



Федеральное государственное бюджетное учреждение науки
Институт Европы Российской академии наук

«ЗЕЛЁНАЯ» ЭКСПАНСИЯ ЕС

Рогинко Сергей Анатольевич

Монография

МОСКВА
РАН
2025

УДК 339.9
ББК 65.5
Р 59

Рецензенты:

Порфирьев Борис Николаевич, академик РАН,
Институт народнохозяйственного прогнозирования РАН
Автономов Владимир Сергеевич, член-корреспондент РАН,
НИ ИМЭМО им. Е.М. Примакова РАН

Тема НИР FMZS-2024-0006
«Современные проблемы экономики Европы (2024–2026 гг.)»

Рогинко С.А. «Зелёная» экспансия ЕС [монография] /. – М.: РАН, 2025. – 230с. – Парал. тит. л. англ. – ISBN 978-5-98163-233-4. – EDN: GZVVPQ. – DOI: <http://dx.doi.org/10.15211/978-5-98163-233-4>.

Книга раскрывает реальные политтехнологии, используемые Евросоюзом для продвижения своих интересов и навязывания миру своих правил игры на поле «зелёной» повестки. Читатель найдёт в ней системную картину, связывающую воедино все компоненты климатической повестки – от её европейского генезиса до лоббируемых Евросоюзом глобальных финансовых схем, с расчётом на роль главного их бенефициара. Автор – активный участник глобальных переговоров по климату и Парижскому соглашению – прослеживает динамику столкновения Европы и других глобальных игроков за право диктовать миру форматы экономического развития. Книга адресована дипломатам, государственным служащим, менеджерам корпораций и банков, научным работникам, преподавателям и студентам и всем, кого интересует внешняя политика и проблематика «зелёной» повестки.

DOI: <http://dx.doi.org/10.15211/978-5-98163-233-4>

СОДЕРЖАНИЕ

ВВЕДЕНИЕ	5
ЧАСТЬ I. ГЛОБАЛЬНЫЕ КЛИМАТИЧЕСКИЕ КОНСТРУКЦИИ: БОРЬБА ЗА ПРАВИЛА ИГРЫ	7
Глава 1. Европа и повестка: базовые соотношения	7
Климатическая повестка: от гипотезы до мейнстрима.....	11
Повестка: европейский компонент.....	18
Крутой маршрут «активистов».....	21
«Зелёные» интересы и практики.....	24
Глава 2. Европа в глобальном климате: первые шаги	35
Иллюзия партнёрства.....	44
На площадках «Большой восьмёрки».....	48
Копенгагенский глобальный диссонанс.....	57
Глава 3. От Киото к Парижу и далее	71
Климатическая дипломатия ЕС.....	72
Парижский гамбит.....	78
Ловушки Парижского соглашения.....	83
«Чистый ноль» против традиционной энергетики.....	88
ЧАСТЬ II. ТРАНСГРАНИЧНЫЙ УГЛЕРОДНЫЙ РЭКЕТ	117
Глава 1. Углеродная панацея для ЕС?	117
Климатические амбиции и бесплатные квоты.....	118
Пакет Fit for 55 и проблемы с фитнесом.....	119
Энергетика: низкоуглеродные опции.....	124
Цена на углерод и интересы промышленности.....	127
Глава 2. Неуловимая утечка углерода	129
Концепция «углеродной утечки»: критический разбор.....	133

Глава 3. Трансграничные налоги и безграничные доходы	143
Интересы Еврокомиссии: вопрос доходов.....	143
Трансграничный налог: генезис идеи и конструкции.....	144
Глава 4. Пограничный корректирующий углеродный механизм ЕС: действия и противодействия	158
Запуск механизма.....	158
Критерии оценки.....	163
Позиции ведущих игроков.....	167
Ущерб от СВВАМ для российской экономики: оценки до 2022 г. и после.....	184
Перспективы: позиция России и линия БРИКС.....	196
ЧАСТЬ III. ЗАКЛЮЧЕНИЕ	207
Приложение 1	213
Приложение 2	215
Литература	224

ВВЕДЕНИЕ

Этой книге больше подошло бы название «Записка инсайдера», потому что её автор – аналитик и внешнеполитический переговорщик, потративший большую часть своей жизни на переговорные баталии на климатических форумах РКИК ООН¹, «Большой восьмёрки» и других форматах. Тем, кому хочется знать, что скрывается за пафосным фасадом глобальных конференций по климату и Парижскому соглашению, какие интересы там сталкиваются и какие бури шумят, эту книгу можно смело порекомендовать.

Читатель найдёт в ней ответы на вопросы, которыми он не задавался. А задавшись, обязательно заинтересуется: почему не так давно мировое сообщество жило реальными проблемами загрязнения окружающей среды, а потом вдруг переключилось на климат? У нас что, всё стало чисто на планете? Исчезли, скажем, пластиковые острова в океане размером с Бельгию или Нидерланды? Если нет, то где тогда глобальные саммиты по этой проблеме, почему мировых лидеров можно увидеть только на климатических конференциях? Ведь целей устойчивого развития ООН – целых 17, где причина того, что человечество сфокусировалось лишь на одной – климатической – с номером 13 в общем списке, который, похоже, появился неспроста?

Книга отвечает на эти вопросы: перед читателем развернётся увлекательная картина глобального шулерства, последовательных подмен экологии климатом, а климата – финансовыми схемами. На длинной временной дистанции раскрывается, как главный банкомёт – Европа – кропотливо готовила мир к этим подменам, как тщательно ткала «углеродную удавку» для конкурирующих экономик, собираясь взять джек-пот в этой игре.

Внимание автора к Европе понятно: его основная работа – в Институте Европы РАН, где он руководит Центром экологии и развития. В то же время, как всякая рубежная монография, книга отражает наработки автора по всему спектру его активности последних лет, в т.ч. в качестве профессора и директора Института мировой экономики и международных финансов Финансового университета при Правительстве РФ, председателя Подкомитета по климатической политике и заместителя председателя Комитета по энергетической стратегии и развитию топливно-энергетического комплекса Торгово-промышленной палаты РФ и др.

Книга раскрывает реальные политтехнологии, используемые Евросоюзом для продвижения своих интересов и навязывания миру своих правил игры на поле «зелёной» повестки. Читатель найдёт в ней системную картину, связывающую воедино все компоненты климатической повестки – от её европейского генезиса до лоббируемых Евросоюзом глобальных финансовых схем, с расчётом на роль главного их бенефициара. Автор погружает читателя в мотивы и амбиции Евросоюза, стратегии и тактики, которые тот использует для тихой

¹ РКИК ООН - Рамочная конвенция ООН об изменении климата. Конференции Сторон и совещания Рабочих органов РКИК ООН – основной формат глобальных переговоров по вопросам климата

трансформации Парижского соглашения в жёсткую конструкцию тотального контроля над экономическим развитием суверенных стран.

Особое внимание обращено на такую инициативу Европейского союза (ЕС) как пограничный углеродный налог², который обычно обвиняется в банальном протекционизме. Однако детальный анализ позволяет определить этот механизм как долгосрочную экстерриториальную меру, создаваемую ЕС как инструмент геополитического господства, открытого проецирования собственного влияния на ведущие отрасли экономики многих стран, формируя систему подотчётности и подчинённости Евросоюзу их ведущих промышленных предприятий через голову национальных правительств этих стран.

Читатель найдёт в книге немало новых или малоизвестных фактических данных, иллюстрирующих схватки Евросоюза, США, Китая и других мировых держав вокруг формирующихся норм глобального низкоуглеродного развития, «чистого нуля», обязательств сокращения выбросов и др. События, свидетелем которых автору довелось быть, не оставляют иллюзий по поводу реальных мотивов глобальных акторов, выдающих себя за спасителей планеты, и анализ их ведётся с позиций трезвого реализма.

Авторская манера излагать даже самые сложные вещи простым языком делает книгу понятной широкому кругу читателей: студентам и преподавателям, научным работникам, менеджерам корпораций и банков, государственным служащим и всем, кого интересует взгляд профессионала на ситуацию в таком популярном сегменте мировой политики, как «зелёная» повестка.

Суммируя пройденное в науке и жизни, автор выражает признательность не только нынешнему руководству Института Европы в лице члена-корреспондента РАН Алексея Громько, которому он обязан поддержкой в нынешние непростые времена; в душе автора никогда не иссякнет благодарность ушедшим основателям Института – академику РАН Виталию Журкину и члену-корреспонденту РАН Владимиру Шенаеву, встреча с которыми поменяла многое в его жизни. Важную роль в разработке проблематики книги сыграли дискуссии с коллегами из Института Европы, дружественных институтов РАН, ТПП РФ, на мероприятиях Комитета по энергетике и Экспертного совета фракции «Справедливая Россия – За правду» Государственной думы Федерального собрания РФ и т.д. Нельзя не отметить ценную помощь коллеги по Финансовому университету при Правительстве РФ Петра Алексеева в генерации идей по проблематике углеродной утечки и поддержку при подготовке книги со стороны Аппарата учёного секретаря Института Европы в лице Наталии Кондратьевой и Елены Дрожжиной. Автор благодарен им всем, понимая, что жанру написания книг при помощи человеческого интеллекта предстоит нелёгкая судьба в нынешних бескрайних просторах чат-бот инфорпродукции. Но, готовя рукопись, автор не терял надежду на понимающие человеческие интеллекты, и будет рад, если эта надежда оправдается.

² Т.н. CBAM (Carbon Border Adjustment Mechanism)

ЧАСТЬ I

ГЛОБАЛЬНЫЕ КЛИМАТИЧЕСКИЕ КОНСТРУКЦИИ: БОРЬБА ЗА ПРАВИЛА ИГРЫ

ГЛАВА I

Европа и повестка: базовые соотношения

Когда эта книга уже готовилась к печати, на всю Европу прогремела катастрофа, подтвердившая актуальность и правильность рассуждений и выводов, с которыми познакомится в книге читатель. Эта катастрофа была вполне предсказуема в логике нашего исследования: речь идет о гигантском блэкауте 28 апреля 2025 года, охватившем Испанию и Португалию и затронувшем ряд провинций Франции и Бельгии. Эти страны и регионы в считанные секунды лишились электричества, а, следовательно, выпали из цивилизационного пространства. Отключились телефоны – мобильные и стационарные, исчез Интернет, погасли экраны телевизоров. В обесточенных зданиях перестали работать лифты, кондиционеры, водопровод и канализация, зависли системы «умных домов». Остановились трамваи, поезда в метро и на железной дороге; пассажирам пришлось добираться пешком. Еще ездили автобусы и автомобили, но заправиться им было негде: оказалось, что насосы АЗС без электричества тоже неработоспособны. Закрылись заводы и фабрики, супермаркеты и рестораны, банки и офисы, школы и университеты. В оставшихся без света городах началось мародерство.

Когда на следующие сутки ситуация стала выправляться, началось самое интересное: поиски виновных, выявление причин небывалого сбоя в системах энергоснабжения, приведшего к каскадным отключениям огромных территорий. Ситуация ценная для исследователя: ее чрезвычайность позволяла зафиксировать приоритеты Евросоюза, которые неизбежно должны были отразиться в реакциях официальных лиц. И здесь важны были не только озвучиваемые версии, но и фигуры умолчания, главной из которых, на наш взгляд, является климатическая повестка ЕС, на практике воплощенная, прежде всего, в гипертрофированной роли ВИЭ (возобновляемых источников энергии).

Не секрет, что ВИЭ и стабильность энергоснабжения – вещи, плохо совместимые друг с другом. И чем выше доля зависимых от погоды ВИЭ, тем выше вероятность сбоев, вплоть до массовых блэкаутов. Такие риски поддаются хеджированию в рамках рационального подхода к проектированию энергоси-

стем, путем оптимизации соотношения в них между нестабильными ВИЭ и стабильной традиционной генерацией, использования дублирующих тепловых станций, инвестирования в сетевое хозяйство и т.д. Но такой подход не в чести в Брюсселе, где уже давно царит пафосный климатический нарратив, заменивший скучные расчеты. Поставленный во главу угла энергетической политики, этот нарратив диктовал повсеместное наращивание доли ВИЭ в генерации по принципу «чем больше, тем лучше».

К чему это приводит, стало ясно уже в 2021 году, когда в Техасе разразился арктический шторм, и замерзли ветрогенераторы и солнечные батареи. Без электроэнергии остались почти 5 миллионов потребителей, коллапс привел к смерти не менее 246 человек. В том же году в Германии две недели длилось т.н. *Dunkelflaute* - сочетание пасмурной погоды с безветрием. В сочетании с высоким спросом из-за низких температур это вызвало массовые отключения энергии в ряде земель. Спасти страну от полномасштабного национального блэкаута удалось только за счет экстренных поставок электроэнергии от АЭС из Франции и Чехии (свои АЭС к тому времени были закрыты стараниями пришедших к власти «зеленых»).

Блэкауты от падения генерации зависимых от погоды ВИЭ – вещь известная и легко доступная пониманию. Однако, как показал испанский кейс, ВИЭ способны вызывать проблемы не только из-за падения генерации, но и из-за ее избытка, который приводит к изменению частоты тока, становящегося непригодным для обеспечения работы механизмов; в таком случае срабатывают режимы автоматического отключения подстанций. В случае Испании проблема просчитывалась вперед без труда: достаточно сравнить доли ВИЭ в генерации Техаса и Испании, составлявшей в Техасе накануне блэкаута 25%, а в Испании в 2024 г. – 56%.

Более того, 22 апреля 2025 г. СМИ громкогласно провозгласили, что впервые в истории Испании страна смогла целый день проработать исключительно на энергии ВИЭ. О чем не сообщали масс-медиа – это о том, что в тот же день избыток электроэнергии и ВИЭ привел к резкому локальному изменению частоты тока, в результате чего на железной дороге десяток поездов встали прямо в пути; остановился и НПЗ в Картахене. Но на эти тревожные сигналы внимания обращать не стали: сказала эйфория ощущения себя в качестве глобального климатического чемпиона. Поэтому то, что случилось спустя неделю, не стоит рассматривать как случайное совпадение. Скорее - это знак того, к чему приводит подмена разумного мышления упрощенными нарративами в реальной политике.

Читатель может спросить: а какое отношение имеет описанный кейс к теме книги? Ответ: самое прямое, поскольку «зеленая» экспансия ЕС – это экспансия внутренних приоритетов и нарративов Евросоюза. Экспансия внутренних мер и механизмов климатической политики, по умолчанию признаваемых в качестве идеальных и в качестве таковых транслируемых на остальной мир всеми возможными средствами, включая принуждение и шантаж. Последнее – не фигура речи, а реальная практика, которая ниже будет проанализирована в деталях.

Что же касается ВИЭ, уровень эффективности которых был так ярко продемонстрирован на Пиренеях и в их окрестностях, то не следует забывать: имен-

но курс на ВИЭ Евросоюз давно навязывает мировому сообществу (как это делается и к чему приводит, читатель узнает из следующих глав). Поэтому вряд ли стоит ожидать, что после апрельской катастрофы с ВИЭ этот курс будет пересмотрен. Скорее наоборот, и об этом свидетельствуют те версии причин блэкаута, которые озвучивали власти Испании, Португалии, ЕС и масс-медиа. В частности, ряд СМИ, включая CNN и Reuters, назвали в качестве причины редкое атмосферное явление, - т.н. «индуцированную атмосферную вибрацию» (что, правда, не подтвердилось метеосводками). Не подтвердилась и другая версия – о хакерской атаке, усиленно распространявшаяся рядом источников, включая The Wall Street Journal в первые дни после катастрофы (причем, некоторые из них говорили именно о «русской атаке»). Чтобы как-то рассеять неясность, ЕС отреагировал созданием экспертной группы для расследования инцидента; аналогичную комиссию создало и правительство Испании.

Как видим, озвученные версии причин блэкаута не выдерживают критики. А что происходит с другими версиями – фигурами умолчания? И, прежде всего, небывалой долей ВИЭ в генерации, столь громко пиарившейся совсем недавно? Сама глава Европейской комиссии Урсула фон дер Ляйен предпочла дистанцироваться от дискуссии на очевидно скользкую тему и ограничилась заявлением о поддержке Еврокомиссии в мониторинге ситуации. Но все европейские акторы помельче встали на защиту ВИЭ как по команде: власти, СМИ и экспертное сообщество дружно, в один голос отрицали любую связь между ВИЭ и произошедшим блэкаутом. Комиссар ЕС по энергетике Дэн Йоргенсен заявил, что отключение не было вызвано «определенным источником энергии»³. Премьер-министр Испании Педро Санчес назвал «ложью» версию о том, что причиной отключения электроэнергии стали возобновляемые источники энергии, и подверг критике тех, кто возложил вину за отключение электроэнергии на зависимость Испании от ветровой и солнечной энергии⁴. Власти поддержали и консалтинговые компании, такие как S&P Global, Stonehaven, Montel Analytics. Позиция навязывалась открыто и жестко: например, Reuters отреагировал на ситуацию статьей с говорящим названием «Не обвиняйте ВИЭ в отключениях энергии в Испании»⁵.

Такой явный отказ от рассмотрения главной гипотетической причины пиренейского блэкаута с большой степенью позволяет прогнозировать, что климатический нарратив и в дальнейшем будет доминировать в энергетической и экономической политике ЕС. И, как уже происходило десятилетиями, будет переноситься на контур внешний, отражая устойчивую связку между внутренней и внешней политикой Евросоюза в области климата.

³ Gualtieri, T., Munoz M., et al. "The Five Seconds That Plunged Spain Into Darkness". Bloomberg, 29 April 2025. <https://www.bloomberg.com/news/articles/2025-04-29/the-five-seconds-that-plunged-spain-into-darkness>

⁴ Horton, H. "What caused the blackout in Spain and Portugal and did renewable energy play a part?". The Guardian, 29 April 2025. <https://www.theguardian.com/environment/2025/apr/29/what-caused-the-blackout-in-spain-and-portugal-and-did-renewable-energy-play-a-part>

⁵ Bousso R. Don't blame renewables for Spain's power outage. Reuters, April 30, 2025 <https://www.reuters.com/business/energy/dont-blame-renewables-spains-power-outage-bousso-2025-04-30/>



Рис. 1. Соотношение между ведущими аспектами взаимосвязи Европы и климатической повестки

В нашем повествовании мы уделим немало внимания соотношению между ведущими аспектами взаимосвязи Европы и климатической повестки; на рис. 1 оно дано в самом упрощённом виде и формирует основные укрупненные объекты исследования:

1. Европа в повестке: роль Европы в формировании глобальной повестки, включая её базовые параметры, драйверы и векторы;

2. Повестка в Европе: основные стратегии, политики и меры, механизмы и стимулы, экономический и социальный эффект, проблемы и перспективы.

Безусловно, полностью разделить проблематику «Европа в повестке» и «повестка в Европе» невозможно по причине множества пересечений по видам активности и взаимосвязей и взаимозависимостей между внутренним и внешним контурами европейской политики в области климата, связанных, в частности, с характеристикой изменения климата как глобальной проблемы. Поэтому рис. 1 демонстрирует тот очевидный факт, что политика Европы в области глобального климата отражает внутренние европейские запросы и ограничения, а внутренние европейские политики и меры неизбежно строятся с учётом решений и конструкций глобального сообщества, на которые Европа, по мере сил, пытается с разной степенью успеха влиять.

Анализ данной проблематики логично строить, начиная с компонента «Европа в повестке» в силу таких очевидных моментов, как:

– генезис повестки, европейское происхождение которой вряд ли можно оспорить;

– интересы Европы в период конца 1980-х – начала 1990-х гг., ставшие драйвером продвижения повестки;

– наличие серьёзных наработок в области решения традиционных проблем экологии, включая концептуальные подходы, стратегии, политики и меры, механизмы планирования, отчётности и контроля, готовых к переносу в область климатической политики и ставших основой претензий Европы на лидерство в данном вопросе;

– ведущая роль в разработке, поддержке и продвижении концепции антропогенного глобального потепления (АГП) в качестве глобального мейнстрима, формирующего (за неимением других серьёзных оснований) приоритеты безуглеродного развития для мирового сообщества;

– наличие сильнейшего в мире «научно-климатического истеблишмента» в составе аналитических центров, СМИ, институтов политикума, с колоссальными объёмами финансирования, воздействие которого на глобальное сообщество трудно переоценить;

– техническая роль хранителя первичных данных об изменении климата, дающая возможность широкого манёвра этими данными, включая поддержку гипотезы АГП.

Климатическая повестка: от гипотезы до мейнстрима

Начнём по порядку.

Генезис повестки. Европейское происхождение климатической повестки вряд ли можно оспаривать. Обычно, говоря об истории вопроса, вспоминают шведского химика Сванте Аррениуса, которому приписывается открытие парникового эффекта. Правда, трактовку этого эффекта для Земли Аррениус даёт не ту, которая принята в повестке: от увеличения концентрации CO₂ в атмосфере он рассчитывал на времена с более приятными и лучшими климатами. В отличие от своей альтернативно одарённой праправнучки Греты Тунберг, пугающей человечество климатическими катастрофами.

Вообще же об изменении климата в Европе задумывались очень давно: одним из первых свидетельств стал трактат древнеримского мыслителя Луция Юния Колумеллы «О сельском хозяйстве»⁶, написанный в I в. н. э.; в нём говорилось, что по мере течения времени погода и климат меняются. При этом Колумелла ссылался на множество тех, кого он называл достойными упоминания авторитетами – он был не одинок.

Однако если говорить не об изменении климата, а, собственно, о повестке как таковой, то ведущей структурой её формирования и продвижения стала т.н. Межправительственная группа экспертов по изменению климата (МГЭИК). Структура, в названии которой изначально содержится неправда, поскольку правительства стран не имеют к ней отношения. Учредители МГЭИК – не правительства стран, а международные организации: она была создана в 1987–1988 гг. совместно Программой ООН по окружающей среде (ЮНЕП) и Всемирной метеорологической организацией (ВМО). Стоит отметить особый цинизм, заложенный в формате МГЭИК: это объединение, созданное бюрократией ООН для работы по глобальной проблематике в обход правительств стран ООН, одновременно прикрывающееся названиями этих правительств. Будучи

⁶ De Re Rustica of Columella, published in Vol. I of the Loeb Classical Library edition, 1941. The University of Chicago. URL https://penelope.uchicago.edu/Thayer/e/roman/texts/columella/de_re_rustica/1*.html (дата обращения: 30.03.2025)

образована структурами системы ООН, МГЭИК не без оснований претендует на легитимность на уровне ООН, но при этом полностью лишена контроля со стороны стран – учредителей и членов ООН. Как МГЭИК воспользовалась этим уникальным статусом – об этом несколько позже.

Формальная задача, изначально поставленная МГЭИК: оценка риска глобального изменения климата, вызванного техногенными факторами (действиями человека), т.е. основные вопросы, на которые должна была ответить МГЭИК, формулировались так:

1. Наблюдается ли в мире рост температуры?
2. Насколько опасным является эффект этого роста?
3. Является ли антропогенный фактор основной причиной этого роста?

Лукавство такой постановки очевидно: понятно, что отрицательный ответ на любой из перечисленных вопросов сразу гасит интерес к теме у её инициаторов и в мире в целом. Поэтому для того, чтобы деятельность Группы продолжалась (а гранты выделялись) *ad infinitum*, ответы на вопросы должны быть только утвердительны. И их формулировки (и соответствующие прогнозы) должны с каждым докладом быть всё более устрашающими.

Что, собственно говоря, и происходит: с каждым докладом МГЭИК цифры в прогнозах повышения глобальной температуры растут, оценки влияния этого роста становятся всё более пугающими, а формулировки антропогенной природы потепления – всё более однозначными. Каждый следующий доклад МГЭИК давал всё более апокалиптическую картину глобальных катастроф, связанных с изменением климата, и всё большие показатели корреляции между антропогенной деятельностью и глобальным потеплением. Всё это сопровождалось гигантской глобальной пиар-кампанией с использованием как традиционных, так и сетевых СМИ. Такое колоссальное информационное давление оттеснило любой серьёзный дискурс на тему потепления не просто на второй план – такой дискурс стал практически невозможен. Окончательно надежда на серьёзное научное обсуждение темы, казалось, была похоронена с присуждением в 2007 г. МГЭИК Нобелевской премии мира.

Однако скандал, вспыхнувший в 2009 г., накануне Копенгагенской конференции ООН по климату (КС-15)⁷, получивший название «климат-гейт», поставил квалификацию и добросовестность МГЭИК под сомнение. Переписка руководящих экспертов этой группы, скопированная неизвестными хакерами, подтвердила, что в их работе доминируют тенденциозный алармистский подход, игнорирование фактических данных и открытое желание манипулировать мнением мирового сообщества. Открылось, что эти эксперты:

— подтасовывали данные и намеренно искажали содержание баз первичных данных о температуре в разных точках земного шара, полученных от сети метеорологических станций;

⁷ Здесь и далее для конференций ООН по климату (полное название: Конференции Сторон Рамочной конвенции ООН об изменении климата) используется принятая нумерация с аббревиатурой «КС» и порядковым номером)

— произвольно (для «подгонки» задачи под заранее намеченный ответ) подбирали корректирующие коэффициенты, используемые для моделирования температурных процессов на планете;

— замалчивали реальные данные по температурным процессам на Земле, отказывали в их предоставлении независимым исследователям;

— огульно травили представителей альтернативных научных школ, блокировали их попытки представить результаты своих исследований в научной периодике.

На серьёзные подозрения наводит переписка авторов Четвёртого оценочного доклада МГЭИК, того самого, за который была присуждена Нобелевская премия. Вот цитата из письма Фила Джонса, директора Центра климатических исследований (ЦКИ) Университета Восточной Англии⁸, своему коллеге из США, директору Центра систем Земли Пенсильванского университета (*Pennsylvania State University's Earth System Science Center*) Майклу Манну: «Майк, мог бы ты стереть все электронные письма ... касающиеся Четвёртого оценочного доклада?»⁹. Своим британским коллегам в ходе подготовки этого доклада Каспару Эммону и Юджину Валу тот же Джонс пишет: «Постарайтесь и измените первичные данные! Не давайте скептикам козырей в руки». Уже упоминавшийся Майкл Манн призывает коллег бойкотировать журнал *Climate Research*, высказывавший сомнения в антропогенной гипотезе потепления: «Следует убедить наших коллег не представлять своих статей в этот журнал и не цитировать его». Особую заботу проявляет г-н Джонс о том, чтобы первичные данные не попали в руки общественности (например, таких независимых исследователей, как Стефен Мак-Интайр и Росс Мак-Китрик, в письме именуемых «два ММ»): «Два ММ годами охотятся за данными станций ЦКИ. Если они узнают, что в Великобритании теперь действует Закон о свободе информации, я, скорее, сотру эти файлы, чем отдам их кому-то»¹⁰.

Некоторым климатологам эта ситуация показалась сигналом к переменам, указанием на необходимость признания сложившихся проблем. Так, работающий в том же Университете Восточной Англии Майкл Халм заявил: «Это событие может дать сигнал к пересмотру наших научных знаний об изменении климата. Возможно, в ряде областей климатическая наука стала склеротичной. Возможно, климатическая наука стала слишком ангажированной, слишком централизованной. Этот трайбализм, зафиксированный электронными письмами, как правило, характерен для примитивных культур, и неприятно видеть, как он действует в науке»¹¹.

⁸ Английское наименование структуры: University of East Anglia's Climate Research Unit

⁹ Global Warming With the Lid Off. The emails that reveal an effort to hide the truth about climate science // The Wall Street Journal. 24.11.2009. URL: <https://www.wsj.com/articles/SB10001424052748704888404574547730924988354> (дата обращения: 29.03.2025).

¹⁰ Ibid.

¹¹ Rigging a Climate «Consensus» About those emails and peer review // The Wall Street Journal. 27.11.2009. URL: <https://www.wsj.com/articles/SB10001424052748703499404574559630382048494> (дата обращения: 29.03.2025).

Однако руководство МГЭИК продемонстрировало другой подход, а именно: полную невосприимчивость к критике. Реакция на разоблачения возглавляющего МГЭИК Раджендра Пачаури оказалась на редкость беспомощной. Единственный аргумент, который он привёл, заключался в том, что, несмотря на опубликованные письма, США не отказались от своих тогдашних планов по сокращению выбросов (что не является ответом по существу претензий). На пленарном заседании Конференции ООН по климату в Копенгагене в 2009 г. Пачаури повторил свои доводы и продолжил как ни в чём не бывало превозносить заслуги МГЭИК, но эта позиция была поддержана далеко не всеми. В частности, делегация Саудовской Аравии потребовала международного независимого расследования, и только последовавшая на Конференции серия скандалов в ходе переговоров отодвинула историю с электронными письмами-разоблачениями на второй план. Кстати, тот же «нобелевский» Пачаури стал одним из немногих, оценивших итоги в целом провальной копенгагенской конференции¹² как успех. Ещё бы – пронесло...

Вся эта картина оказалась весьма неприглядной и очень далёкой от преподносившейся мировому сообществу картинки о МГЭИК как группе мужественных исследователей, раскрывающих человечеству правду о его виновности перед планетой. Что же заставляет ведущих климатологов скрывать первичные данные от общественности, даже рискуя нарушить закон? Какие тайны скрываются за подчищенными графиками и отрихтованными задним числом моделями?

Ответ в данном случае лежит на поверхности – объектом остракизма группы климатологов стали те учёные, которых не удовлетворяла примитивная привязка количественных выбросов CO₂ к температуре планеты и нежелание «мейнстрима» анализировать проблему во всей её сложности. Приняв гипотезу об антропогенном потеплении, специалисты МГЭИК, как становится ясно из их переписки, вообще не собирались заниматься исследованиями в привычном смысле слова. Вся их деятельность свелась к подгонке расчётов под заранее известный ответ. Процесс подгонки был максимально усложнён методологически, с использованием аппарата математического моделирования, рассчитанного на то, чтобы максимально затруднить понимание расчётов неспециалистами и сосредоточить внимание последних на выводах, обоснованность которых те проверить не в состоянии.

Зато по поводу методов травли несогласных «мейнстрим», ведомый МГЭИК, никаких сложных подходов на изобрёл – всё шло и идёт в духе уже упоминавшейся практики, спустившей климатическое сообщество на уровень первобытных племён. Даже в части терминов всё нарочито примитивно: для нежелающих «идти в ногу» придумали два названия: «климатические скептики» и «отрицатели климата»¹³. Появление этих терминов в научной среде само по себе симптоматично как признак её небывалой деградации. Ибо даже

¹² Об итогах этой Конференции будет подробно рассказано ниже.

¹³ Перевод англоязычных терминов *climate sceptics* и *climate deniers*

такое наименование, как «скептик», в современной науке может служить только комплиментом: настоящий учёный непредставим без скептицизма, требующего обязательной проверки любой научной гипотезы. А уж про адекватность термина «отрицатели климата» просто трудно что-то сказать: неужели кто-то способен всерьёз поверить в наличие людей, отрицающих существование климата? Тем не менее, термин существует и активно используется для обозначения тех, кто отрицает, конечно, не климат, а упрощённые подходы к его изучению, не дающие сколько-нибудь адекватного объяснения проблемы. Такие отрицатели, с точки зрения глобального климатического «мейнстрима», подлежат увольнению, лишению статуса в научных обществах, а их работы и взгляды – тотальному замалчиванию.

Пройдёт каких-нибудь 10 лет со времён «климат-гейта» и практика травли носителей альтернативных взглядов получит другое наименование, а именно: «культура отмены». И многие удивятся тому, как чётко заработает этот механизм исключения из социумных ролей противников критической расовой теории, сексуальных перверсий и т.д. Хотя удивляться тут нечему: против них были запущены хорошо отстроенные механизмы «отмены», наработанные в климатической науке против несогласных с антропогенной гипотезой потепления (АГП). Причём трансфер этих «технологий» был предельно упрощён самим фактом повсеместно наблюдающейся общности взглядов между сторонниками АГП, ЛГБТ+ и *BLM*.

В целом картина оказалась весьма неприглядной; наружу выплыло нежелание «мейнстрима» анализировать проблему во всей её сложности; подгонка расчётов под заранее заданный ответ оказалась более простой (а, главное – хорошо оплачиваемой) задачей.

Впрочем, после некоторого замешательства, вызванного «климат-гейтом», МГЭИК занялась привычным делом, всё дальше уходя в своих прогнозах от скучной реальности к захватывающим картинам климатических катастроф. И если в 1990-х и 2000-х гг. МГЭИК соотносила вероятности катастрофических сценариев с объёмами совокупных годовых выбросов парниковых газов, то к 2010-м гг. приобрёл популярность другой подход. В рамках т.н. концепции углеродного бюджета объём парниковых газов, подлежащий выбросам на планете, был объявлен величиной конечной, за превышением которой неизбежно следует упомянутая катастрофа. Расчёты по глобальному углеродному бюджету были опубликованы в 2014 г. в 5-м Оценочном докладе МГЭИК : в нём с вероятностью в 66% предсказано сохранение глобальной температуры в пределах +2°C по отношению к доиндустриальному уровню в случае выброса не более 1 трлн тонн CO₂ в атмосферу до конца нынешнего века¹⁴. Стоит отметить, что именно такой показатель сохранения глобальной температуры стал основной целью принятого впоследствии Парижского соглашения. При этом в докладе МГЭИК

¹⁴ Fifth Assessment Report AR5 Synthesis Report: Climate Change 2014. IPCC, 2014. <https://www.ipcc.ch/report/ar5/syr/> (дата обращения: 28.03.2025).

отмечалось, что по состоянию на 2011 г. из этого объёма 531 млрд т было уже использовано. Соответственно, глобальный «бюджет» выбросов был к тому времени ограничен на уровне 469 млрд т.¹⁵

Уже в 2019 г., произведя несложный подсчёт, можно было определить, что если из оставшегося объёма вычесть глобальные выбросы за 2012–2018 гг. (примерно 280 млрд т), то «бюджет» сократится более чем вдвое – до 189 млрд т. А если учесть результаты некоторых исследований, оценивающих вклад таких короткоживущих веществ, как закись азота и сажа, то общий начальный объём «углеродного бюджета» с 1 трлн т CO₂ сокращается до 800 млрд т. Можно констатировать, что по этому бюджету человечество вышло «в нуль» ещё в 2018 г. – последние лимиты на выбросы были «выбраны» де-факто в 3-м квартале 2018 г. И если строго следовать логике экспертов МГЭИК, то резервных квот на выбросы у человечества не осталось, и потребление нефти, газа и угля надо было полностью прекращать ещё шесть лет назад.

Понимая, что абсурдные требования прекратить использование углеводородов «ещё позавчера» обнуляют также и ценность расчётов МГЭИК как инструмента политического влияния, Группа начала маневрировать, пытаясь так или иначе отсрочить возможную дату отказа от органического топлива. Или, что ещё лучше, сделать её предметом торга. В частности, в упомянутом 5-м докладе уже содержалась некоторая страховка в виде собственной оценки вклада короткоживущих веществ; это позволило авторам увеличить «углеродный бюджет» для человечества, продлив срок его исчерпания аж до конца 2020 г.¹⁶

Впрочем, сообразив, что и такая коррекция не уберёжет их от законных сомнений со стороны мирового сообщества в самое ближайшее время, эксперты МГЭИК продолжили манипуляции с цифрами «углеродного бюджета». Очередной трюк такого рода был проделан в Специальном докладе МГЭИК, вышедшем в октябре 2018 г.¹⁷ и посвящённом вопросам перевода Парижского соглашения с цели обеспечения глобального температурного лимита в 2°C на более жёсткую цель лимита в 1,5°C относительно доиндустриального периода. В нём, в частности, говорится о 66% вероятности обеспечения этого лимита при бюджете в 420 млрд т и 50% вероятности – при бюджете в 580 млрд т начиная с 2018 г., что соответствует 10 и 14 годовым объёмам глобальных выбросов на сегодняшний день.¹⁸ Фактически планка «бюджета» была смещена и отраслям топливно-энергетического комплекса (ТЭК) был любезно подарен срок жизни до 2028–2032 гг. Нельзя сказать, что компании ТЭК вздохнули с облегчением, узнав об этом. Скорее, это могут сделать прогнозисты из МГЭИК, избавившие себя ещё на ряд лет

¹⁵ Höhne N., den Elzen M., Admiraal A. (2015) «Analysis beyond IPCC AR5: Net Phase Out of Global and Regional Greenhouse Gas Emissions and Reduction Implications for 2030 and 2050. The Agreement on Climate Transformation 2015». URL: <https://www.pbl.nl/sites/default/files/cms/publicaties/pbl-215-act-factsheet-net-phase-out-of-global-and-regional-ghg-emissions-and-reduction-implications-for-2030-and-2050.pdf> (дата обращения: 29.03.2025).

¹⁶ Ibid.

¹⁷ Special Report Global Warming of 1.5°C. IPCC, 2018. <https://www.ipcc.ch/sr15/> (дата обращения: 29.03.2025).
¹⁸ Hausfather Z. Why the IPCC 1.5C report expanded the carbon budget. 2018. URL: <https://www.carbonbrief.org/analysis-why-the-ipcc-1-5c-report-expanded-the-carbon-budget> (дата обращения: 29.03.2025).

от неприятных вопросов по поводу качества своих прогнозов, вопросы к которым копились давно, поскольку у МГЭИК возникли эти сложности с доказательством своего главного тезиса – того, что глобальное потепление действительно происходит. Несколько лет назад выяснилось, что это потепление прекратилось, как минимум, лет на 15–18. Начиная с 1998 г., когда температура побила рекорд, расти она перестала вплоть до 2016 г., когда этот рекорд был единственный раз превышен (хотя известно, что показатели температуры за тот год неоднократно корректировались задним числом, причём всегда в сторону повышения). Более того, температура на долгие годы «ушла в минус» по сравнению с 1998 г. К 2015 г., когда эти данные стали относительно доступными, неудобную правду пришлось признать. Газета *Spectator* в 2016 г. даже опубликовала статью с говорящим названием «Глобальная температура упала – так почему нам об этом не сообщили?»¹⁹. На такой удар «мейнстриму» надо было ответить, но единственная идея, пришедшая в голову алармистам, оказалась вполне в духе Джорджа Оруэлла. Был придуман термин «пауза в глобальном потеплении»²⁰. Если учесть, что этим термином было предложено называть фактическое похолодание, то следует признать: с подобной уязвимой аргументацией действительно трудно вступать в серьёзный спор.

Замалчивание реальной ситуации – вещь хоть и болезненная для престижа любой научной корпорации, но только в случае реальной массивной кампании в СМИ, доводящей компромат до самых широких слоёв населения. Но такой поворот событий для алармистов, сторонники которых доминируют в глобальных СМИ, был исключён: дело ограничилось парой газетных статей.

Правда, возникла новая опасность: выяснилось, что реальные температурные данные расходятся с прогнозами МГЭИК, основанными на математических моделях²¹. Причём фактическая глобальная температура оказалась существенно ниже предсказанной во всех моделях МГЭИК. Это дало оппонентам не только конкретный материал для обвинения экспертов МГЭИК в алармизме и научной необъективности, но и заставила некоторых экспертов «мейнстрима» пересмотреть свои взгляды. Например, показательно интервью газете «Таймс» одного из ведущих специалистов по данной проблеме Майкла Грабба, профессора Университетского колледжа (Лондон), признавшего, что предыдущие модели прогнозирования переоценивали, как температура будет расти²². Газета «Индепендент» приводит мнение другого авторитетного климатолога Майлза Аллена, профессора Оксфордского уни-

¹⁹ Clark R. Global temperatures have fallen – so why isn't it being reported? // *The Spectator*. 29.11.2016. URL: <https://www.spectator.co.uk/article/global-temperatures-have-fallen---so-why-isn-t-it-being-reported-> (дата обращения: 29.03.2025).

²⁰ Англоязычный эквивалент: *global warming hiatus*

²¹ Millar R., Fuglestedt J., Friedlingstein P., Rogelj J., Grubb M., Matthews H., Ragnhild B. Skeie R., Piers M. Forster P., David J. Frame D., Myles R. Allen M. Emission budgets and pathways consistent with limiting warming to 1.5°C // *Nature Geoscience*. 2017. October. Vol. 10. P. 741–747. (дата обращения: 29.03.2025).

²² Webster B. We were wrong – worst effects of climate change can be avoided, say experts // *The Times*. 19.09.2017. URL: <https://www.thetimes.co.uk/edition/news/we-were-wrong-worsteffects-of-climate-change-can-be-avoided-say-scientists-k9p5hg510> (дата обращения: 27.03.2025)

верситета: «Мы не увидели такого быстрого ускорения потепления после 2000 г., которое мы наблюдаем в моделях»²³.

Примеры подобного рода можно продолжить, но главное – это констатация немалой частью научного сообщества отсутствия предсказательной силы модельного инструментария МГЭИК. Использование в дискуссии её авторитета, с трудом восстановленного после небезызвестных скандалов времён «климат-гейта», стало проблематичным. Ситуация выглядит ещё более рискованной для спонсоров климатической повестки, если выяснить причину неадекватности «перегретых» моделей МГЭИК, а конкретно: проанализировать причину постоянного завышения в них глобальных температур. Такой анализ был проделан в ряде работ, включая уже упомянутые²⁴, и оказалось, что главной причиной неадекватности моделей стали, прежде всего, неверные параметры, закладываемые в них. Важнейшим из этих параметров является т.н. чувствительность климата – оценка величины потепления в результате удвоения уровня CO₂ – эквивалента совокупности всех парниковых газов. Эта чувствительность (т.е. зависимость потепления от увеличения концентрации парниковых газов) была завышена в моделях МГЭИК, что и сказалось на завышенных температурах в прогнозах. Наиболее чётко обозначил проблему профессор Фриц Варенхольт (Университет Гамбурга) в статье «Как климатические модели «надувают» глобальное потепление», доказывая, что именно из-за завышенных параметров чувствительности климата к CO₂ модели МГЭИК не находят подтверждения в реальных данных по динамике температурных изменений. Варенхольт афористично обозначил и политическую подоплёку такой практики: «Политика перегрета, потому что перегреты модели»²⁵.

Повестка: европейский компонент

Но вернёмся к Европе: какова её роль во всём этом процессе?

Посмотрим на состав экспертов МГЭИК, например, на распределение экспертов по регионам в последнем – 6-м Оценочном докладе МГЭИК. Общее количество авторов доклада – 721 из 90 стран, но при этом самое большое количество экспертов – из Европы (229)²⁶. Если к ним добавить американских и австралийских экспертов (соответственно, 74 и 37), то получится почти половина. Такая добавка вполне обоснована, поскольку идейная база докладов

²³ Cockburn H. Global warming may be occurring more slowly than previously thought, study suggests. Previous climate models may have been «on the hot side» // Independent. 19.09.2017. URL: <https://www.independent.co.uk/environment/climate-change-global-warming-paris-climateagreement-nature-geoscience-myles-allen-michael-grubb-a7954496.html> (дата обращения: 26.03.2025).

²⁴ Millar R., Fuglestedt J., Friedlingstein P., Rogelj J., Grubb M., Matthews H., Ragnhild B. Skeie R., Piers M. Forster P., David J. Frame D., Myles R. Allen M. 2017. Op. cit. P. 741–747. (дата обращения: 29.03.2025)

²⁵ Vahrenholt F. Wie Klimamodelle die erderwaermung aufblasen // Achgut.com. 27.07.2019. URL: https://www.achgut.com/artikel/wie_klimamodelle_die_erderwaermung_aufblasen (дата обращения: 26.03.2025).

²⁶ Analysis: The gender, nationality and institution of IPCC AR6 scientists // CarbonBrief. 15.05.2018. URL: <https://www.carbonbrief.org/analysis-gender-nationality-institution-ipcc-ar6-authors/> (дата обращения: 26.03.2025)

МГЭИК изначально сформирована именно англосаксонским научным сообществом; включение авторов из других стран (в т.ч. развивающихся) возможно только в случае их поддержки уже известных базовых положений. Отсюда – гипертрофированная доля в МГЭИК авторов из англосаксонских стран (США, Великобритания и Австралия занимают, соответственно, 1-е, 2-е и 4-е место по числу авторов): без этого сложно поддерживать идейный контроль над структурой. Именно этим объясняется непонятный на первый взгляд факт, что по количеству экспертов Австралия, никогда особо не выделявшаяся в мировой науке, представлена в МГЭИК практически наравне с таким признанным научным лидером, как Германия.

Основным же идейным камертоном МГЭИК, как показала переписка времён «климат-гейта», была и остаётся ось «Великобритания – США». Причём в Великобритании главной опорной структурой является уже упомянутый ЦКИ – Центр климатических исследований Университета Восточной Англии, который не только ведёт работы по климатическому моделированию. Его основная функция другая, а именно: роль главного хранителя глобальной температурной базы за всю историю климатических наблюдений.

К функции главного хранителя ЦКИ относится очень ревностно и весьма специфически. Особую роль, как было показано выше, играет забота о том, чтобы первичные данные не попали в руки общественности. Понятно, что в случае нормальной организации глобального научного дискурса по климатической проблеме, преследующего задачу объективного анализа проблемы, организация-хранитель таких данных предприняла бы усилия для их широкого распространения. Однако в случае ЦКИ всё обстояло иначе, что наводит на мысль о потенциальной опасности этих данных: они могут быть использованы для опровержения концепции антропогенного потепления и выводов докладов МГЭИК. Правда, такой риск существует только в том случае, если исследователем часть массива первичных данных намеренно игнорируется с целью подгонки реальной ситуации под выдвигаемую гипотезу. Какое отношение имеет подобный подход к серьёзной науке, требующей всестороннего анализа всего массива имеющихся данных, – вопрос риторический.

Впрочем, усилия ЦКИ как хранителя первичной информации не ограничиваются только отказами от предоставления данных независимым исследователям. Как уже упоминалось, в Великобритании действует Закон о свободе информации, что создаёт потенциальную опасность утечки невыгодных для климатического «мейнстрима» первичных данных, которые хранятся не только на электронных носителях (и, соответственно, поддаются любой обработке задним числом), но и на носителях старых времён (в альбомах наблюдения, на магнитных бобинах, кассетах, перфокартах, микроплёнках и т.д.), на которых её изменить достаточно сложно. Поэтому было принято нетривиальное решение: как признали под давлением СМИ представители ЦКИ, непосредственные данные замеров, на основе которых строились графики глобального потепления, были уничтожены. Информация, которая собиралась и хранилась с начала XX в., была уничтожена, по словам сотрудников ЦКИ, ещё в конце

1980-х гг., во время переезда лаборатории климатологов в новое здание. По их признанию, информация хранилась на старых носителях, плёнках, видеокассетах и т.д., и когда лабораторию переводили из одного здания в другое, коробки с архивными документами и кассетами попросту сожгли²⁷.

Эта ситуация стала в Великобритании даже предметом парламентского расследования, проводившегося Комитетом по науке и технологиям Палаты лордов, в ходе которого ЦКИ настаивал на том, что никакие первичные данные, собранные со станций мониторинга по всему миру, не были потеряны²⁸.

Такое заявление, впрочем, не означает, что сохранены старые носители: речь шла о данных как таковых, которые, будучи переведены в новые, цифровые форматы, становятся уязвимыми к любым манипуляциям, проверить которые, как минимум, затруднительно. Открытым остается и другой вопрос: каким способом можно убедиться в том, что данные в цифровом формате являются точной копией хранившихся на старых носителях? Традиционно в науке корректность такого рода гарантировалась репутацией исследователей, но применительно к ЦКИ после «климат-гейта» о подобных гарантиях говорить не приходится.

Не стоит забывать и о мотивах более прозаических, а именно: о факте увеличения бюджета ЦКИ более чем в 5 раз к началу 1990-х гг. по сравнению с 1980-ми гг. «Золотой дождь», пролившийся на дотеле малозначимое учреждение, подтверждает то, что правительством Великобритании этому центру отводилась новая, особая роль. Да и сами сроки проведения акции с носителями информации заслуживают внимания: она проведена вскоре после образования МГЭИК, что сразу наводит на подозрения о согласованности действий по продвижению АГП и на наличие опытного режиссёра, стоящего за глобальным продвижением климатической повестки.

Однако игры с «паузой в глобальном потеплении» и прочими словесными ухищрениями к концу 2010-х гг. поставили этого режиссёра в сложное положение: под ударом оказалась не только этика МГЭИК в отношении коллег и «вольное» обращение экспертов МГЭИК с первичными данными. Вопрос возник к главному: к предсказательной силе модельного инструментария МГЭИК, отсутствие которой в науке означает неверность (или ложность) гипотезы, заложенной в ту или иную концепцию.

Европейский ответ на возникшие для алармистов риски оказался простым, в духе схемы «довод слаб – повышай голос». А обладатели самого громкого и визгливого голоса давно известны – это девицы в пубертатном периоде. И Европой в глобальный климатический дискурс было брошено новое действующее лицо: Грета Тунберг – недоучившаяся в школе девушка, озвучивающая апокалиптические климатические банальности, но со свойственным её возрасту эмоциональным надрывом. В этом феномене примечательно то, как

²⁷ Chris Taylor . Climate data thrown away. South China Morning Post 3.12. 2009 <https://www.scmp.com/article/700086/climate-data-thrown-away>. (дата обращения: 26.03.2025)

²⁸ University of East Anglia rejects lost climate data claims The Guardian, 25 Feb 2010. <https://www.theguardian.com/environment/2010/feb/25/uea-rejects-lost-data-claims> (дата обращения: 27.03.2025)

в считанные месяцы движение «пятничных забастовок» было раскручено мировыми СМИ до глобальных масштабов. Начались пафосные визиты Греты Тунберг в штаб-квартиру ЕС, на саммит ООН, на Давосский форум, в резиденции президентов и премьеров и другие цитадели мировой власти. С написанными под копирку речами, заточенными на реакцию масс-медиа.

Крутой маршрут «активистов»

Последние десятилетия приучили нас не удивляться любым переменам, но ситуация, когда в роли главного учителя мировой элиты выступает школьница, отказывающаяся от посещения занятий, – это что-то новое. Так изошрённо над элитой ещё не издевался, пожалуй, никто. Мировым лидерам пришлось реагировать на это странное явление в политическом процессе. Так или иначе, своё отношение к нему продемонстрировали практически все заметные политики за исключением китайского лидера Си Цзиньпина, который не удостоил вниманием ситуацию, не вписывающуюся в китайские традиции, основанные на авторитете старших и уважении мудрости.

Возникают вопросы: кому нужны эти эмоции при выборе направлений глобального развития, требующих предельной взвешенности, ответственности, высочайшей квалификации и исключительной компетенции? Но вместо ответа на эти вопросы европейские игроки постоянно повышают ставки, переходя к уже совсем карикатурным формам воздействия на общество, подменяя научный дискурс детскими флешмобами, появлением малолетних сетевых персонажей, бравирующих своим невежеством и пытающихся поучать мировую политическую элиту. А в последнее время – к прямому вандализму, примеры которого почему-то сосредоточены, прежде всего, в Европе. Движение отказа от школьных занятий «за климат», возглавляемой Гретой Тунберг, при всей его сомнительности, стало только весьма невинным началом целого поветрия гораздо более серьёзных и деструктивных акций «климатических» неправительственных организаций (НПО), справедливо заслуживших название вандалов XXI в. Мишенью «зелёных» стали сокровища и шедевры европейской культуры мирового значения, такие как «Маха обнаженная» и «Маха одетая» Франсиско Гойи, «Телега для сена» Джона Констебля, «Весна» Сандро Боттичелли, «Подсолнухи» Винсента Ван Гога, «Девушка с жемчужной серёжкой» Яна Вермеера, «Стога сена» Клода Моне, «Смерть и жизнь» Густава Климта, «Крик» Эдварда Мунка. По объектам «климатических» атак можно изучать историю мировой живописи, причем – классической; сверхмодные абстрактные инсталляции почему-то остались без внимания этих борцов за климат, что наводит на мысли о некоторых других целях подобных движений, выходящих за рамки нашего анализа.

Те же мысли вызывают и такие объекты «климатических» вандалов, как исторические фонтаны: фонтаны Букингемского дворца, римские фонтаны - Треви и Фонтан четырёх рек.

Вряд ли происходящее в Европе можно назвать «хождением по краю», на грани между протестом и вандализмом. Грань уже перейдена, и дальше будет еще жёстче: климатические радикалы переходят к открытому террору.

«Активисты» с удовольствием принимают участие в драках с полицейскими в ходе митингов против строительства сельскохозяйственных водоёмов. Практикуются поджоги и саботаж. Например, в Германии ещё в 2020 г. был подожжён экскаватор на строительной площадке, принадлежащей энергетической компании *RWE*. В январе 2023 г. «активисты» объявили, что два зажигательных устройства вывели из строя поезд с углём в Кёльне.

В одной только германской земле Северный Рейн – Вестфалия, по данным правительства земли, за период с 2019 по 2022 г. было зарегистрировано 43 преступления с применением огнестрельного оружия, 25 опасных вмешательств в железнодорожное сообщение и 216 случаев материального ущерба в связи с угольными шахтами.

Некоторые эксперты утверждают, что импульс этой активности дала книга 2021 г. «Как взорвать трубопровод» Андреаса Мальма, после которой протесты вышли на качественно новый уровень. Однако, на наш взгляд, эта книга стала не более чем катализатором тех процессов, которые были запущены гораздо раньше.

У «климатических» радикалов есть и влиятельная спонсорская поддержка. В частности, радикальные формы протеста поддерживает базирующийся в США т.н. Чрезвычайный фонд по борьбе с изменением климата, который с момента своего создания направил миллионы долларов 95 группам «саботажников».

Поэтому не случаен тот факт, что Чрезвычайный фонд по борьбе с изменением климата был создан в 2019 г. – и сразу начались акции всех структур «климатического» вандализма – *Just Stop Oil*, *Extinction Rebellion* и им подобных. Впрочем, скорее всего, одним спонсором подобные активисты не ограничиваются, но их точный список – тема закрытая, равно как и точные масштабы финансирования. Иначе легенда о стихийно возникающих движениях «добровольных борцов за климат» может посыпаться.

А этого стоящие в тени не допустят – хотя бы потому, что созданные движения имеют далеко идущие цели, выходящие за рамки банального протеста. Интересно: какие? Некоторые из них озвучивают представители германского «Последнего поколения»: они требуют учреждения т.н. общественного собрания – некоего переходного представительного органа, состоящего из произвольно выбранных представителей граждан (список, надо думать, уже заготовлен). В мечтах руководителей движения этот внепарламентский орган должен одобрить меры, которые позволят Германии уже с 2030 г. отказаться от ископаемого топлива. То есть речь идёт об управлении страной вместо правительства, федерального канцлера, не говоря уже о бундестаге. В чистом виде мечта закулисы – управление странами через голову правительств (и без их участия). А это уже пугает: к власти над миром рвутся отпетые неадекваты с кругозором на уровне флешмобов.

Волна «климатического» экстремизма, возникнув в Европе, распространилась за её пределы: «шиногасители» спускают шины автомобилям в Нью-Йорке, в австралийской Канберре объектом нападения стала культовая серия картин Энди Уорхола «Банка с супом Кэмпбелл», выставленная в Национальной галерее. Однако в тех же Соединённых Штатах масштабы «климатического» экстремизма далеки от европейских: почему-то американские спонсоры предпочитают направлять деньги

«саботажникам», прежде всего, в Европу, что подсвечивает очень специфическое распределение ролей между Европой и США в глобальной климатической повестке в целом. В ней Европа, судя по всему, рассматривается в качестве «подопытного кролика», тестового полигона для различных политических технологий, экономических стратегий и финансовых схем климатического характера, в то время как Штаты в большей мере по факту придерживаются экономической целесообразности (при всей официальной климатической риторике). Такое положение вполне объяснимо подчинённым положением Европы и её сомнительной политической субъектностью (об этом подробнее – в следующих главах).

Есть ли во всей эпидемии «климатического» экстремизма реальная опасность для России? Разумеется, да, особенно если учесть, что именно Россия и Китай рассматриваются Западом как главные мишени климатической повестки. И создатели этой политики не упустят ни одного шанса опробовать на нашей стране все разработанные в рамках этой политики инструменты: достаточно вспомнить, как быстро возникло в России движение последователей (а главное – последовательниц) Греты Тунберг, которое моментально обросло бюджетом, активом, акциями и др., и сдулось до поры до времени только под влиянием последних событий.

Звенели в России и другие звонки. В декабре 2022 г. в Санкт-Петербурге «активистки» облили кремом копию картины Бэнкси «Венера». Так что обольщаться не стоит: все риски, связанные с подобным экстремизмом, существуют перед нашей страной в полном объёме. Европа уже показала, что от картин, облитых супом, до подрыва железных дорог – один шаг и даже меньше. Исполнители – одни и те же, те же и сетевые координаторы.

Есть ли в Европе силы, способные противостоять «климатическому» экстремизму? Если говорить о серьёзном, адекватном отпоре – то вряд ли: всё пока не идёт дальше заявлений. Например, 23 ноября 2022 г. член британской палаты общин от Консервативной партии Гарет Джонсон призвал запретить движение Just Stop Oil, назвав его участников не протестующими, а преступниками (формально деятельность последних по созданию хаоса на дорогах Лондона подпадает под определение Акта о терроризме 2000 г.)²⁹. Но это выступление не имело никаких правовых последствий, оставшись своеобразным гласом вопиющего в пустыне.

Конечно, встречаются оригинальные способы реагирования: например, в Лондоне в ответ на порчу картины Ван Гога возмущённый мужчина, загрированный под Ван Гога, облил «экоактивистов» овощным супом. Подобные случаи не исключены и в дальнейшем, но, скорее всего, в виде одиночных курьёзов – эксцессов со стороны людей, которым нечего больше противопоставить жёсткой скоординированной экстремистской сети, подпитанной многомиллионными грантами.

²⁹ John Dunne. Tory MP calls for Just Stop Oil to be proscribed a «terrorist organization» // The London Evening Standard. 23.11.2022. URL: <https://www.standard.co.uk/news/politics/gareth-johnson-just-stop-oil-terrorist-organisation-b1042092.html> (дата обращения: 27.03.2025)

Тем более что гораздо заметнее другая тенденция: попытки представителей европейской элиты подыгрывать экстремистам, тем самым свидетельствуя о своей прямой заинтересованности в продвижении антропогенной гипотезы глобального потепления под видом климатической повестки, что ещё раз подтверждает: у сторонников АГП кончились доводы и возникли проблемы с новыми апокалиптическими прогнозами, представляемыми МГЭИК и сулящими человечеству новые бедствия. А уже приведённые доводы опровергаются реальной температурной динамикой, не подтверждающей правильность прогнозов МГЭИК.

Опровержение климатических моделей создаёт опасную ситуацию для «глобального климатического сообщества»: фактически речь идёт о реабилитации главного обвиняемого в потеплении: CO₂. Признав, что его вклад (а, следовательно, и вклад углеводородной энергетики) в потепление в разы ниже, чем считалось ранее, инициаторы повестки могут оказаться в незавидных ролях. Помимо дискредитации и обвинений в дезинформации мирового сообщества, может рассыпаться весь фундамент гигантской системы глобальных соглашений по климату, включая, прежде всего, Парижское соглашение. Под ударом окажутся все финансовые схемы, связанные с торговлей сокращениями выбросов, с углеродными налогами и неохватным количеством деривативов, формируемых на базе этих схем. Страны – потребители энергии лишатся перспективных направлений шантажа стран – производителей и возможностей перекройки геополитического баланса в свою пользу. Наконец, правительствам западных стран придётся ответить перед своими избирателями за покрываемые за счёт налогоплательщиков колоссальные расходы на экономически неэффективные схемы перестройки национальных энергосистем, прикрываемые климатической риторикой.

Поэтому вполне понятен ответ на вопрос о том, что же заставляет ведущих климатологов скрывать первичные данные, манипулировать цифрами и пугать катастрофами. И чьи интересы защищают пубертатные девицы и юнцы с клиповым мышлением, портящие мировые шедевры и объекты инфраструктуры.

Поговорим об интересах и силах, за всем этим стоящих.

«Зелёные» интересы и практики

Версию о заботе Европы об окружающей среде отметём сразу ради экономии времени. Прежде всего, потому, что климатическая повестка и забота об окружающей среде – вещи совершенно разные. А в ряде моментов, как мы в дальнейшем убедимся, климатическая повестка сохранности окружающей среды прямо противоречит.

Но дело не только в этом: между климатом и экологией есть фундаментальная разница в самом типе проблем. Эта разница – между реальной угрозой, каковой является антропогенное загрязнение окружающей среды, и угрозой виртуальной (версия об антропогенной природе изменения климата). И если существование первой не нуждается в дополнительных подтверждениях (проблема налицо), то вера в существование второй поддерживается только алармистскими прогнозами (регулярно опровергаемыми действительностью) и колоссальным напором

политико-медийного «мейнстрима». Результатом чего стала полная трансформация понимания мировым сообществом экологических угроз (отнесение к которым климата стало одной из важнейших понятийных подмен, давших спонсорам повестки небывалые возможности политических манипуляций).

Следует вспомнить, что к 1970-м гг. экология стала частью мировой политики под давлением очевидных для всех стран сиюминутных угроз и кризисных явлений, разрушающих биосферу планеты. Мировому сообществу не требовалось никаких доказательств для понимания таких явлений, как отравление рек, разлитие нефти в прибрежных водах, кислотные дожди, радиоактивные осадки и т.д. Эта очевидность проблем (равно как и очевидная потребность в коллективных действиях человечества по их решению) породила общий консенсус, выразившийся в создании целого ряда глобальных концепций, правовых конструкций и организационных структур, обслуживающих общую заявленную потребность в решении экологических проблем.

Этот этап (условно именуемый этапом реальных угроз) концептуально отразился в понятиях экологической безопасности и устойчивого развития, обозначающих желаемое состояние биосферы планеты и изменения типа социально-экономического развития, необходимого для этого состояния. Организационно он выразился в появлении глобальных (ЮНЕП, Всемирный совет ООН по устойчивому развитию) и региональных структур, ведущих разработку и координацию действий стран по решению общих экологических проблем. Поскольку в качестве проблем фигурировали реальные угрозы, создавалась возможность точной количественной оценки как самих угроз, так и мер по их предотвращению и/или ликвидации. Это создавало базу для адекватного восприятия любых действий каждой страны и мирового сообщества в целом в отношении подобных угроз и во многом исключало применение в этой сфере политики двойных стандартов и произвольных трактовок.

Однако с середины 1980-х гг. ситуация в этой области стала меняться. Постепенно, наряду с угрозами, верифицируемыми классическими методами точных наук, стали появляться угрозы нового типа, точной верификации не поддающиеся. Уровень актуальности подобных угроз воспринимается с большой степенью произвольности, зависящей от конкретных экспертных оценок и во многом исключая объективные критерии. Внедрение подобных угроз (условно именуемых виртуальными) в мировое общественное сознание происходило и происходит с массовым использованием пиар-технологий. Первой угрозой подобного типа стала т.н. «озоновая дыра» над Антарктикой, позже признанная в качестве глобальной проблемы истощения озонового слоя. Характерной особенностью этой угрозы стало никем не оспариваемое однозначное решение: переход мировой холодильной промышленности на заменители фреона (очень кстати разработанные незадолго до «раскрутки» данной угрозы фирмой «Дюпон»). Отдельные замечания скептиков по поводу недостаточной изученности проблемы и снижения коэффициента полезного действия холодильников в результате перехода с фреона на заменители не были приняты во внимание. В какие-нибудь несколько лет с момента появления первых публи-

каций про «озоновую дыру» был разработан и принят Монреальский протокол, приведший к разрушению криогенной отрасли в ряде стран (включая Россию) и к зависимости этих стран от поставок хладагента из США и Китая.

Очень характерным после принятия Монреальского протокола стал резкий спад интереса в СМИ к проблеме озонового слоя (что косвенно доказывает заказной характер темы в предшествовавший период). Ещё более интересным стало изменение содержания самих публикаций: появились данные, ставящие под сомнение если не саму проблему, то, как минимум, причастность к ней человечества. Наблюдения свидетельствовали, что «озоновая дыра» над Антарктикой почти исчезла в подозрительно короткий промежуток времени. Объяснить это сокращением выбросов фреонов в атмосферу не представляется возможным, поскольку эти выбросы напрямую коррелируют с количеством холодильников и холодильных систем, немалая часть которых в мире до сих пор работает на фреоне. Учитывая это, некоторые исследователи ставят под сомнение ранее считавшуюся признанной связь между истощением озонового слоя и выбросами фреоновых хладагентов. Впрочем, этот первый феномен виртуальной экологической угрозы требует подробного освещения в отдельном материале. Предметом же нашей работы является такая угроза виртуального типа, как глобальное потепление, и базирующаяся на этой проблематике климатическая повестка.

Как и озоновая проблема, проблема глобального потепления была внедрена в мировое сознание с поразительной быстротой. Не выходящая в 1980-х гг. за пределы научных дискуссий гипотеза антропогенного глобального потепления была впервые упомянута в числе глобальных угроз в докладе Римского клуба «Первая глобальная революция», вышедшем в 1990 г. В него впервые для подобных документов была включена климатическая повестка, причём сразу в виде специального раздела с говорящим названием «Глобальное потепление и энергетические аспекты», увязывающего решение проблемы потепления с сокращением потребления нефти и переходом на возобновляемые источники энергии (ВИЭ). В документе прямо призывалось «сократить потребление нефти как основного топливного источника... из-за парникового эффекта»³⁰.

Такая постановка вопроса стала новостью не только для нефтедобывающих стран, но и для специалистов по глобальной экологии, в целом расценивавших тогда тему глобального потепления как слабо изученную. В частности, в опубликованном в том же 1990 г. наиболее авторитетном на тот период издании по глобальной экологии *State of the World* (издание существовавшего до 2017 г. *WorldWatch Institute*, США) раздел по изменению климата отсутствовал, а сама проблема в числе приоритетных не фигурировала.

Но сигнал, поданный мировому сообществу докладом Римского клуба, был принят, климатическая повестка была брошена в глобальный социум и раскручена элитами и масс-медиа в считанные месяцы. Всего через 2 года после выхода доклада Римского клуба на Глобальном саммите ООН по устойчивому

³⁰ King A., Schneider B. The First Global Revolution. Report of the Club of Rome. Club of Rome, 1990. URL: <https://www.clubofrome.org/publication/the-first-global-revolution-1991/> (дата обращения: 01.02.2025).

развитию в Рио-де-Жанейро мировым сообществом принимается Рамочная Конвенция ООН об изменении климата (РКИК ООН), давшая антропогенной гипотезе глобальное признание.

Вряд ли сто́ит особо акцентировать внимание на роли Европы в формировании РКИК ООН: с самого появления МГЭИК и доклада Римского клуба объединённая Европа стала своего рода локомотивом в продвижении климатической повестки и её укоренении в глобальном политикуме. Более того, Евросоюз приложил неординарные усилия к тому, чтобы поставить этот процесс под контроль и на уровне организационном. Речь идёт о территориальном размещении Секретариата РКИК ООН, местом пребывания которого изначально (в 1992 г.) была определена Женева – традиционная локация структур ООН в нейтральной стране. Но в 1996 г. Секретариат РКИК был перемещён в Бонн – бывшую столицу страны – члена ЕС и НАТО, о нейтральности которой говорить не приходится. Такой противоречащий обычной практике ООН шаг объяснялся сильнейшим лоббированием со стороны ЕС и, прежде всего, Германии – лоббированием, границу между которым и подкупом, как хотелось бы надеяться, определяют когда-нибудь в будущем – тема ждёт исследователя.

Зачем это делалось, не составляло особого секрета уже тогда – самореклама Евросоюза, начавшего примерять на себя регалии мирового климатического лидера, вряд ли была в состоянии обмануть серьёзных наблюдателей. Выбранная Евросоюзом роль Дон Кихота, борющегося с ветряными мельницами глобального потепления, оказалась романтической, но неубедительной. Никто в здравом уме и в твёрдой памяти не верил и не поверит, что ЕС способен выбрасывать сотни миллиардов евро на решение проблемы, последствия которой даже по оценкам верящих в них учёных наступят лет через сто, не раньше. Подобной дальновидностью европейские политики никогда не отличались, так что их мотивацию не сто́ит искать в туманных далях грядущего. Всё гораздо проще и циничнее и сводится, прежде всего, к деньгам. Для начала – к прибылям европейского отрасли, определяемой как «экопром».

Экопром как комплекс отраслей и производств, обеспечивающих очистку окружающей среды, развивался по экспоненте начиная с 1960-х гг. Его обороты по всему миру уже к 1990-м гг. оценивались в 800–900 млрд долл. Причём ведущую роль на этом высокотехнологичном рынке играл ЕС, контролировавший более 50% объёма³¹. В немалой степени тому способствовала политика жёстких экологических стандартов и сплошной экологизации промышленности и других видов человеческой деятельности, принятая Евросоюзом. В Европе образовался крупнейший в мире рынок продукции экопрома, соответствующий технологический и производственный потенциал и сформировались политические каналы лоббирования интересов этого комплекса.

³¹ В настоящее время, согласно опубликованному в 2024 г. Лондонской биржей докладу Investing in the Green Economy Report, масштабы мировой «зелёной экономики», если её рассматривать как отдельный сектор, оцениваются на уровне 7 трлн долл.: см. Mark Segal. Green Economy Outperforms Global Market Over Past 10 Years, Second Only to Tech // ESG Today, 11.07.2024. URL: <https://www.esgtoday.com/green-economy-outperforms-global-market-over-past-10-years-second-only-to-tech-lseg/> (дата обращения: 30.03.2025).

Понятно, что экопром не создавался на пустом месте: он возник как следствие жёстких мер, принятых Европейским Сообществом и отдельными европейскими странами по решению реальных экологических проблем, которые к 1960-м гг. вышли на первый план в повестке дня: тогда Рейн именовали «сточной канавой Европы», а промышленные районы Германии и Франции и других стран задыхались от вредных выбросов. И здесь вряд ли сто́ит отрицать очевидные успехи объединённой Европы; она оказалась в состоянии давать эффективный ответ на возникающие кризисные ситуации, создавая работоспособные структуры, программы и схемы, обеспечивавшие решение создавшихся проблем на долгосрочную перспективу. В частности, можно упомянуть т.н. «директиву Севезо», разработанную после аварии в 1976 г. на химическом заводе в Италии с выбросом более 2 тыс. т диоксида и тяжёлыми последствиями для природы и населения. Принятая в 1982 г. «директива Севезо» позволила за 6 лет снизить уровень промышленной аварийности в странах ЕЭС в 4–6 раз (от 400 аварий, в т.ч. 75 крупных, в 1983 г. до 70, в т.ч. 21 крупной, в 1989 г.). Аналогичным образом авария на химическом заводе в Базеле (Швейцария), приведшая в 1986 г. к загрязнению реки опасными химикатами, дала толчок программе по восстановлению Рейна, результатом работы которой стало существенное снижение сбросов опасных загрязнителей и заметное улучшение качества воды.

Сто́ит заметить, что, найдя то или иное эффективное организационно-управленческое решение той или иной экологической проблемы, брюссельские власти его активно развивали, добиваясь дальнейшего улучшения ситуации. Например, та же «директива Севезо» была преобразована в «Севезо II» и ныне действующую «Севезо III». Точно также неоднократно продлевалось действие программы по восстановлению Рейна.

Разбирая особенности европейского стиля решения экологических проблем, отметим следующие важнейшие действующие механизмы.

1. Меры технического регулирования, прежде всего, Директива ЕС по большим предприятиям, использующим процессы горения, и Директива ЕС по интегрированному контролю и предотвращению загрязнения окружающей среды. Эти директивы предусматривают постепенное снижение эмиссии путём совершенствования технологии сгорания и улучшения эффективности фильтров очистки продуктов сгорания. Ведущая концепция директив – внедрение стандартов на базе «лучших имеющихся технологий». Несоответствие стандартам, как правило, чревато серьёзными финансовыми санкциями для провинившегося, что, естественно, становится стимулом к их соблюдению. Следует добавить, что внедрение новых экологически более безопасных типов оборудования, как правило, также стимулируется различными льготами на уровне ЕС и национальных правительств – от налоговых скидок до прямого субсидирования. При всей универсальности технических норм у них есть один недостаток – относительная негибкость. Подход к снижению эмиссии на базе «лучших существующих технологий» стимулирует к активным действиям только тех, кто эти технологии ещё не внедрил. Для всех остальных мотивация здесь практически отсутствует, и на сокращение эмиссии из их источников вряд ли

стоит рассчитывать. Негибкость технических норм связана также с их малыми возможностями учёта экономических факторов и главным образом – затрат на внедрение технологий. При равном распределении заданий на снижение эмиссии между отраслями неизбежны конфликтные ситуации, связанные с разницей в отраслевых удельных затратах на сокращение эмиссии. Та же проблема может возникнуть и на предприятиях одной отрасли.

2. Экологические соглашения. Этот вид экологической политики ЕС был впервые обозначен в 1996 г. в Коммюнике Еврокомиссии Европарламенту и Совету ЕС (СОМ (96) 561). Суть соглашений – в достижении добровольной договорённости с теми или иными отраслями о снижении объёмов загрязнения окружающей среды или улучшении экологических параметров продукции. Первым примером соглашения, относящегося к эмиссии парниковых газов, стало заключённое в 1998 г. соглашение с Европейской ассоциацией автостроителей и Японской автостроительной ассоциацией (в 1999 г. к нему присоединилась также Корейская ассоциация производителей автомобилей). В соответствии с этим соглашением эффективность использования топлива во вновь производимых автомобилях с 1995 г. по 2008 г. должна была возрасти на 25% (пропорционально должны были сократиться объёмы выброса парниковых газов на единицы мощности)³². В то же время, эффективность в рамках отдельных соглашений может и не приводить к общим позитивным сдвигам. Если обязательства промышленности сводятся к улучшению экологических параметров продукции, то при общем росте объёмов производства общий эффект может быть и негативным.

3. Прямые процедурные ограничения при вводе в действие новых крупных источников эмиссии. На сооружение всех новых установок подобного типа уже в 1970-х гг. требовалось обязательное разрешение. В дальнейшем был сделан переход на повсеместное использование такого критерия, как «лучшие имеющиеся технологии» при выдаче разрешений на строительство и эксплуатацию таких источников. Хотя, строго говоря, эта мера является не средством снижения эмиссии, а способом регулирования её роста. Здесь экологические цели вступают в прямое противоречие с целями экономического развития, что во многом ставит под вопрос эффективность данной меры.

4. Политика ЕС по сокращению государственных субсидий угольной промышленности. Эта политика, проводимая на протяжении ряда десятилетий, начиная с 1970-х гг., уже привела к серьёзным сдвигам в европейском энергобалансе. Почти полностью прекратилась добыча угля во Франции и Бельгии, и резко снизились объёмы добычи в ФРГ. В Великобритании либерализация национального энергетического рынка разорвала традиционные связи между угольными шахтами и электростанциями, облегчив последний переход на природный газ. В начале 1990-х гг. была принята директива ЕС, рассчитанная на период с 1994 по 2003 г. и предусматривавшая дальнейшее сокращение субси-

³² С.А. Рогинко. Киотская рулетка: призы и ловушки Киотского протокола. Рос. акад. наук, Ин-т Европы. М. «Огни», 2003. http://cttigjea.darhosting.com/tid_gpuevl_1/hriizn_296.html?i=1 (дата обращения: 30.03.2025)

дий и закрытие шахт. Хотя, как показали последующие годы, снижение производства угля не обязательно означало сокращение объёмов его использования. Дорогостоящий европейский уголь замещался более дешёвым импортным, ввозимым в основном из Южной Африки, Австралии и США.

5. Меры в области энергосбережения и повышения доли энергии из возобновляемых источников в энергобалансе стран ЕС. Сюда относятся достаточно разнообразные меры по повышению эффективности энергоснабжения и энергопотребления. В частности, одной из последних тенденций в данной области является развитие совмещённого энерго- и теплоснабжения (т.е. давно и хорошо знакомых в нашей стране ТЭЦ). Например, Великобритания и Германия уже в 1990-х гг. запланировали увеличить мощности ТЭЦ в 2 раза с 2000 по 2010 г.; значительный рост в этот период был намечен и в Нидерландах (с 8 млн кВт до 15 млн кВт). В Германии перестройка систем энергоснабжения в землях бывшей ГДР шла, прежде всего, на основе районных ТЭЦ. Меры по повышению эффективности энергопотребления затронули промышленность и транспорт, домашнее хозяйство и сферу услуг. К концу 1990-х гг. была разработана и принята программа ЕС по развитию альтернативной энергетики *ALTENER-2* («Стратегия и план действий по возобновляемым источникам энергии»). Цели этого документа были достаточно амбициозны: к 2010 г., согласно программе, доля возобновляемых источников в выработке энергии в ЕС должна была возрасти до 12%³³. Это очень много, если учесть, что в большинстве стран ЕС доля альтернативной энергетики тогда не превышала 2% в общем балансе электроэнергии (исключением является Германия, в которой эта доля составляет 5%). Все эти работы стимулировались, в частности, тем, что энергия, производимая из возобновляемых источников, не облагается налогом (в отличие от других источников). Учитывая постоянный рост налогов на энергию, мотивация энергопроизводителей в этом направлении со временем усиливается.

6. Законодательство по депонированию отходов (Директива *Landfill 1999/91/EC*). Целью этого направления работы является, прежде всего, снижение выделений метана, образующегося на свалках за счёт разложения органических веществ (на этот источник приходится более 33% общих выбросов метана в рамках ЕС). Директивой *Landfill*, принятой в апреле 1999 г., предусматривалось снижение доли органических разлагающихся компонентов в депонируемых отходах до 75% к 2006 г., до 50% к 2009 г. и до 35% к 2016 г. (с четырехлетней отсрочкой для Великобритании, Ирландии и Испании)³⁴.

7. Налогообложение топлива, энергии и выбросов парниковых газов. Начиная с 1990-х гг. КЕС вела активную разработку и лоббирование идеи единого налога на ПГ на уровне ЕС. Первоначально предлагалась концепция

³³ Council Decision on ALTENER II programme. CORDIS - EU research results. <https://cordis.europa.eu/article/id/10438-council-decision-on-altener-ii-programme> (дата обращения: 30.03.2025)

³⁴ Council Directive 1999/31/EC of 26 April 1999 on the landfill of waste. Official Journal of the European Communities, L 182, 16 July 1999. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=OJ:L:1999:182:TOC> (дата обращения: 30.03.2025)

единого налога на CO₂, создающего прямую мотивацию к снижению выбросов с учётом экономических условий каждой страны. Однако предложенный механизм межстрановой «гармонизации» оказался слишком сложным, во многом сводящим на нет саму идею единого налога. Тогда подход был модифицирован: новой идеей стал энергетический акциз. Предложения по введению нового единого энергоакциза в начале 2000-х гг. были заблокированы в Совете министров ЕС усилиями ряда стран, противящихся транснациональному налогообложению. Однако Еврокомиссия не оставляла намерений реализовать свои планы, причём энергоакциз – не единственный из них. Другая идея Комиссии, появившаяся уже тогда – ввести единый налог на авиационное топливо, который будет действителен не только для авиакомпаний стран ЕС, но и для авиакомпаний третьих стран (что из этого вышло – будет описано в следующих главах).

Отвергая идею единого антиэмиссионного налога на уровне ЕС, страны ЕС на национальном уровне уже в 1990-е гг. охотно использовали такое законодательство. Налогами облагается, прежде всего, топливо и электроэнергия. В частности, в Германии было предусмотрено ежегодное повышение налогов на бензин и дизельное топливо на процент, превышающий уровень инфляции (в 1999 г. рост его составил 10%). В конце 1990-х с появлением во власти партии «зелёных» федеральное правительство заявило о необходимости введения новых налогов на потребление энергии и существенного повышения платы за автомагистрали и налогов на моторное топливо. «Закон о продолжении реформы экологического налогообложения», принятый бундестагом в декабре 1999 г., предусматривал четырёхступенчатое повышение налогов на различные виды топлива в период с 2000 по 2003 г.³⁵

Аналогичную позицию заняли и некоторые другие страны ЕС. В Великобритании, например, был введён т.н. «эскалатор топливного налога» – практика, согласно которой налог на топливо растёт каждый год на 5% выше уровня инфляции. Практика ежегодного повышения налогов на топливо и энергию была введена также в Нидерландах и Австрии.

В то же время, далеко не все меры подобного характера внедрялись успешно. От некоторых из них приходилось отказываться, другие – сокращать. Так, например, введённый в 1993 г. в Великобритании правительством консерваторов налог на добавленную стоимость на топливо для отопления жилья стал мишенью номер один, со сменой Кабинета. Этот 17,5% налог бил все рекорды непопулярности, и его снижение до 5% стало одной из первых мер пришедшего в 1997 г. правительства Тони Блэра. Окончательно отменить его мешал тот факт, что на отопление жилищ приходится 25% всей эмиссии CO₂ в Великобритании, и намерение снижать эти объёмы должно быть хотя бы обозначено.

