

ПРАВОВОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ ОГРАНИЧЕНИЯ ВЫБРОСОВ ПАРНИКОВЫХ ГАЗОВ В РОССИИ

Розанова О.С.¹, Левитанус Б.А.²

Ключевые слова: углеродное регулирование, климатические проекты, квотирование выбросов, углеродная отчетность, низкоуглеродная экономика, Сахалинский эксперимент, энергетический переход, декарбонизация.

Аннотация

Цель работы: на основе изучения текущего российского законодательства выявить проблемы правового регулирования в сфере ограничения выбросов парниковых газов и предложить пути их решения.

Метод исследования: в работе использовались различные методы научного познания. Среди них можно выделить: общенаучные (анализ, синтез, индукция) и специально-юридические (формально-юридический, сравнительно-правовой).

Результаты исследования: рассмотрен комплексный процесс формирования правового регулирования в сфере ограничения выбросов парниковых газов, имеющий ключевое значение для противодействия изменению климата. Анализируется эволюция российской нормативной базы от неспецифических мер в области охраны атмосферного воздуха и энергосбережения до принятия целевых законов, устанавливающих конкретные обязательства для эмитентов. Исследуются базовые инструменты регулирования: система государственного учета и отчетности, стратегическое планирование, а также экспериментальный механизм квотирования на региональном уровне (на примере Сахалинской области). Проводится сравнительный обзор зарубежного опыта, в частности Германии и Франции, с акцентом на применение экономических стимулов и торговлю квотами. В заключении формулируются проблемные аспекты текущего регулирования и предлагаются направления для его совершенствования, включая гармонизацию законодательства, расширение полномочий субъектов РФ и развитие системной терминологии.

DOI: 10.24412/2226-0692-2026-2-103-108

Введение

Правовое регулирование ограничения выбросов парниковых газов в России прошло долгий путь от фрагментарных, неспецифических мер к формированию целостной системы. Принятие законов в 2021-2022 годах обозначило четкий вектор движения, а именно создание национальной системы учета и отчетности, апробация рыночных механизмов квотирования, легализация климатических проектов. Это позволило вывести климатическую политику из области деклараций в сферу конкретных прав и обязанностей. Опыт Германии, Франции, Чехии и других стран показывает, что эффективное регулирование строится на триаде: четкие и обязательные для всех уровней власти цели, мощные экономические стимулы и дисциплинирующие санкции, а также активное участие регионов. Россия пока сделала только первые шаги в этом направлении, создав основу, но не наполнив ее достаточным содержанием.

Постановка задачи

Проблема антропогенного изменения климата, движущей силой которой являются выбросы парниковых газов (далее — ПГ), трансформировалась из сугубо экологической в комплексную социально-экономическую и правовую задачу глобального масштаба. Ответом международного сообщества стало создание многоуровневой системы правовых обязательств, начиная с Рамочной конвенции ООН об изменении климата (РКИК ООН) 1992 года.

Для Российской Федерации, как для одной из крупнейших экономик и эмитентов ПГ в мире, формирование эффективного национального правового режима в этой сфере стало объективной необходимостью, обусловленной как международными обязательствами, так и внутренними запросами на модернизацию и устойчивое развитие. Правовое регулирование в этой области выступает не просто инструментом экологической политики, а становится

¹ Розанова Ольга Сергеевна, магистрант Санкт-Петербургского государственного экономического университета, г. Санкт-Петербург, Россия. E-mail: rozanova3103@yandex.ru

² Левитанус Борис Александрович, кандидат юридических наук, доцент, доцент кафедры гражданского и трудового права Северо-Западного института управления Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте РФ, г. Санкт-Петербург, Россия. ORCID 0000-0001-6849-6848. E-mail: bobson79@inbox.ru

ся фактором экономической трансформации, влияющим на конкурентоспособность, инвестиционный климат и технологический суверенитет.

Задачами исследования являются изучение исторических аспектов правового регулирования ограничения выбросов парниковых газов; анализ современного законодательства в указанной сфере; рассмотрение опыта зарубежных стран, выявление проблем и выработка рекомендаций по их решению.

Решение задачи

Историю углеродного регулирования в России логично разделить на два крупных этапа: неспецифический и специфический [1, с. 16]. Это деление отражает не только хронологию, но и принципиальное изменение подхода законодателя: от косвенного воздействия через смежные сферы к прямому установлению обязанностей для субъектов хозяйственной деятельности.

Неспецифический этап (с 1980-х до 2019-2020 гг.) характеризовался тем, что сокращение выбросов ПГ не было прямой целью государственной политики, а являлось сопутствующим результатом иных мер. В этот период регулирование осуществлялось преимущественно через законодательство об охране атмосферного воздуха (например, Закон СССР 1980 г.) и многочисленные программы энергосбережения и повышения энергоэффективности [2, с. 98]. Уже тогда, как верно отмечает С.Л. Ситников, начала формироваться нормативная база, касающаяся веществ, разрушающих озоновый слой, что стало предтечей более широкого климатического регулирования [1, с. 17].

Однако, на наш взгляд, нельзя считать этот этап малозначимым. Именно в этот период были заложены основы государственного экологического контроля, нормирования и учета выбросов, которые позже, с некоторой модификацией, были адаптированы под задачи углеродного регулирования.

