

О ПРИОРИТЕТНЫХ НАПРАВЛЕНИЯХ ПРАВОВЫХ ИССЛЕДОВАНИЙ ПО ЭНЕРГЕТИЧЕСКОМУ ПРАВУ С УЧЕТОМ СОВРЕМЕННОЙ НИЗКОУГЛЕРОДНОЙ ПОВЕСТКИ

DOI 10.18572/2312-4350-2021-4-13-20



Романова Виктория Валерьевна,
доктор юридических наук,
заведующий кафедрой энергетического права
Московского государственного юридического университета
имени О.Е. Кутафина (МГЮА),
научный руководитель АНО «Научно-исследовательский
«Центр развития энергетического права и современной правовой
науки имени В.А. Мусина»
■ VROMANOVA@msal.ru

В статье исследуются современные направления развития правового регулирования в сфере энергетики. Правовое регулирование в области снижения выбросов парниковых газов, оборота углеродных единиц в отдельных государствах развивается уже давно, в отдельных — в стадии формирования. Тем не менее задачи климатической повестки являются общими для всего мирового сообщества, соответственно, значительная роль будет отводиться продолжению работы по международно-правовой унификации в целях исключения непризнания результатов значений в отношении климатических проектов, углеродных единиц, в том числе при осуществлении внешнеэкономической деятельности, включая и международную торговлю углеродными единицами. В этой связи особую актуальность приобретают сравнительно-правовые исследования положений различных государств, устанавливающих правовые режимы в отношении климатических проектов, углеродных единиц, регламентирующие порядок взаимодействия участников соответствующих общественных отношений, закрепляющих требования к участникам климатических проектов, регуляторам и контролерам.

Ключевые слова: энергетическое право, тенденции развития правового регулирования в топливно-энергетическом комплексе, правовое обеспечение оборота углеродных единиц, климатические проекты.

ON PRIORITY AREAS OF LEGAL RESEARCH ON ENERGY LAW TAKING INTO ACCOUNT THE MODERN LOW-CARBON AGENDA

Viktoria V. Romanova
Doctor of Law
Head of the Department of Energy Law of the Kutafin Moscow State Law University (MSAL)
Academic Supervisor of the Autonomous Non-Commercial Organization V.A. Musin Research Center for the Development of Energy Law and Modern Legal Science

The article studies the modern areas of the development of the legal regulation in the energy industry. The legal regulation in the sphere of reduction of greenhouse gas emissions, carbon unit circulation has been developing for a while in some countries and is on the establishment stage in others. Nevertheless, climate agenda tasks are universal for the

entire world's community, so a significant role will be paid to the continuation of the international legal unification for the purposes of exclusion of non-acknowledgment of ratios concerning climate projects, carbon units, inter alia in the course of performance of foreign economic activities including international trade in carbon units. In this respect, special relevance is attributed to comparative legal studies of provisions of different states establishing legal regimes in respect of climate projects, carbon units, regulating the procedure for the interaction between parties to the respective public relations, enshrining requirements for climate project participants, regulators and controllers.

Keywords: energy law, legal regulation development tendencies in the fuel and energy complex, legal support of carbon unit circulation, climate projects.

Введение

Задачам и направлениям правовых исследований по энергетическому праву, включая современные научные направления, справедливо посвящаются труды российских и зарубежных ученых [1]. Хотелось бы отдельно отметить следующие знаковые для развития энергетического права работы: А.Г. Лисицына-Светланова (Энергетическое право: задачи дальнейшего развития отрасли; Параметры правовой политики в сфере энергетики [2]); М.И. Клеандрова (Науке энергетического права — светлое будущее; Фундаментальные основы энергетического права [3]), В.В. Романовой (Энергетический правопорядок: современное состояние и задачи; Стратегические задачи развития топливно-энергетического комплекса и подготовки кадров высшей квалификации по энергетическому праву [4]) и др.