³⁵ Gesetz zur Fortführung der ökologischen Steuerreform. Vom 16. Dezember 1999. Bundesgesetzblatt Jahrgang 1999 Teil I Nr. 56, ausgegeben zu Bonn am 22. Dezember 1999. https://www.bgbl.de/xaver/bgbl/start.xav?startbk=Bundesanzeiger_BGBl&jumpTo=bgbl199s2432.pdf#/text/bgbl199s2432.pdf?_ts=1744043382361 (дата обращения: 30.03.2025)

В Германии также возникали серьёзные конфликты, связанные с новыми экологическими налогами; противники этих налогов резонно утверждали, что уровень налогообложения топлива в Германии и так уже существенно выше, чем в соседних странах, и в 3 раза выше, чем в США. Это отражалось на цене топлива и приводило к курьёзам. Так, на германских территориях, прилегающих к Люксембургу, уже в 1990-е гг. почти невозможно было найти действующую автозаправочную станцию – практичные немцы предпочитали заправляться у соседей по более низким ценам.

Через все направления экологической (а позже – и климатической) политики ЕС на протяжении десятилетий красной нитью проходят такие особенности, как:

- установление амбициозных целей, не всегда коррелирующих с возможностями их выполнения;

- жёсткое техническое нормирование и регулирование, доходящее до формирования списка «экологичных» и «неэкологичных» технологий;

- серьёзные карательные меры за несоблюдение норм – от чувствительных штрафов (принцип «загрязнитель платит») до реальных сроков заключения (принцип «загрязнитель сидит»);

- акцент на механизмы налогообложения, с переходом прав введения налогов и установления ставок от национальных правительств к Евросоюзу (который в перспективе наделяется и правом экстерриториального налогообложения).

Практика ЕС на протяжении ряда десятилетий базировалась, прежде всего, на мерах технического регулирования и экологических стандартах, распространённых на все сферы, входящие в юрисдикцию ЕС. На уровне Евросоюза – это политика т.н. отраслевой (секторальной) экологической интеграции, в рамках которой были разработаны системы показателей (индикаторов), по которым оценивается адекватность всех направлений политики ЕС поставленным целям. На уровне стран, отраслей, предприятий были установлены свои контрольные цифры по общим объёмам выбросов, удельные нормативы (на единицу выпускаемой продукции), обязательства по внедрению лучших доступных технологий и др. Все эти особенности так или иначе учитывали и учитывают особенности Европы как лидера в сегменте экопрома, и, как мы увидим в дальнейшем, определили стиль действий Евросоюза в мировом сообществе во всех форматах климатической повестки. Стиль, который можно было сразу определить как экспансионистский, рассчитанный на охват нормами (и налогами) ЕС всего мира.

Переход от экологии к климату как главной теме мотивирован теми же факторами. Уже в 1980-е гг. темпы развития экопрома замедлились – начали сказываться естественные пределы экологизации промышленности, задаваемые уровнем конкурентоспособности товаров. Членство в ВТО не позволяло странам ЕС идти на прямое субсидирование экопрома, поэтому идеальным вариантом увеличения сбыта его продукции мог бы стать перенос норм ЕС в части экологизации промышленности на другие страны. И тут очень кстати подвернулась проблема глобального потепления.

Вернёмся к началу 1990-х гг. и просчитаем на несколько ходов вперёд действия Евросоюза. Что ему требовалось, чтобы экопром стран ЕС имел гарантированный сбыт? Правильно, следовало добиться, чтобы стандартом в области

снижения выбросов ПГ стали европейские технологии и европейское оборудование. Отсюда – постоянный акцент ЕС на внутренние меры и на выработку в т.н. лучших технологических стандартов (наилучших доступных технологий). Уже в 2001 г., когда Киотский протокол ещё не был введён в действие, презентация базы данных по технологиям для него уже прошла на Конференции ООН по климату в Марракеше (КС-7, ноябрь 2001 г.). Нетрудно догадаться, что российских технологий в этой базе не было ни одной – в нашу страну даже с запросами по этому поводу никто не обращался.

Кроме этого, ЕС с 1990-х гг. жёстко перекрывал любые пути снижения выбросов парниковых газов, лежащие вне его технологического контроля. Взять, например, ядерную энергию, переход на которую с углеводородного топлива гарантированно снижает выбросы до нуля. На Боннской конференции ООН в июле 2001 г. (КС-6 ч. 2) Евросоюз устроил настоящую битву, добиваясь запрета на включение строительства АЭС в состав проектов, ведущих к сокращению эмиссии парниковых газов. Понадобилось стойкое противодействие России, Канады и некоторых других стран, чтобы превратить жёсткую запретительную формулировку в рекомендательную.

Ещё один пример – история с т.н. «поглотителями» CO₂, к которым относятся, прежде всего, леса. Ими богата Россия и Канада, но никак не Европа. Поэтому позицию Евросоюза нетрудно было предугадать: он до последнего отказывался даже обсуждать вклад лесных массивов в выполнение странами Киотского протокола. Только выход США и перспектива полного развала Протокола вынудили ЕС на сговорчивость, но лимиты на поглощение лесами CO₂ были согласованы на Боннской конференции ООН по климату просто мизерные. Например, российские лимиты превосходили японские в каких-нибудь полтора раза. Когда же на следующей конференции в Марракеше российская делегация добилась пересмотра этих решений в пользу России, на президента РФ Владимира Путина обрушились жалобы из Европы на коварство русских, мешающих спасению планеты.

В тех же случаях, когда речь идёт о «внутренних» мерах, ЕС действует без оглядки на глобальные климатические конструкции и нормы. Например, лесные проекты (не говоря уже о ядерных) были полностью исключены из перечня проектов Совместного осуществления и Чистого развития (механизмы Киотского протокола, ст. 6 и 12 КП), хотя правилами Схемы торговли сокращения выбросов парниковых газов в ЕС предусматривался допуск единиц сокращения, генерируемых в проектах, реализуемых в рамках этих механизмов.

И, наконец, о главном – о том, что, собственно говоря, представляют собой технологии снижения выбросов парниковых газов. С момента подписания Киотского протокола ЕС выступал за самое широкое понимание этого термина, включая все виды технологического усовершенствования изделий и процессов, ведущих к сокращению выбросов ПГ непосредственно или косвенно, например, через снижение энергоёмкости и повышение КПД. Такое понимание давало возможность «подогнать» под проектное финансирование в рамках механизмов Киотского протокола практически любой проект технологической модернизации в

России или в третьем мире. С этим никто не спорил, не желая лишать себя возможных инвестиций. Но была и другая сторона медали – потенциальное расширение сферы контроля и санкций в рамках Киотского протокола на все отрасли производства и все товарные позиции торговли во многих странах мира. Для ЕС это был шанс поставить под свой контроль промышленность всех стран, принявших на себя обязательства по Киотскому протоколу; тем самым ЕС надеялся создать гигантскую новую сферу своего влияния в мире.

А вот это уже было серьезно – на порядок серьезнее всех интересов экопрома вместе взятых. Речь шла о попытке Европы вырваться из подконтрольного США мирового экономического порядка, создававшегося на протяжении всего послевоенного периода. «Раунд Кеннеди», «уругвайский раунд» и другие этапы переговорного процесса в рамках Генерального соглашения о тарифах и торговле (ГАТТ) и Всемирной торговой организации (ВТО) свели уровень импортных пошлин в среднем до 3,5%, фактически обесмыслив ЕС как таможенный союз. К 1990-м гг. свобода манёвра против торговых конкурентов сузилась для ЕС как шагреновая кожа, ограничившись антидемпинговыми разбирательствами и использованием некоторых технических барьеров (яркий пример – скандал с шумовыми нормами против российских самолётов).

Подобные санкции, однако, есть палка о двух концах; их применение чревато ответными мерами конкурентов. Куда проще разбираться с оппонентами, имея в руках легитимные нормативы и структуры, принятые на уровне ООН – этому серьёзный отпор попросту невозможен. И тут надо по достоинству оценить усилия ЕС, предпринятые для того, чтобы поставить под контроль переговорный процесс по Рамочной конвенции ООН об изменении климата и по Киотскому протоколу. Описания этих усилий хватит не на одну книгу – от уже упоминавшегося скандального переноса Секретариата Рамочной конвенции ООН из Женевы в Бонн до граничащих с подкупом мероприятий по финансированию развивающихся стран, странном образом по времени совпадающих с их голосованием по важным для Евросоюза вопросам.

Глава II

Европа в глобальном климате: первые шаги

Начнём с самых заметных конструкций глобального климатического регулирования: РКИК ООН, Киотский протокол и Парижское соглашение. Эта правовая конструкция («Рамочная конвенция ООН – Киотский протокол – Парижское соглашение») уникальна, она не имеет аналогов в международной практике. Например, в рамках конструкции Киотского протокола процедуры его выполнения на равных обсуждались (и голосовались!) как принятыми обязательствами странами, так и странами, никаких обязательств на себя не бравшими. Только в таком странном правовом пространстве развивающиеся страны могли выступать с инициативами о жёстких санкциях за несоблюдение обязательств по Протоколу. Или требовать ввести систему «стукачества» стран друг на друга по поводу невыполнения обязательств, причём арбитром при этом предполагался Секретариат Рамочной конвенции. Все эти инициативы развивающиеся страны озвучили на Конференции ООН по климату в Марракеше (КС-7) всего через три месяца после решения ЕС о выделении им ежегодного финансирования на борьбу с глобальным потеплением в размере 640 млн долл. в год с обещанием удвоить эту цифру начиная с 2005 г. Стоит ли добавлять, что эти так кстати появившиеся инициативы были тотчас поддержаны ЕС?

Своеобразная логика заложена и в конструкцию Парижского соглашения, формальной основой с точки зрения обязательств стран является принцип добровольности вклада каждой страны в решение глобальной проблемы климата. Но при этом вопрос о том, что является вкладом, для развитых и развивающихся стран решается по-разному. Если для развитых стран предусмотрены только абсолютные количественные сокращения выбросов, то развивающимся странам в этом вопросе дана свобода выбора. Под вкладом могут пониматься любые относительные сокращения при общем росте: снижение удельных выбросов на единицу валового внутреннего продукта (ВВП), на душу населения и даже по сравнению со сценариями т.н. «обычного бизнеса». Последние, как правило, являются прогнозами, зачастую далёкими от реальности и считающимися на базе самых высоких по выбросам сценариев. Тем самым Парижское соглашение по факту является системой «двух треков», содержательно разных, но формально объединённой общей конструкцией. Неравноценность вкладов разных типов стран видна на поверхности, и уже при её появлении было понятно, что она со временем станет предметом острых разногласий.

Равноценность таких разных вкладов, как абсолютные сокращения и снижение карбоноёмкости ВВП при их фактическом росте являлась уязвимым для критики принципом, но другого результата в глобальных переговорах ООН по климату добиться не удалось. Для удобства переговорного процесса соображения о неравноценности и даже несопоставимости таких разных типов вкладов были отложены в сторону; тем самым развивающимся странам был дан карт-бланш на неограниченное увеличение выбросов. А если учесть, что на эти страны уже

сейчас приходится основная часть выбросов в мире и их доля постоянно растёт, ситуация на 15–20 лет вперёд прогнозируется без труда. Общие выбросы в мире будут расти, и усилия развитых стран по сокращению их у себя не смогут компенсировать их рост в странах развивающихся. Вполне предсказуемый результат действия глобальных климатических конструкций может выглядеть следующим образом: конструкции действуют, переговоры ведутся, а выбросы растут.

Зачем это нужно Европе, которая десятилетиями трубит о грядущем климатическом апокалипсисе и о своём желании добиться сокращения именно глобальных выбросов? Помимо интересов экопрома, у Европы давно просматривались другие задачи: созданная ею дымовая завеса заявлений о глобальном потеплении скрывает каркас формируемой системы контроля над международной торговлей и мировой экономикой. Эта система открыто альтернативна ВТО, в перспективе она может дать ЕС невиданные возможности произвольных решений и открытого диктата. Уже в конце 1990-х гг. стало понятно, что для ЕС запрет импорта любой продукции из любой страны на основании высокой энергоёмкости соответствующих производств или неиспользования ими рекомендуемых технологий – это лишь один пример возможных последствий. Можно пойти и дальше – вплоть до закрытия «неудобных» отраслей и предприятий. Развалила же Россия свою криогенную промышленность в полном соответствии с Монреальским протоколом – ещё одной виртуальной международной правовой конструкцией, призванной якобы защищать озоновый слой планеты (на деле речь шла о принудительной замене старых хладагентов новыми, разработанными фирмой «Дюпон» и переходе России от собственного производства к 100% импорту этого продукта). Значит, как решили в Европе в 1990-х гг., возможны и следующие шаги, одним из которых стало введение пограничного углеродного налога ЕС, который будет подробно рассмотрен в следующих главах.

Но вернёмся к Киотскому протоколу как первой глобальной конструкции с реальными (для отдельных стран) обязательствами в области климата (РКИК ООН носит общий характер и конкретных обязательств стран не содержит). Следует особо отметить, что Киотский протокол исторически продвигался, прежде всего, как инициатива ЕС. Поэтому переговоры по этой конструкции стали дебютом для глобальных амбиций Евросоюза, первой попыткой выставить в качестве мировых свои традиционные подходы: завышенные цели сокращения выбросов, жёсткие штрафные санкции, глобальный углеродный налог, громоздкие механизмы исчерпывающего контроля по всем отраслям экономики и т.д.

Но намеченная экспансия сорвалась: главным оппонентом ЕС выступили Соединённые Штаты, предпочитавшие в любой глобальной конструкции сохранять для себя свободу рук (отстаивая которую, Штаты обеспечивали её и для других стран – членов ООН). Разница в подходах двух ведущих игроков выявилась сразу, практически по всем значимым позициям Киотского протокола. Если за полгода до конференции ООН по климату (КС-3, Киото, декабрь 1997 г.) Евросоюз настаивал на общем сокращении выбросов на 10%, а к переговорам в Киото повысил планку до 15%, то США исходили из «нулевого варианта» – возврата объёмов эмиссии к уровню 1990 г. (своего рода компромисс предлагала хозяйка конференции Япония – 5% сокращения). 1990 год в качестве базового по обяза-

тельствам в рамках Протокола удалось согласовать не без труда: первоначально США намеревались облегчить свои задачи, выбрав в качестве базового 1995 год. В итоге одобренная общая цифра в 5,2% сокращений для стран, принявших обязательства, оказалась существенно ближе к намёткам Соединённых Штатов (ещё ближе она оказалась к умеренной позиции Японии).

Разногласия между ЕС и США возникали и по типам газов, включаемых в зачёт обязательств. Евросоюз требовал учёта лишь одного газа – CO₂; США настаивал на включении всех шести парниковых газов, что обеспечивало немалую свободу манёвра при выполнении обязательств (и, кстати, затрудняло контроль). Своего американцы добились.

Своеобразную позицию занял Евросоюз в отношении дифференциации обязательств по странам. ЕС предлагал для всех стран одинаковый процент снижения выбросов, чем сразу настроил против себя почти всех партнёров по переговорам в Киото. Последним уже было известно об «углеродном пуле» – соглашении в рамках ЕС, согласно которому Евросоюз принимает общие обязательства от имени всех своих стран в целом. Далее обязательства распределялись по странам ЕС далеко не в равной мере: на одни страны приходились значительные сокращения, в то время как другим разрешалось даже увеличить свои выбросы.

Формально согласно Киотскому протоколу (Приложение В) обязательства каждой из 15 стран ЕС составляли 8%. Однако реальные показатели, намеченные в рамках ЕС для отдельных стран, были весьма далеки от этой цифры. Например, для Германии и Дании было запланировано снижение эмиссии на 21%, а для Люксембурга ещё больше – 28%. В то же время, некоторые страны, согласно планам ЕС, собирались не сокращать объёмы выбросов ПГ, а, напротив, существенно их увеличить. Так, по Испании был намечен рост эмиссии на 15%, а по Португалии – даже на 21%³⁶. Так что зафиксированные официально в Протоколе обязательства по каждой из стран ЕС можно было считать, в известной степени, номинальными. Их расхождение с реальной картиной было заведомо запрограммировано.

Такая, на первый взгляд, противоречивая ситуация стала возможной благодаря п. 4 Протокола, разрешающего совместное выполнение странами обязательств. Именно она стала основой создания «углеродного пула» странами ЕС, позволившего перераспределить нагрузку между странами при общем безусловном выполнении обязательств 8% снижения эмиссии на уровне ЕС в целом. Политическое соглашение по этому поводу было достигнуто между странами ЕС в июне 1998 г. За счёт более развитых и экономически сильных стран, принявших на себя дополнительные обязательства, создавалась возможность роста экономики (и, разумеется, увеличения эмиссии) в менее развитых странах. Тем самым выполнялась другая приоритетная цель ЕС – сокращение разрыва в уровнях экономического развития между странами. Политика в этой области для ЕС традиционна, и согласованные программы ЕС не собирались пересматривать. Более того, сам п. 4 Протокола был включён в него по инициативе ЕС, разработавшего соответствующие формулировки в качестве компромисса

³⁶ Kyoto 1st commitment period (2008–12). Directorate-General for Climate Action. European Commission. https://climate.ec.europa.eu/eu-action/international-action-climate-change/kyoto-1st-commitment-period-2008-12_en (дата обращения: 30.03.2025)

между климатическими и экономическими приоритетами. Так что обязательства каждой страны ЕС в рамках Протокола можно было считать «виртуальными»; реальные обязательства стран были официально сообщены ЕС Секретариату РКИК после ратификации Протокола.

Кроме уровня экономического развития, при распределении нагрузки в рамках «углеродного пула» учитывались и другие моменты. Так, в частности, принимались во внимание упреждающие действия стран, снижавшие размеры выбросов ПГ в предшествующие периоды, такие как французская программа перехода на использование ядерной энергии, экологические программы скандинавских стран. В итоге эти страны оказались в более выгодном положении: обязательства Франции и Финляндии по снижению эмиссии оставили на уровне 0%, а Швеции было разрешено даже увеличение на 4%.

Принцип «углеродного пула» привлекал своей гибкостью и рациональной постановкой во главу угла экономической целесообразности, хотя смущало заложенное в нём негласное (но подразумевающееся) равенство граждан всех стран ЕС в правах на выбросы. Тем, кто выбрасывает меньше сейчас, выдавалась своего рода индульгенция, позволяющая выбрасывать больше в дальнейшем. Этот подход был интересен для тиражирования на мировом уровне, но объединённая Европа, столь активно навязывавшая всему миру свои форматы и механизмы, в данном случае скромно решила оставить разумную дифференциацию обязательств для себя. Всем остальным жёстко навязывалась плоская шкала обязательств без какого-либо учёта климатических, географических и социально-экономических факторов. Такое нежелание использовать дифференцированный подход в отношении остальных государств сразу же вызвало негативную реакцию всех партнёров по переговорам. Позиция США, предлагавших утвердить различные уровни снижения для разных стран, на этом фоне смотрелась более чем выгодно; именно она, в конечном счёте, и одержала верх.

В итоге обязательства в рамках Протокола на т.н. Первый отчётный период 2008–2012 гг. (взятые на себя только индустриальными странами) по отношению к базовому 1990 г. были утверждены следующими:

- Евросоюз должен сократить выбросы на 8%;
- США – на 7%;
- Япония и Канада – на 6%;
- Страны Восточной Европы и Прибалтики – в среднем на 8%;
- Россия и Украина – сохранить среднегодовые выбросы в 2008–2012 гг. на уровне 1990 г.

Не нашло поддержки и другое предложение, которое активно лоббировал ЕС – глобальный налог на выбросы парниковых газов. Первоначально, правда, оно вызвало интерес отдельных развивающихся стран, понадеявшихся, что эти налоговые поступления станут для них ещё одним источником дохода. Однако жёсткая оппозиция США и некоторых других государств вынудила ЕС снять это предложение с повестки дня.

Аналогичная судьба ждала и другую разработку Евросоюза: идею обложить страны большими штрафами в случае невыполнения обязательств, а эти штрафы – направлять на помощь развивающимся странам. Сама идея была хорошо

разработанной двухходовкой, рассчитанной на активную поддержку «третьего мира». Предлагая её, ЕС пытался сыграть на контрасте с позицией США, настойчиво требовавших от развивающихся стран включиться в режим выполнения обязательств. По всей вероятности, США исходили из того, что объём финансовой помощи, оказываемой ими этим странам, давал им право выдвигать подобные требования; однако развивающиеся страны были совсем не готовы идти на дополнительные уступки в обмен на то, что ими уже получено. Понятно, что подход ЕС привлекал их намного больше. Убедившись в этом, Евросоюз начал тиражировать такой подход, неизменно делая жесты в адрес стран «третьего мира» при выдвигании всех своих инициатив. Стали складываться блоковые отношения между ЕС и Альянсом малых островных государств, группой наименее развитых стран и некоторыми другими группами в переговорном процессе по РКИК ООН, которые впоследствии многое определили в политическом пейзаже вокруг Киотского протокола и Парижского соглашения.

Что же касается штрафов в пользу бедных стран «третьего мира», то Соединённые Штаты не стали напрямую отметить эту идею. Они её трансформировали в модель инвестиций в проекты сокращения выбросов в этих странах – так на свет появилась концепция проектов чистого развития. В ней все оказалось лучше сбалансировано – и помощь как главная цель, и роль развитых стран не как провинившихся, а как инвесторов, и, что важнее всего, добровольность участия.

Вообще говоря, Соединённые Штаты на этапе подготовки Киотского протокола добились почти всего, чего хотели – в отличие от ЕС (см. табл. 1).

Табл. 1. Сравнение предложений ЕС по основным положениям Киотского протокола и соответствующих решений Конференции сторон РКИК ООН в Киото (декабрь 1997 г.)

Содержание пункта	Предложение ЕС	Решение Конференции сторон РКИК ООН в Киото
Общий уровень снижения выбросов парниковых газов в странах Приложения В	15%	5,2%
Парниковые газы, включаемые в Протокол	CO ₂	Все 6 парниковых газов
Учёт стоков (поглотителей)	против	Принято
Углеродный налог	за	не принято
География выполнения обязательств	приоритет «домашних мер»	не принято
Торговля сокращениями выбросов	против	Принято

Источник: составлено автором

ЕС требовал включить в Протокол длинный список обязательных действий и мер, которые странам следовало предпринять во всех сферах деятельности (т.н. «политик и мер»). Список был чрезвычайно детализирован и, естественно, в полном соответствии с практикой ЕС, влёл за собой создание громоздких механизмов исчерпывающего контроля (если не забывать, что контролю подлежа-

ли все отрасли экономики, нетрудно представить во что бы это выливалось для стран). В итоге от обязательных «политик и мер» по настоянию США и ряда других стран отказались – в Протоколе они носят рекомендательный характер.

Немало споров вызвал вопрос о географии выполнения странами принятых на себя обязательств. Евросоюз настаивал на исключительно «домашних» мерах, реализуемых каждой страной в пределах своих географических границ. Позиция США сводилась к полной свободе рук по поводу того, где и каким образом та или иная страна получает согласованный объём сокращения выбросов ПГ. Ключевую роль здесь играла торговля сокращениями выбросов – американский ответ на идею ЕС о налогообложении эмиссий ПГ. Европейцы очень опасались, что США смогут использовать своё влияние на Россию и страны Восточной Европы с тем, чтобы приобрести там сокращения выбросов на эксклюзивной основе и по низкой цене, не сделав почти ничего для уменьшения выбросов у себя дома. Тем не менее, пункт о торговле сокращениями выбросов вошёл в Протокол, дав многим основание говорить о рыночном перевороте в экологии.

Не удалось ЕС приблизить и сроки выполнения Протокола, взяв в качестве расчётного года 2005-й. Соединённые Штаты добились переноса на 2010 г., сделав его центральным в отчётном периоде (с 2008 по 2012 г). Даже длительность отчётного периода, которая первоначально предлагалась Евросоюзом в 4 года, не устроила США. По продолжительности она могла совпасть со сроками одного президентского правления в Штатах, и в случае успешного выполнения ими обязательств это достижение считалось бы заслугой лишь одной администрации и одной партии, что по американским меркам политически некорректно. И с этими капризами ЕС пришлось считаться – отчётный период в итоге составил 5 лет.

Казалось бы, все американские требования учтены, включая даже внутриполитические прихоти. И всё-таки через три с небольшим года Соединённые Штаты вышли из Протокола. Вышли со скандалом, срежиссировав эту акцию в максимально унижительной для Европы манере.

Акция стартовала 13 марта 2001 г., открывшись письмом Дж. Буша-младшего в сенат, в котором он отказывался от поддержки Протокола. Известие об этом вызвало в Евросоюзе настоящий шок: от имени стран ЕС к Дж. Бушу обратился канцлер Германии Герхард Шрёдер. В послании Шрёдер призывал президента США отказаться от занятой позиции или хотя бы не принимать стратегических решений по этому вопросу, не обсудив его в деталях в ходе предстоящего визита канцлера в США. Визит намечался на 29 марта 2001 г. А 28 марта, когда в Европе был уже вечер, в Вашингтоне было официально объявлено о выходе США из Протокола.

Что же стояло за этой оглушительной пощёчиной, которую Вашингтон влепил объединённой Европе? Только ли неотесанность и провинциальность Дж. Буша-младшего, о которой после этого случая не написал только ленивый? С этим трудно согласиться: политические шаги Буша-младшего готовились опытной командой, унаследованной им от Буша-старшего. Считать, что такие эксперты могли так взорвать ситуацию в мире просто по ошибке – по меньшей мере, наивно. А если всё было сделано намеренно, возникает вопрос: зачем?

Ответ на этот вопрос невозможен без понимания стратегических перемен в глобальной роли США на смене веков, включая отношения с Европой. Новое осозна-

ние Соединенными Штатами себя как единственной супердержавы потребовало новых стереотипов поведения на мировой арене. Избегать внешней подконтрольности и любыми путями сохранять свободу рук – это тактика великой державы с особым статусом, который США придерживались до конца 1990-х гг. во многих международных вопросах (не только по Киотскому протоколу).

Если ещё в 1980-х гг. такое поведение было абсолютно логичным, то после распада СССР и приобретением США статуса единственной супердержавы у многих американских политиков появился соблазн резко сменить линию поведения. И если во времена де Голля, Миттерана, Брандта и Коля Штаты вынужденно подыгрывали Западной Европе, всячески (в т.ч. и в мировом сообществе) формируя её как парадную витрину Запада, поддерживая её имидж уважаемых глобальных игроков, то к концу 1990-х гг. эта необходимость окончательно отпала. И США решили больше не церемониться, тем более что претензии ЕС на роль глобального климатического лидера начали серьёзно раздражать Вашингтон, где недоумевали: какой ещё может быть глобальный лидер кроме одного, уже известного?

Тем не менее, свою роль климатического лидера объединённая Европа к концу 1990-х гг. уже воспринимала вполне всерьёз, понимая, что климатическая повестка – единственный шанс для позиционирования ЕС в качестве глобального игрока (на все остальные позиции – от военной до финансовой – претендовать было опасно). И Брюссель на протяжении ряда лет пытался отыграть за проигрыш Штатам в Киото, провоцируя Вашингтон на ответные шаги. Особое раздражение в ЕС вызывал отказ США в Киото от предложения Евросоюза о глобальном углеродном налоге. Поэтому неудивительно, что главным объектом атак ЕС на глобальных переговорах по климату первоначально стала торговля сокращениями выбросов ПГ – американский ответ на европейскую налоговую инициативу.

Уже к концу 1990-х гг. сформировалась перспектива будущего мирового углеродного рынка, объёмы которого на будущее оценивались в сотни миллиардов долларов. Основные параметры этого рынка намечалось зафиксировать в Гааге на Конференции ООН по климату в ноябре 2000 г. (КС-6). Конференция открывалась с большой помпой, собрав около 18 тыс. делегатов, бизнесменов, журналистов, «зелёных» активистов из 180 стран. Ожидался прорыв – введение рыночных механизмов в глобальную экологическую политику.

В итоге Конференция с треском провалилась. Главной причиной фиаско стала позиция Евросоюза, пошедшего на конфликт с США. ЕС предлагал каждой стране выполнять обязательства в основном у себя на родине (не менее половины общего объёма) «добирая» остальное за рубежом покупкой сокращений и совместными проектами. США же настаивали на неограниченном праве каждой страны определять пропорцию «внутренних» и «внешних» мер. Экономические интересы обеих сторон здесь просматриваются легко. Европа защищала доходы своего экопрома, Америка стремилась снизить расходы на выполнение обязательств. Причём, стоит заметить, это произошло ещё во время президентства условно «зелёных» Клинтона и Гора. Что же касается республиканца Буша-младшего, то в Брюсселе от него изначально не ждали ничего хорошего, понимая, как минимум, связь семейства Бушей с топливным лобби, доходы которого напрямую коррелируют с выбросами CO₂. Ещё до пре-

зидентских выборов Комиссар ЕС по экологии Марго Вальстрём заявляла, что с её точки зрения на президентском посту в США предпочтительней Гор (хотя борьба с глобальным потеплением и была одним из предвыборных обещаний Буша). Тем не менее, женское чутьё еврокомиссара не подвело.

Скандальный выход США из Протокола в марте 2001 г. Джордж Буш-младший мотивировал заботой об американской экономике, заявив, что для неё сокращение выбросов парниковых газов – непомерный груз, что выполнение обязательств по Протоколу – удар по конкурентоспособности американской продукции. Версия правдоподобна, понятна и цель: шествовать дальше налегке, наблюдая, как другие страны «грузят» свои издержки производства затратами по Киотскому протоколу. И политическая линия для достижения такой цели просчитывалась легко: не мешать (а лучше – помогать) введению Протокола в силу. Когда это случится, конкуренты Америки сами окажутся в капкане, даря не слишком эффективной американской промышленности немалую «фору» по издержкам.

Но Штатам этого показалось мало: в администрации Буша-младшего начали задумываться о том, чтобы решить вопрос кардинально: не только выйти из Протокола, но и обрушить всю систему глобальных климатических конструкций ООН. Поскольку к тому времени контраст между «чистой» экологией Европы и «грязной» американской индустрией выглядел слишком заметно, а успехи стран ЕС в декарбонизации (прежде всего, в Германии и Великобритании) создавали для Штатов неблагоприятный фон. И если такая картина рисовалась по линии вынесенной в глобальные приоритеты повестки, то в Вашингтоне решили: тем хуже для повестки.

В итоге Вашингтон начал настоящую войну против Киотского протокола, идя на всё, чтобы не допустить введения его в силу. Причём началась двойная игра в открытую: с одной стороны, европейским лидерам на встрече в Гётеборге (май 2001 г.) давались обещания не мешать переговорам ЕС с другими странами в поддержку Протокола, а с другой – эти обещания тут же нарушались. Сильнейшее политическое давление США оказывалось на Японию, Канаду, Австралию, Новую Зеландию. Кое-кто не выдержал жестокого прессинга – например, Австралия, в июне 2002 г. заявившая о выходе из Протокола. Особенно впечатляющим стал «наезд» на Японию. На неё США обрушились всей своей мощью. Шантаж шёл по всем фронтам и был небезрезультатен: заявления официального Токио становились всё более расплывчатыми и неоднозначными. От решительной поддержки Протокола, высказанной в апреле 2001 г., не осталось и следа. Катастрофа казалась неизбежной.

Сенсация прогремела 30 июня 2001 г. на встрече премьер-министра Японии Дзюнитиро Коидзуми с Джорджем Бушем-младшим в Кэмп-Дэвиде. Министр энергетики США Спенсер Абрахам сразу после встречи собрал пресс-конференцию и заявил, что Япония согласилась выйти из Протокола. Оглушительная новость облетела весь мир, вызвав шок у многих. Лишь позже выяснилось, что сам министр на встрече не был и что Япония о выходе из Протокола не заявляла. А интервью министра – это просто эффектный приём из тexasского политического набора.

Для мировой политической сцены такая простота оказалась явным перебором. Японии пришлось демонстративно идти в «откат», спасая лицо. Хотя позиция Токио продолжала оставаться предельно невнятной; не прояснила её и встреча Коидзуми с президентом Франции Жаком Шираком. Лишь Боннская конференция сторон ООН по климату в июне 2001 г., на которой делегация США проявляла непонятную пассивность, практически ни во что не вмешиваясь, дала Японии возможность поддержать Протокол. В итоге эта страна ратифицировала Протокол даже раньше, чем ЕС – в апреле 2002 г.

Проигрыш с Японией не остудил горячие вашингтонские головы: Штаты продолжали привлекать на свою сторону колеблющихся, чтобы не допустить ратификации Протокола. Для них США наряду с кнутом использовали и пряник – объявленную в 2002 г. Джорджем Бушем-младшим многомиллиардную программу снижения выбросов парниковых газов. Эта программа позиционировалась как открытая альтернативна Киотскому протоколу; к участию в ней приглашалась Канада, Россия и некоторые другие страны, к тому времени ещё не ратифицировавшие Протокол.

Отдельная тема – позиция Соединённых Штатов на конференциях сторон ООН по климату, определявших механизмы Киотского протокола. Америка превратилась в главный тормоз в переговорном процессе, действуя как самостоятельно, так и руками зависимых стран. Сделать это было нетрудно, если учесть, что процедура принятия решений на переговорах в рамках ООН основана на консенсусе всех 180 стран, а, следовательно – неэффективна. Среди этих стран по каждой согласуемой позиции всегда найдётся хотя бы одна, которая выскажется против. Её-то обычно сразу поддерживала американская делегация, создавая долгоиграющий конфликт. Ситуация повторялась пункт за пунктом; в итоге переговорный процесс немислимо затягивался.

Впрочем, процедурными затяжками американская дипломатия не ограничилась. Пример более системной игры – срыв Делийской конференции ООН по климату (КС-8, октябрь 2002 г.). Конференция в Нью-Дели планировалась как последняя перед вводом Киотского протокола в действие. На ней стороны собирались согласовать немногие оставшиеся моменты работы рыночных механизмов Протокола.

Вся работа Конференции была парализована в первый же день вбросом нового документа – т.н. Делийской декларации об изменении климата. В тексте Киотский протокол не упоминался вообще, что сразу же спровоцировало ответную реакцию ЕС и общий конфликт. Умело поддержанный американской делегацией, он не утихал до самого конца Конференции. В итоге ожесточённых дебатов удалось-таки согласовать текст никому не нужной Декларации, в которой ЕС ценой немалых усилий добился упоминания о Протоколе. На содержательные вопросы времени не осталось.

Следующим шагом США стал Всемирный саммит ООН по устойчивому развитию, прошедший в сентябре 2002 г. в Йоханнесбурге. Для Киотского протокола этот саммит должен был стать особой вехой: в Йоханнесбурге планировалось объявить о введении протокола в действие. Это было бы эффективным жестом, особенно если учесть, что на предыдущем саммите в Рио-де-Жаней-

ро (1992 г.) была принята Рамочная конвенция ООН по сохранению климата. А Киотский протокол в рамках этой Конвенции и определял конкретные цифры по сокращению выбросов. Ввести его на саммите означало бы если не перейти, то хотя бы обозначить переход от благих намерений к практическим действиям. Однако триумф не удался; своим выходом из Протокола США подали плохой пример Австралии, Канаде и России – процесс затормозился.

Не обошлось и без традиционного противоборства позиций ЕС и США по вопросам будущих контуров и форматов устойчивого развития. ЕС в своём традиционном стиле настаивал на конкретных количественных обязательствах и жёстких механизмах контроля. Работа американской делегации сводилась к другому: из проектов итоговых документов по настоянию США изгонялась вся конкретика – количественные обязательства, сроки выполнения и т.д. Снималась любая критика ВТО и Международного валютного фонда (МВФ). Что же касается глобализации, то представители США в резких тонах требовали снять даже весьма невинный пассаж о том, что её (глобализации) плодами пользуются далеко не все страны (в некоторых она вызывает отставание).

Ещё одно задействованное Штатами направление – удар по бюджету Киотского протокола. На Совещании Рабочих органов РКИК ООН (Бонн, июнь 2003 г.) под американским прицелом оказались не процедурные тонкости, а детали финансового обеспечения переговоров в рамках РКИК. Дело в том, что, выйдя из Киотского протокола, США сохранили своё членство в РКИК ООН, в рамках которой и обсуждаются все механизмы Киотского протокола. На совещании Соединённые Штаты предложили разделить бюджет Рамочной конвенции и Киотского протокола. Причём на вопросы Киотского протокола отвести не более 15% общего финансирования. Кроме того, США потребовали от ООН лишить все мероприятия по Киотскому протоколу той финансовой и организационной поддержки, которую ООН им оказывает (как и всем остальным мероприятиям ООН). Конечно, то, что американцы перешли к финансовым требованиям, стало признаком того, что их дипломатические усилия по развалу Киотского протокола зашли в тупик.

Иллюзия партнёрства

В конечном итоге краха Протокола удалось избежать только из-за позиции России, поскольку для введения Протокола в действие требовалось, чтобы не менее 55 Сторон РКИК ООН ратифицировали Киотский протокол и чтобы в их число входили промышленно развитые страны, на долю которых в 1990 г. приходилось не менее 55% выбросов CO_2 стран, упомянутых в Приложении В к Протоколу (промышленно развитых стран). К 2003 г. на долю ратифицировавших Протокол промышленно развитых стран приходилось лишь 44,2% выбросов CO_2 этой группы стран (по состоянию на 1990 г.). Преодолеть 55% порог можно было, добившись ратификации Протокола Штатами (на долю которых приходилось 36,1%), либо Россией (на долю которой приходилось 17,4%). Выход США из Протокола не оставил объединённой Европе выбора: единственным средством перешагнуть 55% барьер для неё стало привлечение к рати-

фикации России³⁷. Сложив «доли» ЕС, Японии, Восточной Европы и России, можно было добиться вступления Протокола в силу, причём роль России с её 17,4% в этом списке была явно ключевой. Без неё любая другая комбинация стран была бесполезна – Киотский протокол превратился бы в клочок бумаги.

Эта ситуация стала понятна европейским руководителям уже в 2001 г., сразу после американского демарша. Поэтому европейская элита всерьёз озаботилась задачей привлечения России на свою сторону. Только за 2001–2003 гг. на уровень президента РФ В.В. Путина вопрос выносился не менее десяти раз по различным поводам: от встреч в Санкт-Петербурге и саммитов «Россия – ЕС» до переговоров в рамках «Большой восьмёрки». Особую активность здесь проявляли канцлер Германии Герхард Шрёдер, премьер-министр Великобритании Тони Блэр, президент Франции Жак Ширак, глава Еврокомиссии Романо Проди. Начался этот процесс в апреле 2001 г. со встречи президента РФ и канцлера Германии в Санкт-Петербурге. Тогда Г. Шрёдер, ещё не оправившийся от своего визита к Джорджу Бушу в Вашингтон, нашёл поддержку Киотского протокола в России.

Тем не менее, формат взаимодействия между Россией и странами ЕС производил весьма странное впечатление. На высшем уровне происходили регулярные встречи президента В. Путина с европейскими руководителями, на которых в числе обсуждаемых вопросов значился Киотский протокол. От этих же лидеров президент России регулярно от времени получал послания с просьбами ратифицировать Киотский протокол как можно быстрее.

Эти встречи и послания создавали иллюзию существования сотрудничества России и ЕС по климатической тематике – иллюзию, которая на практике ничем не подтверждалась. Переход с заоблачных высей саммитов и официальных визитов на рабочий уровень сразу обнаруживал пустоты и провалы. Попытки наладить реальное партнёрство, базируясь на общности позиций высшего руководства, выливались в невнятный ряд малорезультативных контактов. Создать сколько-нибудь организованную систему совместной работы так и не удалось по причинам, которые будут упомянуты ниже.

Начнём с того, что позиция аппарата Еврокомиссии, на котором, по идее, должна заземляться организация конкретной деятельности в области партнёрства с Россией, уже тогда отличалась редкостной неуравновешенностью. В те годы её можно было определить как полное безразличие, изредка сменяемое периодами паники и лихорадочной имитации деятельности. Первый панический период был вызван шоком от решения Дж. Буша-младшего о выходе США из Протокола. Не прошло и недели после этого, как в Москву прилетела представительная делегация ЕС во главе с комиссаром по экологии Марго Вальстрём. Вихрем пронёсшись по московским кабинетам, она вынесла впечатление о том, что Россия не собирается отказываться от Протокола. И всё – больше ничего представителям ЕС не потребовалось. Предложить России какие-то формальные рамки сотрудничества никто не догадался.

³⁷ The entry into force of the Kyoto Protocol. European Commission. Memo 22.10.2004. URL: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/MEMO_04_245 (дата обращения: 30.03.2025) .

Впрочем, немного позже, на Конференции ООН по климату в Бонне (КС-6 ч.2, июль 2001 г.) в ходе контактов делегаций России и ЕС была достигнута договорённость о координации в выработке позиций на переговорном процессе по Киотскому протоколу. Сделано это было, чтобы избежать конфронтации на переговорах, урегулировав спорные вопросы заранее; первая проба была намечена в связи с предстоявшей в октябре того же года Конференцией ООН по климату в Марракеше (КС-7).

Результат оказался плачевным; сроки консультаций «Россия – ЕС» постоянно переносились по просьбам Евросоюза. В конце концов, они состоялись буквально за пару дней до Марракеша и заняли всего несколько часов, почти полностью ушедших на представление позиций сторон. На содержательные переговоры времени не хватило; повторных консультаций такого типа больше не проводилось.

Что же касается финансовой помощи странам с переходной экономикой и в частности России, то, в отличие от развивающихся стран (бюджеты помощи ЕС которым исчислялись миллиардами), Евросоюз с завидным упорством эти темы обходил. Единственная попытка в этом направлении была сделана в конце 2002 г., когда представители ЕС озвучили решение выделить России по линии программы технической помощи *TACIS* 2 млн евро. Но и даже эта смехотворная сумма оговаривалась условиями – расходоваться она могла лишь после того, как Россия ратифицирует Киотский протокол. Т.е. даже в таких условиях, находясь от России в полной зависимости, Брюссель не удосужился предложить нашей стране ничего лучше грошовой подачи в сочетании с примитивным шантажом. Такой подход лучше всяких слов характеризовал истинное отношение Евросоюза к нашей стране; с годами отношение это вылилось в открытую русофобию, разгул которой мы наблюдаем сейчас.

Впрочем, тогда подобные эксцессы во внимание не принимались: в частности, не задавались вопросы о том, кому предназначалась даже упомянутая ЕС мизерная сумма? Уже тогда было известно, что деньги *TACIS* до России не доходили: почти все они оседали на счетах европейских консалтинговых фирм. Причём не по чьей-то злой воле – это было заложено в самой конструкции *TACIS*. Непонятно на первый взгляд было лишь одно: почему этот шаг представители ЕС считали помощью России? Ответ на этот вопрос прост: в Брюсселе и тогда, и сейчас считали и считают свои наработки, структуры, процедуры, программы и системы в области климата лучшими в мире. И на этом основании полагают себя вправе учить уму-разуму не только Россию, но и остальные страны мира (даже Америку пытаются, хотя и боятся), и ультимативно продвигать свои форматы и механизмы в качестве эталона, обязательного для внедрения во всех странах, невзирая на разницу в структуре экономике, уровне её развития, социально-экономических характеристиках и прочих плохо различимых из Брюсселя мелочах.

Но особенно впечатляюще смотрелась брюссельская подачка на фоне такой выдающейся инициативы Евросоюза тех лет, как привлечение России к субсидированию развивающихся стран. В частности, незадолго до Боннской конференции ООН по климату (КС-6 ч. 2, июль 2001 г.) министр экологии Нидерландов Ян Пронк озвучил идею создания фонда помощи развивающимся

странам по борьбе с последствиями глобального потепления. Бюджет планировался в размере 1 млрд долл. в год, из которых 170 млн долл. должна была, по идее, вносить Россия – на том основании, что в 1990 г. на неё приходилось 17% мировых выбросов CO₂. То, что с тех пор выбросы сократились, и это сокращение как раз и является реальным вкладом России в решение задачи снижения глобальной эмиссии CO₂, почему-то в расчёт не бралось.

Определённые надежды, впрочем, связывались с другим типом помощи ЕС – т.н. «созданием потенциала». Под ним подразумевалось финансирование, выделяемое на укрепление институтов и структур, занимающихся вопросами изменения климата, мониторингом выбросов ПГ, подготовкой проектов сокращения выбросов и т.д. В специально представленной на Боннском совещании Рабочих органов РКИК ООН (2003 г.) позиции по этому вопросу ЕС особо выделял необходимость финансовой поддержки «создания потенциала» в развивающихся странах Секретариатом РКИК и Глобальным экологическим фондом ООН.

Что же касалось России и других стран с переходной экономикой, то и для них «создание потенциала» ЕС выделял как важную задачу. Но очень быстро выяснилось: в отличие от развивающихся стран, здесь подход озвучивался несколько иной – о финансовой помощи странам с переходной экономикой ЕС в своей позиции не упомянул ни словом. Зато много было сказано о том, как будет контролироваться процесс создания каждой страной соответствующих структур, служб и институтов. По замыслу ЕС, отчётность по этим вопросам должна была собираться со стран с переходной экономикой наравне с Национальными сообщениями.

Впрочем, одна перемена по отношению к России в позиции ЕС на переговорах в рамках РКИК всё же произошла. С тех пор наиболее неприемлемые для нашей страны предложения ЕС предпочитает озвучивать не самостоятельно, а с помощью развивающихся стран. Это касалось и уже упоминавшейся системы «донительства» стран друг на друга по поводу невыполнения ими обязательств по Киотскому протоколу, и жёсткого режима соблюдения обязательств, и упрощённых правил для регистрации малых проектов чистого развития, ставивших в неравное положение проекты совместного осуществления и других вопросов.

Но в итоге, несмотря на такой странный формат отношений с ЕС, Киотский протокол был ратифицирован Россией. 4 ноября 2004 г. был принят Федеральный закон № 128-ФЗ «О ратификации Киотского протокола к Рамочной конвенции Организации Объединённых Наций об изменении климата»³⁸. Как другие отдельные действия российской власти, этот шаг стал неожиданностью не только для зарубежных игроков, но даже и для ряда российских акторов. Инициатором ратификации стал президент РФ Владимир Путин; некоторые эксперты связывали это с уступками, на которые пошёл Евросоюз на переговорах о присоединении России к ВТО³⁹.

³⁸ Федеральный закон от 04.11.2004 г. № 128-ФЗ. О ратификации Киотского протокола к Рамочной конвенции Организации Объединённых Наций об изменении климата. <http://www.kremlin.ru/acts/bank/21599> (дата обращения: 30.03.2025)

³⁹ Алексей Шаповалов. Протокол упущенных возможностей // Коммерсантъ. 03.11.2005. URL: <https://www.kommersant.ru/doc/623418>(дата обращения: 30.03.2025).

На площадках «Большой восьмёрки»

Тем самым формальные условия введения Протокола в действие были выполнены, 55% порог был преодолен. И по прошествии оговоренного соответствующей процедурой срока Киотский протокол вступил в силу; это произошло 16 февраля 2005 г., что стало неприятной новостью для администрации Джорджа Буша-младшего, который, впрочем, не задержался с ответом.

Ответ Штатов оказался асимметричным: полемика была перенесена на площадку «Большой восьмёрки», и внимание было привлечено к намеченному на июль 2005 г. саммиту *G8* в отеле «Глениглсе», г. Оштерардер, Шотландия. Хозяева форума – правительство Великобритании – делали на это событие особую ставку: по их замыслу саммит должен был стать первым в истории «климатическим саммитом» *G8*. Разумеется, предполагалось, что в резолюции саммита будет содержаться поддержка Киотского протокола. Предложения британской стороны по документам саммита были разосланы странам «восьмёрки» и сразу же вызвали жёсткую реакцию США.

В Вашингтоне решили повысить ставки: не ограничиваясь традиционной критикой Киотского протокола, Белый дом начал озвучивать сомнения в серьёзности проблемы глобального потепления и его антропогенной природе. Как заявил Дж. Буш-младший, «мы не знаем, насколько сильно наш климат может измениться или будет меняться в будущем. Мы не знаем, насколько быстро произойдут изменения или даже как некоторые наши действия могут повлиять на них»⁴⁰. Такая позиция была вполне созвучна с его более ранним высказыванием о том, что Киотский протокол не имеет научного обоснования⁴¹.

Чтобы придать весу своим словам, президент США выразил намерение не участвовать в саммите в Шотландии, что сразу вызвало переполох в Лондоне и других европейских столицах. В Вашингтон в июне 2005 г. примчался встревоженный премьер-министр Великобритании Тони Блэр, попытавшийся убедить американского лидера в том, что важнее изменения климата в мире проблемы нет. Но натолкнулся на уже знакомые доводы о том, что проблема изучена недостаточно и нужно «больше науки». Более того, накануне визита Блэра Госдепартамент США официально поблагодарил руководство нефтяной корпорации *Exxon* за «активное участие» компании в определении политики в области изменения климата, включая позицию США по Киотскому протоколу. Был признан важным и вклад лоббистской группы *Global Climate Coalition*⁴². Эти структуры были главными врагами климатических алармистов, объектами истерических атак расплодившихся к тому времени НПО климатического профиля.

После такой демонстративной экзекуции Т. Блэр вернулся домой ни с чем, не получив даже согласия президента США на приезд в отель «Глениглс»; интрига по поводу участия/неучастия Дж. Буша-младшего в саммите *G8* сохраня-

⁴⁰ Luke Burbank. Bush Views Shift on Climate Change // NPR. 01.02.2007. URL: <https://www.npr.org/2007/02/01/7115660/bush-views-shift-on-climate-change> (дата обращения: 23.03.2025).

⁴¹ Ibid.

⁴² Vidal, John. Revealed: how oil giant influenced Bush // The Guardian. 08.06.2005. URL: <https://www.theguardian.com/news/2005/jun/08/usnews.climatechange> (дата обращения: 31.03.2025).

лась до самых последних дней, предшествовавших мероприятию. Эта интрига стала темой немалого количества громких заголовков в ведущих мировых СМИ, создавших целую сенсацию и поднимавших свои тиражи и просмотры.

Дж. Буш смягчил позицию только непосредственно перед приездом на саммит, признав, «что поверхность Земли становится теплее и что увеличение выбросов парниковых газов усугубляет проблему»⁴³.

Однако отрицательное отношение к Киотскому протоколу оставалось неизменным, и соответствующая одобрительная формулировка в итоговые документы саммита «Большой восьмёрки» не прошла. Компромиссом стало упоминание о том, что те страны «восьмёрки», которые участвуют в Протоколе, поддерживают его.

Но здесь сто́ит отметить другой момент, зафиксированный президентом США накануне саммита G8: его недовольство тем, что развивающиеся страны не участвовали в выполнении Киотского протокола⁴⁴. Этот задел, оставленный на будущее, как мы увидим, сыграет свою роль в будущем, полностью переформатировав глобальный климатический дискурс, в котором столкновение США с ЕС окончательно потеряет роль главного конфликта. Конфликта, во многом определявшего характер климатических переговоров 1990-2000-х годов, вплоть до Копенгагенской Конференции ООН по климату (КС-15, декабрь 2009 г.); в дальнейшем состав главных игроков поменялся: ЕС отошёл на второй план, а в центре дискурса оказались США и Китай.

Но пока шли «нулевые», интрига сохранялась, конфликт продолжался. Следующим после отеля «Глениглс» саммитом «Большой восьмёрки» стал саммит в Санкт-Петербурге (июль 2007 г.); на нём вопросам климата заметного места не отводилось: главной повесткой стала энергетическая безопасность. Но с переходом президентства в «восьмёрке» к Германии саммит в Хайлигендамме (июнь 2007 г.) приобрёл отчётливый климатический профиль: даже вопросы глобальной экономики были отодвинуты на второй план. Принимающая сторона – Германия – поставила перед саммитом амбициозные цели: добиться от стран G8 конкретных обязательств по сокращению выбросов ПГ на долгосрочный период. И приложила неординарные усилия к тому, чтобы добиться желаемого: был даже организован специальный семинар шерп «восьмёрки»⁴⁵ по вопросам климата, на который были приглашены также представители Китая, Индии, Бразилии и Южной Африки. Хозяйка саммита – канцлер Ангела Меркель – выдвинула план с громким названием *Cool Earth-50*, с конкретными количественными обязательствами стран «восьмёрки» на период до 2050 г. В качестве позитивного примера преподносился, разумеется, Евросоюз, который к тому времени (в марте

⁴³ Sean Clarke. Bush acknowledges «problem» of global warming // The Guardian. 06.07.2005. URL: <https://www.theguardian.com/environment/2005/jul/06/usnews.development> (дата обращения: 31.03.2025).

⁴⁴ Ibid.

⁴⁵ Шерпа — доверенное лицо руководителя страны-члена «Большой восьмёрки». Шерпа отвечает за контакты с коллегами из зарубежных государств и подготовку саммита «Большой восьмёрки», когда его страна является председателем клуба.

2007 г.) принял новые обязательства на Второй отчётный период Киотского протокола (2013–2020 гг.). За этот период страны ЕС планировали сократить выбросы ПГ на 20% по отношению к базовому 1990 г.

Другим козырем, предъявленным А. Меркель, стал выпущенный в 2007 г. очередной прогноз Межправительственной группы экспертов по изменению климата (т.н. Четвёртый оценочный доклад), предрекавший, что катастрофа на планете наступит даже при самом незначительном повышении температуры – от 1,5°C до 2,0°C. Представленный на семинаре шерп «восьмёрки» по вопросам климата одной из опорных структур МГЭИК – Потсдамским Институтом климатических исследований доклад произвёл сенсацию. И даже не только в части температурных показателей (о них позже), а в части окончательной смены глобального «лимита» климатических бедствий планетарного масштаба. Предыдущим лимитом были не показатели температуры, а цифры концентрации CO₂ в атмосфере Земли; причём неприемлемым, гарантирующим апокалипсис уровнем концентрации считался уровень 400 миллионных долей (ppm).

Но к середине первого десятилетия 21 века концентрация CO₂ в атмосфере планеты вплотную приблизилась к этому показателю, долгие годы преподносимому как критический. И никаких глобальных бедствий не случилось (забегая вперёд, можно сказать, что не случилось и до сих пор, хотя концентрация CO₂ в атмосфере превысила 412 ppm). Поэтому в 2007 г. профессиональные алармисты-климатологи, опасаясь неприятных вопросов по поводу качества прогнозов, заблаговременно озаботились сменой показателя.

Сама эта смена, включая выбор количественных параметров нового показателя, была проделана со знанием индивидуальной и коллективной психологии. При этом стоит учесть, что по сравнению с доиндустриальным периодом температура на Земле уже повысилась на 1,2°C, и опять-таки ничего катастрофического с глобальным климатом не случилось. Поэтому цель в 1,5–2,0°C – спорная с точки зрения исторического опыта, но её появление не случайно, а назначение сугубо утилитарно. Здесь мы имеем дело с инструментом манипуляции сознанием, подгоняющим людей к немедленным действиям по принципу «беда у порога». Подгоняя сценарии неизбежных катастроф к самым незначительным изменениям температуры, манипулятор отсекает любые попытки предпринять взвешенный анализ проблемы и выйти на рационально продуманный образ действий. Поэтому неудивительно, что именно такой инструмент – температурный лимит – был выбран объединённой Европой для манипуляции глобальным сознанием и мировым сообществом. В отличие от малопонятных обывателю концентрациях CO₂ в ppm, температура – предельно доступный пониманию показатель, а ассоциации жары с адом никуда не делись во многих странах мира, даже с общим падением религиозности на Западе. И, как будет показано дальше, Европа пустила все дипломатические, интеллектуальные и иные ресурсы на то, чтобы пробить этот показатель в качестве глобального мейнстрима и даже императива, формирующего основную канву климатического дискурса, задающего его границы и определяющего характер глобальных и национальных политик и мер в области энергетики и климата. Своего Европа в итоге добилась.

Но в Хайлигендамме усилия германской стороны не вызвали единодушной поддержки всех стран «восьмёрки», предсказуемо натолкнувшись на возражения США (к которым присоединилась Россия). Не помогли и увещевания французского президента Николя Саркози, попытавшегося убедить Джорджа Буша-младшего в необходимости поддержки плана *Cool Earth – 50* и его целей: сокращение глобальных выбросов на 50% к 2050 г. Штаты в очередной раз выразили сомнение в целесообразности принятия реальных количественных обязательств, когда от них воздерживаются Китай, Индия и другие развивающиеся страны, на долю которых приходится основная часть глобальных выбросов ПГ. Из резолюций саммита были удалены громкие призывы к «решительным и скоординированным международным действиям», стиль и контент итогового документа претерпел серьёзные изменения.

Вместо общей поддержки плана *Cool Earth - 50* в итоговом документе саммита «Рост и ответственность в мировой экономике» было упомянуто намерение стран «восьмёрки» «серьёзно отнестись к решению ЕС, Канады и Японии, предусматривающему сокращение глобальных выбросов, как минимум, на 50% к 2050 г.». Особо была выделена позиция США, которые согласились «серьёзно отнестись» к упомянутому предложению, но только при условии, что в рамки этих глобальных усилий будут включены Индия и Китай⁴⁶.

Этот довольно сомнительный успех саммита был презентован германской стороной как «прорыв в области климата». Официальный германский сайт саммита весьма своеобразно трактовал его итоги, упомянув, что «ведущие промышленно развитые страны (G8) намерены сократить выбросы CO₂ в мире как минимум вдвое к 2050 г. Главы государств и правительств договорились в Хайлигендамме о совместном достижении этой цели в рамках процесса ООН. Крупные страны с формирующейся рыночной экономикой также должны быть вовлечены в этот процесс»⁴⁷.

Попытку привлечь развивающиеся страны к реальным климатическим усилиям на саммите в Хайлигендамме Германия предприняла, организовав тематический диалог с Китаем, Индией, Бразилией, Южной Африкой и Мексикой. На этом саммите был запущен т.н. «Хайлигендаммский процесс», официально считавшийся попыткой «Большой восьмёрки» отреагировать на предполагаемый недостаток репрезентативности и эффективности Группы, избежав при этом изменения основных процедур «восьмёрки» путём официального расширения. Неофициально процесс, инициированный Германией, стал инструментом политики блокирования Евросоюза с развивающимися странами, основанный главным образом на европейских уступках требованиям Китая, Индии и других стран «третьего мира», ответственных за значительные выбросы, но никак не желавших их сокращать (и даже настаивавших на праве их увеличивать).

⁴⁶ Interim Report on the Heiligendamm Process at the G8. Ministry of Foreign Affairs of Japan. URL: <https://www.mofa.go.jp/summit/doc/pdf> (дата обращения: 31.03.2025).

⁴⁷ Durchbruch beim Klimaschutz. G8 Gipfel 2007. URL: <https://www.g-8.de/Content/DE/Artikel/G8Gipfel/2007-06-07-g8-klimaschutz.html> (дата обращения: 31.03.2025).

В отличие от Штатов с их ультимативным требованием сокращения выбросов всеми странами, Евросоюз охотно поддерживал небесспорные доводы развивающихся стран об исторической ответственности промышленно развитых стран за глобальное потепление, закрывая глаза на то, что по абсолютным объёмам выбросов эти страны уже теряли позиции мирового лидера. Такая тактика привлекательности за чужой (американский) счёт в целом была весьма результативна, давая ЕС и дополнительные голоса поддержки на переговорах в рамках РКИК ООН, и возможности действовать чужими руками, озвучивая от имени развивающихся стран инициативы, которые по разным соображениям Евросоюзу было бы неудобно выдвигать самому.

Поэтому «Хайлигендаммский процесс» вряд ли можно было считать достаточно эффективным форматом вовлечения в глобальные усилия в области климата крупных развивающихся стран с формирующейся рыночной экономикой. Этот вопрос требовал решения, поскольку перед ведущими климатическими игроками маячила перспектива окончания срока действия Киотского протокола.

Прошедшая в декабре 2007 г. на Бали очередная Конференция ООН по климату (КС-13) ответа на вопрос не дала, её главным итогом стало формирование т.н. «общего видения», включавшее в себя глобальную цель по сокращению выбросов. Другим результатом стало утверждение т.н. «Балийской дорожной карты», в которой был указан крайний срок принятия окончательного решения по будущим обязательствам и конструкциям в области климата на пост-киотский период. В качестве такого ориентира была обозначена Конференция ООН по климату, проведение которой было запланировано в Копенгагене на декабрь 2009 г.

Евросоюз на балийской конференции ставил перед собой ещё одну цель: добиться согласия партнёров по «Большой восьмёрке» на поддержку глобального лимита повышения температуры - не более 2°C по сравнению с доиндустриальным периодом. К тому времени на уровне Евросоюза этот лимит был одобрен⁴⁸, и делегация ЕС на полях Конференции ООН вела интенсивные переговоры, надеясь заручиться поддержкой стран G8, с тем, чтобы на следующем саммите взять реванш за невнятные результаты Хайлигендамма. Однако добиться общего консенсуса «восьмёрки» по температурному лимиту Евросоюзу не удалось: отказались США, а Канада, изначально поддержавшая инициативу ЕС, в дальнейшем «пошла в откат».

Следующая попытка сверстать будущую климатическую конструкцию продолжилась на саммите «Большой восьмёрки», который в 2008 г. прошёл в Тояко (Япония) и ознаменовался новыми попытками объединённой Европы навязать свои подходы не только Соединённым Штатам, но и хозяйке саммита – Японии. Несмотря на то, что в Хайлигендамме Япония поддержала германский план *Cool Earth-50*, канцлер А. Меркель продолжала давление на японских хозяев саммита в Тояко, требуя от них «идти дальше». А первая же встреча

⁴⁸ Council of the European Union. «2826th Council meeting – Environment», news release. October 30, 2007. URL: http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms_Data/docs/pressData/en/envir/96961.pdf (дата обращения: 31.03.2025).

шерп «восьмёрки» вылилась в настоящий скандал, когда на ней было поднято требование ЕС добиться более обязывающей (чем в решениях саммита в Хайлигендамме) формулировки по обязательствам сокращения выбросов. Американский шерпа Дэниэл Прайс, не желавший идти на уступки и выдвигавший обычные для США требования участия Китая и Индии, получил жёсткую отповедь германского шерпы Берндта Пфаффенбаха, который призвал Штаты «не прятаться за развивающиеся страны»⁴⁹.

К началу 2008 г. водораздел между ЕС и США по вопросам формата участия различных типов стран в глобальном сокращении выбросов сформировался окончательно: США выступали за включение всех стран, ответственных за крупнейшие объёмы выбросов, ЕС настаивал на исключении Китая и развивающихся стран из режима обязательных количественных сокращений. В очередной раз американская позиция была озвучена Джорджем Бушем-младшим 28 января 2008 г. в своём традиционном послании *State of the Union*. В этом послании он отметил, что глобальное климатическое соглашение «может быть эффективным только тогда, когда оно включает обязательства всех крупнейших экономик и не даёт никому права свободной езды»⁵⁰.

Мнение американского президента не поколебало Евросоюз в намерении добиться своего от партнёров по «восьмёрке». На следующей встрече шерп Европа потребовала от Америки представить свои долгосрочные цели сокращения выбросов. В ответ шерпа США в очередной раз повторил, что Штаты не готовы принимать такие цели без участия в процессе таких торговых конкурентов, как Китай и Индия. И даже пригрозил срывом переговоров. Но даже это не смутило представителей объединённой Европы, заявивших, что развитые страны должны подать развивающимся пример лидерства в вопросе. При этом принцип «сверху вниз» был обозначен в качестве ведущего в формировании обязательств суверенных стран (с суверенитетом которых ЕС, похоже, считается не собирався).

Последующие встречи шерп также не принесли результата: агрессивный напор Европы встретил упорное американское сопротивление. В результате не выдержали нервы у шерпы ЕС Жоао Вале де Алмейда, который покинул переговорную площадку. Переговоры зашли в тупик, и, чтобы как-то смягчить американскую позицию, премьер-министр Японии Ясуо Фукуда запросил личную встречу с Дж. Бушем-младшим, который согласился помочь японскому коллеге не «потерять лицо» и выйти на формулировку более определённую по сравнению с использованной в Хайлигендамме «серьёзно отнестись». Ключевым элементом в новой формулировке стало слово *seek*, переводимое как «искать возможности». Поэтому в совместном заявлении по итогам саммита был обозначен «поиск возможностей совместного (со всеми странами – участницами РКИК ООН) видения и учёта перспективы одобрения на переговорах по линии РКИК ООН

⁴⁹ Interim Report on the Heiligendamm Process at the G8. Ministry of Foreign Affairs of Japan. URL: <https://www.mofa.go.jp/summit/doc/pdf> (дата обращения: 31.03.2025).

⁵⁰ President Bush Delivers State of the Union. 28.01.2008. URL: <https://georgewbush-whitehouse.archives.gov/stateoftheunion/2008/index.html> (дата обращения: 30.03.2025).

цели сокращения глобальных выбросов, как минимум, на 50% к 2050 году»⁵¹.

Саммит в Тояко примечателен был и тем, что тогда Соединённые Штаты обозначили контуры своей альтернативы «Хайлигендаммскому процессу». Штаты совсем не устраивала та роль глобального координатора климатических усилий, которую Евросоюз взял на себя. Ответ был найден довольно быстро: под эгидой США был сформирован т.н. Форум крупнейших экономик, рассчитанный на то, чтобы переместить руководство мировой климатической повестки с Европы на США. Новая структура быстро заявила о себе: уже следующий саммит «восьмёрки» в Маддалене (Италия) проходил совместно с Форумом крупнейших экономик.

В целом саммит в Тояко был оценен как весьма успешный всеми его участниками, включая США. Последнее неудивительно, поскольку авторство ключевого слова *seek* в финальном документе саммита принадлежит американскому шерпе. Недовольными остались только некоторые развивающиеся страны, приглашённые на саммит: они рассчитывали на более объёмные и определённые обязательства со стороны стран развитых. Общая формулировка глобальной цели при отсутствии соответствующих среднесрочных целей и долгосрочных глобальных планов устроила не всех, тем более что в цели по сокращению выбросов на 50% не был определён базовый год. Это побудило министра окружающей среды и туризма ЮАР Мартинуса ван Шалквика осудить долгосрочную цель G8 как «пустой лозунг, не имеющий смысла»⁵².

Хотя заключение «глобального аккорда» по обязательствам на пост-киотский период было намечено на 2009 г., некоторые европейские оптимисты надеялись, что соглашение о долгосрочных глобальных целях по сокращению выбросов будет достигнуто уже в 2008 г. на Конференции ООН по климату в Познани. Вдохновляла Европу победа Барака Обамы на президентских выборах в США; было известно, что Обама пообещал сделать борьбу с изменением климата приоритетной задачей и выделил «зелёную» энергетику как средство выхода из продолжающегося экономического кризиса.

Но надежды не сбылись, и отчасти это связывалось с тем, что в Познани США по-прежнему были представлены климатической командой Буша. Это создавало неопределённость, и развивающиеся страны ждали, когда развитые страны прояснят свои позиции по сокращению выбросов и по климатическому финансированию. Другим охлаждающим энтузиастов фактором стал мировой финансовый кризис. На фоне стремительно ухудшающейся финансовой ситуации в мире переговорщики были обеспокоены тем, что климатическая политика может стать жертвой кризиса, и в целом страны воздерживались от выдвижения серьёзных инициатив.

⁵¹ G8 Hokkaido Toyako Summit Leaders Declaration. Ministry of Foreign Affairs of Japan, 2008. URL: https://www.mofa.go.jp/policy/economy/summit/2008/doc/doc080714__en.html (дата обращения: 30.03.2025).

⁵² Response by Marthinus van Schalkwyk, South African Minister of Environmental Affairs and Tourism, to the G8 Declaration on Climate Change. South African Ministry of Environmental Affairs and Tourism News release. 08.07.2008. URL: <http://www.info.gov.za/speeches/2008/08070815151001.htm>. (дата обращения: 31.03.2025).

Это, впрочем, не помешало Евросоюзу в очередной раз напомнить о своих амбициях климатического лидера; на сей раз поводом стал принятый пакет обязательств ЕС в области климата и энергетики, известный так же, как «Пакет 20-20-20». Пакетом, принятие которого было не случайно запланировано на время проведения Конференции ООН, устанавливались целевые показатели на 2020 г:

— сокращение выбросов парниковых газов в ЕС на 20% по сравнению с уровнем 1990 г.;

— увеличение доли потребления энергии в ЕС, производимой из возобновляемых источников, до 20%;

— повышение энергоэффективности ЕС на 20%⁵³.

Опираясь на собственные планы, Евросоюз начал зондаж позиций, предлагая выйти к 2020 г. на уровень 25–40% сокращения выбросов для развитых стран. Более того, ЕС заявил о своей готовности сократить выбросы на 30% к 2020 г., если подобное международное соглашение будет принято. Однако предложение по конкретным повышенным обязательствам на 2020 г. принято не было, и, прежде всего, из-за возражений США, которые не без оснований усмотрели в этом попытку «втасчить» свою страну обратно в Киотский протокол (он на тот момент был и оставался единственной конструкцией, в рамках которой было возможно принятие обязательств такого рода на период до 2020 г.).

Впрочем, эта попытка ЕС привязать Штаты к Киотскому протоколу в Познани оказалась не единственной. В качестве другого контура привязки был опробован переговорный процесс по новой глобальной конструкции в области климата на пост-киотский период (представлявший для США очевидный интерес). Евросоюз, взяв себе в союзники Норвегию и некоторые другие страны, предложил «пакетный подход» к выработке нового «всеобъемлющего соглашения» в Копенгагене, причём предполагалось участие в этом процессе рабочих органов и групп, сформированных как в рамках РКИК, так и в рамках Киотского протокола. Однако США, стремившиеся избегать любых предложений, которые могли бы втянуть их в дискуссии, связанные с Протоколом, решительно выступили против попыток увязать форматы Конвенции и Протокола.

Действуя в своём стиле, Евросоюз в Познани продолжил свою линию на граничащие с подкупом форматы поддержки интересов некоторых развивающихся стран. В частности, для них был предложен ставший впоследствии популярным формат проектов «Сокращение выбросов от обезлесения в развивающихся странах»⁵⁴. Фактически среди всех типов лесных проектов в мире для финансирования Евросоюзом были выбраны только тропические леса; возможности лесов умеренных широт (и, прежде всего, бореальных лесов мирового лидера в этой области – России) приняты во внимание не были.

⁵³ The EU climate and energy (CARE) Package. European Environment Agency, Policy Document. URL: <https://www.eea.europa.eu/policy-documents/the-eu-climate-and-energy-package> (дата обращения: 31.03.2025).

⁵⁴ Англоязычное наименование: Reducing emissions from deforestation and forest degradation in developing countries (REDD)

Развивающиеся страны оценили жест и тут же потянулись за финансированием. В частности, на конференции Колумбия заявила, что её страна стала жертвой изменения климата, вызванного промышленно развитыми странами, и одобрила использование механизма *REDD*. Прозрачный намёк был сразу понят, и Бельгия поддержала гарантированное финансирование *REDD* для Колумбии.

Впрочем, принцип двустороннего движения никто не отменял, и ЕС не без оснований ожидал ответных жестов от своей клиентелы. Жесты не замедлили последовать: в частности, руками своих союзников Евросоюз сделал попытку взять реванш за свою неудачу в Киото, где предложения ЕС о введении глобального углеродного налога были отвергнуты под давлением США. В Познани эти идеи были реанимированы под известным предложением компенсации несчастным странам – жертвам глобального потепления, вызванного, разумеется, развитыми странами. С последних и было предложено собирать налог на национальные выбросы ПГ по ставке 10 долл. за тонну CO_2 . Надо было видеть, как охотно эти требования были поддержаны европейскими странами, тут же заявившими о своей исторической вине и желании платить и каяться. Но для России с её ежегодными выбросами на уровне 2,1 млрд т CO_2 ставка в 10 долл. за тонну CO_2 означала бы платежи в размере 21 млрд долл. в год. Это было сразу понятно, и жёсткий ответ последовал незамедлительно, на ранней стадии переговоров, не доводя тему до высшего – министерского - сегмента. В итоге вопрос был закрыт.

Ещё один пример разделения инициатора и исполнителя просматривался в выступлении представителя Мальдив, который от имени Альянса малых островных государств (*AOSIS*) заявил, что повышение глобальной температуры даже на 2°C слишком опасно. И призвал к ограничению повышения температуры на $1,5^\circ\text{C}$ и концентрации парниковых газов не более чем в 350 ppm, а также к сокращению выбросов на 40% развитыми странами к 2020 г. по сравнению с уровнем 1990 г. Если не забывать об уже упомянутой роли ЕС в продвижении самых жёстких температурных ограничений и самых масштабных сокращений, то реальный инициатор этой идеи определяется без труда. Конечно, уже тогда вызвали вопросы не только умозрительность предложений не только по температурному лимиту и масштабам сокращений (теоретически осуществимых, если не учитывать цену вопроса), но и абсурдность идеи возврата к концентрации ПГ в атмосфере на уровень 350 ppm: в условиях, когда она уже превысила 400 ppm, это технически невыполнимо. Но в логике Евросоюза такое объяснимо: задним числом становится понятно, что был брошен пробный шар, и на площадке Конференции ООН обкатывалась именно идея смещения температурного лимита с 2°C на $1,5^\circ\text{C}$. Остальные, заведомо «непроходные», идеи закладывались для камуфляжа, создавая своей неадекватностью благоприятный фон основному предложению.

Выделяя развивающимся странам финансирование, Евросоюз одновременно давал понять, кто будет определять для них правила игры в климатической повестке. В Познани при обсуждении вопросов мониторинга, отчётности и верификации, в частности, сферы их применения и механизмов реализации, ЕС пояснил, что развивающиеся страны должны представлять отчётность чаще

и на основе международных рекомендаций, а проверка должна проводиться на международном уровне с учётом имеющегося опыта. Адреса разработчиков этих рекомендаций и обладателей эталонного опыта и экспертизы подразумевались по умолчанию.

Общим итогом Конференции ООН в Познани стало понимание того, что общего согласия по будущим обязательствам, включая их масштабы и характер, достичь не удастся; эта цель была поставлена на следующую Конференцию ООН по климату в Копенгагене.

Копенгагенский глобальный диссонанс

Понимая сложность этих задач, Секретариат РКИК ООН поменял традиционный формат переговорного процесса по линии РКИК и Киотского протокола, который обычно предусматривал одну Конференцию и одно Совещание Рабочих органов РКИК и КП в год. На 2009 год, перед копенгагенской конференцией, были запланированы целых четыре Совещания Рабочих органов, на которых предполагалось максимально сблизить позиции сторон по основным вопросам, в частности, по общему уровню амбиций, целям и действиям, которые страны должны были бы предпринять для сокращения своих выбросов, с тем, чтобы на Конференции ООН добиться принятия окончательного соглашения.

К решению проблемы подключилось и руководство ООН: Генеральный секретарь ООН Пан Ги Мун пригласил всех глав государств и правительств принять участие в однодневном саммите по изменению климата в Нью-Йорке 22 сентября 2009 г. И этот специальный саммит ООН был проведён – честь, которой не «удостоился» даже свирепствовавший в мире экономический кризис.

Что же касается «Большой восьмёрки», то на ней вопросы климатической политики тоже были поставлены во главу угла саммита в итальянской Маддалене (июль 2009 г.). На пресс-конференции, посвящённой саммиту лидеров G8, премьер-министр Италии Сильвио Берлускони выделил изменение климата как одно из четырёх приоритетов саммита, наряду с международным экономическим кризисом, продовольственной безопасностью и дерегулированием мировой торговли. Берлускони назвал обсуждение лидерами проблем климата «важным шагом в подготовительной работе, прокладывающей путь к конференции ООН в Копенгагене в декабре этого года»⁵⁵.

На этом саммите тема климата впервые обсуждалась как в формате G8, так и в формате Форума крупнейших экономик, причём предусматривалось проведение саммита собственно «восьмёрки», а на следующий день – совместный саммит с остальными участниками Форума. К участникам саммита присоединился и Генеральный секретарь ООН, а Евросоюз для пущей убедительности своих доводов добился участия в саммите Форума ещё и Швеции, и Дании (как хозяйки Копенгагенской конференции).

⁵⁵ Government of Italy. Prime Minister Berlusconi Presents L' Aquila G8 Summit in Naples. News release. 29.06.2009. URL: http://www.g8italia2009.it/G8/Home/News/G8-G8_Layout_locale-1199882116809_1199899240938.htm (дата обращения: 01.04.2025).

Основным результатом саммита стало признание необходимости сдерживания глобального повышения температуры ниже 2°C по сравнению с доиндустриальным уровнем и согласование долгосрочной цели сокращения глобальных выбросов, по крайней мере, на 50% к 2050 г. в целом, а для развитых стран - на 80% или более. Была зафиксирована договорённость о совместных действиях по обеспечению успеха Конференции ООН по климату в Копенгагене. Причём в формулировках просматривалась отчётливая дифференциация в характере предлагаемых усилий для разных типов стран: предполагалось, что развитые страны незамедлительно предпримут значительные среднесрочные меры по сокращению выбросов, в то время как развивающиеся страны предпримут действия, направленные на обеспечение существенного отклонения уровней выбросов от т.н. развития по сценарию «обычного бизнеса»⁵⁶. Такая формулировка стала несомненным успехом Евросоюза и сдачей своих позиций Соединёнными Штатами, ранее не признававшими дифференциации в характере обязательств между разными странами и выступавшими за унификацию требований по абсолютному национальному сокращению выбросов (как минимум, для всех крупных эмиттеров). Конечно, этому успеху ЕС обязан не столько расширенному составу своих лидеров на саммите, сколько позиции пришедшего к власти в Вашингтоне Барака Обамы, председательствовавшего на саммите Форума крупнейших экономик. При Обаме позиция США на климатических переговорах претерпела радикальные изменения. Хотя не обошлось и без определённого лукавства: формулируя свои обязательства по сокращению выбросов, Штаты поменяли базовый год с 1990-го (использованного в РКИК ООН и Киотском протоколе) на 2005-й (к этому году выбросы в стране сильно выросли, и по отношению к нему американские обязательства смотрелись более выигрышно). Аналогичный трюк проделала и Япония.

В целом мировые лидеры оценили итоги саммита в Маддалене как позитивные и пришли к выводу, что все основания для успешного завершения переговоров в Копенгагене созданы. Британский премьер-министр Гордон Браун даже назвал достигнутую договорённость «историческим соглашением с точки зрения желаемых результатов в борьбе с изменением климата». По его выражению, «мы заложили основы для Копенгагенского соглашения, которое является амбициозным, справедливым и эффективным. Мир уже согласился с убедительностью научных свидетельств, а страны «Большой восьмёрки» договорились о том, что развитые страны сократят выбросы углекислого газа на 80% к 2050 году»⁵⁷.

Это оптимистическое настроение было подхвачено глобальным социумом: «разогрев» ожиданий, проводившийся политиками, НПО и масс-медиа, зашкалил за все мыслимые размеры, тема климата накануне Копенгагена заполонила полосы всех газет, интернет-сайты и эфирное время телеканалов.

⁵⁶ Chair's Summary L'Aquila. 10.07.2009. URL: https://ec.europa.eu/economy_finance/publications/pages/publication15572_en.pdf (дата обращения: 01.04.2025).

⁵⁷ Patrick Wintour, Larry Elliott. G8 agrees to climate targets despite differences with developing nations // The Guardian. 08.07.2009. URL: <https://www.theguardian.com/world/2009/jul/08/g8-climate-carbon-emission-targets> (дата обращения: 01.04.2025)

Кто-то уже заранее объявлял о победе, например, страна – организатор переговоров – Дания, придумавшая новое название своей столице – *Copenhagen* – и возвестившая об этом в телерекламах и многочисленных плакатах, развешанных по всему городу. Кто-то, очевидно, лучше информированный о ходе переговоров, выражал сомнение в их успехе, например, Генеральный секретарь ООН Пан Ги Мун, ещё в июне 2009 г. предупредивший: сенсация в Копенгагене может не состояться. Судьба подшутила и над словами британского премьера об убедительности научных свидетельств по глобальному потеплению и его антропогенной природе. Не прошло и пары месяцев с его выступления, как разразился упомянутый скандал под названием «климат-гейт», ставший неприятным сюрпризом для организаторов Конференции ООН в Копенгагене.

