

Совершенствование правового регулирования в области снижения выбросов парниковых газов в Российской Федерации

Котова Е. В.

Национальный исследовательский университет «Высшая школа экономики» (Москва, Российская Федерация)

e-mail: ebulavchik@hse.ru

Аннотация

Углеродное регулирование в России находится на стадии формирования, в связи с чем требуется выработка комплексного подхода, основанного на принципах устойчивого развития с учетом международного опыта. С пониманием значимости проблемы климатических изменений для будущего страны и всей планеты и во исполнение международных обязательств в России принят ряд мер по национальному регулированию сокращения выбросов парниковых газов, а также иных механизмов, способствующих замедлению глобальных изменений.

Цель настоящей статьи — выработка комплексных правовых решений по оптимизации системы нормативного правового регулирования в области выбросов парниковых газов. Исследовательская проблема заключается в формировании таких механизмов государственного климатического регулирования, которые, с одной стороны, будут способствовать достижению целей сокращения выбросов парниковых газов, которые ставит перед собой Россия, а с другой — будут соответствовать текущим внешнеполитическим вызовам в непростой геополитической и экономической ситуации, которая влияет на государственную политику, предпринимательское сообщество и глобальное взаимодействие по вопросам климата.

Ключевые слова: декарбонизация, климатические проекты, углеродные единицы, квотирование выбросов, изменение климата.

Для цитирования: Котова Е. В. Совершенствование правового регулирования в области снижения выбросов парниковых газов в Российской Федерации // Теоретическая и прикладная юриспруденция. 2024. № 3 (21). С. 122–132. DOI: 10.22394/3034-2813-2024-3-122-132. EDN: SGZWTO

Improving Legal Regulation in the Field of Reducing Greenhouse Gas Emissions in the Russian Federation

Elizaveta V. Kotova

National Research University Higher School of Economics (Moscow, Russian Federation)

e-mail: ebulavchik@hse.ru

Abstract

Carbon regulation in Russia is at the stage of formation, which requires the development of an integrated approach based on the principles of sustainable development, taking into account international experience. With an understanding of the importance of the problem of climate change for the future of the country and the entire planet, as well as in fulfillment of international obligations, Russia has

adopted a number of measures to nationally regulate greenhouse gas emissions reduction, as well as other mechanisms that help slow down global changes.

The purpose of this article is to develop comprehensive legal solutions to optimize the system of regulatory legal regulation of issues of reducing greenhouse gas emissions. The research problem lies in the formation of such mechanisms of state climate regulation, which, on the one hand, will contribute to achieving the goals of reducing greenhouse gas emissions set by Russia, and on the other hand, will correspond to the current foreign policy challenges, the ambiguous geopolitical and difficult economic situation that affect public policy, the business community and the global interaction on climate issues.

Keywords: decarbonization, climate projects, carbon units, emission quotas, climate change.

For citation: Kotova, E. V. (2024) *Theoretical and Applied Law*. No. 3 (21), pp. 122–132. (In Russ.) DOI: 10.22394/3034-2813-2024-3-122-132

Россия занимала четвертое место в мире по объемам выбросов парниковых газов после Китая, США, Индии в 2022 г., по оценкам Carbon Monitor¹. Поскольку изменение климата может привести к значительным изменениям в экономике, обществе и окружающей среде², всё более важной становится разработка правил и норм, целью которых является предотвращение или ограничение последствий изменения климата и сокращение выбросов парниковых газов. Климатическая проблема в международных экологических отношениях рассматривается не изолированно от глобальных проблем, а как важная составляющая устойчивого развития, гарантирующая социально-экономическое благополучие³.

Развитие национальной климатической политики должно происходить с учетом текущего состояния экономики и тенденций на международном уровне⁴. Назревшие глобальные проблемы и риски уже отражены в российском законодательстве. Данный тезис подтверждается действующими нормами Конституции⁵ (ст. 42, 58), наличием национального проекта «Экология»⁶. Также, в соответствии с Основами государственной политики в области низкоуглеродного развития России⁷, формирование рыночных инструментов охраны окружающей среды признано одной из основных задач государственной политики страны.

В России принят ряд мер по национальному регулированию сокращения выбросов парниковых газов, а также иных механизмов, способствующих замедлению глобальных изменений. Прделана существенная работа по подготовке «правовой рамки» климатического (или «углеродного») регулирования и определению национальных стратегических целей и задач: приняты Указ Президента РФ «О сокращении выбросов парниковых газов»⁸ и Распоряжение Правительства РФ «Об утверждении Стратегии социально-экономического развития РФ с низким уровнем выбросов парниковых газов до 2050 г.»⁹, а также

¹ The Carbon Brief Profile: Russia [Электронный ресурс]. *Carbon Brief*. URL: <https://www.carbonbrief.org/the-carbon-brief-profile-russia/> (дата обращения: 01.02.2024).

² Право в условиях глобального изменения климата: монография / колл. авт.; под общ. ред. В. В. Блажеева, М. А. Егоровой. М.: Проспект, 2022. 239 с.

³ Краснова И. О. Современные тенденции развития международного экологического права // Экологическое право. 2018. № 2. С. 3. EDN: XPUYBF

⁴ Васильцов В. С. Климатическая политика в инновационной экономике: национальный и международный аспекты / В. С. Васильцов, Н. Н. Яшалова // *Ars Administrandi* (Искусство управления). 2018. Т. 10, № 1. С. 38–63. DOI: 10.17072/2218-9173-2018-1-38-63. EDN: YSWEGU

⁵ Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12.12.1993 с изменениями, одобренными в ходе общероссийского голосования 01.07.2020). Доступ из СПС «КонсультантПлюс». URL: https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_28399/ (дата обращения: 01.12.2023).

