
ГОСУДАРСТВЕННОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ И УПРАВЛЕНИЕ В СФЕРЕ ЭНЕРГЕТИКИ

DOI: 10.18254/S23124350021646-2

Оригинальная статья/Original Article

ГОСУДАРСТВЕННОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ В СФЕРЕ ОГРАНИЧЕНИЯ ВЫБРОСОВ ПАРНИКОВЫХ ГАЗОВ В УСЛОВИЯХ ПЕРЕХОДА К НИЗКОУГЛЕРОДНОЙ ЭНЕРГЕТИКЕ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Р.Н. Салиева

Институт проблем экологии и недропользования Академии наук Республики Татарстан,
г. Казань, Российская Федерация
e-mail: sargus6@yandex.ru

Аннотация. В топливно-энергетическом комплексе России в соответствии с Энергетической стратегией одной из задач в сфере противодействия изменениям климата является осуществление государственного регулирования выбросов парниковых газов и другого антропогенного воздействия отраслей топливно-энергетического комплекса на климат с учетом международных обязательств Российской Федерации. В данной области общественных отношений государственное регулирование, в частности, осуществляется посредством принятия соответствующих нормативных правовых актов и создания эффективной законодательной основы. В целом законодательство, направленное на регулирование отношений в сфере ограничения выбросов парниковых газов, находится на этапе формирования. При разработке нормативных правовых актов в сфере государственного регулирования данных отношений целесообразно разработчикам проектов документов стремиться к установлению и применению единой терминологии. Единая терминология позволит обеспечить непротиворечивое системное регулирование. Целесообразно также развитие регионального и отраслевого регулирования.

Ключевые слова: энергетическое право, климатические проекты, ограничение выбросов парниковых газов.

Для цитирования: Салиева Р.Н. Государственное регулирование в сфере ограничения выбросов парниковых газов в условиях перехода к низкоуглеродной энергетике в Российской Федерации // Правовой энергетический форум. 2022. № 3. С. 17–22. DOI: 10.18254/S23124350021646-2

STATE REGULATION IN LIMITING GREENHOUSE GAS EMISSIONS IN THE CONTEXT OF THE TRANSITION TO LOW-CARBON ENERGY IN THE RUSSIAN FEDERATION

R.N. Salieva

Institute of Ecology and Subsoil Use of the Tatarstan Academy of Sciences, Kazan, Russian Federation
e-mail: sargus6@yandex.ru

Abstract. In the Fuel and Energy Complex of Russia, in accordance with the Energy Strategy, one of the objectives in combating climate change is the implementation of state regulation of greenhouse gas emissions and other anthropogenic impacts of the sectors of the Fuel and Energy Complex on the climate, in view of the international obligations of the Russian Federation. In this area of public relations, state regulation,

in particular, is performed through the adoption of appropriate regulations and the creation of an effective legislative framework. In general, laws aimed at regulating relations in limiting greenhouse gas emissions is at the stage of formation. When developing laws and regulations within the state regulation of those relations, it is advisable for developers of draft instruments to strive for the establishment and application of a unified terminology. A unified terminology will ensure consistent system regulation. It is also advisable to develop regional and sectoral regulation.

Keywords: energy law, climate projects, limitation of greenhouse gas emissions.

For citation: Salieva R.N. State Regulation in Limiting Greenhouse Gas Emissions in the context of the Transition to Low-Carbon Energy in the Russian Federation. *Energy Law Forum*, 2022, Is. 3, pp. 17–22. DOI: 10.18254/S23124350021646-2

Вопросы охраны окружающей среды и вопросы влияния хозяйственной деятельности на окружающую среду, а также вопросы устойчивого развития, изменения климата занимают значительное место в сфере государственного регулирования экономической деятельности в целом. Особую значимость приобретают эти вопросы в условиях необходимости ограничения выбросов парниковых газов и перехода к низкоуглеродной энергетике.

В топливно-энергетическом комплексе России в соответствии с Энергетической стратегией одной из задач в сфере противодействия изменением климата является осуществление государственного регулирования выбросов парниковых газов и другого антропогенного воздействия отраслей топливно-энергетического комплекса на климат с учетом международных обязательств Российской Федерации.