Поэтому мир со смешанными чувствами следил за размещённым на сайте Рабочей Комиссии ООН об изменении климата табло обратного отсчёта времени, остающегося до Копенгагенской конференции (КС-15). Когда же на табло появились круглые нули и конференция началась, стало ясно: такого глобального форума мир ещё не видел. Прежде всего – по небывалому количеству участников, превысившему 45 тыс. человек, большинство из которых составили активисты НПО всех мастей из всех стран мира, приехавшие в Копенгаген в качестве «групп давления». К этому добавилось беспрецедентное число руководителей ведущих держав и малых стран – от Барака Обамы и Вэнь Цзябао до Ахмадинежада и Уго Чавеса. На конференцию приехали руководители 110 стран мира, ещё 80 стран были представлены на уровне не ниже министров. Не пропустить такой «пиар-повод» постарались и поп-звезды и другие знаменитости – от сенатора Альберта Гора до архиепископа Десмонда Туту, прилетевшие на конференцию. Скромный аэропорт Копенгагена буквально треснул от обилия авиационных «спецбортов» и персональных «джетов» борцов с глобальными выбросами парниковых газов, город был переполнен перевозившими их кортежами из сотен дорогих лимузинов.

Отличились и антиглобалисты, раньше как-то обходившие Конференции ООН по климату стороной. В Копенгагене они наверстали упущенное, организовав погромы магазинов и поджоги машин. Всё это накаляло и без того чрезвычайно тяжёлую атмосферу на переговорах, начавших буксовать с самого первого дня. И к третьим суткам стало ясно, что, несмотря на усилия вкалывавших на износ переговорщиков, процесс застыл на месте.

Что же заблокировало переговоры по вроде очевидной теме спасения человечества от бедствий грядущего глобального потепления? Прежде всего – разногласия по поводу будущей глобальной правовой конструкции в области климата, которая должна была прийти на смену Киотскому протоколу. Идея отказа от Протокола – следствие растущего понимания того, что к теме потепления вопросы Киотского протокола отношения почти не имели. Как инструмент регулирования глобальных выбросов парниковых газов Протокол немного стоил без участия США, Китая, Индии и других «чемпионов» по выбросам. Среди пользовавшихся льготным режимом были и другие страны с высоким уровнем развития, такие, как Южная Корея, Израиль, Саудовская Аравия, Аргентина и др. Они заметно превосходили по ВВП на душу населения Россию, Польшу,

Украину и некоторые другие страны, вошедшие в режим обязательств. Всё это дало основания считать Киотский протокол несправедливой конструкцией, основанной на неадекватном распределении обязательств между странами.

Всем участникам переговоров было ясно, что Киотский протокол безнадежно устарел как конструкция: он не отражал новых реалий XXI в., и, прежде всего, новой структуры глобальных выбросов ПГ. Со времени подписания Протокола лидерство по выбросам перешло от развитых стран к Китаю и «третьему миру». В 2006 г. Китай обошел по объемам выбросов США; выбросы Китая достигли 6,2 млрд т CO₂-эквивалента, что серьезно превысило американские показатели (общий объем – 5,8 млрд т)⁵⁸. Это окончательно сформировало новую ситуацию в глобальном распределении ролей ведущих игроков, которую тот же Китай вместе с развивающимися странами в самой резкой форме отказывался зафиксировать в новой конструкции Протокола, настаивая на его неизменности. Уже тогда можно было сделать вывод: картина мировых интересов в области климата серьезно менялась, в ней появился новый ведущий игрок – Китай. И Копенгагенскую конференцию можно считать точкой перехода мирового климатического дискурса на переговорах от формата «ЕС – США» к формату «США – Китай».

При этом интересы ЕС никуда не делись, а с ролью главного благодетеля планеты Евросоюз к тому времени основательно сроднился. Не прекращались и работы по продвижению форматов и норм, рассчитанных на сохранение и усиление доминирования стран Евросоюза, который к Копенгагену обозначил в качестве приоритета т.н. «секторальный подход», за которым отчетливо просматривалась забота ЕС о сбыте продукции собственного машиностроения. Этот подход, лоббировавшийся Евросоюзом для использования в «пост-киотском» периоде, сводится к разработке и принятию отраслевых норм выбросов CO₂ на единицу соответствующей продукции (от киловатт-часа электроэнергии до тонны цемента). При этом заранее планировалась «скользящая планка», т.е. постоянное повышение нормативов «CO₂-эффективности», с соответствующим появлением у владельцев предприятий мотивов по ускоренной замене оборудования.

Такая система, по замыслу её создателей, должна была спровоцировать в мире своего рода гонку за «CO₂-эффективностью», заставив менять оборудование в промышленности и энергетике намного чаще, чем того требуют экономические соображения. Тем самым готовился перенос в сферу производства того абсурдного типа расточительности ресурсов, который до тех пор был характерен только для сферы личного потребления. В итоге, по замыслу разработчиков «секторального подхода», в погоне за процентами «CO₂-эффективности» в утиль раньше срока может отправляться одно предприятие за другим, а инвестиции, необходимые на реальные задачи развития, будут связываться закупкой оборудования на замену.

⁵⁸ China overtakes US as top CO2 emitter-Dutch agency // Reuters. 10.08.2007. URL:<https://www.reuters.com/article/economy/china-overtakes-us-as-top-co2-emitter-dutch-agency-idUSL20802191/#:~:text=%22China's%202006%20carbon%20dioxide%20emissions,those%20of%20the%20United%20States> (дата обращения: 01.04.2025)

Другая инициатива, судя по всему, разработанная ЕС специально для России, сводилась к тому, чтобы лишить нашу страну права «банкинга» – переноса неиспользованных прав на выбросы из первого Отчётного периода Киотского протокола (2008–2012 гг.) во второй период (2013–2020 гг.). Эта возможность, имевшаяся у России в соответствии с положениями Киотского протокола, давала возможность использовать права на выбросы 6 млрд т CO₂, которые, по имевшимся расчётам, не предполагалось использовать в период 2008–2012 гг. Такая «подушка безопасности» давала России возможность избежать худших сценариев развития, в частности, таких как превышение Россией заявленной «планки» выбросов в период 2013–2020 гг. Результатом этого мог стать вынужденный отказ России от доходов в рамках рыночных механизмов Киотского протокола, таких как межстрановая торговля квотами (ст. 17 Протокола), и проекты совместного осуществления (ст. 6 Протокола). Национальные квоты и проектные сокращения могли бы понадобиться России в случае ускоренного роста карбоноёмкого реального сектора, чтобы обеспечить себе режим «углеродной безопасности» до 2020 г. Если бы их не хватило, России пришлось бы покупать «виртуальные сокращения выбросов» у развивающихся стран. Похоже, именно этот сценарий предполагали в Брюсселе, когда на саммите ЕС 30 октября 2009 г. была одобрена позиция на копенгагенской конференции за отмену «банкинга». Не исключено, что эта позиция ЕС была заранее согласована с некоторыми развивающимися странами и разработана под их запрос с целью обеспечить устойчивый спрос на «виртуальные сокращения» этой группы стран.

У Евросоюза был и другой расчёт: предполагалась тонкая отстройка отношений с Китаем как новым лидером. Поэтому, войдя в роль «климатического» благодетеля, Европа усиленно дотировала Китай и «третий мир», в массовом порядке покупая их виртуальные «проектные» сокращения выбросов проектов «чистого развития» еще одного рыночного механизма Киотского протокола, созданного специально для развивающихся стран. Тем самым Европа шла на фактическую дискриминацию прямых конкурентов проектов «чистого развития» – проектов совместного осуществления, генерировавших сокращения на продажу в России и других странах с переходной экономикой (ЕС добился легитимности единиц сокращения от проектов «чистого развития» начиная с 2000 г., в отличие от проектов совместного осуществления, продажная ценность единиц которых признавалась только с 2008 г.). В результате Китай стал главным поставщиком сокращений выбросов для Европейского союза, зарабатывая миллиарды евро и став абсолютным лидером по размерам доходов от Киотского протокола. Европа усиленно лоббировала легенду об исключительно антропогенной природе глобального потепления и строила на этом свои требования «лидерства» развитых стран (включая Россию) по уровню сокращений выбросов в период после 2012 г. На том этапе Европа последовательно поддерживала отказ Китая и развивающихся стран принять на себя любые обязательства по абсолютным количественным ограничениям выбросов (не говоря уже об их сокращении) и соглашалась с т.н. относительными целями по повышению «углеродной» эффективности экономики (что происходит в результате обычной модернизации мощностей и ни к каким реальным сокращениям на уровне стран не ведёт).

Всё это делалось, разумеется, в расчёте на взаимность, включая не только поддержку на климатических переговорах, но и общее признание Китаем и развивающимся миром Евросоюза как ответственного лидера глобальных усилий в области климата (и в качестве такового, разумеется, располагающего правом продуцировать общие нормы и правила в этой области). Однако расчёт на Китай не оправдался.

В Пекине политическим ресурсом проблемы климата распорядились весьма талантливо. Китайские неомарксисты быстро нашли применение любимому детищу ЕС – легенде об антропогенной природе глобального потепления, отводящей промышленному развитию роль главного виновника грядущих всемирных бедствий. Соглашаясь с этим, Китай настаивает на исторической ответственности за выбросы, возводя вину за потепление всецело на промышленно развитые страны. Тем самым на новой реальности реанимируется старая идея о капитализме как главном источнике бедствий развивающихся стран (к которым официально причисляет себя и Китай, принявший соответствующее решение на XVI съезде КПК ещё в 2002 г.). И что особенно ценно: капиталистические страны-виновники (по крайней мере, в лице Европы) в данном случае не отреклись от вины – напротив, они её всячески признавали, калялись и пытались компенсировать всё деньгами. В итоге все инициативы Евросоюза, не желавшего мириться с потерей главного «радетеля интересов климата», оканчивались провалами, неуклюжими попытками замаскировать собственную капитуляцию перед требованиями Китая, Индии и некоторых других развивающихся стран. В частности, на состоявшейся 28 октября 2008 г. 7-й Азиатско-Европейской встрече Евросоюзом была предпринята безуспешная попытка добиться от Китая и развивающихся стран каких-либо количественных обязательств относительного характера, чем-либо отличающихся от сценариев «обычного бизнеса». В итоге принятая «Пекинская декларация» полностью отражала дисбаланс по характеру обязательств в области климата на период после 2012 г., в т.ч.:

— по развитым странам: принятие ими «амбициозных и сопоставимых между собой обязательств по сокращению выбросов»;

— по развивающимся странам: добровольные меры «в контексте устойчивого развития, с целью отклонения эмиссий от сценария обычного бизнеса».

Фактически развивающимся странам давалось «добро» на имитацию деятельности, согласие Евросоюза считать обычную модернизацию оборудования некими специальными мерами в области климата и оплачивать эту деятельность. Не случайно «Пекинская декларация» оценивалась рядом экспертов как «климатический Мюнхен».

Тем временем Китай шёл дальше, повышая уровень агрессивности своей риторики. В частности, накануне саммита «Большой восьмёрки» в Токио в 2008 г. Пекин на официальном уровне ввёл понятие «климатических преступлений» и «климатических преступников». Под последними подразумевались только развитые страны, и Евросоюз ничем не ответил на такую откровенно враждебную постановку вопроса. Тогда на состоявшемся перед копенгагенской конференцией

ООН по климату Совещании Рабочих органов РКИК ООН в Бангкоке (октябрь 2009 г.) был проведён «Климатический трибунал азиатских народов», реакции на который со стороны ЕС, опять-таки, не последовало.

Фактически ЕС допустил серьёзный политический просчет, сам загнав себя в ловушку собственной климатической демагогией. Новая идеология Китая не оставила Евросоюзу даже возможности «сохранить лицо»: из главного благодетеля планеты ЕС оказался в позиции обвиняемого. Его щедрые дары, рассыпаемые Китаю и «третьему миру», начали рассматриваться как ничтожные подачки на фоне огромных исторических долгов, а переговорный процесс по Киотскому протоколу и пост-киотской конструкции начал превращаться в подобию Нюрнбергского (сам термин «климатические преступники» выбран пекинскими идеологами не случайно). Поэтому первым требованием Китая на копенгагенских переговорах по климату стало принятие развитыми странами масштабных обязательств по сокращениям выбросов. Масштабы предполагались такими, чтобы ни одна из развитых стран не смогла бы их выполнить собственными силами. Это должно обеспечить массовый гарантированный спрос на сокращения из Китая и развивающихся стран по линии проектов чистого развития и надолго превратить развитые страны в финансовых доноров.

Такая постановка вопроса, безусловно, оказалась привлекательной для развивающихся стран, что позволило Китаю фактически выступать на переговорах по климату в рамках ООН в роли лидера всей этой группы (получившей новое название «Группа-77 + Китай»), поддерживающего в ней редкий уровень единства взглядов и координации действий на всех переговорных и параллельных мероприятиях. Это позиционирование, в свою очередь, стало самостоятельной целью внешней политики Китая, одной из новых компонент которой является озвученная на XVII съезде КПК (октябрь 2007 г.) идея контроля Китая над форматами и структурами глобального развития. И Киотский протокол и РКИК ООН рассматривались здесь явно как тестовые по отработке механизмов и технологий контроля: на эту задачу Китаем были брошены лучшие кадры.

Тем не менее, несмотря на проблемы с Китаем, Евросоюз сохранил отношения со своей мелкой клиентелой из числа развивающихся стран и попытался её задействовать в Копенгагене. В частности, опять возникло отвергнутое ещё на конференции ООН в Познани предложение Мальдив от имени Альянса островных государств относительно ограничения повышения температуры на 1,5°C и концентрации парниковых газов не более чем в 350 ppm (о реальных европейских мотивах этой акции мы упоминали выше). Евросоюз не отказывался от идеи продавить изменение температурного лимита, и для этого не жалко было выставить на посмешище таких мелких клиентов, как Мальдивы, репутация которых на переговорах и так была далека от идеальной.

Но в тот раз номер не прошёл – инициаторы перестарались, не поняв, где же кончаются интересы Запада и начинаются интересы Востока. Граница обнаружилась быстро: вся заинтересованность лидеров «Группы-77 + Китай» в

обязательствах развитых стран по снижению выбросов отнюдь не означала заинтересованность Китая, Индии и т.д. в снижении глобальных выбросов в целом в ближайшей перспективе. Ибо в этом случае императив общего снижения мог распространиться и на них, что не стыковалось с их планами ускоренного развития национальных экономик. Поэтому воспитательные меры со стороны «старших товарищей» последовали незамедлительно – специально для этого были прерваны на Конференции все переговоры, и остальные страны терпеливо ждали, когда в «Группе-77 + Китай» восстановится утраченная дисциплина.

Но спокойствия на переговорах в итоге не прибавилось – скорее, наоборот. Переговоры ознаменовались небывалым скандалом, едва не приведшим к срыву всей Конференции. Причиной стал документ, который получил название «Датский текст».

Этот текст был первоначально опубликован на сайте лондонской газеты *The Guardian* и после этой утечки был роздан участникам Конференции (во избежание разночтений в толковании). Фактически «Датский текст» представлял собой некий неофициальный проект решения Конференции, стал попыткой вывести переговоры за формат Конвенции и Протокола и обсудить контуры некоей новой конструкции. Формально текст был представлен принимающей стороной – Данией, но многое говорило об авторстве Великобритании и о том, что без коллег по Евросоюзу подготовка этого документа также не обошлась. Собственно, связка с ЕС просматривалась невооружённым глазом, поскольку председательствовавшая на Конференции министр энергетики и климата Дании Конни Хедегард до того занимала пост комиссара ЕС по экологии.

Сами же контуры будущих глобальных усилий выглядели следующим образом:

1. Датский текст не содержал подробных обязательств по выбросам, но указывал на установление сроков, к которым развивающиеся страны достигнут максимального уровня своих выбросов. В частности, проект включал спорные цели достижения максимального уровня глобальных выбросов к 2020 г.: говорилось о необходимости прохождения в этом году пика глобальных выбросов;

2. Предусматривалась долгосрочная цель сокращения глобальных выбросов вдвое к 2050 г., причём развитым странам предписывалось сократить их не менее чем на 80%;

3. Предлагалось развитым странам принять обязательства по «предварительному» финансированию адаптации развивающихся стран к изменению климата и сокращения выбросов в размере 10 млрд долл. ежегодно на период 2010–2012 гг.; с 2013 г. предполагался пересмотр (в сторону увеличения) размеров финансирования и списка доноров на основе размеров ВВП и национальных выбросов, а также с учётом уровня развития;

4. Это финансирование предполагалось вести с помощью специальных механизмов и форм, за которыми просматривались структуры Всемирного банка;

5. Условием предоставления финансирования предполагалось ввести для стран-адресатов помощи режим открытости, включая внешний мониторинг и верификацию данных, с тем, чтобы гарантировать точное измерение выбросов и их сокращения;

6. Отдельно предусматривалась финансовая поддержка проектов лесовосстановления и лесопосадок в развивающихся странах (о других обладателях лесных массивов не упоминалось)⁵⁹.

Состав предложений «Датского текста» ещё более определённо указывал не только на его реальных авторов, но и на те расчёты, с которыми этот текст составлялся. Нетрудно определить, что завышенные требования по сокращению выбросов для развитых стран – из арсенала Евросоюза, продвигавшего этот запрос на протяжении ряда лет. Оттуда же и финансовая поддержка проектов лесовосстановления и лесопосадок именно в развивающихся странах. Но некоторые другие требования совершенно нетипичны для Евросоюза, и, возможно, они были согласованы с США. Например, относительно пика выбросов для развивающихся стран в 2020 г. или внешнего мониторинга и верификации выбросов в развивающихся странах. Не говоря уже об интересах Всемирного банка, неявно фигурировавшего в качестве потенциального оператора всех схем климатического финансирования стран «третьего мира».

О чём это говорит? Попытка свести воедино два подхода – европейский и американский – свидетельствует о том, что Евросоюз, не добившись взаимности от Китая, обратил свои взоры на Запад. Надежда была на поддержку Кабинета Барака Обамы, прихода к власти которого в европейских столицах ожидали с нетерпением. К тому времени в Евросоюзе уже знали, что позиция США в отношении участия Китая, Индии и других крупных стран в общем глобальном сокращении выбросов не поменялась со сменой администрации; поэтому в текст эти пожелания (и некоторые другие) были заложены. Но команда Обамы без труда распознала за формулировками «Датского текста» ещё одну попытку ЕС втянуть Штаты в переговоры в форматах Киотского протокола, возвращаться в который новое руководство США не планировало.

И если Соединённые Штаты отреагировали на «Датский текст» довольно прохладно, то Китай и развивающиеся страны буквально взорвались от возмущения. Пик выбросов в 2020 г. – это цель, против которой в то время категорически выступили Китай, Индия и другие развивающиеся страны, поскольку это потребовало бы от этих стран абсолютного сокращения выбросов парниковых газов, а не просто сокращения удельных показателей их потребления на единицу ВВП.

Поэтому Китай, Бразилия, Южная Африка, Индия и Судан заявили о том, что отвергают юридически обязательное сокращение выбросов для себя. И пригрозили выйти из переговоров, если развитые страны попытаются навязать им свои условия⁶⁰.

«Датский текст» вызвал массу отповедей со стороны стран «Группы-77 + Китай», которые цитировать полностью вряд ли целесообразно в данной ра-

⁵⁹ Lisa Lerer and Louise Roug «Danish text» triggers outcry at talks // Politico, 12.08.2009. URL: <https://www.politico.com/story/2009/12/danish-text-triggers-outcry-at-talks-030341> (дата обращения: 01.04.2025).

⁶⁰ Tempers Rise over Danish Text at Climate Summit // CNN Science, 09.12.2009. URL: <http://www.cnn.com/2009/WORLD/europe/12/09/gore.climate.summit.copenhagen/> (дата обращения: 02.04.2025)

боте. Тем не менее, имеет смысл привести некоторые высказывания, показательные для выяснения позиции стран этой группы. В частности, заместитель главы китайской делегации Су Вэй отметил, что «несправедливо устанавливать такой высокий целевой показатель для развивающихся стран, которые всё ещё находятся на стадии индустриализации... слишком рано говорить о годе максимальных выбросов для развивающихся стран». Посол Судана Лумумба Станислаус Диа Пинг высказался ещё резче, назвав этот текст «серьёзным нарушением». На пресс-конференции он заявил, что «Датский текст» направлен на «сохранение и развитие экономического господства развитых стран». «Империю всегда неумолимо и безжалостно захватывала природные ресурсы», – сказал он, утверждая, что предлагаемое соглашение «обеспечит 60% глобального атмосферного пространства для 20% самых богатых стран мира»⁶¹.

Датские организаторы конференции попытались загасить ажиотаж вокруг «Датского текста», заявив датской прессе, что этот текст может быть одним из многих и не отражает официальную позицию правительства. Как заявила Конни Хедегард, «датское правительство встречается с представителями многих стран, как на двусторонней основе, так и в группах, чтобы обсудить различные сценарии и обсудить различные решения. В этом нет ничего нового»⁶². Поддержал датских коллег и исполнительный секретарь РКИК ООН Иво де Бур, назвав этот текст неофициальным документом, который был распространён в качестве «основы для обсуждения»⁶³.

В итоге переговорный процесс не без труда удалось возобновить, но вспыхнувший конфликт между развитыми и развивающимися странами никуда не исчез. Через пару дней переговоры на Конференции опять были сорваны представителями африканских стран в знак протеста против попыток «уничтожить Киотский протокол». Конфликт уже перешёл в стадию взаимных обвинений, продлившуюся вплоть до самого окончания Конференции. Главный обмен ударами шёл на протяжении ряда дней между основными оппонентами – Китаем и США. Начал, как нетрудно догадаться, Китай, обвинив США, ЕС и Японию в «недостаточных целях снижения выбросов к 2020 г.»⁶⁴, предложенных на Копенгагенской конференции. Отдельно досталось смиренной и сервильной Европе за попытку привлечь наиболее состоятельные развивающиеся страны к финансированию адаптации в других развивающихся странах.

С ответным ударом американская делегация не задержалась: Тодд Стерн, спецпредставитель президента США по вопросам климата, отпарировал: «Невозможно решить эту проблему, предоставив крупнейшим развивающимся странам возможность действовать самостоятельно. И вы не сможете

⁶¹ Ibid.

⁶² Lisa Lerer and Louise Roug «Danish text» triggers outcry at talks // Politico, 12.08.2009. URL: <https://www.politico.com/story/2009/12/danish-text-triggers-outcry-at-talks-030341> (дата обращения: 01.04.2025).

⁶³ Tempers Rise over Danish Text at Climate Summit // CNN Science. 09.12.2009. URL: <http://www.cnn.com/2009/WORLD/europe/12/09/gore.climate.summit.copenhagen/> ((дата обращения: 02.04.2025).

⁶⁴ Darren Samuelsohn. Copenhagen: No «Pass» for Developing Countries // Scientific American. 09.12.2009. URL: <https://www.scientificamerican.com/article/climate-todd-stern-copenhagen-developing-countries/> (дата обращения: 01.04.2025)

добиться таких сокращений, которые нужны во всем мире, если Китай не будет играть в этом важную роль»⁶⁵.

Далее взаимные упрёки шли по нарастающей, хотя понятно было, что на уступки Китай не пойдёт. Не помогла даже утечка текста письма 10 сенаторов-демократов президенту Обаме, отправленного накануне Копенгагенской конференции и содержащего предупреждение о том, что сенат не ратифицирует соглашения, не защищающего американскую промышленность от конкурентов, которые не ограничивают своих выбросов парниковых газов.

Жесткая позиция Китая заставила оппонентов смириться с мыслью о том, что никаких абсолютных ограничений для себя КНР не примет; в этой ситуации на роль «пробного шара» для западной хорошей мины при плохой игре был выбран представитель Великобритании. Министр энергетики и по делам изменения климата Соединённого Королевства Эд Миллибэнд заявил: «Я думаю, нет сомнений, что, если Китай заявляет о сокращении удельного энергопотребления на 40–45%, он делает это серьёзно»⁶⁶. Тем самым была подготовлена почва для того, чтобы выдать действительное за желаемое и согласиться с относительными сокращениями на предприятиях в Китае вместо абсолютных национальных сокращений или лимитов. Единственным средством спасти репутацию США в сложившейся ситуации мог бы стать «гол престижа» в виде навязанных Китаю международных процедур мониторинга и верификации заявленных сокращений.

На эту задачу были пущены все способы американского влияния, вплоть до отказа от традиционной американской критической позиции по отношению к требованиям гигантских сумм на адаптацию развивающихся стран к изменениям климата. В самый канун приезда Барака Обамы госсекретарь Хиллари Клинтон продемонстрировала миру эффектный жест, заявив о желании США мобилизовать 100 млрд долл. ежегодно для адаптации самых бедных и уязвимых стран к изменениям климата. Как описывала газета «Индепендент», «это был незабываемый политический театр. Как игрок в покер, делающий неожиданную новую ставку, госпожа Клинтон моментально изменила игру, вынув из американского заднего кармана гигантскую сумму и шмякнув её на игорный стол». Этот жест госпожи Клинтон сопровождался требованием от Китая «транспарентности». Иначе, по выражению госсекретаря, «Китай ломает всю сделку»⁶⁷.

Газета «Индепендент» несколько преувеличила: госпоже Клинтон не удалось «моментально изменить игру». Не удалось это и приехавшему вскоре Обаме. Китай демонстративно отказался от объявленной западной помощи, а по поводу международной верификации устами заместителя министра ино-

⁶⁵ Ibid.

⁶⁶ John M. Broder and James Kanter. China and U.S. Hit Strident Impasse at Climate Talks // The New York Times. 14.12.2009. UR: http://www.nytimes.com/2009/12/15/science/earth/15climate.html?_r=1&ref=energy-environment (дата обращения: 02.04.2025)

⁶⁷ Michael McCarthy. China holds the world to ransom // The Independent. 18.12.2009. URL: <http://www.independent.co.uk/environment/climate-change/china-holds-the-world-to-ransom-1844247.html> (дата обращения: 02.04.2025).

странных дел Хэ Яфэя заявил, что «китайские законы гарантируют реальность сокращения выбросов». Америке было дано понять, что Китай готов идти на принцип и не боится даже обвинений в срыве всех переговоров⁶⁸.

Финальные переговоры в последнюю ночь Конференции, наверное, заслуживают отдельного описания, особенно в части уникального формата переговоров. В них со стороны развитых стран участвовал только президент США, ведущий переговоры с лидерами Китая, Индии, Бразилии и Южной Африки. По имеющимся данным, президент Обама консультировался в ходе переговоров только с представителями Евросоюза – остальные страны в игре по разным причинам не участвовали. Итоговый текст, названный «Копенгагенским аккордом», был на следующее утро представлен делегациям на пленарном заседании Конференции и без особых помех утверждён.

«Копенгагенский аккорд» – политическое заявление, занимающее две с половиной страницы и полное внутренних противоречий. Положенное на музыку, оно, скорее, напоминало бы не аккорд, а диссонанс, так что с лестным названием «аккорд» поторопились во всех смыслах – и звуковом, и политическом. Политически понимаемый как «согласие», Копенгагенский «аккорд» стал неким средством консервации жёстких противоречий между ведущими державами мира, разрешить которые на копенгагенской Конференции так и не удалось.

В чём причины этого и почему долгий изнуряющий переговорный марафон с финалом в Копенгагене породил столь мизерный результат? При всех популярных ныне саркастичных комментариях типа «гора родила мышь», следует заметить, что шансов направить усилия переговорщиков на достижение реального компромисса было немного. Это определялось, прежде всего, самим форматом Конференции, которая официально именовалась 15-й Конференцией Сторон Рамочной Конвенции ООН об изменении климата и 5-м Совещанием Сторон Киотского протокола. И форматы переговорного процесса были этим уже заданы изначально – главные переговоры шли по линии двух Специальных рабочих групп – по обязательствам в рамках Конвенции и по обязательствам в рамках Протокола. Подобрать какой-либо другой формат переговоров, более адекватно отражающий их суть и цели, организаторы в лице структур ООН даже не попытались.

Впрочем, следует оговориться, что, если такие попытки были бы сделаны, они, скорее всего, были бы заблокированы развивающимися странами, опасавшимися любых отступлений от переговорных форматов Протокола, дающих им немалые возможности. Но сохранение форматов не решило проблему, а, скорее, породило абсурдную ситуацию: уже начиная с первого дня переговоров ряд стран, таких как Япония, Австралия, Канада и др., заявил о своём нежелании участвовать в Киотском протоколе после 2012 г. из-за очевидных недостатков этой конструкции. Если добавить к этому всем известную позицию США,

⁶⁸ John M. Broder and James Kanter. China and U.S. Hit Strident Impasse at Climate Talks // The New York Times. 14.12.2009. URL: http://www.nytimes.com/2009/12/15/science/earth/15climate.html?_r=1&ref=energy-environment(дата обращения: 02.04.2025)

даже не рассматривавших возможность своего возврата к участию в Протоколе, то становилось сразу ясно, что на роль базы для будущей глобальной конструкции в области климата Киотский протокол был непригоден, и дальнейшие переговоры в его форматах, как минимум, нецелесообразны. Но они, тем не менее, шли, сопровождаемые постоянными комментариями развивающихся стран и Китая о том, что иных рамок для будущих глобальных усилий они не видят. И представители стран, на пленарных заседаниях отказавшихся от Киотского протокола, оказались вынуждены участвовать в переговорах по линии всех рабочих групп Протокола – процедура ООН здесь возобладала.

По большинству остальных вопросов, обсуждавшихся на Конференции, компромисс был также невозможен, поскольку каждая делегация действовала в пределах чрезвычайно узких мандатов и не шла ни на какие уступки, рассчитывая предоставить сохранённые позиции в качестве «предмета для торга» высшим руководителям своей страны, ожидавшимся на Сегменте высшего уровня. И поэтому количество неурегулированных на уровне рабочих групп вопросов оказалось рекордно большим, перегрузив и без того напряжённые переговоры на высшем уровне.

Что же касается «Копенгагенского аккорда», то его основные положения свелись к следующему:

- подтверждению положений Конвенции ООН об изменении климата по поводу необходимости стабилизации выбросов парниковых газов, с добавлением (ссылаясь на МГЭИК) «контрольной цифры» прироста глобальной температуры в 2°C;

- признанию необходимости «Глобального пика выбросов» в ближайшие годы, причём развивающимися странами этот пик должен быть пройден позже, чем развитыми;

- призыву к сотрудничеству в достижении национальных пиков и глобального пика;

- констатации обязательств развитых стран по снижению национальных выбросов на период до 2020 г. Размер этих обязательств не был уточнён и должен был определяться каждой соответствующей страной в представленном ею документе;

- тезису о том, что меры регулирования выбросов указанными странами подлежат международной верификации и мониторингу, в соответствии с действующими в рамках Конвенции методиками;

- признанию того, что на развивающиеся страны не распространяется режим количественных сокращений и международной верификации и мониторинга. Эти страны (за исключением самых слаборазвитых) представляют свои программы регулирования выбросов, которые подлежат только национальной верификации и мониторингу;

- решению о массовой финансовой помощи со стороны развитых стран в адрес развивающихся на цели адаптации к изменениям климата и регулирования выбросов. Размер этой помощи был предложен на уровне 30 млрд долл. на период 2010–2012 гг. с увеличением до 100 млрд в год начиная с 2020 г.

Источники этой помощи предполагались как государственные, так и частные, как национальные, так и международные. Одним из них предложен учреждённый на Конференции «Копенгагенский зелёный фонд»;

– объявлению о том, что серьёзное внимание будет уделено технической помощи, включая доступ к технологиям, для чего предложен Технологический механизм.

Общая оценка «Аккорда» – его несбалансированность, и, прежде всего, несоответствие средств поставленным целям. Если базироваться на концепции МГЭИК, упоминавшейся в тексте документа, то нетрудно было сразу спрогнозировать, что заявленный пороговый показатель превышения глобальной температуры на 2°C может быть без труда перейдён в недалёком будущем, если режим сокращений не будет включать стран, ответственных за масштабные выбросы из развивающегося мира. А такого режима для них «Аккорд» даже в долгосрочной перспективе не предполагал – по всей вероятности, расчёт делался на некую гармоничную политику национальных мер, благодаря которой национальные выбросы когда-нибудь достигнут своих пиков, а затем, без всякого принуждения со стороны, начнут снижаться. Оставалось удивляться лишь тому, что вера в такой гармонический исход распространялась только на развивающиеся страны, в то время как по отношению к развитым подходящим средством сочтены национальные обязательства по сокращениям выбросов с международным мониторингом и верификацией их выполнения.

По своему характеру «Аккорд» представлял собой некий «Киото-лайт», дающий развитым странам больше свободы при формировании количественных национальных обязательств, а развивающимся – больше возможностей получения финансирования без утомительных процедур подтверждения достигнутых сокращений выбросов, как это делается в проектах чистого развития. Разумеется, к цифре помощи в 100 млрд долл. ежегодно сразу следовало относиться скептически, как к некоторому зафиксированному свидетельству американского «покерного запала» в игре с Китаем. Это и подтвердилось впоследствии: Америка не забыла позорную для себя ситуацию, когда в Копенгагене на карту было поставлено всё и не выиграно ничего. Поэтому в дальнейшем последовал «откат» США от заявленных объёмов с объяснением развивающимся странам, по чьей вине они не получили такое неслыханное в истории количество денег. Процесс был начат сразу после Копенгагена серией британских и американских выступлений с обвинением Китая в развале глобальных усилий в области климата. Вместо столь популярного недавно слова *Hopenhagen* пущено в оборот слово *Brokenhagen*. Запустившие его англичане, конечно, имели в виду английское слово «сломанный», хотя у некоторых знатоков европейской традиции термин скорее ассоциируется с Брокенской горой.

ГЛАВА III

От Киото к Парижу и далее

Крах переговоров в Копенгагене поставил окончательный крест на будущем Киотского протокола после 2020 г. и ввёл мировые климатические переговоры в неустойчивую ситуацию, в которой можно было с равным успехом прогнозировать различные сценарии будущего: от распада глобальных усилий на серию региональных конструкций до перспективы новой консолидации. Одно можно было предсказать с уверенностью: будущее зависело от исхода столкновения новой пары лидеров: Соединённых Штатов и Китая. Евросоюз оказался вне высшей лиги, и на его долю осталась, главным образом, роль инициатора самых жёстких температурных ограничений, самых масштабных сокращений выбросов (исключительно развитыми странами) и самых агрессивных требований отказа от углеводородного топлива.

Что и подтвердили дальнейшие события, основная канва которых протекала за рамками климатических переговоров ООН. Разумеется, на них обсуждалась и главная повестка (формат пост-киотской конструкции, и прежде всего – как будут сформулированы в ней обязательства развитых и развивающихся стран), но было и понимание того, что для этого необходима договорённость между КНР и США. Что, разумеется, стало предметом двусторонних контактов, в которых хватало и стычек, и взаимных обвинений, которые были неизбежны при таком разбросе интересов.

Для США было стратегически важно вовлечение в гонку по снижению выбросов своего главного геополитического конкурента – Китая. На это Вашингтон и до Копенгагена, и после него не жалел никаких сил, по нарастающей продвигая форматы охвата Китая сотрудничеством в области изменения климата. Формально это мотивировалось озабоченностью по поводу роста китайских выбросов, превысивших американские показатели; фактически же делалась ставка на климатическую тему для того, чтобы создать легитимные рамки для ограничения китайского экономического роста – предмета первоочередной озабоченности США. Попытки достичь договорённостей с Китаем предпринимались в ходе визита в Пекин многочисленных миссий, но американские меры зондажа позиций, имеющие цель «вывести» Китай на какие-либо подтверждённые намерения лимитировать выбросы парниковых газов даже в отдалённом будущем, не имели успеха в Пекине. Неоднократно делались попытки убедить китайское руководство в необходимости запланировать «пиковый год» роста выбросов для Китая, за которым по идее должно бы последовать снижение, но Пекин заявлял, что Китай нуждается в росте производства, и, соответственно, выбросов.

Не изменил ситуацию и прошедший в октябре 2009 г. визит в Китай Барака Обамы, в ходе которого переговоры по теме климата занимали важное место. Тогда главной темой стал не вопрос количественных ограничений выбросов Китаем, который уже дал понять, что согласится только на относительные показатели

снижения типа энергоэффективности и снижения удельных выбросов на единицу ВВП. Разговор шёл о том, каким образом такие снижения будут подтверждаться на международном уровне. По мнению США, в стране с такой степенью непрозрачности, как Китай, был необходим независимый мониторинг, подтверждающий национальные усилия по снижению карбоноёмкости; в противном случае китайским мерам трудно будет обеспечить международную легитимность.

Чтобы слова Обамы звучали весомей на переговорах, Пекину было недвусмысленно сделан намёк на возможность введения «углеродных» торговых санкций. Тогда на рассмотрении в Конгрессе находился «билль Ваксмана - Марки», предусматривавший введение дополнительных тарифов на товары из стран, которые не ограничивают свои выбросы парниковых газов (см. приложение 2). Но на предложения США последовал отказ, «размен» не состоялся.

В итоге длившиеся пять лет дебаты кончились не в пользу Вашингтона: следующий визит Обамы в Китай состоялся в ноябре 2014 г. и был отмечен откровенной сдачей позиций: для Китая были сделаны очевидные послабления в виде согласия с относительными сокращениями выбросов вместо абсолютных лимитов. Что и было зафиксировано в Совместном заявлении США и Китая об изменении климата от 12 ноября 2014 г.⁶⁹ В Заявлении открытым текстом обозначена цель для Соединённых Штатов – абсолютные национальные сокращения своих выбросов на 26–28% к 2025 г. по сравнению с уровнем 2005 г., в то время как для Китая – увеличение доли неископаемых видов топлива в потреблении первичной энергии примерно до 20% к 2030 г. Выражено также намерение Китая достичь пика выбросов CO_2 примерно к 2030 г. и приложить все усилия для достижения этого пика как можно раньше, но этот тезис, скорее, был похож на способ «позолотить пилюлю» проигравшему сопернику, который после многолетней практики двойных стандартов впервые получил возможность ощутить их действие на себе. Этот эпический провал, выданный, как и положено в Америке, за победу, стал одной из причин решения, принятого в 2017 г. президентом Дональдом Трампом о выходе США из Парижского соглашения. Надо было как-то восстанавливать национальный престиж.

Но не будем забегать вперёд. Совместное заявление США и КНР стало сигналом для мирового сообщества: главная проблема будущей климатической конструкции решена, «двойной трек» неравнозначных по сути обязательств сформирован. Переговорщики на состоявшейся следом в декабре 2014 г. Конференции ООН по климату в Лиме (КС-20) приветствовали этот сигнал с энтузиазмом, понимая: дорога к будущему Парижскому соглашению открыта.

Климатическая дипломатия ЕС

По-своему этот сигнал был воспринят и в Брюсселе: там уже велась серьёзная подготовка. Не без оснований восприняв Копенгагенский форум как своё

⁶⁹ U.S.-China Joint Announcement on Climate Change of November 12, 2014. The White House Office of the Press Secretary. 11.11.2014. URL: <https://obamawhitehouse.archives.gov/the-press-office/2014/11/11/us-china-joint-announcement-climate-change> (дата обращения: 02.04.2025)

поражение, Еврокомиссия озаботилась восстановлением утраченных позиций и авторитета. Вопрос стоял серьёзно: климат являлся единственной глобальной повесткой, в которой объединённой Европе было позволительно лидировать, и уход в ней на вспомогательные роли грозил Брюсселю потерей влияния не только в мировом сообществе, но и среди стран самого Евросоюза. Поэтому была сделана попытка системного анализа ситуации и формирования рекомендаций по выделению во внешней политике ЕС отдельного направления – климатической дипломатии.

По итогам работы в 2013 г. Еврокомиссией был представлен документ под названием «Климатическая дипломатия ЕС на 2015 год и последующий период»⁷⁰, который в силу своего стратегического характера во многом не утратил актуальности и поныне и не утратит её в обозримом будущем. Документ отличается откровенной постановкой вопросов, и знакомство с ним даёт хорошее представление о стиле и методах Евросоюза его потенциальным партнёрам и оппонентам.

В констатирующей части текста содержится тезис, редкостный по самокритичности (вообще-то Евросоюзу не свойственной). Признаётся (подумать только!), что «ЕС больше не является одиноким лидером в борьбе с изменением климата»⁷¹; говорится о том, что «после Копенгагена большое число стран, включая США и другие крупные экономики, а также страны со средним и низким уровнем дохода, на долю которых в совокупности приходится более 80% мировых выбросов, впервые взяли на себя международные обязательства по сокращению выбросов на внутреннем уровне»⁷².

Далее намечались ближайшие перспективы, благоприятные для ЕС в силу локации намеченных на 2013 и 2015 гг. Конференций ООН по климату (соответственно, в Варшаве и Париже), что давало ЕС шансы по традиционному налаживанию стратегического сотрудничества с ключевыми странами-партнёрами, «разделяющими амбиции ЕС в отношении изменения климата и уязвимыми к нему»⁷³.

Что требуется для того, чтобы увеличить количество «разделяющими амбиции»? Прежде всего – пропаганда, причём хорошо продуманная и учитывающая интересы партнёров. Пропаганда, формирующая глобальный климатический дискурс под запросы и приоритеты ЕС.

Читаем текст: «Такая пропаганда ЕС должна основываться на глубоком понимании позиций стран-партнёров, ограничений и интересов заинтересованных сторон, то есть на основополагающей политической экономии, которая формирует дебаты об изменении климата. Будут разработаны общие концепции ЕС, связывающие изменение климата с экономическим развитием, процветанием, необходимыми переходными процессами, а также международной безопасностью и миграцией, которые будут адаптированы к конкретным местным условиям».

⁷⁰ EU climate diplomacy for 2015 and beyond. Reflection paper. Consultative Communication of the Commission COM(2013) 167 of 26 March 2013. URL: https://climate.ec.europa.eu/document/download/422b88f7-1ea1-4339-89a0-3b42c95da9c0_en?filename=eeas_26062013_en.pdf (дата обращения: 03.04.2025)

⁷¹ Ibid.

⁷² Ibid.

⁷³ Ibid.

На основе пропаганды и сформированного дискурса предложено «развитие и дальнейшее расширение этой «коалиции амбиций», которое будет иметь важное значение для обеспечения успешного результата в 2015 году»⁷⁴.

Далее шли рекомендации по практическим мерам, ведущей из которых предлагалось зафиксировать тему изменения климата как стратегический приоритет в дипломатических диалогах и инициативах Евросоюза. ЕС предлагалось активно использовать мероприятия и процессы на самом высоком уровне для последовательного политического обмена сообщениями в поддержку климатических амбиций и целей на 2015 г., в частности:

- поддерживая позицию ЕС и распространяя информацию о процессе РКИК ООН в преддверии переговорных сессий и Конференций Сторон;

- поднимая вопрос о климате как политический вопрос в связи с двусторонними саммитами и диалогами на высоком уровне или любыми другими соответствующими двусторонними контактами;

- путём разработки и внедрения общих концепций и согласованных сообщений (например, о науке о климате/докладах МГЭИК, взаимосвязи между изменением климата и устойчивым развитием с низким уровнем выбросов, издержках бездействия, о климате и безопасности)⁷⁵.

Не забыт и такой ключевой инструмент формирования «общего видения» со слаборазвитыми странами, как финансирование. Говорится о том, что ЕС должен ещё более стратегически инвестировать в свои двусторонние отношения с отдельными партнёрами и группами стран, ориентированных на изменение климата, чтобы обеспечить сближение и совместное лидерство в решении задач, связанных с изменением климата. Особое внимание в двусторонних отношениях, по мнению авторов документа, необходимо уделять странам, ответственным за большие объёмы выбросов, а также другим ключевым игрокам или объединениям, включая страны со средним уровнем дохода и соседей ЕС, с которыми необходимо активизировать диалог по климату. Для этого ЕС предлагалось разработать целевые стратегии.

Не ограничиваясь чисто функционалом Евросоюза, авторы документа транслируют его цели и методы на государства – члены ЕС; по их мнению, климат должен быть включён в качестве приоритетной области во все стратегии отношений стран Европейского союза с третьими странами. В помощи этим странам должны быть также задействованы ресурсы государств-членов.

При этом всю деятельность по официальной помощи развитию предлагается подстроить под климатические приоритеты, сопровождая это соответствующей аргументацией: «Мы подчеркнём взаимоусиливающие выгоды от изменения климата и развития, а также продемонстрируем, что один евро или один доллар, потраченные на цели, связанные с климатом, могут служить множеству целей, таких как энергетика, развитие и искоренение бедности, биоразнообразии или устойчивости к климатическим воздействиям»⁷⁶.

⁷⁴ Ibid.

⁷⁵ Ibid.

⁷⁶ Ibid.

Очень впечатляюще выглядят пункты об использовании дипломатии, разведки и формировании рычагов и групп влияния и давления на политику «стран-партнёров»: «Наши соответствующие дипломатические сети должны будут развернуть широкую согласованную информационно-пропагандистскую работу и сбор разведывательных данных, направляя согласованные сообщения по нашим каналам на местах. Делегации ЕС и национальные дипломатические сети могут совместно оценивать национальную политику в области климата в конкретной принимающей стране, определять приоритетные рычаги влияния, адаптировать нарративы и рекомендовать инициативы по климатической дипломатии для привлечения правительства страны-партнёра и гражданского общества»⁷⁷.

Отмечается, что эта работа уже ведётся: в частности, создана сеть ЕС «Зелёная дипломатия», в рамках которой были назначены координаторы в делегациях ЕС для усиления необходимой координации действий стран ЕС в странах пребывания.

Некоторые методы работы в этой области раскрыты подробно: например, особо выделяется такое направление, как «превентивная дипломатия», которая включает «ужесточение нарратива ЕС по сложным взаимосвязям между изменением климата, международной безопасностью и безопасностью человека и нехваткой природных ресурсов, а также по влиянию этих связей на будущее процветание, стабильность и развитие. Это включает изучение последствий изменения климата как в развитых, так и в уязвимых странах»⁷⁸.

Ключевым методом коммуникации для реализации этих задач служит т.н. *awareness raising* – термин, смысловой перевод которого ближе всего к словам «нагнетание тревожности». Именно подобное создание паники, транслируемой на всех уровнях, и планируется составителями документа, включая «самый высокий международный политический уровень, особенно в рамках системы ООН, в других региональных органах»⁷⁹.

В дополнение к этому предлагалось ЕС рекомендовать Генеральному секретарю ООН назначить представителя ООН по вопросам климатической безопасности и содействовать дальнейшему обсуждению этого вопроса в Совете Безопасности ООН.

Предусматривалось «нагнетание тревожности» и как метод взаимодействия с бизнесом: предпринимателей предполагалось пугать рисками, связанными с изменением климата, влияющими на непрерывность бизнеса и/или доходы через цепочки поставок, расходы на страхование или другие каналы.

Ещё одним направлением воздействия на бизнес предложено взаимодействие с организациями бизнес-сообщества, занимающимися вопросами снижения выбросов и изменения климата, и взаимодействие с институциональными инвесторами (владельцами активов, такими как государственные пенсионные фонды, финансирующие крупномасштабную инфраструктуру), принимающими

⁷⁷ Ibid.

⁷⁸ Ibid.

⁷⁹ Ibid.

инвестиционные решения. Для этого предусмотрена «разработка и распространение информационных, пропагандистских и учебных материалов по климату».

Труды разработчиков «Климатической дипломатии ЕС на 2015 год и последующий период» не пропали втуне и на полку не легли: документ был в сжатые сроки представлен Совету ЕС и им рассмотрен и одобрен на специальном заседании в Люксембурге 23 июня 2015 г. В резолюции Совета по этому документу говорилось: «Совет признаёт необходимость дальнейшей активизации усилий ЕС по климатической дипломатии и приветствует конкретные шаги, изложенные в совместном аналитическом документе Высокого представителя и Комиссии “Климатическая дипломатия ЕС на 2015 год и последующий период”, в частности, идею разработки инструментария для климатической дипломатии ЕС, содержащего общие и региональные рекомендации и/или рекомендации для конкретных партнеров, на период до 2015 года и последующий период. В связи с этим Совет предлагает Высокому представителю и Комиссии в рамках их соответствующих функций и компетенции, координируя и работая в тесном сотрудничестве с государствами-членами, развернуть климатическую дипломатию ЕС, как указано в совместном аналитическом документе, в том числе посредством совместных и взаимоукрепляющих инициатив по трём направлениям действий. Совет также подчёркивает, что энергетическая безопасность должна быть частью информационно-разъяснительной работы ЕС по вопросам климата. Совет подчёркивает важность актуализации климатической дипломатии в ЕС и в государствах-членах и развития дипломатических сетей для продвижения совместных усилий по борьбе с изменением климата»⁸⁰.

Тем самым документу «Климатическая дипломатия ЕС на 2015 год и последующий период» был придан директивный характер; Совет предусмотрел и контур обратной связи для мониторинга его выполнения: для этого было запланировано проводить обзор прогресса в области климатической дипломатии ЕС на ежегодной основе.

Какую оценку можно дать этому документу и принятому по нему решению? Прежде всего, следует констатировать: проделана немалая работа над ошибками. В Брюсселе, судя по всему, обратили внимание на коренной дефект своей международной активности по линии климатической повестки, а именно – нехватку координации. В самом деле, если во внутренней климатической политике Евросоюз давно отстроил соответствующие программы и управляющие структуры, то на внешнем контуре наблюдалась несколько иная картина. А именно: сочетание колоссальных ресурсов, гигантского количества проектов, программ и мероприятий и при этом ощущение некой бессистемности происходящего. При том, что все идеологические ориентиры повестки были заданы, и ни одна из задействованных структур от генеральной линии не отклонялась, само это обилие разнообразных акций, выполняемых тысячами получивших «климатиче-

⁸⁰ Council conclusions on EU Climate Diplomacy Council of the European Union Foreign Affairs Council meeting. Luxembourg. 24.06.2013. URL: https://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/EN/foraff/137587.pdf (дата обращения: 00.00.0000). (дата обращения: 03.04.2025)

ский» бюджет акторов различного статуса и подчинённости, оказалось нетривиально сложной координационной задачей. К тому же до тех пор такое направление, как климатическая дипломатия, не выделялось как самостоятельная сфера внешней политики ЕС, что сказалось и в подборе делегаций ЕС на переговоры по климату, и в составе параллельных мероприятий, организуемых в огромном количестве под эгидой Евросоюза на всех переговорных площадках.

С выделением климатической дипломатии в самостоятельное направление в работе ЕС по этой линии сформировался управляющий механизм и появились контуры координации, охватывающие все значимые структуры – от разведки до бизнес-сообщества. Вся организованная мощь структур Евросоюза и государственных аппаратов стран ЕС была отстроена на решение задачи продвижения европейского подхода к климатической повестке в качестве глобального и соответствующих подходов и форматов ЕС – в качестве управляющих в глобальном развитии. Основными объектами климатической дипломатии ЕС были определены следующие:

1. Глобальные переговоры в рамках ООН и других значимых международных форумов, на которых планировалось выдвижение инициатив, формирование коалиций с другими участниками, подготовка и продвижение проектов решений этих форумов, организация акций, проводимых как самостоятельно, так и под чужим флагом и т.д.;

2. Двусторонние форматы, включая: а) особые отношения с уже сформированной клиентелой («разделяющими амбиции»); б) расширение влияния в странах, климатическая политика которых не поставлена под контроль. В обоих случаях речь идёт о сборе разведывательной информации по вопросам климатической политики этих стран, включая данные по лицам, принимающим решения, формировании групп и структур влияния на государственную политику, финансировании аналитической работы с заранее заданными в ТЗ выводами и рекомендациями, вплоть до написания законов и иных нормативных документов соответствующей страны. Особо подчёркивается роль «климатических» НПО как проводников повестки в соответствующих странах и упоминаются возможности воздействия на национальный бизнес с использованием его представителей в тех же целях.

Отдельно сто́ит упомянуть способы убеждения внешнего мира в правильности позиций и предложений ЕС: они далеки от правил корректного дискурса и выстроены по лекалам информационной войны. Их названия говорят сами за себя – это «пропаганда», «ужесточение нарратива», «нагнетание тревожности», «разъяснительная работа». Понятно, что такие методы не слишком годятся для убеждения; они – из арсенала информационного террора, средств открытого давления.

Характеристики сформированной климатической дипломатии ЕС позволяют сделать вывод: эта дипломатия создана как агрессивный инструмент влияния Евросоюза на мировое сообщество с целью постановки траекторий мирового развития под контроль Брюсселя. Контроль как на идейном и концептуальном уровне, так и на уровне организационных структур, курирующих мировое развитие, а также структур финансовых и технологических, это разви-

тие обеспечивающих. «Зелёная» экспансия Евросоюза, подкреплённая структурами климатической дипломатии, заработала на полную мощность, навязывая всему миру те направления и формы социально-экономического развития, которые были ЕС одобрены для себя и по умолчанию признаны оптимальными для всех стран планеты.

Эти направления и формы отчётливо просматривались в самом документе «Климатическая дипломатия ЕС на 2015 год и последующий период». Во-первых, следовало кардинально разобраться с реальным бизнесом, который, мягко говоря, без восторга воспринял климатическую повестку (особенно остро на неё отреагировали компании топливно-энергетического сектора). Для этого в документе указывались такие каналы влияния, как финансовые институты и, прежде всего, пенсионные фонды. Траектория просматривалась отчётливо: пропаганда – давление на пенсионные фонды – их выход из капитала структур, финансирующих проекты ископаемого топлива – удар по компаниям ТЭК, лишаящимся финансирования.

Во-вторых, для замены традиционной энергетики требовалось перенести на весь мир небесспорную практику ЕС по ускоренному развитию ВИЭ. Для этого на уровне глобальных климатических переговоров в рамках ООН продвигаются резолюции и инициативы по отказу от ископаемого топлива и развитию ВИЭ, присоединение стран к которым лоббируется ЕС.

Всё это требовало серьёзной пропаганды, основным идейным инструментом которой стала уже упоминавшаяся смена лимита глобальной температуры (о её роли как метода манипуляции сознанием по принципу «беда у порога» говорилось выше). И если в документе «Климатическая дипломатия ЕС» ещё упоминалась цель в 2°C, то на перспективу просматривалась цель другая – 1,5°C. Хотя на момент принятия документа действовала договорённость о лимите в 2°C, зафиксированная в решениях Конференции ООН по климату в Канкуне (КС-16, ноябрь – декабрь 2010 г.), европейские политики не зря тратились на поддержку малых островных государств, раз за разом на всех переговорах повторявших одни и те же фразы о снижении температурного порога. Логика здесь понятна: это сокращало дистанцию до будущей обещанной климатической катастрофы с 0,8° до 0,3°C. Тем самым облегчалась задача «нагнетания тревожности» и ресурс манипулятивного инструмента использовался на полную мощность.

Парижский гамбит

Эффект от работы климатической дипломатии ЕС сказался быстро: её результаты можно проследить уже в решениях Парижской конференции ООН по климату (КС-21, ноябрь – декабрь 2015 г.), принявшей Парижское соглашение, которое предусматривало (после капитуляции Штатов) давно поддерживаемый Евросоюзом формат «двух треков» национальных обязательств: абсолютные национальные сокращения для развитых стран и относительные для стран развивающихся (снижение удельных выбросов ПГ на единицу ВВП или по отношению к сценарию «обычного бизнеса»).

На конференцию в Париже Евросоюзом была сделана стратегическая ставка: допустить повтор копенгагенского провала (тем более, опять на своей территории) объединённая Европа просто не могла. И поэтому в её подготовку были вложены колоссальные усилия, и прежде всего – хозяйкой Конференции, Францией. По числу подготовительных совещаний Рабочих органов РКИК ООН, предшествовавших Конференции, был повторён рекорд 2009 г.: их проведено четыре вместо обычного одного. Аналогично кануну Копенгагена, накануне Парижской конференции был проведён Климатический саммит ООН под председательством Генерального секретаря ООН. Ангажируя все страны мира на сотрудничество в Копенгагене, ЕС и Франция вели масштабную «разъяснительную работу» на их площадках, организуя бесчисленные конференции, семинары и брифинги. Были задействованы все системные СМИ, транслировавшие накануне Конференции «зелёную» повестку из всех возможных источников.

В итоге в Париж съехалось более 36 тыс. участников, включая делегатов Строн, сотрудников органов и учреждений системы ООН, межправительственных организаций и организаций гражданского общества и представителей СМИ.

Интересы объединённой Европы на Конференции озвучил президент Франции Франсуа Олланд на первом же мероприятии – саммите лидеров, в котором приняли участие более 150 глав государств и правительств (что уже являлось своего рода новинкой, поскольку на проходивших до этого конференциях руководители стран появлялись на финальный раунд переговоров). Открывая Конференцию и саммит 30 ноября 2015 г., Олланд заявил, что Парижский итоговый документ будет успешным, если он:

- определит надёжный способ ограничить повышение температуры ниже 2°C или, по возможности, 1,5°C;
- солидарно отреагирует на изменение климата, чтобы ни одно государство не могло отказаться от своих обязательств;
- мобилизует все общества и секторы.

Сбор мировых лидеров в начале Конференции, проведённый формально из благих пожеланий, оказался на поверку изощрённым трюком: тем самым лидеры устранялись от участия в финальных переговорах (чем это кончается – показал Копенгаген). Франция и Евросоюз опасались, что итоговый документ, который будет согласован к концу переговоров на уровне переговорных групп, устроит не всех руководителей стран. Хотя многим идея проводить форум лидеров в начале Конференции показалась непрофессиональной и даже контрпродуктивной: ведь каждый лидер, приехав на переговоры, просто обязан был дать «накачку» своей сидящей там переговорной команде. Это обрекало переговорщиков на жёсткую наступательную позицию, в крайнем случае – на оборону по принципу «ни шагу назад». В итоге первая неделя, которая на всех климатических конференциях ООН традиционно используется для сближения позиций сторон на уровне экспертов, оказалась упущенной. Вместо согласования предложенных формулировок страны начали предлагать новые, множа опции и положения в проекте Парижского соглашения – основного документа Конференции. За первые несколько дней проект разбух с 31 страницы до 38 и оброс массой «непроходных» пунктов.

Поняв, что шансы на заключение соглашения тают на глазах, председатель конференции – министр иностранных дел Франции Лоран Фабиус – на второй неделе переговоров принял экстренные меры для исправления ситуации. Наряду с обычным механизмом согласования в переговорных группах и одобрения текста на Сегменте высокого уровня (с участием министров и послов Сторон) в переговорный процесс были введены и другие новые механизмы. В частности, Олланд объявил о проведении неофициальных консультаций на уровне министров, соответственно, по вопросам:

– амбиций, долгосрочных целей и периодического обзора, координаторы: Па Усман (Гамбия) и Эмбер Радд (Великобритания);

– поддержки развивающихся стран, координаторы: Эммануэль Иссозе-Нгондета (Габон) и Йохен Фласбарт (Германия);

– дифференциации обязательств, прозрачности и финансирования, координаторы: Изабелла Тейшейра (Бразилия) и Вивиан Балакришнан (Сингапур).

Как нетрудно заметить, представители ЕС обеспечили себе ведущие позиции по своим приоритетным темам: амбициям, долгосрочным целям и поддержке развивающихся стран, направив туда представителей безусловных лидеров Евросоюза в области климатической политики: Великобритании и Германии. Что же касается дифференциации обязательств и прозрачности, то эти вопросы на стратегическом уровне были решены ещё до Конференции: формат «двух треков» был согласован Китаем и США, а вопросы прозрачности в большей мере всегда волновали Штаты.

Тем не менее, несмотря на серьёзную подготовку и процедурные новинки, переговорный процесс шёл с большим трудом: сказался непреодоленный разброс мнений стран по поводу будущих обязательств и характеристик предполагаемой новой конструкции глобальных усилий. Вызывали возражения и ссылки на «науку» в виде МГЭИК, и предлагаемые процедуры мониторинга и верификации, и требования по отчётности о выполнении национальных обязательств, и многое другое. Ожидаемо выступили представители малых островных государств, озвучившие свои обычные требования смены температурного лимита с 2 на 1,5°C; одновременно они запросили для себя финансовую поддержку (вполне себе разумный пакетный подход). Эти требования, разумеется, были поддержаны европейскими странами, но устроили не всех: многие страны возражали, увидев в этом попытку пересмотра решений Канкунской конференции.

Подобных разногласий к концу первой недели переговоров накопилось столько, что появились серьёзные сомнения в возможности завершить переговоры в срок. И тогда председатель Конференции, премьер-министр Франции Л. Фабиус ввёл в действие ещё одну новинку: т.н. Парижский комитет, который он сам и возглавил. По сути, этот комитет состоял из «проблемных» групп высокопоставленных переговорщиков, официальной целью которых было достижение прогресса и содействие достижению компромисса по проекту Парижского итогового документа и пакету решений, переданных на рассмотрение Конференции.

Насколько было равномерно представительство стран в Парижском комитете, видно из табл. 2.

Табл. 2. Состав Парижского комитета на Парижской Конференции ООН по климату (2015 г.)

Проблемы	Координаторы групп
Поддержка: средства реализации (финансы, технологии, наращивание потенциала)	Франк Эммануэль Иссозе-Нгондет, министр иностранных дел (Габон); Йохен Фласбарт, статс-секретарь Федерального министерства окружающей среды, охраны природы, строительства и ядерной безопасности (Германия)
Дифференциация, в частности, в отношении смягчения последствий, финансирования, прозрачности	Изабелла Моника Виейра Тейшейра, министр окружающей среды (Бразилия); Вивиан Балакришнан, Министр иностранных дел (Сингапур)
Амбиции, включая долгосрочные цели и периодический обзор	Джеймс Флетчер, министр государственной службы, устойчивого развития, энергетики, науки и технологий (Сент-Люсия); Тин Сундтофт, министр климата и окружающей среды (Норвегия)
Ускорение действий на период до 2020 г.	Джарджу Усман, министр окружающей среды, изменения климата, водных ресурсов, лесного хозяйства и дикой природы (Гамбия); Эмбер Радд, государственный секретарь по энергетике и изменению климата, Министерство энергетики и изменения климата (Соединённое Королевство)
Адаптация, потери и ущерб	Рене Орельяна, министр планирования развития (Боливия), Аса Ромсон, министр климата и окружающей среды (Швеция)
Преамбула	Клаудиа Салерно Кальдера, Посол, Уполномоченный Президента Венесуэлы по вопросам изменения климата (Венесуэла)
Леса	Даниэль Висенте Ортега Пачеко, министр окружающей среды (Эквадор); Дорис Лойтхард, Федеральный советник Федерального департамента окружающей среды, транспорта, энергетики и коммуникаций (Швейцария); Анри Джомбо, министр лесного хозяйства, окружающей среды и устойчивого развития (Конго)
Совместные подходы и механизмы	Кэтрин Маккенна, министр окружающей среды и изменения климата (Канада); Рэймонд Тшибанда Нтунгамулонго, министр иностранных дел (Конго)
Меры реагирования	Ян Шишко, министр окружающей среды (Польша); Халед Мохамед Фахми Абдельлал, государственный министр по вопросам окружающей среды (Египет)
Содействие осуществлению и соблюдению	Рафаэль Паччиано, министр окружающей среды и природных ресурсов (Мексика)

Проблемы	Координаторы групп
Кроме этого, в Парижский комитет вошёл Мануэль Пулгар Видаль (Перу); миссия: контакты с представителями гражданского общества от имени президента КС-21	

Источник: Negotiation Updates COP 21/ CMP 11. URL: <https://unfccc.int/process/conferences/pastconferences/paris-climate-change-conference-november-2015/statements-and-resources/negotiating-updates> (дата обращения: 03.04.2025)

Как видно из табл. 2, при поддержке хозяйки Конференции – Франции – представители стран ЕС заняли в Комитете ведущие позиции, причём по некоторым из них состав Комитета пересекался с министерскими консультациями. Например, представитель Германии Йохен Фласбарт по министерским консультациям курировал вопросы поддержки развивающихся стран, а по Комитету – по сути то же самое, под другим названием (финансы, технологии, наращивание потенциала). Британский представитель Эмбер Радд по линии министерских консультаций отвечал за вопросы амбиций, по линии Комитета – за ускорение действий на период до 2020 г.

В целом по расстановке представителей в Парижском комитете можно было с уверенностью определить, какие вопросы для Евросоюза в конструкции Парижского соглашения являлись стратегически важными, а какие – менее приоритетными. К первым, безусловно, относились амбиции (включая долгосрочные цели) и помощь развивающимся странам (умышленно разнесённая по темам финансирования, наращивания потенциала и лесов). Поэтому во всех группах, курирующих данные вопросы, были назначены по два координатора: один из стран Европы, другой – из развивающихся стран (в группе по лесам координаторов из «третьего мира» было целых два; отметим: от лидера по площади лесов России – ни одного). Причём в официальном списке координаторов по каждой группе фамилия представителей развивающихся стран обязательно шла первой, а представителей Европы – второй (о реальном соотношении влияния между этими представителями умолчим из соображений политкорректности).

ЕС и Франция позаботились о том, чтобы из развитых стран, кроме европейцев, никто в состав координаторов групп не вошёл; не включили даже Россию, которая могла претендовать как представитель региона Восточной Европы, но её место заняла Польша. Единственное исключение было сделано для дружественной Франции и курируемой Великобританией Канады. Её представительница стала координатором в группе «Совместные подходы и механизмы», что отчасти оправдано тем, что именно в Канаде размещалась штаб-квартира Международной ассоциации торговли выбросами – ведущей мировой структуры, объединяющей участников международного углеродного рынка. Что же касается остальных тем, по которым в группах европейские координаторы не просматривались, то к ним относились: дифференциация обязательств, преамбула (носящая, как правило, формальный характер) и миссия взаимодействия с представителями гражданского общества. Эти темы были отданы на откуп

кураторам из развивающихся стран: из них две – практически декоративные, а по третьей (дифференциация обязательств), как было упомянуто выше, всё уже было, по сути, решено ещё до Конференции.

Все эти радикальные перемены формата переговоров, на словах инициированные для ускорения переговорного процесса, на деле привели к другому, а именно: к тому, что у Евросоюза на переговорах появился небывалый по силе административный ресурс, который был использован для проталкивания в решения Конференции всех формулировок, устраивавших объединённую Европу. Для этого под руководством Л. Фабиуса Парижский комитет развил бурную деятельность, которая во многом дублировала и подменяла работу переговорных групп. На заседаниях Комитета, проходивших каждый день, выносились всё новые проекты решений Конференции, которые далее уже параллельно рассматривались в обычном переговорном формате. В результате утром в последний (дополнительный) день на заседании Комитета Фабиус представил Конференции окончательный текст проекта Парижского соглашения, который и был утверждён Сторонами к исходу дня.

Ловушки Парижского соглашения

Анализ положений Парижского соглашения показывает, что Евросоюзу удалось навязать миру все свои приоритеты, которые только было возможно туда включить на тот момент, сделав Соглашение классическим примером «климатической» экспансии ЕС. Прежде всего, это относится к целям, которые в Соглашении были сформулированы следующим образом:

а) удержание прироста глобальной средней температуры намного ниже 2°C сверхдоиндустриальных уровней и приложение усилий в целях ограничения роста температуры до 1,5°C, признавая, что это значительно сократит риски и воздействия изменения климата;

б) повышение способности адаптироваться к неблагоприятным воздействиям изменения климата и содействие сопротивляемости к изменению климата и развитию при низком уровне выбросов парниковых газов таким образом, который не ставит под угрозу производство продовольствия;

в) приведение финансовых потоков в соответствии с траекторией в направлении развития, характеризующегося низким уровнем выбросов и сопротивляемостью к изменению климата⁸¹.

Эти формулировки целей в концентрированном виде содержат решения всех главных задач, поставленных Евросоюзом: здесь – и атака на температурный лимит в 2°C, задающая линию на замену его на 1,5°C; и зашифрованные в пункте об адаптации возможности развития «особых отношений» ЕС и клиентов из «третьего мира»; и, наконец, третья цель, о которой обычно источники стыдливо умалчивают и которая сводится к финансовой войне с традиционной энергетикой, прикрытой термином «декарбонизация».

⁸¹ Paris Agreement. United Nations, 2015. URL: https://unfccc.int/sites/default/files/english_paris_agreement.pdf (дата обращения: 03.04.2025).

Не забыт в Соглашении и новый для того времени приоритет Евросоюза – гендерная повестка: в текст преамбулы заложены ссылки на «половое равенство и усиление роли женщин» в качестве необходимых предпосылок для действий в области климата (как раньше без этого обходились – вопрос риторический).

Что же касается характера обязательств стран, то, как уже упоминалось, то он свёлся к системе «двух треков», содержательно разных, но формально объединённых общей конструкцией, и являлся проекцией американско-китайской сделки, признающей равноценность таких разных вкладов, как абсолютные сокращения и снижение карбоноёмкости ВВП при их фактическом росте. По способу их принятия был использован принцип добровольности: предусмотрено, что страны-участницы их сами определяют для себя. Обязательства стран определены как добровольный вклад каждой страны в решение глобальной проблемы климата. Эти вклады – т.н. национально определяемые вклады – были накануне Конференции опубликованы 156 странами и охватывали 95% глобальных выбросов. В этом отношении, если сравнивать Парижское соглашение с Киотским протоколом, то в отношении развивающихся стран режим принят несколько более жёсткий, а в отношении развитых стран – более мягкий. Режим соглашения – некое гибридное сочетание подходов «сверху вниз» и «снизу вверх»; если национальные обязательства разрабатываются и представляются «снизу вверх», то механизм соблюдения и принципы транспарентности в отчётности действуют «сверху вниз».

Свои цели государства должны пересматривать раз в пять лет в соответствии с зафиксированным в Соглашении принципом постоянного «повышения амбиций» (европейское авторство идеи угадывается без труда). Для этого предусмотрены пятилетние циклы разработки, представления и реализации обязательств. Каждый такой «пятилетний план», представляемый страной, должен по своему содержанию быть амбициознее предыдущего с точки зрения поставленных задач и предусмотренных мер. Для их оценки предусмотрено т.н. «глобальное подведение итогов» (*global stocktake*) – глобальная инвентаризация предпринимаемых усилий как на уровне отдельных стран, так и на уровне всего мирового сообщества с целью определения соответствия этих мер траектории, необходимой для решения общей задачи, обозначенной в Парижском соглашении: сдерживании повышения глобальной температуры. Для отслеживания прогресса в этом вопросе Соглашением предусмотрена система отчётности, построенная на транспарентности, являющаяся также юридически обязательной для стран, так же, как и необходимость разрабатывать, представлять и выполнять свои обязательства. Тем не менее, Соглашение не предусматривает принуждения к ним или наказания в случае, если страна не достигает установленных в своих обязательствах показателей.

Новая степень свобод дана в Соглашении странам и в другом, прежде жёстко регламентируемом вопросе – выборе базового года, по сравнению с которым каждая страна может фиксировать свои достижения. По сравнению с Киотским протоколом, с чётко определённым единым для всех базовым годом (1990 г.), Соглашение – явный шаг назад. Такая вольница не только затрудняет сопоставление вкладов стран и создаёт трудности с общей отчётностью; она позволяет странам выбирать для себя наиболее выгодные базовые годы. Начинается своего рода углеродный «фотошоп», который совсем не безобиден: он позволяет

некоторым странам «надувать» свои результаты и формировать имидж борца с потеплением буквально на пустом месте. Достаточно вспомнить пиар-ходы Б. Обамы, утверждавшего о рекордном вкладе США в снижение глобальных выбросов к 2015 г. Эти снижения считались с 2005 г., взятого США за базу; если же взять 1990-й, то за 1990–2014 гг. Америка выбросила в атмосферу планеты «лишних» 14,3 млрд т CO₂-эквивалента. А Россия – сократила за тот же период 40 млрд т, о чём не преминул упомянуть президент РФ В. Путин в своей речи в Париже, как бы ни с кем не полемизируя. Но все и так поняли.

Ещё одна новинка Соглашения для развивающихся стран – возможность прохождения ими в перспективе «пика» эмиссии. Это – единственный пункт, имеющий отношение к количественным лимитам, но срок определён либо в 2030 г., либо «когда получится». Формулировка более чем вольная, вполне вписывающаяся в общий курс Евросоюза на тесное блокирование с «третьим миром». А если учесть, что к 2015 г. основная часть выбросов в мире приходилась на развивающиеся страны и их доля постоянно росла, ситуация на 15–20 лет вперёд прогнозировалась без труда: общий рост выбросов в мире, прежде всего в странах развивающихся, и невозможность компенсировать этот рост усилиями развитых стран по сокращению их у себя.

Тем не менее, анализ Соглашения уже тогда давал основания считать, что в его «мягкую» конструкцию Соглашения с добровольными обязательствами, принимаемыми «снизу вверх», заложен потенциал трансформации в жёсткую структуру, диктующую странам их обязательства «сверху вниз». Возможность этого заложена в уже таком упомянутом принципе формирования обязательств в рамках Парижского соглашения, как постоянное «повышение амбиций» с его обязательным требованием к каждому «пятилетнему плану», представляемому страной: быть «амбициознее» предыдущего с точки зрения поставленных задач и предусмотренных мер. Ещё опасней – «глобальное подведение итогов» (*global stocktake*), предпринимаемое с одной конкретной целью: подгонки объёмов глобальных выбросов под уровень, считающийся необходимым для решения задачи, «сдержать повышение глобальной температуры в пределах значительно ниже 2 градусов по сравнению с доиндустриальным уровнем и прилагать усилия к ограничению температуры в пределах 1,5 градусов»⁸². Т.е. речь шла фактически о подгонке не только глобальных выбросов, но и соответствующих национальных обязательств под 2-градусную (и даже 1,5-градусную) цель удержания глобальной температуры (притом, что на 1,2°C она уже повысилась).

Процедуре «глобальное подведение итогов» (*global stocktake*) посвящена специальная ст. 14 Парижского соглашения, сформулированная в виде весьма безобидного набора слов, вполне разумно обозначающего попытку обеспечить в конструкции Соглашения механизм обратной связи между усилиями Сторон и долгосрочными целями Соглашения⁸³. Такой инструмент, как периодическое подведение итогов осуществления Соглашения для оценки коллективного про-

⁸² Paris Agreement. United Nations, 2015. URL: https://unfccc.int/sites/default/files/english_paris_agreement.pdf (дата обращения: 03.04.2025).

⁸³ Ibid.

гресса, воспринимается на первый взгляд вполне адекватным компонентом данной правовой конструкции, обеспечивающей её работоспособность и операциональность.

При этом обтекаемость используемых в статье терминов несколько затрудняет задачу понимания, о чём, по сути, идёт речь. И, если ограничиться чтением только текста собственно Парижского соглашения, может сложиться впечатление нейтральности формулировок. Но тут не следует забывать, что стараниями переговорщиков (за которыми проглядываются интересы ЕС) в Париже была сложена и одобрена странами уникальная конструкция итогового текста: «Соглашение плюс Решение Конференции» (первоначально «защитых» в один общий документ). Последнее (Решение) гораздо объёмнее и даёт расшифровку того, что конкретно имеется в виду в некоторых статьях Соглашения и развивает его положения. В частности, формулировка п. 17 Решения Парижской конференции ООН, касающаяся *global stocktake*, звучит следующим образом: «Конференция Сторон с обеспокоенностью отмечает, что по оценкам совокупные уровни выбросов парниковых газов в 2025 и 2030 гг. в результате предполагаемых национально-определяемых вкладов не подпадают под наименее затратный стоимостью сценарий в рамках 2°C, а скорее приведут к прогнозируемому уровню в 55 гигатонн в 2030 г., и, признавая, кроме того, что гораздо больше усилий по сокращению выбросов потребуется для того, чтобы удержать повышение глобальной средней температуры ниже 2°C за счёт снижения выбросов до 40 гигатонн или до 1,5°C за счёт снижения до уровня, который будет определён в специальном докладе»⁸⁴.

Т.е. в решении странам однозначно объявлялось о том, что их обязательства по выбросам неадекватны температурной цели в 2°C. И выбросы надо снижать раза в полтора. А для выяснения того, какие сокращения глобальных выбросов нужны для температурного лимита в 1,5°C, заказан специальный доклад, о котором в п. 21 Решения говорится: «Конференция Сторон приглашает Межправительственную группу экспертов по изменению климата представить специальный доклад в 2018 г. по эффектам глобального потепления на 1,5°C и по соответствующим траекториям глобальных выбросов парниковых газов»⁸⁵. Что это значило для стран, помимо требования «повышенных» обязательств, необходимых для 2-градусной цели? А то, что уже в документах Парижской конференции изначально был заложен механизм отказа от 2-градусного ограничения температуры и перевода конструкции на 1,5-градусный лимит с соответствующим ещё большим ужесточением обязательств стран.

Тем самым, приняв Соглашение и Решение, страны-подписанты сами отказались от главной основы Парижского соглашения: принципа добровольности принятия обязательств. Признание неадекватности собственных обязательств основной цели Соглашения – ограничению глобальной температуры – сдела-

⁸⁴ Decision 1/CP.21. Adoption of the Paris Agreement. COP 21 – Decisions, UNFCCC, 2015. URL: <https://unfccc.int/process-and-meetings/conferences/past-conferences/paris-climate-change-conference-november-2015/cop-21/cop-21-decisions> (дата обращения: 03.04.2025).

⁸⁵ Ibid.

ло Стороны Соглашения и отрасли их экономики, по сути, заложниками этой цели. Фактически это означало признание Сторонами правомерности ограничений на своё экономическое развитие, накладываемых извне и основанных на расчётах, не только не согласованных Сторонами в надлежащем порядке, но и даже не прошедших квалифицированную экспертизу Сторон.

Все расчёты западного (и прежде всего, европейского) экспертного сообщества, сделанные на момент принятия Парижского соглашения, подтверждали, что даже 2-градусная цель Соглашения недостижима при представленных странами обязательствах. Уточнённый после принятия Соглашения объём совокупных выбросов стран к 2030 г., заявленный в этих документах, прогнозировался на уровне не менее 60 млрд т CO₂-эквивалента. А глобальный уровень выбросов, необходимый (согласно разработанным моделям, корректность которых по ряду причин была принята на веру и серьёзной проверки не прошла) для сохранения 2-градусного порога, был предложен в объеме 40 млрд т (речь идёт, прежде всего, о расчётах, сделанных по заказу Программы ООН по окружающей среде (ЮНЕП))⁸⁶.

Аналогичные модели, разработанные в других исследовательских центрах, предсказывали повышение температуры на планете к 2100 г. на 2,7–3,5°C по сравнению с доиндустриальным периодом. По этим расчётам оптимальным уровнем глобальных выбросов при сценарии 2°C в 2030 г. предлагались 42 млрд т, а в 2050 г. – 23 млрд т; при сценарии 1,5°C речь шла уже о 37 млрд т и 9 млрд т, соответственно. При этом пик глобальных выбросов при обоих сценариях должен был быть пройден не позже 2020 г.⁸⁷ Так что, похоже, что усилия Евросоюза не пропали даром: документы Парижской конференции поставили жёсткие рамки развитию человечества, загоняющие его на путь обязательной декарбонизации.

Конечно, следует отметить, что некоторые предложения, совпадающие с видением ЕС, не прошли в текст Соглашения. Например, сорвалась попытка включить положение об углеродном налоге – реванш за проигрыш по этой теме в Киото Евросоюзу опять взять не удалось. Эта идея (озвученная «под чужим флагом») предполагала обложить выбросы во всех странах мира, причём, по замыслу инициаторов, ставки этого налога по всему миру должны были быть одинаковы – возможно, для создания унифицированных стимулов к декарбонизации. То, что один и тот же размер налога может по-разному влиять на экономику различных стран, отраслей и производств, почему-то никто учесть не догадался, как и то, что подобный подход противоречит базовому принципу РКИК ООН и Парижского соглашения: принципу общей, но дифференцированной ответственности⁸⁸.

Но и тут вышло не совсем однозначно. Европейское лобби, не прошедшее пункт об углеродном налоге в текст Соглашения, добилось упоминания этой

⁸⁶ UNEP emissions-gap-report-2017. UNEP, 2017 <https://www.unenvironment.org/resources> (дата обращения: 04.04.2025).

⁸⁷ UNEP emissions-gap-report-2018 <https://www.unenvironment.org/resources/> (дата обращения: 04.04.2025).

⁸⁸ Точное англоязычное наименование этого принципа: Common but differentiated responsibilities and respective capabilities (CBDR)

темы в тексте Решения Парижской конференции. В нём содержится упоминание «цены на углерод», которое далеко не безобидно. Соответствующая ссылка на «роль стимулирования деятельности по сокращению выбросов, включая ... установление цены на углерод» (по сути – налога) содержится в п. 137 Решения Парижской конференции⁸⁹. Причём этот пункт входит в раздел V («Заинтересованные круги, не являющиеся Сторонами») и не имеет никакого отношения к обязательствам Сторон Соглашения.