⁶ Действующая редакция паспорта национального проекта «Экология» размещена в открытом доступе на официальном сайте Министерства природных ресурсов и экологии Российской Федерации в соответствующем разделе (http://www.mnr.gov.ru/upload/medialibrary/ba5/NP_Ekologiya.pdf).

⁷ Основы государственной политики в области экологического развития Российской Федерации на период до 2030 года (утв. Президентом РФ 30.04.2012). Доступ из ИПП «Гарант». URL: <https://www.garant.ru/products/ipo/prime/doc/70069264/> (дата обращения: 12.12.2023).

⁸ О сокращении выбросов парниковых газов: Указ Президента Российской Федерации № 666 от 04.11.2020. URL: <http://publication.pravo.gov.ru/Document/View/0001202011040008> (дата обращения: 01.12.2023).

⁹ Об утверждении Стратегии социально-экономического развития РФ с низким уровнем выбросов парниковых газов до 2050 г.: распоряжение Правительства Российской Федерации от 29.10.2021 № 3052-р. Доступ из ИПП «Гарант». URL: <https://www.garant.ru/products/ipo/prime/doc/402894476/> (дата обращения: 01.12.2023).

Климатическая доктрина РФ¹, включающая нормы единой государственной политики РФ по вопросам, связанным с изменением климата и его последствиями.

Тем не менее существуют многочисленные теоретические и практические аспекты, требующие дополнительного изучения и отражения в регулировании. В данном исследовании анализируются акты национального законодательства в области сокращения выбросов парниковых газов, проведена их систематизация и выработаны направления для дальнейшего развития климатического регулирования с учетом международного опыта.

Предложения по оптимизации и совершенствованию нормативного правового регулирования отношений в области сокращения выбросов парниковых газов, с одной стороны, должны быть эффективными, а с другой — должны учитывать текущие внешнеполитические вызовы, непростую геополитическую и экономическую ситуацию, которая влияет на государственную политику, предпринимательское сообщество и глобальное взаимодействие по вопросам климата².

Так, основные субъекты регулирования — представители предпринимательского сообщества — в последние годы сталкивались с существенными сложностями в своей деятельности, что бесспорно повлияло на качество и эффективность восприятия компаниями климатической повестки. Этап формирования нормативной правовой базы в части ограничения выбросов парниковых газов совпал с пандемией в 2020–2021 гг., и под влиянием непредвиденных издержек предпринимателей дата начала эксперимента по квотированию выбросов парниковых газов в отдельных субъектах страны была перенесена. Кроме того, беспрецедентное санкционное давление на российский бизнес, начавшееся в 2022 г., стало причиной замедления запланированной доработки углеродного регулирования.

В результате в России была сформирована самостоятельная система законодательства в сфере углеродного регулирования, которая охватывает два направления: ограничение выбросов парниковых газов (Федеральный закон «Об ограничении выбросов парниковых газов»³, далее — Закон о парниковых газах) и экспериментальное квотирование выбросов парниковых газов (Федеральный закон «О проведении эксперимента по ограничению выбросов парниковых газов в отдельных субъектах Российской Федерации»⁴, далее — Закон об эксперименте).

На текущий момент на федеральном уровне создана лишь система отчетности о выбросах парниковых газов (ст. 7 Закона о парниковых газах) и возможность реализовывать добровольные климатические проекты, в результате чего лицо, исполнитель климатического проекта, получает углеродные единицы (ст. 9 Закона о парниковых газах). При этом Закон о парниковых газах не возлагает на хозяйствующие субъекты каких-либо требований по сокращению выбросов и достижению углеродной нейтральности. В свою очередь Закон об эксперименте направлен на реальное сокращение выбросов на территориях отдельных субъектов путем введения ограничений на выбросы (квот) юридических лиц (ст. 8 Закона об эксперименте), а также платы за превышение выбросов (см. Правила исчисления и взимания платы за превышение квоты, утвержденные постановлением Правительства РФ от 05.08.2022 № 1390⁵). Кроме того, возможность зачета выпущенных по результатам реализации климатического проекта углеродных единиц в квоту на выбросы стимулирует данные проекты, а также развивает систему торговли углеродными единицами (ч. 8 ст. 8, ст. 11 Закона об эксперименте).

¹ Об утверждении Климатической доктрины Российской Федерации: Указ Президента РФ от 26.10.2023 № 812. Доступ из ИПП «Гарант». URL: <https://www.garant.ru/products/ipo/prime/doc/407782529/> (дата обращения: 01.12.2023).

² Никонов Р. В. Развитие правового регулирования в сфере предупреждения изменения климата в России, Германии и Франции: специальность 12.00.06 «Земельное право; природоресурсное право; экологическое право; аграрное право»: диссертация на соискание ученой степени кандидата юридических наук / Никонов Родион Валентинович, 2021. 207 с. EDN: HXBMNF

³ Об ограничении выбросов парниковых газов: Федеральный закон от 02.07.2021 № 296-ФЗ. URL: <http://www.kremlin.ru/acts/bank/47013> (дата обращения: 01.12.2023).

⁴ О проведении эксперимента по ограничению выбросов парниковых газов в отдельных субъектах Российской Федерации: Федеральный закон от 06.03.2022 № 34-ФЗ. URL: https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_411051/ (дата обращения: 01.12.2023).

⁵ Об утверждении Правил исчисления и взимания платы за превышение квоты выбросов парниковых газов в рамках проведения эксперимента по ограничению выбросов парниковых газов на территории Сахалинской области: пост. Правительства РФ от 05.08.2022 № 1390. URL: <https://base.garant.ru/405127083/> (дата обращения: 03.12.2023).