В данной области общественных отношений государственное регулирование, в частности, осуществляется посредством принятия соответствующих нормативных правовых актов и создания эффективной законодательной основы. Необходимо отметить, что в настоящее время происходит активное формирование нормативно-правовой базы, в связи с чем как верно отмечает В.В. Романова особую актуальность приобретают сравнительно-правовые исследования законодательства различных государств, устанавливающих правовые режимы в отношении климатических проектов, закрепляющие требования к участникам климатических проектов, регуляторам, контролерам.[1]

Основой формирования и реализации политики в области климата в Российской Федерации является Распоряжение Президента РФ от 17.12.2009 N861-рп «О Климатической доктрине Российской Федерации». Климатическая доктрина была утверждена в целях осуществления скоординированных действий, направленных на обеспечение безопасного и устойчивого развития Российской Федерации в условиях изменяющегося климата. Во исполнение указанного распоряжения Президента Российской Федерации был

утвержден комплексный план реализации Климатической доктрины Российской Федерации на период до 2020 года. В целях ограничения выбросов парниковых газов в промышленности и энергетике были запланированы, в частности, мероприятия по реализации комплекса мер по ограничению выбросов парниковых газов при генерации энергии из ископаемого топлива; а также по реализации мер по увеличению использования возобновляемых источников энергии для генерации тепловой и электрической энергии; по внедрению инновационных технологий на основе использования атомной энергии; по разработке и реализации пилотных проектов по сооружению и опытно-промышленной эксплуатации объектов в области энергетики для улавливания и захоронения CO₂ и др.

В Указе Президента РФ от 30.09.2013 N752 «О сокращении выбросов парниковых газов» Правительство было поручено:

а) обеспечить к 2020 году сокращение объема выбросов парниковых газов до уровня не более 75 процентов объема указанных выбросов в 1990 году;

б) утвердить в 6-месячный срок план мероприятий по обеспечению установленного объема выбросов парниковых газов, предусмотрев в нем разработку показателей сокращения объемов выбросов парниковых газов по секторам экономики.

Распоряжением Правительства РФ от 02.04.2014 N504-р был утвержден план мероприятий по обеспечению к 2020 году сокращения объема выбросов парниковых газов до уровня не более 75 процентов объема указанных выбросов в 1990 году. Наряду с другими мероприятиями были предусмотрены также разработка методических указаний и руководства по количественному определению объема выбросов парниковых газов организациями, осуществляющими хозяйственную и иную деятельность в Российской Федерации; разработка методических рекомендаций по проведению добровольной инвентаризации объема выбросов парниковых газов в субъектах Российской Федерации;

разработка методических указаний по количественному определению объема косвенных энергетических выбросов парниковых газов; разработка методических указаний по количественному определению объема поглощения парниковых газов. Также была предусмотрена разработка концепции проекта федерального закона «О государственном регулировании выбросов парниковых газов».

Поскольку необходимым условием разработки и реализации в Российской Федерации эффективной государственной политики и мер, направленных на сокращение объема антропогенных выбросов в атмосферу парниковых газов и смягчение климатических изменений в соответствии с принятыми международными обязательствами, является создание развитой национальной системы учета (мониторинга, отчетности и проверки) объемов антропогенных выбросов парниковых газов, была утверждена Концепция формирования системы мониторинга, отчетности и проверки объема выбросов парниковых газов в Российской Федерации [2]. Указанная Концепция определяет цели, задачи, принципы и этапы введения отчетности в организациях.

Согласно требованиям Рамочной конвенции и Киотского протокола Российская Федерация сформировала российскую систему оценки, а также российский реестр углеродных единиц. В соответствии с распоряжением Правительства Российской Федерации от 1 марта 2006 г. N278-р [3] результаты оценки отражаются в кадастре, который ежегодно представляется в секретариат Рамочной конвенции [4].