Не прошли и некоторые другие экзотические темы: например, «трибунал климатической справедливости», который, по идее, должен был бы судить наиболее злостных виновников выбросов парниковых газов. Неуёмная фантазия экстремальных экологических НПО из Европы, Азии и других регионов, продвигавших эту идею не первый год, рисовала картины проводимых аутодафе, с реальными сроками за «нарушения», определяемые, разумеется, по принципу «климатической справедливости» (который никем не сформулирован и под который можно подгонять всё, что угодно).

Влияние Евросоюза сказывается и в ощущаемом в Соглашении отсутствии баланса в понимании возможностей покрытия энергетических потребностей человечества, в преувеличении роли возобновляемых источников энергии. В частности, в преамбуле решения в качестве единственного пути обеспечения общего доступа к устойчивой энергии в развивающихся странах, особенно в Африке, признаётся развитие возобновляемой энергетики. Такое игнорирование традиционной энергетики, формирующей базу энергопотребления в мире, было продемонстрировано на заключительной сессии Конференции, на которой стали раздаваться слова о «начале конца эры углеводородного топлива».

«Чистый ноль» против традиционной энергетики

Ещё в конце 2015 г. многие эксперты трактовали результаты 21-й Конференции ООН по изменению климата в Париже (Франция) как сигнал бизнесу к отказу, прежде всего, от угольной энергетики. Этот сигнал был воспринят рядом финансовых институтов: о выводе своих капиталов из угольных проектов объявили, например, Норвежский и Шведский пенсионные фонды и Фонд Рокфеллеров. Безусловно, мотивация таких действий может быть разной, в частности, нетрудно проследить заинтересованность Норвегии в сохранении своей доли в европейском потреблении газа, но на Конференции ООН по изменению климата в Бонне в 2017 г. (КС-23) обнаружились ещё более жёсткие позиции: под ударом оказалась не только угольная, но и газовая энергетика.

По расчётам Международного энергетического агентства, проделанным ещё до Парижской конференции, для стабилизации глобальной температуры выбросы парниковых газов в мировой энергетике должны сократиться примерно в 10 раз, в то время как в промышленности и на транспорте будет достаточно сокращения

⁸⁹ Conference of the Parties Twenty-first session Paris, 30 November to 11 December 2015. Decision -/CP.21, Adoption of the Paris Agreement. UNFCCC, 2015. https://unfccc.int/files/meetings/paris_nov_2015/application/pdf/cop_auv_template_4b_new_1.pdf(дата обращения: 03.04.2025).

всего на 10–15%⁹⁰. И это при том, что в то время доли всех этих секторов в общих выбросах были примерно равны. После Конференции был выработан т.н. «связующий сценарий» сокращения глобальных выбросов в энергетике, основной мерой в котором признано повышение энергоэффективности – почти 50% ожидаемого эффекта (рис. 2). За ним с большим отрывом идут: возобновляемые источники энергии (ВИЭ), сокращение выбросов метана, отмена топливных субсидий и закрытие сочтенных неэффективными угольных теплоэлектростанций (ТЭС).

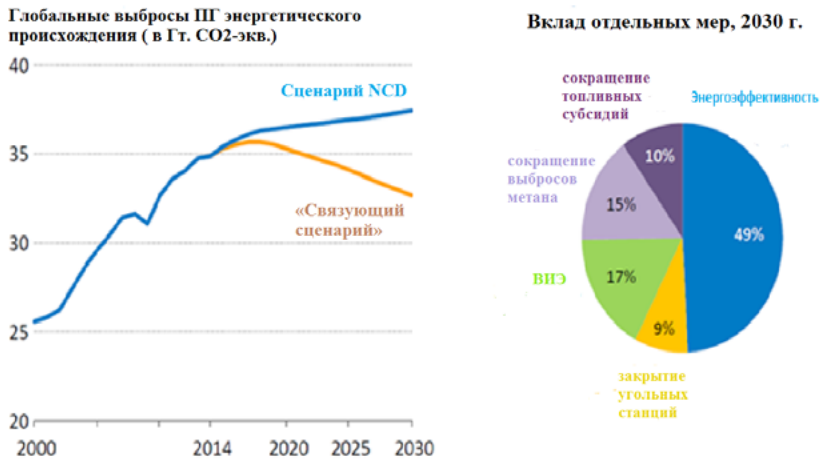


Рис. 2. Глобальные выбросы парниковых газов в мировой энергетике и вклады отдельных мер на мировом уровне в рамках «связующего сценария» Международного энергетического агентства

Источник: IEA (World energy outlook 2016). (дата обращения: 04.04.2025) .

Итоги Конференции, разумеется, приветствовались руководством ЕС, которое, тем не менее, не стало почитать на лаврах, а сразу взялось наращивать успех, объявив о создании т.н. Коалиции высоких амбиций, цель которой была предельно ясна, а именно: жёсткое давление на все развитые страны, принуждение их к более амбициозным обязательствам по сокращению выбросов по сравнению с уже принятыми в Париже. Машина климатической дипломатии Евросоюза вышла на максимальные обороты, и сбавлять их не собиралась.

Европейская наука тем временем шла вперёд: обоснования требовали не только высокие амбиции по сокращению выбросов, но и прямые меры по запрету добычи минерального топлива. В дело был пущен авангард – английские учёные. В частности, интересна проработка этой темы в статье в журнале *Nature*, опубликованной в 2015 г. Кристофором МакГлейдом и Полом Икинсом из Лондонского университета, в которой на основе математической модели детализировались задачи оставления топлива в земле: по видам топлива и

⁹⁰ Lorne Stockman. IEA acknowledges fossil fuel reserves climate crunch. <http://priceofoil.org/2012/11/12/iea-acknowledges-fossil-fuel-reserves-climate-crunch/>

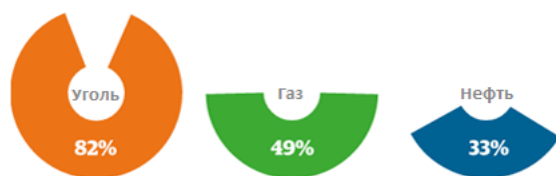
«ЗЕЛЁНАЯ» ЭКСПАНСИЯ ЕС

по регионам. В целом подход авторов к топливу, которое требуется оставить в земле, близок к уже упомянутым оценкам МЭА, поскольку утверждалось, что выбросы от намеченных к сжиганию объёмов топлива к 2050 г. превысят в 3 раза тот объём, который требуется для 2-градусного лимита температуры. Однако конкретные цифры по объёмам конкретных видов топлива, предложенные этими авторами, существенно отличались от озвученных МЭА. Ими было предложено из глобальных запасов нефти оставить в земле 33%, по газу - еще больше, уже выше (49%), а по углю – целых 82%⁹¹.

Особого внимания заслуживают предложения указанных авторов по географическому распределению нагрузки по оставлению в земле разведанных запасов. Например, если для США по газу предлагалось оставить в земле каких-нибудь 4% запасов, то для бывших советских республик предусмотрен совсем другой показатель: 50%; для стран Ближнего Востока – 61%, для Китая и Индии – 63%. Тому, кто подумает, что для нашей страны предусмотрены

Мировые запасы

в процентах, которые не подлежат добыче и использованию



Запасы по регионам

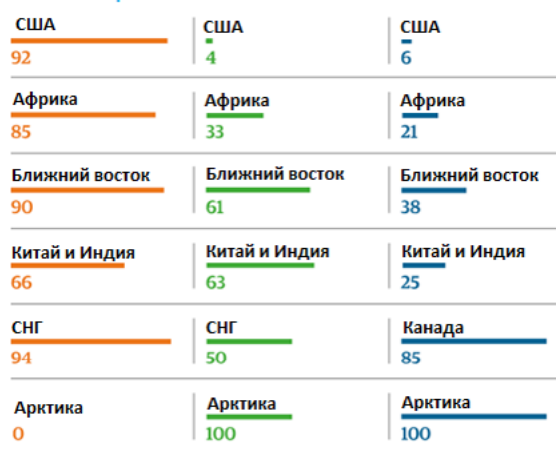


Рис. 3. Доля разведанных и извлекаемых запасов нефти, газа и угля, которая не подлежит добыче и использованию, в интересах сохранения глобальной температуры в пределах 2°C

относительно щадящие цифры, стоит отдельно посмотреть раздел «Арктика», по которому предложено оставить в земле все 100% запасов. И сопоставить это с географией наших тогдашних планов по добыче газа, ориентированных, прежде всего, на Заполярье. Льготные показатели предусмотрены были и для американской нефти: 6% против 25% в Китае и Индии, и 38% в арабских странах. По России отдельные показатели не были приведены, но, исходя из общей цифры 33% депонирования запасов, можно определить, что от нашей нефтяной отрасли, по мнению английских экспертов, потребуется отказаться от разработки не менее 35–37% разведанных запасов, в том числе в Арктике – от 100% (см. рис.3).

Источник: Christophe McGlade & Paul Ekins The geographical distribution of fossil fuels unused when limiting global

⁹¹ Christophe McGlade & Paul Ekins The geographical distribution of fossil fuels unused when limiting global warming to 2 °C. Nature, volume 517, pages 187–190 <https://www.nature.com/articles/nature14016> (дата обращения: 04.04.2025) .

warming to 2 °C. Nature, volume 517, pages 187–190 <https://www.nature.com/articles/nature14016>. (дата обращения: 04.04.2025) .

Все эти теоретические выкладки и модели не оставляли сомнений относительно политического заказа разработок по «углеродному бюджету»: под прицелом этой активности – не просто выбросы от нефти или газа, а конкретно привязанные к странам происхождения – к России, Китаю, Индии, арабским странам. Откровенность, с которой авторы из Лондонского университета выводили из-под удара американские нефть и газ, страхуя растущий экспортный бум сланцевых углеводородов, не часто встречается в научной литературе. Бонусом от изучения подобных трудов является расставание с последними иллюзиями по поводу фраз о героических усилиях по спасению планеты от якобы грозящей климатической катастрофы и по поводу персон, их произносящих.

Несколько позже (в 2021 г.) расширенная группа авторов из того же Лондонского университета обнародовала новый прогноз по доле топлива, которое следует оставить в земле по сценарию температурного лимита в 1,5°C. Эта доля к 2050 г. должна существенно вырасти по сравнению со сценарием 2°C: предлагается оставить в земле почти 60% запасов нефти и природного газа, а также 90% угля. Такие меры, по их мнению, с более чем 50% вероятностью должны привести к ограничению потепления до 1,5°C. Кроме того, по оценкам английских учёных, до 2050 г. добыча нефти и газа в мире должна ежегодно сокращаться на 3%. Как утверждали авторы из Лондонского университета, «это означает, что большинство регионов должны достичь пика добычи сейчас или в течение следующего десятилетия, что сделает многие действующие и планируемые проекты по добыче ископаемого топлива нежизнеспособными»⁹².

Ещё одна наработка европейских учёных, получившая после Парижской конференции широкое распространение в климатическом дискурсе – понятие «углеродного дефицита» (*carbon crunch*) – термин, задуманный как калька известных терминов бюджетный дефицит (*budget crunch*), ограничение кредита (*credit crunch*). Такой подбор термина не случаен: он рассчитан на его узнаваемость и прочные ассоциации с устоявшимися в западном сознании понятиями; кроме того, слово *crunch* имеет также значения «кризис» и, что не менее важно, «переломный момент». Сам термин, по сути дела, постулирует не только наличие дефицита и кризиса, но и необходимость перелома. Тем самым формируется база для самых жёстких запросов на снижение выбросов парниковых газов и отрезаются пути к продвижению более мягких сценариев, отражающих реалии мировой экономики (спрос на органическое топливо, структуру энергопотребления, экономическую эффективность различных источников энергии и т.д.).

В частности, озвученные после Парижской конференции сценарии «углеродного дефицита» предусматривали различные сроки прохождения пика глобальных выбросов парниковых газов: в 2020 и в 2025 гг. При этом в случае

⁹² James Price, Steve Pye, Paul Ekins. Unextractable fossil fuels in a 1,5°C world. Nature, Sep 8, 2021 V. 597(7875):230-234. doi: 10.1038/s41586-021-03821-8. <https://pubmed.ncbi.nlm.nih.gov/34497394/> (дата обращения: 05.04.2025) .

прохождения глобального пика в 2025 г. для достижения температурных целей Парижского соглашения «углеродный бюджет» полностью исчерпывался в течение 8 лет – к 2033 г., и, соответственно, к этому времени глобальные выбросы должны были, по идее, сократиться до нуля. Чуть больше времени отводилось «углеводородному миру» при прохождении пика в 2020 г.: соответственно, до 2043 г., к которому также предполагалось «обнулить» глобальные выбросы парниковых газов.

Подобный «кумулятивный» подход к углеродному бюджету вряд ли может быть признан научно обоснованным, поскольку он уподобляет земную экосистему некой бочке, в которую можно налить чётко ограниченное количество жидкости, а права человечества на выбросы парниковых газов – остатку денег на кредитной карточке. Примитивность подхода очевидна, т.к. игнорируется масса факторов, влияющих как на поглотительную способность экосистемы планеты, так и на процесс температурных изменений на ней. Однако обратная сторона примитивности – доступность пониманию самых широких масс, включая даже западных политиков – делает «кумулятивный» подход опасным политическим инструментом, рассчитанным на слом не только всего глобального дискурса по вопросам выбросов парниковых газов, но и всех мировых подходов к вопросам энергообеспечения человечества.

Предсказуемо более жёсткие требования к снижению глобальных выбросов были предъявлены в уже упомянутом специальном докладе Межправительственной группы экспертов по изменению климата (МГЭИК) по эффектам глобального потепления на 1,5°C и по соответствующим траекториям глобальных выбросов парниковых газов, представленном в октябре 2018 г. и поддержанном большинством стран на Конференции ООН по климату в Катовице (декабрь 2018 г.). В докладе сообщается, что для обеспечения температурного лимита в 1,5°C глобальные чистые антропогенные выбросы CO₂ следует сократить к 2030 г. на 45% от уровня 2010 г., с выходом на нулевые выбросы около 2050 г.⁹³

Эти цели были уточнены в вышедшем в ноябре 2018 г. докладе ЮНЕП о разрыве в уровнях выбросов, в котором отмечалось: «Чтобы мир встал на наименее затратный путь удержания глобального потепления в пределах менее 2°C и 1,5°C, в 2030 г. глобальные выбросы парниковых газов необходимо сократить от уровня 2017 г. примерно на 25 и 55%, соответственно»⁹⁴.

Под этот спорный доклад МГЭИК (с которым, кстати, не согласились Россия, Саудовская Аравия и Кувейт) уже тогда планировалась полная перекройка самого формата Парижского соглашения: в самом деле, о какой добровольности принятия странами обязательств может идти речь, когда до катастрофы рукой подать?

Отдельным риском для всего незападного мира стал вопрос оценки выполнения обязательств по Соглашению. Ведь известна истина: важно не то, как голосуют, а кто считает голоса. Поэтому в данном случае риски – это и

⁹³ Zeke Hausfather. Why the IPCC 1.5C report expanded the carbon budget. <https://www.carbonbrief.org/analysis-why-the-ipcc-1-5c-report-expanded-the-carbon-budget> (дата обращения: 03.04.2025).

⁹⁴ UNEP emissions-gap-report-2018. UNEP, 2018. <https://www.unenvironment.org/resources/>

то, кем и как это соблюдение будет оцениваться. Соглашением предусмотрен механизм оценки соблюдения, в основе которого – Комитет, составленный из независимых экспертов. Несмотря на заявленный ненаказующий способ действия, основанный на учёте национальных обстоятельств Сторон, такой формат не гарантирует беспристрастных оценок и создаёт нишу для произвольных, предвзятых толкований национальных усилий. Особенно это актуально для России, опыт оценки которой различными группами как бы независимых экспертов в различных областях (от спорта до национальных экономических рейтингов) за редчайшими исключениями является негативным. И где тогда гарантия, что вместо адекватной оценки наших усилий Россия не получит очередные репутационные потери, например, статус «климатического преступника» - термин, используемый такой НПО, как «Гринпис» (деятельность которой в России признана нежелательной)?

Не менее важен и вопрос об источниках информации, поставляемой для оценки усилий стран в области сокращения выбросов. Собственно говоря, возник он только в 2018 г., поскольку до этого считалось, что отчётность по Парижскому соглашению как документу системы ООН может существовать только одного вида: официальная, национальная, предоставляемая суверенными государствами. Но на переговорах по *global stocktake* на Конференции ООН в Катовице (КС-24, декабрь 2018 г.) в полное нарушение статуса Соглашения как межгосударственной конструкции были введены в качестве равноправных участников процесса неправительственные организации⁹⁵. При этом отныне имеет равный статус как официальная информация Сторон, так и данные, представленные НПО, что гарантирует России постоянный поток завышенных данных от НПО о выбросах во всех секторах экономики и обвинений в отказе от активной климатической политики; это просматривалось сразу для тех, кто не поленился ознакомиться с источниками (преимущественно – европейскими) финансирования российских филиалов *WWF* и *Greenpeace*.

Нельзя сказать, что усилия ЕС по превращению *Global Stocktake* в инструмент давления на все страны мира, прежде всего в направлении отказа от углеводородного топлива, остались незамеченными. Некоторые страны – экспортёры нефти и газа уже на стадии переговоров по Парижскому соглашению усмотрели в продвигаемых Евросоюзом положениях прямые угрозы своему финансовому благополучию. И озаботились контрмерами. В частности, одним из положений Парижского соглашения, внесённом Группой арабских стран во главе с Саудовской Аравией, стала статья о т.н. «ответных мерах» – ст. 4.15 Соглашения. Логика «ответных мер» проста и понятна: если Парижское соглашение толкает мир к низкоуглеродному развитию, то такой сценарий развития одних стран или их компаний может влиять на экономику других стран или их компаний, играющих системообразующую роль по наполнению государственного бюджета, по рабо-

⁹⁵ Decision FCCC/CP/2018/L.16 Matters relating to Article 14 of the Paris Agreement and paragraphs 99–101 of decision 1/CP.21 https://unfccc.int/sites/default/files/resource/FCCC_CP_2018_L.16.pdf (дата обращения: 03.04.2025).

чим местам, по доле в ВВП и т.п. Конечно, тема «ответных мер» затрагивает и такие страны, как Россия, Канада, Австралия, но основную роль в продвижении этой темы играет именно Саудовская Аравия. Её предложения в ходе формирования Парижского соглашения были встречены в штыки представителями ЕС и некоторых зависимых от него стран; последние настаивали, что воздействие низкоуглеродного курса может быть как негативным, так и позитивным. В ответ Саудовская Аравия и другие арабские государства подчёркивали снижение спроса на нефть в качестве очевидного последствия, о позитивности которого для экономики этих стран говорить не приходится. Продвигая эту тему, Саудовская Аравия делала акцент на мерах, влияющих на экономику государств со статусом развивающихся, в т.ч. тех, которые заинтересованы в помощи, которая теоретически могла бы идти по линии ответных мер, что в перспективе усилило бы позиции Саудовской Аравии как одного из лидеров группы развивающихся стран на глобальных климатических переговорах.

Такой сценарий совершенно не устраивал Евросоюз и его сторонников; поэтому в Соглашение вошли общие формулировки, рассчитанные на развивающиеся страны, но не ограничивающие вопрос только влиянием на их экономики. Фактически, вопрос по этой стратегически важной теме был её противниками сведён к образованию дискуссионного форума.

В дальнейшем на Конференции ООН по климату в Катовице было решено создать т.н. Катовицкий комитет экспертов по «условиям, программе работы и функциям форума по воздействию осуществления ответных мер». Его функция – содействие минимизации негативных и использованию позитивных эффектов, обмен информацией и примерами лучших практик, подготовка докладов, однако более реальных задач не ставилось.

В «Своде правил» Парижского соглашения, в основном принятом в Катовице, «ответные меры» упоминаются достаточно часто, но только в связи с национальной отчётностью и другой информацией о климатических действиях. Практического влияния на действия стран или компаний в этом документе не просматривается.

На следующей Конференции ООН по климату (КС-25, Мадрид декабрь 2019 г.) по теме ответных мер был принят план работы на 6 лет, по которому эта работа идёт в настоящее время, но её характер не позволяет судить об этой теме как о полноценном механизме хеджирования рисков нефтедобывающих стран. В итоге можно сказать, что Евросоюзу удалось практически нейтрализовать нежелательную для него тему «ответных мер», ограничив её рамками обмена мнениями и примерами сотрудничества. Превратить ответные меры в реальный инструмент защиты интересов производителей органического топлива (абсолютно необходимый по самой логике Парижского соглашения и принципа общей, но дифференцированной ответственности) до сих пор не удалось.

Зато постепенно удаётся другое – превращение Парижского соглашения в инструмент давления через повышение амбиций. Здесь важным рубежом стала Конференция ООН по климату в Глазго (КС-26, октябрь – ноябрь 2021 г.), на которой рядом стран были объявлены сроки достижения углеродной нейтральности – т.н. «чистого нуля». Под этим понятием понимается разница между поглощением

CO₂, экосистемами и выбросами парниковых газов; последние по идее должны быть меньше или равны первым. О намерении достичь нейтральности к 2050 г. заявили ЕС, США, Япония. Китай, Россия, Саудовская Аравия, Индонезия, Казахстан и ряд других государств озвучили 2060-й год; Индия – 2070-й (правда, позже эта страна объявила, что для достижения данной цели ей потребуется триллион долларов помощи, без которой она не сможет справиться с задачей).

Тем не менее, даже эти намерения в Европе были сочтены недостаточными, поскольку, по прогнозам упомянутой МГЭИК, они не выводят глобальные выбросы на траекторию, обеспечивающую сохранение глобальной температуры в пределах +2,0°C по отношению к доиндустриальному периоду (не говоря уже о 1,5°C). Поэтому на следующей Конференции ООН по климату в Шарм-эль-Шейхе (КС-27, ноябрь 2022 г.) представители ЕС, стран ЕС и спонсируемые ими т.н. уязвимые страны и НПО очень резко высказывались по поводу недостаточной, на их взгляд, амбициозности целей, но эффекта это не возымело. Пересматривать свои цели декарбонизации крупнейшие страны не стали; единственный существенный момент, заявленный в Шарм-эль-Шейхе, касался территориальных границ национальных обязательств. Было заявлено намерение стран достигать нейтральности, прежде всего, на своей территории, что ставит под удар перспективу глобального углеродного рынка в рамках ст. 6 Парижского соглашения.

Последний задумывался как продолжение рыночных механизмов Киотского протокола (проекты совместного осуществления и чистого развития), смысл которых – в экономически разумном сокращении глобальных выбросов, а именно: там, где оно достигается с меньшими затратами. Однако Евросоюз, изрядно потратившийся на импорт сокращений выбросов (в основном от проектов чистого развития китайского происхождения), однозначно не хотел повторять этот опыт, особенно с учётом того, что Парижское соглашение, в отличие от Киотского протокола, носит бессрочный характер. И согласиться на дальнейшее, неограниченное по времени спонсорство Китая, ставшего для Евросоюза геополитическим конкурентом, ЕС не мог.

Поэтому, не ограничиваясь внешними лимитами на спрос на углеродные единицы нового рынка, Евросоюз потратил немало усилий и на усложнение модальностей и процедур формируемых рыночных механизмов ст. 6. Особенно досталось механизмам п. 6.4., которые задумывались как прямой аналог проектов совместного осуществления и чистого развития, с достаточно простыми правилами и прозрачными процедурами торговли и таким привычным для рынка активом, как проектные сокращения выбросов. В результате многочисленных вбросов на переговорах в механизме появились такие новые типы активов как, например, «сопутствующие преимущества адаптации» и «избежание выбросов». На проекты были изобретены доселе невиданные ограничения, такие как «незачёт» сокращений за весь проектный период и дисконтирование передаваемых сокращений. Наконец, было предложено ввести прямое географическое квотирование на закупки сокращений.

Все эти новые торговые инструменты, принципы распределения и ограничения на проекты, разумеется, стали предметом острых разногласий между

участниками переговоров, которые длились девять лет. Окончательное урегулирование вопроса неоднократно переносилось из года в год, с одной Конференции ООН на другую, и в основном было достигнуто только на КС-29 в Баку (ноябрь 2024 г.). Ст. 6 поставила в Парижском соглашении своего рода рекорд по продолжительности переговоров и консультаций.

Но даже когда модальности и процедуры ст. 6 были согласованы и утверждены, большинство внедрённых в них ограничений и усложнений не удалось устранить. А с ними новый механизм из простой по первоначальной задумке конструкции превратился в переусложнённую систему, с тяжело выполнимыми правилами, работать по которым участникам рынка будет весьма затруднительно. Что вполне согласуется с планами Евросоюза, который до сих пор не заявил никакой потребности в закупке углеродных единиц по линии механизмов Соглашения⁹⁶ (в отличие от Японии, Швейцарии и Норвегии, которые это уже сделали). Последние данные по этому вопросу подтверждают отсутствие в ЕС планов покупки сокращений выбросов в рамках ст. 6 до 2030 г. Тем самым можно сказать, что, «обездвижив» рыночные механизмы Парижского соглашения, Евросоюз смог взять некоторый реванш за проигрыш в переговорах по механизмам Киотского протокола, против включения которых в Протокол ЕС активно выступал, но добиться своего не смог.

В форматах Конференций ООН по климату, прошедших после Парижа, Евросоюз активно продвигал свои наработанные на Парижской конференции методы, такие как Парижский комитет, для обхода традиционной процедуры консенсуса при согласовании всех формулировок принимаемых решений. В частности, на конференции «Фиджи/Бонн» (КС-23, ноябрь 2017 г.), проходившей в Бонне под председательством Фиджи, был запущен т.н. Диалог Таланоа – стимулирующий диалог для досрочного подведения итогов *global stocktake*. Аналогичная структура под названием «Меджлис» была использована как инструмент ускорения переговорного процесса на Конференции ООН по изменению климата в Дубае (КС-28, ноябрь – декабрь 2023 г.).

Эти организационные новации серьёзно ускорили переговорный процесс и дали новые возможности Евросоюзу в более узком кругу проталкивать и согласовывать свои приоритеты: повышенные обязательства по сокращению выбросов, ускоренное достижение «чистого нуля», отказ от всех видов органического топлива. А также своего нового приоритета: гендерной повестки, внедрение которой в чисто климатическую тематику является, как минимум, спорной инициативой, поскольку изменение климата затрагивает все слои и группы населения, и выделение той иной группы по половой принадлежности никакими рациональными доводами не обосновывается. Как уже упоминалось, первой попыткой ЕС продвинуть эту тему стало включение в текст

⁹⁶ ЕС официально объявлял, что имеет внутреннюю цель по сокращению выбросов и в настоящее время не планирует продолжать использовать международные кредиты для соблюдения требований ЕС по Системе торговли сокращениями выбросов после 2020 года: см. Use of international credits - EU Climate Action. European Commission, Directorate-General for Climate Action. https://climate.ec.europa.eu/eu-action/eu-emissions-trading-system-eu-ets/use-international-credits_en. (дата обращения: 03.04.2025). Впрочем, эта позиция может быть пересмотрена в зависимости от перспектив выполнения планов ЕС по декарбонизации до 2040 г.

преамбулы Решения Парижской Конференции ООН по климату ссылки на «половое равенство и усиление роли женщин» в качестве необходимых предпосылок для действий в области климата⁹⁷. В дальнейшем гендерная идеология, продвигаемая с подачи Евросоюза, возобладала, и на Мадридской конференции ООН по климату (КС-25, проходившей в декабре 2019 г. в Мадриде под председательством Чили) был принят План действий по гендерным вопросам. Не удовлетворившись этим, адепты гендерной повестки добились подготовки технического документа Секретариата РКИК ООН по включению гендерных аспектов в различные виды деятельности РКИК, на основе которого был выпущен доклад о гендерном составе органов и рабочих групп РКИК.

Позаботились и о финансовой подпитке гендерной повестки: на Конференции ООН по климату в Катовице (КС-24) в решении по ст. 9.5 Соглашения (климатическое финансирование) было зафиксировано, что, выделяя финансирование развивающимся странам по линии климатической помощи, развитые страны должны по возможности представлять информацию по гендерным аспектам этой помощи. Кроме этого, лоббисты гендерной повестки добились создания в РКИК ООН института номинированных странами гендерных контактных лиц.

Такая перегрузка климатической тематики гендерной повесткой, при всей своей кажущейся абсурдности, сугубо утилитарна: таким образом, Евросоюз создаёт важный контур влияния как на переговорный процесс, так и на бюрократический аппарат Секретариата РКИК ООН. А разгоняя легенду о том, что от изменения климата страдают больше всего именно женщины, адепты гендерной повестки подыгрывают агрессивному феминизму, любимой темой которого является позиционирование женщин как обижаемой группы. Ставка Евросоюза оказалась верной: феминистки не остались в долгу; на последних Конференциях ООН по климату они усердно озвучивают идеи по глобальной климатической политике, странным образом совпадающие с приоритетами ЕС в данной области.

Серьёзных результатов достиг Евросоюз и на направлении борьбы со странами – производителями органического топлива. Здесь важным рубежом стала Конференция ООН по изменению климата в Глазго (КС-26, октябрь – ноябрь 2021 г.), на которой стороны приняли «Климатический пакт Глазго» – документ, впервые в истории включивший в себя ссылку на постепенное сокращение угольной энергетики и отказ от субсидий на неэффективное ископаемое топливо. Вокруг этой формулировки развернулась нешуточная борьба, поскольку первоначально формулировка (которую поддерживал ЕС и ряд других сторон) предусматривала для угольной энергетики не постепенное сокращение, а полный отказ. Однако усилиями, прежде всего, Индии, критически зависимой от угля, была принята более мягкая редакция «постепенное сокращение».

Значимым шагом стало также то, что на КС-26 более 77 стран взяли на себя обязательства по сокращению использования угля. Стороны, подписавшие соответствующее соглашение, договорились о поэтапном отказе от производства электроэнергии на угле в развитых странах в 2030 гг., разви-

⁹⁷ Conference of the Parties Twenty-first session, Agenda item 4(b). Adoption of the Paris Agreement. FCCC/CP/2015/L.9/Rev.1 <https://unfccc.int/resource/docs/2015/cop21/eng/109r01.pdf> (дата обращения: 05.04.2025) .

вающихся в 2040 гг., причём в число стран-подписантов вошли такие крупные потребители угля, как Польша, Вьетнам, Индонезия, Чили. Соглашение проигнорировали такие страны, как Австралия, Индия, США и Китай, на которые приходится около ½ угольных электростанций, работающих во всём мире, и которые планируют построить ещё больше.

Дискуссия по данному вопросу продолжилась на следующей Конференции ООН по климату в Шарм-эль-Шейхе (КС-27, ноябрь 2022 г.), на которой Евросоюз при поддержке ряда других стран предпринял новую атаку на традиционную энергетику. ЕС отметил на этой конференции рядом жёстких заявлений. В частности, канцлер Германии О. Шольц заявил, что «глобального ренессанса ископаемых источников энергии не должно быть». И, несмотря на рост угольной генерации в Германии, вызванный непродуманным отказом от российских энергоносителей, его страна не откажется от цели добиться климатической нейтральности к 2045 г. и полностью перейти к этому сроку на возобновляемые источники энергии (ранее достичь эту цель планировалось к 2040 г.)⁹⁸. Председатель Европейского совета Ш. Мишель заявил, что Евросоюз остаётся полностью привержен своим целям построения экономики с нулевыми углеродными выбросами к 2050 г, однако, особо выделил природный газ, который, по его мнению, продолжает быть необходим всем странам мира для обеспечения «зелёного» перехода⁹⁹.

Выбор энергетики в качестве мишени подтверждён и в решении КС-27, в которое впервые был включён специальный раздел по энергетике (ранее все вопросы по энергетике входили в единый раздел по сокращению выбросов). В разделе подчёркивается важность низкоуглеродной и возобновляемой энергетики в контексте национальных обстоятельств и понимания необходимости энергоперехода. Кроме этого, примечательна и сделанная в разделе ссылка на атомную энергетику, читающаяся как косвенное указание на использование последней как одного из направлений энергоперехода.

Происхождение этой ссылки выясняется без труда: она расшифровывается как калька с изменившейся позиции Евросоюза по отношению к атомной энергетике, которая под влиянием энергетического кризиса 2022 г. трансформировалась от полного неприятия до признания этой энергетики «зелёной» и включения в «Зелёную таксономию ЕС» в феврале 2022 г. После того, как Европарламент признал инвестиции в атомную энергетику соответствующими концепции устойчивого развития, делегации ЕС на переговорах ООН по климату пришлось провести оригинальный кульбит: поменять свою позицию на прямо противоположную после более 20 лет непризнания атомной энергетики в качестве «климатически дружественной». Этот поворот в итоге был сделан и даже отражён в Решении Конференции; иначе могло получиться, что новая редакция «Зелёной таксономии ЕС» противоречила бы нормам РКИК ООН. Поэтому в Брюсселе, судя по всему, было решено подогнать эти нормы под

⁹⁸ Daily report for 17 November 2022. Sharm El-Sheikh Climate Change Conference – November 2022. ENB, 18.11.2022. URL: <https://enb.iisd.org/sharm-el-sheikh-climate-change-conference-cop27-daily-report-17nov2022> (дата обращения: 06.04.2025).

⁹⁹ Ibid.

свои решения, что в итоге открывает перспективу более взвешенного глобального подхода к развитию этой отрасли энергетики.

Что же касается традиционной энергетики, то в Шарм-эль-Шейхе было предложено договориться о сокращении не только угольной энергетики, но и потребления всех видов ископаемого топлива. Эта инициатива, выдвинутая Индией и поддержанная Евросоюзом, встретила жёсткий отпор ряда стран, прежде всего Китая, России и Саудовской Аравии. Поэтому предложение не прошло; не прошла и попытка ЕС в очередной раз поднять «лингвистическую» дискуссию по углю, вернувшись к предложенной ещё в Глазго формулировке «полного отказа». Евросоюз поднял этот вопрос в последний, дополнительный день Конференции, буквально за несколько часов до её окончания, используя временной фактор как средство шантажа. Но здесь Евросоюз встретил солидарную позицию Индии и Китая и был вынужден отступить. Поэтому единственная договорённость, достигнутая на Конференции в области энергетики, касалась разработки программы работы по справедливому энергетическому переходу для обсуждения путей достижения целей Парижского соглашения.

Не забыл Евросоюз на Конференции о своей долгосрочной цели: трансформации Парижского соглашения в жёсткую принудительную конструкцию, лишённую главного принципа – добровольности обязательств, основанную на общей, но дифференцированной ответственности стран. Эти усилия ЕС и США были замечены делегациями Китая, Боливии и Саудовской Аравии (представлявшей группу арабских государств): они выступили в защиту принципов РКИК и Парижского соглашения. Боливия заявила, что развитые страны устраняют из проектов решения Конференции формулировки об общей, но дифференцированной ответственности стран; Китай в этой связи указал, что нужно выполнять Парижское соглашение, а не переписывать его заново.

Ещё одним острым моментом дискуссии на Конференции стал спорный вопрос о т.н. потерях и ущербе, связанных с неблагоприятными воздействиями изменения климата (ст. 8 Соглашения). И, если само Соглашение предусматривает такие области сотрудничества Сторон в этой сфере, как системы раннего предупреждения, повышение готовности к чрезвычайным ситуациям, комплексную оценку и управление риском, вопросы сопротивляемости общин и экосистем и т.д., то на КС-27 была сделана попытка ввести прямую финансовую ответственность стран, выбрасывающих крупнейшие объёмы ПГ, за изменения климата. По мнению сторонников такого подхода, в эту группу должны включаться страны, ответственные за подавляющее большинство парниковых газов, причём выбросы должны подсчитываться с начала индустриальной эпохи.

Первой страной, признавшей подобный сомнительный подход, стала Дания, которая пообещала 100 млн датских крон (13,4 млн евро) развивающимся странам в качестве компенсации климатических потерь. И это, как минимум, настораживает не столько в части суммы, весьма символической, сколько в части признания самого подхода, создающего опасный прецедент и формирующего перспективу обязательных платежей для всех промышленно развитых стран.

Остальные развитые страны не последовали примеру Дании, предпочитая трактовку своих платежей в адрес развивающихся стран в качестве добровольной

меры. Повышению размеров этих платежей было уделено немало внимания на Конференции, обсуждавшей вопрос о том, выполняют ли развитые страны свои запланированные ещё на 2020 г. обязательства по мобилизации 100 млрд долл. США на «климатическое» финансирование развивающихся стран. Адаптационный фонд, созданный в 2001 г. для оказания помощи развивающимся странам в адаптации к изменению климата, вновь не зафиксировал достижение этой цели в предусмотренном размере, и поэтому давно назревшая проблема требовала решения. На Конференции озвучивались разные прогнозы на этот счёт: в частности, доклад, подготовленный по заказу правительств Великобритании и Египта (принимающей страны Конференции) коллективом экспертов под руководством известного специалиста Николаса Стерна, предлагал, что к 2030 г. для помощи развивающимся странам в сокращении выбросов парниковых газов будет нужно около 2 трлн долл. в год¹⁰⁰. На Конференции 12 ноября 2022 г. специальный посланник ООН по финансированию повестки в области устойчивого развития до 2030 г. Мухаммед Мухиддин заявил, что мировому сообществу потребуется 1 трлн долл. для борьбы с изменениями климата¹⁰¹. Международная организация Oxfam отмечала, что финансирование для решения климатических проблем выделяется бедным странам в большинстве случаев в виде займов, что в конечном счёте только усугубляет проблему бедности и загоняет их в долговую ловушку¹⁰². Поэтому важной задачей, которую пытались решить на Конференции в Египте развивающиеся страны, стало достижение приоритета финансирования в виде безвозмездных грантов.

Что же касается официальных позиций сторон переговоров, то развивающиеся страны выступили на Конференции с требованиями удвоить размер помощи с 100 млрд до 200 млрд долл. и включать в неё только чисто грантовые проекты и субсидии (в отличие от сложившейся практики, учитывающей также и кредиты, и инвестиции в «зелёные» проекты коммерческого характера). Однако эти предложения натолкнулись на противодействие ЕС и США, и дискуссия сместилась с вопросов размеров помощи и её классификации к вопросам организационных форм этой помощи.

Тревожным сигналом для Евросоюза на Конференции стало обсуждение реалистичности достижения температурной цели в 1,5°C; учитывая то, что повышение температуры на 1,2°C стало очевидным фактом, ряд участников Конференции высказывал мнение о том, что цель в 1,5°C объективно недостижима с учётом сложившихся экономических реалий и динамики выбросов. Признавалось, что требуется корректировка в сторону увеличения и замены на цель в

¹⁰⁰ Fiona Harvey. Developing Countries Climate Crisis Funding // The Guardian, 08.11.2022. URL: <https://www.theguardian.com/environment/2022/nov/08/developing-countries-climate-crisis-funding-2030-report-nicholas-stern> (дата обращения: 06.04.2025)

¹⁰¹ John Ainger, Jennifer Dlouhy, Akshat Rathi. COP27 Poised for Deal After Breakthrough on Climate Payments // Bloomberg, 19.01.2022. URL: <https://www.bloomberg.com/news/articles/2022-11-19/eu-threatens-to-walk-away-from-cop27-climate-talks-in-egypt?smd=premium-europe> (дата обращения: 06.04.2025).

¹⁰² UN chief appeals for «massive» help as flood-hit Pakistan puts losses at \$30bn // The Guardian, 09.09.2022. URL: <https://www.theguardian.com/world/2022/sep/09/un-chief-appeals-for-massive-help-as-flood-hit-pakistan-puts-losses-at-30bn> (дата обращения: 06.04.2025).

2,0°C как более реалистичную. На параллельных мероприятиях Конференции цель достижения максимума в 1,5°C была поставлена под сомнение представителями России и Саудовской Аравии; аналогичные мнения в качестве «пробных шаров» запускались Китаем и Индией на некоторых мероприятиях G20.

Развитие этой темы угрожало ЕС потерей самого весомого достижения на глобальных переговорах и самого важного инструмента глобальной манипуляции; поэтому Евросоюз предпринял экстренные усилия, чтобы пригасить полемичку и добиться сохранения общей ориентации на 1,5°C.

Для этого Евросоюзом был предпринят ряд демаршей, включая угрозу ухода с переговоров. Еврокомиссар по климату Франс Тиммерманс заявил, что ЕС «готов уйти, если не будет достигнут прогресс в сохранении цели ограничения глобального потепления до 1,5°C к концу столетия». На специально организованной пресс-конференции Тиммерманс заявил: «Мы обеспокоены. ЕС предпочёл бы отсутствие решения, чем плохое решение. Мы не можем позволить, чтобы цель 1,5°C умерла здесь и сегодня»¹⁰³. Тем самым Конференция ставилась перед угрозой завершения без принятия какого-либо решения – впервые со времени Копенгагенской конференции 2009 г. Предложение Евросоюза было жёстким: страны должны достичь пика глобальных выбросов до 2025 г. и постепенно отказаться от всех видов ископаемого топлива; эти формулировки делегация ЕС внесла в проект решения Конференции.

Однако участники Конференции не поддержали предложение ЕС, и формулировки были исключены. «Большая сделка», под которой Евросоюз понимал обмен «климатического» финансирования на повышение амбициозности целей сокращения выбросов, не прошла. Не прошло и предложение американской администрации Байдена об увязке тех же самых вопросов финансирования с обязательствами об отказе от ископаемого топлива.

Вместо этого западным странам пришлось согласиться на формирование новых рамок для «климатического» финансирования, которое было направлено по линии повестки «возмещения потерь и ущерба»; для этого был создан специальный фонд. Соединённые Штаты и Евросоюз всегда традиционно выступали против такой идеи, но в Шарм-эль-Шейхе давление со стороны развивающихся стран было слишком сильным, и вопрос стоял предельно просто: либо будет создан фонд, либо будет конец процесса переговоров по линии РКИК ООН и глубокий раскол между Севером и Югом. Такую консолидацию Глобального Юга, поддерживаемую антизападным дискурсом, ЕС и США не могли себе позволить. Ситуацию попытался разблокировать ЕС, предложив следующие условия:

- фонд должен быть дополнен различными источниками финансирования (включая существующие источники и другие, «инновационные»);
- его финансирование предполагается адресовать только наиболее уязвимым странам (в группу которых входят малые островные государства и некоторые другие зависимые от ЕС страны);
- при этом Конференция должна принять решение об «усилении амбиций» Сторон по сокращению выбросов.

¹⁰³ John Ainger, Jennifer Dlouhy, Akshat Rathi. Op. cit.

В решение Конференции вошли только первые два пункта; третий был, как уже упоминалось, исключён. Согласно принятому решению, фонд первоначально будет формироваться из взносов развитых стран, а также от частных лиц, общественных организаций и международных финансовых институтов. Создание фонда, несомненно, победа развивающихся беднейших стран, но пока она носит символический характер. Оставались открытыми главные вопросы, а именно: кто будет платить, когда, сколько и кому пойдут эти средства? Попытки ЕС и США привлечь на Конференции в качестве плательщика Китай результатов не принесли. Позиция Саудовской Аравия, Эмиратов и Катара также предсказуема: ожидаема их ссылка на то, что ООН определяет их как развивающиеся страны. Окажутся ли готовыми страны коллективного Запада к роли единственного донора – эти вопросы остались открытыми после КС-27.

Итоги и формулировки решения КС-27 Евросоюз ожидаемо оценил как неудачные, а свои усилия – как героическую борьбу за спасение планеты. По словам Ф. Тиммерманса, «мы пытались вывести нас всех на твердый путь к 1,5°C с глобальным пиком выбросов к 2025 году и с четким заявлением о нашем намерении постепенно отказаться от ископаемого топлива без ограничений». По его мнению, в документе «мы не видим ...этого отражения. Европейский союз приехал сюда, чтобы согласовать жесткие формулировки, и мы разочарованы, что не добились этого.»¹⁰⁴. Адресуясь к развивающимся странам, Тиммерманс прямо намекал получателям финансирования ЕС на то, какие конкретные шаги он ожидает от них взамен в рамках того, что он определил как «прочные и плодотворные партнерские отношения». Кстати, над расширением этой группы поддержки ЕС активно поработал в Шарм-эль-Шейхе: по словам Тиммерманса, Евросоюзу удалось подписать несколько новых соглашений такого типа.

Возврат к температурному лимиту в 1,5°C Евросоюз постарался зафиксировать и на следующей – Дубайской – Конференции ООН по климату (КС-29, ноябрь – декабрь 2023 г.), максимально задействовав свой потенциал давления ради достижения «высоких амбиций». Инструмент давления был выбран знакомый: *global stocktake*, прямая привязка объемов выбросов к температурным лимитам и утверждения о том, что существующие обязательства сами по себе недостаточны для поддержания глобального повышения температуры ниже 2°C, не говоря уже о 1,5°C.

Проблема заключалась в том, что в Парижском соглашении содержится мало указаний о том, какие реальные выводы и решения должны приниматься по итогам *global stocktake*. Т.е. реальная схема трансформации Соглашения из добровольной конструкции в принудительную на основе *global stocktake* зафиксирована в Соглашении не была, и причины этого понятны. Евросоюз, продвигавший эту процедуру, боялся спугнуть потенциальных участников Соглашения (отказ которых в случае прояснения деталей был более чем вероятен) и

¹⁰⁴ Speech of Frans Timmermans at the COP27 Closing Plenary. European Commission, Nov 20, 2022 https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/SPEECH_22_7042 (дата обращения: 06.04.2025)

решил добиться включения неприятных для многих моментов в ходе последовавшего переговорного процесса. За предложениями Евросоюза о «коррекции курса» ряд стран разглядел претензии на открытую ревизию Парижского соглашения, причём в части его основополагающего принципа: добровольности.

Именно этот момент вызвал на Дубайской конференции самую жёсткую критику со стороны Группы арабских государств и некоторых африканских стран. Причём эта позиция уже не первый год озвучивается на глобальных климатических переговорах арабскими странами, которые резко выступают против формирующейся системы наднационального контроля и принуждения. В частности, на Конференции ООН по климату в Катовице (2018 г.) они стали основой группы т.н. «стран общей позиции»¹⁰⁵, самую активную роль в которой играла Саудовская Аравия. Эта группа при обсуждении *global stocktake* резко возражала против наличия какого-либо «механизма соответствия», который бы оценивал приближение глобальной траектории выбросов парниковых газов долгосрочным целям Соглашения и давал рекомендации странам по изменению их обязательств. Одним из мотивов, разумеется, стало нежелание группы «стран общей позиции», чтобы в рамках *global stocktake* был сделан вывод, что глобальный рост выбросов парниковых газов связан именно со странами группы.

Отдельным пунктом несогласия арабских стран с предложениями Евросоюза стали формулировки о поэтапном отказе от ископаемого топлива. Арабские страны настаивают на том, чтобы глобальные усилия были сосредоточены на выбросах как таковых, а не на их отдельных источниках. Камнем преткновения стал и предлагаемый этими странами статус природного газа в качестве «промежуточного топлива», необходимого для успешного энергоперехода.

Арабские страны также указали на «лицемерие» позиций Евросоюза и некоторых других развитых стран, по сути, предлагавших отказ от коренного принципа РКИК ООН и Парижского соглашения: принципа общей, но дифференцированной ответственности. Демагогия стран Европы и Америки об отказе от минерального топлива разбивалась примерами имеющихся планов увеличения производства ископаемого топлива в Великобритании, Австралии, Канаде и США. Наконец, критике стран Залива неоднократно подвергалась и сама практика Евросоюза в части энергоперехода, приводящая как к кризисным ситуациям в энергообеспечении стран ЕС, так и к возмущениям на глобальных рынках энергоносителей.

Это было ожидаемо: арабский Восток, видя провалы Евросоюза в энергетической политике, перешёл к поучениям. В мае 2022 г. на Международной конференции по нефтяным технологиям в Эр-Рияде министр энергетики Саудовской Аравии принц А. ибн Салман пренебрежительно назвал сценарий «чистого нуля» «Ла-ла-Лендом», поскольку его подрывает тот факт, что глобальный спрос на нефть и газ продолжает расти. При обсуждении целей устой-

¹⁰⁵ Англоязычное наименование данной переговорной коалиции - Like Minded Developing Countries, LMDC

чивого развития министр вместо термина «нулевой уровень выбросов углерода» использовал термин «низкий уровень выбросов углерода», заявив, что это и есть «разница между Ла-ла-Лендом и реальностью»¹⁰⁶.

Развивая эту мысль, А. ибн Салман добавил: «Чистый ноль не означает вытаскивание вишен из пирога, чистый ноль не означает ноль нефти». В качестве реальной проблемы он обозначил резкое сокращение инвестиций в нефтегазовую отрасль, которое создало опасность того, «что мир не сможет производить всю энергию, необходимую для содействия восстановлению»¹⁰⁷. Что же касается возобновляемых источников энергии, то, по мнению министра, сосредоточение исключительно на них было ошибкой.

Саудовского нефтяного лидера поддержал коллега из Объединённых Арабских Эмиратов. Министр промышленности ОАЭ Султан Ахмед Аль-Джабер, который объяснил, что текущая волатильность на энергетических рынках стала результатом геополитической напряжённости, нереалистичного подхода к энергетическому переходу и недостаточных долгосрочных инвестиций в нефть и газ.

«Нереалистичный подход, игнорирующий основы экономики, приведёт только к ужесточению условий на рынках, которые в большей степени подвержены геополитическим потрясениям. Отказ от источников энергии, которые являются движущей силой мировой экономики, приведёт к системному ограничению поставок, что подорвёт экономический рост», – заключил Аль-Джабер. По мнению министра ОАЭ, политики по всему миру, «включая многих в Европе», начинают примиряться с этими реалиями¹⁰⁸.

Эти слова, невозможные дотолде, означали, что претензии Евросоюза на т.н. климатическое лидерство далеко не всеми рассматриваются всерьёз, а свои решения, которые ЕС пытается навязать всему миру в качестве универсальных, объявляются, как минимум, сомнительными. Такой открытый вызов Евросоюз без ответа оставить не мог: климатический истеблишмент на Конференции ООН по климату в Дубае (2023 г.) постарался отквитаться за недавние унижения, перейдя к громким выпадам в адрес Султана Ахмед Аль-Джабера, занявшего тогда пост президента Конференции, обвиняя его в том, что для политиков Запада грехом не считается. Министра ОАЭ упрекали в том, что является обычной практикой для совещаний подобного ранга, а именно: во встречах с прибывшими на Конференцию официальными лицами, которые совмещали участие в Конференции с переговорами с руководством страны пребывания. В вину Аль-Джаберу ставилась и активность на Конференции представителей нефтяных компаний,

¹⁰⁶ Saudi energy minister blames lack of investment for surge in fuel prices // Reuters, 09.05.2022. URL: <https://www.reuters.com/world/middle-east/saudi-energy-minister-says-gap-between-crude-prices-fuel-mobility-prices-around-2022-05-09/> (дата обращения: 03.01.2025).

¹⁰⁷ Paraskova T. Saudi Energy Minister: Insufficient Investment To Blame For High Fuel Prices // Oilprice, 09.05.2022. URL: <https://oilprice.com/Energy/Energy-General/Saudi-Energy-Minister-Insufficient-Investment-To-Blame-For-High-Fuel-Prices.html> (дата обращения: 03.01.2025)

¹⁰⁸ UAE Calls for Positive, Pragmatic Approach to the Energy Transition and Practical Climate Action to Ensure Energy Security and Economic Progress // ADNOC, 24.05.2022. URL: <https://adnoc.ae/en/news-and-media/press-releases/2022/uae-calls-for-positive-pragmatic-approach-to-the-energy-transition-and-practical-climate-action> (дата обращения: 03.01.2025)

хотя для этого (как для других отраслей) в Конференциях ООН по климату издавна сложился формат т.н. параллельных бизнес-мероприятий.

Выступлениями в СМИ дело не ограничилось: в ход была пущена тяжёлая артиллерия в лице Генерального секретаря ООН Антониу Гутерриша, которого Евросоюз не впервые использует для продвижения своей версии климатической повестки. Генсек ООН заявил на пресс-конференции 28 ноября 2023 г. по этому поводу: «Я не могу в это поверить». Ещё резче отозвалась отставная чиновница системы ООН Кристиана Фигерес, возглавлявшая в своё время Секретариат РКИК ООН. По её словам, «ОАЭ были пойманы с поличным»¹⁰⁹.

Разумеется, такая агрессивная атака на министра ОАЭ объясняется не только его критикой европейских практик энергоперехода. Достаточно взглянуть на время атаки, пришедшейся на открытие Конференции ООН, чтобы понять: на президента Конференции оказывалось открытое давление, имеющее вполне понятную цель. Зная по собственному опыту, какое серьёзное влияние на решения Конференции может оказать её руководитель, Евросоюз попытался заставить президента Конференции если не поддерживать позицию ЕС, то, как минимум, не противодействовать его инициативам на переговорах.

Отчасти это удалось, и ряд решений Конференции под диктовку Евросоюза и его клиентелы был принят. В частности, это касается температурного лимита в 1,5°C, к которому в тексте были привязаны конкретные количественные рекомендации по сокращению глобальных выбросов: признано, что ограничение глобального потепления до 1,5°C без каких-либо или ограниченных превышений требует глубокого, быстрого и устойчивого сокращения глобальных выбросов парниковых газов на 43% к 2030 г. и на 60% к 2035 г. по сравнению с уровнем 2019 г. и достижения чистого нулевого уровня выбросов CO₂ к 2050 г. Зафиксировано и продвигавшееся ЕС решение по ВИЭ: утроить глобальные мощности по производству возобновляемых источников энергии и удвоить среднегодовые темпы повышения энергоэффективности в мире к 2030 г.; ускорить глобальные усилия по созданию энергетических систем с нулевым уровнем выбросов, использующих экологически чистое и низкоуглеродное топливо, задолго до или примерно к середине века.

Использована в решении и сомнительная концепция углеродного бюджета: выражена обеспокоенность по поводу того, что углеродный бюджет, соответствующий достижению температурной цели Парижского соглашения, в настоящее время невелик и быстро истощается; признаётся, что накопленные за прошлые периоды чистые выбросы CO₂ уже составляют около $\frac{4}{5}$ от общего углеродного бюджета, что обеспечивает 50% вероятность ограничения глобального потепления до 1,5°C. Наконец, зафиксировано понятие энергоперехода, понимаемого как переход от ископаемого топлива, в качестве средства

¹⁰⁹ Hiroko Tabuchi. Files Suggest Climate Summit's Leader Is Using Event to Promote Fossil Fuels // The New York Times, 28.11.2023. URL: <https://www.nytimes.com/2023/11/28/climate/uae-cop28-documents-al-jaber.html> (дата обращения: 06.04.2025).

решения климатической проблемы (чего не было в Парижском соглашении). За этим отчётливо просматривается влияние ЕС и сформированной им Коалиции высоких амбиций, которая, по некоторым данным, отказывалась принять решение, не предусматривающее будущее без ископаемого топлива или использования «непроверенных технологий».

Тем не менее, полной проекцией позиций ЕС решения Дубайской конференции не стали; скорее, они отразили глубокий раскол между позицией ЕС и его союзников, продвигающих ревизию Парижского соглашения и ряда стран Глобального большинства, настаивающих на сохранении основных положений Соглашения. Отсюда – наличие противоречивых тезисов, таких, как призывы ко всем странам двигаться к достижению общеэкономических целей по сокращению выбросов при одновременном напоминании о том, что в Парижском соглашении указано, что такие цели должны быть только у развитых стран. А также рекомендация стран усилить свои целевые показатели на 2030 г. к концу 2024 г. и согласовать свои следующие обязательства, которые заканчиваются в 2035 г., с температурным лимитом в 1,5°C; при этом отмечается, что обязательства стран в соответствии с национальным характером Парижского соглашения должны приниматься на добровольной основе.

Нашли в решении Конференции и некоторые предложения Глобального большинства, прежде всего арабских стран. В частности, было признано, что переходные виды топлива могут сыграть определённую роль в содействии переходу к энергетике, обеспечивая при этом энергетическую безопасность. Добились арабские страны и специального упоминания своей приоритетной темы – ответных мер. Хотя следует признать, что добиться превращения ответных мер в полноценный механизм хеджирования рисков нефте- и газодобывающих стран на Дубайской конференции не удалось, но некоторые шаги в её решении прослеживаются, в частности, такие как:

— призыв к сторонам рассмотреть вопрос о разработке методологий и инструментов для оценки и анализа последствий осуществления ответных мер с целью сведения к минимуму негативного и максимизации положительного воздействия мер реагирования с уделением особого внимания созданию достойных и качественных рабочих мест и диверсификации экономики;

— призыв к сторонам создавать партнёрства и сети по наращиванию потенциала для увеличения числа развивающихся стран, которые разрабатывают и используют методологии и инструменты для оценки последствий осуществления ответных мер;

— призыв активизировать работу Катовицкого форума по ответным мерам реагирования и его Комитета по воздействиям, в т.ч. путём расширения сотрудничества между сторонами, заинтересованными акторами, внешними организациями, экспертами и учреждениями.

Такая постановка вопроса даёт возможность создания легитимной методологической базы для защиты экономических интересов стран – производителей ископаемого топлива, для формирования соответствующих партнёрств и использования такой структуры, как Катовицкий форум, для хеджирования рисков

этих стран. Насколько удачно будут использованы эти возможности, зависит от активности соответствующих стран, включая Россию, интересы которой во всё большей мере затрагиваются той атакой на традиционную энергетику, которая ведётся ЕС и его союзниками под эгидой РКИК ООН и Парижского соглашения.

Интересна реакция стран Европы на результаты Дубайской конференции, которые многими комментировались как начало конца ископаемого топлива. В частности, на заключительном пленарном заседании Германия охарактеризовала результаты как отправную точку, которая признаёт, что переход от ископаемого топлива может быть осуществлен только посредством международного сотрудничества. Великобритания заявила, что *global stocktake* свидетельствует о стремлении отказаться от ископаемого топлива, но отметила множество лазеек. Представитель Великобритании выразил разочарование тем, что не сделано больше для решения проблемы прекращения производства электроэнергии на угле.

Франция отмечала, что формулировки в отношении угля и метана должны были быть более жёсткими, и призвала к постепенному отказу от ископаемого топлива в соответствии с целью достижения 1,5°C. Норвегия подчеркнула, что приверженность отказу от ископаемого топлива является новаторской, но посоветовала на слабые формулировки в отношении метана. Италия приветствовала чёткий сигнал о переходе от ископаемого топлива и отметила ключевую роль ядерной энергии и водорода¹¹⁰.

Традиционный союзник ЕС – Антигуа и Барбуда осудила ссылку на переходные виды топлива в решении как опасную лазейку, отметив, что эти риски становятся постоянными, приводят к высоким затратам на электроэнергию и неэффективным активам.

Попытки ЕС и их союзников навязать свои подходы были отвергнуты рядом стран Глобального большинства: в частности, Катар напомнил об исторической ответственности развитых стран и выразил обеспокоенность по поводу уделения особого внимания источникам выбросов и установлению целей и сроков в решении по *global stocktake*, отметив, что это не соответствует принципу «снизу вверх», лежащему в основе Парижского соглашения. Индонезия подчеркнула, что переход от использования ископаемых видов топлива следует рассматривать в контексте национальных условий. Ирак призвал развитые страны выполнять свои обязательства с учётом справедливости и их исторических выбросов и подчеркнул оговорки в отношении сосредоточения внимания на ископаемом топливе как источнике выбросов. Нигерия предположила, что некоторые последствия принимаемых решений могут «задушить» экономический рост¹¹¹.

В целом по итогам Дубайской конференции можно было без труда обозначить основные направления атак климатической дипломатии ЕС. Воспринимая

¹¹⁰ Summary report, 30 November – 13 December 2023. UN Climate Change Conference – United Arab Emirates Nov/Dec 2023. URL: <https://enb.iisd.org/united-arab-emirates-climate-change-conference-cop28-summary#brief-analysis-cop-28> (дата обращения: 06.04.2025)

¹¹¹ Ibid.

результаты Конференции как отправную точку, Евросоюз должен был продолжить борьбу за дальнейшее «повышение амбиций» и за полное устранение ископаемого топлива. При этом ожидался особый акцент на т.н. «лазейки», под которыми понимаются, прежде всего, мягкие формулировки в отношении метана и угольной энергетики. На ближайших раундах глобальных климатических переговоров в рамках ООН прогнозировались требования ЕС и его союзников о полном запрете производства электроэнергии на угле и об отказе от статуса природного газа как переходного топлива. То же самое относится и к метану, всё более активно продвигаемому Евросоюзом на роль главного парникового газа, по своему вкладу в глобальное потепление приближающемуся к CO_2 . Европейское наступление на метан имеет целью не только доходы нефтедобывающих стран; другой, менее заметной, но более долгосрочной целью атаки является традиционное животноводство, искоренение которого под предлогом защиты климата просматривается как одна из главных стратегий европейских элит по изменению модели человеческого бытия.

Прогнозы во многом подтвердились к следующей Конференции ООН по климату в Баку (КС-29, 11–22 ноября 2024 г.), основной темой которой было заявлено «климатическое» финансирование развивающихся стран. Это финансирование на протяжении многих лет было для Евросоюза важным рычагом политического влияния, которым он пользовался для продвижения инициатив по «повышению глобальных амбиций», поддерживаемых получателями грантов ЕС из числа малых островных государств и других слаборазвитых стран. Этот рычаг ЕС задействовал и на сей раз, впрямую привязав «повышение амбиций» к вопросам финансирования. В заявлении Европейского совета, выпущенном в октябре 2024 г., накануне Конференции, об этом говорится без обиняков: «ЕС поддержит эффективную, достижимую и амбициозную глобальную цель в области климатического финансирования и призовет к разработке амбициозных климатических планов, чтобы сохранить в пределах досягаемости цель ограничения глобального потепления до $1,5^\circ\text{C}$ »¹¹².

Адресат требований о повышении амбиций тоже был упомянут конкретно: «Ограничение потепления до $1,5^\circ\text{C}$ требует коллективных усилий и дальнейших действий со стороны всех стран, особенно крупных экономик»¹¹³. Тем самым, поддерживая запросы развивающихся стран на «климатическое» финансирование, Евросоюз давал понять, что в ответ он рассчитывает на их давление на крупнейшие экономики мира в отношении повышения амбиций. При этом никакой разницы между развитыми и развивающимися странами в формулировке «крупные экономики» не делается, что очевидно противоречит духу всех глобальных климатических соглашений по линии ООН, основанных на принципе общей, но дифференцированной ответственности.

¹¹² UN climate change conference: EU calls for efforts to keep the $1,5^\circ\text{C}$ goal within reach. European Council/ Statements and remarks/ .14.10.2024. URL: <https://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2024/10/14/un-climate-change-conference-eu-calls-for-efforts-to-keep-the-15-c-goal-within-reach/> (дата обращения: 06.04.2025).

¹¹³ Ibid.

В заявлении озвучены и пожелания по срокам представления странами новых, более амбициозных обязательств, а именно, на предстоящей Конференции по климату в Бразилии (КС-30, Белем, ноябрь 2025 г.): «Следующий раунд определяемых на национальном уровне взносов – планы по изменению климата, которые должны быть представлены в 2025 г., – должен отражать прогресс и максимально возможный уровень амбициозности в соответствии с результатами глобального подведения итогов прошлогодней Конференции сторон»¹¹⁴.

Наконец, особого внимания заслуживает финальный тезис, касающийся характера представляемых странами обязательств: «Они должны включать цели по сокращению выбросов парниковых газов в масштабах всей экономики и абсолютные показатели, охватывающие все виды парниковых газов»¹¹⁵.

И здесь можно поставить, как минимум, один восклицательный знак, поскольку формулировка «цели по сокращению выбросов парниковых газов в масштабах всей экономики и абсолютные показатели, охватывающие все виды парниковых газов» в логике Парижского соглашения применима только к обязательствам развитых стран. Развивающимся в плане обязательств заложенная в Соглашение система двух треков гарантировала свободу рук. Тем самым ЕС в открытую сделал заявку на пересмотр главной основы РКИК ООН и Парижского соглашения: принципа общей, но дифференцированной ответственности, без которого это Соглашение никогда бы не было заключено. Что подтвердило мрачные прогнозы о перспективах трансформации Соглашения из конструкции добровольного участия в инструмент принуждения стран по принципу «сверху вниз» и о роли Евросоюза как главного инициатора и двигателя этой трансформации.

Разумеется, продвигать эти инициативы Евросоюз собирался в Баку не в одиночку: помимо уже упомянутой клиентелы, он рассчитывал на стратегического союзника: демократическую администрацию Байдена – Харрис, с которой тесно работал вместе на глобальных климатических переговорах. Тандем ЕС и США, как уже упоминалось, добился немалых успехов, особенно в борьбе с органическим топливом, на Конференциях ООН в Глазго и в Дубае. В Баку Евросоюз, до самых выборов в Штатах делавший ставку на победу демократов, рассчитывал в блоке с ними занять доминирующую позицию. Отсюда – редкие по наглости формулировки требований к обязательствам суверенных стран, игнорирующие не только их интересы, но и сами правовые основы тех конструкций, в рамках которых они выдвигаются.

Однако, как выяснилось, Евросоюз несколько опередил события и озвучил требования раньше времени, опасно обнаружив свои реальные намерения. Самонадеянность сыграла с политиками ЕС злую шутку, когда накануне Конференции в Баку на выборах в США победил Дональд Трамп. И тогда с делегацией ЕС (традиционно очень представительной на Конференциях ООН по климату) начали происходить странные вещи: у высших руководи-

¹¹⁴ Ibid.

¹¹⁵ Ibid.

телей Евросоюза и стран ЕС сразу нашлись срочные дела, заставившие их отстраниться от участия в КС-29. Отказалась от визита в Баку председатель Еврокомиссии Урсула фон дер Ляйен, не поехали и канцлер Германии Олаф Шольц, и президент Франции Эммануэль Макрон¹¹⁶. Впрочем, европейские лидеры не стали исключением на этой конференции, от участия в которой устранились и руководители многих других стран. Не участвовал дослуживший последние недели в Белом доме президент США Джо Байден, отказался от поездки Луис Инасиу Лула да Силва, президент Бразилии – страны, принимающей следующую Конференцию (КС-30). Не предусмотрено было присутствие и глав таких стран, как Китай, Япония, Австралия и Мексика.

Что касается ЕС, то его на конференции в Баку в итоге представляли председатель Европейского совета Шарль Мишель и профильный еврокомиссар по вопросам климата Вопке Хукстра; из руководителей крупных стран ЕС привлекал внимание премьер-министр Испании Педро Санчес, прилетевший решать проблемы климата сразу после своего оглушительного провала в борьбе с последствиями разрушительных наводнений, обрушившихся на Валенсию.

Ш. Мишель, сохранивший приличествующую мину при изменившейся игре, выступил на Конференции с пафосной речью, призывая участников «предпочесть инстинкт самосохранения коллективному самоубийству и принять меры для справедливого и инклюзивного перехода»¹¹⁷, под которым, как нетрудно догадаться, подразумевался отказ от органического топлива. Не забыл глава Евросовета и о другой давней мечте ЕС – навязать всему миру углеродный налог, упомянув о вере ЕС «в ценообразование на выбросы углерода как в мощный рычаг»¹¹⁸.

Все эти предложения озвучивались с позиций крупнейшего глобального донора по части «климатического» финансирования, с понятным расчётом на то, что голос главного донора должен быть услышан. По словам Ш. Мишеля, вклад ЕС в общую «корзину» обещанного развивающимся странам финансирования в размере 100 млрд долл. составляет 31 млрд долл. (28,6 млрд евро), «что превышает справедливую долю Европейского союза»¹¹⁹.

Очевидный факт ведущей роли ЕС в «климатическом» финансировании вряд ли стоит отрицать: действительно, объём этого финансирования со стороны ЕС и его государств-членов демонстрировал устойчивый рост, составив, соответственно:

- 9,6 млрд евро в 2013 г.,
- 14,5 млрд евро в 2014 г.,
- 17,6 млрд евро в 2015 г.,
- 20,2 млрд евро в 2016 г.,

¹¹⁶ Kate Abnett, Gloria Dickie and Valerie Volcovic. Leaders from key countries to skip COP29 climate summit // Reuters Daily Briefing, 05.11.2024. URL: <https://www.reuters.com/sustainability/cop/eus-von-der-leyen-skip-cop29-climate-summit-2024-11-05/> (дата обращения: 06.04.2025).

¹¹⁷ Summit in Baku. European Council/ Statements and remarks/. 12.11.2024. URL: <https://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2024/11/12/remarks-by-president-charles-michel-at-the-world-leaders-climate-action-summit-in-baku/> (дата обращения: 06.04.2025).

¹¹⁸ Ibid.

¹¹⁹ Ibid.

- 20,4 млрд евро в 2017 г.,
- 21,7 млрд евро в 2018 г.,
- 23,2 млрд евро в 2019 г.,
- 23,4 млрд евро в 2020 г.,
- 23 млрд евро в 2021 г.,
- 28,5 млрд евро в 2022 г.,
- 28,6 млрд евро в 2023 г.¹²⁰

Тем не менее следует отметить, что из 28,6 млрд евро на «климатическое» финансирование только 3,2 млрд евро поступило собственно из бюджета ЕС (в т.ч. из Европейского фонда устойчивого развития), и 2,6 млрд евро составили кредиты Европейского инвестиционного банка. Остальные суммы были выделены на двусторонней основе со странами – членами ЕС¹²¹. Такая методика подсчёта объёмов «климатического» финансирования на протяжении ряда лет вызывала нарекания развивающихся стран, считающих, что в эти объёмы не должны входить механизмы, создающие долговые обязательства.

Собственно говоря, методика подсчёта помощи стала первым камнем преткновения на переговорах. Мнения резко разошлись по вопросу о том, достигли ли развитые страны цели финансирования в размере 100 млрд долл. США в 2022 г. ЕС, США и другие развитые страны призвали признать, что они это сделали, указав на оценки Организации экономического сотрудничества и развития (ОЭСР), использованные для этой цели. Однако ряд развивающихся стран указал на гораздо более низкие оценки объёмов помощи, рассчитанных уже упоминавшейся *Oxfam*. ЕС и другие развитые страны, в свою очередь, раскритиковали методику *Oxfam* как не охватывающую объём источников «климатического» финансирования. В итоге стало ясно, что проблема коренится в отсутствии общего согласованного определения климатического финансирования как такового. Поэтому развивающиеся страны призвали к выработке такого общего согласованного определения, против чего выступили ЕС и ряд других развитых стран.

По поводу размеров новой цели «климатического» финансирования на перспективу Евросоюз, по имеющимся данным, выходил на переговоры, имея домашнюю заготовку, судя по всему, согласованную с Кабинетом Байдена. Однако многое могло поменяться в зависимости от того, удастся ли ЕС и его союзникам на этой конференции то, что не получилось добиться на предыдущих переговорных раундах. А именно: привлечь в группу доноров крупнейшие страны со статусом развивающихся, и прежде всего, Китай и нефтедобывающие страны Персидского залива. Этим намерениям не дано было сбыться и на сей раз, и не только потому, что Китай и страны Персидского залива заинтересованности не проявили, а Индия открыто отвергла такое предложение. Крупнейшая переговорная группа *G-77 + Китай* подчеркнула, что «климатическое»

¹²⁰ Europe's contribution to climate finance. European Council. URL: <https://www.consilium.europa.eu/en/infographics/climate-finance/#0> (дата обращения: 06.04.2025) ..

¹²¹ Ibid.

финансирование подразумевает обязательства развитых стран по предоставлению финансирования развивающимся странам. Что же касается формата финансирования по линии «Юг – Юг», ставшего отдельным предметом обсуждения на консультациях, то группа G-77 + Китай отметила добровольность такой помощи, в корне отличной от «климатического» финансирования со стороны развитых стран, носящего, по их мнению, обязательный характер.

Сработал и другой фактор: переизбрание в США Д. Трампа, что означало перспективу нового выхода США из Парижского соглашения (и, соответственно, из числа доноров). Эти моменты заставляли ЕС и другие развитые страны принять тактику выжидания, с тем, чтобы впечатлить мир предложенной суммой (по примеру Б. Обамы на копенгагенской Конференции 2009 г.). Предлагаемый ими текст решения содержал прочерки в части объёмов помощи (хотя неофициально в кулуарах фигурировали цифры в размере 200–300 млрд долл.). Но намеченный сценарий пришлось менять на ходу, поскольку запросы развивающегося мира, обнародованные в Баку, превышали в разы ту сумму, которую развитые страны собирались предложить. Переговорная группа G-77 + Китай призвала к предоставлению и мобилизации финансирования в размере 1,3 трлн долл. к 2030 г.; другие переговорные группы представили ожидания по государственному финансированию от развитых стран в диапазоне 440 - 900 млрд долл.

Тем не менее, развивающимся странам не удалось согласовать между собой единой позиции и выйти с общими требованиями. Единство развалилось по вопросу о пороговых уровнях распределения помощи между странами, входящими в переговорные группы. Альянс малых островных государств и наименее развитые страны потребовали доли в размере, соответственно, 39 млрд долл. для Альянса и 220 млрд долл. для наименее развитых стран. Эти две группы стран даже решились на демарш, временно выйдя из консультаций, поскольку, по их мнению, минимальные уровни распределения финансирования их не устраивали. Хотя, возможно, были и другие мотивы для таких действий помимо делёжки шкуры неубитого медведя: достаточно вспомнить о тесных (и небескорыстных) отношениях этих переговорных групп с Евросоюзом, традиционно использовавшим их для продвижения своих инициатив под чужим флагом.

По этой или другой причине Евросоюз, оставшийся без серьёзной поддержки США, оказался вынужден в одиночестве выдерживать последние совещания Конференции и принял на себя основную часть возмущения развивающихся стран, когда пришлось, наконец, озвучить намеченную сумму финансирования: 300 млрд долл. в год к 2035 г. Ряд стран, включая Кубу, Индию, Боливию, Нигерию назвали окончательную сумму оскорбительной и несерьёзной.

Разногласия на переговорах возникали не только по поводу общего целевого показателя финансирования. Не меньше конфликтов было по такому вопросу, как структура финансирования; он оставался нерешённым до последних часов работы Конференции. Позиция ЕС и группы развитых стран в вопросе структуры сводилась к требованиям относительно «ядра» публично предоставляемого и мобилизуемого финансирования, окружённого «слоем» мер инвести-

ционного характера, также учитываемых в качестве помощи. Развивающиеся страны отвергли включение «инвестиционного слоя», ссылаясь на страновое неравенство в условиях инвестирования из-за высокой стоимости капитала, разницу в экономике масштаба, кредитном рейтинге и других препятствиях, которые РКИК ООН может оказаться неспособной разрешить.

В итоге на заключительном пленарном заседании Конференция приняла решение, установив новую цель в размере 300 млрд долл. Это решение было принято в нарушение действующей на переговорах в рамках РКИК ООН процедуры, требующей консенсуса Сторон. На сей раз было проигнорировано мнение Индии, которая возражала против решения и сообщила президенту и секретариату Конференции, что хотела бы сделать заявление до его принятия. Индия подчеркнула, что развитые страны должны проводить сокращение выбросов и предоставлять развивающимся странам средства реализации климатической политики. Она отвергла цель в предложенных объёмах и формах, подчеркнув, что она не сможет в должной мере повлиять на реализацию, адаптацию, сокращение выбросов, устойчивость и рост развивающихся стран. Индию поддержала Боливия, которая также отвергла принятие решения, заявив, что развитые страны расширяют добычу ископаемого топлива, требуя при этом от развивающихся стран принятия амбициозных показателей по выбросам.

Критически высказался и Пакистан, который выявил существенные проблемы в общем пакете решений, особенно в части целевого показателя финансирования. Представитель Пакистана посетовал, что климатический кризис становится долговым кризисом, поскольку развивающиеся страны вынуждены прибегать к кредитам, что увеличивает глобальное неравенство. Куба выразила сожаление по поводу отсутствия значимых обязательств со стороны развитых стран и заявила, что это решение усиливает «ресурсный колониализм». Кроме этого, представитель Кубы подчеркнул, что 300 млрд долл. недостаточно для реализации амбициозных обязательств стран, и предположил, что с учётом инфляции это меньше предыдущей цели в размере 100 млрд долл. Наименее развитые страны выразили сожаление по поводу отсутствия амбиций в свете потребностей развивающихся стран, заявив, что эти потребности исчисляются триллионами долларов, но цель ставится только в миллиардах. Они также посетовали на отсутствие конкретных указаний на то, какая доля финансирования будет приходиться на эту группу стран.

Тем не менее, несмотря на принятие цели «климатического» финансирования на уровне 300 млрд долл. в год, запросы развивающихся стран в размере 1,3 трлн долл. были приняты во внимание. Развивающимся странам удалось настоять на принятии т.н. «Дорожной карты от Баку до Белема до 1,3Т», которая попала в решение на поздних стадиях переговоров; в ней предполагается увеличение финансирования из всех государственных и частных источников до, как минимум, 1,3 трлн долл. в год к 2035 г., причём в качестве источников этого финансирования будут рассматриваться гранты, льготные и другие не создающие долга инструменты.

Окончательный результат Конференции был зафиксирован в решении *FCCC/PA/CMA/2024/L.22*¹²², основные моменты которого заслуживают внимания. В частности, цель «климатического» финансирования увязана не с показателем роста температуры до 1,5°C сверхдоиндустриального уровня (на чём настаивал ЕС, но которому на сей раз не удалась планировавшаяся привязка финансирования к температурному лимиту 1,5°C). В решении была использована формулировка Парижского соглашения, предполагающая удержание роста глобальной средней температуры на уровне значительно ниже 2°C сверхдоиндустриального уровня и на осуществление усилий по ограничению роста температуры до 1,5°C сверхдоиндустриального уровня. Кроме того:

— Конференция подтвердила ст. 9 Парижского соглашения (финансы) и установила цель, в дополнение к цели в 100 млрд долл., при ведущей роли развитых стран, в размере не менее 300 млрд долл. в год к 2035 г. для действий развивающихся стран по борьбе с изменением климата из самых разных источников: государственных и частных, двусторонних и многосторонних, включая альтернативные источники;

— Конференция призвала всех участников работать сообща, чтобы обеспечить увеличение финансирования из всех государственных и частных источников до, как минимум, 1,3 трлн долл. в год к 2035 г.;

— Конференция призвала развивающиеся страны вносить взносы, в т.ч. в рамках сотрудничества «Юг – Юг» на добровольной основе, подтверждая, что это не влияет на развитие какой-либо стороны или статус получателя;

— Конференция признала необходимость государственных и грантовых ресурсов, а также льготного финансирования, в частности, для адаптации и реагирования на потери и ущерб в развивающихся странах, особенно тех, которые особенно уязвимы к неблагоприятным последствиям изменения климата и имеют значительные ограничения потенциала;

— Конференция постановила запустить под руководством председательств КС-29 и КС-30, в консультации со сторонами, «Дорожную карту от Баку до Белена к 1,3Т», направленную на увеличение «климатического» финансирования развивающихся стран для поддержки низких выбросов парниковых газов и путей развития, устойчивых к изменению климата, а также на реализацию обязательств стран и их национальных планов адаптации, в т.ч. посредством грантов, льготных и не приводящих к образованию задолженности инструментов, а также мер по созданию фискального пространства; и запросила председательства подготовить отчёт, обобщающий работу, для КС-30 (ноябрь 2025 г.);

— Конференция напомнила, что развитые страны должны, а другие стороны призываются предоставлять прозрачную и последовательную информацию о поддержке развивающихся стран, оказываемой и мобилизуемой раз в два года в соответствии с условиями, процедурами и руководящими принципами для рамок транспарентности действий и поддержки (Парижское соглашение, статья 9.7);

¹²² Draft decision –/CMA.6 New collective quantified goal on climate finance. Conference of the Parties serving as the meeting of the Parties to the Paris Agreement. Sixth session, Baku, 11–22 November 2024. https://unfccc.int/sites/default/files/resource/cma2024_L22E.pdf (дата обращения: 07.04.2025).

— Конференция предложила представить данные о предоставленной и мобилизованной в 2025 и 2026 гг. финансовой поддержке до 30 июня 2028 г., а также предоставить соответствующую последующую информацию на двухгодичной основе в дальнейшем. Конференция постановила также провести специальную оценку доступа к «климатическому» финансированию на КС-35 (2030 г.) с целью оценить прогресс в обеспечении доступа и выявить дальнейшие возможности для его расширения.

Не удалось Евросоюзу на бакинской Конференции добиться значимых результатов в своём наступлении на традиционные энергоносители. Ископаемое топливо в значительной степени отсутствует в решениях, принятых в Баку; решения, намекающие на переход от ископаемого топлива, были отложены, включая операционализацию диалога по реализации результатов *global stocktake*, руководство по функциям национальных обязательств и рабочую программу т.н. справедливого перехода. В окончательных текстах об ископаемом топливе говорилось мало. Максимальный результат, который достигли противники органического топлива, сводился к повтору формулировок об энергетическом переходе, принятых на КС-28 в Дубае.