Существует необходимость распространения эксперимента по квотированию выбросов парниковых газов в других субъектах России для совершенствования климатической политики (путем внесения изменений в ч. 2–3 ст. 1 Закона об эксперименте, определяющие общие положения и территориальные границы эксперимента), а также есть потребность увеличить размер платы за превышение квоты на выбросы парниковых газов в рамках эксперимента. При этом предполагается, что вместе с таким увеличением платы и расширением эксперимента будут внедрены реальные специальные меры поддержки региональных регулируемых организаций, то есть для лиц, осуществляющих значительные выбросы парниковых газов, с учетом критериев, указанных в ст. 5 Закона об эксперименте, и в отношении которых устанавливаются ограничения на выбросы (предоставляются квоты).

В целях устранения споров, связанных с выпуском углеродных единиц по проектам, которые начаты до принятия Закона о парниковых газах, выявлена необходимость законодательного урегулирования возможности признания в качестве климатических ранее начатых проектов (возможны как изменение Закона о парниковых газах, так и выпуск разъясняющих писем уполномоченных органов власти по этому вопросу для урегулирования ситуации в период рассмотрения и принятия соответствующего законопроекта).

Определена целесообразность внедрения налоговых мер поддержки исполнителей климатических проектов. Также предлагаются иные меры поддержки в форме государственного субсидирования, например, на возмещение части затрат на реализацию климатического проекта и/или на уплату процентов по кредитам и займам, купонного дохода по облигационным займам, привлеченным для реализации климатического проекта. Кроме того, регулирование может быть дополнено специальными положениями в отношении реализации климатических проектов в действующее регулирование специального инвестиционного контракта (СПИК) и соглашения о защите и поощрении капиталовложений (СЗПК).

Выработаны рекомендации по формированию механизма стимулирования хозяйствующих субъектов к сокращению выбросов парниковых газов через развитие «углеродоемких» закупок: предложены критерии и направления для изменения законодательства.

Ограничение выбросов парниковых газов в системе углеродного регулирования

В рамках Закона о парниковых газах можно выделить несколько норм, которые являются основой для дальнейшего развития углеродного регулирования в России.

Во-первых, законом вводится понятие регулируемой организации и обязанность по отчетности (ст. 7 Закона о парниковых газах). Во-вторых, вводится понятие климатического проекта и возможность его реализации любыми организациями (в том числе нерегулируемыми, ст. 9 Закона о парниковых газах). В-третьих, предусматривается появление нового элемента гражданского оборота — углеродных единиц (ст. 2, 9, 10 Закона о парниковых газах). В-четвертых, декларируется разработка мер поддержки деятельности по реализации климатических проектов (ст. 9 Закона о парниковых газах).

Регулирование углеродных единиц и их статус заслуживают рассмотрения в отдельной работе. В мире уже действуют рынки углеродных единиц, например, биржи в Британии, США, Европе, Казахстане. Торговля углеродными единицами ведется на площадке ООН. Стоимость углеродной единицы не является фиксированной, на международном уровне ее стоимость колеблется на различных рынках от 0,5 до 100 долл. США и выше¹.

Углеродные единицы имеют спорную правовую природу², а их введение в оборот — длительный и сложный процесс. На сегодняшний день в РФ уже заключены соглашения по углеродным единицам. 26 сентября 2022 г. на базе Национальной товарной биржи Группы «Московская биржа» совершены первые биржевые операции с углеродными единицами. «По итогам первого дня заключены две сделки

¹ «Россия на пороге больших событий»: ограничение выбросов, квотирование и торговля углеродными единицами [Электронный ресурс]. Деловая электронная газета «Бизнес Online». URL: <https://www.business-gazeta.ru/article/559300> (дата обращения: 01.08.2022).

² Барков А. В. Правовое стимулирование декарбонизации как фактора обеспечения высоких стандартов экологического благополучия / А. В. Барков, М. М. Завьялов // Экологическое право. 2021. № 5. С. 23–26. DOI: 10.18572/1812-3775-2021-5-23-26. EDN: GMYEFH

купли-продажи общим объемом 20 углеродных единиц. Средневзвешенная цена продажи составила 1 тыс. руб. за углеродную единицу»¹.

При этом ранее было законодательно закреплено, что стоимость углеродной единицы признается равной 2 тыс. руб., а если углеродные единицы обращаются на организованных торгах, их стоимость не может быть менее 2 тыс. руб. (подпункты в п. 7 редакции № 1 Правил, утвержденных постановлением Правительства РФ от 30.03.2022 № 518²). Сегодня это положение исключено: изменения, внесенные постановлением Правительства РФ от 30.11.2022 № 2180³, вступили в силу с 1 марта 2023 г.

Согласно мировой практике, обращение углеродных единиц на организованных торгах достаточно распространено⁴. Однако организация такого обращения в России является новым этапом развития рынка углеродных единиц и привлечения инвестиций в климатические проекты.

Проработка вопроса об определении юридического статуса углеродной единицы в целях обеспечения их обращения на организованных (биржевых) торгах является одним из мероприятий в рамках Плана мероприятий (дорожной карты) развития организованной (биржевой) торговли на отдельных товарных рынках на 2023–2025 гг., утвержденных распоряжением Правительства РФ от 23.12.2022 № 4140-р⁵. В частности, в п. 31 данного Плана мероприятий «Проработка вопроса об определении юридического статуса углеродной единицы и единицы выполнения квоты в целях обеспечения их обращения на организованных (биржевых) торгах» указана в качестве отдельного мероприятия. Результат проработки такого вопроса в форме доклада в Правительство РФ запланирован на II квартал 2025 г., в качестве исполнителей указаны Минэкономразвития России, Минфин России, ФНС России, ФАС России с участием Банка России, ПАО «Московская биржа» и акционерного общества СПБМТСБ. Таким образом, на нормативном уровне вопрос юридического статуса углеродной единицы пока не проработан.