На ведомственных уровнях утверждены методические указания и руководство по количественному определению объема выбросов парниковых газов организациями, осуществляющими хозяйственную и иную деятельность в Российской Федерации [5]; методические указания по количественному определению объема косвенных энергетических выбросов парниковых газов [6]; методические рекомендации по проведению добровольной инвентаризации объема выбросов парниковых газов в субъектах Российской Федерации [7] и др.

Во исполнение Указа Президента Российской Федерации от 4 ноября 2020 г. N666 «О сокращении выбросов парниковых газов» [8] Правительством РФ утверждена стратегия социально-экономического развития Российской Федерации с низким уровнем выбросов парниковых газов до 2050 года [9]. Стратегия определяет меры по обеспечению к 2030 году сокращения выбросов парниковых газов до 70 процентов относительно уровня 1990 года с учетом максимально возможной поглощающей способности лесов и иных экосистем и при условии устойчивого и сбалансированного социально-экономического

развития Российской Федерации, а также определяет направления и меры развития с низким уровнем выбросов парниковых газов до 2050 года. В указанной стратегии подчеркивается, что «для реализации международных климатических соглашений на наднациональном, национальном и субнациональном уровнях используются различные меры политики, стимулирующие в числе прочего технологический переход мировой энергетики от генерации на основе углеводородного сырья и других видов топлива к безуглеродным энергоресурсам и энергоресурсам с низким уровнем выбросов парниковых газов». В числе мероприятий по реализации стратегии предусмотрено, в частности, принятие отраслевых и региональных планов по адаптации к изменениям климата и энергопереходу.

В конце 2021 года в России вступил в силу закон «Об ограничении выбросов парниковых газов» [10]. Закон определяет основы правового регулирования отношений в сфере хозяйственной и иной деятельности, которая сопровождается выбросами парниковых газов и осуществляется на территории Российской Федерации, а также на континентальном шельфе, в исключительной экономической зоне Российской Федерации, российском секторе Каспийского моря. В ст. 2 указанного закона определены основные понятия, необходимые в целях регулирования общественных отношений в сфере ограничения выбросов парниковых газов. В частности, содержатся определения понятий парниковые газы (газообразные вещества природного или антропогенного происхождения, которые поглощают и переизлучают инфракрасное излучение); кадастр антропогенных выбросов из источников и абсорбции поглотителями парниковых газов (систематизированный свод сведений, содержащих описание выбросов парниковых газов и поглощений парниковых газов, основанное на официальной статистической информации); регулируемые организации (юридические лица и индивидуальные предприниматели, хозяйственная и иная деятельность которых сопровождается выбросами парниковых газов, масса которых определяется в соответствии со статьей 7 Федерального закона «Об ограничении выбросов парниковых газов»); выбросы парниковых газов (выбросы в атмосферный воздух парниковых газов, образуемых в результате осуществления хозяйственной и иной деятельности за определенный интервал времени); поглощение парниковых газов (природный (естественный) процесс или вид хозяйственной и иной деятельности, в результате которых происходят извлечение из атмосферного воздуха парниковых газов и их накопление в других компонентах природной среды, природных, природно-антропогенных и антропогенных объектах); реестр выбросов парниковых газов

(государственная информационная система, содержащая отчеты о выбросах парниковых газов); климатический проект (комплекс мероприятий, обеспечивающих сокращение (предотвращение) выбросов парниковых газов или увеличение поглощения парниковых газов); исполнитель климатического проекта (юридическое лицо, индивидуальный предприниматель или физическое лицо, реализующие климатический проект); углеродная единица (верифицированный результат реализации климатического проекта, выраженный в массе парниковых газов, эквивалентной 1 тонне углекислого газа) и др.

В целях реализации указанного закона разрабатываются и принимаются необходимые подзаконные нормативные правовые акты.