Не получилась у ЕС и попытка фактического пересмотра базового для РКИК ООН и Парижского соглашения принципа общей, но дифференцированной ответственности. Основными оппонентами ЕС здесь выступили Арабская группа и т.н. группа «общей позиции», которые заявили, что подход ЕС к обязательствам стран противоречит принципу добровольного выбора каждой страной своего пути к низкоуглеродной экономике, особенно при ограниченном финансировании.

ЕС и его всегдашний союзник – Альянс малых островных государств – выразили возмущение отсутствием в решении жёстких формулировок, отвергающих ископаемое топливо. По их мнению, полученный ими проект решения не содержал громкого заявления об ископаемом топливе и едва отражал призывы дубайской Конференции в вопросе сокращения выбросов. Поэтому Евросоюз и Альянс предпочли обойтись без принятия какого-либо решения по данному вопросу в Баку. Тем самым дискуссия по данному ключевому вопросу отложена на будущее, которое в условиях выхода из Парижского соглашения США не сулит Евросоюзу лёгких времён.

Что же касается оценки ЕС своей работы на КС-29, то официальное заявление по этому поводу выдержано в обычном комплиментарном духе. В частности, было упомянуто, что на Конференции:

— ЕС присоединился к группе других амбициозных стран, объявив о своём намерении представить в следующем году национально определяемый вклад, согласованный с 1,5°C, «установив планку для других стран»;

— для продвижения перехода на чистую энергию Еврокомиссия и альянс *Beyond Oil and Gas Alliance* объявили о партнёрстве по отказу от ископаемого топлива;

— ЕС продемонстрировал свою приверженность тому, «чтобы гендерное равенство стало основой международных климатических переговоров», возглавив совместное заявление по этому вопросу, которое получило поддержку 17 других стран со всего мира. Импульс, который оно создало, помог обеспе-

чить «продолжение международной работы по интеграции гендерных соображений во все аспекты климатических действий»;

— Еврокомиссия также запустила новую Дорожную карту партнёрства по борьбе с выбросами метана, направленную на ускорение сокращения выбросов метана, связанных с производством и потреблением ископаемой энергии, в сотрудничестве с рядом стран-партнёров, международных организаций, НПО и банков развития¹²³.

Как нетрудно определить, почти все упомянутые достижения ЕС к переговорному процессу как таковому прямого отношения не имеют, проходя под флагом т.н. параллельных мероприятий. Именно в таком формате шла работа по таким уже привычным для ЕС линиям, как «Коалиция высоких амбиций», которая в мечтах Евросоюза должна будет «устанавливать планку для других стран», и Партнёрство по борьбе с выбросами метана, а также с отношения с новым партнёром в лице альянса *Beyond Oil and Gas Alliance*. Единственным чисто переговорным форматом, на котором в Баку Евросоюз занял важную роль, стали гендерные темы, продвигаемые с целью «интеграции гендерных соображений во все аспекты климатических действий», на обсуждение которых, действительно, было затрачено много времени переговорщиков; вопрос эффективности этой работы для решения вопросов, относящихся к собственно климату, остаётся за скобками.

Но вернёмся к Евросоюзу с его самозванным статусом климатического лидера, который ко многому обязывает. И, прежде всего, к самым амбициозным сокращениям выбросов парниковых газов, не только требующим колоссальных затрат, но и отрицательно влияющим на конкурентоспособность реального сектора, издержки которого серьёзно растут из-за подорожавшей энергии, производимой ВИЭ при необходимости содержать дублирующие тепловые станции (без чего об устойчивом энергоснабжении говорить не приходится). С падением конкурентных позиций продукции из-за подорожавшей энергии Евросоюз уже столкнулся во время энергетического кризиса 2021–2022 гг., последствия которого ощущаются до сих пор. Дальнейшее резкое сокращение выбросов грозит экономическим суицидом Евросоюзу, с его экономикой, зависимой от экспорта продукции реального сектора. Что делает уместным вопрос: осознаются ли эти риски в полной мере в Брюсселе? И если они осознаются, то логично было бы поинтересоваться, что планируется предпринять для их хеджирования, какие механизмы для этого предусмотрены?

Ответ на этот вопрос содержится в Пограничном корректирующем углеродном механизме¹²⁴ – беспрецедентной конструкции, задуманной Евросоюзом как средство переноса своих углеродных рисков на торговых партнёров, анализу которого будет посвящена следующая часть нашей книги.

¹²³ What did COP29 achieve? European Commission. 25.11.2024. URL: <https://europeancommission.medium.com/what-did-cop29-achieve-4c020e2b5098> (дата обращения: 07.04.2025).

¹²⁴ Т.н. Carbon Border Adjustment Mechanism (CBAM). Далее по тексту для обозначения этого механизма будет использоваться устоявшаяся в литературе аббревиатура CBAM

ЧАСТЬ II

ТРАНСГРАНИЧНЫЙ УГЛЕРОДНЫЙ РЭКЕТ

ГЛАВА I

Углеродная панацея для ЕС?

1 октября 2023 г. случилось то, чего опасались экспортёры многих стран за пределами ЕС: начал действовать так называемый Пограничный корректирующий углеродный механизм Евросоюза¹²⁵. Речь идёт о введении под климатическим предлогом пограничного углеродного налога, который отразится на экспорте продукции первого и второго переделов (чёрная металлургия, цементная и алюминиевая промышленность, минеральные удобрения, водород). Ставка налога принята на уровне цен на Европейские разрешения на выбросы парниковых газов¹²⁶; тем самым своей внутренней цене на углерод ЕС в одностороннем порядке навязывает экстерриториальный статус.

В 2026 г. намечено расширить список налогооблагаемых товаров; под риск попадают нефть, сжиженный природный газ (СПГ), медь и другие цветные металлы, продукция основной химии и нефтехимии, бумага и целлюлоза; по данным экспертов Всемирного экономического форума, Европарламент обозначил намерение включить в 2026 г. в *СВАМ* пластмассы, продукцию химической промышленности, а к 2030 г. всех секторов, охваченных Европейской системой торговли выбросами. В настоящее время проходит пилотная фаза *СВАМ*, в рамках которой от поставщиков требуют ежеквартальную отчётность по углеродному следу поставляемой в ЕС продукции. Дата введения собственно налога – 1 января 2026 г.

С точки зрения экономики эта инициатива ЕС представляет собой масштабную угрозу не только для экспортных отраслей стран БРИКС и Глобального Юга – недовольство в той или иной мере проявляют и Соединённые Штаты, и Япония, и Южная Корея, и ряд других стран. И это неудивительно: геополитически *СВАМ* – уникальный прецедент правового нигилизма, подрывающий основы мирового порядка, имея в виду как правила торговли, зафиксированные в нормах ВТО, так и глобальные усилия в области климата, регулируемые положениями РКИК ООН и Парижского соглашения. Нельзя сказать, что в ЕС совсем не понимали, на какие риски идут, вводя меру, которая бьёт все рекорды непопулярности в мировом сообществе. Однако, судя по всему, у Евросоюза просто не было выбора.

¹²⁵ Т.н. Carbon Border Adjustment Mechanism (СВАМ). Далее по тексту для обозначения этого механизма будет использоваться устоявшаяся в литературе аббревиатура СВАМ

¹²⁶ Англоязычное наименование : EU Allowances (EUA)

Климатические амбиции и бесплатные квоты

Впервые в качестве своего официального курса ЕС презентовал *СВАМ* в декабре 2019 г. в составе «Европейского зелёного курса», в соответствии с которым предусматривалась возможность введения «пограничного корректирующего углеродного механизма». «Европейский зелёный курс» поставил новую амбициозную цель по сокращению выбросов парниковых газов к 2030 г. Вместо первоначально объявленных по линии Парижского соглашения обязательств снизить выбросы на 40% по отношению к 1990 г. Евросоюз наметил их уменьшение на 55%.

Однако презентованный Еврокомиссией *СВАМ* сразу расшифровывался как способ преодолеть технико-экономические ограничения, заложенные в «Зелёный курс» ЕС, связанные с упомянутыми обязательствами ЕС по линии «Зелёного курса» и Парижского соглашения. Перспектива выполнить которые только за собственный счёт для Евросоюза уже тогда рисовалась как весьма маловероятная. В свете этого *СВАМ* однозначно характеризуется как механизм, через который Евросоюз пытается заставить другие страны платить за его климатические амбиции.

Поэтому проанализируем возможности ЕС выполнить обязательства по линии «Зелёного курса» и Парижского соглашения и т.н. пакета «годности к 55% сокращениям» (*Fit for 55*). Как известно, Евросоюз, выдвигая цели в области климата, включая «Зелёный курс» и пакет *Fit for 55*, привлёк большое внимание своей амбициозностью и широко объявленной решимостью этих целей достичь. Массированная пиар-кампания ЕС по этому поводу, поддержанная СМИ, отвлекала внимание от вопроса о достижимости этих целей. Чтобы оценить их реалистичность, попробуем подвести итоги предыдущей активности ЕС в этой области, проходившей в рамках двух отчётных периодов Киотского протокола (длившихся, соответственно, с 2008 по 2012 г. и с 2013 по 2020 г.).

В течение Первого отчётного периода Киотского протокола ЕС обязался сократить свои выбросы парниковых газов на 8%¹²⁷. Этот план был перевыполнен: согласно расчётам Европейского агентства по окружающей среде, общие выбросы 15 государств-членов снизились на 11,7% по сравнению с уровнем 1990 г. На Второй отчётный период Киотского протокола ЕС наметил уменьшить выбросы в общей сложности на 20% к 2020 г. по сравнению с уровнем 1990 г.¹²⁸ Это обязательство также было перевыполнено: сокращение выбросов к началу 2020 г. составило 24%¹²⁹.

Евросоюз, опираясь на достигнутый успех, приступил к разработке новых климатических целей. Эти цели, по замыслу Еврокомиссии, должны были су-

¹²⁷ MEMO/04/43. Bruxelles, 4 March 2004. Kyoto Protocol. URL: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/MEMO_04_43 (дата обращения: 03.04.2025) . .

¹²⁸ Kyoto-Protokolls Verpflichtungsperioden. Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz, nukleare Sicherheit und Verbraucherschutz. URL: <https://www.bmu.de/themen/klimaschutz-anpassung/klimaschutz/internationale-klimapolitik/kyoto-protokoll/verpflichtungsperioden> ((дата обращения: 07.04.2025) .

¹²⁹ Peterquin S. Report: EU greenhouse gas emissions down 24% since 1990. AP. 30 November 2020. URL: <https://arnews.com/article/climate-change-climate-europe-bc73c9bf1beb6675ea7350ca14117d78> (дата обращения: 08.04.2025).

щественно превосходить уже представленную Евросоюзом к Парижской Конференции ООН по климату цель сокращения к 2030 г. выбросов парниковых газов на 40% по отношению к 1990 г.¹³⁰ 40% цель была зафиксирована в качестве первоначального обязательства Евросоюза по линии Парижского соглашения, но амбиции, подогретые собственным восприятием себя в качестве «климатического лидера», требовали большего.

Новую цель согласовывали с большим трудом, поскольку окончательное утверждение проходило в Совете министров ЕС, представляющем все 27 стран Евросоюза. Германии, Франции и другим сторонникам климатических амбиций пришлось приложить немало усилий (и пообещать немало денег), чтобы добиться согласия от Польши, Чехии и Венгрии, собиравшихся заблокировать эту инициативу. В итоге консенсус был достигнут и озвучен Евросоюзом в опубликованном обращении под названием «Состояние Союза-2020».

В этом обращении глава Еврокомиссии У. фон дер Ляйен поставила перед Евросоюзом новую цель: сократить выбросы парниковых газов к 2030 г. не на 40% по отношению к 1990 г., а на 55%¹³¹. Тем самым в рамках «Европейского зелёного курса» странам Евросоюза была задана новая планка, более высокая по сравнению с обязательствами ЕС по линии Парижского соглашения.

Воодушевившись таким поворотом событий, Европарламент решил превзойти Еврокомиссию в решимости и добиться ещё более масштабных обязательств. На своём уровне это ему удалось, что продемонстрировали результаты прошедшего 6 октября 2020 г. голосования. Евродепутаты с небольшим перевесом (352 голоса за, 326 голосов против при 18 воздержавшихся) поддержали задачу сокращения выбросов парниковых газов к 2030 г. на 60% по отношению к 1990 г.

Еврокомиссия не стала отвергать инициативу депутатов, заявив о намерении начать переговоры со странами ЕС по установленной ими цели. Более того, парламентариев обнадёжили, установив конец 2020 г. в качестве срока завершения этих консультаций. Однако этим усилия ЕК и ограничились, поскольку в дальнейшем известий о какой-то работе по согласованию новой амбициозной цели не поступало. Вместо этого Еврокомиссия сосредоточилась на своей 55% цели; в конце 2020 г. вместо ожидавшихся новостей по обсуждению принятой Европарламентом цели ЕК представила в Секретариат Рамочной Конвенции ООН об изменении климата 55% цель в качестве обновленного обязательства ЕС по Парижскому соглашению на период до 2030 г.

Пакет *Fit for 55* и проблемы с фитнесом

Пути достижения этой цели Еврокомиссия презентовала в июле 2021 г. в виде т.н. пакета *Fit for 55*. Он позиционировался как «План зелёного перехода» – пакет мер, направленный на сокращение выбросов парниковых газов в

¹³⁰ Paris Agreement. EU's role. URL: https://ec.europa.eu/clima/eu-action/international-action-climate-change/climate-negotiations/paris-agreement_en#eusrole (дата обращения: 08.04.2025).

¹³¹ EU State of the Union Address 2020. URL: https://ec.europa.eu/info/strategy/strategic-planning/state-union-addresses/state-union-2020_en (дата обращения: 03.02.2025).

«ЗЕЛЁНАЯ» ЭКСПАНСИЯ ЕС

Европейском союзе на 55% к 2030 г. Если отбросить пафосные формулировки ЕС о собственной «ведущей роли в глобальной борьбе против изменения климата» и сосредоточиться на конкретике, то можно выделить следующие основные компоненты данного пакета мер:

- распространение Системы торговли выбросами ЕС на теплоснабжение, авиационный, наземный и морской транспорт;
- дополнительные меры поддержки использования биотоплива на транспорте;
- увеличение доли возобновляемых источников энергии (ВИЭ) в общем энергобалансе ЕС до 40% и более к 2030 г. (вместо ранее намечавшихся 32%) и дополнительные меры поддержки этого сектора;
- введение целевого показателя поглощения лесами парниковых газов ЕС на уровне не менее 310 млн т CO_2 -эквивалента к 2030 г.;
- запрет к 2035 г. на продажу на рынках ЕС автомобилей с двигателем внутреннего сгорания;
- введение пограничного корректирующего углеродного механизма - *CBAM*.¹³²

Таким образом, Еврокомиссия не пошла на поводу у Европарламента и проигнорировала его решение об ужесточении климатической цели с -55% до -60% выбросов к 2030 г. по отношению к 1990 г. Причину, скорее всего, как уже отмечалось выше, следует искать в существующих технических ограничениях. Чтобы оценить уровень готовности Евросоюза к достижению желанной формы «-55%», сравним следующие показатели:

- обновлённые обязательства ЕС по Парижскому соглашению на период до 2030 г.;
- результаты выполнения обязательств ЕС в рамках двух отчётных периодов Киотского протокола (рассмотренные нами выше);
- временные рамки, отведённые, соответственно, для выполнения обязательств ЕС по этим обоим соглашениям.

Наши расчёты здесь облегчаются наличием общего для всех обязательств Евросоюза базового года, которым является 1990 г. Из проведённого сравнения становится понятно, что Евросоюз за 2020-е гг. намерен добиться намного большего сокращения выбросов парниковых газов, чем за всю предшествовавшую историю. И сделать это в разы быстрее.

Так, сокращение выбросов по линии Киотского протокола составило 24%, причём оно по факту было достигнуто не только за 12-летний срок действия собственно Протокола. В зачёт по итогам Протокола шли все результаты, достигнутые начиная с 1990 г., т.е. фактически для 24% сокращения выбросов Евросоюзу понадобилось целых 30 лет.

Что касается обязательств в рамках Парижского соглашения, то для их выполнения потребуется дополнительно сократить выбросы на 31% (55 минус 24%). И это – за 10 лет. Значит, речь идёт о темпах сокращения выбросов не менее чем

¹³² Fit for 55. The EU's plan for a green transition. Council of the European Union. URL: <https://www.consilium.europa.eu/en/policies/green-deal/fit-for-55-the-eu-plan-for-a-green-transition> (дата обращения: 03.02.2025)

3,1% в год (по базе 1990 г.), против 0,8% в год в предыдущие 30 лет. Разница – почти в 4 раза. За счёт чего возможен такой рывок? И возможен ли он вообще?

Для ответа на этот вопрос вспомним такое базовое понятие климатической политики как «низко висящие плоды»¹³³, означающее меры, дающие наибольший эффект и наиболее доступные по цене и по наличию технологических решений. Аксиомой в любой стратегии снижения выбросов является последовательное повышение стоимости каждой тонны сокращений по сравнению с предыдущей за счёт исчерпания «низко висящих плодов» и вынужденного перехода к более дорогостоящим и технологически менее доступным решениям. Конец этого ряда неизбежно упирается либо в запредельно высокую стоимость сокращений, делающую их экономически нецелесообразными, либо в их техническую невозможность из-за отсутствия апробированных технологических решений.

Евросоюз может служить хрестоматийным примером этого подхода: именно экономически доступные и технологически надёжные решения обеспечили первоначальный рывок ЕС в деле сокращения выбросов по линии Киотского протокола. Лидерами стали Германия и Великобритания, быстрыми темпами сократив в 1990-е и 2000-е гг. угольную энергетику и переведя генерацию с угля на газ. Дешёвый российский газ для Германии и британский газ для Великобритании стали классическим примером «низко висящих плодов», обеспечившим первоначальный успех. Другими доступными решениями стали меры по энергосбережению, усиленное внедрение ко-генерации и некоторые другие.

В дальнейшем, по мере исчерпания экономически доступных и технологически надёжных решений, Евросоюз в рамках «энергетического перехода» обратился к более дорогостоящим и менее надёжным решениям, к которым относятся, прежде всего, ВИЭ. В результате доля ВИЭ в общем энергобалансе ЕС-27 в 2020 г. достигла 22,1% по сравнению с 9,6% в 2004 г.¹³⁴ В секторе электрогенерации в 2020 г. доля возобновляемой энергетики составила 38%, впервые в истории превысив долю ископаемых источников (сократившуюся до 37%). Это потребовало колоссальных инвестиций, составивших только в период 2010–2019 гг. около 720 млрд долл.¹³⁵, а также привело к резкому росту цен на электроэнергию и небывалой разбалансировке системы энергоснабжения в регионе ЕС, выразившейся в крупнейших энергокризисах 2020 и 2021 гг.

Следующим шагом на пути отхода от экономически доступных и технологически надёжных решений, по идее, должен был стать переход к стратегиям, опирающимся на несуществующие технологические решения (которые, возможно, появятся в будущем). И Еврокомиссия сделала этот шаг, введя в июле 2020 г. широко разрекламированную «Зелёную таксономию»¹³⁶, которая созда-

¹³³ Буквальный перевод популярного международного термина low hanging fruit

¹³⁴ Fit for 55. The EU's plan for a green transition. Council of the European Union. URL: <https://www.consilium.europa.eu/en/policies/green-deal/fit-for-55-the-eu-plan-for-a-green-transition> (дата обращения: 03.02.2025)

¹³⁵ Global Trends in Renewable Energy Investment 2020. UNEP-Bloomberg NEF, 2020. URL: https://www.fs-unep-centre.org/wp-content/uploads/2020/06/GTR_2020.pdf (дата обращения: 05.02.2025).

¹³⁶ Сокращённое наименование т.н. Таксономии ЕС для устойчивых видов деятельности (EU taxonomy for sustainable activities)

ввалась как некий набор видов деятельности, приемлемых с точки зрения «зелёного финансирования» и содержащий, в частности, предъявляемые к ним технологические критерии.

Последние сразу вызвали вопросы с точки зрения реалистичности: например, требование по выбросам CO_2 для продаваемых в ЕС автомобилей не более 0 грамм на 1 км пути начиная с 2026 г. и аналогичное требование по выбросам CO_2 для продаваемых в ЕС автомобилей до конца 2025 г. не более 50 грамм на 1 км пути. И если к автомобилям с «нулевым выбросом» с большой натяжкой можно отнести электромобили, то автомобильных двигателей, обеспечивающих выбросы CO_2 не более 50 грамм на 1 км пути, не существует даже в виде перспективных проектных решений. Реальным эффектом таксономии, по мнению Ассоциации европейских автопромышленников, могло стать только серьёзное ухудшение финансового положения ведущих автогигантов. Ассоциация обвинила Еврокомиссию в двойных стандартах, заявив о некорректности измерения углеродного следа электромобилей только по выбросам собственно транспортного средства и отметив, что электромобили являются не более «зелёными», чем та электроэнергия, которую они используют. Данная позиция была учтена в другом, более позднем документе – пакете *Fit for 55*, где срок полного перехода на электромобили был перенесён на 2035 г.

Первым сигналом возврата к реальности стал энергетический кризис 2020 г., отразивший невозможность устойчивого энергоснабжения в системе с преобладанием ВИЭ. Пойдя по пути бесконтрольного увеличения доли ВИЭ в генерации, ряд стран ЕС (прежде всего, Германия) упёрся в естественный предел, за которым погодная зависимость солнечных (СЭС) и ветровых электростанций (ВЭС) становится серьёзной помехой для устойчивости энергоснабжения. Достаточно оказалось пары пасмурных и безветренных недель, чтобы поставить Германию на грань энергетического коллапса; спасти ситуацию удалось только за счёт экстренной закупки электроэнергии с годами табуируемых «зелёными» АЭС Франции и Чехии. Осознание проблемы пришло довольно быстро: в 2021 г. впервые за много лет произошёл слом инвестиционной динамики по ВИЭ: вложения в них снизились по сравнению с предыдущим годом. Традиционные энергоносители вернули себе приоритет в секторе генерации; их доля превзошла вклад ВИЭ на один процентный пункт.

Следующий энергокризис 2021 г., произошедший из-за никуда не исчезнувшего перекоса в генерации в пользу ВИЭ, по своим масштабам намного превзошёл кризис 2020 г., отозвавшись настоящим штормом в СМИ. Цены на электроэнергию росли, но энергоснабжение становилось всё более нестабильным. Причины были видны невооружённым глазом, и в ведущих странах ЕС и в самой Еврокомиссии поняли, что надо что-то менять. Таксономия, по сути, табуировавшая для финансовых институтов все виды генерации, кроме ВИЭ, гарантированно обрекала традиционную генерацию на уничтожение, а энергетику ЕС – на полную разбалансировку, чреватую небывалыми блэкаутами.

Ответом стал беспрецедентный шаг: в январе 2022 г. Евросоюз заявил о своём намерении ввести в «Зелёную таксономию» такие виды генерации, как газовая и атомная. Эти технологии, исключённые из Таксономии, после включе-

ния в неё получили шанс вернуться в режим благоприятствования со стороны финансовых институтов: для этого Еврокомиссия разработала т.н. специальный Дополнительный акт делегирования¹³⁷. Документ, несмотря на протесты «зелёных», в сжатые сроки прошёл все согласования и 6 июля 2022 г. был без проблем принят Европарламентом: за решение голосовали всего 328 депутатов из 639. Еврокомиссия приветствовала такой результат: по высказыванию Мейрид Макгиннесс, комиссара ЕС по финансам и рынкам капитала, «Дополнительный акт о делегировании полномочий – это прагматичное предложение, направленное на обеспечение того, чтобы частные инвестиции в газовую и атомную энергетику, необходимые для нашего энергетического перехода, соответствовали строгим критериям»¹³⁸.

Такой результат был предсказуем: за инициативой ЕС стояли мощные силы, в первую очередь Франция. Именно французские АЭС стали главным балансиrom европейской энергосистемы в кризисы 2020–2021 гг., когда падение выработки на ВИЭ из-за плохой погоды грозило массовыми веерными отключениями целым провинциям. Эта ситуация подарила Э. Макрону его любимую роль «спасителя Европы», которая стала для него одним из важнейших политических активов. Отсюда – признание экологичными в таксономии не только действующих АЭС, но и новых станций, строящихся и даже только намеченных к возведению, получивших разрешение на строительство до 2045 г.

Что же касается газовой генерации, то за её продвижением просматривались интересы Германии, не желавшей лишиться своего балансира энергосистемы в виде газовых ТЭС (на которые приходится 27% выработки) и попасть в этой области в полную зависимость от Франции. Это отразилось в полемике по поводу удельных показателей выбросов для газовых ТЭС для включения в таксономию. В итоге был установлен лимит выбросов не выше 270 г CO_2 на кВт·ч, что превышает средний германский показатель (225 г CO_2 на кВт·ч) и сопоставимо с уровнем выбросов для ТЭС, построенных 20–25 лет назад. Советы правительств Испании, Австрии, Дании, Нидерландов, Швеции и Люксембурга, которые призывали установить идеологически мотивированный (но технологически необеспеченный) порог в 100 г CO_2 на кВт·ч, были проигнорированы.

Ещё больший сумбур в энергоклиматический кластер европолитики добавили события, начавшиеся в феврале 2022 г.; Еврокомиссия лихорадочно искала пути ускоренного отказа от российских энергоносителей. Еврокомиссией был поспешно разработан для этого план под названием «Совместные действия европейских стран по обеспечению более доступной, безопасной

¹³⁷ Полное название: Дополнительный акт делегирования по смягчению последствий изменения климата и адаптации к ним, охватывающий определённые виды газовой и ядерной деятельности – Complementary Delegated Act on climate change mitigation and adaptation covering certain gas and nuclear activities. URL: https://finance.ec.europa.eu/publications/eu-taxonomy-complementary-climate-delegated-act-accelerate-decarbonisation_en (дата обращения: 05.01.2025).

¹³⁸ 27 EU Taxonomy: Commission welcomes the result of today's vote by the European Parliament on the Complementary Delegated Act. 6 July 2022. Brussels. URL: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip_22_4349 (дата обращения: 08.02.2025)

и устойчивой энергии» (сокращенное общепотребительное наименование: *REPowerEU*)¹³⁹, рассчитанный на снижение потребности ЕС в газе из России.

Ещё одна стратегия была разработана Международным энергетическим агентством (МЭА) и презентована 3 марта 2022 г., практически синхронно с *REPowerEU*, под названием «План из 10 пунктов по сокращению зависимости ЕС от российского природного газа»¹⁴⁰.

По своему содержанию планы *REPowerEU* и «10 пунктов МЭА» во многом пересекаются. Основные технологические решения сводятся к замене российского природного газа на импортный СПГ и к наращиванию мощностей атомной генерации. Другие технологические альтернативы – биогаз и водородная энергетика – вряд ли с ними сопоставимы как по причине экологической безопасности и ограниченности потенциала (в случае биогаза), так и из-за отсутствия разработанного и испытанного набора технологических решений, способного обеспечить полный безопасный цикл производства, транспортировки и использования (в случае с «зелёным» водородом).

Поэтому, анализируя вопрос выполнимости Евросоюзом целей пакета *Fit for 55*, рассмотрим влияние на эти цели сценариев импорта СПГ и роста мощностей атомной генерации.

Энергетика: низкоуглеродные опции

Начнём с импортного СПГ: как известно, его углеродный след превышает след российского трубопроводного газа на 30–35%, что вызвано увеличением выбросов за счёт сжижения газа, его транспортировки и регазификации. Разумеется, не все эти дополнительные выбросы придутся на Евросоюз: большая их часть генерируется за его пределами. Но и в этом случае официальному Брюсселю трудно будет избежать репутационных рисков, поскольку эти дополнительные выбросы однозначно (в логике ЕС) определяются как «утечка углерода», против которой ЕС на словах активно выступает и которой мотивирует введение СВМ. В любом случае эффект импорта СПГ с точки зрения целей пакета *Fit for 55* можно оценить только как отрицательный.

Рассмотрим другую возможность: снижения выбросов за счёт резкого наращивания такой низкоуглеродной опции, как атомная энергетика. Для этого надо ответить на вопрос: располагает ли ЕС возможностями для строительства достаточного количества атомных электростанций, обеспечивающих дешёвую электроэнергию?

Очевидный ответ – нет. Главная причина – технологическое отставание. ЕС растерял значительную часть своего технологического опыта. С 2006 до 2022 г. не вводилось в действие ни одного нового реактора. Да и тот, что вводился в 2022 г. – третий реактор АЭС «Олкилуото» мощностью 1,6 ГВт в Финлян-

¹³⁹ REPowerEU: Joint European action for more affordable, secure and sustainable energy. EU Press release. URL: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip_22_1511 (дата обращения: 05.02.2025).

¹⁴⁰ A 10-Point Plan to Reduce the European Union's Reliance on Russian Natural Gas. IEA Fuel report. March 2022. URL: <https://www.iea.org/reports/a-10-point-plan-to-reduce-the-european-unions-reliance-on-russian-natural-gas> (дата обращения: 05.02.2025)

дии, сооружался с 2005 г. и был принят в коммерческую эксплуатацию в апреле 2023 г. – 15 лет спустя после начала строительства. Хотя изначально консорциум французской *AREVA* и *Siemens*, выиграв в 2003 г. тендер у российского «Атомстройэкспорта», планировали запустить энергоблок в 2009 г., но сроки сдачи раз за разом переносились: на 2013, 2015, 2018 и 2022 гг. Причины понятны: за десять с лишним лет перерыва в строительстве атомных электростанций с рынка атомного машиностроения ушли десятки и сотни небольших предприятий. И консорциум *AREVA – Siemens* столкнулся небывалыми трудностями по подбору поставщиков оборудования. В итоге было задействовано 1400 субподрядчиков из 27 стран, координация которых сама по себе стала нетривиальной задачей, усложнившейся ещё и практикой выбора наиболее дешёвых субподрядчиков, не обращая внимания на повышенные риски, связанные с качеством работ. Всё это оборачивалось постоянным браком в работе, многочисленными переделками, срывами сроков и разбуханием сметы сверх любых разумных пределов. Как результат, энергоблок обошёлся финнам в 12,7 млрд в евро – в 4 раза выше первоначально заявленной стоимости (3,2 млрд евро). Впрочем, с пуском реактора проблемы не закончились: энергоблок то и дело останавливается по разным причинам: сбои в системе безопасности реактора, поломка турбин или утечка радиоактивного теплоносителя. Поэтому неудивительно, что от намеченного строительства очередного – четвёртого реактора АЭС «Олкилуото» – Финляндия отказалась.

Скандал с третьим реактором АЭС «Олкилуото» подкосил финансовое положение лидера европейской атомной отрасли – *AREVA*, которой пришлось пройти реструктуризацию, передав основную часть профильных активов по строительству АЭС компании *EDF*, до того занимавшейся только эксплуатацией атомных электростанций. Но, похоже, с переданными компетенциями эта компания унаследовала традиции долгостроя: история с АЭС *Hinkley Point C* в Великобритании, которую сооружает *EDF*, всё больше напоминает печальный опыт «Олкилуото-3». Проблемы знакомые: постоянные переносы сроков запуска, который (начав строительство в 2016 г.) первоначально планировали на 2027 г., потом – на 2029 г. Теперь два энергоблока общей мощностью 3,2 ГВт планируют начать вводить в эксплуатацию не раньше 2031 г. Разумеется, не обошлось и без увеличения стоимости проекта – почти в два раза, с 18 млрд до 35 млрд фунтов стерлингов¹⁴¹.

Если такая традиция сохранится (а поводов считать иначе пока не просматривается), то своими силами Европа обеспечить серьёзное сокращение выбросов за счёт ввода АЭС не сможет. Разумеется, есть возможность привлечь такого подрядчика, как «Росатом», сооружающего АЭС в разы быстрее и дешевле (2000 евро за кВт против 8000–12500 евро за кВт мощности в последних проектах «Олкилуото-3» и *Hinkley Point C*), но говорить об этом в условиях раздуваемой ЕС конфронтации с Россией можно только гипотетически.

Другие внешние подрядчики включают Китай и Республику Корея (перешедший в собственной японской *Toshiba* американский экс-лидер *Westinghouse*

¹⁴¹ Jillian Ambrose. Hinkley Point C owner warns fish protection row may further delay nuclear plant // The Guardian, 30.01.2025. URL: <https://www.theguardian.com/business/2025/jan/30/hinkley-point-c-owner-warns-fish-row-may-further-delay-nuclear-plant> (дата обращения: 08.04.2025).

находится в сложной ситуации и вряд ли может рассматриваться в качестве серьёзного игрока). Поэтому если ЕС отвергнет и КНР по политическим причинам, то вопрос упрётся в технологические возможности южнокорейских компаний (которые весьма ограничены).

Следовательно, Евросоюз неспособен запустить к 2030 г. достаточное количество новых реакторов, чтобы обеспечить планируемые сокращения выбросов в рамках пакета *Fit for 55*. Единственным быстрым сценарием увеличения атомной генерации, который предложили эксперты МЭА, является запуск уже выведенных из эксплуатации блоков АЭС. Но здесь сразу возникают соображения безопасности, по которым, собственно говоря, эти блоки и были законсервированы.

Подведём промежуточный итог. Выполнение целей пакета *Fit for 55* и обновлённых обязательств ЕС по Парижскому соглашению невозможно без наращивания темпов сокращения выбросов в 2020-е гг. почти в четыре раза по сравнению с предыдущими десятилетиями – до 3,1 в год против 0,8%. Однако анализ предлагаемых Евросоюзом и МЭА технологических альтернатив показывает, что подобное ускорение невозможно. Эксперты МЭА признают, что принимаемые Европой меры в пользу снижения краткосрочной зависимости от российского газа будут означать «замедление темпов снижения выбросов ЕС». Иными словами, вместо запланированных 3,1% в год Евросоюз получит цифру менее 0,8%. Это даёт основания сомневаться в том, что цели пакета *Fit for 55* и обновлённые обязательства ЕС по Парижскому соглашению будут выполнены.

Умеренные темпы снижения – один из возможных сценариев. Другой весьма вероятный сценарий – рост выбросов. Такая возможность предусмотрена в документе МЭА: в нём Европе предлагается вернуться к генерации электроэнергии с использованием угля и нефти, что сократило бы спрос на газ для производства электроэнергии примерно на 28 млрд м³.¹⁴²

Такая замена сразу увеличит выбросы парниковых газов в ЕС почти на 50 млн т CO₂-эквивалента в год. Вероятность такого сценария ощущалась ещё в 2021 г., когда угольная энергетика в ЕС впервые за 10 лет выросла на 18%.¹⁴³ В мае 2022 г. о возможности задействовать законсервированные угольные ТЭС заговорил главный представитель партии «зелёных» в «светофорной коалиции» Германии, вице-канцлер и министр экономики и энергетики Роберт Хабек. Речь шла о 26 ТЭС, из которых 15 – угольные электростанции, шесть – нефтяные и пять – бурогоугольные, с общей мощностью 5,9 ГВт.¹⁴⁴ В 2023 г. эти планы были даже перевыполнены: были возвращены в строй угольные и бурогоугольные электростанции общей мощностью 9,2 ГВт.¹⁴⁵

¹⁴² A 10-Point Plan to Reduce the European Union's Reliance on Russian Natural Gas. IEA Fuel report. March 2022. URL: <https://www.iea.org/reports/a-10-point-plan-to-reduce-the-european-unions-reliance-on-russian-natural-gas> (дата обращения: 05.02.2025).

¹⁴³ Proctor D. Coal Use Rises, Prices Soar as War Impacts Energy Markets. Powermag. 8 March 2022. URL: <https://www.powermag.com/coal-use-rises-prices-soar-as-war-impacts-energy-markets> (дата обращения: 05.01.2025)

¹⁴⁴ Delfs A. Germany to Bring Back Coal Power Plants If Russia Cuts Gas. Time. 24 May 2022. URL: <https://time.com/6180579/germany-coal-power-russia> (дата обращения: 06.02.2025)

¹⁴⁵ Rebekka Popp. Germany on track to exit coal. E3G, 18.04.2023. URL: <https://www.e3g.org/news/germany-on-track-to-exit-coal/> (дата обращения: 06.02.2025)

Цена на углерод и интересы промышленности

Какие в такой ситуации возможны решения? С точки зрения климатической идеологии, исповедуемой всеми ветвями власти в ЕС, главным средством решения климатических проблем является установление цены на углерод. Это решение, выдаваемое за панацею, на практике оказалось сомнительным по своей результативности (и даже контрпродуктивным, что подтверждается отказом от него ряда стран, попытавшихся его внедрить, например, Австралии, Новой Зеландии). Что же касается Евросоюза, то эффективность цены на углерод там не оспаривается; более того, предполагается, что эта эффективность тем выше, чем выше сама цена. Поэтому в том же духе отхода от реальности Евросоюз, по всей вероятности, предположил, что повышение цены на углерод (в данном случае – на разрешения на выбросы в Европейской системе торговли выбросами (т.н. *EUA*) автоматически приведёт к падению выбросов в странах ЕС.

Разумеется, такая трактовка мотивов ЕС может быть подвергнута сомнению, поскольку предполагает чрезмерный рыночный догматизм у лиц, принимающих решения в ЕС. Но, как показывает практика, этот рыночный догматизм на протяжении многих лет был идейной доминантой всех решений Евросоюза: достаточно вспомнить ту веру в эффективность рынка, на которой базировалось решение ЕС о переходе на спотовые цены на природный газ. Представление о беспредельной эффективности углеродных цен для снижения выбросов полностью вписывается в такую логику.

Действуя в этой логике, Евросоюз озаботился повышением цен в системе торговли выбросами, которая охватывает промышленность и энергетику стран ЕС, и достиг немалых результатов в разгоне этих цен, которые поднялись примерно в 10 раз с тех пор, когда был объявлен «Зелёный курс» (правда, на объемах выбросов это пока особенно не отразилось). ЕС в последние годы разогнал цену с 7,02 евро/т CO_2 в 2020 г. до 83,1 евро на начало февраля 2025 г.¹⁴⁶ В 2025 г. ожидается повышение цены до 104 евро/т CO_2 ¹⁴⁷, а после 2026 г., по прогнозу исследовательского центра *Kleinman Center for Energy Policy*, она может вырасти до 163 евро/т CO_2 ¹⁴⁸, а по оценкам аналитиков *Enerdata*, даже превысит этот показатель к 2030 г. В целом рост цен на *EUA* предсказывают все ведущие аналитические центры – например, *Bloomberg* и *Morgan Stanley*, хотя большинство прогнозов на 2030 г. колеблется в узком коридоре от 120 до 145 евро/т CO_2 ¹⁴⁹.

С точки зрения международного права вряд ли можно предъявить претензии к подобному курсу ЕС: он вполне соответствует заложенному в РКИК

¹⁴⁶ Carbon Price Viewer for the EU Emissions Trading System. Sandbag, Feb 2025 <https://sandbag.be/carbon-price-viewer/> (дата обращения: 15.03.2025)

¹⁴⁷ Forecast average carbon permit prices under the European Union Emissions Trading System (EU-ETS) from 2023 to 2025, by trading system. Statista 2024. URL: <https://www.statista.com/statistics/1401657/forecast-average-carbon-price-eu-emissions-trading-system/> (дата обращения: 15.03.2025)

¹⁴⁸ Stefan Ambec. Can Europe plug its carbon leaks with the CBAM? Kleinman Center for Energy Policy, April 4th 2024. <https://kleinmanenergy.upenn.edu/wp-content/uploads/2024/04/Can-Europe-Plug-Its-Carbon-Leaks-with-Tariffs.pdf> (дата обращения: 15.02.2025)

¹⁴⁹ Monna Dimitrova. What are the EUA price forecasts for 2030? // Homaio, 12.08.2024. URL: <https://www.homaio.com/post/what-are-the-eua-price-forecasts-for-2030> ((дата обращения: 15.02.2025).

ООН и Парижском соглашении принципу общей, но дифференцированной ответственности и соответствующих возможностей, в соответствии с которым каждая сторона вправе определять состав климатических мер в зависимости от своей внутренней социально-экономической ситуации. Однако внедрение (и рост) цены на углерод вызывает нежелательные последствия: растут издержки производителей и, соответственно, падает конкурентоспособность продукции.

Средство от этой опасности промышленники Евросоюза изобрели давно – это бесплатные разрешения, мера поддержки промышленного сектора, столкнувшегося с необходимостью платить за выбросы CO_2 в рамках системы торговли выбросами. Масштаб бесплатного распределения квот впечатляет: оно распространяется на 95% промышленных выбросов в ЕС (и это притом, что по умолчанию методом распределения EUA считается продажа с аукциона)¹⁵⁰.

Бонусы от бесплатных разрешений не исчерпываются хеджированием рисков углеродных платежей; многие корпорации сумели заработать на продаже этих разрешений. Вплоть до 2016 г. промышленные компании неизменно получали больше бесплатных квот, чем их подтверждённые выбросы, и даже в 2020, 2021 и 2022 гг. бесплатные квоты покрывали, соответственно, 104,5, 89,5 и 94,7% выбросов парниковых газов¹⁵¹. Продавая излишки квот, только в период с 2008 по 2019 г. промышленность ЕС получила доходы на углеродном рынке ЕС в размере 50 млрд евро¹⁵². Выдающихся результатов на этом рынке достигли сталелитейные компании: например, Arcelor Mittal за тот же период заработала 3,7 млрд евро¹⁵³.

Разумеется, такое положение возмущало «зелёных» политиков и НПО, но до поры до времени атаки на свои интересы промышленники успешно отбивали, пользуясь редкой по эффективности аргументацией, какой – будет показано ниже.

¹⁵⁰ Tamellini L. Polluting for free during a climate crisis: Update of the EU ETS free allocation rules // Carbon Market Watch, 22.12.2023. URL: <https://carbonmarketwatch.org/2023/12/22/polluting-for-free-during-a-climate-crisis-update-of-the-eu-ets-free-allocation-rules/> (дата обращения: 16.02.2025).

¹⁵¹ Scott E., Tamellini L. Settling the bill: Who must pay for their emissions? Carbon Market Watch, December 7, 2023. (<https://carbonmarketwatch.org/2023/12/07/settling-the-bill-who-must-pay-for-their-emissions/>). (дата обращения: 16.02.2025).

¹⁵² Ibid.

¹⁵³ Tamellini L. Polluting for free during a climate crisis: Update of the EU ETS free allocation rules. Carbon Market Watch, December 22, 2023. (<https://carbonmarketwatch.org/2023/12/22/polluting-for-free-during-a-climate-crisis-update-of-the-eu-ets-free-allocation-rules/>). (дата обращения: 16.02.2025).

ГЛАВА II

Неуловимая утечка углерода

Что такое утечка углерода (*carbon leakage*), нетрудно понять на примере действий ЕС в последние годы: это рост выбросов парниковых газов в одной стране, вызванный мерами или политикой другой страны. Например, отказ ЕС от российского трубопроводного газа и переход на СПГ с более высоким углеродным следом провоцирует дополнительные выбросы в странах – производителях СПГ и у перевозчиков. Другой пример: лихорадочная погоня ЕС за СПГ по всему миру вызвала небывалый рост цен на него, сделавший этот вид топлива недоступным для ряда небогатых стран Азии, которым пришлось перейти на уголь, увеличивая выбросы.

Посыл европейских промышленников, использовавших термин «утечка углерода», был несколько иным: Евросоюзу отводилась роль не виновника утечки, а, наоборот, главного борца с ней. Основной довод промышленного лобби – угроза перемещения предприятий в развивающиеся страны в случае роста издержек, вызванного ценой на углерод. Такой нехитрый шантаж возымел успех: политики ЕС решили, что отрасли промышленности подвержены риску утечки углерода, и предоставили им до 100% (и более) квот на выбросы CO_2 бесплатно.

Разумеется, не стоит упрощать картину: немалую роль сыграли амбиции ЕС, провозгласившего себя климатическим лидером. И амплуа борца с утечкой углерода вписывалось в эти амбиции в полной мере. Имела значение и сама схема бесплатных разрешений: она гармонично сочетала возможности чиновника – распределителя бесплатного ресурса, и получателя, продающего этот ресурс за немалые деньги. Именно поэтому схема бесплатных разрешений стала своего рода должителем климатической политики ЕС.

Понятно, что эта схема не стимулировала промышленников к снижению выбросов, поскольку с новыми повышенными обязательствами «Европейского зелёного курса» она плохо совместима. Без масштабных сокращений промышленных выбросов в Еврокомиссии не усматривали возможности выполнить свои обязательства по Парижскому соглашению, тем более что именно на промышленность ЕС теперь делает особую ставку. По замыслу еврочиновников производственная сфера должна стать основным локомотивом процесса: в ней планируется сократить выбросы на 62% к 2030 г. по сравнению с уровнем 2005 г.¹⁵⁴, а значит, неизбежна отмена бесплатных разрешений.

В итоге Брюссель оказался в цугцванге: отмена бесплатных разрешений грозила крахом промышленности, а их сохранение – провалом в выполнении

¹⁵⁴ European Parliament approves EU Emission Trading System reform and new EU Carbon Border Adjustment Mechanism // EY Global, 20.04.2023. URL: https://www.ey.com/en_gl/tax-alerts/european-parliament-approves-eu-emission-trading-system-reform-a#:~:text=Free%20allowances%20under%20the%20EU,CBAM%20certificates%20will%20be%20required (дата обращения: 12.12.2024). (дата обращения: 16.02.2025)

обязательств по Парижскому соглашению и утратой репутации климатического лидера. Поэтому окончательный дизайн механизма, утверждённый Европейским советом, определял *СВАМ*, помимо прочего, как механизм замещения бесплатных разрешений. В споре между реальной экономикой и климатической идеологией победу одержала последняя. Решение о постепенной отмене бесплатных разрешений принято, и в случае его выполнения бесплатные квоты будут окончательно выведены из практики. Отказ от бесплатных разрешений должен быть начат в 2026 г. и завершён к 2034 г. (табл. 3).

Табл. 3. График снижения доли бесплатных EUA в объёме выбросов промышленности ЕС в 2026–2034 гг.

Год	2026	2027	2028	2029	2030	2031	2032	2033	2034
Доля	97,5%	95,0%	90,0%	77,5%	51,5%	39,0%	26,5%	14,0%	0,0%

Источник: European Parliament approves EU Emission Trading System reform and new EU Carbon Border Adjustment Mechanism. EY Global, 20.04.2023. URL: https://www.ey.com/en_gl/technical/tax-alerts/european-parliament-approves-eu-emission-trading-system-reform-a (дата обращения: 16.02.2025)

Оставалось только придумать, что же делать с промышленностью и её издержками, которые будут гарантированно расти. Разумеется, в реальной экономике существует ряд способов снизить промышленные выбросы, в частности, за счёт масштабных централизованных инвестиций в низкоуглеродные технологии. Однако идеологи Евросоюза решили проблему падающей конкурентоспособности промышленности по-своему: они не придумали ничего лучше, чем переложить растущие издержки на конкурентов. Импортную продукцию обложили углеродным налогом в виде Пограничного корректирующего углеродного механизма ЕС (*СВАМ*) и уравнили, таким образом, углеродную нагрузку предприятий ЕС и предприятий стран-экспортёров.

Чисто технически введение *СВАМ* и отказ от бесплатных разрешений Евросоюз преподносит как синхронизированные меры, темпы введения которых привязаны друг к другу: платежи в рамках *СВАМ* за импорт должны уменьшаться на ту долю, какую бесплатные разрешения составляют в общем объёме разрешений, используемых компаниями стран ЕС при производстве аналогичной продукции. Как показано в табл. 3, поэтапный отказ от бесплатных разрешений сначала будет происходить медленно, а к концу периода ускорится; предполагается, что это будет напрямую соответствовать поэтапному внедрению *СВАМ*. В итоге в течение переходного периода *СВАМ* обещают применять только к той части выбросов, которые не подлежат бесплатному распределению в рамках системы торговли выбросами (рис. 4).

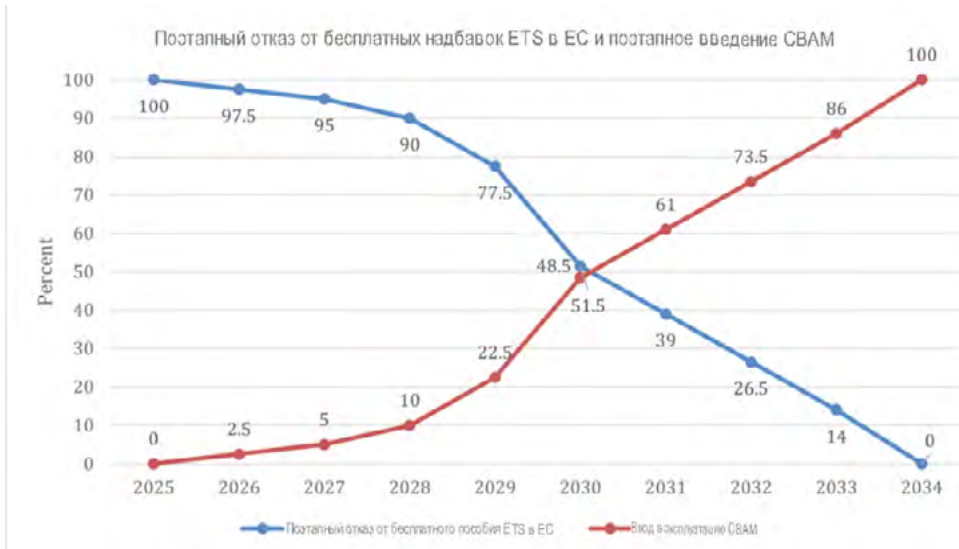


Рис. 4. График вывода из оборота бесплатных разрешений (EUA) в системе торговли выбросами ЕС и введения налогообложения на импортную продукцию в механизме СВМ в объёме выбросов промышленности ЕС в 2026–2034 гг., %

Источник: EU adopts landmark ETS reforms and new policies to meet 2030 target. International Carbon Action Partnership, 03.05.2023. URL: <https://icapcarbonaction.com/en/news/eu-adopts-landmark-ets-reforms-and-new-policies-meet-2030-target> (дата обращения: 12.02.2025).

Можно, конечно, усомниться в возможности синхронизировать два механизма; ведь речь идёт не только о стоимостных объёмах исключаемых квот и вводимых для взимания платежей в рамках СВМ. Адекватной синхронизация может быть только при условии применения указанных механизмов к одним и тем же товарным группам. Если же, например, бесплатных квот лишают цементную промышленность, а СВМ вводят по отношению к производству стали, то говорить о равной нагрузке не приходится. В то же время, точно отрегулировать нагрузку, распределив её по товарным группам, будет сверхсложно, особенно в условиях волатильности рынков продукции, входящей в списки СВМ. Тут необходимы навыки планирования и тонкой настройки большого количества управляющих контуров, в чём Евросоюз (если смотреть на его стиль управления в ситуации коронавируса и энергетического кризиса) не силен. Таким образом, не исключено, что вся тема синхронизации носит имитационный характер и рассчитана на то, чтобы создать у торговых партнёров ЕС иллюзию продуманности механизма ввода СВМ и не допустить протестов по этому поводу.

Однако протесты обоснованы другими соображениями, а именно: СВМ нелегитимен как таковой в рамках действующих установлений международного права. Нормы ВТО не допускают дискриминации импорта по экологиче-

ским мотивам, а принцип общей, но дифференцированной ответственности, зафиксированный в РКИК ООН, исключает любое навязывание правил климатической политики суверенным государствам. Евросоюз пошёл на прямое нарушение этих норм, но, понимая, что предъявить мировому сообществу такую меру, как *СВАМ*, без какого-либо связного объяснения невозможно, Брюссель выдвинул аргументацию, частью которой стали отказ от бесплатных квот и его синхронизация с вводом *СВАМ*. Тут даже руководство ЕС поняло, что сохранить бесплатные квоты для своих производителей и одновременно ввести углеродные платежи для зарубежных производителей не получится. Поэтому указанные меры были презентованы как средство борьбы с утечкой углерода.

Утечка углерода стала основой аргументации ЕС по введению *СВАМ* для внешней аудитории, выступая уже в новой роли: из инструмента защиты промышленности от климатических новаций Брюсселя она превратилась в орудие навязывания миру углеродных платежей за импорт. Если раньше промышленники пугали Еврокомиссию переводом своих производств в страны «третьего мира», то сейчас Еврокомиссия наводит страх на другие страны, рисуя перспективу утечки углерода вследствие перевода европейских предприятий в другие страны.

Кстати, эти страны совсем не страшит подобная перспектива; скорее, наоборот, и в последнее время это подтверждает ускоренная релокация мощностей ведущих корпораций ЕС за пределы Евросоюза. Правда, в списке адресатов фигурируют в основном Китай и США, чему есть ряд причин – от недавно действовавшего Закона США о снижении инфляции до превращения Европы в регион энергетической бедности вследствие специфики энергетической политики, проводимой ЕС в последние годы. Увеличение углеродных платежей в число этих причин пока не входит. Главное, эффект от утечки углерода никак нельзя признать негативным с точки зрения глобальных выбросов парниковых газов. Его с большей вероятностью можно определить как нейтральный, поскольку перемещение производств из страны в страну приводит к увеличению локальных выбросов, но не глобальных (при сохранении технологий и оборудования их объёмы не меняются в зависимости от локации), и это вызывает, как минимум, сомнения в чистоте намерений ЕС.

Оснований для подобных сомнений добавляет и опыт переноса предприятий энергоёмких отраслей европейскими компаниями в прошлом, начиная с 1970-х гг., что было вызвано соображениями экономии на рабочей силе и на природоохранных мероприятиях, к парниковым газам отношения не имеющим. Если учесть этот опыт, то уместно задать вопрос: а почему в Брюсселе настаивают на равенстве только углеродных издержек, а, скажем, не на равенстве зарплат или нормативов защиты окружающей среды от промышленных выбросов? Формально с точки зрения Целей устойчивого развития ООН у цели № 13 (борьба с изменением климата) нет никаких преимуществ по отношению к целям № 1, 2 и 8 (ликвидация нищеты и голода, достойная работа) и к набору чисто экологических целей (№ 6, 14 и 15). Почему-то Евросоюз не проявляет рвения в вопросе о равенстве зарплат персонала предприятий в ЕС и однопрофильных предприятий за его пределами, и это заставляет задуматься о дополнительных мотивах, о которых будет сказано ниже.

Концепция «углеродной утечки»: критический разбор

Согласно официальному определению Европейской комиссии, углеродная утечка (УУ) – это ситуация, когда предприятия вынуждены перемещать производства в страны с более мягким регулированием выбросов парниковых газов (ПГ¹⁵⁵) с целью экономии на издержках, что может привести к увеличению общего объёма выбросов ПГ на планете¹⁵⁶.

В настоящее время проблеме углеродной утечки, оценке её величины посвящено большое количество исследований, например, процитированных ниже^{157,158,159,160,161,162,163,164}. Анализ этих исследований позволяет сделать вывод, что УУ в Евросоюзе в настоящее время полностью отсутствует. Её существование надёжно опровергается результатами эмпирических исследований, которые свидетельствуют, что:

- перемещение предприятий энергоёмких отраслей европейскими компаниями в основном завершилось 10–20 лет назад;
- эта релокация была вызвана, прежде всего, соображениями экономии на рабочей силе и на чисто природоохранных мероприятиях, к парниковым газам отношения не имеющих;
- в итоге экономика ЕС в основном уже перестроилась: потребляемая в ЕС энергоёмкая продукция по большей части импортируется;

¹⁵⁵ Согласно ст. 1 Рамочной конвенции ООН об изменении климата (1992 г.), ПГ – это такие газообразные составляющие атмосферы (как природного, так и антропогенного происхождения), которые поглощают и переизлучают инфракрасное излучение. Согласно Приложению А к Киотскому протоколу к Рамочной конвенции (1998 г.), к ПГ относятся: диоксид углерода (CO₂), метан (CH₄), закись азота (N₂O), гидрофторуглероды (ГФУ), перфторуглероды (ПФУ), гексафторид серы (SF₆).

¹⁵⁶ Carbon leakage. URL: https://ec.europa.eu/clima/eu-action/eu-emissions-trading-system-eu-ets/free-allocation/carbon-leakage_en (дата обращения: 12.01.2025).

¹⁵⁷ Zachmann G., McWilliams B. A European carbon border tax: much pain, little gain. Policy contribution 05/2020. Bruegel. <https://www.bruegel.org/policy-brief/european-carbon-border-tax-much-pain-little-gain>

¹⁵⁸ Report of the high-level commission on carbon pricing and competitiveness. World Bank, 2019. <https://openknowledge.worldbank.org/server/api/core/bitstreams/e49473de-ad98-5d26-8add-102687c9dc80/content> (дата обращения: 12.02.2025).

¹⁵⁹ Dechezlepretre A., Gennaioli C., Martin R., Muuls M., Stoerk T. Searching for carbon leaks in multinational companies. Working paper №165. London, Grantham Research Institute on Climate Change and Environment, 2019. <https://www.lse.ac.uk/granthaminstitute/wp-content/uploads/2019/01/working-paper-165-Dechezlepretre-et-al-July-2019.pdf> (дата обращения: 12.02.2025)

¹⁶⁰ Verde S. The impact of the EU Emissions Trading System on competitiveness and carbon leakage. Working paper 2018/53. Robert Schuman Centre for Advanced Studies, 2018. https://cadmus.eui.eu/bitstream/handle/1814/59564/RSCAS_2018_53rev.pdf?sequence=4 (дата обращения: 10.02.2025)

¹⁶¹ Healy S., Schumacher K., Eichhammer W. Analysis of carbon leakage under Phase III of the EU Emissions trading system: trading patterns in the cement and aluminium sectors // *Energies*. 2018. Vol. 11(5) <https://www.mdpi.com/1996-1073/11/5/1231> (дата обращения: 10.01.2025)

¹⁶² Naegele H., Zaklan A. Does the EU ETS cause carbon leakage in European manufacturing? Discussion paper №1689. Berlin, DIW, 2017. https://www.diw.de/documents/publikationen/73/diw_01.c.565609.de/dp1689.pdf

¹⁶³ Carbon leakage: theory, evidence and policy design. Technical note №11. World bank, 2015. (дата обращения: 15.01.2025) <https://documents1.worldbank.org/curated/en/138781468001151104/pdf/100369-NWP-PUBLIC-ADD-SERIES-Partnership-for-Market-Readiness-technical-papers-Box393231B.pdf> (дата обращения: 12.02.2025)

¹⁶⁴ Branger F., Quirion P., Chevallier J. Carbon leakage and competitiveness of cement and steel industries under the EU ETS: much ado about nothing. Working Paper №53-2013. CIREN, 2013. <https://hal.science/hal-00945187/file/CIRENWP-201353.pdf> (дата обращения: 11.02.2025)

— именно этим переходом объяснялась высокая энергоэффективность экономики стран ЕС по сравнению, в частности, с российской, в структуре которой преобладают энергоёмкие отрасли; такое разделение труда делало экономики России и ЕС взаимно дополняющими;

— перспектива дальнейшего масштабного перемещения предприятий энергоёмких отраслей не просматривается; более того, ЕС делает акцент именно на сохранении оставшихся энергоёмких производств. В частности, в сообщении Европейской комиссии по «Европейскому зеленому курсу» от 11 декабря 2019 г. отмечено: «Энергоёмкие отрасли, такие как сталь, химикаты и цемент, необходимы для европейской экономики»¹⁶⁵.

— В настоящее время в исследованиях углеродной утечки используются два подхода к оценке её величины:

— теоретический подход (*ex-ante approach*) – подразумевает оценку величины УУ на основе имитационного моделирования, которое позволяет осуществлять сравнение сценария, подразумевающего наличие углеродного регулирования, и сценария, подразумевающего его отсутствие. Следует отметить, что при моделировании в рамках теоретического подхода используется ряд допущений, а также параметров (эластичности Армингтона¹⁶⁶, показатели взаимозаменяемости энергетических и неэнергетических факторов производства, эластичности предложения ископаемого топлива). Результаты моделирования во многом зависят от особенностей построения моделей, характеристик объектов моделирования, исходных рядов данных и применяемых допущений и параметров. Вследствие их существенной дифференциации итоговая величина УУ варьирует в широком диапазоне в разных моделях¹⁶⁷. Это обстоятельство необходимо учитывать при анализе результатов моделирования;

— эмпирический, или исторический подход (*ex-post approach*) – анализирует имеющиеся эмпирические данные.

— Рассмотрим оба подхода в отдельности.

Теоретический подход. В настоящее время исследователи УУ применяют два типа моделей в рамках теоретического подхода к её моделированию: модели общего и модели частичного равновесия.

1. Модели общего равновесия¹⁶⁸ анализируют влияние углеродного регулирования на рыночные цены энергетических и прочих факторов производства, а также на величину выпуска готовой продукции и объёмы выбросов ПГ в масштабах всей экономики (национальной, региональной или глобальной).

¹⁶⁵ Communication from the Commission to the European parliament, the European council, the Council, the European economic and social committee and the Committee of the regions. The European green deal. COM/2019/640 final of 11.12.2019. URL: <https://eurlex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=COM%3A2019%3A640%3AFIN> (дата обращения 10.12.2024).

¹⁶⁶ Эластичности Армингтона (Англоязычное наименование: Armington elasticities) – параметры моделирования, отражающие степень взаимозаменяемости товаров, являющихся объектами международной торговли.

¹⁶⁷ Так, например, в исследовании Carbone J. Linking numerical and analytical models of carbon leakage // American economic review: papers and proceedings. 2013. №103(3). P. 326–331 моделирование показало величину УУ в диапазоне от –9 до +28%, а в исследовании Gerlagh R., Kuik O. Carbon leakage with international spillovers // Nota di lavoro. 2007. №33. P. 2–24 моделирование показало УУ в диапазоне от –17 до +17%.

¹⁶⁸ Англоязычное наименование: general equilibrium models

2. Модели частичного равновесия¹⁶⁹ исследуют влияние углеродного регулирования на производственные показатели предприятий и объёмы выбросов ПГ в рамках определённых секторов экономики. Недостатком этого типа моделей является игнорирование взаимодействия определённых секторов со всей национальной экономикой.

Как правило, оба типа моделей подразумевают разработку базового или эталонного сценария, отражающего авторский прогноз развития национальной экономики или её определённых секторов при отсутствии асимметричного углеродного регулирования (например, если ни в одной из рассматриваемых юрисдикций не установлена плата за выбросы ПГ). Модель тестируется на основе базового сценария с целью получения итоговой величины выбросов ПГ. Затем модель тестируется с учётом влияния асимметричного углеродного регулирования (например, когда одна юрисдикция вводит плату за выбросы ПГ, а другие нет) с целью определения величины выбросов ПГ. На основе сравнительного анализа результатов моделирования по обоим сценариям определяется величина УУ. Впоследствии моделирование может быть дополнено третьим сценарием, подразумевающим наличие углеродного регулирования с одинаковой величиной платы за выбросы ПГ во всех исследуемых юрисдикциях. Кроме того, в неё могут быть включены дополнительные сценарии, отражающие влияние различных направлений экономической политики на величину выбросов ПГ (например, поощрение создания и развития инновационных низкоуглеродных технологий и других).

Важной методологической проблемой при моделировании УУ является построение правильной формулы для определения её величины. По мнению экспертов Всемирного банка¹⁷⁰, величину углеродной утечки можно определить по формуле (1):

$$уу = \frac{\text{Величина увеличения выбросов ПГ в юрисдикциях с мягким УР}}{\text{Величина снижения выбросов ПГ в юрисдикциях со строгим УР}} \times 100\% \quad (1)$$

Можно выделить два основных недостатка использования данной формулы. Во-первых, в настоящее время отсутствуют общепризнанные критерии для различения «мягкого» и «строгого» углеродного регулирования. Во-вторых, не учитывается тот факт, что многие юрисдикции используют скрытое углеродное регулирование посредством других направлений экономической политики (например, поощряя создание и развитие инновационных низкоуглеродных технологий). В связи с этим актуальной проблемой, требующей своего решения, является разработка адекватной современным реалиям и общепризнанной методологии расчёта величины УУ.

Между результатами моделей общего и частичного равновесия наблюдается существенная дифференциация. В моделях общего равновесия величина

¹⁶⁹ Англоязычное наименование: partial equilibrium models

¹⁷⁰ Carbon leakage: theory, evidence and policy design. Technical note №11. World bank, 2015. <https://documents1.worldbank.org/curated/en/138781468001151104/pdf/100369-NWP-PUBLIC-ADD-SERIES-Partnership-for-Market-Readiness-technical-papers-Box393231B.pdf> (дата обращения: 18.02.2025)

УУ, как правило, низкая, обычно в диапазоне от 5 до 15%¹⁷¹. Напротив, диапазон оценок УУ в моделях частичного равновесия намного шире – от 0 до 100%. Полученные результаты моделирования представлены в табл. 4.

Табл. 4. Итоговая величина углеродной утечки в различных моделях общего и частичного равновесия

Авторы	Исследуемый период	Исследуемые секторы и география	Итоговая величина углеродной утечки (в %)
Модели общего равновесия			
Бабицер (2005)	2010	Глобальный; 7 товаров	50–130
Бейлис и другие (2014)	2010	Глобальный, многосекторный	10–15
Бернио и Мартинс (2000)	1996–1999	Мировой рынок угля	2–27
Карбоне (2013)	1995–2011	Глобальный; 112 регионов; 57 секторов	–9 – +28
Кэрон (2012)	1995–2008	Глобальный; 51 сектор	1–17
Герлах и Куик (2007)	1999–2005	Глобальный; секторы производства энергоемких товаров	–17 – +17
Киуила, Войтович, Жилич, Касек (2014)	До 2020	Глобальный, многосекторный	0–28
Куик и Герлах (2003)	1995	Страны ОЭСР	11–15
Куик и Хофкес (2010)	2001–2006	Глобальный; горно-добывающий сектор	17–33
Ланзи, Маллали, Шаго, Деллинк (2013)	2013–2020	Глобальный, многосекторный	9
Монжон и Квирион (2009)	2005	Глобальный, многосекторный	5–12
Паруссос, Фрагкос, Капрос, Фрагкиадакис (2014)	2015–2050	Глобальный, многосекторный	3–28

¹⁷¹ Одним из исключений из этой тенденции является исследование Babiker M. Climate change policy, market structure and carbon leakage // Journal of International Economics. 2005. №65. P. 421–445, (<https://globalchange.mit.edu/publication/13737>, (дата обращения: 12.02.2025)), которое оценивает уровень УУ в диапазоне 50–130% вследствие заложенного в модель допущения о формировании олигополистической структуры исследуемого рынка вследствие увеличения отдачи от производственных технологий.

Окончание таблицы 4

Авторы	Исследуемый период	Исследуемые секторы и география	Итоговая величина углеродной утечки (в %)
Модели частичного равновесия			
Аллеви, Оджиони, Риккарди, Рокко (2013)	Нет данных	Производство клинкера в Италии	17–100
Демайи и Квирион (2006)	2008–2012	Производство цемента в глобальном масштабе	0–50
Дроге, Грабб, Консил (2009)	2013–2020	Производство электричества, стали, цемента, алюминия в Великобритании, США и ЕС	0–39
Хили, Квирион, Шумахер (2012)	2005–2012	Производство серого клинкера в ЕС	22
Понссар и Уокер (2008)	1995–2007	Производство цемента в ЕС	70–73
Ритц (2009)	2004	Производство стали в ЕС	9–75
Санта Мария, Линарес, Пинтос (2014)	2005–2014	Производство цемента, стали, нефтепереработка в Испании	35–80 для цемента, 18–95 для стали, 10–90 для нефтепереработки
Сабо, Идальго, Сискар, Сория (2006)	1990–1997	Производство цемента в ЕС	29
Vivid Economics (2014)	2013–2020	Моделирует влияние СТВ ЕС на 25 отраслей промышленности Великобритании	0–100

Источник: Carbon leakage: theory, evidence and policy design // Technical note. № 11. World bank, 2015. P. 20–22. <https://documents1.worldbank.org/curated/en/138781468001151104/pdf/100369-NWP-PUBLIC-ADD-SERIES-Partnership-for-Market-Readiness-technical-papers-Box393231B.pdf> (дата обращения: 19.02.2025)

Поскольку результаты моделирования в моделях общего и частичного равновесия, как правило, очень сильно дифференцированы, они, по мнению экспертов Всемирного банка, не позволяют ни убедительно доказать наличие УУ, ни точно определить её величину¹⁷².

¹⁷² Carbon leakage: theory, evidence and policy design. Technical note №11. World bank, 2015. <https://documents1.worldbank.org/curated/en/138781468001151104/pdf/100369-NWP-PUBLIC-ADD-SERIES-Partnership-for-Market-Readiness-technical-papers-Box393231B.pdf> (дата обращения: 19.02.2025)

Как видно из табл. 4, имеет место существенная дифференциация между результатами моделей общего и частичного равновесия, которая, на наш взгляд, обусловлена двумя причинами.

1. Существенные различия в характеристиках объектов моделирования в двух типах моделей. Модели частичного равновесия, как правило, анализируют секторы, осуществляющие внешнеэкономическую деятельность, а в моделях общего равновесия исследуются различные секторы, часть которых осуществляет внешнеэкономическую деятельность, а часть – нет. Например, сектор производства электроэнергии является крупным источником выбросов ПГ, однако во многих странах он практически не участвует во внешнеэкономической деятельности. Поэтому в моделях общего равновесия моделирование сектора производства электроэнергии на глобальном уровне приводит к низкому показателю УУ.

2. Значительные различия в допущениях, применяемых в моделях общего и частичного равновесия. Так, модели общего равновесия обычно исходят из того, что фирмы – покупатели товаров и услуг не влияют на ценообразование на национальном, региональном и глобальном рынках, а товары отечественного и зарубежного производства не всегда могут полностью взаимно заменять друг друга. Как правило, модели общего равновесия подразумевают расчёт эластичностей взаимного замещения импортируемых товаров отечественными, а также наличие допущения о существенной дифференциации характеристик предлагаемых товаров и услуг. Напротив, в моделях частичного равновесия обычно допускается, что предлагаемые товары совершенно однородны и взаимозаменяемы товарами зарубежного производства.

Важнейшими причинами значительной дифференциации в результатах моделирования углеродной утечки в рамках моделей общего равновесия являются, по нашему мнению, особенности построения моделей, различные характеристики исходных рядов данных, а также допущения и параметры моделирования. На итоговую величину УУ, по мнению экспертов Всемирного банка, наиболее сильное влияние оказывают следующие параметры:

— эластичности Армингтона – параметры моделирования, отражающие степень взаимозаменяемости товаров, являющихся объектами международной торговли.

— показатели взаимозаменяемости энергетических и неэнергетических факторов производства;

— эластичности предложения ископаемого топлива. Допущение большей эластичности предложения ископаемого топлива и, таким образом, предположение о том, что национальные экономики, являющиеся объектом углеродного регулирования, могут перейти на низкоуглеродные технологии, как правило, приводят к более низким итоговым показателям УУ¹⁷³.

¹⁷³ Carbon leakage: theory, evidence and policy design. Technical note №11. World bank, 2015. <https://documents1.worldbank.org/curated/en/138781468001151104/pdf/100369-NWP-PUBLIC-ADD-SERIES-Partnership-for-Market-Readiness-technical-papers-Box393231B.pdf> (дата обращения: 19.02.2025)

Например, в исследовании Д. Бернио и Д. Мартинса¹⁷⁴ итоговый показатель УУ находится в диапазоне 2–27% (табл. 5). Этот диапазон определяется величинами эластичностей Армингтона и эластичностей предложения ископаемого топлива. Нижнее значение диапазона (2%) получено за счёт установления эластичности Армингтона для угля на уровне 0,5, эластичности предложения угля на уровне 0 и эластичности предложения нефти на уровне 2. Верхнее значение диапазона (27%) получено за счёт установления эластичности Армингтона для угля на уровне 2, эластичности предложения угля на уровне 0,1 и эластичности предложения нефти на уровне 0,5.

Наблюдаемая в моделях частичного равновесия существенная дифференциация полученной величины УУ часто обусловлена заложенными в них допущениями. В частности, в данных моделях обычно делается допущение относительно местонахождения конкурентов и доли рыночного предложения товаров, на которую влияет углеродное регулирование. Например, в исследовании Р. Смейла, М. Хартли, С. Хепберна, Д. Уорда, М. Грабба¹⁷⁵ рассмотрено влияние системы торговли выбросами ЕС на предприятия пяти секторов экономики ЕС: производство серого цемента, газетной бумаги, продуктов нефтепереработки, холоднокатаного плоского проката и первичного алюминия. В этих исследованиях сектор производства цемента рассматривается как национальный; секторы производства газетной бумаги, продуктов нефтепереработки и холоднокатаного плоского проката рассматриваются как региональные; сектор производства алюминия – как глобальный. Исследователи пришли к выводу, что влияние углеродного регулирования на объёмы производства алюминия в ЕС и, следовательно, на величину риска УУ более значительно, чем в других секторах. Данный вывод обусловлен допущением, что лишь небольшая часть общемирового производства алюминия охвачена углеродным регулированием, в то время как в других секторах таким регулированием охвачена гораздо большая доля производства¹⁷⁶.

Таким образом, можно сделать вывод, что теоретический подход к исследованию УУ не позволяет ни убедительно доказать наличие углеродной утечки, ни точно определить её величину, что обусловлено существенными различиями

¹⁷⁴ Bernio D., Martins D. Carbon emission leakages: a general equilibrium view // OECD Economics Department Working Paper № 242. Paris, OECD, 2000. https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=228535 (дата обращения: 21.02.2025)

¹⁷⁵ Smile R., Hartley M., Hepbern S., Word D., Grubb M. The impact of CO_2 emissions trading on firm profits and market prices // Climate policy. 2006. №6. https://imf.primo.exlibrisgroup.com/discovery/fulldisplay?docid=cdi_crossref_primary_10_3763_cpol_2006_0603&context=PC&vid=01TIMF_INST:Shared&lang=en&search_scope=MyInst_and_CI&adaptor=Primo%20Central&query=null,,2009&facet=citing,exact,cdi_FETCH-LOGICAL-c509t-19929211fa4b9dd439cd53e67b0797b33a1876c3e47c9f797561ab1fe3e0ec603&offset=10. (дата обращения: 22.02.2025)

¹⁷⁶ Smile R., Hartley M., Hepbern S., Word D., Grubb M. The impact of CO_2 emissions trading on firm profits and market prices // Climate policy. 2006. №6. https://imf.primo.exlibrisgroup.com/discovery/fulldisplay?docid=cdi_crossref_primary_10_3763_cpol_2006_0603&context=PC&vid=01TIMF_INST:Shared&lang=en&search_scope=MyInst_and_CI&adaptor=Primo%20Central&query=null,,2009&facet=citing,exact,cdi_FETCH-LOGICAL-c509t-19929211fa4b9dd439cd53e67b0797b33a1876c3e47c9f797561ab1fe3e0ec603&offset=10. (дата обращения: 22.02.2025).

«ЗЕЛЁНАЯ» ЭКСПАНСИЯ ЕС

ями в характеристиках объектов моделирования, анализируемых рядов данных, допущениях и параметрах моделирования, особенностями построения моделей. Альтернативой теоретическому подходу является более надёжный и адекватный эмпирический подход, который полностью опровергает наличие углеродной утечки. Рассмотрим его более подробно.

Эмпирический подход позволяет оценить влияние углеродного регулирования на производственные показатели деятельности предприятий и величину выбросов ПГ на основе анализа эмпирических данных. С целью оценки величины УУ проведены многочисленные эмпирические исследования УУ в экономике ЕС, которые не обнаружили углеродной утечки в Европейском союзе (табл. 5).

Табл. 5. Результаты эмпирических исследований углеродной утечки разными авторами

Авторы	Политика и исследуемый период	Исследуемые секторы	Наличие веских доказательств углеродной утечки
Абрелл, Захманн, Ндойе (2011)	Фазы I и II СТВ ЕС; 2005–2008	Секторы экономики ЕС, охваченные СТВ ЕС	Нет
Баркер, Майер, Поллитт, Лутц (2007)	Экологический (энергетический) налог в период 1995–2005 гг.	Секторы экономики шести стран ЕС, охваченные СТВ ЕС	Нет
Брангер, Квирион, Шевалье (2013)	Фазы I и II СТВ ЕС	Секторы производства цемента и стали ЕС	Нет
Верде (2018)	Фазы I и II СТВ ЕС	Секторы экономики ЕС, охваченные СТВ ЕС	Нет
Чан, Ли и Чжан (2012)	СТВ ЕС до и после внедрения; 2001–2009	Энергетика, секторы производства цемента, железа и стали в ЕС	Нет
Камминс (2012)	Фаза I СТВ ЕС	Секторы экономики ЕС, охваченные СТВ ЕС	Нет
Эллерман, Конвери, Пертьюи (2010)	Фаза I СТВ ЕС	Секторы нефтепереработки, производства алюминия, чугуна и стали, цемента в ЕС	Нет
Грейхен и другие (2008)	Фаза III СТВ ЕС	Секторы экономики ЕС, охваченные СТВ ЕС	Нет

Окончание таблицы 5

Авторы	Политика и исследуемый период	Исследуемые секторы	Наличие веских доказательств углеродной утечки
Дешелепретр, Геннаиоли, Мартин, Муулс, Сторк (2019)	Фазы I, II, III СТВ ЕС	1122 промышленных компаний ЕС	Нет
Лакомб (2008)	Фаза I СТВ ЕС	Сектор нефтепереработки в ЕС	Нет
Мартин, Муулс, де Преу, Вагнер (2012)	Фазы I и II СТВ ЕС	Секторы экономики ЕС, охваченные СТВ ЕС	Нет
Мартин, Муулс, Вагнер (2011)	Фаза I СТВ ЕС до 2009 г.	800 компаний ЕС, охваченных СТВ ЕС	Нет
Нагель, Заклан (2019)	Фазы I и II СТВ ЕС	Промышленность стран ЕС	Нет
Рейно (2008)	Фаза I СТВ ЕС до 2009 г.	Секторы производства стали, цемента, алюминия и нефтепереработки в ЕС	Нет
Сартор (2012)	Первые 6,5 лет действия СТВ ЕС	Сектор производства алюминия в ЕС	Нет
Сартор, Спенсер (2013)	1991–2010	Энергоёмкие секторы экономики Польши	Нет
Хейли, Шумахер, Айххаммер (2018)	Фаза III СТВ ЕС	Секторы производства цемента и алюминия ЕС	Нет

Источник: Carbon leakage: theory, evidence and policy design. Technical note № 11. World bank, 2015. P. 24.

Согласно результатам метаанализа эконометрических исследований влияния системы торговли выбросами ЕС на конкурентоспособность компаний ЕС, проведённого С. Верде в 2018 г., не обнаружено углеродной утечки в Европейском союзе¹⁷⁷. А. Дешелепретр и другие, проанализировав производственные и финансовые показатели 1122 европейских компаний за период 2007–2014 гг.,

¹⁷⁷ Verde S. The impact of the EU Emissions Trading System on competitiveness and carbon leakage. Working paper 2018/53. Robert Schuman Centre for Advanced Studies, 2018. https://cadmus.eui.eu/bitstream/handle/1814/59564/RSCAS_2018_53rev.pdf?sequence=4 (дата обращения: 22.02.2025)

не обнаружили углеродной утечки в ЕС¹⁷⁸. Э. Нэгеле и А. Заклан провели эконометрический анализ влияния системы торговли выбросами ЕС, созданной в 2003 г., на конкурентоспособность компаний ЕС в обрабатывающих отраслях промышленности и также не обнаружили УУ¹⁷⁹. В исследовании Ф. Брангера и других не обнаружено свидетельств УУ в секторах производства цемента и стали ЕС в период с 2005 по 2012 г.¹⁸⁰ С. Хейли и другие не обнаружили углеродной утечки в цементном и алюминиевом секторах стран Евросоюза¹⁸¹.

Таким образом, анализ результатов исследований проблемы углеродной утечки позволяет сделать вывод, что УУ в Европейском союзе в настоящее время полностью отсутствует. Существование углеродной утечки надёжно опровергается результатами эмпирических исследований, подтверждающих факты завершённого 10–20 лет назад перемещения предприятий энергоёмких отраслей европейскими компаниями, основной мотивацией которого были соображения экономии на рабочей силе и на чисто природоохранных мероприятиях, к парниковым газам отношения не имеющим.

Резюмируя вышесказанное, можно сделать следующие выводы.