Директор Национальной товарной биржи назвал углеродные единицы «новым типом активов»⁶, а в докладе Санкт-Петербургской международной товарно-сырьевой биржи на тему «Концепция углеродного регулирования и углеродного рынка в России...» указывается, что дискуссии по правовой природе углеродных единиц (товар, имущественное право, ценная бумага или финансовый инструмент) продолжаются⁷.

В доктрине также не удалось найти однозначного обоснования статуса углеродных единиц. В статье «Роль национального климатического закона в обеспечении “энергетического перехода”» указывалось на многогранность статуса: «Углеродная единица получает статус и международной платежной единицы, и кредитный и налоговый статус, и как средство обращения, и (возможно) даже будет участвовать в разнообразных рейтингах»⁸.

Несмотря на спорную правовую природу, углеродные единицы могут рассматриваться как актив и быть востребованы как регулируемые организациями, так и лицами, реализующими добровольные климатические проекты. Помимо определения статуса (правовой природы) углеродных единиц в России, важно обеспечить возможность беспрепятственного трансграничного обращения углеродных

¹ Торги углеродными единицами стартовали на Московской бирже [Электронный ресурс]. Московская биржа. URL: <https://www.moex.com/n51701> (дата обращения: 01.05.2023).

² О порядке определения платы за оказание оператором услуг по проведению операций в реестре углеродных единиц: пост. Правительства РФ от 30.03.2022 № 518. URL: <http://government.ru/docs/all/140153/> (дата обращения: 01.05.2023).

³ О внесении изменений в некоторые акты Правительства Российской Федерации: пост. Правительства РФ от 30.11.2022 № 2180. URL: <http://publication.pravo.gov.ru/Document/View/0001202211300059> (дата обращения: 01.05.2023).

⁴ Юлкин М. А., Дьячков В. А., Самородов А. В., Кокорин А. О. Добровольные системы и стандарты снижения выбросов парниковых газов [Электронный ресурс]. WWF. URL: https://studylib.ru/doc/2105790/dobrovol_nye-sistemy-i-standarty-snizheniya-vybrosov-f (дата обращения: 01.05.2023).

⁵ Об утверждении плана мероприятий (дорожной карты) развития организованной (биржевой) торговли на отдельных товарных рынках на 2023–2025 гг.: расп. Правительства РФ от 23.12.2022 № 4140-р. URL: <https://legalacts.ru/doc/rasporjazhenie-pravitelstva-rf-ot-23122022-n-4140-r-ob-utverzhdenii/> (дата обращения: 01.05.2023).

⁶ Торги углеродными единицами стартовали на Московской бирже [Электронный ресурс]. Московская биржа. URL: <https://www.moex.com/n51701> (дата обращения: 01.05.2023).

⁷ Концепция углеродного регулирования и углеродного рынка в России: мировой опыт, участники, дорожная карта [Электронный ресурс]. СПБМТСБ. URL: https://kt.tatarstan.ru/rus/file/pub/pub_3191213_enc_167420.pdf (дата обращения: 01.05.2023).

⁸ Жаворонкова Н. Г. Роль национального климатического закона в обеспечении «энергетического перехода» / Н. Г. Жаворонкова, В. Б. Агафонов // Актуальные проблемы российского права. 2022. Т. 17, № 2 (135). С. 151–162. DOI: 10.17803/1994-1471.2022.135.2.151-162. EDN: JKPWSR

единиц, выпущенных по результатам реализации климатических проектов в РФ, и обеспечить их признание на международном уровне.

В действующей редакции Закона о парниковых газах верификация предусматривается лишь для исполнителей климатических проектов, реализующих их в добровольном порядке.

Несмотря на то что дополнение процедуры признания климатического проекта (верификации) дополнительным этапом (валидацией) усложняет такое признание для исполнителей климатических проектов, на практике оно позволяет предварительно согласовать климатическую деятельность с уполномоченными органами, что потенциально экономит средства, направленные на зеленые инвестиции, а также обеспечивает внесение в реестр углеродных единиц предварительно проверенные проекты.

При этом Закон о парниковых газах, а также подзаконные акты прямо не допускают, но и не запрещают признание в качестве климатических ранее начатых проектов. На практике в реестр углеродных единиц уже включены проекты^{1,2}, которые были начаты до вступления в силу Закона о парниковых газах (начало действия документа — 30.12.2021) и даже до момента его официального опубликования (опубликован на официальном интернет-портале правовой информации pravo.gov.ru 02.07.2021).

Однако такой подход (действия оператора углеродных единиц) потенциально может быть оспорен в будущем, поскольку не основан на буквальном толковании норм публичного права, не имеющих диспозитивного характера по умолчанию. Отсутствие законодательного регулирования начала реализации климатического проекта может привести к злоупотреблениям хозяйствующих субъектов в виде регистрации и выпуска углеродных единиц пяти- и десятилетней давности.

При этом юридическое закрепление возможности верификации проектов, начатых до вступления в силу Закона о парниковых газах, однозначно может оказать положительный эффект, а именно: поощрение компаний, добровольно начавших проекты; возможность апробировать климатическое регулирование до разработки новых проектов; предложение изменений в регулировании, по результатам такой апробации, для создания удобного и прозрачного механизма валидации и верификации климатических проектов.