Необходимо также отметить, что принят Федеральный закон от 06.03.2022 №34-ФЗ «О проведении эксперимента по ограничению выбросов парниковых газов в отдельных субъектах Российской Федерации», который вступает в действие с 01.09.2022 г. Федеральный закон наделяет субъекты Российской Федерации правом проводить на своей территории эксперименты по ограничению выбросов парниковых газов в целях достижения углеродной нейтральности и предлагает провести первый подобный эксперимент на территории Сахалинской области с 1 сентября 2022 года по 31 декабря 2028 года включительно. Цель эксперимента — достижение углеродной нейтральности на территории региона. В статье 2 указанного закона также определены основные понятия: квота выбросов парниковых газов (величина допустимых выбросов парниковых газов, характеризующая их массу и устанавливаемая для региональной регулируемой организации в соответствии с настоящим Федеральным законом в целях достижения углеродной нейтральности на территории участника эксперимента); единица выполнения квоты (верифицированный результат выполнения установленной квоты, выраженный в разнице между установленной квотой и фактической массой выбросов парниковых газов, эквивалентной одной тонне углекислого газа; верификация (процедура проверки и подтверждения верности сведений о массе выбросов парниковых газов и поглощений парниковых газов, а также сведений о выполнении (невыполнении) квоты, проводимая в соответствии со статьей 10 Федерального закона «О проведении эксперимента по ограничению выбросов парниковых газов в отдельных субъектах Российской Федерации») и др.

Правительством РФ 28.12.2020 г. № 12712п-П11 утвержден План мероприятий «Дорожная карта» по реализации на территории Сахалинской области эксперимента по установлению специального

регулирования в целях создания необходимых условий для внедрения технологий, направленных на сокращение выбросов парниковых газов, отработки методики формирования системы верификации, учета выбросов и поглощения парниковых газов

В соответствии с утвержденной дорожной картой эксперимента в регионе проводится полная инвентаризация выбросов и поглощения парниковых газов, а также ведется работа по созданию системы квотирования выбросов парниковых газов и торговли такими квотами. В результате эксперимента планируется создать первую в России региональную систему торговли квотами и обеспечить достижение углеродной нейтральности региона в 2025 году.

В соответствии с международными стандартами в России приняты также государственные стандарты [11]. Так, например, Национальный стандарт Российской Федерации «Газы парниковые. Углеродный след продукции. Требования и руководящие указания по количественному определению» идентичен международному стандарту ИСО 14067:2018 «Газы парниковые. Углеродный след продукции. Требования и руководящие указания по количественному определению» (ISO 14067:2018 «Greenhouse gases — Carbon footprint of products — Requirements and guidelines for quantification», IDT).

Предполагаются также разработка и принятие дополнений и изменений в налоговое законодательство в целях стимулирования к сокращению выбросов парниковых газов при осуществлении хозяйственной деятельности [12].

В целом законодательство, направленное на регулирование отношений в сфере ограничения выбросов парниковых газов, находится на этапе формирования. При разработке нормативных правовых актов в сфере государственного регулирования данных отношений целесообразно разработчикам проектов документов стремиться к установлению и применению единой терминологии. Например, в подзаконных нормативных правовых актах, а также в стратегических, программных, ведомственных документах встречаются термины «энергопереход», «глобальный энергопереход», «декарбонизация экономики», «климатический переход», «переход к низкоуглеродной энергетике», «энергоресурсы с низким уровнем выбросов парниковых газов». В целях обеспечения системного и эффективного регулирования отношений в сфере ограничения выбросов парниковых газов целесообразно на законодательном уровне определить содержание данных и других терминов. Единая терминология позволит обеспечить непротиворечивое системное регулирование. Целесообразно также развитие регионального и отраслевого регулирования.

В соответствии с Климатической доктриной, утвержденной Распоряжением Президента РФ от 17.12.2009 N861-рп «О Климатической доктрине Российской Федерации» реализация политики в области климата предполагает разработку на ее основе федеральных, региональных и отраслевых программ и планов действий. А в соответствии со ст. 6 Закона «Об охране атмосферного воздуха» субъект Федерации имеет право принятия и реализации региональных программ в области охраны атмосферного воздуха, в том числе в целях уменьшения выбросов загрязняющих веществ в атмосферный воздух, сокращения использования нефтепродуктов и других видов топлива, сжигание которых приводит к загрязнению атмосферного воздуха, и стимулирования производства и применения экологически безопасных видов топлива и других энергоносителей. На уровне компаний в целях обеспечения соответствия деятельности организаций, включая организации топливно-энергетического комплекса, требованиям действующего законодательства, в том числе по ключевым показателям выбросов парниковых газов, целесообразна разработка локальных документов корпорации и целесообразно внедрить систему комплаенс-контроля в форме разработки соответствующих программ, являющихся частью корпоративной управленческой деятельности.