1. Анализ многочисленных научных эмпирических исследований проблемы углеродной утечки позволяет сделать вывод, что «углеродная утечка» в Европейском союзе отсутствует, а соответствующая концепция является несостоятельной.

2. В силу отсутствия углеродной утечки в ЕС и несостоятельности концепции «углеродной утечки» инициатива ЕС по введению *СВАМ* является научно необоснованной и неэффективной мерой.

3. Предполагаемое введение *СВАМ* не способно положительно повлиять на глобальную экологическую ситуацию, однако может привести к дестабилизации мировой экономики и нарастанию геополитических противоречий между её крупнейшими игроками и затормозить решение глобальных экологических, экономических и других проблем.

Впрочем, данные аналитических и эмпирических исследований, подтверждающих отсутствие утечки углерода, никак не влияют на позицию ЕС, представители которого на протяжении шести последних лет не меняют своих нарративов, неизменно озвучивая одно и то же. И для этого, как говорилось выше, у Еврокомиссии есть свои веские дополнительные основания, далёкие от декларируемых целей поддержки европейской промышленности (не говоря уже о глобальной экологии). Остановимся на них.

¹⁷⁸ Dechezlepretre A., Gennaioli C., Martin R., Muuls M., Stoerk T. Searching for carbon leaks in multinational companies. Working paper №165. London, Grantham Research Institute on Climate Change and Environment, 2019. <https://www.lse.ac.uk/granthaminstitute/wp-content/uploads/2019/01/working-paper-165-Dechezlepretre-et-al-July-2019.pdf> (дата обращения: 23.02.2025)

¹⁷⁹ Naegele H., Zaklan A. Does the EU ETS cause carbon leakage in European manufacturing? Discussion paper №1689. Berlin, DIW, 2017. https://www.diw.de/documents/publikationen/73/diw_01.c.565609.de/dp1689.pdf (дата обращения: 12.02.2025)

¹⁸⁰ Branger F., Quirion P., Chevallier J. Carbon leakage and competitiveness of cement and steel industries under the EU ETS: much ado about nothing. Working Paper №53-2013. CIREN, 2013. <https://hal.science/hal-00945187/file/CIRENWP-201353.pdf> (дата обращения: 19.02.2025)

¹⁸¹ Healy S., Schumacher K., Eichhammer W. Analysis of carbon leakage under Phase III of the EU Emissions trading system: trading patterns in the cement and aluminium sectors // *Energies*. 2018. Vol. 11(5) <https://www.mdpi.com/1996-1073/11/5/1231> (дата обращения: 25.02.2025)

Глава III

Трансграничные налоги и безграничные доходы

Интересы Еврокомиссии: вопрос доходов

Дополнительные мотивы лежат на поверхности и, как ни банально, сводятся к деньгам. Еврокомиссия твёрдо вознамерилась превратить *СВАМ* в крупнейший источник своих доходов. Ожидаемый их объём – 80 млрд евро в год к 2040 г.¹⁸² Много это или мало, можно понять, сопоставив данную сумму с объёмами других видов доходов ЕС, главные из которых – отчисления от валового национального дохода (ВНД) стран и импортные пошлины на товары, ввозимые в ЕС. Отчисления от ВНД – крупнейшая доходная статья, формирующая около 70% бюджета ЕС (116 млрд евро в 2021 г.); доля пошлин от импорта составляет 13% (около 20 млрд евро)¹⁸³.

Если приплюсовать доходы от *СВАМ* к поступлениям от импортных пошлин (взимаемых также Евросоюзом), то структура доходов ЕС меняется радикально: доля доходов собственно ЕС становится примерно равной доле отчислений стран. Для Брюсселя появление нового источника доходов, сопоставимых со взносами стран, означает усиление независимости ЕС от правительств входящих в него государств. Еврокомиссия становится самостоятельным игроком с колоссальными доходами, которыми она сможет распоряжаться, влияя на политику и политических деятелей европейских государств. Особенно просто это проделать с многочисленными мелкими странами ЕС, которыми Брюссель в открытую манипулирует, соблазняя мелкими подачками. Еврокомиссия оказывает давление и на крупные страны Старой Европы, купирруя их попытки выйти за рамки определяемой Брюсселем линии. Когда же суммы распределяемых доходов возрастут на порядок, давление может пропорционально возрасти, и тогда вопрос о том, кто и кем в Евросоюзе управляет, встанет особенно остро.

Однако возможности, которые обеспечивает для ЕС *СВАМ*, ещё шире: безнаказанно введя на импортные товары новую (по сути) пошлину, Евросоюз получит шанс взять реванш по ещё одной линии – таможенной. Известно, что ЕС (ЕЭС) изначально был создан как таможенный союз с понятным функционалом: развитие собственных отраслей экономики за частоколом заградительных пошлин. Смысл ЕС как таможенного союза обнулила в 1960–1990-е гг. серия глобальных торговых переговоров по линии ГАТТ – ВТО. Итогом этой серии – от «раунда Кеннеди» до Уругвайского раунда – стало радикальное снижение таможенных тарифов к началу 2000-х гг., ударившее по доходам ЕС.

¹⁸² EU Carbon Border Adjustment Mechanism to raise \$80B per year by 2040. S&P Global Commodity Insights, 24.02.2023. URL: <https://www.spglobal.com/esg/insights/featured/special-editorial/eu-carbon-border-adjustment-mechanism-to-raise-80b-per-year-by-2040> (дата обращения: 01.03.2025).

¹⁸³ Weigel C.P., Mengden A. Examining the EU Corporate Own Resources Proposal: Implications and Challenges. Tax Foundation, 07.07.2023. URL: <https://taxfoundation.org/blog/eu-own-resources-proposal/#:~:text=The%20GNI%2Dbased%20resource%20is,percent%20of%20the%20Union's%20budget> (дата обращения: 01.03.2025).

Растущим бюджетом Евросоюз может распорядиться и за своими пределами, формируя клиентелу среди стран Глобального Юга, конкурируя, прежде всего, с Китаем и Россией. Пока, по выражению отечественного политолога Т.В. Бордачёва, «руководительница Еврокомиссии... представляет себя крупным геополитиком и непрерывно несёт нелепицу о растущих глобальных амбициях ЕС»¹⁸⁴. Однако колоссальные доходы могут изменить ситуацию, рост амбиций станет реальностью, и мир столкнётся с новым Евросоюзом, на порядок более жёстким и агрессивным. Не стоит забывать и о простых земных радостях: возможность распределять доходы таких размеров – приятный бонус для любого бюрократа (вспомним хотя бы историю У. фон дер Ляйен с закупкой вакцин от коронавируса). Очевидно, что в схеме *СВАМ* коллективные и личные интересы ведущих деятелей Евросоюза сплелись в тугой узел, который распутать невозможно.

Но если всё так просто и интересы евробюрократии столь очевидны, то возникает вопрос: а что мешало им продвигать такую простую схему как пограничный углеродный налог раньше, не дожидаясь 2019 г.? Ведь известно, что идею глобального углеродного налога Евросоюз собирался внедрить ещё в Киотский протокол, и когда он в этом не преуспел, сама логика подсказывала применить эту идею на границах ЕС. Чтобы выяснить реальную картину, обратимся к истории вопроса.

Трансграничный налог: генезис идеи и конструкции

В самом деле, идея трансграничного углеродного регулирования по своему времени появления ненамного отстоит от идеи углеродного налога, поскольку по своей сути она сводится к углеродному налогообложению импортируемых товаров. И мысль о том, что углеродный налог может стать действенным инструментом в торговой конкуренции или просто средством получения дополнительных доходов для страны-импортёра за счёт страны-экспортёра, неизбежно должна была рано или поздно пробиться на уровень принятия политических решений.

В Европе местом появления идеи трансграничного углеродного регулирования в качестве политической инициативы по праву считается Франция, президенты которой – Жак Ширак, Николя Саркози, Франсуа Олланд и Эммануэль Макрон – сменяя друг друга, постоянно, с упорством, достойным лучшего применения, продвигали эту идею, превратив её из предмета европейских дискуссий в абсолютный политический мейнстрим для ЕС.

По имеющимся данным, эта идея начала прорабатываться Ж. Шираком ещё в 1995 г.¹⁸⁵; Ширак первым выдвинул в международных политических дебатах идею введения налога на границах ЕС на товары, поступающие из стран,

¹⁸⁴ Бордачёв Т. Может ли развалиться Евросоюз // Взгляд. 25.01.2024. URL: <https://vz.ru/opinions/2024/1/25/1250121.html> (дата обращения: 02.03.2024).

¹⁸⁵ La taxe carbone revient par la fenêtre de l'Europe. Emmanuel Combe, le 18 Mars 2021. URL: <https://www.emmanuelcombe.fr/la-taxe-carbone-revient-par-la-fenetre-de-leurope-lopinion> (дата обращения: 02.03.2022)

которые «не вносят равноценного вклада в международные действия по борьбе с изменением климата». Аргументация базировалась на том, что необходимо сохранить промышленную конкурентоспособность Франции и Европы от «недобросовестной и несправедливой конкуренции» со стороны т.н. «безбилетных пассажиров» из других стран, которых обвиняли в «безответственном поведении»¹⁸⁶. Однако первоначально трансграничный углеродный налог был сочтён средством давления или даже угрозой для международных переговоров по климату. Что неудивительно: предстояли переговоры по созданию такой конструкции, как Киотский протокол, и предложения Ширака могли отпугнуть Россию, Китай, Индию и других торговых партнёров ЕС от участия в конструкции. «Засветка» реальных интересов Франции и ЕС в климатической повестке была признана, как минимум, преждевременной; она плохо корреспондировала с ролью «климатического лидера» и спасителя мира, которую Евросоюз примерял на себя уже тогда.

Но французское руководство не смирилось с отпором и передало идею на подробную проработку в экспертное сообщество, главной платформой которой стала так называемая *Grenelle de l'environnement* – экологический сегмент форума *Grenelle* (ведущего национального форума согласования интересов правительства, работодателей и профсоюзов, существующего со времён известного кризиса 1968 г.). Работа шла под патронажем премьер-министра Доминика де Вильпена, и в 2006 г. дала первые результаты в виде разработанных политических предложений¹⁸⁷. Эти предложения были представлены в Европейскую комиссию, но поддержки не получили. Мнения руководства Еврокомиссии разделились: комиссар по внешней торговле британец Питер Мандельсон решительно выступил против французской инициативы, в то время как комиссар по промышленности Гюнтер Верхойген поддержал её, мотивируя соображениями сохранения конкурентоспособности европейской промышленности.

С приходом к власти Н. Саркози аргументация в пользу трансграничного углеродного налога была усилена и расширена. Новой базой аргументации стала идея введения в самой Франции углеродного налога, на продвижение которого Саркози потратил массу сил и времени. Ставка налога была предложена в размере 17 евро за каждую тонну выброшенного диоксида углерода (CO_2)¹⁸⁸; взимать налог предполагалось с автомобилистов и домохозяйств, отапливаемых углеводородным топливом. С расчётом на любовь французов к пафосу Н. Саркози оценил налог в качестве монументального национального достижения Французской Республики, поставив его в один ряд с «деколонизацией, избранием президента всеобщим голосованием, отменой смертного приговора и

¹⁸⁶ Godard O. L'ajustement aux frontières, manœuvre protectionniste ou pivot d'un nouveau régime international? URL: <https://www.cairn.info/revue-regards-croises-sur-l-economie-2009-2-page-214.htm> (дата обращения: 02.03.2025).

¹⁸⁷ Sarkozy remet la taxe carbone aux frontières sur la table. Euractiv, 3 Sept. 2009. URL: <https://www.euractiv.fr/section/energie/news/sarkozy-remet-la-taxe-carbone-aux-frontieres-sur-la-table> (дата обращения: 03.03.2025).

¹⁸⁸ La Commission européenne contredit Sarkozy sur la taxe carbone aux frontières La Tribune, 21 Avr. 2010 URL: <https://www.latribune.fr/journal/edition-du-2104/-/406078/la-commission-europeenne-contredit-sarkozy-sur-la-taxe-carbone-aux-frontieres.html> (дата обращения: 03.03.2025).

легализацией аборт»¹⁸⁹. Однако возвышенная лексика успеха не имела: предложенную реформу с редким единодушием высмеяли как консервативные, так и левые избиратели и законодатели. Смехом дело не ограничилось: отношение населения к углеродному налогу выразилось в оглушительном провале руководимой Саркози Республиканской партии на региональных выборах в марте 2008 г., на которых левые оппоненты одержали уверенную победу.

Менее чем через 24 часа после объявления катастрофических региональных результатов Саркози поручил премьер-министру Франсуа Фийону отменить введение налога на выбросы углерода. Но идею «привязать» аргументацию в пользу трансграничного углеродного налога к налогу внутреннему Саркози не оставил, решив использовать её для внешнего применения. В том же 2008 г. он предпринял новую попытку вбросить эту идею во время дебатов ЕС по энергетическому пакету, создав даже специальную должность «посла» по налогу на выбросы углекислого газа и назначив на неё Франсуазу Гроссет. Последняя проделала немалую работу, пытаясь убедить депутатов Европарламента, промышленников, министров окружающей среды Европы, представителей Еврокомиссии о «необходимости введения этого налога на выбросы углерода»¹⁹⁰, причем речь шла сразу о двух видах налога: национальном налоге на выбросы CO_2 и собственно трансграничном углеродном налоге. Но успеха достичь не удалось: на неофициальном Совете министров европейских стран, отвечающих за охрану окружающей среды, в Ааре (Швеция), Берлин назвал налог на выбросы углекислого газа на границах «новой формой экоиимпериализма»¹⁹¹. Германия, с её лидерством во внешней торговле, увидела в этом предложении Франции прямую угрозу своим интересам.

Полученный отпор не обескуражил Н. Саркози, который вернулся к пропаганде трансграничного углеродного налога уже в 2009 г.: 3 сентября, находясь с визитом на заводе в г. Калиньи, президент Франции в очередной раз выдвинул свою идею трансграничного углеродного налога. «Я попрошу Европу ввести налог на выбросы углерода на границах», – сказал он сотрудникам предприятия-автопроизводителя. «Те, кто производит грязную продукцию, должны платить», – добавил он¹⁹².

Однако осенью 2009 г. непопулярная для многих стран мира идея трансграничного углеродного налога была гарантированно обречена на неудачу: близилась Копенгагенская конференция ООН по климату, на которой предполагалось добиться создания новой глобальной климатической конструкции, призванной заменить Киотский протокол. Конструкция была рассчитана на

¹⁸⁹ Crumley B. Why Sarkozy Dropped His Beloved Carbon Tax. Time. 25 March 2010. URL: <http://content.time.com/time/world/article/0,8599,1975350,00.html> (дата обращения: 04.03. 2025).

¹⁹⁰ La Commission européenne contredit Sarkozy sur la taxe carbone aux frontières La Tribune, 21 Avr. 2010 URL: <https://www.latribune.fr/journal/edition-du-2104/-/406078/la-commission-europeenne-contredit-sarkozy-sur-la-taxe-carbone-aux-frontieres-.html> (дата обращения: 04.03. 2025).

¹⁹¹Proposée dès 2006 par le gouvernement de Dominique de Villepin, l'idée avait été reprise par Nicolas Sarkozy lors du Grenelle de l'Environnement. URL: <https://www.euractiv.fr/section/energie/news> (дата обращения: 04.03. 2025).

¹⁹² Sarkozy remet la taxe carbone aux frontières sur la table. Euractiv, 3 Sept. 2009. URL: <https://www.euractiv.fr/section/energie/news/sarkozy-remet-la-taxe-carbone-aux-frontieres-sur-la-table> (дата обращения: 04.03. 2025).

участие всех стран мира и должна была выглядеть привлекательной (как минимум, на стадии принятия). Поэтому ряд стран ЕС счёл, что вброс идеи трансграничного углеродного налога может заставить многие страны задуматься о рисках климатической повестки и негативно отразиться на результатах международных переговоров по климату. Не помогли даже привлечённые Саркози научные силы, такие как профессор знаменитой «Политехнической школы» Оливье Годар, который доказывал, что трансграничный углеродный налог может создать источник дохода, который позволил бы финансировать передачу технологий из стран Севера в страны Юга и создание механизмов финансирования, предусмотренных принятой в 2007 г. так называемой «Балийской дорожной картой» (предусматривающей «климатическое» финансирование развивающихся стран со стороны развитых). Однако довод этот выглядел сомнительно, учитывая, что немало развивающихся стран являются крупными экспортёрами продукции в страны ЕС, т.е. потенциальными жертвами нового налога, потери от которого вряд ли могли быть перекрыты «климатическим» финансированием. Поэтому вполне обоснованно Германия и Дания сочли неуместным продвижение трансграничного углеродного налога перед Копенгагенской конференцией, назвав эту меру «палкой для битья».

Как известно, Копенгагенская Конференция ООН по климату завершилась полным провалом: Стороны Рамочной Конвенции ООН об изменении климата не договорились об основных параметрах глобальной климатической конструкции. Возникшую после Копенгагена паузу в переговорном процессе по линии ООН Н. Саркози использовал для того, чтобы в очередной раз добиться признания своей инициативы по введению трансграничного углеродного налога. Не прошло и месяца с окончания Копенгагенской конференции, как Саркози уже в январе 2010 г. направил новое предложение в Брюссель. Чтобы усилить свою позицию, он привлек серьёзного союзника: премьер-министра Италии Сильвио Берлускони. В совместном письме с Берлускони Н. Саркози поручил председателю Еврокомиссии «без предварительных оговорок уточнить условия, на которых может быть создан такой механизм»¹⁹³, который затронет импорт из регионов за пределами Европы, которые «не борются с выбросами углерода». Письмо сопровождалось пиар-кампанией; идею углеродного протекционизма Саркози активно пропагандировал в СМИ, утверждая: «Экологический демпинг угрожает нашим рабочим местам, [и] было бы абсурдно облагать налогом французские компании, предоставляя конкурентное преимущество тем, кто находится в странах, загрязняющих окружающую среду»¹⁹⁴.

Во франко-итальянском письме утверждалось, что данная мера защищает европейскую промышленность, которая сталкивается с очень высокими ограничениями по сокращению выбросов CO_2 , в условиях конкуренции со стороны Бразилии,

¹⁹³ La Commission européenne contredit Sarkozy sur la taxe carbone aux frontières La Tribune, 21 Avr. 2010 URL: <https://www.latribune.fr/journal/edition-du-2104/-/406078/la-commission-europeenne-contredit-sarkozy-sur-la-taxe-carbone-aux-frontieres-.html> (дата обращения: 04.03. 2025).

¹⁹⁴ Ibid.

Китая или Южной Африки, в которых такие ограничения не действуют; именно тогда эта разница, получившая название «утечки углерода», и этот термин вошёл в оборот на уровне руководителей ведущих стран Европы. Еврокомиссии в письме высказывались претензии по поводу игнорирования проблемы «утечки углерода».

Ответ Евросоюза на письмо был осторожным, но в целом негативным. Еврокомиссия заявила, что она «признаёт риск утечки углерода», но при этом отметила, что она решила проблему с помощью системы бесплатного распределения прав на выбросы парниковых газов для отраслей, наиболее подверженных международной конкуренции. Комиссар по торговле Карел де Гухт напомнил, что он «всё ещё не поддерживает» такой налог, который «несёт в себе большие риски развязывания торговой войны»¹⁹⁵. Комиссия, сознавая непопулярность этой идеи среди 27 стран ЕС, особенно в Германии, постаралась затормозить инициативу Франции и Италии.

Встретив отпор предложениям, Н. Саркози пошёл на игру на грани блефа: он объявил, что Брюссель согласен уже в июне 2010 г. представить проработанную инициативу по трансграничному углеродному налогу. Это было явным преувеличением: Еврокомиссия давала лишь согласие на изучение вопроса и проработку оценочных предложений. Поэтому заявление Саркози пришлось дезавуировать от имени Брюсселя; по словам представителя ЕК, «в июне мы представим оценку, которая проанализирует, оправдают ли серьёзные экономические изменения использование других инструментов»¹⁹⁶.

После такого провала Франции пришлось взять длительную паузу в своих инициативах по углеродному налогу. Но это время было использовано не зря: уже к 2013 г. углеродный налог с карательными акцентами в адрес традиционной энергетики устраивал не только экологические НПО, но и практически всех экономистов, как левого, так и правого толка, которые были согласны с тем, что необходима более или менее корректная оценка цены за выбросы парниковых газов, связанные с ископаемыми источниками энергии. Поддерживалась и идея трансграничного углеродного налога; при этом эксперты откровенно заявляли, что препятствием является только отсутствие правильной политической «упаковки» инициативы, которая позволила бы обеспечить её успешное продвижение в ЕС и в мировом сообществе. На тот период с этим были проблемы: как отмечал экономист Даниэль Грос: «Экономическая основа налога на импорт углерода ясна. Его политический перевод сбивает с толку»¹⁹⁷.

Поэтому вновь избранный президент Франсуа Олланд, используя консенсус в экспертном сообществе и политикуме, вернулся к теме, повторив, казалось бы, уже один раз провалившийся ход Саркози: введение внутреннего

¹⁹⁵ Crumley B. Why Sarkozy Dropped His Beloved Carbon Tax. Time. 25 March 2010. URL: <http://content.time.com/time/world/article/0,8599,1975350,00.html> (дата обращения : 05.03.2025).

¹⁹⁶ La Commission européenne contredit Sarkozy sur la taxe carbone aux frontières La Tribune, 21 Avr. 2010 URL: <https://www.latribune.fr/journal/edition-du-2104/-/406078/la-commission-europeenne-contredit-sarkozy-sur-la-taxe-carbone-aux-frontieres-.html> (дата обращения: 05.03.2025).

¹⁹⁷ La Commission européenne contredit Sarkozy sur la taxe carbone aux frontières La Tribune, 21 Avr. 2010 URL: <https://www.latribune.fr/journal/edition-du-2104/-/406078/la-commission-europeenne-contredit-sarkozy-sur-la-taxe-carbone-aux-frontieres-.html> (дата обращения: 05.03.2025).

налога на выбросы углерода. Понимая непопулярность идеи в широких массах населения, Олланд пошёл на довольно примитивную уловку: поменял вызывающее аллергию название «углеродный налог». Вместо него в 2014 г. был внедрён т.н. внутренний налог на потребление энергоносителей¹⁹⁸, ранее называвшимся акцизом на потребление нефтепродуктов. Этот налог был принят в октябре 2013 г. и вступил в силу 1 апреля 2014 г. (начало 2014 бюджетного года). По размеру ставки он сразу занял четвёртое место после НДС, подоходного налога и налога на прибыль предприятий. Чтобы отвести массовый негатив по его поводу от центральной власти, правительство Франции возложило взимание этого налога на власти департаментов.

Впрочем, отвлечь внимание от истинного виновника введения нового налога не удалось: не прошло и нескольких лет, как налог стал причиной сильнеешего за последние десятилетия социального взрыва во Франции – движения «жёлтых жилетов». Такой сценарий был, разумеется, представим уже на стадии введения налога, который газета *Le Monde* не зря сразу же окрестила «фискальным и социальным кастетом», а реформу – «сложной и даже взрывоопасной»¹⁹⁹. Правда, это случилось уже во время президентства Э. Макрона; что касается Олланда, то его действия по «перекрашиванию» нефтяного акциза обошлись без особых эксцессов. Как отмечала *Le Monde*, Ф. Олланд был «прав в отношении формы, говоря, что вклад в энергетику климата не является новым налогом. В отличие от неудачной попытки Николя Саркози ввести налог на выбросы CO_2 , версия «налога на выбросы углерода» 2013 года технически состоит из простого изменения внутреннего налога на потребление энергоносителей (TICPE)»²⁰⁰. Что подтвердило правоту Д. Гроса, настаивавшего на важности политической «упаковки»; это работает, по крайней мере, какое-то время.

Что же касается трансграничного углеродного налога, то Ф. Олланд подтвердил свою готовность ввести этот европейский налог на выбросы углерода на экологической конференции 14 сентября 2012 г.²⁰¹ В июле 2013 г. правительство предложило европейскую «механику включения углерода» в рамках консультаций по Еврокомиссии по т.н. «Зелёному документу», посвящённому рамкам энергетической и климатической политики до 2030 г.²⁰² Предполагалось, что с помощью этого механизма импортёры промышленных товаров

¹⁹⁸ Франкоязычное наименование: Taxe intérieure de consommation sur les produits énergétiques (TICPE)

¹⁹⁹ Rémi Barroux et Laurence Caramel. Le retour de la taxe carbone, un casse-tête fiscal et social pour le gouvernement. *Le Monde*, 18 septembre 2013. URL: https://www.lemonde.fr/politique/article/2013/09/18/le-retour-de-la-taxe-carbone-un-casse-tete-fiscal-et-social-pour-le-gouvernement_3479933_823448.html (дата обращения: 05.03.2025).

²⁰⁰ Rémi Barroux et Laurence Caramel. Le retour de la taxe carbone, un casse-tête fiscal et social pour le gouvernement. *Le Monde*, 18 septembre 2013. URL: https://www.lemonde.fr/politique/article/2013/09/18/le-retour-de-la-taxe-carbone-un-casse-tete-fiscal-et-social-pour-le-gouvernement_3479933_823448.html (дата обращения : 05.03.2025).

²⁰¹ nementale, le 14 septembre 2012. Lui President. Les 60 engagements (№13.2). URL: <https://www.luiipresident.fr/francois-hollande/engagement/contribution-climat-energie-aux-frontieres-leurope-taxe-carbone-181> (дата обращения : 05.03.2025).

²⁰² Green paper 2030. Framework for climate and energy policies. European commission. Brussels. 27.03.2013. COM(2013)169final. URL: <https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2013:0169:FIN:en:PDF> (дата обращения: 05.03.2025).

должны будут понести затраты на квоты на выбросы углерода, равные тем, которые европейский производитель должен приобрести на рынке для производства аналогичной продукции. Министерство экологии и устойчивого развития Франции заверило президента в мае 2014 г., что Франция продолжает «продвигать этот проект среди других государств – членов ЕС»²⁰³.

Тем не менее, несмотря на все усилия и заявления французских официальных лиц по поводу продвижения этой инициативы, прогресса по ней не наблюдалось достаточно долго. На то существовал ряд причин, важнейшими из которых были:

1. Крах в 2012 г. первой попытки Евросоюзом реализовать идею трансграничного углеродного налога для пилотного сектора – гражданской авиации. Принятая Еврокомиссией директива включала, начиная с 2012 г., зарубежные авиакомпании, выполняющие рейсы в ЕС, в Европейскую систему торговли выбросами. Это означало, что они должны были бы покупать европейские разрешения на выбросы за каждый полёт, выполненный в европейский аэропорт, основываясь на существующих ценах на эти квоты. Мера встретила неожиданно жёсткий и организованный отпор со стороны США, Китая, России, Индии и ряда других стран. Столкнувшись с организованным противодействием, Евросоюз был вынужден не только отказаться от авиационного трансграничного углеродного налога, но и серьёзно пересмотреть идею распространения налога на другие сектора экономики;

2. Подготовка Парижской конференции ООН по климату (КС-21 РКИК ООН), на которой было подписано Парижское соглашение, заменившее собой Киотский протокол. Франция, как страна – председатель Конференции, предпринимала все возможные усилия для её успешного завершения, что было невозможно без консенсуса всех стран – Сторон РКИК ООН. Памятуя о недавнем агрессивном ответе ведущих стран мира на инициативу Евросоюза по трансграничному углеродному налогу в гражданской авиации, Олланд старался на глобальном уровне этот вопрос не поднимать.

Взамен этого, по уже накатанной схеме, Ф. Олланд вернулся к углеродному налогу как таковому и начал усиленно лоббировать его на глобальном уровне. Правда, в Парижское соглашение включить углеродный налог ему не удалось: в тексте собственно Соглашения он отсутствует вообще. Единственная релевантная ссылка на «роль стимулирования деятельности по сокращению выбросов, включая ... установление цены на углерод» (по сути – налога) содержится в п. 137 Решения Парижской конференции ООН по климату²⁰⁴. Причём этот пункт входит в раздел V «Заинтересованные круги, не являющиеся Сторона-

²⁰³ François Hollande a confirmé sa volonté de mettre en place une taxe carbone européenne à la conférence environnementale, le 14 septembre 2012. Lui President. Les 60 engagements (№13.2). URL: <https://www.lui-president.fr/francois-hollande/engagement/contribution-climat-energie-aux-frontieres-leurope-taxe-carbone-181> (дата обращения: 05.03.2025).

²⁰⁴ Рамочная конвенция ООН об изменении климата. Конференция Сторон. Двадцать первая сессия. Париж, 30 ноября–11 декабря 2015 года. Принятие Парижского соглашения. Предложение Председателя. Проект решения CP.21FCCC/CP/2015/L.9. URL: <https://unfccc.int/resource/docs/2015/cop21/rus/l09r.pdf> (дата обращения: 05.08.2024).

ми» и не имеет никакого отношения к обязательствам Сторон Соглашения.

Тем не менее, в преддверии Парижской конференции при содействии Олланда была сформирована коалиция из нескольких глав государств, руководителей международных организаций и местных органов власти, которая выступила с призывом к другим странам и всему бизнесу. В нём подчёркивается необходимость установления цен на углерод «для ускорения экологического перехода»²⁰⁵. Как подчеркнул Ф. Олланд, «если мы действительно хотим подать сигнал рынкам, чтобы компании могли делать свой выбор в наилучших экономических условиях, неизбежно возникает вопрос о ценах на углерод». Созданная по инициативе президента Всемирного банка Джима Ен Кима и директора Международного валютного фонда Кристин Лагард, эта группа (получившая название «Группа по ценам на углерод») стала весьма представительной по своему охвату: в неё вошли Франсуа Олланд и Ангела Меркель, Генеральный секретарь ОЭСР Анхель Гуррия, президент Чили Мишель Бачелет, премьер-министр Эфиопии Хайлемариам Десалень, президент Филиппин Бениньо Акино III, президент Мексики Энрике Пенья Ньето, губернатор Калифорнии Джерри Браун, мэр Рио-де-Жанейро Эдуардо Паес.

Показательным стало участие в этой группе А. Меркель, которая обычно без восторга относилась к экспериментам Франции в области углеродного налогообложения. Но в тот раз она продемонстрировала определённый сдвиг в позиции, заявив: «Низкоуглеродные технологии являются частью борьбы с глобальным изменением климата. Благодаря цене на углерод и глобальному рынку углерода мы поддерживаем инвестиции в эти экологически чистые технологии»²⁰⁶.

Такая активность при отсутствии реального упоминания углеродного налога в Парижском соглашении должна была рассматриваться как задел на будущее: как показала история с трансграничным углеродным налогом, Париж умеет играть «вдолгую».

Вернёмся к Евросоюзу, главный вопрос по поводу которого можно сформулировать так: почему ЕС, изначально демонстрировавший весьма скептическое отношение к французской инициативе трансграничного углеродного налога, решил её поддержать после Парижской конференции 2015г.? При этом имея в качестве опыта позорный проигрыш группе ведущих мировых держав при попытке ввести аналогичный налог для авиационных компаний этих стран.

На наш взгляд, здесь играют роль, как минимум, два фактора:

1. Заключение Парижского соглашения, которое имеет одно кардинальное отличие от Киотского протокола, а именно: если Протокол был рассчитан на два т.н. «Отчётных периода» (2008–2012 гг. и 2013–2020 гг.), то Соглашение – документ бессрочный. От Киотского протокола введение трансграничного углеродного налога могло отпугнуть некоторые страны,

²⁰⁵ Leaders and CEOs Declare Support for Carbon Pricing to Transform Global Economy, World Bank press release, November 30, 2015. <https://www.worldbank.org/en/news/press-release/2015/11/30/heads-of-state-and-ceos-declare-support-for-carbon-pricing-to-transform-global-economy>: (дата обращения : 05.03.2024).

²⁰⁶ Giulietta Gamberini. Climat: quand Hollande et Merkel plaident ensemble pour la tarification du carbone // La Tribune, 20 Oct 2015. URL: <https://www.latribune.fr/economie/international/climat-quand-hollande-et-merkel-plaident-ensemble-pour-la-tarification-du-carbone-515096.html> (дата обращения : 06.03.2025).

чего ЕС крайне опасался, пытаясь сохранить Протокол как глобальную конструкцию, из которой возможность выйти реально существовала как по итогам каждого периода (что сделала Россия в 2012 г.), так и в любое другое время (пример – США). Выход же из Парижского соглашения автоматически по причине окончания его исключён, а по любой другой причине – крайне затруднён процедурно, что испытал на себе президент США Д. Трамп, выведший в 2017 г. Штаты из Соглашения: процесс занял целых три года и завершился только накануне ухода Трампа из Белого дома (для сравнения: возвращение США в Парижское соглашение, проведённое новоизбранным Джоозефом Байденом, заняло всего месяц)²⁰⁷. Поэтому риском спровоцировать развал Соглашения введением трансграничного углеродного налога Евросоюз мог пренебречь;

2. Сама инициатива введения трансграничного углеродного налога была озвучена Евросоюзом в конце 2019 г., с расчетом на уход Д. Трампа и вступлением в должность президента США Дж. Байдена, на которого проецировались надежды ЕС не только на возвращение сотрудничества по климатической повестке, но и на поддержку инициативы трансграничного углеродного налога со стороны США.

Кроме этого, стоит отметить, что бытующая в некоторых СМИ трактовка отношений между Францией и ЕС по поводу инициативы по введению трансграничного углеродного налога как противоборства (и даже конфликта), на наш взгляд, является сильным упрощением. Разговоры о «брюссельской крепости», которая «парирует все нападения Парижа»²⁰⁸, годятся для громких газетных заголовков, но не дают адекватного понимания вопроса. На самом деле, говорить о каком-то неприятии Еврокомиссией идеи трансграничного углеродного налога нет смысла; более уместно говорить о детальной многолетней проработке вопроса и подготовке к его продвижению ровно тогда, когда для этого, по мнению ЕС, созреют политические условия.

Анализ показывает, что вопросы, замыкающиеся на трансграничное углеродное налогообложение, возникали уже в ходе разработки Европейской системы торговли выбросами, введённой в 2005 г. Директивой 2003/87/ЕС²⁰⁹. И это неудивительно: перспектива введения платежей за углерод сразу вызывала вопросы о конкурентоспособности европейских товаров относительно товаров тех стран, в которых такие выбросы отсутствуют. Поэтому примером подхода к «пограничной корректировке выбросов углерода» в Европейском союзе является разработанный в Директиве 2003/87/ЕС Критерий 11 Приложения III, который гласит,

²⁰⁷ Такой длительный срок объясняется тем, что заявка на выход из Соглашения не могла подаваться ранее прохождения трех лет с даты вступления Соглашения в силу (4 ноября 2016 года); к этому сроку еще приплюсовывался год, требующийся для утверждения заявки. В итоге тогда выход США из Соглашения формально произошел только 4 ноября 2020 года, на следующий день после президентских выборов, на которых победил Байден.

²⁰⁸ La Commission européenne contredit Sarkozy sur la taxe carbone aux frontières La Tribune, 21 Avr. 2010 URL: <https://www.latribune.fr/journal/edition-du-2104/-/406078/la-commission-europeenne-contredit-sarkozy-sur-la-taxe-carbone-aux-frontieres-.html> (дата обращения : 05.03.2024)

²⁰⁹ Directive 2003/87/EC of the European Parliament and of the Council of 13 October 2003 establishing a scheme for greenhouse gas emission allowance trading within the Community and amending Council Directive 96/61/EC URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A32003L0087> (дата обращения : 05.03.2025).

что национальные планы распределения европейских разрешений на выбросы «могут содержать информацию о том, каким образом будет учитываться наличие конкуренции со стороны стран или организаций за пределами Союза»²¹⁰. Однако на первом этапе внедрения системы торговли выбросами ни одно государство – член ЕС не воспользовалось этим критерием. Пересмотр в 2009 г. правил системы (Директива 2009/29/ЕС)²¹¹ добавил новые положения для решения проблемы «утечки углерода». В дополнение к разрешению бесплатного предоставления разрешений секторам, которые были особенно уязвимы для утечки, в Директиве также говорится, что «к 30 июня 2010 г. Комиссия должна представить Европейскому парламенту и Совету любые соответствующие предложения, которые могут предусматривать «включение в схему Сообщества импортёров продуктов, которые производятся секторами или подсекторами [подверженными риску утечки углерода]». Основные параметры механизма трансграничного углеродного налога, заложенные в рамках пересмотра в 2009 г. правил системы торговли выбросами, представлены в табл. 6.

Табл. 6. Характеристики механизма трансграничного углеродного налога, заложенные в рамках пересмотра в 2009 г. правил Европейской системы торговли выбросами (Директива 2009/29/ЕС)

1	Правовая база	Ст. 10b(1)(b) Директивы 2009/29/ЕС
2	Декларируемая мотивация	Решение проблемы утечки углерода
3	Исключения	Страны, участвующие в глобальном соглашении по климату
4	Сфера распространения механизма	Опция 1: Товары из стран, которые не участвуют в глобальном соглашении по климату в части сокращения выбросов Опция 2: Товары из стран, в которых отсутствует углеродная цена в секторах, включённых в систему торговли выбросами ЕС
5	Секторальное покрытие	Опция 1: Товары, подверженные риску утечки углерода (методология не определена) Опция 2: Товары, определённые ст. 10a Директивы по системе торговли выбросами ЕС как подверженные риску «утечки углерода»

²¹⁰ Directive 2003/87/EC of the European Parliament and of the Council of 13 October 2003 establishing a scheme for greenhouse gas emission allowance trading within the Community and amending Council Directive 96/61/EC URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A32003L0087> (дата обращения : 05.01.2025)

²¹¹ Directive 2009/29/EC of the European Parliament and of the Council of 23 April 2009 amending Directive 2003/87/EC so as to improve and extend the greenhouse gas emission allowance trading scheme of the Community. URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:32009L0029> (дата обращения : 05.01.2025)

6	Налогооблагаемая база для расчёта налога на импортируемую продукцию	Бенчмарк – эквивалент средних выбросов по соответствующим товарам в ЕС с учётом вычитаемой доли бесплатных разрешений на выбросы
7	Налогооблагаемая база для расчёта налога на импортируемую продукцию	Не определена, но должна соответствовать правилам ВТО

Источник: Directive 2009/29/EC of the European Parliament and of the Council of 23 April 2009 amending Directive 2003/87/EC so as to improve and extend the greenhouse gas emission allowance trading scheme of the Community. URL: <https://eurlex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:32009L0029> (дата обращения: 05.01.2025).

Хотя это положение прямо открывает дверь для механизма трансграничного углеродного налога на импорт, далее также оговаривается, что «любые принимаемые меры должны соответствовать принципам Рамочной конвенции Организации Объединённых Наций об изменении климата (РКИК ООН), в частности принципу общей, но дифференцированной ответственности и соответствующих возможностей, с учётом особого положения наименее развитых стран (НРС). Меры также должны были бы соответствовать международным обязательствам Сообщества, включая «обязательства по соглашению ВТО» (п. 25 преамбулы Директивы)²¹².

Несмотря на эти положения, никаких предложений по «системам выравнивания выбросов углерода» от стран ЕС не поступило. Вместо этого государства – члены ЕС решили проблему возможной потери конкурентоспособности отраслей промышленности ЕС, предоставив бесплатные льготные разрешения на выбросы своим энергоёмким отраслям промышленности.

В ходе подготовки третьей фазы системы торговли выбросами (2013–2020 гг.) Европейской комиссией было разработано неофициальное предложение, включавшее новую ст. 29, в которой устанавливались «Требования к импорту в будущем»²¹³. Оно должно было применяться к продуктам, подверженным риску утечки углерода или недобросовестной международной конкуренции, до тех пор, пока торговые партнёры не возьмут на себя обязательство «проводить поддающиеся проверке действия по сокращению выбросов парниковых газов, сопоставимые с действиями, предпринятыми Сообществом»²¹⁴ [16]. Статья 29 предлагала использовать бенчмаркинг для расчёта налога на импортируемую продукцию; в качестве такового предполагалось использовать эквивалент средних выбросов по соответствующим товарам в ЕС. При этом учитывалось, что далеко не весь объём раз-

²¹² Directive 2009/29/EC of the European Parliament and of the Council of 23 April 2009 amending Directive 2003/87/EC so as to improve and extend the greenhouse gas emission allowance trading scheme of the Community. URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:32009L0029> (дата обращения : 05.01.2025).

²¹³ Condon M., Ignaciuk A. Border Carbon Adjustment and International Trade: A Literature Review. OECD Trade and Environment Working Papers 2013/06. URL: <https://www.oecd-ilibrary.org/docserver/5k3xn25b386c-en.pdf?expires=1648973123AE384E4> (дата обращения : 08.01.2025).

²¹⁴ Ibid.

решений подлежит продаже на аукционах; значительная их доля распределяется бесплатно; в этой связи ставки налогов для импортируемых товаров предлагалось корректировать на основе соотношения платных и бесплатных разрешений в каждом промышленном секторе ЕС. В конечном итоге, однако, этот вариант не был включён в опубликованное предложение по третьей фазе системы торговли и не был использован для корректировки Директивы 2009/29/ЕС. Вместо этого ст. 10b Директивы в измененной редакции предписывала Еврокомиссии оценивать риски утечки углерода «в свете результатов международных переговоров и степени, в которой они приводят к глобальному сокращению выбросов парниковых газов», что должно сопровождаться «соответствующими предложениями»²¹⁵.

Варианты политических действий, перечисленные в ст. 10b, включали:

- 1) бесплатное распределение разрешений;
- 2) включение импортёров в систему торговли выбросами ЕС;
- 3) конкретные меры по предотвращению утечек из сектора электроэнергетики.

В итоге можно сделать вывод, что уже в 2013 г. пересмотренная Директива ЕС содержала предварительную версию правовой основы для механизма трансграничного углеродного налога. В частности, в п. 25 преамбулы дополнительно уточнялось, что энергоёмкие отрасли промышленности, которые, как определено, подвержены значительному риску утечки углерода, могут получать больший объём бесплатных разрешений на выбросы или может быть внедрена эффективная система выравнивания нагрузки, связанной с выбросами углерода с целью обеспечения сопоставимой нагрузки на установки из Сообщества, которые подвергаются значительному риску утечки углерода, и на аналогичные установки из третьих стран. Такая система могла бы применять к импортёрам требования, которые были бы не менее благоприятными, чем применяемые к установкам в пределах Сообщества, например, требуя отказа от субсидий.

Следующая попытка внедрения трансграничного углеродного налога в рамках ЕС была предпринята сразу после принятия Парижского соглашения – в феврале 2016 г., и ожидаемо инициатором опять оказалась Франция. В Еврокомиссию был направлен неофициальный документ, в котором предлагалось разработать новый механизм трансграничного углеродного налога на основе включения импортируемых товаров в систему торговли выбросами ЕС. Товары, которые предлагалось обложить таким образом, должны были отвечать трём критериям:

- 1) Высокая углеродоёмкость и значительная доля в общих выбросах парниковых газов в Европе;
- 2) Простота в определении углеродного следа;
- 3) Ограниченное воздействие на сектор переработки (даунстрим).

В предложении также подчёркивалась необходимость постепенного внедрения, например, в секторы с низким воздействием на торговлю. В нём также предлагался упрощённый процесс внедрения, который не потребовал бы более серьёзных законодательных мер, нежели внесение поправок в Директиву 2009/29/

²¹⁵ Mehling M.A. et al. Designing border carbon adjustments for enhanced climate action. American Society of International Law, 2019. <https://www.cambridge.org/core/journals/american-journal-of-international-law/article/designing-border-carbon-adjustments-for-enhanced-climate-action/BF4266550F09E5E4A7479E09C047B984> (дата обращения : 08.01.2025)

ЕС. В этом неофициальном документе также предлагалось протестировать новый механизм в такой отрасли, как цементный сектор, который соответствовал бы трём вышеуказанным критериям и имел бы низкую интенсивность торговли. Под последним понималось потенциально низкое влияние импорта на внутренний рынок; такой подход к выбору пилотного сектора имел под собой веские основания: введение механизма для товаров, от импорта которых ЕС зависим критически, могло привести к негативным последствиям для экономики. В случае с цементным сектором это было маловероятно, поскольку в ЕС он обладал довольно высокой конкурентоспособностью, и начиная с 2009 г. экспорт клинкер-цемента из ЕС постоянно рос; доходы от него в 2014 и 2015 гг. превышали 400 млн евро²¹⁶. Как и в случае с предыдущими предложениями, правовой основой была ст. 10b(1)(b) Директивы 2009/29/ЕС. Основные параметры механизма трансграничного углеродного налога, заложенные в предложении по пилоту в цементной отрасли (2016 г.), представлены в табл. 7.

Табл. 7. Основные параметры механизма трансграничного углеродного налога ЕС, заложенные в предложении по пилоту в цементной отрасли (2016 г.)

1.	Правовая основа	Статья 10b(1)(b) Директивы 2009/29/ЕС
2.	Мотивация	Устранение утечки углерода
3.	Исключения	Импорт цемента из стран с адекватными мерами по сокращению выбросов и/или ценами на содержание углерода, эквивалентными ценам ЕС
4.	Охват стран	Не определён, механизм фокусируется на импорте конкретного товара
5.	Секторальный охват	Цементная отрасль, импорт клинкер-цемента
6.	Налогооблагаемая база для расчёта налога на импортируемую продукцию	Средние выбросы от производства в ЕС (или меньше, если можно доказать более низкие выбросы) за минусом цены европейских бесплатных разрешений на выбросы
7.	Налогооблагаемая база для расчёта налога на экспортируемую продукцию	Не определено, но должно соответствовать нормам ВТО

Источник: составлено автором.

Отличие неофициального документа 2016 г. от предложения 2009 г. – в большей детализации и более осторожных рекомендациях по внедрению трансграничного углеродного налога. В документе рекомендуется использование отраслевого пи-

²¹⁶ Competitiveness of the European Cement and Lime Sectors. Summary of the final report. European Union, 2018 URL: http://publications.europa.eu/resource/cellar/06d2851d-07cd-11e8-b8f5-01aa75ed71a1.0001.01/DOC_1 (дата обращения: 21.12.2024).

лота в качестве тестового примера для сокращения доли бесплатных разрешений на выбросы в рамках системы торговли выбросами ЕС. Последние обвиняются в том, что они создают высокую непредвиденную прибыль, но не предотвращают утечку углерода. Причиной утечки называется импорт дешёвого клинкер-цемента в ЕС, являющийся непосредственным объектом воздействия нового механизма.

В неофициальном документе также приводятся доказательства и данные о потенциальной утечке углерода в цементном секторе, и говорится, что для любого распространения нового механизма на другие секторы потребуется предварительное исследование воздействия. Кроме того, в предложении проработан вопрос использования существующих таможенных норм в новом механизме, и прежде всего, т.н. «Единого административного документа таможенных служб ЕС» для расчёта объёма разрешений на выбросы, необходимых для покрытия импорта (это новое положение предполагалось включить в Директиву 2009/29/ЕС).

Подведём некоторые итоги: историю возникновения в ЕС механизма трансграничного углеродного налога вряд ли стоит интерпретировать в терминах идейной полемики между аппаратом Еврокомиссии и странами-инициаторами (Францией, Италией, Нидерландами), завершившейся победой последних. Скорее, уместно говорить об общности взглядов на этот налог; разногласия касались в основном сроков введения инициативы и её словесной «упаковки» для потенциально включаемых в неё стран. Мотивами для кажущейся осторожности Еврокомиссии по отношению к данной инициативе были не её очевидная несовместимость с нормами международного права, а опасения того, что перспектива углеродных платежей в пользу ЕС вызовет отказ ряда стран от участия в глобальных климатических конструкциях. Как только в жёсткое по условиям участия Парижское соглашение вступили почти все страны мира, Евросоюз решил, что этими рисками (равно как и протестами ряда стран) можно пренебречь. К чему приведёт такая тактика – покажет время, но стоит отметить, что уязвимость Евросоюза по отношению к участию ведущих мировых держав в Парижском соглашении остаётся очень высокой. И перспектива их выхода из Соглашения может стать весьма эффективным способом добиться от Евросоюза отказа от продвижения инициативы *СВАМ* либо, (как минимум), серьёзного пересмотра этого механизма с учётом интересов стран-экспортёров.

Что же касается мотивации ЕС к разработке и продвижению такого механизма, как *СВАМ*, то её можно разделить на четыре ведущих типа:

1. Амбиции ЕС как самопровозглашённого «климатического лидера», на которых базируется озвучиваемое право ЕС на «борьбу с утечкой углерода», позиционируемое в качестве вклада ЕС в сокращение глобальных выбросов парниковых газов в странах за пределами ЕС (аргументация рассмотрена выше);

2. Банальный протекционизм, намерение ЕС поддержки собственной промышленности, плохо завуалированное климатической риторикой (речь идёт об отмене бесплатных разрешений на выбросы, которая анализировалась выше);

3. Геополитические цели внешней экспансии ЕС, реализуемые в экстерриториальном навязывании суверенным странам своих паттернов развития и норм регулирования; эта мотивация особенно критикуется развивающимися странами, обвиняющими ЕС в «экологическом колониализме»;

4. Техничко-экономические ограничения, заложенные в «Зелёном курсе» ЕС, преодолеть которые Евросоюз намеревается при помощи *СВАМ*; речь идёт, прежде всего, об амбициозных обязательствах ЕС по линии «Зелёного курса» и Парижского соглашения, выполнить которые, Евросоюз, как показано выше, не в состоянии только за собственный счёт. В свете этого *СВАМ* однозначно характеризуется как механизм, через который Евросоюз пытается заставить другие страны платить за его климатические амбиции.

Глава IV

Пограничный корректирующий углеродный механизм ЕС: действия и противодействия

Запуск механизма

Исходная версия *СВАМ* базировалась на подходе, озвученном в декабре 2019 г., когда Европейская комиссия презентовала так называемый «Европейский зелёный курс», в соответствии с которым рассматривалась возможность введения «пограничного корректирующего углеродного механизма». В подтверждение этого Европарламент 17 марта 2021 г. принял соответствующую резолюцию о старте *СВАМ* в рекордно короткие сроки – к 2023 г. Тем самым на разработку механизма во всех деталях и на его введение было отпущено каких-то полтора года. Этот же срок был изначально отпущен и странам, и корпорациям - адресатам *СВАМ*.

На разработку и продвижение механизма Еврокомиссия бросила все лучшие силы, этой задаче был придан чрезвычайный статус. К её решению был привлечён не только профильный первый вице-президент ЕК Франц Тиммерманс, но также все руководители Еврокомиссии, так или иначе причастные к теме, в т.ч. еврокомиссар по торговле Фил Хоган, еврокомиссар по экономике и финансам Паоло Джентилони, еврокомиссар по энергетике Кадри Симсон и другие. Перед этой топ-командой была поставлена задача обеспечить продвижение *СВАМ* в соответствии с «Дорожной картой», которая предусматривала: принятие предложений Еврокомиссией во 2-м квартале 2021 г. и представление согласованного документа в июне 2021 г.

Обращал на себя внимание беспрецедентно короткий срок, отведённый на разработку деталей такого сложного механизма и на получение обратной связи от заинтересованных сторон; если учесть, что в число таких сторон входили, прежде всего, организации бизнес-сообщества, включающие большое количество компаний и требующие немало времени на согласование общих позиций, нетрудно понять, что это было сделано намеренно. Необычной для ЕС была чрезвычайно и низкая степень проработанности новой инициативы, представленной заинтересованным сторонам для получения комментариев. Такое отсутствие какой-либо конкретики относительно предлагаемых мер в высшей степени было нехарактерно для ЕС и свидетельствовало о крайней спешке, при которой в жертву срокам приносились многолетние традиции ЕС по подробной

и обстоятельной проработке любых вопросов. В качестве потенциальных вариантов мер в защите промышленности Еврокомиссия обозначила следующие:

— введение НДС для всех товаров, реализуемых в ЕС (данный налог будет распространяться как на зарубежных, так и на внутренних производителей);

— введение пограничного налога на импорт отдельных углеродоёмких видов продукции (с корреляцией его размера со стоимостью выбросов CO_2 в рамках системы торговли выбросами парниковых газов ЕС);

— распространение действия системы торговли выбросами парниковых газов ЕС на «углеродный след» импортных товаров – в этом случае их экспортёрам/производителям придётся приобретать европейские разрешения на выбросы (в качестве более мягкой альтернативы возможно отведение определённого количества квот отдельным экспортёрам – странам или корпорациям).

На том этапе разработки не удалось преодолеть ряд существенных неопределённостей в разрабатываемом механизме. К важнейшим параметрам, которые не были определены в исходной версии, можно отнести:

1) в части налогооблагаемой базы:

— отсутствие чёткого представления о том, какие виды импортируемой продукции будут включены. Дебатировалось включение таких отраслей, как чёрная и цветная металлургия, химия, цементная промышленность, нефтепереработка, минеральные удобрения, электроэнергия;

— неясность в подходе относительно типа «углеродного следа», подлежащего налогообложению: он может рассчитываться как по объёму выбросов только на предприятии-производителе (прямые выбросы), так и по объёму выбросов по всему циклу создания продукта (т.н. «полный углеродный след», включающий прямые и косвенные выбросы). Последняя опция не только создавала технические трудности как при собственно расчёте, так и при верификации, но и увеличивала финансовую нагрузку на экспортёров. Кроме того, рассматривалась опция взимания налога на разницу между углеродоёмкостью экспортируемой продукции и нормативом, установленным в ЕС (т.н. «бенчмарком»);

— слабая готовность методической базы для расчётов «углеродного следа» по многим видам импортируемой продукции; по оценкам европейских экспертов, разработка полного пакета методологий по всем видам подлежащей налогообложению продукции могла занять до нескольких лет.

2) в части предполагаемых ставок налога:

— ставки пограничного налога предполагались на уровне цен на европейские разрешения на выбросы в рамках системы торговли выбросами ЕС. Цены на разрешения в 2018–2020 гг. варьировали в диапазоне 7–25 евро за тонну CO_2 -эквивалента, и прогнозный диапазон оценивался экспертами в широком коридоре 25–50 евро за тонну CO_2 -эквивалент $\pm 25\%$, что само по себе создавало большую степень неопределённости (например, по оценке *Bloomberg*, эта цена предполагалась на уровне 40 евро/т в 2021 г.)²¹⁷;

²¹⁷ EU Carbon Tax Could Cost Russia 33Bln Euros. URL: <https://www.themoscowtimes.com/2020/07/07/eu-carbon-tax-could-cost-russia-33bln-euro-a70812> (дата обращения: 09.01.2025).

— к тому же этот ценовой прогноз в основном отражал ситуацию на стадии разработки *СВАМ* (2019 г.), когда была актуальна цель ЕС по 40% сокращению выбросов. Ужесточение цели до 55% при весьма скромном потенциале в этой части предприятий ЕС (на многих из которых все технические возможности по сокращению выбросов были уже исчерпаны) могла вызвать ажиотажный спрос на квоты. До какого уровня такая ситуация могла разогнать цены, оставалось неясным;

— неясным оставалось и влияние такого фактора снижения цен, как возможный импорт в ЕС сокращений выбросов в рамках формирующихся рыночных механизмов Парижского соглашения (ст. 6, п. 2 и 4 Соглашения). Незавершённость переговорного процесса по этим механизмам не давала возможности определить, какие же инструменты будут признаны легитимными для купли-продажи в рамках Парижского соглашения. От типа инструмента напрямую зависят издержки на его генерацию, поскольку если в случае реальных проектов сокращения выбросов они могут быть существенными, то в случае таких эфемерных активов, как «эффект от адаптации» или «избежание выбросов» издержки стремятся к нулю (или к стоимости бумаги на написание проектного документа);

— наконец, сохранялся вопрос о лимитах допуска подобных сокращений на европейский рынок. В рамках Киотского протокола такие лимиты на допуск сокращений по линии механизмов Протокола существовали. Тот факт, что качество некоторых инструментов, предлагавшихся по линии Парижского соглашения, могло оказаться существенно ниже с точки зрения задач глобального сокращения выбросов, чем «киотские» инструменты, давал основания для жёстких квот на их доступ на европейский рынок. Между тем, никакой информации о таком квотировании от Еврокомиссии на тот момент не поступало, что добавляло неопределённости по объёмам предложения сокращений на европейском рынке и, соответственно, по их цене.

Неопределённость в формате механизма *СВАМ* была отчасти преодолена в том проекте регулирующего документа, который был официально опубликован ЕС 14 июля 2021 г.

Данная версия *СВАМ* опиралась на систему торговли сокращениями выбросов ЕС. Основная единица механизма – сертификат *СВАМ* – привязана к единице разрешения на выбросы и является её эквивалентом. Сертификаты *СВАМ* выражены в тоннах выбросов парниковых газов, содержащихся в импортируемых товарах. Но, чтобы избежать перетока инструментов, было предложено выдавать сертификаты *СВАМ* отдельно от европейских разрешений на выбросы, и оба этих инструмента не будут взаимозаменяемыми.

Предусмотрено, что цена сертификатов *СВАМ* будет коррелировать со средней ценой европейских разрешений на выбросы. При определении количества необходимых сертификатов будет учитываться доля бесплатного распределения, на которое имеют право производители сопоставимой продукции в ЕС. Также предложена была возможность вычетов из стоимости сертификатов *СВАМ* для отражения прямой платы за выбросы парниковых газов, действующей в стране происхождения товара.

Товарные группы, охваченные *СВАМ*, включают цемент, азотные удобрения и сырьё для них, чугун, сталь и алюминий, и продукцию из них, а также элек-

троэнергию. Предусмотрены, впрочем, исключения из этого режима: *СВАМ* не применяется к электроэнергии, произведённой в исключительной экономической зоне (ИЭЗ) государств-членов и импортируемой в ЕС. Такая электроэнергия маркируется как «происхождение из ЕС» и, таким образом, не подпадает под действие Регламента *СВАМ*. Следовательно, такая электроэнергия не подлежит обязательствам по отчётности в течение переходного периода и не будет подлежать обложению в соответствии с правилами *СВАМ* с 2026 г.

Было решено, что к концу переходного периода (2023–2025 гг.) Европейская комиссия оценит, как работает *СВАМ* и следует ли корректировать его охват, либо расширяя его для более полного охвата цепочки создания стоимости (распространяя налог по цепочке углеродного следа), либо увеличивая охват продукции в рамках выбранных секторов или в иных отраслях.

Начиная с 2026 г., право ввозить на рынок ЕС товары, подпадающие под действие *СВАМ*, будут иметь только импортёры с разрешением, выданным компетентным органом *СВАМ*. Эти уполномоченные декларанты должны обратиться за разрешением на импорт в компетентный орган по месту своей регистрации. Предусмотрено, что каждое государство – член ЕС будет создавать новые органы управления для администрирования продаж, перепродаж, аннулирования и надзора за управлением сертификатами *СВАМ*. *СВАМ* планировалось вводить поэтапно начиная с 2023 г. Правда, изначально предполагалось, что импортёры товаров из ЕС, охватываемых *СВАМ* или представляющие их декларанты должны будут зарегистрироваться в Управлении *СВАМ* ЕС, где также предполагалась для них возможность купить сертификаты *СВАМ*. Однако в дальнейшем после острых дискуссий было решено создать в странах ЕС национальные органы по *СВАМ* (т.н. Национальные компетентные органы государств-членов), в котором учреждён импортёр, в которые указанные функции передаются. Цена сертификатов будет рассчитываться в зависимости от средней еженедельной аукционной цены европейских разрешений на выбросы, выраженной в евро/тонну выброшенного CO_2 . Перед полным внедрением механизма предусматривается переходный период (2023–2025 гг.), когда обязательства импортёров будут ограничиваться отчётом о своих выбросах на ежеквартальной основе – без необходимости покупать и сдавать сертификаты (2023–2025 гг.) или подавать ежегодную декларацию (2023–2025 гг.). Переходный период рассматривается как пилотный и обучающий для всех участников механизма (импортёров, производителей и органов власти) и как период сбора информации о заложенных в импортируемые товары выбросах для уточнения методологий их расчёта на следующий период.

Подбор товарных групп в рамках *СВАМ* рассчитан (после полного поэтапного внедрения) на охват более 50% выбросов в секторах, включённых в систему торговли выбросами ЕС. Что же касается косвенных выбросов, то предполагалось, что они будут включены в сферу действия после переходного периода для некоторых секторов (цемент и удобрения) на основе определённой методологии, изложенной в Исполнительном регламенте, опубликованном 17 августа 2023 г., и сопроводительном руководстве к нему.

В 2026 г. намечено расширить список налогооблагаемых товаров; под риск попадают нефть, СПГ, медь и другие цветные металлы, продукция основной химии и нефтехимии, бумага и целлюлоза; по данным экспертов Всемирного экономического форума, Европарламент обозначил намерение включить в 2026 г. в *СВАМ* пластмассы, продукцию химической промышленности, а к 2030 г. – всех секторов, охваченных Европейской системой торговли выбросами ЕС. Дата введения собственно налога – 1 января 2026 г.

Импортёрам товаров из ЕС, охватываемых *СВАМ* или представляющим их декларантам вменяется в обязанность провести верификацию выбросов, связанных с их импортом, силами уполномоченной третьей стороной (верификатором). Эта верификация также может быть выполнена экспортирующими производителями из третьих стран (для каждого производственного объекта/установки) путём запроса на включение в базу данных *СВАМ*. Такая регистрация действительна в течение 5 лет. Импортёр/декларант также может выбрать использование значений удельных выбросов на единицу продукции по умолчанию вместо верификации выбросов. Эти значения будут основаны на литературе и других доступных данных о производстве в конкретной третьей стране. При отсутствии таких данных такое значение по умолчанию будет основано на 10% наихудших показателей производителей ЕС²¹⁸.

Импортёры должны подавать декларацию по *СВАМ* в орган до 31 мая каждого года за предыдущий календарный год. Каждый уполномоченный декларант должен будет сдавать компетентному органу количество сертификатов, соответствующих встроенным выбросам в его декларации. В своей декларации импортёр может потребовать сокращения количества сертификатов *СВАМ*, которые будут переданы для учёта цен на углерод, уплаченных в стране происхождения. Декларанты могут приобретать сертификаты *СВАМ* в течение всего года, и цена будет определяться еженедельно на основе средних недельных цен на аукционных системы торговли выбросами ЕС. Декларанты должны иметь сертификаты, эквивалентные 80% выбросов, заложенных в импорте, в конце каждого квартала. Количество сертификатов будет основываться на значениях по умолчанию. Сверка проводится один раз в год, поскольку импортёры должны будут подать декларацию до 31 мая после отчётного года и компенсировать объём выбросов, связанных с экспортом, имеющимися у них сертификатами. Любые затраты на выбросы углерода, понесённые в стране производства, могут быть вычтены из подлежащих оплате сертификатов *СВАМ*. Кроме того, количество сертификатов будет отражать бесплатные разрешения на выбросы, предоставляемые каждому конкретному сектору в соответствии с системой торговли выбросами ЕС.

Как нетрудно понять, даже по стандартам ЕС предлагаемый механизм является очень сложным и трудноуправляемым. В ходе пилотного периода, начавшегося в 2023 г., это поняли и в Еврокомиссии. В частности, одно из открытий, сделанных за прошедшие два года с момента утверждения механизма, состояло в том, около 90% импортёров, с которых ЕС намеревался взимать платежи

²¹⁸ EU Carbon Permits increased 2.31 EUR or 2.86% since the beginning of 2022. Trading Economics, 2022 URL: <https://tradingeconomics.com/commodity/carbon> (дата обращения: 09.01.2025).

по *СВАМ*, являются мелкими компаниями, на которых приходится всего 1% выбросов, подлежащих обложению. Сами разработанные правила при ближайшем рассмотрении оказались излишне усложнёнными и создающими непропорциональную бюрократическую нагрузку на всех участников механизма.

Поэтому Еврокомиссия разработала и приняла Пакет упрощения *СВАМ*: в рамках первого пакета *Omnibus* от 26 февраля 2025 г. Комиссия предложила ряд изменений с неожиданно самокритично обозначенной целью «упрощения *СВАМ* и сокращения бюрократической волокиты»²¹⁹.

В частности, было предложено облегчить положение небольших импортёров, введя новое минимальное пороговое освобождение от участия в *СВАМ* при импорте с углеродным следом в размере менее 50 т CO₂-эквивалента. Это позволило Еврокомиссии сохранить для платежей 99% выбросов в рамках *СВАМ*, при этом освободив около 90% импортёров. Для оставшихся в рамках *СВАМ* были предложены некоторые изменения, облегчающие бюрократическую нагрузку по соблюдению обязательств по линии *СВАМ* в части авторизации декларантов, расчёта выбросов и управления финансовой ответственностью в рамках *СВАМ*. В качестве такой меры было предусмотрено, что с начала 2025 г. декларанты могут подать заявку на получение статуса «уполномоченного декларанта *СВАМ*» через Реестр *СВАМ*. Их заявка будет обработана Национальным компетентным органом государства – члена ЕС, в котором они учреждены. Этот статус уполномоченного декларанта *СВАМ* станет обязательным с 1 января 2026 г. для импорта товаров, охваченных *СВАМ*, на таможенную территорию ЕС.

С января 2025 г. запущен новый раздел портала реестра *СВАМ*, который позволяет операторам установок за пределами ЕС загружать и делиться данными об установках и выбросах с отчитывающимися декларантами в упрощённом порядке, вместо того чтобы отправлять их каждому декларанту отдельно. Портал позволяет операторам обеспечивать конфиденциальную обработку бизнес-данных. Затем отчитывающиеся декларанты могут автоматически заполнять свои отчёты *СВАМ* этими данными о выбросах, чтобы выполнить свои обязательства по отчётности. Декларанты *СВАМ* смогут получить также информацию, предоставленную операторами установок из стран, не входящих в ЕС, в Переходном реестре.

Критерии оценки

Упрощение процедур *СВАМ*, проводимое Еврокомиссией, как нетрудно понять, не меняет сути этого механизма, которая самой ЕК преподносится чрезвычайно пафосно: «*СВАМ* – это инструмент ЕС, позволяющий установить справедливую цену на углерод, выбрасываемый при производстве углеродоёмких товаров, поступающих в ЕС, а также стимулировать более чистое промышленное производство в странах, не входящих в ЕС»²²⁰ (выделение оригинала сохранено).

²¹⁹ Carbon Border Adjustment Mechanism – European Commission. 26.02.2025. URL: https://taxation-customs.ec.europa.eu/carbon-border-adjustment-mechanism_en (дата обращения: 10.03.2025).

²²⁰ Carbon Border Adjustment Mechanism – European Commission. 26.02.2025. URL: https://taxation-customs.ec.europa.eu/carbon-border-adjustment-mechanism_en (дата обращения: 10.03.2025).

«ЗЕЛЁНАЯ» ЭКСПАНСИЯ ЕС

Как мы видим, справедливость в этом тексте выделяется особо. А так как любые ссылки на справедливость, озвучиваемые европейскими политиками, сразу вызывают подозрение, попробуем разобраться, что под этим подразумевается.

Климатическая справедливость – это, прежде всего, концепция, поддерживаемая развивающимися странами, которая признаёт влияние капиталистической экспансии и потребительства на планету, и, что ещё важнее, то, как они по-разному влияют на богатых и бедных. При этом развитые страны обвиняются в сверхпотреблении, становящемся причиной излишних выбросов парниковых газов²²¹.

Как выглядит с этой точки зрения ситуация с ЕС, ведущего массовые закупки овестествлённых выбросов парниковых газов? Зависимость от импорта карбоноёмкой продукции у стран Евросоюза велика, и обеспечению ею ЕС уделяет первостепенное внимание. Объясняется это просто: в углеродном следе всех потребляемых странами ЕС товаров доля импортируемых эмиссий составляет более 30%. По данным на 2024 г. Китай был крупнейшим экспортером выбросов в ЕС, на его долю приходилось 8,5% выбросов, потребленных ЕС, за ним следовали Россия (4,8%), США и Индия (обе по 1,6%)²²². (рис. 5).

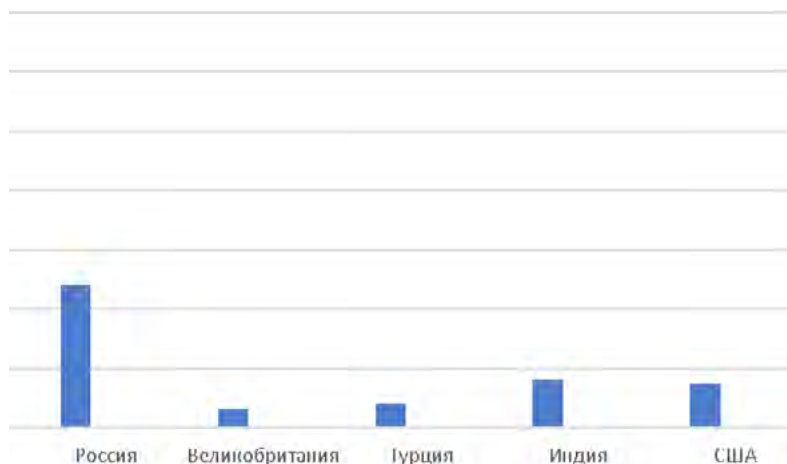


Рис. 5. Доля импорта из отдельных стран мира в общем потреблении ЕС эмиссии парниковых газов (в %, на 2024 г.)

Источник: Axelsson, K. et al. Consumption-driven emissions: new opportunities for EU climate mitigation. June 2024. Stockholm Environment Institute. [https://www.sei.org/publications/consumption-emissions-opportunities-eu-climate-mitigation/#:~:text=More%20than%2030%25%20of%20the,and%20India%20\(both%201.6%20%25\)](https://www.sei.org/publications/consumption-emissions-opportunities-eu-climate-mitigation/#:~:text=More%20than%2030%25%20of%20the,and%20India%20(both%201.6%20%25).). (дата обращения: 09.03.2025).

²²¹ Curtis Lam. Explainer: What Is Climate Justice and Why Is It Important? Earth.Org, 01.04.2023. URL: <https://earth.org/what-is-climate-justice/> (дата обращения: 10.03.2025).

²²² Axelsson, K. et al. Consumption-driven emissions: new opportunities for EU climate mitigation. June 2024. Stockholm Environment Institute. [https://www.sei.org/publications/consumption-emissions-opportunities-eu-climate-mitigation/#:~:text=More%20than%2030%25%20of%20the,and%20India%20\(both%201.6%20%25\)](https://www.sei.org/publications/consumption-emissions-opportunities-eu-climate-mitigation/#:~:text=More%20than%2030%25%20of%20the,and%20India%20(both%201.6%20%25).). (дата обращения: 09.03.2025)

В целом по данным на 2023 г. общий углеродный след импортируемых ЕС товаров, включенных в механизм СВМ, составлял 258 млн т. CO_2 . По отраслевому ЕС происхождению в импортированной эмиссии преобладает продукция черной металлургии и алюминий - соответственно, 134 млн т. и 67 млн т. CO_2 ²²³ (полный список по отраслям - см. рис. 6).



Рис. 6. Углеродный след импортируемых ЕС товаров, включенных в механизм СВМ (на 2023 г., в млн. т. CO_2)

Источник: Ulf Narloch. EU CBAM imports with 258 Mt CO_2 in 2023. CO₂ IQ, 23 May 2024 <https://co2-iq.com/en/eu-cbam-imports> (дата обращения: 09.03.2025).

Поэтому уместным представляется вывод о том, что своими выбросами парниковых газов, заложенных в экспортируемую продукцию, Россия и другие поставщики карбоноёмкой продукции фактически обеспечивают сверхпотребление стран ЕС, что даёт основание для обозначения такой практики ЕС, как «углеродный паразитизм». При этом ЕС не стесняется возлагать на эти страны ответственность за то, что выбросы, потреблённые в ЕС, генерируются на их территории. И при этом рассуждать о «справедливой цене», которую Брюссель намерен установить для этих стран за потреблённый в странах ЕС углеродный след импортированных товаров. То, что выдаётся Евросоюзом под названием «утечка углерода», является ничем иным как углеродным следом потребляемых населением и промышленностью ЕС товаров, за который, согласно принципу климатической справедливости в его традиционно использу-

²²³ Источник: Ulf Narloch. EU CBAM imports with 258 Mt CO_2 in 2023. CO₂ IQ, 23 May 2024 <https://co2-iq.com/en/eu-cbam-imports> (дата обращения: 09.03.2025).

емом понимании, должен нести ответственность именно Евросоюз. Но в полном соответствии со своей практикой двойных стандартов Евросоюз в рамках *СВАМ* настаивает на том, чтобы ответственность (выраженную в конкретных платежах) за этот углеродный след несли именно страны-экспортёры.

Нарушая все каноны представлений о климатической справедливости, Евросоюз в своей извращённой логике идёт дальше: он не только перекладывает ответственность за собственное сверхпотребление овеществлённых выбросов, требуя платежей с их поставщиков, но и присваивает себе право устанавливать цену на эти выбросы. По мнению Еврокомиссии, *СВАМ* гарантирует, что «цена углерода товаров, импортируемых в ЕС, эквивалентна цене углерода внутреннего производства»²²⁴ в ЕС.

Т.е. речь идёт не об освобождении от платежей по линии *СВАМ* всех стран, введших внутренние платежи за выбросы углерода; претендовать на это теоретически смогут только те страны, в которых ставки углеродных платежей находятся на одном уровне с ЕС. Что абсолютно неприемлемо даже для таких стран, как Китай, Индия, Турция и др., в которых такие ставки платы за выбросы поставят реальный сектор, как минимум, в сложнейшее положение, создав угрозу для стабильности всей экономики. Тем самым обещания ЕС об освобождении тех или иных стран от платежей по *СВАМ* вряд ли стоит считать чем-то иным, нежели обманным трюком. Фактически происходит экстерриториальная экспансия внутренних климатических норм ЕС, и *СВАМ* в этом играет роль инструмента шантажа.

Такое навязывание собственных правил суверенным государствам открыто противоречит главному принципу РКИК ООН и Парижского соглашения – принципу общей, но дифференцированной ответственности, постулирующему право каждой страны самостоятельно выбирать типы своих обязательств в области климата и механизмы своей климатической политики. Впрочем, Евросоюз в своих документах, презентующих *СВАМ*, старательно обходит этот вопрос, фокусируя внимание на том, что, по мнению Брюсселя, «*СВАМ* разработан так, чтобы соответствовать правилам ВТО»²²⁵. Это отчасти объяснимо той общей позицией, которую занимал ЕС в последние годы на глобальных климатических переговорах в рамках ООН. На них (как упоминалось выше) делегации ЕС раз за разом блокировали включение в решения Конференций формулировок, ссылающиеся на принцип общей, но дифференцированной ответственности или просто упоминающих этот принцип. Для чего это делалось и будет делаться – теперь понятно.

Не всё просто и с транслируемым ЕС тезисом о том, что «*СВАМ* разработан так, чтобы соответствовать правилам ВТО». Точнее, можно сказать, что этот тезис неверен; верно лишь то, что изначально при разработке *СВАМ* действительно ставилась задача обеспечить соответствие этого механизма нормам

²²⁴ Carbon Border Adjustment Mechanism – European Commission. 26.02.2025. URL: https://taxation-customs.ec.europa.eu/carbon-border-adjustment-mechanism_en (дата обращения: 10.03.2025).

²²⁵ Carbon Border Adjustment Mechanism – European Commission. 26.02.2025. URL: https://taxation-customs.ec.europa.eu/carbon-border-adjustment-mechanism_en (дата обращения: 10.03.2025).

ВТО. Но на этом целеуказании дело застопорилось, а по прошествии ряда лет, судя по всему, было решено считать заданную цель достигнутой. Тем не менее, даже самый общий анализ соответствия показывает нестыковки механизма *СВАМ* с правилами ГАТТ и ВТО. Во-первых, предусматривается возможность исключения или предоставления преференций *СВАМ* отдельным странам, участвующим в системе торговли выбросами ЕС (сейчас это Исландия, Лихтенштейн и Норвегия) или имеющими заключённое с ЕС соглашение о связывании системы торговли квотами третьей страны с системой ЕС (на данный момент это Швейцария). При этом нарушается основное требование соглашений ВТО в части предоставления всем странам режима «наиболее благоприятствуемой нации», поскольку некоторые страны будут освобождены от него.

СВАМ можно с этой точки зрения определить как протекционистскую меру по защите внутреннего рынка ЕС, несущую риски дискриминации импортёров путём введения платы за импорт или путём введения дискриминационных внутренних налогов или сборов в экспортирующих странах, что не соответствует требованиям ВТО, включая такие, как ст. XX ГАТТ 1994, в которой предусмотрены следующие требования: «такие меры не должны применяться таким образом, который мог бы стать средством произвольной или неоправданной дискриминации между странами, в которых преобладают одинаковые условия, или скрытым ограничением международной торговли»²²⁶.

Уязвимость *СВАМ* с точки зрения соответствия Соглашениям и нормам ВТО, которые выражаются в зафиксированных в нормах ВТО принципах «не менее благоприятного отношения» к «подобным продуктам». ВТО обоснованно требует, чтобы «сходство» оценивалось на границе без учёта использованных при производстве процессов и методов. Возможность для ЕС обосновать *СВАМ*, ссылаясь на зафиксированное в ст. XX ГАТТ исключение и презентуя его в качестве меры, необходимой для защиты «жизни или здоровья человека, животных или растений» или «связанной с сохранением исчерпываемых природных ресурсов», также представляется сомнительной. Упомянутая статья также требует, чтобы национальное регулирование не приводило к «неоправданной дискриминации» в отношении других членов ВТО и не функционировало как «замаскированное ограничение международной торговли», что так же будет, как минимум, трудно доказать. Поэтому *СВАМ* изначально был обречён на роль предмета ожесточённых споров в ВТО (что впоследствии подтвердилось – см. ниже).

Позиции ведущих игроков

Когда Еврокомиссия впервые презентовала *СВАМ*, этот механизм сразу расшифровывался, прежде всего, как антироссийская мера, направленная против экономики нашей страны, наращивавшей экспорт в ЕС продукции первых переделов. И хотя, как уже упоминалось, по объёму экспорта углеродоёмкой про-

²²⁶ Генеральное соглашение по тарифам и торговле (ГАТТ 1947) от 30 октября 1947 г. URL: <https://base.garant.ru/2560614> (дата обращения: 10.01.2025).

дукции в ЕС в 2019 г. Россия занимала второе место после Китая, это не меняло дела, поскольку в российском экспорте в ЕС, кратно меньшем, чем китайский, карбоноёмкая продукция играла гораздо большую роль, чем в китайском. По данным аналитического журнала *China Briefing*, экспорт Китаем продукции, охватываемой *СВАМ*, составляет менее 2% от общего объёма его экспорта в ЕС, что составляет около 6,5 млрд евро (7,18 млрд долл.). В этом экспорте алюминий, железо и сталь составляют почти 99%²²⁷.

Известно, что продукция первого-второго переделов в силу большой разницы в цене на 1 т намного более чувствительна к налогообложению по линии *СВАМ*, чем продукция более высоких переделов, не говоря о высокотехнологичной продукции, занимающих основное место в китайском экспорте в ЕС. Например, если выбросы CO₂ на 1 т чугуна составляют 1,6 т (как в России), то при экспортной цене порядка 230 евро/т и при цене на европейские разрешения на выбросы на уровне 60–100 евро/т налог *СВАМ* может составить до 100–160 евро/т (т.е. повысить цену на 43–70%). Если же речь идёт о продукции машиностроения со средней ценой более 10 000 евро за 1 т, то аналогичный налог повышает цену не более, чем на 1,5%. И если для высокотехнологичной продукции новый налог практически неощутим, то для продукции первого и второго переделов прибавка к цене может снизить конкурентоспособность до нуля.

Поэтому характер *СВАМ* как меры, прежде всего, антироссийской, сфокусированной на подрыв экспортных возможностей нашей страны, сомнений не вызывает. Подробней вопрос влияния *СВАМ* на нашу страну будет рассмотрен ниже; в данном разделе попробуем оценить позиции ведущих игроков мировой торговли в отношении *СВАМ* и его последствий для соответствующих национальных экономик.

Китай

В отчёте китайской консалтинговой компании *Green Development Program* за 2021 г. подсчитано, что алюминиевая и сталелитейная промышленность Китая должны будут ежегодно выплачивать ЕС в общей сложности 2–2,8 млрд юаней (295–413 млн долл.) в виде платежей по *СВАМ*. Это означало бы увеличение расходов в диапазоне 652–690 юаней (96–102 долл.) за тонну железа и стали и 4295–4909 юаней (634–725 долл.) за тонну алюминия²²⁸. Впрочем, такая оценка представляется заниженной, что отчасти оправдано временем её проведения: существовавшие в 2021 г. прогнозы цен на европейские разрешения на выбросы не предполагали уровня этих цен на 2027–2030 гг. выше 50 евро/т. Если же исходить из более поздних прогнозов на уровне 100 евро/т, то реальные потери Китая по линии *СВАМ* можно оценить в сумму более 1 млрд долл. в год.

