Правовая природа квот на выбросы парниковых газов в российском законодательстве

Ларин Дмитрий Алексеевич
аспирант, кафедра «Государственно-правовые и финансово-правовые дисциплины», МФЮА, argschool01@gmail.com

В статье исследуется правовая природа квот на выбросы парниковых газов в российском законодательстве. Рассмотрены теоретико-правовые подходы к определению понятия «квота», а также особенности ее применения в сфере экологического и климатического регулирования. Проанализирована история становления правового регулирования выбросов парниковых газов в Российской Федерации, включая развитие нормативной базы и формирование механизмов регулирования. Особое внимание уделено экспериментальным проектам по квотированию выбросов, в том числе Сахалинскому климатическому эксперименту, направленному на достижение углеродной нейтральности. Выявлены основные проблемы правового статуса углеродных единиц и квот, а также перспективы совершенствования законодательства в условиях развития национальной системы углеродного регулирования и интеграции России в международную климатическую повестку.

Ключевые слова: квота, квотирование, парниковые газы, климатическая повестка, правовое регулирование, сахалинский эксперимент, окружающая среда.

С правовой точки зрения квота, указывает Е. В. Нефедова, представляет «феномен, объективно свидетельствующий о потребности гибкого правового регулирования, необходимости адаптации правовой материи к сложным общественным отношениям» [4, с. 668]. Квотирование в контексте экологической безопасности государства и цивилизации в целом обусловлено объективными обстоятельствами: тяжелые климатические условия, детерминирующие внедрение энергозатратных решений в быту, на производстве, в сельском хозяйстве, обширные географические границы, обуславливающие потребность выравнивания возможностей субъектов по пользованию благами. Эти и другие факторы, отмечает Е. В. Нефедова, постепенно привели к формированию представлений о квотировании с точки зрения юридической теории, законотворчества и правоприменительной практики [4, с. 668]. В отношении дефиниции, правовой природы и функций квоты в современной юридической литературе и периодике единства мнений пока не наблюдается. Квота является особой формой, результатом предоставления «правовых преимуществ для отдельных участников общественных отношений, предусматривая гарантированное выделение благ и их последующее использование» [4, с. 668].

Ж. А. Хакимова и А. А. Васильева, обращаясь к зарубежному опыту квотирования, говорят, что в целом в системе континентального права и западноевропейской правовой доктрине квота чаще всего рассматривается как объект гражданского права, хотя в большинстве случаев ее правовая сущность не раскрыта. В качестве характеристики квоты исследователи называют неотчуждаемый характер квоты, но, при этом, в реальной практике имеется немало случаев, когда квота может быть законным образом отчуждена: квоты на производство молока могут быть отчуждены на основании гражданско-правового договора, публично-правовые квоты могу быть переданы при концессиях на такси. Эти и многие другие примеры отчуждаемости квот позволяют авторам Ж. А. Хакимова и А. А. Васильева сравнивать квоты со своеобразной формой валюты. В пользу данного тезиса можно сказать: эмиссия квот является публичной, а требования устанавливаются в соответствии с административными нормами, отношения по обращению квот складываются между субъектами гражданских правоотношений [8, с. 128].

Квота, безусловно, является более мягкой и гибкой формой/инструментом правового регулирования, а введение квот можно считать свидетельством потребности текущей правовой доктрины в адаптации к динамично изменчивым общественным отношениям.

В иной статье квоту Е. В. Нефедова рассматривает уже в качестве специального средства правового регулирования, которое сочетает в себе возможность «сдерживать развитие нежелательных для общества и государства отношений и стимулировать правовую активность граждан» [3, с. 47]. Бюджетная квота, к примеру, позволяет устанавливать лимиты набора абитуриентов, поступающих на престижные направления подготовки специалистов, и одновременно с этим – стимулировать студентов к высокому уровню академической успеваемости, что предполагает получение повышенной стипендии [3, с. 47].

Как показывает анализ научной литературы, можно выделить две основные функции квот: (1) стимулирующая функция, по мнению Е. В. Нефедовой, выражается в мотивационном воздействии для достижения интересов субъектов; (2) сдерживающая функция – в таком случае квота может быть представлена в форме ограничения или недопущения реализации отдельных прав субъектов. Для иллюстрации вышеприведённых примеров автор указывает: в 1993 г. для стимулирования российского экспорта Министерству экономики РФ предлагалось упразднить

экспортные квоты по всем товарам; сегодня же, в рамках реализации Стратегии развития электронной промышленности Российской Федерации на период до 2030 года необходимо стимулировать спрос на продукцию отрасли посредством введения квот на закупку изделий электронных компонентов отечественного производства.

Все чаще термины «квота» и «квотирование» начинают применяться в дискуссиях об экологии, природопользовании и углеродном регулировании. Следует обозначить тот факт, что т.н. углеродный сегмент правового регулирования в России является относительно новым, в связи с чем только начинает свое формирование.