СПИСОК ИСТОЧНИКОВ

1. Романова В.В. О приоритетных направлениях правовых исследований по энергетическому праву с учетом современной низкоуглеродной повестки. // Правовой энергетический форум. 2021. № 4. С. 13–20.
2. Распоряжение Правительства РФ от 22.04.2015 N716-р (ред. от 30.04.2018) «Об утверждении Концепции формирования системы мониторинга, отчетности и проверки объема выбросов парниковых газов в Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ, 04.05.2015, N18, ст. 2737.
3. Распоряжение Правительства РФ от 01.03.2006 N278-р (ред. от 05.04.2019) «О создании российской системы оценки антропогенных выбросов из источников и абсорбции поглотителями парниковых газов, не регулируемых Монреальским протоколом по веществам, разрушающим озоновый слой, принятым в г. Монреале 16 сентября 1987 г.».
4. Рамочная конвенция Организации Объединенных Наций об изменении климата (Заключена в г. Нью-Йорке 09.05.1992) // Собрание законодательства РФ. 11 ноября 1996 г. N46. Ст. 5204.
5. Приказ Минприроды России от 30.06.2015 № 300 «Об утверждении методических указаний и руководства по количественному определению объема выбросов парниковых газов организациями, осуществляющими

хозяйственную и иную деятельность в Российской Федерации» // Официальный интернет-портал правовой информации <http://www.pravo.gov.ru>, 17.12.2015.

6. Приказ Минприроды России от 29.06.2017 № 330 «Об утверждении методических указаний по количественному определению объема косвенных энергетических выбросов парниковых газов» // Официальный интернет-портал правовой информации <http://www.pravo.gov.ru>, 23.10.2017.
7. Распоряжение Минприроды России от 16.04.2015 N15-р «Об утверждении методических рекомендаций по проведению добровольной инвентаризации объема выбросов парниковых газов в субъектах Российской Федерации» // СПС КонсультантПлюс.
8. Указ Президента РФ от 04.11.2020 N666 «О сокращении выбросов парниковых газов» // Собрание законодательства РФ, 09.11.2020, N45, ст. 7095.
9. Распоряжение Правительства РФ от 29.10.2021 N3052-р «Об утверждении стратегии социально-экономического развития Российской Федерации с низким уровнем выбросов парниковых газов до 2050 года» // Собрание законодательства РФ, 08.11.2021, N45, ст. 7556.
10. Федеральный закон от 02.07.2021 N296-ФЗ «Об ограничении выбросов парниковых газов» // Собрание законодательства РФ, 05.07.2021, N27 (часть I), ст. 5124.
11. ГОСТ Р ИСО 14064-1-2021. Национальный стандарт Российской Федерации. Газы парниковые. Часть 1. Требования и руководство по количественному определению и отчетности о выбросах и поглощении парниковых газов на уровне организации (утв. и введен в действие Приказом Росстандарта от 30.09.2021 N1029-ст) // М.: ФГБУ «РСТ», 2021.
12. Проект Федерального закона (доработанный текст) «О внесении изменений в часть вторую Налогового кодекса Российской Федерации» (подготовлен Минэкономразвития России, ID проекта 02/04/09-21/00120010) (не внесен в ГД ФС РФ, текст по состоянию на 14.10.2021).