²²⁷ EU Carbon Border Adjustment Mechanism Impact on China. *China Briefing*, 26.04.2023. URL: <https://www.china-briefing.com/news/how-will-the-eu-carbon-border-adjustment-mechanism-impact-china-businesses/> (дата обращения: 10.01.2025).

²²⁸ EU Carbon Border Adjustment Mechanism Impact on China. *China Briefing*, 26.04.2023. URL: <https://www.china-briefing.com/news/how-will-the-eu-carbon-border-adjustment-mechanism-impact-china-businesses/> (дата обращения: 10.01.2025).

Общий ежегодный объём экспорта Китая, затронутый *СВАМ*, по имеющимся оценкам составляет около 6,5 млрд евро²²⁹. Но проблема для Китая гораздо серьезней: *СВАМ* грозит этой стране потерей рынка чёрных металлов, на котором китайские экспортёры так удачно смогли нарастить объёмы экспорта за счёт утраты ведущих позиций российскими компаниями, продукция которых попала под санкции ЕС. По данным на 4-й квартал 2024 г. Китай был крупнейшим поставщиком железа и стали в ЕС, с долей в 10% в общем объёме импорта ЕС²³⁰.

При этом китайская сталь является одной из самых карбоноёмких в мире, с показателем 2 т CO₂ на 1 т стали. Себестоимость тонны стали в КНР составляет 480–500 долл. при текущей рыночной цене в Европе в среднем 624 долл. за тонну на февраль 2025 г.²³¹ Если углеродный сбор по линии *СВАМ* для КНР составит около 100–120 долл./т CO₂, издержки для Китая составят на одну тонну стали, соответственно, 680–740 долл. Т.е. они превысят рыночные цены, что сделает китайский экспорт стали в ЕС нерентабельным, и Китай ожидаемо проиграет европейскую долю рынка конкурентам с меньшей карбоноёмкостью продукции – например, Южной Корее, у которой этот показатель составляет 1,6 т CO₂ на тонну стали, и которая в 4-м квартале 2024г. уже сравнялась с Китаем по доле в импорте стали и железа в ЕС. При такой разнице в карбоноёмкости введение *СВАМ* сразу даст южнокорейским производителям преимущество по отношению к Китаю в 40–50 долл. за тонну готовой продукции, чем они не преминут воспользоваться. В условиях снижения спроса на продукцию чёрной металлургии такая перспектива может вылиться в ряд негативных сценариев, вплоть до закрытия предприятий.

Стоит отметить, что риски введения *СВАМ* были в Китае оценены быстро: его позиция была вполне чётко обозначена ещё на форуме в Давосе в январе 2020 г.: заместитель министра экологии и окружающей среды КНР Чжао Инминь заявил, что «страны должны предотвратить односторонность и протекционизм, чтобы они не повредили ожиданиям глобального роста»²³².

Заявлением замминистра Китай не ограничился и приступил к формированию коалиции, используя для этого платформу Группы *BASIC* (Бразилия, Южная Африка, Индия, Китай). Общая позиция была сформирована на 30-м министерском совещании Группы *BASIC* по изменению климата, организованном Индией 8 апреля 2021 г. В Совместном заявлении, опубликованном по итогам совещания, «министры выразили серьёзную озабоченность в связи с предложением о введении торговых барьеров, таких как односторонняя корректировка углеродных границ, которые являются дискриминационными и

²²⁹ Wu Y. How Will the EU Carbon Border Adjustment Mechanism Impact China Businesses? China Briefing, 26.04.2023. URL: <https://www.china-briefing.com/news/how-will-the-eu-carbon-border-adjustment-mechanism-impact-china-businesses/> (дата обращения: 10.01.2025).

²³⁰ EU trade with Russia – latest developments. Eurostat, February 2025. URL: https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=EU_trade_with_Russia_-_latest_developments (дата обращения: 11.03.2025).

²³¹ Steel Europe Price: Charts, Forecasts & News. Focus-Economics. URL: <https://www.focus-economics.com/commodities/base-metals/steel-europe/> (дата обращения: 10.03.2025).

²³² Бажан А.И., Рогинко С.А. Пограничный корректирующий механизм ЕС: статус, риски и возможный ответ // Аналитические записки Института Европы РАН. 2020. №44. <http://www.zapiski-ieran.ru/images/analitika/2020/an227.pdf> (дата обращения: 10.01.2025).

противоречат принципам справедливости и общей, но дифференцированной ответственности и соответствующих возможностей»²³³. При этом отмечалось, что указанный принцип является краеугольным камнем всех глобальных конструкций в области климата, обозначающим право каждой страны определять состав климатических мер в зависимости от внутренней социально-экономической ситуации. Именно на этот принцип, по мнению министров Группы *BASIC*, покушается Евросоюз, пытаясь уравнивать свои «климатические» издержки с издержками стран-экспортёров.

Следующим шагом Китая стал перенос темы *CBAM* с министерского уровня на уровень высшего руководства страны. Вскоре после совещания Группы *BASIC* последовали выступления Си Цзиньпина, который откровенно дал понять, что КНР не собирается с инициативой ЕС мириться. В его речи на трёхстороннем климатическом саммите Китая, Германии и Франции 16 апреля 2022 г. позиция Китая обозначена вполне конкретно: «Противодействие изменению климата ... не должно становиться разменной монетой геополитики, поводом для нападков на другие страны или предложением для установления торговых барьеров»²³⁴. Не ограничившись этим, Си Цзиньпин продублировал эту позицию на организованном США 22 апреля 2021 г. Саммите лидеров по климату, заявив: «Развитым странам следует ... воздерживаться от установления зелёных торговых барьеров»²³⁵.

Позже, когда ЕС конкретизировал состав охватываемых новым налогом товаров в опубликованном Еврокомиссией 14 июля 2021 г. документе, 26 июля 2021 г. Китай заявил, что план Европейского союза ввести первый в мире пограничный налог на выбросы углерода распространит проблемы климата на торговлю в нарушение международных принципов и нанесёт ущерб перспективам экономического роста²³⁶.

«*CBAM* – это, по сути, односторонняя мера по распространению проблемы изменения климата на торговый сектор. Это нарушает принципы ВТО... и будет серьёзно подрывать взаимное доверие в мировом сообществе и перспективы экономического роста», – заявил представитель министерства экологии и охраны окружающей среды Лю Юбинь на брифинге для СМИ.

Лю Юбинь подтвердил позицию Китая о том, что реакция каждой страны на изменение климата должна учитывать её уровень экономического развития, и сказал, что тариф на выбросы CO_2 нанесёт серьёзный ущерб готовности и способности стран решать эту проблему. Лю утверждал, не инициативы вве-

²³³ Joint Statement issued at the conclusion of the 30th BASIC Ministerial Meeting on Climate Change hosted by India on 8th April 2021. URL: https://www.environment.gov.za/mediarelease/basic_ministerialmeeting_climate-change_india (дата обращения: 11.01.2025).

²³⁴ Germany and France agree on climate cooperation with China. Deutsche Welle, 17.04.2021. URL: <https://www.dw.com/en/germany-and-france-agree-on-climate-cooperation-with-china/a-57230283> (дата обращения: 11.01.2025).

²³⁵ Remarks by Chinese President Xi Jinping at Leaders Summit on Climate URL: http://www.xinhuanet.com/english/2021-04/22/c_139899289.htm (дата обращения: 11.01.2025).

²³⁶ China says EU's planned carbon border tax violates trade principles // Reuters. 26 July 2021. URL: <https://www.reuters.com/business/sustainable-business/china-says-ecs-carbon-border-tax-is-expanding-climate-issues-trade-2021-07-26> (дата обращения: 12.01.2025).

дения новых барьеров, а снижение тарифов, сокращение торговых барьеров и содействие торговле и инвестициям могут помочь добиться устойчивого развития во всём мире, и что многосторонность – единственный выход из глобальных проблем, таких как изменение климата²³⁷.

Китай предпринимает и другие шаги, в частности, расследование совместимости СВМ с нормами ВТО. В июне 2023 г. на встрече по этой проблеме, организованной в ВТО по инициативе КНР, позиция Китая нашла поддержку Австралии, Сингапура, Саудовской Аравии, Новой Зеландии, Колумбии и Филиппин.

В полемике по СВМ Китай задействовал и такую площадку, как глобальные климатические переговоры по линии РКИК ООН и Парижского соглашения. К Конференции ООН по климату (КС-28, Дубай, декабрь 2023 г.) Китай подготовил официальное обращение, предлагающее в резолюции Конференции зафиксировать «серьёзную озабоченность по поводу зелёных барьеров, устанавливаемых отдельными странами»²³⁸, и организовал специальное выступление своего представителя на КС-28 по поводу СВМ.

Вопрос по СВМ поднимался в Дубае во время КС-28 году и группой *BASIC*, которая добивалась от сторон включения его в повестку дня для обсуждения. Однако усилиями ЕС и других поддержавших его стран он не получил большой поддержки и не был рассмотрен. Тем не менее, этот вопрос обсуждался в контексте *Global Stocktake* в связи с проблемой односторонних торговых мер.

На Конференции ООН по климату в Баку (КС-29) в ноябре 2024 г. группа *BASIC* снова подняла вопрос о СВМ и была поддержана *G77*, крупнейшим переговорным блоком, объединяющим около 140 стран. Силами развивающихся стран была сделана попытка зафиксировать вопрос СВМ и других односторонних мер в качестве одного из пунктов обсуждения на глобальных климатических переговорах.

Без борьбы не обошлось: вопрос односторонних мер был поднят 5 ноября 2024 г., в самом начале Конференции, когда Китай от имени группы *BASIC* внес предложение о добавлении этого вопроса в повестку дня КС-29. Предложение ожидаемо встретило отпор со стороны Евросоюза и его «группы поддержки»; острые дискуссии по этому поводу привели к тому, что стороны в первый день Конференции не смогли прийти к консенсусу по поводу повестки дня, принятие которой было отложено почти на восемь часов.

Возражения ЕС и некоторых других стран сводились в основном к тому, что торговые меры не относятся к РКИК ООН. Вопросы СВМ и других односторонних мер, по их мнению, должны обсуждаться на таких площадках, как ВТО.

И все же, несмотря на несогласие ЕС и некоторых других сторон включить этот вопрос односторонних мер в повестку дня переговоров, 15 ноября 2024 г. на Конференции были проведены т.н. президентские консультации по этому вопросу, сам факт которых группа *BASIC* и развивающиеся страны посчитали про-

²³⁷ Ibid.

²³⁸ Weize Z. Brazil's anger over EU carbon tax infiltrates COP28. Politico, 05.12.2023. URL: <https://www.politico.eu/article/brazil-anger-eu-carbon-tax-infiltrates-cop28-luiz-ignazio-lula-da-silva-china-india-south-africa/> (дата обращения: 13.01.2025).

грессом. Результатом, по мнению этой группы, можно считать уже то, что Евро-союзу при всём его влиянии на процесс климатических переговоров не удалось закрыть этот вопрос, в то время как группа *BASIC* смогла сделать его актуальной темой обсуждения и получить большую поддержку многих сторон переговоров.

Возвращаясь собственно к Китаю, сто́ит отметить, что европейские предложения по *СВАМ* получили и оценку китайских представителей экспертного сообщества. В частности, Ван Моу, аналитик Института экологической цивилизации Китайской академии общественных наук, заявил в интервью, что *СВАМ* ЕС игнорирует принцип общей, но дифференцированной ответственности. По его мнению, даже при том, что на данный момент это может оказать ограниченное влияние на китайский экспорт из-за его первоначальной узкой сферы применения, позже оно может быть расширено на другие области, что создаст проблему для нормального экономического и социального развития Китая и других развивающихся стран.

По оценке исследователей из Центра промышленного развития и экологического управления Университета Синьхуа, такие страны, как Китай, Россия и Турция, вероятно, больше всего пострадают от *СВАМ*. Китайские учёные также заявили, что у *СВАМ* есть и другие политические мотивы, которые выходят за рамки защиты окружающей среды. Чжан Сяотун, профессор Университета Фудань, заявил во время интервью, что *СВАМ* был разработан для предотвращения утечки углерода и предотвращения перемещения компаний с высоким уровнем выбросов, с одной стороны, но, с другой стороны, для повышения промышленной конкурентоспособности ЕС и ослабления технологических и ценовых преимуществ зарубежного производства компании и продавцов сырья в других странах. Ван Сидан, преподаватель Института международных отношений Китайского университета иностранных дел, заявил, что это предложение было направлено на усиление глобального влияния ЕС и является одной из ключевых мер по материализации его глобального климатического лидерства²³⁹.

Сходную позицию озвучил председатель Китайской торговой палаты в ЕС Сюй Хайфэн. По его мнению, эта инициатива «ставит вопросы не только перед Китаем, но и перед другими партнёрами по ЕС. Важно поддерживать связь и координацию с многосторонними конвенциями. Необходимо активизировать диалог с Китаем и другими торговыми сторонами, чтобы получить более эффективные методы решения этих проблем»²⁴⁰. На вопрос, обеспечивает ли *СВАМ* стимулы для Китая совершенствовать свою климатическую политику, он фактически дал понять, что Китай в своей климатической политике не нуждается во внешних стимулах.

Ситуация, сохранявшаяся в мире вплоть до последних событий, оставляла возможности определённых совместных действий Китая и США против инициативы *СВАМ* ЕС; во всяком случае, такую перспективу в сентябре 2021 г. рассматри-

²³⁹ China says EU's planned carbon border tax violates trade principles // Reuters. 26 July 2021. URL: <https://www.reuters.com/business/sustainable-business/china-says-ecs-carbon-border-tax-is-expanding-climate-issues-trade-2021-07-26> (дата обращения: 10.01.2025).

²⁴⁰ China says EU's planned carbon border tax violates trade principles // Reuters. 26 July 2021. URL: <https://www.reuters.com/business/sustainable-business/china-says-ecs-carbon-border-tax-is-expanding-climate-issues-trade-2021-07-26> (дата обращения: 12.01.2025).

вал влиятельный журнал *Foreign Policy*²⁴¹. Однако после начала 2022 г. появились серьёзные препятствия для такого сценария, разводя Запад и незападные страны по разные стороны и сужая круг потенциальных противников *СВАМ* до группы стран, находящихся в основном на внешнем контуре от коллективного Запада.

Индия

Индия является третьим по величине торговым партнёром ЕС, на долю европейских стран в 2020 г. приходилось 11,1% от общего объёма мировой торговли страны²⁴². Потери от *СВАМ*, которые может понести Индия, затрагивают её экспорт в ЕС на сумму 7,5 млрд евро²⁴³.

По мнению индийских экспертов, *СВАМ* сделает индийские товары менее привлекательными для покупателей и может значительно сократить спрос. Налог создаст серьёзные краткосрочные проблемы для компаний с большим выбросом ПГ, а также станет новым источником сбоев в глобальной торговой системе, уже имеющей дисбалансы из-за установленных дискриминационных тарифов, пересмотра договоров и растущих случаев введения протекционистской политики²⁴⁴.

Индия занимает протекционистскую позицию в отношении реализации мер в рамках климатической повестки. Так, страна планирует самостоятельно устанавливать сроки, разрабатывать регулирование, а также применять инструменты в области изменения климата с целью достижения установленных показателей, согласованных странами в планах по развитию климата. Позиция Индии в отношении климатических программ, в частности, применения *СВАМ*, заключается в том, что страны должны самостоятельно определять свои климатические цели в связи с различными потребностями развитых и развивающихся рынков, а также с учётом имеющейся для этого инфраструктуры.

Министр окружающей среды Индии на Конференции ООН по климату в Глазго (КС-26, ноябрь 2021 г.) озвучил позицию страны в отношении вводимых в рамках *СВАМ* ограничений на импорт углеродоёмких товаров. Он обозначил эту инициативу как регрессивное предложение и заявил о несоблюдении Евросоюзом принципа справедливости. Кроме того, министр отметил, что ряд европейских стран задержал дотации по линии «климатического» финансирования в рамках общего пакета объёмом 100 млрд долл. для развивающихся стран²⁴⁵.

²⁴¹ Ibid.

²⁴² Poser M., Ritchie H. India: CO2 Country Profile. Our World in Data CO2. URL: <https://ourworldindata.org/co2/country/india> (дата обращения: 13.01.2025).

²⁴³ Jennifer L. EU's Carbon Border Adjustment Mechanism (CBAM) Faces Significant Opposition. Carbon credits, 08.06.2023. URL: <https://carboncredits.com/eus-carbon-border-adjustment-mechanism-faces-significant-opposition-like-china/> (дата обращения: 13.01.2025).

²⁴⁴ Narain S. India's new climate targets: bold, ambitious and a challenge for the world. DownToEarth. 02.11.2021. URL: <https://www.downtoearth.org.in/blog/climate-change/india-s-new-climate-targets-bold-ambitious-and-a-challenge-for-the-world-80022> (дата обращения: 12.01.2025).

²⁴⁵ Shankleman J. Major climate report puts pressure on COP26 to «consign coal to history». The Japan Times. 2021. URL: <https://www.japantimes.co.jp/news/2021/08/10/world/ipcc-climate-report-cop26> (дата обращения: 19.01.2025).

Особенно неприемлемым для Индии оказалась перспектива расширения *СВАМ* как в отношении товарных групп, так и в отношении типов выбросов, подпадающих под действие механизма (предполагающих взимание налога не только за прямые выбросы, но и за выбросы, которые произошли на более ранних стадиях технологической цепочки, включая, в частности, используемую при производстве электроэнергии).

Критически относятся в Индии к пропагандируемой Евросоюзом идее о том, что *СВАМ* может стимулировать внедрение экологически чистых технологий; по мнению индийских экспертов, для этого есть форматы финансовой и технической помощи. Что же касается *СВАМ* как такового, то без адекватной помощи его введение равносильно взиманию налогов с развивающихся стран. Как заявил директор базирующегося в Нью-Дели исследовательского центра «Совет социального развития» Н. Нанда, в Индии много малых предприятий, которые столкнутся с трудностями в количественной оценке своих выбросов углерода, и в конечном итоге дополнительные расходы будут переложены на потребителей²⁴⁶.

Согласно мнению индийского правительства, данный механизм противоречит ряду правил, установленных Всемирной торговой организацией (ВТО):

- установление дополнительных сборов выше уровня существующих таможенных тарифов;
- нарушение режима благоприятствования, поскольку в отношении разных стран будет установлен разный размер налога;
- формирование неравных условий для товаров при сохранении нулевых тарифов для национальных производителей, т.е. будут нарушены положения национальных режимов.

Министерство промышленности и торговли Индии особо отметило, что все принимаемые ЕС меры должны быть разработаны исключительно в соответствии с политикой и соглашениями ВТО, приниматься на основе всеобщего согласия государств – членов ВТО и не представлять из себя ограничений для ведения международной торговли²⁴⁷. По мнению министерства, данная мера является дискриминационной по отношению к другим странам. Кроме того, в рамках *СВАМ* предусмотрено предоставление исключительных правил для отдельных стран, в частности, участвующих в системе торговли выбросами ЕС (Исландия, Лихтенштейн и Норвегия); тем самым ущемляются права экспортёров других стран. По мнению руководства страны, *СВАМ* вызывает дополнительные административные нагрузки и расходы на ввоз товаров, упомянутых в списке *СВАМ*. Кроме того, установленные цены на сертификаты *СВАМ* значительно сократят импорт продукции в ЕС. В свою очередь, произойдёт повышение цен на сырьё и различные компоненты, используемые в рамках создания продукции. Также введение этого регулирования на определённых этапах цепочек создания стоимости карбоноёмкой продукции в ЕС вызыва-

²⁴⁶ Narain S. India's new climate targets: bold, ambitious and a challenge for the world. DownToEarth. 02.11.2021. URL: <https://www.downtoearth.org.in/blog/climate-change/india-s-new-climate-targets-bold-ambitious-and-a-challenge-for-the-world-80022> (дата обращения: 10.01.2025).

²⁴⁷ Shankleman J. Major climate report puts pressure on COP26 to «consign coal to history». The Japan Times. 2021. URL: <https://www.japantimes.co.jp/news/2021/08/10/world/ipcc-climate-report-cop26> (дата обращения: 12.01.2025).

ет ряд рисков, в том числе стимулирует предприятия перенести производства в другие страны, что негативно отразится на экономике стран.

В этой связи с целью недопущения дискриминации в отношении ряда стран индийские политики требуют от ЕС доказать, что:

– климатические налоги, взимаемые за импорт топлива, не будут превышать налоги на национальные товары;

– пограничные налоги на продукцию, которая была изготовлена в карбоноёмких процессах, будут носить недискриминационный характер;

– не будут допущены исключения из режима, а именно, освобождения стран Европейской ассоциации свободной торговли, которые участвуют в системе торговли выбросами ЕС, от платежей в рамках *СВАМ*²⁴⁸.

Впрочем, Индия не ограничивается заявлениями и пытается действовать активно; в феврале 2023 г. эта страна объявила о намерении подать официальную жалобу в ВТО. Министр промышленности и торговли Индии Пиюш Гойял характеризовал *СВАМ* как «непродуманную меру». По его словам, разные страны должны объединиться и решить «серьёзную проблему *СВАМ*» коллективно²⁴⁹.

Линию коллективных действий в отношении *СВАМ* Индия проводила и в рамках БРИКС, вынеся в ходе своего председательства в рамках БРИКС (2021 г.) этот вопрос на уровень министров экологии. На онлайн-встрече министров экологии стран БРИКС 27 августа 2021 г. *СВАМ* был подвергнут обоснованной критике. В итоге в совместном Нью-Делийском заявлении по окружающей среде государства – члены БРИКС²⁵⁰ также поддержали позицию Индии и солидарно заявили, что *СВАМ* носит дискриминационный характер. Страны признали важность глобальных действий против изменения климата, с учётом при этом равенства всех людей в доступе к экономическому росту и устойчивому развитию. Кроме того, по их мнению, введение новых торговых барьеров в рамках *СВАМ* отрицательно влияет на выполнение странами своих обязательств в рамках национальной климатической политики и по линии международных климатических усилий.

Индия проявляет активность по вопросу *СВАМ* и в рамках группы *BASIC*, продвигавшей вопрос об односторонних торговых мерах в повестку Конференций ООН по климату в Дубае и в Баку (КС-28 и КС-29). На КС-29 в Баку Индия неоднократно поднимала этот вопрос; на заключительном пленарном заседании, критикуя председательство за выбор несправедливых средств для достижения соглашения о климатическом финансировании, индийский переговорщик Чандани Райна сказала: «Глобальный Юг подталкивают к переходу на низкоуглеродные пути даже ценой нашего роста». Она упомянула *СВАМ* и сказала, что такие меры, введённые развитыми странами, затрудняют переход.

²⁴⁸ Shankleman J. Major climate report puts pressure on COP26 to «consign coal to history». The Japan Times. 2021. URL: <https://www.japantimes.co.jp/news/2021/08/10/world/ipcc-climate-report-cop26> (дата обращения: 10.01.2025).

²⁴⁹ *СВАМ* will kill EU manufacturing India will have its own carbon taxes-Goyal // The Hindu. 02.11.2023. URL: <https://www.thehindu.com/business/Economy/cbam-will-kill-eu-manufacturing-india-will-have-its-own-carbon-taxes-goyal/article67490421.ece> (дата обращения: 18.01.2025).

²⁵⁰ New Delhi Statement on Environment 7th Meeting of BRICS Environment Ministers, BRICS. New Delhi, India. 27.08.2021. URL: <https://brics2021.gov.in/brics/public/uploads/docpdf/getdocu-35.pdf> (дата обращения: 18.01.2025).

На той же Конференции 18 ноября 2024 г. Лина Нандан, секретарь Министерства окружающей среды, лесного хозяйства и изменения климата Индии дважды поднимала вопрос *СВАМ*, в т.ч. во время министерского круглого стола высокого уровня по климатическим амбициям до 2030 г. и на министерском совещании по справедливому переходу, назвав его принудительной мерой, которая ограничивает торговые потоки и доступ стран к возможностям справедливого развития. Выступая с национальным заявлением Индии на Конференции 19 ноября 2024 г., министр иностранных дел Вардхан Сингх снова поднял вопрос односторонних мер.

По мнению представителей Индии, меры, подобные *СВАМ*, бросают вызов переходу в развивающихся странах. Индия подчеркнула, что эти меры противоречат ключевым принципам РКИК ООН, ст. 3.5 которой гласит, что меры, принимаемые для борьбы с изменением климата, не должны создавать произвольную или неоправданную дискриминацию, а ст. 3.1 говорит об общей, но дифференцированной ответственности и призывает развитые страны взять на себя ведущую роль в борьбе с изменением климата, в то время как ст. 3.4 гласит, что меры по защите от изменения климата должны соответствовать конкретным условиям каждой Стороны. Индия утверждает, что односторонние меры перекладывают финансовое бремя сокращения выбросов на развивающиеся страны, подрывая их способность к устойчивому росту и эффективному решению проблем, связанных с изменением климата, выбрав объектом их экспорт.

По мнению Саон Рэй, приглашённого профессора Индийского совета по исследованиям международных экономических отношений, односторонние меры нацелены на энергоёмкие отрасли Индии, такие как производство стали, цемента и алюминия. Для выполнения новых требований потребуются передовые технологии и значительные инвестиции для соответствия предписанным стандартам. Такие технологии труднодоступны внутри страны и должны импортироваться. В то время как крупные компании могут справиться с этим благодаря своим ресурсам, более серьёзная проблема лежит на средних и малых предприятиях, особенно в металлургической промышленности, которые не могут позволить себе эти технологии. В результате, как отметила Рэй, «наш экспорт железа, стали и алюминия, вероятно, столкнётся со значительным барьером». Что же касается площадки рассмотрения вопросов *СВАМ* и других односторонних мер, то, по её мнению, поскольку эти односторонние торговые меры направлены на устранение вреда окружающей среде, ими должна заниматься РКИК ООН или аналогичный орган, а не ВТО²⁵¹.

Бразилия

Бразилия, экспорт которой, подпадающий под действие *СВАМ*, оценивается на уровне 2 млрд долл., достаточно быстро отреагировала на инициативу ЕС *СВАМ*. Экспорт продукции, включённой в *СВАМ*, составил в среднем

²⁵¹ Kundan Pandey. COP29 debate highlights rising tensions over unilateral trade measures in climate policy. Mongabay, 06.12.2024. URL: <https://india.mongabay.com/2024/12/cop29-debate-highlights-rising-tensions-over-unilateral-trade-measures-in-climate-policy/> (дата обращения: 20.01.2025).

5,8% от общего объёма экспорта страны за 2020–2022 гг. На продукцию чёрной металлургии приходится почти весь объём бразильского экспорта, на который распространяется действие *СВАМ*: 92% от стоимости экспорта данной товарной группы, следующим по значимости идёт алюминий (3% от общего объёма)²⁵². Объём экспорта цемента незначителен в стоимостном выражении, поскольку торговля Бразилии этим товаром с соседними странами более интенсивна. Однако в стране наблюдается значительный приток инвестиций в расширение производства товаров с расчётом на экспорт на европейский рынок, и для этих проектов изменения, связанные с введением *СВАМ*, стали неприятным сюрпризом.

Поэтому бразильское правительство обозначило свою обеспокоенность по поводу искажающего характера *СВАМ* с точки зрения правил Всемирной торговой организации и других многосторонних форумов. Основные аргументы, представленные бразильскими представителями, связаны с опасениями, что *СВАМ* может нарушать принципы недискриминации, изложенные в Генеральном соглашении по тарифам и торговле, поскольку эта мера вводит дифференцированный режим между странами (в основном государствами – членами ЕС, странами ЕАСТ и странами, не входящими в блок).

Среди вопросов, поднятых в заявлениях бразильского правительства, выделяются следующие:

– механизм, которым Евросоюз намерен де-факто интегрировать предприятия других стран в систему торговли выбросами ЕС, требует фактической «эквивалентности» европейских механизмов, используемых в странах-экспортёрах. При анализе предполагаемой эквивалентности следует учитывать различные аспекты: сферу применения, метод расчёта выбросов, стоимость сертификата, возможность передачи оператору, срок действия сертификата, административную нагрузку по соблюдению требований, строгость проверки и штрафные санкции;

– все товары, подпадающие под действие *СВАМ*, должны быть фактически эквивалентны тем, которые подпадают под действие системы торговли выбросами ЕС при производстве в ЕС;

– процесс сертификации выбросов операторами должен быть простым и эффективным, и не должно быть систематического использования значения по умолчанию, которое фактически представляет собой дискриминацию в отношении импортируемых товаров в случаях, когда оператор не предоставляет необходимую информацию для количественной оценки своих выбросов²⁵³.

Для озвучивания своей позиции Бразилия сделала ставку на площадку Конференций ООН по климату. На Конференции ООН в Глазго (КС-26) министр окружающей среды Бразилии Жоаким Лейте, возглавлявший бразильскую де-

²⁵² Global Dialogue on Border Carbon Adjustments. The case of Brazil. IISD Report, July 2024. URL: <https://www.iisd.org/system/files/2024-07/border-carbon-adjustments-brazil.pdf> (дата обращения: 20.01.2025).

²⁵³ Ibid.

легацию, обнародовал позиции страны по механизму *СВАМ*, сводящиеся в основном к следующему²⁵⁴:

– ЕС пытается навязать экологическую модель, которая не идеальна для всех, не принимая во внимание разные экологические модели, региональную разницу с точки зрения выбросов парниковых газов, разницу в моделях экономического развития и сохранения лесов;

– «Зелёная» повестка и любые действия, предпринимаемые в её рамках, не могут быть просто наказанием или обременением предпринимателей. Необходимо поощрять, вводить новшества, предпринимать и действовать в направлении создания «зелёных» рабочих мест и «зелёного» роста;

– *СВАМ*, планирующий к введению ЕС, расценивается как несоответствующий Парижскому соглашению, и в частности, принципам справедливости, перечисленным в ст. 2, и особенно именно «общей, но дифференцированной ответственности, которую несёт каждая страна, для уменьшения воздействия изменения климата»;

– поскольку многие углеродоёмкие отрасли создаются, обслуживаются и финансируются западными государствами или через международные организации, такие как Всемирный банк, *СВАМ* можно рассматривать как перенос стоимости загрязнения в развивающиеся страны. Необходимо также учитывать, что без поддержки со стороны развивающихся стран *СВАМ* ЕС воспринимается как режим климатических санкций, призванный наказать промышленность за пределами ЕС, одновременно повышая конкурентоспособность отечественной (ЕС) промышленности и получая прибыль от продажи углеродных сертификатов. Это сопряжено ещё и с нарушением правил ВТО. Имеющийся подход ЕС к реализации *СВАМ* можно считать противоречащим прецеденту, установленному в споре между США и Индией (определённые меры, касающиеся солнечных элементов и солнечных модулей), результатом которого стало признание нарушения принципа национального режима, установленного в Генеральном соглашении по тарифам и торговле 1994 г. и в Соглашении об инвестиционных мерах, связанных с торговлей. Условия, создаваемые для деятельности зарубежных производителей, не могут быть менее благоприятными, чем для отечественных производителей. Именно это затронутые государства-производители могут заявлять как нарушение ЕС норм ВТО;

– сохраняется также опасность «перераспределения ресурсов» экспортёрами в ЕС. «Перераспределение ресурсов» относится к любому плану или схеме, принятой первичным поставщиком электроэнергии для замены электроэнергии, полученной из источников с более низким уровнем выбросов (таких как ВИЭ), на источники с более высокими выбросами (такие как угольные электростанции) для выполнения обязательств по соблюдению требований по выбросам. Это не приведёт к какой-либо чистой разнице в выбросах, но всё же будет соответствовать

²⁵⁴ Brasil participa da COP26, conferência para discutir meio ambiente e clima. Serviços e Informações do Brasil Publicado em 01/11/2021. <https://www.gov.br/pt-br/noticias/meio-ambiente-e-clima/2021/10/brasil-participa-da-cop26-conferencia-para-discutir-meio-ambiente-e-clima> (дата обращения: 20.01.2025).

критериям налогообложения в соответствии с *СВАМ*. То есть компании-экспортёры могут отправлять более чистую продукцию в ЕС, а остальную часть своей продукции отправлять в страны с более мягким климатическим регулированием, что не поможет уменьшить чистые выбросы в мире в целом;

– существует необходимость в продвижении более справедливой системы, соответствующей правилам ВТО, а также Парижскому соглашению и способной стимулировать страны к инвестированию в аналогичные системы;

– Бразилия будет стремиться извлечь выгоду из того, что она является страной с низким уровнем выбросов парниковых газов, и она должна иметь возможность размещать на рынке все виды сокращений выбросов. Свой вклад в сокращение выбросов в развитых странах Бразилия видит в своей роли экспортёра сокращений выбросов в развитые страны, которые должны компенсировать свои выбросы.

Линию на осуждение *СВАМ* Бразилия продолжила на Конференции ООН по климату в Дубае (КС-28), поддержав позицию Китая, определившую *СВАМ* как дискриминационную меру, противоречащую соглашениям в рамках ООН²⁵⁵. Эта позиция привела к усилению трений Бразилии с ЕС: в декабре 2023 г. были прерваны их торговые переговоры. Аналогично переговоры с ЕС были «поставлены на паузу» Аргентиной, Парагваем и Уругваем.

США

Первая попытка ЕС презентовать *СВАМ* мировому сообществу была встречена Штатами в штыки, несмотря на попытки У. фон дер Ляйен обозначить её как нейтральную меру, задуманную исключительно для спасения климата²⁵⁶. Администрация Трампа, уже в первое его президентство негативно относившаяся к любому принудительному навязыванию климатической повестки, отреагировала жёстко: министр торговли США Уилбур Росс предупредил, что США ответят «мерами наказания» на планы Брюсселя по введению пограничного углеродного налога²⁵⁷.

Евросоюз, впрочем, это не обескуражило, поскольку большие надежды изначально возлагались на смену администрации в Белом доме и приход активного сторонника климатической повестки Байдена. Тем не менее, разделяя энтузиазм ЕС по поводу Парижского соглашения, новая администрация США отнеслась к инициативе *СВАМ* довольно прохладно. Специальный посланник президента США по климату Джон Керри предупредил в марте 2021 г., что этот налог ЕС должен быть предусмотрен только в качестве крайней меры, за-

²⁵⁵ Weize Z. Brazil's anger over EU carbon tax infiltrates COP28. Politico, 05.12.2023. URL: <https://www.politico.eu/article/brazil-anger-eu-carbon-tax-infiltrates-cop28-luiz-ignazio-lula-da-silva-china-india-south-africa/> (дата обращения: 13.01.2025).

²⁵⁶ Бажан А.И., Рогинко С.А. Пограничный корректирующий механизм ЕС: статус, риски и возможный ответ // Аналитические записки Института Европы РАН. 2020. №44. <http://www.zapiski-ieran.ru/images/analitika/2020/an227.pdf> (дата обращения: 10.01.2025).

²⁵⁷ Бажан А.И., Рогинко С.А. Пограничный корректирующий механизм ЕС: статус, риски и возможный ответ // Аналитические записки Института Европы РАН. 2020. №44. <http://www.zapiski-ieran.ru/images/analitika/2020/an227.pdf> (дата обращения: 10.01.2025).

явив: «Это имеет серьёзные последствия для экономики, отношений и торговли»²⁵⁸. Примечательно то, что после объявления ЕС о введении *СВАМ* Демократическая партия выдвинула предложение о пограничном налоге на выбросы углерода, но Белый дом официально его не одобрил (подробнее об американских подходах к пограничному углеродному налогообложению – см. Приложение 2).

Однако резкое ухудшение отношений с Китаем заставило Белый дом посмотреть на вопрос с точки зрения давления на эту страну; в этом качестве пограничный углеродный налог мог оказаться вполне востребованным. Как отметил Керри в интервью телеканалу *Bloomberg*, «президент Байден, я знаю, особенно заинтересован в оценке [углеродного] механизма регулирования границ. Он хочет посмотреть на это и посмотреть, нужно ли нам это развернуть»²⁵⁹.

Объединение усилий в поддержку этой меры США и ЕС могло резко повысить масштабы возможных потерь для Китая, превращая эту меру из, прежде всего, антироссийской меры в антикитайскую. Влияние такой конфигурации на Россию тогда оценивалось как незначительное в силу небольшого объёма торговли с США.

Тем не менее, в президентство Байдена никакой аналог *СВАМ* введён не был. В 2023 году в Конгресс США было подано четыре законопроекта по климату, один из которых предусматривал введение импортных пошлин на продукцию с более высокой углеродоемкостью, чем продукция, произведенная в США. Однако с вторичным приходом в Белый дом Трампа вопрос климатических торговых барьеров для США на ближайшие годы можно считать закрытым. Хотя на Конференции ООН по климату в Баку (КС-29), состоявшейся сразу после переизбрания Трампа, еврокомиссар по вопросам климата Вонке Хекстра высказал обнадеживающую мысль о перспективах взаимодействия между Европейским союзом и Соединёнными Штатами: «Я действительно вижу ряд тем, по которым мы можем провести плодотворное обсуждение»²⁶⁰.

Впрочем, многие европейские эксперты не разделяли оптимизма еврокомиссара уже тогда и прогнозировали негативное отношение Трампа к механизму *СВАМ*. В частности, доцент Лондонской школы экономики Роберт Базедов прогнозировал в январе 2025 г., что «Трамп будет утверждать, что это зелёный протекционизм... Он может связать смягчение этих мер с требованиями на переговорах с ЕС»²⁶¹.

²⁵⁸ Taylor K. US raises concerns over Europe's planned carbon 'border tax'. EURACTIV.com. 11 May 2021. URL: <https://www.euractiv.com/section/energy-environment/news/us-raises-concerns-over-europes-planned-carbon-border-tax> (дата обращения: 10.02.2025). (дата обращения 2022-09-09).

²⁵⁹ Taylor K. US raises concerns over Europe's planned carbon 'border tax'. EURACTIV.com. 11 May 2021. URL: <https://www.euractiv.com/section/energy-environment/news/us-raises-concerns-over-europes-planned-carbon-border-tax> (дата обращения: 21.01.2025).

²⁶⁰ Arno Van Rensbergen. Trump 2.0: A test for the EU's global climate leadership. The Parliament Magazine, 07.01.2025. URL: <https://www.theparliamentmagazine.eu/news/article/trump-20-a-test-for-the-eus-global-climate-leadership> (дата обращения: 10.02.2025).

²⁶¹ Ibid.

Однако Дональд Трамп решил поступить проще и обойтись пока без оценок *СВАМ*. Его идея ввести 25% пошлины на товары Европейского союза мотивировалась иначе, а именно самим фактом существования Евросоюза. Трамп заявил, что этот блок из 27 стран был «создан, чтобы насолить Соединённым Штатам»²⁶². По данным *Bloomberg*, тарифы Трампа могут затронуть экспорт блока на сумму до 29,3 млрд долл. (28 млрд евро)²⁶³. ЕС пообещал немедленно принять ответные меры, если США введут тарифы на экспорт своих стран-членов.

Заслуживает внимания реакция Брюсселя, принявшего в ответ на инициативу Трампа позу оскорбленной невинности. Как было сказано в заявлении Еврокомиссии по этому поводу, «ЕС не видит оправданий для введения тарифов на свой экспорт. Мы будем реагировать, чтобы защитить интересы европейского бизнеса, работников и потребителей от необоснованных мер»²⁶⁴. Насколько такая поза соответствует реальным шагам Брюсселя, и особенно механизму *СВАМ*, который навязывается всему миру в нарушение элементарных норм международного права, – вопрос риторический.

Другой вопрос: почему Трамп, с его богатым опытом по части тарифов и с его известным неприятием международных климатических конструкций, обошёл в своём дискурсе тему *СВАМ*? Ответа на него пока не прозвучало; мнения некоторых экспертов о том, что новые тарифы Трампа как раз и являются ответом на *СВАМ*, не кажутся убедительными, принимая во внимание такую особенность стиля Трампа, как любовь к прямолинейным формулировкам. Поэтому вряд ли стоит считать, что Трамп упустит прекрасную возможность раскритиковать ЕС за уязвимую с точки зрения международного права конструкцию *СВАМ*. Скорее, можно предположить, что этот козырь Трамп прибегает либо для жёсткой полемики с ЕС по поводу своих протекционистских торговых барьеров, либо для какой-либо другой стратегической комбинации.

Например, для выстраивания отношений с Китаем на почве совместных действий в отношении *СВАМ*; при всей необычности такой комбинации для сегодняшних дней, можно вспомнить, что подобное уже было в недавнем прошлом. Тогда США и Китай единым фронтом с Индией, Россией и рядом других стран выступали против Евросоюза, попытавшегося ввести аналог *СВАМ* для иностранных авиакомпаний и заставить их платить за выбросы полётов, выполняемых в аэропорты стран ЕС. Эта инициатива ЕС тогда была успешно сорвана. Разумеется, в условиях, когда команда Трампа только приступила к активной работе, прогнозировать его дальнейшие шаги – дело неблагодарное, но очевидно, что климатическая ангажированность Брюсселя является для Трампа раздражающим фактором, дополняющим его общий негативный настрой по отношению к ЕС. И Трамп, давно утвердившийся в роли человека действия, не отступит от этой роли и в данной ситуации.

²⁶² Dominic Rushe. Trump vows to slap 25% tariffs on EU and claims bloc was ‘formed to screw US’ The Guardian, Feb 26 2025 . <https://www.theguardian.com/us-news/2025/feb/26/trump-european-union-tariffs> (дата обращения: 20.03.2025).

²⁶³ Ibid.

²⁶⁴ Ibid.

Глобальный Юг

Что касается эффекта от *СВАМ* для стран глобального Юга в целом, то, по данным исследования Лондонской школы экономики по заказу Африканского климатического фонда, при нынешних ценах на европейские разрешения ожидается снижение экспорта африканских стран на 5,7% и снижение ВВП этих стран на 0,91% (в абсолютных цифрах – на 16 млрд долл.)²⁶⁵.

Поэтому инициатива ЕС столкнулась с ожидаемым противодействием развивающихся стран; в частности, индийскую идею расследования инициативы *СВАМ* в рамках ВТО поддержали африканские страны. Нота, представленная ими в ВТО, характеризует *СВАМ* как «одностороннюю экологическую меру», которая может привести к снижению ВВП континента на более чем 1% без заметного эффекта для климата.

По выражению министра энергетики ЮАР, эта мера «неуместна и несправедлива», она «подрывает доверие, необходимое для решения проблемы изменения климата»²⁶⁶.

Одним из первых оппонентов *СВАМ* стала Саудовская Аравия, инициировавшая в 2022 г. обсуждение данной темы в рамках Комитета ВТО по доступу к рынкам. На состоявшемся 18–19 октября 2022 г. обсуждении Королевство определило указанный механизм как протекционистскую по своей природе меру²⁶⁷. Саудовскую Аравию на этом заседании поддержали Индия и Казахстан.

Список оппонентов *СВАМ* не ограничивается упомянутыми странами. В разной степени к ним можно отнести также Иран, Объединённые Арабские Эмираты, Египет, Сербию и другие страны Глобального Юга и не только. Отношение к *СВАМ* в странах мира коррелирует с таким показателем, как степень уязвимости по отношению к *СВАМ*, также именуемым «индекс относительной уязвимости к *СВАМ*».

Индекс относительной уязвимости к *СВАМ* – показатель, разработанный Всемирным банком для выявления стран с высокой подверженностью *СВАМ* ЕС, используя интенсивность выбросов углерода и экспорт продукции *СВАМ* в ЕС. Принимая цену углерода (100 долл. за метрическую тонну CO₂), индекс измеряет дополнительную стоимость сертификатов *СВАМ* для экспортёров по сравнению со средним производителем ЕС, скорректированную на долю экспорта на рынок ЕС. Он учитывает изменения затрат на рынке ЕС, где производители ЕС также несут расходы на выбросы²⁶⁸.

²⁶⁵ Türkiye to be greatly affected by EU's carbon tax: Association // Hurriyet Daily News, 27.09.2023. URL: <https://www.hurriyetdailynews.com/turkiye-to-be-greatly-affected-by-eus-carbon-tax-association-186569> (дата обращения: 12.2.2025).

²⁶⁶ Kurmayer N. J. At COP28, Europe must grapple with consequences of carbon tariff // Euractiv, 27.11.2023. URL: <https://www.euractiv.com/section/climate-environment/news/at-cop28-europe-must-grapple-with-consequences-of-carbon-tariff/> (дата обращения: 12.2.2025).

²⁶⁷ The Kingdom of Saudi Arabia urged the EU to further engage in consultations with Members, in order to ensure the full compliance of the CBAM with WTO rules. Committee on Market Access – Formal Meeting 18-19 October 2022. URL: <https://tradeconcerns.wto.org/en/stcs/details?imsId=85&domainId=СМА> (дата обращения: 12.2.2025)

²⁶⁸ World Bank. (2023). Relative CBAM Exposure Index. <https://www.worldbank.org/en/data/interactive/2023/06/15/relative-cbam-exposure-index> (дата обращения: 12.2.2025).

Совокупный индекс представляет собой взвешенную по торговле относительную уязвимость по всем продуктам *СВАМ*. Не вдаваясь в обсуждение методики расчёта индекса (что составляет предмет отдельной работы), приведём данные по индексу отдельных стран, выбранных нами по принципу территориальной близости к России, членству в БРИКС и ЕАЭС, значению в мировой экономике и удельному весу экспорта в ЕС в общем экспорте страны (табл. 8, полная таблица стран приведена в Приложении 1).

Табл.8. Индекс относительной уязвимости к *СВАМ* по отдельным странам мира (данные на 2023 г.)

№ п/п	Страна	Экспорт в ЕС (% от общего экспорта)	Экспорт продукции в ЕС (% от ВВП)	Совокупный относительный индекс воздействия СВАМ	Наиболее уязвимый сектор
	Зимбабве	87%	-	0,087	Чугун и сталь
	Украина	37%	2%	0,053	Цемент
	Грузия	35%	-	0,046	Удобрения
	Мозамбик	74%	7%	0,045	Алюминий
	Индия	19%	-	0,031	Чёрная металлургия
	Беларусь	50%	1%	0,030	Цемент
	Египет	38%	-	0,022	Удобрения
	Российская Федерация	31%	1%	0,020	Электроэнергия
	Казахстан	14%	-	0,016	Алюминий
	Венесуэла	45%	-	0,015	Железо и сталь
	ЮАР	17%	-	0,009	Железо и сталь
	Турция	43%	1%	0,005	Электроэнергия
	Иран	5%	-	0,004	Удобрения
	Тунис	43%	-	0,004	Цемент
	Вьетнам	6%	-	0,004	Железо и сталь
	Азербайджан	16%	-	0,004	Удобрения
	Китай	9%	-	0,003	Цемент
	Саудовская Аравия	2%	-	0,002	Цемент
	Индонезия	6%	-	0,002	Железо и сталь
	Объединённые Арабские Эмираты	14%	-	0,002	Алюминий
	Бразилия	11%	-	0,002	Железо и сталь

№ п/п	Страна	Экспорт в ЕС (% от общего экспорта)	Экспорт продукции в ЕС (% от ВВП)	Совокупный относительный индекс воздействия СВАМ	Наиболее уязвимый сектор
	Пакистан	1%	-	0,002	Цемент
	Аргентина	2%	-	0,001	Железо и сталь
	Мексика	2%	-	0,000	Удобрения
	Таиланд	4%	-	0,000	Железо и сталь
	США	10%	-	0,000	Цемент
	Канада	3%	-	0,000	Железо и сталь
	Республика Корея	10%	-	0,000	Железо и сталь
	Филиппины	2%	-	0,000	Железо и сталь Цемент
	Австралия	1%	-	0,000	Алюминий
	Япония	2%	-	(0,000)	Алюминий
	Великобритания	69%	-	0,002	Электроэнергия
	Марокко	15%	-	0,003	Железо и сталь
	Чили	22%	-	(0,005)	Алюминий
	Израиль	31%	-	(0,005)	Алюминий
	Иордания	25%	-	(0,005)	Цемент
	Колумбия	10%	-	(0,012)	Железо и сталь
	Албания	59%	1%	(0,025)	Железо и сталь

Источник: World Bank. (2023). Relative CBAM Exposure Index. <https://www.worldbank.org/en/data/interactive/2023/06/15/relative-cbam-exposure-index>(дата обращения: 12.02.2025).

Ущерб от СВАМ для российской экономики: оценки до 2022 года и после

Оценка ущерба от СВАМ для российской экономики коррелирует, прежде всего, с общими масштабами торговли между Россией и ЕС. На время появления исходной версии СВАМ она характеризовалась следующими моментами:

– в 2021 г. Россия была пятым по величине торговым партнёром ЕС, на долю которой приходилось 5,8% от общего объёма торговли товарами ЕС со всем миром;

– в 2020 г. ЕС стал первым торговым партнёром для России, на долю которого приходилось 37,3% от общего объёма торговли товарами РФ с миром; 36,5% российского импорта поступало из ЕС, а 37,9% её экспорта направлялось в ЕС;

– в 2021 г. общий объём торговли товарами между ЕС и Россией составил 257,5 млрд евро. Импорт ЕС составил 158,5 млрд евро, и в нём преобладали топливо и продукты горно-добывающей промышленности, особенно минеральное топливо (98,9 млрд евро, 62%), древесина (3,16 млрд евро, 2,0%), чугун и сталь (7,4 млрд евро, 4,7%), удобрения (1,78 млрд евро, 1,1%) (рис. 7).

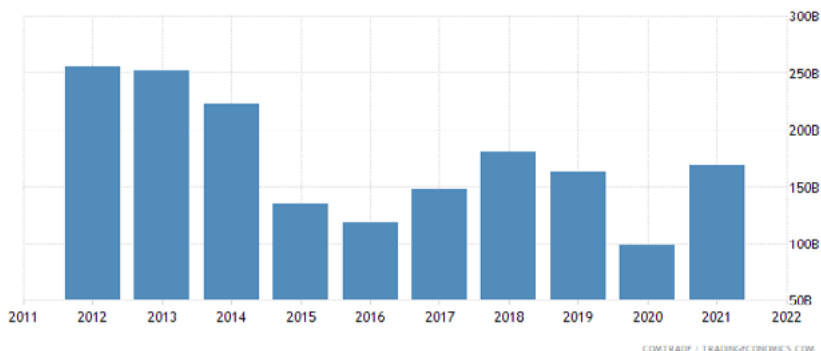


Рис. 7. Динамика импорта ЕС из России в 2012–2021 гг. (в млрд евро)

Источник: European Union Imports from Russia URL: <https://tradingeconomics.com/european-union/imports/russia> (дата обращения: 09.03.2025).

Согласно базе данных ООН COMTRADE по международной торговле, импорт Европейского союза из России в 2021 г. составил 168,75 млрд долл. В табл. 9 даны объёмы экспорта России в ЕС по ведущим товарным позициям в 2021 г. (с объёмом экспорта более 1 млрд долл.).

Табл. 9. Ведущие товарные позиции экспорта России в страны ЕС в 2021 г. (с объёмом экспорта более 1 млрд долл.)

№ п/п	Товарная позиция	Объём импорта в млрд долл.
1.	Минеральное топливо, масла, продукты дистилляции	117,24
2.	Железо и сталь	8,77
3.	Жемчуг, драгоценные камни, металлы, монеты	5,47
4.	Товары, не указанные в соответствии с видом	4,58
5.	Древесина и изделия из древесины, древесный уголь	3,74
6.	Медь	2,87
7.	Алюминий	2,66
8.	Никель	2,51
9.	Руды шлак и зола	2,36

№ п/п	Товарная позиция	Объём импорта в млрд долл.
10.	Удобрения	2,11
11.	Неорганические химикаты, сплавы благородных металлов, изотопы	2,02
12.	Органические химикаты	1,96
13.	Пластмассы	1,53
14.	Каучуки	1,43
15.	Оборудование, ядерные реакторы, котлы	1,14

Источник: European Union Imports from Russia URL: <https://tradingeconomics.com/european-union/imports/russia> (дата обращения: 09.03.2025)

Как уже отмечалось, несмотря на сравнительно низкую долю в торговом обороте ЕС (пятое место по величине торгового оборота, 5,8% от общего объёма торговли товарами ЕС), Россия занимала особое место в обеспечении ЕС карбоноёмкой продукцией. Согласно данным ОЭСР, среди крупнейших экспортёров в ЕС в 2019 г. Россия стала второй после Китая по объёму углеродоёмких товаров. Что же касается объёмов торговли продукцией, охваченной механизмом *CBAM*, то по ним на момент появления этой инициативы по их доле в экспорте в ЕС Россия с большим отрывом лидировала; тем самым страновая направленность этого механизма сомнений не вызывала. Именно поэтому ранние исследования по теме будущих платежей в рамках *CBAM* прогнозировали, что Россия станет главным плательщиком по линии этого механизма.



Рис. 8. Прогноз платежей в рамках *CBAM* по странам и товарным группам (на 2035 г., в млн евро)

Источник: New study shows limited trade impacts of European Carbon Border Adjustment Mechanism. Sandbag, Aug 30, 2021 <https://sandbag.be/2021/08/30/>

new-study-shows-limited-trade-impacts-of-european-carbon-border-adjustment-mechanism/ (дата обращения: 12.03.2025).

Как видно из табл. 9, основными товарными группами российского экспорта, подпадавшими под действие *СВАМ*, являлись: железо и сталь (общий объём экспорта 8,77 млрд долл.), алюминий (общий объём экспорта 2,66 млрд долл.) и удобрения (общий объём экспорта 2,11 млрд долл.). Остальные позиции, охваченные *СВАМ*, не составляли существенной доли в российском экспорте в ЕС: и если стоимость экспорта электроэнергии составляла порядка 1,5 млн долл., то экспорт цемента оценивался в сумму пренебрежимо малую. Для России рисков по таким товарам как цемент и стекло не существует, поскольку Россия в ЕС их практически не экспортирует. В целом ЕС импортирует лишь 3% потребляемого цемента, основными поставщиками которого являются Турция и Украина, для которых введение *СВАМ*, действительно, может свести их экспорт цемента до нуля.

Как повлияли на экспорт этих товарных позиций пакеты антироссийских санкций, принятые, начиная с 2022 г.? Ограничения на импорт и экспорт ряда товаров, введённые ЕС, привели к снижению и импорта из России на 85% в период с 1-го квартала 2022 г. по 4-й квартал 2024 г. В 4-м квартале 2024 г. по сравнению с предыдущим кварталом импорт из России немного вырос. Если посмотреть на изменения в доле России во внешней торговле ЕС, то можно увидеть, что и экспорт, и импорт значительно снизились по сравнению с уровнем начала 2022 г. На рис. 9 показано, что доля России в общем экспорте ЕС снизилась с 3,2% в 1-м квартале 2022 г. до 1,1% в 4-м квартале 2024 г. За тот же период доля России в общем импорте ЕС снизилась с 9,3 до 1,5%²⁶⁹.

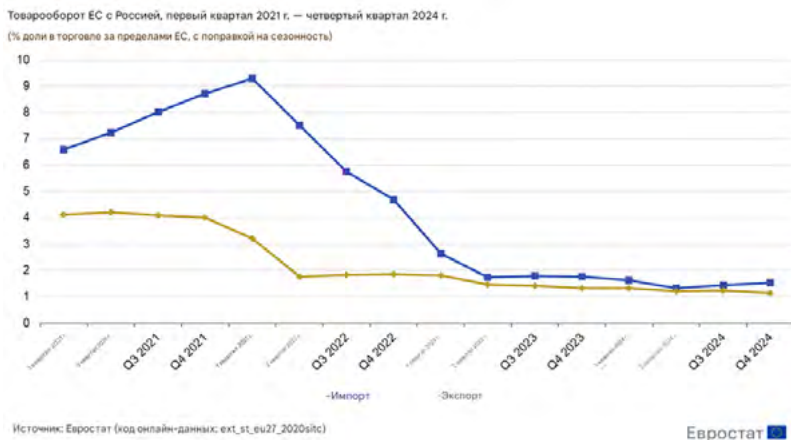


Рис. 9. Доля России во внешней торговле ЕС (1-й кв. 2021 г. - 4-й кв. 2024 г., в %)

Источник: EU trade with Russia - latest developments. Eurostat, February 2025. https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=EU_trade_with_Russia_-_latest_developments (дата обращения: 02.02.2025).

²⁶⁹ EU trade with Russia - latest developments. Eurostat, February 2025 . https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=EU_trade_with_Russia_-_latest_developments(дата обращения: 02.02.2025).

Однако, несмотря на такое резкое падение доли России в импорте ЕС, следует отметить, что это падение произошло в основном из-за курса ЕС на отказ от российских энергоносителей. Что же касается товарных групп, входящих в список *СВАМ*, то на них санкции ЕС отразились не столь быстро и сильно. В частности, по железу и стали доля России в импорте ЕС с 1-го кв. 2021 г. по 4-й кв. 2024 г. снизилась всего на 1% – с 6 до 5%. Хотя снижение по объёмам оказалось гораздо более ощутимым: в отдельные кварталы 2024 г. по сравнению с 1-м кварталом 2021 г. экспортные доходы российских компаний упали на 60–70%, составив 2,5 млрд евро по итогам 2024 г.²⁷⁰ При этом основную часть импорта составляли слябы, заготовки и чугун. Связано это с тем, что санкционные пакеты не включают полный запрет на импорт этой продукции, а в некоторых случаях для преодоления структурного дефицита возможны некоторые смягчения. Например, по части слябов Еврокомиссия приняла решение смягчить ограничения и разрешить их дальнейший импорт из России до 2028 г.

Влияют на импорт ЕС и другие факторы, например, климатическая повестка, диктующая приоритеты «зелёного» перехода в европейской сталелитейной промышленности. Эти приоритеты повысили важность такого российского товара, как железо прямого восстановления, зависимость ЕС от поставок которого из России выросла до 40%. Ещё один растущий сегмент российского экспорта в ЕС – легированные стали, импорт которых в ЕС из России значительно увеличился.

Значительно сократился и импорт в ЕС российского алюминия: по данным за 1-й квартал 2024 г. он упал до 101 770 т, что на 65,5% меньше, чем 295 116 т, импортированных в 1-м квартале 2022 г. Необработанный металл составил более 87% от общего объёма импорта; остальной объём включал такие позиции, как бочки, банки и конструкции²⁷¹. Доля российского алюминия в импорте этого товара в ЕС снизилась с 16% в 2020 г. до 6% в 2024 г.²⁷², а доходы российских экспортёров составили 862,5 млн долл. – самую низкую величину с 2009 г.²⁷³

Ещё большие проблемы для российского экспорта алюминия возникают с введением в действие в феврале 2025 г. 16-го пакета антироссийских санкций ЕС. Этот пакет добавляет запрет на импорт ЕС из России первичного алюминия, который будет вводиться постепенно. В частности, в течение переходного периода компании стран ЕС смогут импортировать алюминий из России при условии соблюдения общего лимита объёма (квоты), соответствующего менее чем одному году импорта из России. Этот механизм квотирования позволит

²⁷⁰ EU trade with Russia - latest developments. Eurostat, February 2025. URL: https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=EU_trade_with_Russia_-_latest_developments (дата обращения: 02.02.2025).

²⁷¹ EU imports of Russian iron and steel, nickel, copper and aluminum down 11%-49%. EUROMETAL, 28 May 2024. URL: <https://eurometal.net/eu-imports-of-russian-iron-and-steel-nickel-copper-and-aluminum-down-11-49/> (дата обращения: 02.02.2025).

²⁷² Questions and answers on the sixteenth package of restrictive measures against Russia. European Commission, 24.02.2025. URL: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/nl/qanda_25_586 (дата обращения: 02.03.2025).

²⁷³ Russia's aluminium shipments to Europe decline sharply in 2024 // Mysteel, 03.03.2025. URL: <https://www.mysteel.net/news/5078479-russias-aluminium-shipments-to-europe-decline-sharply-in-2024> (дата обращения: 23.03.2025).

использовать лимит в 275 000 т, что составляет 80% импорта ЕС в 2024 г., в течение 12-месячного периода. Пакет предполагает, что к концу 2026 г. (первого года с момента начала платежей по линии СВМ) российский алюминий не будет импортироваться в ЕС²⁷⁴.

Причину таких жёстких действий ЕС в отношении российского алюминия нетрудно угадать: она в том, что именно производство алюминия в России можно считать экологически самым чистым в мире. Основной производитель – «Русал» – при производстве алюминия пользуется электроэнергией с гидроэлектростанций, у которых нет выбросов углерода. Т.е. при введении трансграничного сбора на выбросы парниковых газов российский алюминий имел все шансы получить серьёзные конкурентные преимущества. СВМ мог бы сделать нерентабельным 46% импорта алюминия в ЕС, которые приходились на страны с более высокими выбросами; в итоге у ЕС появился бы дополнительный спрос на 1,2 млн т климатически нейтрального алюминия, что привело бы к увеличению доли России в европейском импорте металла, и могло негативно отразиться на основном конкуренте России в экспорте алюминия в ЕС – Мозамбике (доля в импорте ЕС – 22%).

Разумеется, у Евросоюза оставалась опция привычных для него двойных стандартов и подгонки задачи под ответ; в данном случае он мог не согласиться с подходом определения углеродного следа чисто на корпоративном уровне (как в случае с карбоноёмкостью алюминия «Русала») и настоять на привязке к т.н. «углеродной корзине», усредняющей показатель карбоноёмкости в среднем по стране (России). Это усложнило бы положение производителей алюминия, но даже средняя карбоноёмкость российской электроэнергии сопоставима со средним показателем



Рис. 10. Средняя карбоноёмкость российской электроэнергии в сопоставлении странами ЕС и ведущими торговыми партнерами ЕС

²⁷⁴ Questions and answers on the sixteenth package of restrictive measures against Russia. European Commission, 24.02.2025. URL: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/nl/qanda_25_586 (дата обращения: 02.03.2025).

по ЕС-28 и существенно ниже, чем в Польше, Германии, Нидерландах и ряде других стран ЕС, не говоря уже о США, Японии, Индии, Китае, Турции и Южной Корее (рис. 10).

Источник: Порфирьев Б.Н., Широков А.А., Колпаков А.Ю. «Как пройти тур». Эксперт, №4 (1191) 18-24 января 2021 г. <https://ecfor.ru/publication/riski-vvedeniya-trangranichnogo-uglerodnogo-regulirovaniya-i-vie/> (дата обращения: 20.12.2024)

Однако в Еврокомиссии решили не придумывать каких-либо методологических новаций или новых дополнений к правилам *СВАМ*, сводящих преимущество российского алюминия к нулю. Там поступили проще – ввели прямой запрет, закрыв рынок для алюминия с нулевым углеродным следом и открыв рынок для алюминия с высокими удельными выбросами на тонну продукцию. Тем самым создавая стимул для дополнительных выбросов парниковых газов за пределами ЕС – той самой «утечке углерода», против которой, по утверждению ЕС, был, собственно, и введён *СВАМ*. И это понятно: сохранение российского импорта алюминия при адекватной оценке его углеродного следа привело бы к фактической монополии России на экспорт алюминия в ЕС и к снижению доходов ЕС в рамках *СВАМ* на импорт алюминия практически до нуля. То, что такой сценарий оказался неприемлем для ЕС, лишний раз подтверждает тот факт, что Евросоюз рассматривает *СВАМ*, прежде всего, как инструмент получения доходов, прикрытый климатической риторикой.

Что же касается такого товара как удобрения, зависимость ЕС от импорта которого довольно велика, то в части российских поставок он демонстрировал в последние годы весьма необычную динамику. В целом в 4-м квартале 2024 г. по сравнению с 1-м кварталом 2021 г. объём импорта удобрений из России снизился на 26%, однако за счёт роста цен доходы российских экспортёров сохранились на уровне 100–110% от уровня 1-го квартала 2021 г. Доля России в импорте удобрений из стран, не входящих в ЕС, выросла с 20% в 4-м квартале 2022 г. до 25% в 4-м квартале 2024 г. Следующими по размеру доли в импорте удобрений ЕС в 4-м квартале 2024 г. были Египет (21%) и Марокко (13%)²⁷⁵.

По такой включённой в *СВАМ* товарной позиции, как электроэнергия, ситуация не требует подробного анализа: и без того незначительные объёмы поставок российской электроэнергии ЕС полностью остановил в мае 2022 г.

Поэтому, подводя промежуточные итоги санкционной политики ЕС, следует сделать вывод, что на товарных группах, входящих в список *СВАМ*, эта политика отразилась по-разному и включала как полный запрет на импорт (электроэнергия), так и перспективу полного запрета (алюминий), а также значительное снижение объёмов (железо и сталь) и даже некоторый их рост (удобрения). Общим же итогом является сокращение к концу 2024 г. объёмов российских поставок в ЕС по товарным группам, охваченным *СВАМ*, с 13,4

²⁷⁵ Questions and answers on the sixteenth package of restrictive measures against Russia. European Commission, 24.02.2025. URL: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/nl/qanda_25_586 (дата обращения: 03.03.2025).

млрд долл. (в 2021 г.) до порядка 6 млрд долл. При этом перспектива полного запрета импорта российского алюминия ещё больше снижает этот объём – до уровня около 5 млрд долл.

Такое изменение ситуации требует адекватной оценки эффекта *СВАМ* на российскую экономику, отражающей перемены, произошедшие со времени первых оценок этого эффекта, сделанных на начальной стадии продвижения инициативы *СВАМ*. Эти оценки делались в основном в 2020–2021 гг., на пике интереса к новой теме, когда в Евросоюзе ещё не определились с такими параметрами механизма, как окончательные сроки его введения, охват углеродного следа товаров (прямые, или прямые и косвенные выбросы) и точный состав товарных групп, планируемый к охвату по линии *СВАМ*. Прогнозы динамики цен на европейские разрешения на выбросы, на которых базировались оценки тех лет, как выяснилось позже, подтвердились в реальности; всё это вместе взятое даёт основание для пересмотра сделанных ранее оценок с учётом следующих факторов:

- динамики цен на европейские разрешения на выбросы;
- охват углеродного следа в рамках *СВАМ*;
- точный состав товарных групп, охваченных *СВАМ*;
- сроков и этапности введения *СВАМ*;
- изменений в объёмах российского экспорта в ЕС по товарным группам, охваченным *СВАМ*, включая уменьшение количества этих групп вследствие введения санкций ЕС.

Учитывая эти, ставшие известными, данные, рассмотрим некоторые оценки, сделанные в тот период, в условиях неопределённости по указанным параметрам. В таких условиях единственным рабочим методом проведения экспертных оценок рисков являлся сценарный метод; в частности, в исследовании, представленном консалтинговой компанией *KPMG*, был использован метод укрупнённых и упрощённых сценариев, не отражающих влияния некоторых обозначенных выше факторов. Таким методом были разработаны следующие сценарии:

- пессимистический: обложение прямых и косвенных выбросов, год введения мер: 2022;
- базовый: обложение прямых выбросов, год введения мер: 2025;
- оптимистический: обложение разницы между углеродоёмкостью экспортируемой продукции и бенчмарком ЕС, год введения мер: 2028²⁷⁶.

Во всех сценариях прогнозировалась цена на разрешения на выбросы в ЕС на уровне от 25 до 50 евро/т CO_2 -эквивалента в период 2020–2030 гг. $\pm 25\%$. Проведённый на основе этих вводных итоговый расчёт показывал следующие объёмы финансовых потерь российских корпораций от этой меры за период до 2030 г.:

- по пессимистическому сценарию: 50,6 млрд евро;
- по базовому сценарию: 33,3 млрд евро;
- по оптимистическому сценарию: 6,0 млрд евро²⁷⁷.

²⁷⁶ EU Carbon Tax Could Cost Russia 33Bln Euros. URL: <https://www.themoscowtimes.com/2020/07/07/eu-carbon-tax-could-cost-russia-33bln-euro-a70812> (дата обращения 23.11.2024).

²⁷⁷ Ibid.

«ЗЕЛЁНАЯ» ЭКСПАНСИЯ ЕС

Несмотря на такой разброс в оценках, очевиден вывод: по масштабам финансовых рисков для России *CBAM* на тот период превосходил все предшествовавшие антидемпинговые меры, предпринятые ранее Евросоюзом против России. Более того, по прогнозам той же *KPMG*, предполагалось, что среди торговых партнёров ЕС именно Россия понесёт наибольшие потери от этой меры. Прогнозировалось, что ежегодные потери России превысят потери Китая по пессимистическому сценарию в 4,1 раза, по базовому – в 4,6 раза, а по оптимистическому – в 8,5 раз. Аналогичная разница по потерям между Россией и США: по пессимистическому сценарию в 3,5 раза, по базовому – в 4,5 раза, по оптимистическому – в 10 раз. Объяснялось это, прежде всего, разницей в товарной структуре экспорта, в которой в случае России преобладает сырьё и продукция первого передела, а в случае США и Китая – продукция с высокой долей добавленной стоимости, и, прежде всего, – машины и оборудование (рис. 11).

ДОПОЛНИТЕЛЬНАЯ НАЛОГОВАЯ НАГРУЗКА НА ОСНОВНЫЕ ТОВАРЫ РОССИЙСКОГО ЭКСПОРТА В ЕС (€ МЛН/ГОД) ИСТОЧНИК: БАЗОВЫЙ ПРОГНОЗ KPMG.



Рис. 11. Нагрузка от *CBAM* на российские экспортные отрасли (млн евро в год, базовый сценарий *KPMG* – оценка 2020 г.)

Источник: Трансграничное углеродное регулирование ЕС (*CBAM*). Анализ механизма. Сентябрь 2023 г. <https://assets.kept.ru/upload/pdf/2023/09/ru-eu-cross-border-carbon-regulation-kept-analysis.pdf> <https://home.kpmg/ru> (дата обращения: 09.09.2024).

Несколько более мягкие прогнозы влияния *CBAM* на российский экспорт содержатся в исследовании, проделанном в 2020 г. *Boston Consulting Group*: «Как пограничный углеродный сбор ЕС может повлиять на мировую торговлю»²⁷⁸ (*How an EU Carbon Border Tax Could Jolt World Trade*). Так, по мнению экспертов Группы, если не учитывать часть товаров и услуг, которые пока не включены ЕС в систему торговли выбросами ЕС (например, транспортные услуги), то облагаемая новым сбором база составит около 100–160 млн т CO₂ в углеродоёмком

²⁷⁸ How an EU Carbon Border Tax Could Jolt World Trade. Boston Consulting Group. 30 June 2020. URL: <https://www.bcg.com/ru-ru/publications/2020/how-an-eu-carbon-border-tax-could-jolt-world-trade> (дата обращения: 24.01.2025).

экспорте, что приведёт к дополнительной нагрузке для российских экспортёров в размере 3–4,8 млрд долл. в год, если облагаться сбором будет весь объём выбросов. Бостонские аналитики оценили, в частности, прямые потери российских металлургических и горно-добывающих компаний, в том числе производителей стали, на уровне 0,4–0,6 млрд долл. в год. Но даже такая цифра составляет от 10 до 13% от общих доходов экспортёров, что для них весьма чувствительно. Для некоторых экспортных сегментов падение доходов прогнозировалось на более высоком уровне: например, на 40% – для производителей листового проката²⁷⁹.

С этими оценками были согласны и такие организации, как *Sandbag* и *E3G*, считавшие, что внедрение трансграничного углеродного сбора, прежде всего, затронет Россию, Турцию, Китай и Великобританию. Минэкономразвития РФ приводило данные о том, что под действие *СВАМ* попадали российские поставки железа, стали, алюминия, труб, электроэнергии и цемента на 7,6 млрд долл., что составляло около 5% от российского экспорта в ЕС или 2% от всего товарного экспорта из России. По расчётам КРМГ, дополнительная фискальная нагрузка на отечественных экспортёров могла составить от 1,13 до 1,84 млрд евро ежегодно.

Оценка ущерба от *СВАМ* для российской экономики проводилась и в Институте народно-хозяйственного прогнозирования РАН; на базе исходной версии *СВАМ* она составляла 3,6 млрд евро в год, но после выхода руководства ЕС по *СВАМ* от 14 июля 2021 г., в котором количество охваченных *СВАМ* секторов существенно сузилось по сравнению с первоначальными ожиданиями, масштаб оцениваемых потерь сократился до 800 млн евро в год²⁸⁰.

Подсчёты потерь российских экспортёров от ввода *СВАМ* ЕС с учётом прямых и косвенных выбросов, проделанные в Институте проблем естественных монополий (ИПЕМ), давали другую цифру: 2,3 млрд долл. в год, что эквивалентно ввозной пошлине в 24%. По оценкам экспертов, под регулирование в первоначальной версии механизма мог попасть российский экспорт на 9 млрд долл. в год. Косвенные потери от снижения потребления электроэнергии и тепла внутри РФ из-за снижения экспорта могли составить ещё около 222 млн долл.

После уточнения деталей механизма *СВАМ*, обнародованных Еврокомиссией 14 июля 2021 г., эксперты ИПЕМ пересчитали нагрузку на экспортёров. По подсчётам ИПЕМ, под регулирование ЕС с 2026 г. в рамках *СВАМ* потенциально попадал российский экспорт на 9 млрд долл. в год; при этом самые большие платежи за прямые выбросы предполагались для отрасли чёрной металлургии: 314,1 млн долл.; для отрасли азотных удобрений – на уровне 1,7 млн долл. в год. С учётом общей нагрузки по охвату выбросов платежи отрасли азотных удобрений предполагались на уровне 349,5 млн долл., цветных металлов – более 305 млн долл.

²⁷⁹ How an EU Carbon Border Tax Could Jolt World Trade. Boston Consulting Group. 30 June 2020. URL: <https://www.bcg.com/ru-ru/publications/2020/how-an-eu-carbon-border-tax-could-jolt-world-trade> (дата обращения 24.01.2025).

²⁸⁰ Колпаков А.Ю. Адекватная реакция России на введение механизма трансграничного углеродного регулирования ЕС (СВАМ). ИНИП РАН, сентябрь 2021. URL: <https://ecfor.ru/publication/mechanizm-transgranichnogo-uglerodnogo-regulirovaniyaes> (дата обращения 09.10.2024).

Базируясь на уточнённых данных по упомянутым выше параметрам, попробуем рассчитать размеры потенциальных потерь для российской экономики в рамках *СВАМ*. При этом относительно расчёта платежей по косвенным выбросам следует учесть, что их введение пока только обсуждается в качестве перспективы, поэтому предполагается оценивать только прямые выбросы для товаров, подлежащих платежам в рамках *СВАМ*.

Исходя из этих предпосылок, попробуем рассчитать углеродный след российского экспорта азотных удобрений ЕС, объёмы которого в 2024 г. составили 4,9 млн т. Используя коэффициент удельных выбросов парниковых газов на производство 1 т карбамида для России и стран СНГ, принятый Международным обществом производителей удобрений на уровне 1,838 т CO_2 на тонну готовой продукции²⁸¹, получаем значение общего углеродного следа российского экспорта по данной позиции на уровне 9 млн т CO_2 . Что при цене на разрешения на выбросы ЕС на уровне 90–100 евро может дать нагрузку в рамках *СВАМ* на российских экспортёров в размере 800–900 млн евро в год. В переводе на тонну готовой продукции платежи по *СВАМ* могут составить до 180 евро, что критически может отразиться на её конкурентоспособности.

Однако новые инициативы Еврокомиссии, озвученные в январе 2025 г., способны полностью остановить экспорт российских удобрений в ЕС. 28 января 2025 г. ЕК одобрила предложение повысить тарифы на удобрения из России с нынешних 6,5 до 100% в течение трёх лет²⁸². Если это будет реализовано, российские удобрения, скорее всего, будут импортироваться до 2026 г., поскольку дальнейшее повышение тарифов может привести к потере конкурентоспособности российской продукции.

Аналогичным образом рассчитаем нагрузку на российский экспорт продукции чёрной металлургии в ЕС. В частности, для железа прямого восстановления используем удельный коэффициент выбросов парниковых газов 0,98 т CO_2 ²⁸³ на тонну продукции. При российских поставках железа прямого восстановления в ЕС в 2024 г. в объёме 1,04 млн т общий углеродный след оценивается на уровне 1,02 млн т CO_2 ; при цене на разрешения на выбросы на уровне 90–100 евро это может выразиться в нагрузке в рамках *СВАМ* на российских экспортёров в размере 90–100 млн евро в год.

По чугуну при удельном коэффициенте выбросов парниковых газов в 1,3 т CO_2 на тонну продукции и объёме квоты импорт в ЕС этого товара из России на 2024 г. в размере 1,14 млн т, общий углеродный след оценивается на уровне 1,48 млн т CO_2 . Соответственно, при цене на разрешения на выбросы на уровне 90–100 евро нагрузку по линии *СВАМ* на российских металлургов можно прогнозировать в размере 132–148 млн евро в год.

²⁸¹ Antione Hoxha, Bjarne Christensen. The Carbon Footprint of Fertiliser Production: Regional Reference Values. International Fertiliser Society, 2019. URL: https://www.fertilizerseurope.com/wp-content/uploads/2020/01/The-carbon-footprint-of-fertilizer-production_Regional-reference-values.pdf (дата обращения: 02.02.2025).

²⁸² Anna Fleck EU Has Continued to Buy Russian Fertilizer Throughout War // Statista, 12.02.2025. URL: <https://www.statista.com/chart/33926/fertilizer-imported-from-russia-to-the-eu/> (дата обращения: 21.02.2025).

²⁸³ Julian Suer, Marzia Traverso, Nils Jäger. Carbon footprint of steel and impact of natural gas Energies, December 2022. URL: https://www.researchgate.net/figure/Carbon-footprint-of-steel-and-impact-of-natural-gas-NG-based-direct-reduced-iron-DRI_fig2_366274209 (дата обращения: 21.02.2025).

По слябам и заготовкам при удельном коэффициенте выбросов парниковых газов в 1,6–1,7 т CO_2 на тонну продукции и объёме импорта в ЕС этого товара из России в 2024 г. в размере 3,2 млн т, общий углеродный след оценивается на уровне 5,1–5,4 млн т CO_2 . Соответственно, при цене на разрешения на выбросы на уровне 90–100 евро нагрузку по линии *CBAM* на российских металлургов можно прогнозировать в размере 460–540 млн евро в год.

Наконец, по легированным сталям с их высоким удельным углеродным следом 6,15 т CO_2 евро/т и объёмом российских поставок в ЕС в 2024 г., оцениваемым в 125 тыс. т, общий углеродный след оценивается на уровне 0,77 млн т CO_2 . Соответственно, при цене на *EUA* на уровне 90–100 евро нагрузку по этой продукции по линии *CBAM* на российских металлургов можно прогнозировать в размере 69–77 млн евро в год.

Однако все эти расчёты не отражают общей тенденции на сокращение импорта российской металлопродукции, заложенной в 12-й пакет антироссийских санкций ЕС. В частности, на 2025 г. запланировано уменьшение российской квоты на экспорт чугуна в ЕС до 700 тыс. т; что же касается поставок чугуна и железа прямого восстановления из России в страны ЕС должны полностью прекратиться в начале 2026 г. Запрет на импорт российских слябов отложен до конца сентября 2028 г., при этом предусмотрено постепенное уменьшение соответствующих квот. Аналогичная ситуация складывается и для полуфабрикатов из легированной стали (кроме нержавеющей), для которых планируется ежегодное уменьшение квот и окончательный запрет в 2028 г.

Учитывая складывающуюся ситуацию, можно прогнозировать, что значительные платежи по линии *CBAM* для российских металлургов ожидаются только в 2026, 2027 и 2028 гг., причём они пойдут по убывающей, и после 2028 г. сохранятся в незначительных объёмах для тех товарных позиций, которые предположительно не будут запрещены ЕС к импорту. При этом, поскольку к 2026 г. поставки чугуна и *DRI* из России ЕС намерен остановить, нагрузка по *CBAM* ожидаемо будет приходиться в основном на две товарных группы: слябы и полуфабрикаты из легированной стали. Соответственно, платежи российских металлургических компаний в рамках *CBAM* можно приблизительно оценить в объёмы 460 млн евро за 2026 г., 400 млн евро за 2027 г. и 168 млн евро за 2028 г.

Если к этому прибавить платежи поставщиков удобрений, то этим в основном исчерпывается вся возможная нагрузка на российских экспортёров по линии *CBAM*. Принимая во внимание то, что в части продвижения антироссийских инициатив Евросоюз действует с настойчивостью, достойной лучшего применения, можно с большой вероятностью прогнозировать, что начнется эскалация пошлин на удобрения из России. Протесты фермеров, опасющихся роста цен на удобрения, спровоцированных таким шагом, Брюссель не станет принимать во внимание. При таком сценарии уже к 2026 г. неизбежно падение российского экспорта, который в случае введения 100% пошлин в 2027 г. может полностью прекратиться. Впрочем, такое возможно уже в 2026 г., поскольку даже если пошлина в указанном году составит 50%, к ней добавятся платежи по *CBAM*, что чревато для российских экспортёров удобрений потерей рентабельности.