Все фундаментальные вопросы энергетического права как в настоящее, так и в будущее время будут требовать проведения исследований, поскольку такие направления, как правовое обеспечение энергетической безопасности, правовое регулирование энергетических рынков, энергетический правопорядок, на национальном и международном уровнях по понятным причинам не могут относиться к «разовым» темам и должны быть в зоне постоянного внимания представителей научного, экспертного, профессионального юридического сообщества, то есть вклю-

чены в ежегодные планы научных исследований и на долгосрочный период, так как охватывают очень широкий спектр составляющих элементов.

При этом необходимо уделять внимание и новым направлениям энергетического права, которые активно формируются и занимают самостоятельное место среди элементов энергетического правопорядка, призванного обеспечивать соблюдение принципов энергетической безопасности на национальном и международном уровнях.

К таким направлениям правовых исследований относится и «климатическое направление», которое касается правового регулирования в области снижения выбросов парниковых газов, порядка реализации климатических проектов, оборота углеродных единиц.

Выступая на пленарном заседании международного форума «Российская энергетическая неделя», Президент Российской Федерации В.В. Путин отметил, что одним из главных факторов, который определяет развитие мировой энергетики в долгосрочной перспективе, является изменение климата, подчеркнув, что Россия поддерживает международные инициативы по сохранению климата, выполняет взятые на себя обязательства и на практике будет добиваться углеродной нейтральности своей экономики не позднее 2060 г. [5]. В выступлении Президент Российской Федерации также подчеркнул, что, поскольку сбережение климата — это задача

всего человечества, климатическая повестка не должна становиться орудием для продвижения экономических и политических интересов отдельных стран. Нам вместе нужно создать единые для всех, понятные, справедливые, прозрачные правила климатического регулирования, которые будут действовать на глобальном уровне. В их основе должна лежать реальная работа о климате, понимание роли и вклада каждой страны с помощью взаимно признанных моделей учета и мониторинга выбросов и поглощения парниковых газов, и, конечно, текущая ситуация в мире показывает, что вопросы сохранения климата должны решаться в тесной увязке с планами развития отраслей экономики, прежде всего энергетического сектора. Необходимо договориться о глобальных механизмах балансировки энергетического рынка, запустить на эту тему предметный, обстоятельный диалог производителей и потребителей энергоресурсов [6].

Для реализации выделенных аспектов и решения поставленных задач необходима значительная работа научного сообщества, проведение сравнительно-правовых исследований, научных мероприятий.

В рамках Российской энергетической недели 2021 активно обсуждались перспективы углеводородной энергетики, будущего традиционной энергетики с учетом задач по энергетическому переходу. Принимая участие в панельной дискуссии «Будущее традиционной энергетики: готов ли мир отказаться от углеводородов?» международного форума «Российская энергетическая неделя», заместитель Председателя Правительства А.В. Новак отметил, что «по его мнению, углеводородная энергетика в будущем продолжит составлять основу климатического баланса. Тренд относительно увеличения доли ВИЭ в энергобалансе не был сбалансирован с созданием резервов пикового потребления газа в те или иные периоды.

Все это говорит о том, что необходимо тщательно прогнозировать баланс. Основные проблемы с рынком газа идут от некачественного планирования закупок энергоресурсов, что приводит к колебаниям. Поэтому надо разумно подходить к вопросам энергетической безопасности. А.В. Новак подчеркнул, что предложения о прекращении осуществления инвестиций в углеродные проекты не имеют отношения к реальной жизни. Основой генерации должен быть сбалансированный подход к развитию чистой и традиционной энергетики. Если доля углеводородов и будет снижаться, то лишь до 65–70% в ближайшее десятилетие. При этом должны быть созданы условия для инвестиций в энергетическую отрасль [7].

Обозначенные проблемы также требуют проведения многих правовых исследований, в том числе в области правового регулирования инвестиционной деятельности в сфере энергетики.

Отмеченные на РЭН 2021, на иных международных форумах проблемы правового регулирования в сфере энергетики, неблагоприятная ситуация на зарубежных энергетических рынках в связи с недостаточностью традиционных энергоресурсов свидетельствуют о том, что еще предстоит сделать значительную работу по международно-правовой унификации в сфере энергетики.