REFERENCES

1. Romanova, V.V., On the Priority Areas of Legal Research on Energy Law, in View of the Modern Low-Carbon Agenda. *Pravovoy energeticheskiy forum* [Legal Energy Forum]. No. 4, 2021, pp. 13–20. (In Russian)
2. Decree of the Russian Government No. 716-r, dated April 22, 2015 (as amended on April 30, 2018), “On Approval of the Concept for the Formation of a System for Monitoring, Reporting and Verification of Greenhouse Gas Emissions in the Russian Federation”. Collection of Legislation of the Russian Federation, May 4, 2015, No. 18, Article 2737.
3. Decree of the Russian Government No. 278-r, dated March 1, 2006 (as amended on April 5, 2019), “On the Creation of a Russian System for Assessing

- Anthropogenic Emissions from Sources and Removals by Greenhouse Gases Sinks not Regulated by the Montreal Protocol on Substances that Deplete the Ozone Layer, adopted in Montreal on September 16, 1987”.
4. The United Nations Framework Convention on Climate Change (Entered into in New York on May 9, 1992). Collection of Legislation of the Russian Federation. No. 46, November 11, 1996, Article 5204.
 5. Order of the Ministry of Natural Resources and Environment of the Russian Federation No. 300, dated June 30, 2015, “On Approval of Procedural Guidelines and Guides for Quantifying Greenhouse Gas Emissions by Entities Engaged in Economic and Other Activities in the Russian Federation”. Official Internet Portal of Legal Information. Available at: <http://www.pravo.gov.ru>, December 17, 2015
 6. Order of the Ministry of Natural Resources and Environment of the Russian Federation No. 330, dated June 29, 2017, “On Approval of Procedural Guidelines for Quantifying the Volume of Indirect Energy Emissions of Greenhouse Gases”. Official Internet Portal of Legal Information. Available at: <http://www.pravo.gov.ru>, October 23, 2017
 7. Decree of the Ministry of Natural Resources and Environment of the Russian Federation No. 15-r, dated April 16, 2015, “On Approval of Recommended Practice for Conducting a Voluntary Inventory of Greenhouse Gas Emissions in the Constituent Entities of the Russian Federation”. *SPS Konsul'tantPlyus* [SPS ConsultantPlus]
 8. Decree of the President of the Russian Federation No. 666, dated November 4, 2020, “On Reducing Greenhouse Gas Emissions”. Collection of Legislation of the Russian Federation, November 9, 2020, No. 45, Article 7095
 9. Decree of the Russian Government No. 3052-r, dated October 29, 2021, “On Approval of the Strategy for the Social and Economic Development of the Russian Federation with Low Greenhouse Gas Emissions for the Period up to 2050”. Collection of Legislation of the Russian Federation, November 8, 2021, No. 45, Article 7556
 10. Federal Law No. 296-FZ, dated July 2, 2021 “On Limiting Greenhouse Gas Emissions”. Collection of Legislation of the Russian Federation, July 5, 2021, No. 27 (Part I), Article 5124
 11. State Standard GOST R ISO 14064—1—2021. National Standard of the Russian Federation. Greenhouse Gases. Part 1. Requirements and Guidelines for Quantifying and Reporting on Emissions and Absorption of Greenhouse Gases at the Entity Level (approved and put into effect by Order of Rosstandart No. 1029-st dated September 30, 2021). Moscow, FGBU “RST”, 2021
 12. Draft Federal Law (modified text) “On Amendments to Part Two of the Tax Code of the Russian Federation” (prepared by the Ministry of Economic Development of the Russian Federation, Draft ID02/04/09-21/00120010) (not included in the State Duma of the Federal Assembly of the Russian Federation, text as of October 14, 2021)

Сведения об авторе:**Салиева Роза Наильевна,**

д.ю.н., профессор, главный научный сотрудник лаборатории правовых проблем недропользования, экологии и топливно-энергетического комплекса, заведующая лабораторией Института проблем экологии и недропользования Академии наук Республики Татарстан (Казань, Российская Федерация).

Authors' information:**Rosa Nailievna Salieva,**

Doctor of Law, Professor,
Chief Researcher of the Laboratory of Legal Issues of Subsoil Use, Ecology and Fuel and Energy Complex,
Head of the Laboratory of the Institute of Ecology and Subsoil Use of the Tatarstan Academy of Sciences (Kazan, Russian Federation).

Поступила в редакцию / Received 12.07.2022

Поступила после рецензирования и доработки / Revised 21.07.2022

Принята к публикации / Accepted 29.07.2022