Поэтому платежи за экспорт удобрений для России с учётом такой перспективы могут максимум ограничиться 2026-м г., причём такая вероятность, скорее всего, существует в том случае, если введение повышенных тарифов не совпадёт с началом календарного года (что является обычной практикой для ЕС). В таком случае эти платежи можно будет оценить в размере 240–300 млн евро.

В итоге можно сделать вывод о том, что по основным позициям российского экспорта ЕС платежи по линии *СВАМ* предполагаются на период 2026–2028 гг., и за рамки этого периода не выйдут в силу существующих и прогнозируемых мер, предпринимаемых ЕС против российского экспорта. Эти платежи можно оценить на уровне 700 млн евро за 2026 г., 400 млн евро за 2027 г. и 168 млн евро за 2028 г. По оставшимся небольшим объёмам российского экспорта, на которые будет распространяться *СВАМ*, платежи не составят значительных величин (порядка нескольких десятков миллионов евро), что, разумеется, вряд ли может стать серьёзным фактором для политических решений.

Перспективы: позиция России и линия БРИКС

Антироссийские санкции и другие меры, предпринятые ЕС в отношении российского экспорта, сразу изменили акценты в *СВАМ*, переделав его из преимущественно антироссийской меры в преимущественно антикитайскую и, в более широком понимании, в меру, направленную против Глобального Юга. Такая ситуация, снизив экономические риски России по линии *СВАМ*, резко повысила политическую ценность этой темы как одного из самых перспективных направлений консолидации БРИКС и других форматов объединения Глобального Юга, в котором основной целью становится борьба с «климатическим колониализмом» такого политического противника России, как Евросоюз. Логика длительной конфронтации России и ЕС неизбежно выдвинет тематику *СВАМ* на первый план во внешнеполитической повестке; активная борьба с этой юридически ущербной и несправедливой в глазах многих потенциальных союзников России инициативой ЕС может дать России новых сторонников и нанести Евросоюзу поражение в крайне чувствительной для него области.

Нельзя сказать, что к появлению такого механизма, как *СВАМ*, Россия не была готова. На уровне стратегического целеполагания понимание того, что климатическая повестка является потенциальным орудием конкурентной борьбы, существовало, в частности, в таком документе, как Доктрина энергетической безопасности Российской Федерации, утвержденном Указом Президента Российской Федерации от 13 мая 2019 г. № 216²⁸⁴. В Доктрине в числе вызовов и рисков энергетической безопасности России упоминалась дискриминация российских организаций топливно-энергетического комплекса на мировых энергетических рынках путём изменения международного нормативно-пра-

²⁸⁴ Доктрина энергетической безопасности Российской Федерации. Утверждена Указом Президента Российской Федерации от 13 мая 2019 г. №216. URL: <https://www.garant.ru/products/ipo/prime/doc/72140884> (дата обращения 22.11.2024).

вового регулирования в сфере энергетики, в т.ч. под предлогом реализации климатической и экологической политики. При этом в Доктрине чётко обозначалась позиция нашей страны по этому вопросу: «Россия считает недопустимым рассмотрение вопросов изменения климата и охраны окружающей среды с предвзятой точки зрения, ущемление интересов государств – производителей энергоресурсов»²⁸⁵.

Тем не менее, решение Евросоюза о введении механизма *СВАМ* стало первым случаем появления для России риска в масштабах национальной экономики, завязанного на климатической повестке, поскольку именно к этой инициативе Евросоюза применимо используемое в Доктрине понятие дискриминации российских организаций на мировых рынках под предлогом реализации климатической и экологической политики; это подтверждает и позиция, занятая руководством РФ по вопросу механизма *СВАМ*.

Президент РФ В.В. Путин неоднократно, начиная с 2020 г., комментировал инициативу *СВАМ*, характеризуя её как пример недобросовестной конкуренции, отмечая её несовместимость с правилами ВТО и другими нормами международного права. В своём последнем высказывании на эту тему (29 ноября 2023 г.) В.В. Путин объяснил введение *СВАМ* стремлением ЕС погасить конкурентные преимущества России; в то же время он заявил, что для России уже не так остро стоит угроза введения в Европе трансграничного углеродного налога из-за снижения российского экспорта в ЕС²⁸⁶.

Российское бизнес-сообщество, прежде всего в лице Российского союза промышленников и предпринимателей и Торгово-промышленной палаты РФ, с появлением инициативы *СВАМ* также обозначили высокую степень озабоченности последствиями введения этого механизма для ведущих экспортных отраслей, таких как чёрная металлургия, производство алюминия, цемента, удобрений, электроэнергии. Некоторые действия были предприняты российской стороной (в лице Министерства экономического развития РФ) по линии ВТО.

Однако с осознанием снижения экономических рисков России от *СВАМ* стал ясен политический ресурс этой проблемы, особенно с точки зрения интересов стран БРИКС и Глобального Юга. Также стало понятно, что эффективное противодействие этой инициативе возможно только на основе широкой коалиции. В том, что иного пути нет, убеждает опыт недавних лет, поскольку нынешняя попытка ЕС ввести экстерриториальный углеродный налог – не первая в истории.

Впервые на подобную меру Евросоюз решился в 2012 г., выбрав в качестве объекта его применения гражданскую авиацию. Предполагалось с 2012 г. включить в систему торговли выбросами ЕС зарубежные авиакомпании, выполняющие рейсы в аэропорты стран ЕС. Финансовые условия схемы были сходны с *СВАМ*: перевозчики должны были покупать разрешения ЕС на выбросы за

²⁸⁵ Доктрина энергетической безопасности Российской Федерации. Утверждена Указом Президента Российской Федерации от 13 мая 2019 г. №216. URL: <https://www.garant.ru/products/ipo/prime/doc/72140884> (дата обращения 22.11.2024).

²⁸⁶ Путин назвал введение углеродного налога в ЕС попыткой погасить преимущества РФ // ТАСС, 29.11.2023. URL: <https://tass.ru/politika/19415399> (дата обращения: 12.01.2025).

каждый полёт, выполненный в европейский аэропорт, на основе существующих цен на разрешения ЕС. Этот налог Евросоюз ввёл в действие, в одностороннем порядке определив зарубежным авиакомпаниям лимиты выбросов в тоннах CO_2 на 2012 и 2013 гг. При этом протесты оппонентов игнорировались, а неготовность к диалогу превышала все цивилизованные нормы. Авиакомпании США, по своей национальной привычке надеясь на судебное разбирательство, не учли, что оно проходило в Европейском суде. Вердикт был предсказуем: суд признал за ЕС право вводить подобный сбор, проигнорировав положения Чикагской конвенции и правила ВТО.

Понадобились неординарные меры воздействия, чтобы заставить ЕС отказаться от уже введённого налога. Они велись силами широкой коалиции, сформированной на специальной встрече в Москве, в которой приняли участие представители 26 стран, включая Китай, Индию, США и ряд других. После этого конгресс США принял закон, запрещающий американским авиакомпаниям платить ЕС за выбросы CO_2 ; прозвучали угрозы ограничить полёты европейских перевозчиков со стороны России и Индии. Решающий удар нанёс Китай, заблокировав заказ на покупку большой партии самолётов у компании *Airbus*. В итоге Евросоюз был вынужден пойти на попятную. Вопрос об трансграничных углеродных платежах за выбросы гражданской авиации был снят с повестки ЕС и передан в Международную организацию гражданской авиации, внедрившую систему углеродной торговли в международной гражданской авиации²⁸⁷, которая в настоящее время проходит пилотную фазу.

Понятно, что с тех пор политический пейзаж в мире сильно изменился, и участие Соединённых Штатов в возможной широкой «коалиции нежелающих» представляется почти невероятным. Поэтому усилия России, столкнувшейся с 2022 г. с растущей враждебностью со стороны Евросоюза, концентрировались на укреплении БРИКС, в повестке которого вопросы борьбы с *СВАМ* стали звучать особенно громко в 2024 г. – году российского председательства. Причины высокой востребованности темы противодействие инициативе ЕС понятны и сводились к следующим:

- высокий уровень экономических рисков *СВАМ* для стран БРИКС и глобального Юга;
- жёсткое неприятие инициативы, выраженное высшими руководителями и официальными представителями стран БРИКС и глобального Юга;
- созвучная с этой позицией отрицательная характеристика инициативы, данная руководством России;
- наличие согласованной позиции, отвергающей инициативу *СВАМ*, на уровне группы *BASIC* и уровне министров экологии БРИКС.

Постановке вопросов *СВАМ* и климатической проблематики в целом способствовала и тематика председательства Российской Федерации в БРИКС в 2024 г., проходившего под девизом «Укрепление многосторонности для спра-

²⁸⁷ Т.н. Схема компенсации и сокращения выбросов углерода для международной авиации (CORSIA)

ведливого глобального развития и безопасности». В результате работы по согласованию позиций и выработки общей линии вопросы *СВАМ* были подняты с уровня министров экологии, на котором они до того обсуждались, до уровня министров иностранных дел и далее до уровня саммита БРИКС. Странам БРИКС удалось достичь общего понимания по ряду позиций, что отразилось сначала в формулировках прошедшего 10 июня 2024 г. в Нижнем Новгороде заседания Министров иностранных дел / международных отношений стран БРИКС. В выпущенном по итогам заседания Совместном заявлении²⁸⁸ вопросы *СВАМ* затрагивались как впрямую, так и в контексте соблюдения принципа общей, но дифференцированной ответственности и суверенитета стран в выборе направлений климатических усилий и путей энергетического перехода.

В частности, в п. 11 Совместного заявления была подчеркнута «важность того, что ведущая роль в области справедливых путей перехода и преобразований, направленных на борьбу с климатическими вызовами и способствующих глобальным усилиям по решению проблемы изменения климата, принадлежит самим странам». В п. 15 этого документа признавалось «негативное влияние на мировую экономику и устойчивое развитие односторонних подходов, нарушающих международное право». Наконец, в п. 16, касающемся непосредственно темы *СВАМ*, осуждались «односторонние, запретительные, дискриминационные, протекционистские меры, не соответствующие международному праву, принимаемые под предлогом озабоченностей в сфере окружающей среды, такие как односторонние и дискриминационные механизмы пограничного корректирующего углеродного регулирования, бюрократические требования, налоги и другие меры»²⁸⁹.

Дальнейшее развитие тема противодействия *СВАМ* получила на саммите БРИКС, состоявшемся в Казани 23 октября 2024 г. В выпущенной по итогам саммита Казанской декларации «Укрепление многосторонности для справедливого глобального развития и безопасности» эти вопросы прямо или косвенно затрагиваются в ряде пунктов. В частности, в п. 13, посвящённом Повестке дня и целях ООН в области устойчивого развития, отмечается, что реализация этих целей «должна учитывать различные национальные условия, возможности и уровни развития при уважении национальных стратегий и приоритетов и в соответствии с национальным законодательством»²⁹⁰. В п. 15 специальный акцент делается на противоречии *СВАМ* принципу общей, но дифференцированной ответственности: «Мы вновь заявляем о том, что цели, принципы и положения Рамочной конвенции ООН об изменении климата (РКИК ООН), Киотского протокола к ней и Парижского соглашения, включая принципы справедливой, общей, но дифференцированной ответственности и соответствующих возможностей с учётом различных национальных условий, необходимо

²⁸⁸ Совместное заявление Министров иностранных дел/международных отношений стран БРИКС. Нижний Новгород, 10.06.2024. URL: https://www.mid.ru/ru/foreign_policy/news/1955719/ (дата обращения: 02.03.2025).

²⁸⁹ Ibid.

²⁹⁰ Казанская декларация «Укрепление многосторонности для справедливого глобального развития и безопасности». Казань, Российская Федерация, 23 октября 2024 года. https://cdn.brics-russia2024.ru/upload/docs/Казанская_декларация.pdf?1729693488382423(дата обращения: 02.03.2025).

уважать. Мы осуждаем односторонние меры, вводимые под предлогом борьбы с изменением климата и защиты окружающей среды, и подтверждаем свою приверженность усилению координации по этим вопросам». И без того однозначная позиция неприятия *СВАМ* была в Декларации усилена дополнительным п. 83, в котором отвергались «односторонние, запретительные, дискриминационные, протекционистские меры, не соответствующие международному праву, принимаемые под предлогом обеспокоенности вопросами окружающей среды, такие как односторонние и дискриминационные механизмы пограничного корректирующего углеродного регулирования, бюрократические требования, налоги и другие меры»²⁹¹.

Формулировки Заявления министров иностранных дел и Казанской декларации заслуживают внимания не только в части резкости, хотя и её стоит отметить, поскольку инициатива ЕС не только осуждается, но и отвергается. Важно другое: механизм *СВАМ* впервые упоминается впрямую, без смягчённой редакции, позволяющей ту или иную свободу толкования. Объект противодействия обозначен точно, и страны БРИКС подтвердили «свою приверженность усилению координации по этим вопросам». Последнее даёт основания для совместных активных действий. *СВАМ* в ходе российского председательства в БРИКС оказался не единственной инициативой ЕС, подвергшейся атаке. Не менее активную реакцию БРИКС получила переговорная линия ЕС по навязыванию всему миру отказа от углеродного топлива; во многом это связано со вступлением в БРИКС в 2024 г. таких нефтедобывающих стран, как Иран и ОАЭ, а также со сближением позиций БРИКС и Саудовской Аравии. Попытки ЕС были отвергнуты странами БРИКС, зафиксировавшими общую позицию, сводящуюся к трём основным пунктам:

- праву суверенных стран самим выбирать пути и направления энергетического перехода;
- необходимости использовать все виды топлива для энергетического перехода;
- признанию особых интересов стран-производителей и экспортёров органического топлива, являющегося основой экономического развития этих стран.

В частности, в Совместном заявлении Министров иностранных дел / международных отношений стран БРИКС выражается поддержка «продвижению справедливого, сбалансированного и соразмерного соответствующим национальным приоритетам и условиям энергоперехода с задействованием всех источников энергии, а именно возобновляемой энергии, включая биотопливо и гидроэнергетику, ископаемого топлива, ядерной энергии и водородного топлива, которые имеют решающее значение в контексте осуществления справедливого перехода к более гибким, устойчивым и стабильным энергетическим системам»²⁹². В Казанской декларации саммита БРИКС заявляется о «необходимости учитывать

²⁹¹ Ibid.

²⁹² Совместное заявление Министров иностранных дел/международных отношений стран БРИКС, Нижний Новгород, Российская Федерация, 10.06.2024. URL: https://www.mid.ru/ru/foreign_policy/news/1955719/ (дата обращения: 02.03.2025).

национальные условия, включая климат и природные особенности, структуру национальной экономики и энергопотребления, а также специфические обстоятельства тех развивающихся стран, экономика которых в значительной степени зависит от продажи или потребления ископаемых видов топлива и связанных с ними энергоёмких продуктов, для достижения справедливого энергетического перехода. Мы считаем, что эффективное использование всех источников энергии имеет решающее значение для обеспечения справедливого перехода к более гибким, устойчивым и стабильным энергетическим системам»²⁹³.

Формулировки Казанского саммита со всей очевидностью подтверждают правильность выбранной в российском председательстве фокусировки повестки БРИКС на общих интересах в области устойчивого развития и общих вызовах суверенитету стран БРИКС, маскируемых под заботу о климате планеты. Правовой нигилизм ЕС вызывает открытый протест в странах БРИКС и глобального Юга, некоторые из них называют *СВАМ* «экологическим колониализмом». В этом контексте активация темы *СВАМ* в повестке БРИКС означает для России появление новой линии сотрудничества с глобальным Югом, работающей на повышение международной роли РФ. Странами расширенного БРИКС это предсказуемо будет воспринято как сильный шаг России в поддержку их суверенных прав и экономических интересов.

В контексте конфронтации РФ и ЕС активная работа по данному направлению позволит нанести Евросоюзу небывалый в истории ущерб по такой сверхчувствительной для ЕС теме, как климат, одновременно поставив под удар репутацию ЕС как торгового партнёра. Грамотно выстроенная политическая и медийная кампания может раз и навсегда снять претензии Евросоюза на роль глобального лидера в области климата и лишить его многомиллиардных доходов от *СВАМ*, на которые ЕС рассчитывает в нынешней сложной экономической ситуации.

Безусловно, Евросоюз будет всеми силами противиться требованиям отмены *СВАМ*, которая поставит на грань банкротства весь Европейский зелёный курс, а с ним – и нынешнее руководство ЕС. Но, как уже упоминалось, у России с Китаем и Индией уже есть успешный опыт борьбы с аналогичной мерой ЕС – вводом в 2012 г. трансграничного углеродного налога на выбросы зарубежных авиакомпаний, совершающих полёты в аэропорты стран ЕС. Этот опыт может быть востребован и в нынешней ситуации; при этом следует учесть особенности стиля Еврокомиссии, проявленные в конфликте по поводу авиационного налога, поскольку с подобным стилем с большой вероятностью придётся иметь дело и в связи с *СВАМ*. Эти особенности сводятся к следующему.

1. Закрытый характер обсуждения и принятия решений внутри ЕС, упорные попытки уйти от дискуссии с зарубежными партнёрами по вопросам, их касающимся, вплоть до окончательного принятия решения и утверждения нормативов на уровне ЕС.

²⁹³ Казанская декларация «Укрепление многосторонности для справедливого глобального развития и безопасности». Казань, РФ, 23.10.2024. URL: https://cdn.brics-russia2024.ru/upload/docs/Казанская_декларация.pdf?1729693488382423 (дата обращения: 02.03.2025).

2. Неприятие любых попыток перенести дискуссию на международные площадки, и, прежде всего, площадки структур ООН.

3. В случае такого переноса – попытки затянуть дискуссию и далее прекратить её по причине якобы бесполезности.

4. В случае судебного разбирательства, инициированного зарубежными оппонентами, блокирование любого разбирательства вне юрисдикции ЕС.

5. В случае судебного разбирательства в юридических инстанциях ЕС обязательное вынесение решений в пользу ЕС, невзирая на доводы оппонентов и на несоответствие этих решений здравому смыслу и международному праву.

6. Уступки оппонентам – только под колоссальным давлением и при наличии реальных угроз со стороны, как минимум, одного из двух основных игроков – США или Китая.

7. При уступках – меры по «сохранению лица», презентация уступок не в качестве результата ошибочных действий ЕС, а как временных действий в рамках общей политики Евросоюза, описываемой в качестве правильной.

Всю эту тактику Евросоюз продемонстрировал в ходе продвижения «авиационного углеродного налога»: тут было и одностороннее распределение лимитов выбросов в тоннах CO₂ на 2012 и 2013 г. между зарубежными авиакомпаниями (без согласования с ними). Были и абсурдные возражения Евросоюза о том, что вводится не экстерриториальный налог, а рыночный механизм, который не является налогом. Было и разбирательство в Европейском суде, в постановлении которого говорилось, что коммерческие авиакомпании, выполняющие рейсы в европейские аэропорты, подпадают под юрисдикцию ЕС. Что, по мнению суда, даёт ЕС право навязать им эту схему.

Поэтому самым важным результатом Казанского саммита БРИКС с этой точки зрения стало точное указание на трансграничный углеродный налог как объект противодействия и подтверждение намерений стран БРИКС усилить координацию по этим вопросам. В качестве первоочередных шагов по теме *СВАМ* в БРИКС могут быть предложены:

– разработка системы мониторинга БРИКС возникающих рисков введения односторонних, запретительных, дискриминационных, протекционистских мер, не соответствующих международному праву, принимаемым под предлогом озабоченностей в сфере окружающей среды;

– создание координационного органа БРИКС по вопросам противодействия односторонним, запретительным, дискриминационным, протекционистским мерам, не соответствующим международному праву, принимаемым под предлогом озабоченностей;

– разработка «Дорожной карты» действий БРИКС по данному кругу вопросов, включая детальные планы мероприятий;

– разработка систем и процедур обратной связи БРИКС по результатам активности в данной области, включая рассмотрение результатов и изменений ситуации на саммитах, министерских встречах и иных мероприятиях в рамках БРИКС.

В 2025 г. председателем группы БРИКС стала Бразилия, причём саммит БРИКС 2025 г. намечен в Рио-де-Жанейро, за несколько месяцев до него проходил саммит *G20*. Это позволит Бразилии сохранить на себе глобальный фокус внимания и про-

двигать собственные приоритеты, которые президент Лула да Силва уже обозначил в теме БРИКС 2025 г.: «Укрепление сотрудничества с Глобальным Югом для более инклюзивного и устойчивого управления». Тема *СВАМ* в такой эстафете от *G20* к БРИКС становится переходящей, тем более что на саммите *G20* впервые удалось добиться весьма негативной формулировки по вопросу *СВАМ*, которая включена в итоговый документ саммита - декларацию Рио-де-Жанейро лидеров «Группы двадцати». В п. 42 Декларации отмечено, что «меры, принимаемые для борьбы с изменением климата, в том числе односторонние, не должны представлять собой средство произвольной или неоправданной дискриминации или замаскированное ограничение международной торговли»²⁹⁴.

Председательство Бразилии даёт возможность расширить активность по вопросу *СВАМ*, наращивая позитивную динамику, заданную Казанской декларацией БРИКС и декларацией в Рио-де-Жанейро *G-20*. Тема *СВАМ*, представляющего прямой вызов экономическому суверенитету Глобального Юга, логично вписывается в приоритет бразильского председательства, поскольку этот механизм прямо противоречит задаче «укрепления сотрудничества с Глобальным Югом». И устранение этого препятствия является естественным условием «более инклюзивного и устойчивого управления». И такое управление предполагает наличие механизмов планирования, координации и обратной связи, создать которые предлагается в рамках БРИКС для решения проблемы *СВАМ*.

Появление в системе БРИКС подобных организационных механизмов может стать важным фактором повышения институциональной жёсткости БРИКС, без которой это объединение рискует деградировать до уровня дискуссионной площадки. Поэтому механизм хеджирования рисков *СВАМ* может стать важным компонентом институциональной инфраструктуры БРИКС, укрепляющим его позиции как структуры глобального управления.

Более того, мандат подобного координационного механизма БРИКС не стоит ограничивать одной инициативой ЕС *СВАМ*. Известно, что Великобритания также приняла решение о введении у себя аналога *СВАМ*; такие же меры прорабатываются в Австралии. Это грозит расколом мировой торговли на отдельные сегменты, отбрасывая мир на многие десятилетия назад в вопросе свободы торговли.

Такая опасность односторонних мер отмечается даже в докладе ВТО, опубликованном в ноябре 2024 г. и широко обсуждавшемся на КС-29 в Баку. В докладе обращается внимание на растущее число односторонних решений в области торговой политики, которые усиливают неопределённость в мировой экономике. Говорится, что «ВТО всё чаще сталкивается с фрагментацией торговли, связанной с геополитическими проблемами. Торговля всё чаще ведётся между странами-единомышленниками»²⁹⁵.

От того, как оперативно будет создан и как эффективно заработает механизм БРИКС по хеджированию рисков от односторонних мер, вводимых под предлогом защиты климата, в немалой степени зависит будущее отношение к

²⁹⁴ G20 Rio de Janeiro Leaders' Declaration. Rio de Janeiro, November 18, 2024 <https://www.gov.br/planalto/pt-br/media/18-11-2024-declaracao-de-lideres-g20.pdf>

²⁹⁵ Report on G20 Trade Measures (mid-october 2023 to mid-october 2024) WTO, 13.11.2024. URL: https://www.wto.org/english/news_e/news24_e/trdev_13nov24_wto_report_e.pdf (дата обращения: 12.03.2025).

БРИКС в мире. Многие уже сейчас рассматривают БРИКС как альтернативу *G20*, и БРИКС в 2024–2025 гг. не только расширилась вдвое, но и обросла большой группой стран-партнёров. Этим статусом с 6 января 2025 г. наделены 12 стран: Алжир, Беларусь, Боливия, Куба, Казахстан, Малайзия, Нигерия, Таиланд, Турция, Уганда, Узбекистан и Вьетнам. Общее количество стран, подавших заявку на приём в БРИКС, составляет около 30, и среди них немало государств с высокой степенью уязвимости по отношению к механизму *СВАМ* – достаточно упомянуть такие как Турция, Пакистан, Вьетнам, Белоруссия, Малайзия, Нигерия и др.

Эти страны могут составить костяк новой «Коалиции нежелающих», по аналогии с той, которая успешно заставила ЕС в 2013 г. отказаться от уже введённого трансграничного налога на авиационные рейсы иностранных авиакомпаний. Отсутствие формального членства в БРИКС вряд ли может стать препятствием, тем более что уже известны прецеденты, когда страны, в объединении не состоящие, участвуют в структурах БРИКС (например, в Новом банке развития БРИКС). Общий механизм координации по повестке *СВАМ* и его аналогов даст этим странам возможность не только защищать свои экономические интересы, но и более эффективно интегрироваться в институты БРИКС.

Наконец, уникальным шансом добиться успеха в противодействии *СВАМ* и его аналогам является очередная Конференция ООН по климату (КС-30), которая пройдёт под председательством Бразилии в г. Белем в ноябре 2025 г. Бразилия ожидаемо захочет использовать платформу БРИКС для продвижения собственных приоритетов в области климата, в число которых, как уже упоминалось, входит противодействие инициативе *СВАМ*. В этой ситуации саммит БРИКС, намеченный за 4 месяца до КС-30, может быть использован для достижения консенсуса стран и партнёров БРИКС по этим вопросам, включая согласование позиций и действий на КС-30.

Ожесточённое сопротивление ЕС включению темы *СВАМ* в повестку для КС-28 в Дубае и КС-29 в Баку даёт основания считать, что не менее жёсткую позицию по этому вопросу Евросоюз займёт и в Белеме, на КС-30. Аргументы ЕС известны: по мнению Брюсселя, площадка РКИК ООН не подходит для обсуждения темы *СВАМ*, поскольку тема связана с торговлей, а, следовательно, должна рассматриваться на площадке ВТО. Но эти доводы сомнительны и легко опровергаются тем, что:

- они противоречат многочисленным высказываниям руководства ЕС, не раз объявлявшем *СВАМ* в качестве средства борьбы с «климатическим кризисом»;
- основным объектом *СВАМ*, обозначенным ЕС, является т.н. утечка углерода, понимаемая как рост выбросов парниковых газов в суверенных странах, не входящих в ЕС;
- *СВАМ* представляет собой попытки экстерриториального навязывания климатической политики в соответствии с приоритетами ЕС;
- *СВАМ* сводится к использованию климатической повестки и аргументации для искусственного поддержания падающей конкурентоспособности промышленности стран ЕС.

Инициатива *СВАМ* и все действия ЕС по её продвижению противоречат базовому принципу общей, но дифференцированной ответственности, без которого ни РКИК ООН, ни Парижское соглашение непредставимы (а для развивающихся стран – неприемлемы). Доказать иное у Евросоюза на площадке РКИК ООН не получится, и в Брюсселе это прекрасно понимают. Но это – не единственный мотив сопротивления ЕС; не менее важен другой, а именно: до сих пор Евросоюз любыми способами уходил от прямого диалога с остальными странами планеты, предпочитая либо умолчания, либо онлайн-семинары с представителями каждой страны поодиночке. Оказаться один на один со всем развивающимся миром на площадке ООН – перспектива для Евросоюза крайне неприятная, особенно если учесть, что, в отличие от суверенных государств, ЕС членом ООН не является (хотя и имеет с 2011 г. расширенный статус наблюдателя в Генеральной Ассамблее ООН). И превращение РКИК ООН в де-факто площадку переговоров по *СВАМ* между ЕС и остальным миром для Евросоюза абсолютно неприемлемо, тем более, что никаких переговоров по *СВАМ* ЕС изначально не собирался вести, поставив весь мир перед фактом.

Поэтому на КС-30 предложение внести вопрос об односторонних мерах в повестку дня будет торпедироваться ЕС любыми силами. И успешно противостоять этой позиции можно будет только с предельной жёсткостью, ставя Евросоюз перед перспективой срыва Конференции и/или пересмотра некоторых решений, которые ЕС пролоббировал на предыдущих конференциях. К таким решениям можно отнести смену глобального лимита температурного роста с 1,5° до 2°С, отказ от формулировок по снижению использования органического топлива, перенос сроков достижения развивающимися странами «чистого нуля» выбросов на 2100 г. или ещё позднее. Под вопросом могут быть и другие дополнения, с помощью которых Евросоюз вёл долгую работу по превращению Парижского соглашения из конструкции добровольных обязательств суверенных стран, принимаемых по принципу «снизу вверх», в жёсткую принудительную систему с обязательствами, навязываемыми «сверху вниз».

Эти сомнительные достижения ЕС рано или поздно должны были быть поставлены под вопрос, и использование темы *СВАМ* может открыть здесь своеобразное «окно Овертона». В любом случае без понимания угрозы, нависшей над чувствительными для ЕС формулировками, сломить сопротивление Евросоюза в вопросе введения темы односторонних мер в повестку дня Конференции представляется невозможным. Однако динамика последних месяцев складывается в пользу подобной тактики, давая шанс на успех. К серьёзным сдвигам, безусловно, относятся уже достигнутый консенсус по теме *СВАМ* на высшем уровне решений БРИКС (Казанская декларация) и прорыв на саммите *G20*, в декларацию по итогам которого вошла формулировка осуждения односторонних дискриминационных мер, принимаемых под предлогом защиты климата.

Другой важной переменной стал приход в Белый дом администрации Д. Трампа и выход США из Парижского соглашения и из всех схем финансирования по линии РКИК ООН. Это коренным образом меняет баланс сил на глобальных переговорах по климату, лишая ЕС важнейшего союзника по переговорам

в лице предельно ангажированной климатическим максимализмом администрации Д. Байдена. Перемена ощущалась уже на КС-29 в Баку, проходивших сразу после выборов в США, хотя и до инаугурации Д. Трампа: осторожная позиция, сразу занятая американской делегацией, сыграла немалую роль в том, что т.н. президентские консультации по вопросу *СВАМ* на Конференции всё-таки были проведены. Наконец, важным моментом является то, что тема *СВАМ* на КС-29 в Баку впервые вносилась в повестку группой *BASIC* не в одиночку, а совместно с крупнейшей переговорной Группой-77, объединяющей почти весь развивающийся мир.

Такое сочетание перемен даёт возможность более широкой постановки вопросов о *СВАМ* и его аналогах на КС-30 под председательством Бразилии. Речь может пойти не только о разовом обсуждении на повестке дня одной Конференции, но и о формировании отдельного переговорного сегмента по односторонним мерам. Такой сегмент (по типу Варшавского механизма по потерям и ущербу) может получить условное название «Белемский механизм» и стать серьёзным результатом для Бразилии как председательствующей страны Конференции, отражающим её приоритет поддержки Глобального Юга.

Круг вопросов для предлагаемого формата может не ограничиваться *СВАМ* как таковым и его аналогами; эти темы могут, например, обсуждаться в привязке к «климатическому» финансированию, на чём, в частности, настаивает Индия (и её в этом поддержат многие страны). Такая постановка вопроса особенно некомфортна для Евросоюза, который на Бакинской конференции был вынужден согласиться с повышением обязательств развитых стран по линии «климатического» финансирования с 100 млрд до 300 млрд долл. в год.

При этом с приходом к власти Д. Трампа из списка доноров выходит крупнейший потенциальный спонсор – США, что ставит ЕС на своеобразную «растяжку» – ситуацию, при которой выполнить обязательства невозможно, но и отказаться от них нельзя. При этом Евросоюз ожидаемо окажется под нарастающим давлением развивающихся стран, которые не преминут использовать для этого возможности нового переговорного формата. Неизбежные требования кратного увеличения «климатического» финансирования окажутся предельно болезненными для ЕС в условиях растущего дефицита средств, идущих на совсем иные цели; последнее будет с большой вероятностью поставлено Евросоюзу в вину. В итоге это может вылиться в ситуацию, когда БРИКС и Глобальный Юг (при дружественном нейтралитете США) откажут Брюсселю в единственной роли, делающей его глобальным игроком – столь ценимой им роли климатического лидера.

ЧАСТЬ III.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Последние несколько лет ознаменованы новой фазой кризиса общеевропейского пути развития, выбранного более 30 лет назад и базирующегося на климатической повестке, понимаемой как борьба с глобальным потеплением, причина которого однозначно трактуется как антропогенная. Результаты этого пути демонстрируют возрастающую необходимость коррекции и даже пересмотра глобальной повестки в связи с очевидным разрывом между устоявшимися базовыми нарративами и экономической и политической реальностью. Парадоксальная ситуация в области модели устойчивого развития, сложившаяся в странах ЕС и США, вызвана разрывом между декларируемыми климатическими целями и энергетическим кризисом, вызванным выполнением этих целей. Нежелание руководства стран ЕС пересмотреть свои приоритеты развития позволяет судить о цивилизационном тупике, в котором эти страны оказываются и в который намерены завести остальной мир. Глобальный хаос, создаваемый т.н. «развитыми странами», усугубляется отходом от базовых основ рыночной экономики, включая отказ от рыночного ценообразования и политику бездумных санкций.

На уровне политических решений ЕС концептуальный кризис отражается в отходе от традиционного для Евросоюза технократического подхода (базирующегося на картине будущего, в целом отражающей существующие тенденции) и в переходе к сугубо идеологическому подходу, основанному на идеальной картине будущего, переход к которому плохо продуман.

Характерной особенностью такого идеологизированного подхода стало пренебрежение технико-экономическими реалиями европейской энергетики, непродуманный с точки зрения энергетической безопасности упор на такой нестабильный источник энергии, как ВИЭ, приведший страны Евросоюза на грань массовых отключений в 2020–2022 гг.

Эти кризисы привели Евросоюз к осознанию критического положения в энергетике и необходимости, как минимум, частичного перехода на более стабильные источники энергоснабжения, какими являются доселе табулируемые в ЕС природный газ и атомная энергия (что выразилось во включении последних в «Зелёную таксономию»). Ещё большее отступление от канонов климатической повестки от Евросоюза потребовала ситуация, сложившаяся после 24 февраля 2022 г.: курс на отказ от российского газа сделал необходимым возврат к считавшейся уже абсолютно запретной для ЕС угольной энергетике.

Все эти тенденции однозначно указывают на перспективу повышения выбросов парниковых газов в европейской энергетике, что делает, как минимум, проблематичным выполнение обязательств Евросоюза по сокращению

выбросов в рамках Парижского соглашения и пакета *Fit for 55* в случае сохранения в ЕС промышленного производства в сопоставимых с нынешним объёмах (хотя определённые сдвиги в направлении деиндустриализации ЕС не исключают и иного сценария).

Попытки ряда западных аналитиков и политиков объяснить отход Запада от норм международного права и рыночной экономики чрезвычайной ситуацией военной конфронтации на юго-востоке Европы является некорректной, и принятие Евросоюзом решений о введении механизма *СВАМ* – одно из лучших этому доказательств. По сути, нынешняя санкционная практика ЕС, нарушающая права суверенных государств, является естественным продолжением механизма *СВАМ*, построенного на экстерриториальном распространении собственных правовых норм ЕС на суверенные государства, противоречащем Уставу ООН, нормам ВТО и положениям РКИК ООН и Парижского соглашения по климату.

Отдельным пунктом следует выделить главную аргументацию механизма *СВАМ* Евросоюзом, а именно: противодействие т.н. «утечке углерода», т.е. перемещению карбоноёмких производств за пределы ЕС. Как показывает анализ, это явление в нынешней реальности не наблюдается; что же касается перевода производств, имевшего место в прошлом, то он мотивировался не климатическими нормами (в те времена отсутствовавшими), а, прежде всего, разницей в стоимости рабочей силы между странами Западной Европы и развивающимися странами (и КНР). Тем не менее, ЕС продолжает вопреки реальности и логике настаивать на том, что *СВАМ* станет эффективным механизмом борьбы с ростом выбросов за пределами ЕС. Особенно оригинально эти доводы ЕС начали восприниматься в 2022 г., в свете давления Евросоюза на нефтегазодобывающие страны с целью добиться увеличения добычи последними энергоносителей. Тот очевидный факт, что увеличение добычи минерального топлива неизбежно приводит к увеличению выбросов парниковых газов, делает Евросоюз (вместе с США) единственным глобальным виновником утечки углерода, против которой он с помощью механизма *СВАМ* собрался бороться, во внимание Евросоюзом не принимался.

Такая тактика даёт основания развивающимся странам обвинять Евросоюз в «климатическом колониализме» и требовать отказа от навязывания суверенным государствам собственных норм, которые могут привести эти страны к энергетическим и экономическим кризисам. Критический настрой по отношению к инициативе *СВАМ* продемонстрировали не только страны БРИКС и группы BASIC, но и страны АСЕАН, такие как Малайзия, Индонезия, Австралия, Южная Корея: по их мнению, запланированный ЕС пограничный налог на выбросы углерода может усилить протекционизм. Аналогичную позицию занимает и Турция, и Япония; что же касается Соединённых Штатов, то в отношении себя они подобной меры не приемлют: единственный адресат применения пограничного углеродного налога, рассматриваемый в США, – это Китай (проработка подобия *СВАМ* в отношении которого идёт давно).

Анализ позиций в отношении инициативы *СВАМ* руководства таких стран, как Российская Федерация, Китай, Индия, Бразилия, Южная Африка и другие страны расширенного БРИКС и Глобального Юга, показывает их солидарное мнение о

дискриминационном характере этой меры. Эта позиция была зафиксирована как заявлениями руководителей этих государств, так и в Казанской декларации саммита БРИКС, и усилиями стран БРИКС зафиксирована в решениях *G20*.

Тем не менее, Евросоюз не предпринимает никаких шагов для того, чтобы в той или иной мере учесть мнение остальных стран мира. ЕС демонстративно продвигает *СВАМ* как одностороннюю меру, торпедируя попытки сделать этот механизм предметом международных переговоров (как двусторонних, так и на площадках системы ООН), ограничиваясь форматом ни к чему не обязывающих информационных семинаров. Неудачный собственный опыт 2012–2013 гг., когда ЕС пытался обложить углеродным налогом выбросы зарубежных авиакомпаний и был вынужден под давлением отказаться от этой меры, не принимается во внимание.

Единственный тип доводов, до сих пор воспринимавшихся Еврокомиссией и Европарламентом, сводится к защите интересов некоторых карбоноёмких отраслей промышленности ЕС. Но и здесь возникают противоречия, решающиеся не в пользу промышленности, а в интересах идеологизированных климатических алармистов из Брюсселя. В частности, при голосовании законодательного пакета по климату в Европарламенте 22 июня 2022 г. решение об отсрочке введения активной фазы *СВАМ* с 2026 до 2027 г. учитывало позицию Европейской ассоциации чёрной металлургии, требовавшей продления бесплатных разрешений на выбросы для предприятий – членов Ассоциации одновременно с введением в рамках *СВАМ* платежей в размере цен на разрешения для аналогичной импортной продукции. Но Еврокомиссия проигнорировала и требования промышленников, и решения Европарламента, поскольку комбинации бесплатных разрешений для себя и углеродных налогов для импорта европейским металлургам добиться не удалось, а активную фазу *СВАМ* Еврокомиссия определила с 1 января 2026 г. Что подтверждает желание ЕС ввести *СВАМ* даже ценой ухудшения положения собственных промышленных предприятий.

Такое развитие событий дает основание предполагать, что основным мотивом внедрения *СВАМ* являлась не «защита» климата и даже не поддержка промышленности стран ЕС как таковой, а стремление Еврокомиссии к расширению своей власти как над правительствами стран ЕС, так и во всем мире. Лучше других это поняли в Польше, которая стала единственной страной, проголосовавшей против *СВАМ* в Совете ЕС. Польское правительство в настоящее время оспаривает введение *СВАМ*, обратившись в августе 2023 года в Суд ЕС. Основание – трактовка *СВАМ* как фискального механизма, для одобрения которого необходимо единогласное согласие всех стран-членов ЕС.

Проделанный анализ *СВАМ* подтверждает, что этот механизм замышляется руководством ЕС в качестве долгосрочной стратегической меры, задачи которой не сводятся к банальному протекционизму. Будучи открыто экстерриториальной мерой, *СВАМ* является для ЕС инструментом геополитического господства, открытого проецирования собственного влияния на ведущие отрасли экономики многих стран, формируя систему подотчётности и подчинённости Евросоюзу их ведущих промышленных предприятий через голову национальных правительств этих стран.

Эту систему Евросоюз намерен расширять, включая в неё всё новые и новые отрасли, что подтверждает голосование по законодательному пакету по климату в Европарламенте 22 июня 2022 г., по итогам которого Еврокомиссии было рекомендовано рассмотреть возможность включить в список товаров, облагаемых углеродными платежами по линии *СВАМ*, продукцию органической химии и полимеры. Пересмотр списка товаров, охваченных *СВАМ*, намечен на 2026 г, и потенциально в этот список могут быть добавлены такие товары, как стекло, целлюлоза и бумага, керамика, кислоты, продукция основной и органической химии. Ведутся и дискуссии о включении в режим *СВАМ* авиационного и морского транспорта, что подтверждает неспособность Еврокомиссии учиться даже на сравнительно недавнем опыте, когда в 2013 г. решительный протест мировых держав вынудил Брюссель отказаться от авиационного трансграничного углеродного налога.

Разумеется, *СВАМ* – самый яркий, но не единственный пример попыток Евросоюза навязать миру свою версию климатической повестки, а в её рамках – свои правила игры, которые изначально, в 1990-е гг., базировались на безусловном лидерстве Европы в области «зелёных» технологий. Созданные климатической повесткой и глобальными конструкциями РКИК ООН и Киотского протокола глобальные тенденции должны были увековечить это технологическое лидерство ЕС, поставив остальной мир перед необходимостью приобретать «зелёную» продукцию Европы, включая промышленное оборудование, транспорт и системы ВИЭ.

Такая «климатическая» рента, по замыслу тогдашних брюссельских стратегов, должна была длиться бессрочно, однако жизнь внесла свои коррективы. Колоссальный промышленный и технологический рывок, сделанный Китаем с начала 1990-х гг., уже через 20 лет вывел его на позиции лидерства в тех отраслях, в которых Евросоюз серьёзной конкуренции ни от кого (за возможным исключением Японии) не ждал. К концу 2010-х гг. китайское оборудование для ВИЭ и китайские электромобили не только завоевали мировые рынки, но и начали вытеснять европейские аналоги с рынков самого Евросоюза. Тем самым, можно констатировать: в глобальной климатической повестке сменился главный бенефициар. Им стал Китай, грамотно использовавший ставший глобальным климатический нарратив Евросоюза и заданный им вектор развития. И поставивший ЕС в сомнительное положение обезьяны, таскавшей для кого-то каштаны из огня.

Понятно, что успехи Китая достигнуты не на пустом месте: одним из главных факторов стало отсутствие обязательств по сокращению выбросов парниковых газов в рамках Киотского протокола. Объявив себя в 2002 г. развивающейся страной, Китай избежал от этих ограничений на развитие своей экономики. Евросоюз, связанный обязательствами по сокращению, предпринимал немалые усилия, чтобы лишить растущего конкурента этого преимущества. Дипломатия ЕС задействовала все возможные площадки – от РКИК ООН до «Большой восьмёрки», но все её усилия оказались сорваны сделкой Китая с администрацией Обамы, заключённой в 2014 г. Эта сделка, с которой ЕС пришлось смириться, признавала два типа обязательств в новой глобальной климатической конструкции, ставшей в 2015 г. Парижским соглашением: абсолютные сокращения выбросов для развитых стран (США) и относительные сокращения для развивающихся стран (Китай).

Поэтому, когда Парижское соглашение с его системой двух треков и добровольности обязательств было в итоге заключено, Евросоюз взялся за кропотливое выполнение задачи постепенной его трансформации. Раунд за раундом ЕС выхолащивал из Соглашения его основное содержание и заменял его принципы противоречащими им, по сути, решениями Конференций ООН по климату. На протяжении последних 10 лет Евросоюз вёл долгую работу по превращению Парижского соглашения в жесткую конструкцию тотального контроля над экономическим развитием стран мира. ЕС и его союзники навязывали формулировки по отказу от использования органического топлива, продвигали принятие повышенных обязательств по сокращению выбросов и по срокам достижения развивающимися странами пика и «чистого нуля» выбросов.

Рано или поздно такая тактика завела бы глобальные климатические переговоры в тупик, как только страны Глобального Юга смогли бы выступить единым фронтом против давно осознанных ими рисков перекройки Парижского соглашения под желания Евросоюза. Но в нынешней ситуации этот процесс может ускориться, причём не только из-за назревающего конфликта по поводу *СВАМ*. Катализатором перемен может стать выбытие из переговорной повестки важнейшего союзника ЕС – т.н. «климатической» администрации Д. Байдена.

С приходом в Белый дом администрации Д. Трампа и выходом США из Парижского соглашения и из всех схем финансирования по линии РКИК ООН Евросоюз лишается критически важной поддержки не только самих Штатов, но и, с большой вероятностью, ряда зависимых от них развивающихся стран, для которых на переговорах не исключён дрейф в сторону БРИКС. Результатом может стать не только неприемлемый для ЕС вынос темы *СВАМ* на обсуждение в рамках РКИК ООН, на которых Евросоюзу будет затруднительно задействовать даже традиционную для него группу поддержки в лице малых островных государств, в силу явного несоответствия этого механизма священным для всех развивающихся стран принципа общей, но дифференцированной ответственности. Возможны и более радикальные перемены, о которых Д. Трамп рассуждал ещё в своё первое президентство, говоря о необходимости «перепереговорить Парижское соглашение».

Впрочем, запрос на пересмотр традиционной версии климатической повестки идёт не только из Вашингтона; как отмечалось, скепсис в отношении этой версии проявляют арабские нефтедобывающие страны и ОПЕК в целом. Решение ОПЕК отказаться от экспертизы МЭА, принятое в 2022 г., означает заявку арабского Востока на наращивание компетенций в области климатической повестки, чтобы окончательно выйти из-под идеологической и аналитической зависимости от Запада в этой чувствительной сфере. Этот дрейф арабских стран уже отражается на позициях расширенного БРИКС, который выходит на ведущие роли в глобальной климатической игре.

Каков будет итог этой игры – это решится в ближайшие годы, но исход пока предсказуем слабо. Возможны разные сценарии – от фрагментации климатической повестки по линиям глобального раскола на лагерь до её полного угасания из-за снижения актуальности для Евросоюза и объединённого Запада в целом.

Последний сценарий прорисовывается в действиях Евросоюза, переходящего от ползучего «климатического империализма» к империализму классическому, неотъемлемым атрибутом которого являются войны. Свежим примером может стать освобождение от платежей в рамках *CBAM* оружия и другой военной продукции, используемой под юрисдикцией ЕС или НАТО²⁹⁶ (освобождение для военного использования). Таким решением ЕС сам определил цену своей многолетней риторике о безусловном приоритете задач защиты климата.

Ветер глобальных перемен, ускорившийся до ураганных скоростей в последние месяцы, способен сдуть с лица планеты не только климатическую повестку, но и даже самые базовые атрибуты цивилизованной жизни. Европа за последний век такое видела не раз, но со времён последней войны коллективная память элит уберегала её от разрушительных безумств. Однако, как показывают последние события, в нынешних европейских элитах, качество которых известно слишком хорошо, слабо развита обратная связь, и понимание цены и последствий своих ошибочных шагов, если и приходит, то слишком поздно.

²⁹⁶ Claudia Hlavackova. EU CBAM regulation: First year developments and supplier portal. Plan A, 11.02. 2025. URL: <https://plana.earth/academy/eu-cbam-regulation> (дата обращения: 12.03.2025).

Приложение 1

Индекс относительной уязвимости к СВМ по отдельным странам мира
(данные на 2023 г.)

№ п/п	Страна	Экспорт в ЕС (% от общего экспорта)	Экспорт продукции в ЕС (% от ВВП)	Совокупный относительный индекс воздействия СВМ	Наиболее уязвимый сектор
1.	Зимбабве	87%	-	0,087	Чугун и сталь
2.	Украина	37%	2%	0,053	Цемент
3.	Грузия	35%	-	0,046	Удобрения
4.	Мозамбик	74%	7%	0,045	Алюминий
5.	Индия	19%	-	0,031	Черная металлургия
6.	Беларусь	50%	1%	0,030	Цемент
7.	Тринидад и Тобаго	12%	1%	0,030	Удобрения
8.	Египет	38%	-	0,022	Удобрения
9.	Россия	31%	1%	0,020	Электроэнергия
10.	Казахстан	14%	-	0,016	Алюминий
11.	Венесуэла	45%	-	0,015	Железо и сталь
12.	Камерун	93%	-	0,012	Алюминий
13.	Таджикистан	18%	-	0,010	Алюминий
14.	ЮАР	17%	-	0,009	Железо и сталь
15.	Турция	43%	1%	0,005	Электроэнергия
16.	Иран	5%	-	0,004	Удобрения
17.	Тунис	43%	-	0,004	Цемент
18.	Вьетнам	6%	-	0,004	Железо и сталь
19.	Азербайджан	16%	-	0,004	Удобрения
20.	Бахрейн	14%	1%	0,004	Цемент
21.	Китай	9%	-	0,003	Цемент
22.	Саудовская Аравия	2%	-	0,002	Цемент
23.	Индонезия	6%	-	0,002	Железо и сталь
24.	Объединённые Арабские Эмираты	14%	-	0,002	Алюминий
25.	Бразилия	11%	-	0,002	Железо и сталь
26.	Оман	3%	-	0,002	Алюминий

«ЗЕЛЁНАЯ» ЭКСПАНСИЯ ЕС

№ п/п	Страна	Экспорт в ЕС (% от общего экспорта)	Экспорт продукции в ЕС (% от ВВП)	Совокупный относительный индекс воздействия СВМ	Наиболее уязвимый сектор
27.	Пакистан	1%	-	0,002	Цемент
28.	Аргентина	2%	-	0,001	Железо и сталь
29.	Перу	1%	-	0,001	Железо и сталь
30.	Малайзия	6%	-	0,001	Цемент
31.	Кувейт	3%	-	0,001	Цемент
32.	Новая Зеландия	5%	-	0,000	Удобрения
33.	Мексика	2%	-	0,000	Удобрения
34.	Таиланд	4%	-	0,000	Железо и сталь
35.	США	10%	-	0,000	Цемент
36.	Канада	3%	-	0,000	Железо и сталь
37.	Республика Корея	10%	-	0,000	Железо и сталь
38.	Сингапур	1%	-	0,000	Железо и сталь
39.	Филиппины	2%	-	0,000	Железо и сталь Цемент
40.	Коста-Рика	1%	-	0,000	Алюминий
41.	Австралия	1%	-	0,000	Алюминий
42.	Катар	1%	-	(0,000)	Цемент
43.	Япония	2%	-	(0,000)	Алюминий
44.	Сенегал	1%	-	(0,000)	Цемент
45.	Маврикий	2%	-	(0,001)	Алюминий
46.	Камбоджа	19%	-	(0,001)	Удобрения
47.	Шри-Ланка	3%	-	(0,000)	Цемент Алюминий
48.	Гана	35%	-	0,002%	Удобрения
49.	Великобритания	69%	-	0,002%	Электрoэнергия
50.	Марокко	15%	-	0,003%	Железо и сталь
51.	Чили	22%	-	(0,005)	Алюминий
52.	Израиль	31%	-	(0,005)	Алюминий
53.	Иордания	25%	-	(0,005)	Цемент
54.	Колумбия	10%	-	(0,012)	Железо и сталь
55.	Албания	59%	1%	(0,025)	Железо и сталь

Источник: World Bank. Relative CBAM Exposure Index. 2023. URL: <https://www.worldbank.org/en/data/interactive/2023/06/15/relative-cbam-exposure-index> (дата обращения: 12.02.2025).

Приложение 2

СВАМ – американская версия

Европа не была единственным местом в мире, где идея трансграничного углеродного налога была популярна: в Соединённых Штатах – родине рыночных отношений в экологии – мимо этой идеи тоже не прошли. В США призывы к той или иной форме трансграничного углеродного налога были вызваны обеспокоенностью по поводу возможной потери американской конкурентоспособности в случае принятия жёсткой национальной климатической политики, особенно, если другие страны мира не предпримут аналогичных усилий. Подобные опасения ещё в 1997 г. побудили сенат единогласно принять резолюцию, в которой говорилось, что США не должны присоединяться ни к какому соглашению по климату, которое нанесёт серьёзный ущерб экономике США или введёт ограничения на выбросы парниковых газов, если оно не предписывает аналогичные ограничения для развивающихся стран.

Ссылаясь на аналогичные опасения, администрация президента Джорджа Буша-мл. объявила в 2001 г. об отказе участия США в Киотском протоколе. Позже, во время второго президентского срока Дж. Буша, на фоне проблем, создавшихся на промежуточных выборах 2006 г., в США всерьёз задумались о климатическом законодательстве, в состав которого вносились многие законопроекты, включающие ту или иную форму трансграничного углеродного налога. Серьёзный всплеск реальной активности по этому вопросу наблюдался в 2007–2009 гг. – годах, предшествовавших Конференции ООН в Копенгагене и ознаменованных пиком интереса в США к климатической повестке. Главным мотивом было давнее беспокойство по поводу того, что климатическая политика приведёт к потере конкурентоспособности и рабочих мест в Америке – и особенно по сравнению с Китаем. Поэтому в 2007 г. механизм трансграничного углеродного налога был впервые предложен компанией *American Electric Power (AEP)* при поддержке одного из крупнейших профсоюзов – Международного братства работников электротехники. Было разработано предложение, теоретически совместимое с правилами ВТО, которое в идеальном варианте никогда не вступало бы в силу, оставаясь некой угрозой, побуждающей бы другие страны принять более решительные меры по сокращению выбросов парниковых газов.

Элементы предложения *AEP* были включены в различные законопроекты, обсуждавшиеся как в сенате США, так и в палате представителей. Первым законопроектом, содержащим такие предложения, был т.н. «Закон о низкоуглеродной экономике», выдвинутый сенаторами Бингаменом и Спектером в 2007 г. Подробные положения этого законопроекта в дальнейшем перешли в другие законодательные предложения, хотя и с некоторыми изменениями. В частности, в «Законопроекте о климатической безопасности» (2008 г.) предлагалось создать «Международную программу резерва разрешений на выбросы», которая потребовала бы от амери-

канских импортёров товаров из охваченных механизмом стран приобретать разрешения на выбросы в т.н. «международном резерве».

Наиболее известной и детально проработанной инициативой из этого ряда, на наш взгляд, является «Американский закон о чистой энергии и безопасности», также известный как законопроект Ваксмана–Марки²⁹⁷. Этот законопроект был принят палатой представителей в 2009 г., но в конечном итоге отвергнут сенатом США. Документ был направлен на создание схемы торговли квотами на выбросы, аналогичной существующей в ЕС. Законопроект предусматривал, что, если к 1 января 2018 г. не будет достигнуто международное соглашение об изменении климата, президенту США потребуется создать механизм трансграничного углеродного налога. Этот механизм включал бы требование к импортёрам получать разрешения на выбросы в рамках т.н. «международной программы резервирования», которую также предлагалось создать. Детали того, по какой методологии будут рассчитываться выбросы, связанные с различными видами импортных товаров, в законопроекте не рассматривались.

Законопроект Ваксмана–Марки имел вполне определённую внешнеполитическую подоплёку: он предусматривал, что механизм трансграничного углеродного налога будет применяться только к импорту продукции из определённых стран. Страны, которые ввели общеэкономические ограничения на выбросы углерода, которые были «по крайней мере, такими же строгими», как в Соединённых Штатах, предполагалось освобождать от нового налога; такие же льготы распространялись на те страны, которые подписали двустороннее соглашение с США в отношении выбросов углерода в конкретных секторах. Наименее развитые страны (НРС) и те страны, на долю которых приходится менее 0,5% общих мировых выбросов парниковых газов и менее 5% импорта США в соответствующих секторах, также предполагалось освободить от налога.

В табл. 1 представлено сравнение предложений о трансграничном углеродном налоге в различных законопроектах.

Табл. 1. Сравнение предложений о трансграничном углеродном налоге в различных законопроектах, представленных в Конгресс США

Законопроект	Охват по товарам	Охват по странам	Определение «сопоставимых действий»	Дата вступления в действие	Орган, определяющий «сопоставимость действий»	Резерв разрешений на выбросы	Учёт требований к разрешениям на выбросы
Бингамана–Спектера	Первичные продукты	Страны, не принявшие	Программы регулирования	01.01.2019	Президент США	Предусмотрен	Основан на объеме бес-

²⁹⁷ American Clean Energy and Security Act of 2009. Cornell Law School, December, 2024. URL: <https://about.law.cornell.edu/our-work/> (дата обращения: 02.02.2025).

Продолжение таблицы 1

Законопроект	Охват по товарам	Охват по странам	Определение «сопоставимых действий»	Дата вступления в действие	Орган, определяющий «сопоставимость действий»	Резерв разрешений на выбросы	Учёт требований к разрешениям на выбросы
(Bingaman-Specter)		сопоставимых действий, которые не исключены по причине низких выбросов или низкого уровня развития	выбросов парниковых газов, требования и другие меры, сопоставимые по эффективности с учётом уровня экономического развития				платных разрешений на выбросы и соотношений уровня экономик
Либермана-Уорнера (Lieberman-Warner)	Первичные продукты	Страны, не предпринявшие сопоставимых действий, которые не исключены по причине низких выбросов или низкого уровня развития	Программы регулирования выбросов парниковых газов, требования и другие меры, сопоставимые по эффективности	01.01.2020	Президент США	Предусмотрен	Основан на объеме бесплатных разрешений на выбросы и соотношений уровня экономик
Боксера-Либермана-Уорнера (Boxer-Lieberman-	Первичные продукты и потребительские товары	Страны, не предпринявшие сопоставимых дей-	Программы регулирования выбросов парниковых газов,	01.01.2014	Международная комиссия по изменению климата	Предусмотрен	Основан на объеме бесплатных разрешений

Законопроект	Охват по товарам	Охват по странам	Определение «сопоставимых действий»	Дата вступления в действие	Орган, определяющий «сопоставимость действий»	Резерв разрешений на выбросы	Учёт требований к разрешениям на выбросы
Warner)		ствий, которые не исключены по причине низких выбросов или низкого уровня развития	требования и другие меры, сопоставимые по эффективности, определяемые 1) процентным изменением выбросов, равным или большим; 2) внедрением и использованием самых современных технологий и внедрением других методов или действий				на выбросы и соотношений уровня экономик
Марки (Marku)	Товары с большой долей во внешней торговле	Страны, не предпринявшие сопоставимых действий, которые не исключены по при-	Программы регулирования выбросов парниковых газов, требования и другие меры, которые,	01.01.2020	Межведомственная группа	Предусмотрен	Основан на уровне экономического развития страны-экспортера

Продолжение таблицы 1

Законопроект	Охват по товарам	Охват по странам	Определение «сопоставимых действий»	Дата вступления в действие	Орган, определяющий «сопоставимость действий»	Резерв разрешений на выбросы	Учёт требований к разрешениям на выбросы
		чине низких выбросов или низкого уровня развития	по крайней мере, сопоставимы по эффективности принимаемая во внимание уровень экономического развития				
Доджета и других (Doggett et al.)	Первичные продукты и потребительские товары	Страны-члены ВТО, не предпринявшие сопоставимых действий, которые не исключены по причине низких выбросов или низкого уровня развития	Программы регулирования выбросов парниковых газов, требования и другие меры, сопоставимые по эффективности, определяемые 1) процентным изменением выбросов, равным или большим; 2) внедрением и использованием	01.01.2015	Международная комиссия по изменению климата	Предусмотрен	Основан на объеме бесплатных разрешений на выбросы и соотношений уровня экономик

Законопроект	Охват по товарам	Охват по странам	Определение «сопоставимых действий»	Дата вступления в действие	Орган, определяющий «сопоставимость действий»	Резерв разрешения на выбросы	Учёт требований к разрешениям на выбросы
			самых современных технологий и внедрением других методов или действий				
Ваксман-Марки (Waxman-Markey)	Продукция «определенных секторов» и потребительские товары	Страны, не предпринявшие сопоставимых действий, которые не исключены по причине низких выбросов или низкого уровня развития	Определение сопоставимых действий не дано; стандарты в законопроекте следующие: 1) страна является участником международного соглашения, которое включает «подлежащее исполнению на национальном уровне и общэкономическое обязательство по сокраще-	01.01.2020	Президент США	Предусмотрен	Основан на объеме полученных бесплатных разрешений на выбросы

Окончание таблицы 1

Законопроект	Охват по товарам	Охват по странам	Определение «сопоставимых действий»	Дата вступления в действие	Орган, определяющий «сопоставимость действий»	Резерв разрешений на выбросы	Учёт требований к разрешениям на выбросы
			нию выбросов парниковых газов», по крайней мере, такое же строгое, как у США; 2) существует многостороннее или двустороннее отраслевое соглашение; 3) отраслевая энергоёмкость или карбоноёмкость равна или меньше, чем в США				

Источник: составлено автором.

Основываясь на табл. 4, можно указать на ключевые моменты динамики в развитии указанных предложений. Во-первых, предлагаемый охват товаров постепенно расширялся. Первоначально различные законопроекты разрабатывались применительно к энергоёмким сырьевым товарам (например, цементу, чугуно и стали, алюминию), которые используются в производстве другой продукции третьего передела и выше. Затем, в соответствии с различными законопроектами, представленными после 2008 г., в частности, законопроектом Ваксмана–Марки, стало возможным применять эту меру и к потребительским товарам. Закон о чистой энергии и безопасности распространяется на товары из «подходящих промышленных секторов». Согласно этому законопроекту, секторы, охватываемые этой мерой, включают те, в которых энергоёмкость или кар-

боноёмкость была бы выше 5%, а интенсивность торговли составляла не менее 15%; или если либо их энергоёмкость, либо карбоноёмкость были бы выше 20%. Кроме того, законопроект также распространяется на потребительские товары.

Что касается охвата стран, в ранних законопроектах предлагалось применять механизм только к странам, которые не предприняли «сопоставимых действий» или которые не были освобождены из-за низкого уровня развития или низких объёмов выбросов.

Однако финальная версия Закона о климатической безопасности 2008 г. включала более строгий критерий «сопоставимых действий», чем тот, который был в первоначальной версии и фактически требующий, чтобы любая иностранная страна приняла такие же ограничения на выбросы парниковых газов, как в США. Эта строгость была смягчена специальным условием для тех стран, которые не сократили или не ограничили свои выбросы в том же объёме, но в них действуют политика и/или законодательство по ограничению выбросов парниковых газов. Это условие охватывало широкий спектр мероприятий, которые могли бы быть осуществлены в другой стране, но не указывало, какой уровень усилий по борьбе с изменением климата будет считаться достаточным. Также было неясно, как политика с количественными целями сокращения выбросов будет сравниваться с другой политикой, не подразумевающей прямые количественные сокращения, такой как добровольные соглашения или субсидии на возобновляемые источники энергии. Аналогичная неясность существовала в отношении политики, направленной на долгосрочное сокращения выбросов, например, направленной на технологические инновации²⁹⁸.

Ещё одно различие в законопроектах касалось полномочий решать, предпринимают ли другие страны сопоставимые действия. Большинство документов отводило эти полномочия президенту США, хотя некоторые из более поздних законопроектов санкционировали создание нового органа – Международной комиссии по изменению климата, которой делегировалось право провести эту оценку.

Американский Закон о чистой энергии и безопасности 2009 г., принятый Палатой представителей, не включал определение «сопоставимых действий», но следовал основной логике других законопроектов, освобождая страны с низким уровнем выбросов, низким уровнем развития или отвечающие определённым стандартам, соответствующим определению «сопоставимых действий» в законопроектах. Требования к таким действиям включали, в частности, чтобы третьи страны:

- установили ограничения на выбросы в масштабах всей экономики или
- заключили секторальное двустороннее или многостороннее соглашение с США или
- имели более низкую секторальную энергоёмкость или карбоноёмкость, чем в США.

²⁹⁸ 33 Houser T., Bradley R., Childs B., Werksman, J., Heilmayr R. Leveling the Carbon Playing Field: International Competition and U.S. Climate Policy Design. Washington: Peterson Institute for International Economics, World Re-sources Institute, 2008. URL: <https://www.researchgate.net/publication/227441552> (дата обращения 09.09.2024).

Что касается расчёта налогооблагаемой базы, то в большинстве законопроектов основой для определения количества разрешений на выбросы из резерва, покупка которых предусмотрена для импорта, была использована формула, учитывающая:

1 национальный коэффициент карбоноёмкости в соответствующей стране для категории охваченных товаров;

2 поправочный коэффициент для разрешений на выбросы, которые были выделены бесплатно в Соединённых Штатах;

3 коэффициент экономической корректировки для зарубежных стран.

Первая часть формулы предназначена для определения изменения выбросов парниковых газов в конкретном секторе путём рассмотрения изменений удельной карбоноёмкости соответствующих производств. Поскольку в качестве эталона используется среднее значение по сектору, версия законопроекта, принятая палатой представителей, применяется ко всем охватываемым товарам из соответствующей страны, независимо от того, насколько эффективным мог бы быть производственный процесс при производстве каждой конкретной партии товаров. Такой подход мог стать реальным демотиватором для иностранных производителей, лишая их стимула повышать эффективность. Что же касается коэффициента экономической корректировки, то он был направлен на установление того, какие изменения в выбросах не могут быть отнесены к системе торговли выбросами в США. Чтобы не перекомпенсировать энергоёмкие отрасли, производящие товары, подпадающие под действие нового налога, коэффициент корректировки учитывал размер полученных бесплатно разрешений на выбросы.

Наконец, законопроекты различались в отношении предполагаемой даты принятия вступления этой меры в силу. Эта дата отличалась от 2015 до 2020 г.; впрочем, в ходе выдвижения законопроектов предлагались и более отдалённые даты, например, 2025 г., но в итоге эта дата была изменена.

Стоит отметить, что разработчики законопроектов не питали иллюзий по поводу возможного отношения к их инициативам тех стран, которые будут ими затронуты. Поэтому в большинстве законопроектов указывалось, что наилучшим способом достижения целей декарбонизации других стран является не трансграничный углеродный налог, а соглашения между США этими странами.

ЛИТЕРАТУРА

1. A 10-Point Plan to Reduce the European Union's Reliance on Russian Natural Gas. IEA Fuel report. March 2022.
2. Axelsson, K. et al. Consumption-driven emissions: new opportunities for EU climate mitigation. June 2024. Stockholm Environment Institute
3. Babiker M. Climate change policy, market structure and carbon leakage // Journal of International Economics. 2005. №65. P. 421–445,
4. Bernio D., Martins D. Carbon emission leakages: a general equilibrium view // OECD Economics Department Working Paper № 242. Paris, OECD, 2000
5. Branger F., Quirion P., Chevallier J. Carbon leakage and competitiveness of cement and steel industries under the EU ETS: much ado about nothing. Working Paper №53-2013. CIRED, 2013.
6. Carbon leakage: theory, evidence and policy design. Technical note №11. World bank, 2015. Carbone J. Linking numerical and analytical models of carbon leakage // American economic review: papers and proceedings. 2013. №103(3). P. 326–331
7. Clark C. The Conditions of Economic Progress. — London : Macmillan, 1940.
8. Clark R. Global temperatures have fallen – so why isn't it being reported? // The Spectator. 29.11.2016.
9. Cockburn H. Global warming may be occurring more slowly than previously thought, study suggests. Previous climate models may have been «on the hot side» // Independent. 19.09.2017.
10. Communication from the Commission to the European parliament, the European council, the Council, the European economic and social committee and the Committee of the regions. The European green deal. COM/2019/640 final of 11.12.2019.
11. Competitiveness of the European Cement and Lime Sectors. Summary of the final report. European Union, 2018
12. Condon M., Ignaciuk A. Border Carbon Adjustment and International Trade: A Literature Review. OECD Trade and Environment Working Papers 2013/06.
13. Council conclusions on EU Climate Diplomacy Council of the European Union Foreign Affairs Council meeting. Luxembourg. 24.06.2013.
14. Curtis Lam. Explainer: What Is Climate Justice and Why Is It Important? Earth.Org, 01.04.2023.
15. De Re Rustica of Columella, published in Vol. I of the Loeb Classical Library edition, 1941. The University of Chicago.
16. Dechezlepretre A., Gennaioli C., Martin R., Muuls M., Stoerk T. Searching for carbon leaks in multinational companies. Working paper №165. London, Grantham Research Institute on Climate Change and Environment, 2019.
17. Directive 2003/87/EC of the European Parliament and of the Council of 13 October 2003 establishing a scheme for greenhouse gas emission allowance trading within the Community and amending Council Directive 96/61/EC
18. Directive 2009/29/EC of the European Parliament and of the Council of 23 April 2009 amending Directive 2003/87/EC so as to improve and extend the greenhouse gas emission allowance trading scheme of the Community.

19. EU Carbon Border Adjustment Mechanism to raise \$80B per year by 2040. S&P Global Commodity Insights, 24.02.2023.
20. EU climate diplomacy for 2015 and beyond. Reflection paper. Consultative Communication of the Commission COM(2013) 167 of 26 March 2013.
21. Fifth Assessment Report AR5 Synthesis Report: Climate Change 2014. IPCC, 2014.
22. Fit for 55. The EU's plan for a green transition. Council of the European Union.
23. Fourastié J. Le Grand Espoir du XXe siècle : Progrès technique, progrès économique, progrès social. — Paris : Presses Universitaires de France, 1949.
24. G8 Hokkaido Toyako Summit Leaders Declaration. Ministry of Foreign Affairs of Japan, 2008.
25. Gerlagh R., Kuik O. Carbon leakage with international spillovers // Nota di lavoro. 2007. №33. P. 2–24
26. Global Trends in Renewable Energy Investment 2020. UNEP-Bloomberg NEF, 2020
27. Green paper 2030. Framework for climate and energy policies. European commission. Brussels. 27.03.2013. COM(2013) 169 final.
28. H.R.5376 (2022).- Inflation Reduction Act of 2022. 117th Congress (2021–2022) | G
29. Hausfather Z. Why the IPCC 1.5C report expanded the carbon budget. carbonbrief 2018.
30. Healy S., Schumacher K., Eichhammer W. Analysis of carbon leakage under Phase III of the EU Emissions trading system: trading patterns in the cement and aluminium sectors // Energies. 2018. Vol. 11(5)
31. Höhne N., den Elzen M., Admiraal A. (2015) «Analysis beyond IPCC AR5: Net Phase Out of Global and Regional Greenhouse Gas Emissions and Reduction Implications for 2030 and 2050. The Agreement on Climate Transformation 2015».
32. King A., Schneider B. The First Global Revolution. Report of the Club of Rome. Club of Rome, 1990.
33. Lorne Stockman. IEA acknowledges fossil fuel reserves climate crunch. Oil Change International, November 12, 2012
34. Mehling M.A. et al. Designing border carbon adjustments for enhanced climate action. American Society of International Law, 2019
35. Millar R., Fuglestedt J., Friedlingstein P., Rogelj J., Grubb M., Matthews H., Ragnhild B. Skeie R., Piers M. Forster P., David J. Frame D., Myles R. Allen M. Emission budgets and pathways consistent with limiting warming to 1.5°C // Nature Geoscience. 2017. October. Vol. 10. P. 741–747.
36. Naegele H., Zaklan A. Does the EU ETS cause carbon leakage in European manufacturing? Discussion paper №1689. Berlin, DIW, 2017. https://www.diw.de/documents/publikationen/73/diw_01.c.565609.de/dp1689.pdf (дата обращения: 12.02.2025)
37. New U.N. Climate Report Says Put a High Price on Carbon. The New York Times, Oct. 8, 2018.
38. Paris Agreement. United Nations, 2015.
39. Report of the high-level commission on carbon pricing and competitiveness. World Bank, 2019.

40. REPowerEU: Joint European action for more affordable, secure and sustainable energy. EU Press release. URL: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip_22_1511 (дата обращения: 05.02.2025).

41. S. A. Roginko. French Tax for the European Union: The Genesis of Cross-Border Carbon Adjustment. Herald of the Russian Academy of Sciences, volume 92, pages S521–S528 (2022). ISSN 1019-3316 DOI: 10.1134/S1019331622120085

42. Servan-Schreiber, Jean-Jacques. Le Defi Mondial. Fayard, 1980 EAN : 9782213009384

43. Smile R., Hartley M., Hepbern S., Word D., Grubb M. The impact of CO2 emissions trading on firm profits and market prices // Climate policy. 2006. №6.

44. Special Report Global Warming of 1.5 °C. IPCC, 2018

45. State and Trends of Carbon Pricing. 2017. World Bank

46. Stefan Ambec. Can Europe plug its carbon leaks with the CBAM? Kleinman Center for Energy Policy, April 4th 2024.

47. Ulf Narloch. EU CBAM imports with 258 Mt CO2 in 2023. CO2 IQ, 23 May 2024

48. Vahrenholt F. Wie Klimamodelle die erderwaermung aufblasen // Achgut.com. 27.07.2019.

49. Verde S. The impact of the EU Emissions Trading System on competitiveness and carbon leakage. Working paper 2018/53. Robert Schuman Centre for Advanced Studies, 2018.

50. Weigel C.P., Mengden A. Examining the EU Corporate Own Resources Proposal: Implications and Challenges. Tax Foundation, 07.07.2023.

51. Zachmann G., McWilliams B. A European carbon border tax: much pain, little gain. Policy contribution 05/2020. Bruegel

52. Бажан А.И., Рогинко С.А. «Пограничный корректирующий углеродный механизм ЕС: статус, риски и возможный ответ». Серия «Аналитические записки Института Европы РАН». Аналитическая записка №44, 2020 (№227) DOI: 10.15211/analytics442020

53. Порфирьев Б.Н., Широков А.А., Колпаков А.Ю. «Как пройти тур». Эксперт, №4 (1191) 18–24 января 2021

54. Рамочная конвенция ООН об изменении климата. Конференция Сторон. Двадцать первая сессия. Париж, 30 ноября –11 декабря 2015 года. Принятие Парижского соглашения. Предложение Председателя. Проект решения CP.21FCCC/CP/2015/L.9.

55. Рогинко С.А. Климатическая повестка ЕС и просчёты энергетического перехода. Глава в монографии «Европа в глобальной пересборке» М., Издательство «Весь Мир», Институт Европы РАН, 2023 С.355–374. ISBN 978-5-98163-209-9 (ИЕ РАН)– DOI: 10.15211/978-5-98163-209-9.

56. Рогинко С.А. Французский налог для ЕС: генезис трансграничного углеродного регулирования. Современная Европа, № 5, 2022 с. 64–77 DOI: 10.31857/S0201708322050059. EDN: glrwlu

57. Рогинко С.А. Ахиллесова пята ЕС: инициатива по трансграничному углеродному налогу. Общественные науки и современность, 2024. № 5 . С. 34 – 44 DOI: 10.31857/S0869049924050036. EDN: JUVHOM

58. Рогинко С.А. Деиндустриализация Европы: иллюзия или реальность? Научные труды Вольного экономического общества России. Том двести сорок первый. Москва, 2023 № 3/2023, с. 227–239 DOI: 10.38197/2072-2060-2023-241-3-227-238

59. Рогинко С.А. К повестке саммита БРИКС в Казани. Глава в монографии «Европейская аналитика 2024» М.: ИЕ РАН, 2024. Стр. 141–151. DOI 10.15211/978-5-98163-226-6. – EDN – JJMGRT – ISBN 978-5-98163-226-6.

60. Рогинко С.А. Киотская рулетка. Монография Института Европы. М., «Огни», 2003, . ISBN 5-9548-0002-2

61. Рогинко С.А. Климатическая повестка в ЕС в эпоху турбулентности. Глава в монографии «Европа в кризисном мире». М., ИЕ РАН/ «Весь Мир», 2022, с. 172–194.

62. Рогинко С.А. Климатические грабли Макрона. Глава в монографии «Социально-политические риски в условиях формирования нового мирового порядка (К 110-летию со дня рождения А.А. Громыко)» Москва, Издательство «Ключ–С», 2019. ISBN 978-5-98163-137-5 с. 80–91

63. Рогинко С.А., Фазельянов Э.М. (2022) «Зеленая» повестка и арабская нефть // Общественные науки и современность. № 5., 2022 DOI: 10.31857/S0869049922050100

64. Рогинко С.А., Шевелев Л.Н.. Парижское соглашение: новые вызовы для российской металлургии Черные металлы, № 11 2019 с. 59–67

65. Рогинко С.А., Шмаль Г.И.. Российская нефтяная промышленность и Парижское соглашение: вызовы и риски. Нефтяное хозяйство, № 9, 2019 с.50–55. DOI: 10.24887/0028-2448-2019-9-50-55

66. Рогинко С.А., Э.М. Фазельянов. Страны Арабского Востока и климатическая справедливость. Глава в монографии «Глобальные экономические тренды и позиция России» М., «Научная библиотека», 2022. ISBN 978-5-907497-92-4 , с. 88–94

67. Рогинко С.А.. Европейская энергетика: системный кризис. Глава в монографии «Европейская аналитика 2022» ИЕ РАН; Воронеж: Арт-Принт, 2022. DOI 10.15211/978-5-98163-197-9. — EDN PIJXTO — ISBN 978-5-98163-197-9. С. 82–105

68. Рогинко С.А.. Современная экологическая повестка ЕС. Глава в монографии «Новые явления в экономике Европы» М., ИЕ РАН, 2023. ISBN 978-5-98163-207-5. DOI: http://dx.doi.org/10.15211/report72023_404. – EDN: YWHVJM. С. 76–101

69. Рогинко С.А.. «Британия между брекзитом и Парижским соглашением». Глава в монографии Института Европы РАН «Правительство меньшинства Терезы Мэй – год у власти», 2018 г., с. 115–119 ISBN 978-5-98163-115-3

70. Рогинко С.А.. 7 цифр из Парижа. Конференция ООН по климату намечает стратегию глобальных усилий. «Эксперт» №51 (969), 14 декабря 2015 г.

71. Рогинко С.А.. Итоги Парижской Конференции ООН по климату 2015 года. «Современная Европа», № 3, 2016 с.42–50 DOI: 10.15211/soveurope320164252

72. Рогинко С.А.. Парижское соглашение и газовая промышленность: баланс рисков и выгод. Газовая промышленность, 2018, № 8 с. 96–103 ISSN печатной версии: 0016-5581

73. Рогинко С.А. «Стальная зеленая сделка» Евросоюза: маневры на треке декарбонизации. Черные металлы № 11 2022, с. 66–72 DOI 10.17580/chm.2022.11.08

74. Рогинко С.А. В центре мировой дискуссии. Проблемы климатической повестки. Современная Европа, 2019, №6, с. 127–137 DOI: 10.15211/soveurope62019127137

75. Рогинко С.А. Климатическая повестка в современной ситуации: советы для эко-номики России. Научные труды ВЭО России | 236 том, 2022. стр. 447–465. DOI: 10.38197/2072-2060-2022-236-4-447-465

76. Рогинко С.А. Трансграничный углеродный налог ЕС: противоречивые сигналы для металлургии. Черные металлы № 10 2022, с. 73–79 DOI 10.17580/chm.2022.10.12

77. С. Рогинко. Горячий климат планеты. О Парижском соглашении, и не только. Международная жизнь, 2018, № 6 с. 14–28 ISSN печатной версии: 0130-9625

78. Рогинко С.А. Энергетический кризис ЕС и европейский энергетический рынок. Современная Европа, 2024, № 3 с. 95–110. DOI: 10.31857/S0201708324030082

79. Фазельянов Э.М., Рогинко С.А. Страны Ближнего Востока и Северной Африки: вызовы климатической повестки. Глава в монографии «Энергетика Большого Средиземноморья». М.: Ин-т Европы РАН, 2024. (Доклады Института Европы № 411) стр. 72–83 DOI: 10.15211/report52024_411. ISBN 978-5-98163-220-4. – EDN: SOEDPM.

Научное издание

«ЗЕЛЁНАЯ» ЭКСПАНСИЯ ЕС

Рогинко Сергей Анатольевич

Монография

Подписано в печать 08.09.2025
Формат 70x100 1/16
Гарнитура Times
Усл.-п. л. 18,69 , Уч.-изд. л. 16,32
Тираж 300 экз.

Издатель – Российская академия наук
119991, Москва, Ленинский проспект, 14

Верстка и печать – УНИД РАН
Отпечатано в экспериментальной цифровой типографии РАН

Издается по решению Научно-издательского совета
Российской академии наук (НИСО РАН) от 13.02.2025 № 19
и распространяется бесплатно