Правовые институты, формирующиеся в рамках углеродного регулирования, механизмы их нормативной фиксации и практического применения, а также сопряжённые с ними иные элементы правового регулирования характеризуются высокой степенью новизны. Указанное обстоятельство обусловливает возникновение значительного количества вопросов, включая проблемы теоретико-правового, правоприменительного и институционального характера. В целях комплексного осмысления специфики национальной модели углеродного регулирования представляется необходимым осуществить анализ предпосылок её формирования, исследовать предшествующие этапы развития соответствующего регулирования, оценить достигнутые результаты, а также выявить системные особенности российского подхода к регулированию квотирования.

В качестве ключевых предпосылок формирования российской системы углеродного регулирования и выделения квот на парниковые газы, в частности, следует рассматривать комплекс международно-правовых, научных и политико-экологических процессов, обусловивших постепенное становление глобальной климатической повестки. Указанные предпосылки оказали существенное влияние на формирование национальных моделей углеродного регулирования, включая российскую.

К числу наиболее значимых событий, предопределивших возникновение современных механизмов климатического и углеродного регулирования, относится подготовленный для Римский клуб в 1972 г. доклад «Пределы роста», в котором впервые на системном уровне была обозначена проблема ограниченности природных ресурсов и невозможности дальнейшего экономического роста в условиях возрастающего антропогенного воздействия на окружающую среду. Существенное значение имела также состоявшаяся в том же году Конференция ООН по окружающей среде, ставшая первым крупным международным форумом, закрепившим необходимость координации усилий государств.

Дальнейшее развитие основ экологического и климатического регулирования было связано с опубликованием в 1987 г. доклада «Наше общее будущее», подготовленного Международной комиссией по окружающей среде и развитию. В указанном документе была сформулирована концепция т.н. устойчивого развития, в соответствии с которой развитие человечества должно осуществляться таким образом, чтобы удовлетворение потребностей настоящего поколения не лишало возможности будущих поколений удовлетворять собственные потребности.

Особое значение в данном контексте имеет деятельность Межправительственная группа экспертов по изменению климата, учреждённой в 1988 г с целью подготовки комплексных научных оценок состояния климатической системы, причин климатических изменений, их потенциальных последствий, а также возможных стратегий адаптации и противодействия климатическим рискам. Согласно последним докладам указанной организации, природные экосистемы уже демонстрируют ограниченную способность адаптации к происходящим климатическим изменениям, а негативные последствия глобального потепления оказывают масштабное воздействие на флору, фауну и природные комплексы в целом. При этом современные исследования свидетельствуют о том, что темпы климатических изменений существенно превышают прогнозы, составленные ранее, а реальные последствия изменения климата оказываются значительно более тяжёлыми.

В современных научных и экспертных исследованиях в области климатической политики и экологического регулирования особое внимание уделяется необходимости комплексного применения всех доступных механизмов декарбонизации экономики. Под декарбонизацией в данном контексте понимается совокупность правовых, экономических, технологических и организационных мер, направленных на снижение углеродоёмкости хозяйственной деятельности посредством сокращения выбросов парниковых газов и увеличения способности природных и антропогенных систем к их поглощению.

К числу основных направлений мер по декарбонизации можно отнести методы, непосредственно ориентированные на сокращение объёмов выбросов парниковых газов в атмосферу, включая модернизацию производственных процессов, повышение энергетической эффективности, переход к низкоуглеродным и возобновляемым источникам энергии, а также внедрение технологий улавливания углерода. Наряду с этим существенное значение приобретают механизмы увеличения поглощающей способности экосистем (сохранение и восстановление лесных массивов, болотных экосистем и иных природных объектов, выполняющих функцию естественных поглотителей углерода) [6, с. 2, 7].

Д. А. Гершинкова, анализируя хронологию развития рассматриваемой обрасти правового регулирования, говорит о том, что в истории становления углеродного регулирования в Российской Федерации представляется обоснованным выделение двух этапов: этапа неспецифического регулирования и этапа специфического регулирования. Первый этап характеризуется отсутствием специализированных правовых механизмов, непосредственно ориентированных на регулирование выбросов парниковых газов. В указанный период сокращение таких выбросов выступало не самостоятельной целью государственного регулирования, а сопутствующим результатом реализации мер в сфере охраны атмосферного воздуха, повышения энергетической эффективности, модернизации промышленности и рационального природопользования. Хронологически данный этап охватывает 1980-е – 2020-е гг.