Сроки реализации климатических проектов должны быть уточнены на уровне законодательства. Возможны как изменение Закона о парниковых газах, так и выпуск разъясняющих писем уполномоченных органов власти по этому вопросу для урегулирования ситуации в период рассмотрения и принятия соответствующего законопроекта.

Кроме того, необходимо осветить вопрос не только начала реализации климатического проекта, но и требование к сроку его окончания (например, на момент валидации климатического проекта он находится в статусе реализации, либо прошедший срок реализации составляет не более 50 % от общего срока реализации климатического проекта).

Не исключено, что возможность признания в качестве климатических ранее начатых проектов могла бы сопровождаться отдельными критериями (например, значительная стоимость проекта, сроки реализации проекта) и/или специальным порядком признания.

Закон о парниковых газах декларирует поддержку деятельности для исполнителей климатических проектов (ч. 8, 9 ст. 9). При этом формы таких мер поддержки и их условия Законом о парниковых газах не раскрываются.

В качестве наиболее эффективных мер могли бы стать дополнительные льготы по налогу на имущество организаций в отношении имущества, используемого в целях реализации климатического проекта. Также необходим законопроект, предусматривающий создание стимулов для лиц, которые занимаются реализацией климатических проектов на добровольной основе.

В частности, нужно предусмотреть:

¹ Строительство обще заводской факельной системы Миннибаевского газоперерабатывающего завода Управления «Татнефтегазопереработка» [Электронный ресурс]. Реестр углеродных единиц Российской Федерации. URL: <https://carbonreg.ru/ru/projects/5/> (дата обращения: 06.05.2023).

² Подключение трубопровода от ДНС-102к ЦДНГ-1 к газопроводу ДНС163-БУСО ЦКПиПН УГС [Электронный ресурс]. Реестр углеродных единиц Российской Федерации. URL: <https://carbonreg.ru/ru/projects/4/> (дата обращения: 06.05.2023).

- освобождение от налогообложения организаций, являющихся исполнителями климатических проектов, в отношении имущества, учитываемого на балансе организации, созданного и/или приобретенного, и/или модернизированного, и/или реконструированного в целях реализации климатических проектов, в течение 10 лет с месяца, следующего за месяцем постановки на учет указанного имущества;
- ускоренную амортизацию в отношении основных средств налогоплательщиков — исполнителей климатических проектов;
- налоговые льготы на осуществление инвестиций в климатические проекты.

Предлагаемые льготы приведут к выпадающим доходам бюджетов бюджетной системы РФ, в том числе бюджетов субъектов РФ, на территории которых будут реализованы климатические проекты. Однако предложение будет способствовать инициированию реализации климатических проектов. Денежные средства, связанные с такой реализацией, поступят в экономику страны. Соответственно, часть этих средств возвратится в бюджетную систему РФ в качестве других видов налоговых отчислений, возникших в связи с расходами, произведенными этими организациями (например, в составе налога на прибыль).

В качестве дополнительных мер поддержки можно предусмотреть государственное субсидирование, например, на возмещение части затрат на реализацию климатического проекта и/или на уплату процентов по кредитам и займам, купонного дохода по облигационным займам, привлеченным для реализации климатического проекта.

Кроме того, возможно включить специальные положения в отношении реализации климатических проектов в действующее регулирование специального инвестиционного контракта (СПИК) и соглашения о защите и поощрении капиталовложений (СЗПК).

В части СПИК возможно внесение изменений в ст. 16 Федерального закона «О промышленной политике в Российской Федерации»¹, а также принятых во исполнение этого закона подзаконных актов. В частности, предусмотреть особые положения для инвесторов, реализующих проект по созданию либо модернизации производства, в результате чего, среди прочего, обеспечивается сокращение (предотвращение) выбросов парниковых газов или увеличение поглощения парниковых газов (то есть такой инвестиционный проект попадает под понятие климатического проекта и может быть верифицирован).

В части СЗПК возможно внесение изменений в п. 6 (или дополнение п. 6.1) ч. 1.1 ст. 6 Федерального закона «О защите и поощрении капиталовложений в Российской Федерации»². В частности, предусмотреть положения в отношении инвестиционного проекта, реализуемого в области ограничения выбросов парниковых газов и попадающего под понятие климатического проекта.

Еще одним перспективным направлением считаем «углеродоемкие» закупки. С 1 января 2023 г. вступили в силу экологические требования к государственным и муниципальным закупкам. Особенности описания отдельных видов товаров, при закупках которых предъявляются экологические требования, утверждены постановлением Правительства РФ от 08.07.2022 № 1224³.

Несмотря на то что Закон о парниковых газах включает в себя лишь понятие «углеродный след», которое по своему определению относится к производству, а не к продукции (общий объем выбросов парниковых газов и поглощений парниковых газов, образующихся в ходе производства продукции либо в ходе оказания услуг, см. в п. 20 ст. 2 Закона о парниковых газах), Закон об эксперименте содержит необходимое понятие «углеродоемкость», которое применимо к товарам, — это масса выбросов парниковых газов, образуемых при производстве региональной регулируемой организацией единицы продукции или энергии. Однако далее по тексту Закона об эксперименте данное понятие никак не

¹ О промышленной политике в Российской Федерации: Федеральный закон от 31.12.2014 № 488-ФЗ. URL: https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_173119/ (дата обращения: 01.12.2023).

² О защите и поощрении капиталовложений в Российской Федерации: Федеральный закон от 01.04.2020 № 69-ФЗ. URL: https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_349045/ (дата обращения: 01.12.2023).