На сегодняшний день международно-правовая унификация положений об изменении климата пока не является достаточной, несмотря на наличие заключенных многосторонних международных соглашений.

В 1992 г. в Нью-Йорке была заключена Рамочная конвенция Организации Объединенных Наций об изменении климата (далее — Рамочная конвенция об изменении климата) [8]. На сегодняшний день в ней участвуют более 180 государств. Российская Федерация также является

участником Рамочной конвенции об изменении климата [9].

В конвенции закреплён понятийный аппарат, который включает краткие определения следующих понятий: неблагоприятные последствия изменения климата; изменение климата; выбросы; парниковые газы; региональная организация экономической интеграции; накопитель; поглотитель; источник. В Рамочной конвенции об изменении климата закреплены также положения о целях, принципах, обязательствах сторон, исследованиях, подготовке кадров и др.

Конечная цель Рамочной конвенции об изменении климата — добиться стабилизации концентраций парниковых газов в атмосфере на таком уровне, который не допускал бы опасного антропогенного воздействия на климатическую систему. Такой уровень должен быть достигнут в сроки, достаточные для естественной адаптации экосистем к изменению климата, позволяющие не ставить под угрозу производство продовольствия и обеспечивающие дальнейшее экономическое развитие на устойчивой основе.

Среди принципов, которыми стороны Рамочной конвенции об изменении климата руководствуются для достижения указанных целей, следует отметить в том числе принцип, закреплённый в п. 4 ст. 3, согласно которому политика и меры в области защиты климатической системы от антропогенных изменений должны соответствовать конкретным условиям каждой стороны и быть интегрированы с национальными программами развития, поскольку экономическое развитие имеет ключевое значение для принятия мер по реагированию на изменение климата, а также принцип, закреплённый в п. 5 ст. 3, в соответствии с которым сторонам следует сотрудничать в целях содействия установлению благоприятствующей и открытой международной экономической

системы, которая приводила бы к устойчивому экономическому росту и развитию всех сторон, особенно сторон, которые являются развивающимися странами, позволяя им таким образом лучше реагировать на проблемы изменения климата. Меры, принятые в целях борьбы с изменением климата, включая односторонние меры, не должны служить средством произвольной или необоснованной дискриминации или скрытого ограничения международной торговли.

Необходимо также отметить, что Рамочная конвенция об изменении климата не содержит определений таких понятий, как климатический проект, углеродная единица, верификация, валидация климатических проектов.

Указанные определения не предусмотрены и в Парижском соглашении (далее — Парижское соглашение по климату) [10], заключённом в Париже 12 декабря 2015 г. в целях активизации осуществления Рамочной конвенции об изменении климата и направленном на укрепление глобального реагирования на угрозу изменения климата в контексте устойчивого развития и усилий по искоренению нищеты. Парижское соглашение содержит положения об определяемых на национальном уровне вкладах сторон в глобальное реагирование на изменение климата.

Следует учитывать, что, закрепляя общие положения о действиях сторон по вопросам об изменении климата, обе указанные конвенции предусматривают развитие соответствующего регулирования на национальных уровнях, что проводится.

При этом отсутствие единых подходов к ключевым положениям, критериям могут вызвать различия в толкованиях, в признаниях принятых на национальных уровнях критериях, что может привести к дисбалансу интересов участников международных отношений, в том числе при

осуществлении внешнеэкономической деятельности.

На международном конгрессе Esumene 2021 по устойчивому развитию министр экономического развития России М.Г. Решетников отметил дефицит понимания между странами о механизмах достижения целей Парижского соглашения, обратив внимание, что необходимо договориться о признании углеродных единиц, договориться о единых параметрах климатических проектов в разных странах. Также было обращено внимание на недопустимость навязывания наднациональных механизмов взимания дополнительных платежей через углеродное регулирование, поскольку такие механизмы нарушают правила торговли и ВТО. В этой связи был сделан вывод о том, что Парижское соглашение по климату нуждается в эффективных механизмах реализации [11].