Второй этап связан с формированием системы специфического углеродного регулирования, предполагающего установление для эмитентов парниковых газов специальных обязанностей либо закрепление нормативного механизма определения и реализации таких обязанностей. Выделение данного этапа обусловлено принятием ряда важных законодательных актов – Федерального закона № 296-ФЗ «Об ограничении выбросов парниковых газов» и Федерального закона № 34-ФЗ, заложивших основы современного российского механизма углеродного регулирования, включая систему учёта выбросов, климатические проекты и оборот углеродных единиц [1, с. 31].

Современная система углеродного регулирования в Российской Федерации основывается на сочетании двух базовых моделей — административной и рыночной, отражающих различные подходы государства к регулированию выбросов парниковых газов. При этом обе модели функционируют параллельно, что обусловливает необходимость их комплексного анализа.

Административная модель представляет собой исторически сложившуюся систему регулирования, во многом унаследованную от советского экологического законодательства. К её основным элементам относятся установление перечня регулируемых загрязняющих веществ, нормативов выбросов, экологических платежей, а также обязанностей хозяйствующих субъектов по предоставлению экологической отчётности. Вместе с тем данная модель сохраняет ряд системных недостатков, обусловленных её формированием в условиях административно-командной экономики.

Одной из ключевых проблем является несоответствие российского перечня загрязняющих веществ международным под-

ходам к регулированию парниковых газов. В частности, диоксид углерода (CO_2), являющийся базовым показателем в международных системах углеродного учёта, не относится в российском праве к числу регулируемых загрязняющих веществ. В то же время метан (CH_4) фактически подпадает под двойное регулирование — одновременно как парниковый газ и как загрязняющее вещество.

Рыночная модель углеродного регулирования начала формироваться в России сравнительно недавно и связана с развитием механизмов климатических проектов, углеродных единиц и системы учёта выбросов парниковых газов. Несмотря на сохраняющиеся недостатки нормативного регулирования и правоприменительной практики, современный этап характеризуется стремлением российского законодателя адаптировать национальную систему углеродного регулирования к актуальным международным подходам и требованиям глобальной климатической политики [2, с. 122].

Существенным этапом развития российского углеродного регулирования стало введение механизмов квотирования выбросов парниковых газов в рамках так называемого «Сахалинского эксперимента». Эксперимент был официально запущен с вступлением в силу Федерального закона № 34-ФЗ 1 сентября 2022 г. и предусматривает проведение на территории отдельных субъектов Российской Федерации пилотной модели регулирования выбросов парниковых газов. Первым регионом реализации эксперимента стала Сахалинская область, где он проводится в период с 2022 по 2028 год.

Основной целью эксперимента является достижение углеродной нейтральности региона, при этом для Сахалинской области соответствующий показатель планировалось обеспечить к концу 2025 г.. В рамках эксперимента был сформирован перечень регулируемых организаций, включающий крупнейших эмитентов парниковых газов региона.

Ключевым элементом модели выступает система региональных квот выбросов парниковых газов, устанавливающих допустимый объём эмиссии для регулируемых организаций. В случае превышения установленной квоты хозяйствующий субъект обязан уплатить компенсационный платеж. Одновременно организациям предоставляется возможность использовать углеродные единицы и единицы выполнения квоты, зарегистрированные в национальном реестре углеродных единиц.

Фактически Сахалинский эксперимент представляет собой пилотную апробацию рыночной модели углеродного регулирования по принципу cap-and-trade («ограничение и торговля»), предполагающей сочетание обязательных лимитов выбросов с механизмом оборота углеродных единиц. Данный подход ориентирован на формирование экономических стимулов к сокращению выбросов парниковых газов и рассматривается в качестве потенциальной основы для дальнейшего развития национального углеродного рынка [5, с. 69].

Несмотря на сохраняющийся экспериментальный характер регулирования и необходимость дальнейшего совершенствования нормативной и институциональной инфраструктуры, реализация проекта свидетельствует о постепенном переходе российского углеродного регулирования от преимущественно административной модели к более комплексной системе, включающей рыночные механизмы климатического регулирования [6, с. 14].

Заключение

Подводя итог исследованию, можно констатировать, что квота на выбросы парниковых газов в российском законодательстве представляет собой многогранный правовой инструмент, сочетающий функции административного сдерживания и экономического стимулирования. Её правовая природа остаётся дискуссионной и находится в процессе динамичного формирования, что объясняется относительной новизной национального углеродного регулирования. Проведённый анализ демонстрирует, что современная российская модель опирается на параллельное развитие административных ограничений и рыночных механизмов, ключевым полигоном для которых выступает Сахалинский климатический эксперимент. Вместе с тем выявлены системные проблемы: отсутствие однозначной правовой квалификации квот и углеродных единиц в гражданском законодательстве, дублирование регулирования отдельных веществ и необходимость гармонизации национальных подходов с международными стандартами. В условиях макроэкономических вызовов и санкционного давления дальнейшее совершенствование нормативной базы должно быть направлено на чёткое определение оборотоспособности квот, создание прозрачных правил учёта выбросов и развитие инфраструктуры углеродного рынка. Особую актуальность приобретает закрепление квот в качестве самостоятельного объекта гражданских прав. Только комплексная модернизация правовой природы квотирования позволит России эффективно реализовать стратегию низкоуглеродного развития, достичь климатических целей и укрепить позиции в глобальной экологической повестке.