³ Об особенностях описания отдельных видов товаров, являющихся объектом закупки для обеспечения государственных и муниципальных нужд, при закупках которых предъявляются экологические требования: пост. Правительства РФ от 08.07.2022 № 1224. Доступ из ИПП «Гарант». URL: <https://base.garant.ru/404992521/> (дата обращения: 01.12.2023).

используется, и, исходя из определения, оно относится лишь к региональным регулируемым организациям, то есть попадающим под действие эксперимента.

В связи с этим необходимо внести изменения в Закон о парниковых газах, предусмотрев два понятия: углеродный след продукции и углеродный след производства. Оценка углеродного следа продукции может быть проведена в соответствии с требованиями «ПНСТ 646-2022. Предварительный национальный стандарт Российской Федерации. “Зеленые” стандарты. “Зеленая” продукция и “зеленые” технологии. Методика оценки снижения углеродного следа»¹, а также с учетом стандартов ISO (в том числе ГОСТ Р ИСО 14067-2021²).

Предлагается дополнить постановление Правительства РФ от 08.07.2022 № 1224³ перечнем товаров, при закупке которых для государственных и муниципальных нужд в описание объекта закупки должна включаться информация об углеродном следе продукции и/или об углеродном следе производства. Также считаем возможным включить информацию о реализации верифицированных климатических проектов при производстве товаров и/или информацию об использовании верифицированных инструментов «зеленого» финансирования для производства товара.

Квотирование выбросов парниковых газов в системе углеродного регулирования

Закон об эксперименте является специальным по отношению к общему Закону о парниковых газах. Он действует в рамках общих понятий Закона о парниковых газах, но устанавливает свои особенности, необходимые для достижения более масштабной цели — обеспечения углеродной нейтральности на территориях экспериментов (ст. 3).

Выбор экспериментального формата для строгого квотируемого углеродного регулирования считается обоснованным. По мнению специалистов, «разработка специального закона о правовых экспериментах будет способствовать упорядочиванию формальных критериев, процедур и требований к экспериментам, отграничению их от смежных правовых явлений в интересах повышения эффективности будущих эколого-правовых экспериментов, а также успешности правовых реформ в целом»⁴.

В качестве территории действия Закона об эксперименте выбрана Сахалинская область. Ожидалось, что территория эксперимента будет расширяться. Однако по состоянию на февраль 2024 г. территория эксперимента так и не была увеличена. В соответствии с публично доступной информацией на текущем этапе принято решение не распространять эксперимент на другие регионы, чтобы не создавать дополнительную нагрузку на бизнес⁵. Считаем, что для ускорения перехода к низкоуглеродной экономике необходимо расширить территорию действия эксперимента.

Закон об эксперименте не содержит отдельных требований к климатическим проектам, а углеродные единицы, полученные по результатам реализации климатических проектов, можно будет зачесть в квоту на выбросы. Такое квотирование — основной смысл эксперимента (ст. 8). Помимо общей обязанности предоставлять отчеты о выбросах, предусмотрена обязанность компаний сокращать выбросы парниковых газов в рамках предоставленных квот (ст. 9 Закона об эксперименте). В случае превышения квот на выбросы парниковых газов компании будут обязаны оплачивать такое превышение, а в случае несвоевременной оплаты предусматриваются пени (ст. 8 Закона об эксперименте).

¹ ПНСТ 646-2022. Предварительный национальный стандарт Российской Федерации. «Зеленые» стандарты. «Зеленая» продукция и «зеленые» технологии. Методика оценки снижения углеродного следа: утв. и введен в действие Приказом Росстандарта от 26.04.2022 № 35-пнт. URL: <https://docs.cntd.ru/document/1200184057> (дата обращения: 01.12.2023).

² ГОСТ Р ИСО 14067-2021. Национальный стандарт Российской Федерации. Газы парниковые. Углеродный след продукции. Требования и руководящие указания по количественному определению: утв. и введен в действие Приказом Росстандарта от 30.09.2021 № 1032-ст. URL: <https://docs.cntd.ru/document/1200181056> (дата обращения: 01.12.2023).

³ Об особенностях описания отдельных видов товаров, являющихся объектом закупки для обеспечения государственных и муниципальных нужд, при закупках которых предъявляются экологические требования: пост. Правительства РФ от 08.07.2022 № 1224. URL: <http://publication.pravo.gov.ru/Document/View/0001202207140176> (дата обращения: 01.12.2023).

⁴ Новикова Е. В. О практике эколого-правовых экспериментов // Экологическое право. 2021. № 5. С. 34–40. DOI: 10.18572/1812-3775-2021-5-34-40. EDN: VSCQUN

⁵ Углеродный рынок в России полноценно заработает к концу 2024 года [Электронный ресурс]. ФИНАМ. URL: <https://www.finam.ru/publications/item/uglerodnyiy-rynok-v-rossii-polnocenno-zarabotaet-k-koncu-2024-goda-20220906-111520/> (дата обращения: 06.09.2022).

Сегодня ставка платы за превышение квоты выбросов парниковых газов нормативно установлена в размере 1 тыс. рублей в эквиваленте на 1 тонну диоксида углерода¹. Предполагается, что для стимулирования биржевой торговли углеродными единицами плата за углеродные единицы должна быть выше, чем средневзвешенная цена продажи углеродных единиц на торгах. В связи с этим считаем необходимым внести изменения в постановление Правительства РФ от 18.08.2022 № 1441, увеличив размер платы. В противном случае у хозяйствующих субъектов будут отсутствовать стимулы приобретать углеродные единицы через биржу, в то время как за аналогичную цену можно внести плату за превышение.

Закон об эксперименте предусматривает особые меры поддержки: региональные налоговые льготы и субсидии. Однако на практике каких-либо специальных актов по состоянию на май 2023 г. так и не было принято.