По оценкам Всемирного банка, по состоянию на 1 апреля 2021 г. специальными мерами регулирования охвачено порядка 21 процента мировых эмиссий парниковых газов. Основными формами регулирования являются системы квотирования выбросов парниковых газов и системы углеродных налогов и сборов, в отдельных странах отмечаются также смешанные формы регулирования на национальном и региональном уровнях [12].

Многочисленные дискуссии и внимание экспертов вызвал механизм европейского трансграничного углеродного регулирования (ТУР), он предусматривает сбор за импорт в ЕС товаров, производство которых связано с масштабной эмиссией CO₂ [13]. Президент Российского союза промышленников и предпринимателей А.Н. Шохин отметил, что углеродный налог «дублирует элементы европейской системы торговли квотами, навязывая другим странам регуляторные практики Европейского Союза». По словам главы РСПП, наиболее важные ре-

шения отнесены на уровень подзаконных актов, в результате чего мировому сообществу предлагается поддержать создание законопроекта без понимания реального эффекта и для сокращения эмиссий CO₂, и для социально-экономического развития мира [14].

При этом Договор о Евразийском экономическом союзе пока не предусматривает положений в части снижения выбросов парниковых газов, климатических проектов, оборота углеродных единиц, притом что в соответствии с данным Договором предусматривается формирование и функционирование общих рынков энергетических ресурсов. В этой связи данное направление правового регулирования также заслуживает того, чтобы быть предметом правовых исследований в целях разработки унифицированных подходов прежде всего для государств-участников.

В рамках национального регулирования следует отметить активизацию развития нормотворчества в сфере «климатической повестки» в Российской Федерации.

Стержневым специальным законодательным нормативным правовым актом в Российской Федерации в рассматриваемой области является Федеральный закон от 2 июля 2021 г. № 296-ФЗ «Об ограничении выбросов парниковых газов» (далее — закон о парниковых газах) [15], который вступает в силу 30 декабря 2021 г. Целью закона о парниковых газах является создание условий для устойчивого и сбалансированного развития экономики Российской Федерации по снижению уровня выбросов парниковых газов.

Закон о парниковых газах формирует новое направление правового регулирования на национальном уровне по вопросам об изменении климата.

При этом охватываемая сфера правового регулирования занимает самостоя-

тельное место в дальнейшем формировании энергетического правового порядка. Вводятся новые объекты правового регулирования, устанавливаются требования к правовым режимам объектов регулирования, правовому положению участников регулируемых отношений, закрепляются требования к договорному регулированию, государственному регулированию, контролю.

Закон о парниковых газах предусматривает определения в том числе таких понятий, как климатический проект, исполнитель климатического проекта, верификация результатов реализации климатического проекта, углеродной единицы, участника обращения углеродных единиц, оператора реестра углеродных единиц.

Закон о парниковых газах закрепляет положения о полномочиях Правительства Российской Федерации, федеральных органов исполнительной власти, о целевых показателях сокращения выбросов парниковых газов, правах и обязанностях юридических лиц и индивидуальных предпринимателей; требования к государственному учету выбросов парниковых газов, о климатических проектах, реестре углеродных единиц, их обращению, информационному обеспечению в области ограничения выбросов парниковых газов.

Следует отметить, что значительное число норм отсылает на уровень подзаконных нормативных правовых актов, которые в большинстве случаев должны быть приняты Правительством Российской Федерации, а также уполномоченными федеральными органами исполнительной власти.

В развитие положений Федерального закона «Об ограничении выбросов парниковых газов» Министерством экономического развития Российской Федерации подготовлены и проходят обсуждение проекты подзаконных нормативных правовых актов, в том числе: проект По-

становления Правительства Российской Федерации «Об утверждении Правил верификации результатов реализации климатических проектов»; проект Постановления Правительства РФ «Об утверждении Правил представления и проверки отчетов о выбросах парниковых газов, формы отчетов о выбросах парниковых газов, Правил создания и ведения реестра выбросов парниковых газов и внесении изменений в Правила создания государственной информационной системы в области энергосбережения и повышения энергетической эффективности и условий для ее функционирования»; проект Приказа Минэкономразвития России «Об утверждении критериев и порядка отнесения проектов, реализуемых юридическими лицами, индивидуальными предпринимателями или физическими лицами, к климатическим проектам, формы и порядка представления отчета о реализации климатического проекта»; проект Постановления Правительства РФ «Об утверждении порядка создания и ведения реестра углеродных единиц, а также проведения операций с углеродными единицами в таком реестре»; проект Постановления Правительства РФ «Об операторе реестра углеродных единиц»; Проект Постановления Правительства РФ «Об утверждении формы типового договора на оказание оператором услуг по проведению операций в реестре углеродных единиц» [16].