Литература

1. Гершинкова, Д. А. К вопросу о становлении административно-правового регулирования выбросов парниковых газов в России / Д. А. Гершинкова // Вестник Восточно-Сибирского института МВД России. – 2023. – № 4 (107). – С. 28–43.
2. Котова, Е. В. Совершенствование правового регулирования в области снижения выбросов парниковых газов в Российской Федерации / Е. В. Котова // Теоретическая и прикладная юриспруденция. – 2024. – № 3 (21). – С. 122–132.
3. Нефедова, Е. В. Квота в системе средств правового регулирования: теоретико-правовой аспект / Е. В. Нефедова // Вестник СГЮА. – 2024. – № 1 (156). – С. 46–52.
4. Нефедова, Е. В. Квотирование в российском праве: интеллектуально-аналитический аспект определения потребности и пределов / Е. В. Нефедова // Юридическая техника. – 2024. – № 18. – С. 658–680.
5. Пахтусов, В. В. Сахалинский эксперимент по снижению парниковых выбросов / В. В. Пахтусов // Digital. – 2022. – № 2. – С. 68–72.
6. Ситников, С. Л. Углеродное регулирование в России: истоки и особенности / С. Л. Ситников // Вестник евразийской науки. – 2022. – № 6. – 19 с.
7. Ушаровский, К. С. Углеродные единицы как объекты гражданских прав. Неопределенность их классификации и потребность совершенствования Гражданского кодекса Российской Федерации / К. С. Ушаровский // Сфера науки. – 2026. – № 2. – С. 27–32.
8. Хакимова, Ж. А. К вопросу о правовом регулировании рынка углеродных единиц: сравнительно-правовой аспект / Ж. А. Хакимова, А. А. Васильева // Право и практика. – 2023. – № 2. – С. 127–131.

Legal nature of greenhouse gas emission quotas in Russian legislation

Larin D.A.
MFUA

This article explores the legal nature of greenhouse gas emission quotas in Russian legislation. It examines theoretical and legal approaches to defining the concept of a quota, as well as the specifics of its application in environmental and climate regulation. It analyzes the history of the legal regulation of greenhouse gas emissions in the Russian Federation, including the development of the regulatory framework and the formation of regulatory mechanisms. Particular attention is paid to experimental projects on emission quotas, including the Sakhalin Climate Experiment, aimed at achieving carbon neutrality. The key issues related to the legal status of carbon units and quotas are identified, as well as prospects for improving legislation in the context of the development of a national carbon regulation system and Russia's integration into the international climate agenda.

Keywords: quota, greenhouse gases, climate agenda, legal regulation, sakhalin experiment, environment.

References

1. Gershinkova, D. A. On the Formation of Administrative-Legal Regulation of Greenhouse Gas Emissions in Russia / D. A. Gershinkova // Bulletin of the East Siberian Institute of the Ministry of Internal Affairs of Russia. - 2023. - No. 4 (107). - P. 28-43.
2. Kotova, E. V. Improving Legal Regulation in the Field of Reducing Greenhouse Gas Emissions in the Russian Federation / E. V. Kotova // Theoretical and Applied Jurisprudence. - 2024. - No. 3 (21). - P. 122-132.

3. Nefedova, E. V. Quota in the System of Legal Regulation: Theoretical and Legal Aspect / E. V. Nefedova // Bulletin of the SSLA. - 2024. - No. 1 (156). - P. 46-52.
4. Nefedova, E. V. Quotas in Russian Law: Intellectual and Analytical Aspect of Determining Needs and Limits / E. V. Nefedova // Legal Technique. - 2024. - No. 18. - Pp. 658-680.
5. Pakhtusov, V. V. Sakhalin Experiment to Reduce Greenhouse Emissions / V. V. Pakhtusov // Digital. - 2022. - No. 2. - Pp. 68-72.
6. Sitnikov, S. L. Carbon Regulation in Russia: Origins and Features / S. L. Sitnikov // Bulletin of Eurasian Science. - 2022. - No. 6. - 19 p.
7. Usharovsky, K. S. Carbon Units as Objects of Civil Rights. Uncertainty of their classification and the need to improve the Civil Code of the Russian Federation / K. S. Usharovsky // Sphere of Science. - 2026. - No. 2. - P. 27-32.
8. Khakimova, Zh. A. On the issue of legal regulation of the carbon units market: a comparative legal aspect / Zh. A. Khakimova, A. A. Vasilyeva // Law and Practice. - 2023. - No. 2. - P. 127-131.