Например, опубликованная Климатическая программа Сахалинской области на период до 2025 г., разработанная Правительством Сахалинской области², включает в раздел «Меры поддержки и стимулирования низкоуглеродного развития. “Зеленое” финансирование» отсылки к тем мерам поддержки, которые и ранее действовали на территории Сахалинской области (различные региональные налоговые льготы, субсидии и компенсации в области развития чистой энергетики, газификации жилищного хозяйства и транспорта, а также внедрения электротранспорта), а также отсылки к «зеленому» финансированию, что не является ни специальной мерой поддержки для Сахалинской области, ни специальной мерой для исполнителей климатических проектов. В свою очередь, по результатам совещания, проведенного членом Комитета Совета Федерации по аграрно-продовольственной политике и природопользованию Г. И. Орденовым в марте 2023 г. по вопросам развития Сахалинского эксперимента и создания планов для субъектов РФ по адаптации к изменению климата³, Правительству РФ рекомендовано «разработать меры стимулирования для реализации проектов поглощения парниковых газов и обеспечить спрос на поглощенные углеродные единицы от реализации климатических проектов».

Подведем итог: несмотря на текущую геополитическую ситуацию, развитие климатического регулирования не теряет своей актуальности. Санкционное давление и сложившаяся экономическая ситуация создают ряд рисков для реализации климатической повестки, но вынужденная ускоренная трансформация экономики при этом открывает для России возможности в части развития низкоуглеродной экономики⁴. В целом можно выделить ряд проблем для становления климатического регулирования в России: глобальный финансовый кризис и рецессия мировой экономики⁵, сокращение финансирования, сокращение доходов бюджета и коррелирующее сокращение расходов бюджета на мероприятия по достижению целей низкоуглеродного развития, уход иностранных инвесторов с российского рынка, смягчение требований в области экологии. Комплекс этих и иных факторов негативно влияет на темпы трансформации экономики и права в части принятия мер по борьбе с климатическими изменениями, однако складывающаяся ситуация представляет и ряд возможностей: развитие новых секторов экономики, внедрение ESG-практик как нового формата регулирования и управления деятельностью компаний⁶, переход к созданию экологически чистых продуктов и материалов, содействие повышению

¹ О ставке платы за превышение квоты выбросов парниковых газов в рамках проведения эксперимента по ограничению выбросов парниковых газов на территории Сахалинской области: пост. Правительства РФ от 18.08.2022 № 1441. Доступ из СПС «КонсультантПлюс». URL: <http://publication.pravo.gov.ru/Document/View/0001202208190038> (дата обращения: 06.09.2022).

² Климатическая программа Сахалинской области на период до 2025 года // Правительство Сахалинской области. [Электронный ресурс]. URL: https://ecology.sakhalin.gov.ru/fileadmin/user_upload/klimaticheskaja_programma_A4_final_4__5_.pdf (дата обращения: 01.09.2022).

³ Сахалинский эксперимент стимулирует внедрение технологий сокращения выбросов парниковых газов // Совет Федерации Федерального Собрания Российской Федерации. [Электронный ресурс]. URL: <http://council.gov.ru/events/news/143110/> (дата обращения: 01.05.2023).

⁴ Грушевенко Е., Капитонов С., Мельников Ю. [и др.] Декарбонизация в нефтегазовой отрасли: международный опыт и приоритеты России // Центр энергетики Московской школы управления СКОЛКОВО. Март 2021 г. 158 с.

⁵ Оценка макроэкономических последствий изменений климата на территории Российской Федерации на период до 2030 г. и дальнейшую перспективу / В. М. Катцов, Н. В. Кобышева, В. П. Мелешко [и др.]; под ред. В. М. Катцова, Б. Н. Порфирьева; Федеральная служба по гидрометеорологии и мониторингу окружающей среды (Росгидромет). М.: Д'АРТ: Главная геофизическая обсерватория, 2011. 250 с.

⁶ Мажорина М. В. ESG-принципы в международном бизнесе и «устойчивые контракты» // Актуальные проблемы российского права. 2021. Т. 16, № 12 (133). С. 185–198. DOI: 10.17803/1994-1471.2021.133.12.185-198. EDN: JQOOVR

энергоэффективности и учет потенциала России в лесном секторе¹, взаимодействие на уровне государства и на уровне предпринимательского сообщества с «дружественными» странами, которые уже реализуют свои стратегии перехода к углеродной нейтральности.