По результатам правового анализа размещенных проектов можно сделать вывод о том, что, несмотря на проведенную значительную работу, многие вопросы, предусмотренные проектами, требуют существенной доработки. Предложения и рекомендации по доработке проектов были направлены в установленном порядке в рамках экспертной деятельности АНО «Научно-исследовательский «Центр развития энергетического права и современной правовой науки имени В.А. Мусина».

Таким образом, в настоящее время особое значение приобретает необходимость в проведении правовых исследований, в том числе сравнительно-правовых исследований положений зарубежного правового регулирования, учитывая явную недостаточность имеющихся унифицированных положений на международно-правовом уровне.

Эта работа должна проводиться на системной основе, с участием российских и зарубежных ученых, экспертов, поскольку задачи по правовому регулированию в области изменения климата должны соответствовать общим для международного сообщества целям и принципам.

Следует также отметить, что рассмотренное в данной статье направление пра-

вового регулирования не единственное, заслуживающее внимания и научной проработки. Нельзя не учитывать и задачи по формированию правовой базы функционирования водородной энергетики, правового обеспечения цифровизации в различных отраслях энергетики и многие другие. Это свидетельствует о необходимости проведения многих правовых исследований в целях развития правового регулирования на национальном и международном уровнях. Новые вызовы и задачи обуславливают активизацию современных научных центров по энергетическому праву, подготовку профильных научных кадров и соответствующее повышение квалификации юридических кадров топливно-энергетического комплекса. ■

Литература:

1. Лисицын-Светланов А.Г. Параметры правовой политики в сфере энергетики / А.Г. Лисицын-Светланов // Правовой энергетический форум. 2020. № 2. С. 7–15; Клеандров М.И. Фундаментальные основы энергетического права / М.И. Клеандров // Правовой энергетический форум. 2020. № 2. С. 16–23; Романова В.В. Современные задачи энергетического права как науки и как учебной дисциплины / В.В. Романова // Правовой энергетический форум. 2020. № 2. С. 24–29; Хеффрон Р.Дж. Энергетическое право в период с 2020 по 2030 г. (Часть 1) / Р.Дж. Хеффрон // Правовой энергетический форум. 2020. № 2. С. 30–34; Клеандров М.И. О векторе развития правового обеспечения «зеленых» финансов «зеленой» энергетики / М.И. Клеандров // Правовой энергетический форум. 2020. № 1. С. 26–33; Романова В.В. Задачи дальнейшего развития правового регулирования использования энергетических ресурсов в целях укрепления энергетического правопорядка / В.В. Романова // Правовой энергетический форум. 2020. № 3. С. 11–15; Хеффрон Р.Дж. Энергетическое право в период с 2020 по 2030 г. (Часть 2) / Р.Дж. Хеффрон // Правовой энергетический форум. 2020. № 3. С. 16–21; Шевченко Л.И. Особенности торговли энергией на цифровых платформах с использованием нестандартных договорных конструкций / Л.И. Шевченко, Т.Р. Кулахметов // Правовой энергетический форум. 2020. № 3. С. 22–29; Салиева Р.Н. Актуальные вопросы совершенствования правового регулирования в сфере недропользования / Р.Н. Салиева // Правовой энергетический форум. 2020. № 3. С. 30–36; Романова В.В. Остратегических задачах использования возобновляемых источников энергии и развитии правового обеспечения / В.В. Романова // Правовой энергетический форум. 2020. № 4. С. 22–28; Лисицын-Светланов А.Г. Развитие правового регулирования инновационных отношений в энергетическом секторе экономики / А.Г. Лисицын-Светланов // Правовой энергетический форум. 2021. № 1. С. 8–12; Шевченко Л.И. Понятие и правовое обеспечение энергетической безопасности как основы энергетического правопорядка / Л.И. Шевченко // Правовой энергетический форум. 2021. № 1. С. 26–31; Романова В.В. Стратегические задачи развития топливно-энергетического комплекса и подготовки кадров высшей квалификации по энергетическому праву / В.В. Романова // Правовой энергетический форум. 2021. № 1. С. 20–25; Клеандров М.И. Общие проблемные подходы к правовому регулированию отношений в сфере зеленой энергетики / М.И. Клеандров // Правовой энергетический форум. 2021. № 2. С. 14–21; Романова В.В. Международные проекты по строительству энергетической инфраструктуры и задачи энергетического правопорядка / В.В. Романова // Правовой энергетический форум. 2021. № 2. С. 22–27.