Литература

1. Барков А. В. Правовое стимулирование декарбонизации как фактора обеспечения высоких стандартов экологического благополучия / А. В. Барков, М. М. Завьялов // Экологическое право. 2021. № 5. С. 23–26. DOI: 10.18572/1812-3775-2021-5-23-26. EDN: GMYEFH
2. Васильцов В. С. Климатическая политика в инновационной экономике: национальный и международный аспекты / В. С. Васильцов, Н. Н. Яшалова // *Ars Administrandi* (Искусство управления). 2018. Т. 10, № 1. С. 38–63. DOI: 10.17072/2218-9173-2018-1-38-63. EDN: YSWEGU
3. Грушевенко Е., Капитонов С., Мельников Ю. [и др.] Декарбонизация в нефтегазовой отрасли: международный опыт и приоритеты России // Центр энергетики Московской школы управления СКОЛКОВО. Март 2021 г. 158 с.
4. Жаворонкова Н. Г. Роль национального климатического закона в обеспечении «энергетического перехода» / Н. Г. Жаворонкова, В. Б. Агафонов // Актуальные проблемы российского права. 2022. Т. 17, № 2 (135). С. 151–162. DOI: 10.17803/1994-1471.2022.135.2.151-162. EDN: JKPWSR
5. Оценка макроэкономических последствий изменений климата на территории Российской Федерации на период до 2030 г. и дальнейшую перспективу / В. М. Катцов, Н. В. Кобышева, В. П. Мелешко [и др.]; под ред. В. М. Катцова, Б. Н. Порфирьева; Федеральная служба по гидрометеорологии и мониторингу окружающей среды (Росгидромет). М.: Д'Арт: Главная геофизическая обсерватория, 2011. 250 с.
6. Краснова И. О. Современные тенденции развития международного экологического права // Экологическое право. 2018. № 2. С. 20–27. EDN: XPUYBF
7. Мажорина М. В. ESG-принципы в международном бизнесе и «устойчивые контракты» // Актуальные проблемы российского права. 2021. Т. 16, № 12 (133). С. 185–198. DOI: 10.17803/1994-1471.2021.133.12.185-198. EDN: JQOOVR
8. Никонов Р. В. Развитие правового регулирования в сфере предупреждения изменения климата в России, Германии и Франции: специальность 12.00.06 «Земельное право; природоресурсное право; экологическое право; аграрное право»: дисс. ... канд. юр. наук / Никонов Родион Валентинович, 2021. 207 с. EDN: HXB MNF
9. Новикова Е. В. О практике эколого-правовых экспериментов // Экологическое право. 2021. № 5. С. 34–40. DOI: 10.18572/1812-3775-2021-5-34-40. EDN: VSCQUN
10. Право в условиях глобального изменения климата: монография / колл. авт.; под общ. ред. В. В. Блажеева, М. А. Егоровой. М.: Проспект, 2022. 239 с.
11. Спиридонова Е. В. Предпосылки становления системы правового регулирования лесоклиматических проектов в России // Экологическое право. 2021. № 3. С. 29–34. DOI: 10.18572/1812-3775-2021-3-29-34. EDN: OEECYF

Об авторе:

Котова Елизавета Вячеславовна, младший научный сотрудник Научно-учебной лаборатории экономики изменения климата факультета мировой экономики и мировой политики Национального исследовательского университета «Высшая школа экономики» (Москва, Российская Федерация); аспирант департамента публичного права факультета права Национального исследовательского университета «Высшая школа экономики» (Москва, Российская Федерация)
e-mail: ebulavchik@hse.ru

¹ Спиридонова Е. В. Предпосылки становления системы правового регулирования лесоклиматических проектов в России // Экологическое право. 2021. № 3. С. 31. DOI: 10.18572/1812-3775-2021-3-29-34

References

1. Barkov, A. V., Zavyalov, M. M. (2021) Legal encouragement of decarbonization as a factor ensuring high ecological well-being standards. *Environmental law*. No. 5, pp. 23–26 (In Russ.) DOI: 10.18572/1812-3775-2021-5-23-26
2. Vasil'tsov, V. S., Yashalova, N. N. (2018) Climate policy in the innovative economy: national and international aspects. *Ars Administrandi (Art of Management)*. Vol. 10, No. 1, pp. 38–63 (In Russ.) DOI: 10.17072/2218-9173-2018-1-38-63
3. Grushevenko, E., Kapitonov, S., Melnikov, Yu. [et al.] (2021) Decarbonization in the oil and gas industry: international experience and priorities of Russia. *Energy Center of the Moscow School of Management SKOLKOVO*. 158 p. (In Russ.)
4. Zhavoronkova, N. G., Agafonov, V. B. (2022) The role of the national climate law in ensuring the “energy transition”. *Actual Problems of Russian Law*. Vol. 17, No. 2 (135), pp. 151–162 (In Russ.) DOI: 10.17803/1994-1471.2022.135.2.151-162
5. Kattsov, V. M., Kobysheva, N. V., Meleshko, V. P. [et al.] (2011) Assessment of the macroeconomical consequences of climate change in the territory of the Russian Federation for the period up to 2030 and beyond. *D'ART*. 250 p. (In Russ.)
6. Krasnova, I. O. (2018) Modern tendencies of development of the international environmental law. *Environmental law*. No. 2, pp. 20–27 (In Russ.)
7. Mazhorina, M. V. (2021) ESG principles in international business and sustainable contracts. *Actual Problems of Russian Law*. No. 12, pp. 185–198 (In Russ.) DOI: 10.17803/1994-1471.2021.133.12.185-198
8. Nikonov, R. V. Development of legal regulation in the field of climate change prevention in Russia, Germany and France: dissertation ... Candidate of Law Sciences: 12.00.06. Moscow, 2021. 207 p. (In Russ.)
9. Novikova, E. V. (2021) On the practice of environmental law experiments. *Environmental law*. No. 5, pp. 34–40 (In Russ.) DOI: 10.18572/1812-3775-2021-5-34-40
10. Blazheev, V. V., Egorova, M. A. (Eds.) (2022) Law in the context of global climate change: monograph. *Prospekt*. 239 p. (In Russ.)
11. Spiridonova, E. V. (2021) Prerequisites for the establishment of a system of the legal regulation of forest and climate projects in Russia. *Environmental law*. No. 3, pp. 29–34 (In Russ.) DOI: 10.18572/1812-3775-2021-3-29-34

About the author:

Elizaveta V. Kotova, Junior Researcher at the Scientific and Educational Laboratory of Climate Change Economics, Faculty of World Economics and World Politics, National Research University Higher School of Economics (Moscow, Russian Federation);

Postgraduate student of the Department of Public Law, Faculty of Law, National Research University Higher School of Economics (Moscow, Russian Federation)

e-mail: ebulavchik@hse.ru