2. Лисицын-Светланов А.Г. Энергетическое право: задачи дальнейшего развития отрасли / А.Г. Лисицын-Светланов // Правовое регулирование в сфере электроэнергетики и теплоснабжения : материалы международной научно-практической конференции (г. Москва, 13 декабря 2013 г.) : сборник научных статей. Москва : Юрист, 2013. С. 10–15 ; Лисицын-Светланов А.Г. Параметры правовой политики в сфере энергетики / А.Г. Лисицын-Светланов // Правовой энергетический форум. 2020. № 2. С. 7–15.
3. Клеандров М.И. Науке энергетического права — светлое будущее / М.И. Клеандров // Правовой энергетический форум. 2018. № 2. С. 9–11 ; Клеандров М.М. Фундаментальные основы энергетического права / М.И. Клеандров // Правовой энергетический форум. 2020. № 2. С. 16–23.
4. Романова В.В. Энергетический правопорядок: современное состояние и задачи / В.В. Романова. Москва : Юрист, 2016. 255 с. ; Романова В.В. Стратегические задачи развития топливно-энергетического комплекса и подготовки кадров высшей квалификации по энергетическому праву / В.В. Романова // Правовой энергетический форум. 2021. № 1. С. 20–25.
5. Пленарное заседание международного форума «Российская энергетическая неделя» // Президент России. 2021. 13 октября.
6. Пленарное заседание международного форума «Российская энергетическая неделя» // Президент России. 2021. 13 октября.
7. Александр Новак: «Надо разумно подходить к вопросам энергетической безопасности» // Кодекс. Техэксперт. 2021. 18 октября.
8. Рамочная конвенция Организации Объединенных Наций об изменении климата. URL: https://www.un.org/ru/documents/decl_conv/conventions/climate_framework_conv.shtml#;
9. Вступило в силу для Российской Федерации 28 марта 1995 г. См.: Бюллетень международных договоров. 1996. № 12.
10. Парижское соглашение по климату : вступило в силу для Российской Федерации 6 ноября 2019 г. // Официальный интернет-портал правовой информации. URL: <http://www.pravo.gov.ru>, 06.11.2019.
11. Максим Решетников: регионы уже в этом году смогут начать вводить углеродное регулирование // Министерство экономического развития Российской Федерации. 2021. 1 октября.
12. Официальный интернет-портал правовой информации. URL: <http://pravo.gov.ru>, 01.11.2021.
13. Кожевников Г. ЕС вводит углеродный налог. В чем его суть и как он работает / Г. Кожевников // Рамблер. 2021. 15 июля.
14. Кожевников Г. ЕС вводит углеродный налог. В чем его суть и как он работает / Г. Кожевников // Рамблер. 2021. 15 июля.
15. Официальный интернет-портал правовой информации. URL: <http://pravo.gov.ru>, 02.07.2021.
16. ID проекта 02/07/10-21/00121678 ; ID проекта 02/07/10-21/00121687 ; ID проекта 01/02/06-21/00117055 ; ID проекта 02/07/10-21/00121226; ID проекта 01/01/09-21/00120009. URL: <https://regulation.gov.ru/>.