С ратификацией РКИК ООН (1994 г.) и особенно Киотского протокола (2004 г.) в России начинается формирование институциональной и методической основы, но по-прежнему без прямого воздействия на эмитентов. Создается Межведомственная комиссия по проблемам изменения климата, принимаются первые федеральные целевые программы, такие как «Предотвращение опасных изменений климата» [3, с. 45]. Важным, хотя и часто недооцененным, элементом этого периода стала реализация первых климатических проектов в рамках механизмов Киотского протокола, в частности проектов совместного осуществления (далее — ПСО) [4, с. 19].

Этот опыт, по-нашему мнению, сыграл решающую роль, так как позволил российским компаниям и регуляторам на практике ознакомиться с такими понятиями, как «углеродная единица», «верификация» и «методология проекта», что позже было инкорпорировано в национальное законодательство.

Однако, как справедливо указывает Д.А. Гершикова, отсутствие административной ответственности за невыполнение условий ПСО снижало эффективность этого механизма [5, с. 39]. Он оставался сугубо рыночным и добровольным, не создавая системных стимулов для всей экономики.

Принятие Климатической доктрины РФ в 2009 году стало важным идеологическим, но не нормативно-обязывающим шагом. Доктрина закрепила принципы политики, круг субъектов (включая региональные власти и бизнес), но не создала конкретных правовых инструментов для ограничения выбросов³. По сути, это был декларативный документ, констатирующий важность проблемы, но не переводящий ее в плоскость жесткого правового регулирования для хозяйствующих субъектов. Его значение, на наш взгляд, скорее политическое и концептуальное — он легитимизировал климатическую повестку внутри страны, создав основу для последующей законотворческой работы.

Поворотным моментом, ознаменовавшим начало перехода к специфическому этапу, стало закрепление в 2013 году Указом Президента первой количественной внутрисредоточной цели по сокращению выбросов ПГ к 2020 году до уровня не более 75% от уровня 1990 года⁴. За этим последовала разработка Концепции формирования системы мониторинга, отчетности и проверки объема выбросов ПГ⁵, а также ряда методических указаний по инвентаризации⁶.

Этот период подготовки длился почти десятилетие и, на наш взгляд, был излишне затянут. Бизнес-сообщество, особенно экспортно-ориентированные компании, столкнувшееся с рисками введения европейского механизма СВМ опережало регулятора,

³ Распоряжение Президента РФ от 17.12.2009 № 861-рп «О Климатической доктрине Российской Федерации» // Официальный интернет-портал правовой информации. URL: <http://pravo.gov.ru> (дата обращения: 21.12.2025).

⁴ Указ Президента РФ от 04.11.2020 № 666 «О сокращении выбросов парниковых газов» // Собрание законодательства РФ. 09.11.2020. № 45. Ст. 7095.

⁵ Распоряжение Правительства РФ от 22.04.2015 № 716-р «Об утверждении Концепции формирования системы мониторинга, отчетности и проверки объема выбросов парниковых газов в Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. 04.05.2015. № 18. Ст. 2737.

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. URL: <http://pravo.gov.ru> (дата обращения: 21.12.2025);

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. URL: <http://pravo.gov.ru> (дата обращения: 21.12.2025);

Распоряжение Минприроды России от 16.04.2015 № 15-р «Об утверждении методических рекомендаций по проведению добровольной инвентаризации объема выбросов парниковых газов в субъектах Российской Федерации» // Официальный интернет-портал правовой информации. URL: <http://pravo.gov.ru> (дата обращения: 21.12.2025).

самостоятельно внедряя добровольную углеродную отчетность и ставя корпоративные «климатические цели». Это создавало ситуацию правового вакуума, где передовые компании действовали в логике глобальных рынков, в то время как основная масса эмитентов оставалась вне какого-либо регулирования.

Качественный скачок в регулировании произошел с принятием двух базовых федеральных законов, которые, по оценке Н.Г. Жаворонковой и В.Б. Агафонова, стали ключевым моментом в развитии российского климатического законодательства [6, с. 25]. Эти законы, несмотря на их недостатки, впервые создали целостную правовую рамку для углеродного регулирования, сочетающую элементы императивного (обязательного) и диспозитивного (рыночного) методов.

Федеральный закон № 296-ФЗ «Об ограничении выбросов парниковых газов» (далее — Закон № 296-ФЗ) заложил основы новой системы. Его фундаментальное значение, помимо прочего, заключается в легализации основных понятий. Закон дал определения: «парниковые газы», «климатический проект», «углеродная единица», «регулируемая организация»⁷. Это было крайне важно для унификации терминологии, так как без четких дефиниций любое правоприменение становится затруднительным [7, с. 16].

Основными мерами регулирования по Закону № 296-ФЗ являются:

- государственный учет выбросов ПГ — реализуется через обязанность регулируемых организаций (с 2023 г. с выбросами от 150 тыс. т CO₂-экв.) представлять отчетность в специальный реестр. В 2023 году была введена административная ответственность за непредставление или представление недостоверных отчетов, что завершило конструкцию данной нормы, придав ей реальную силу. Теперь это не просто декларация о намерениях, а полноценная административная обязанность, подкрепленная санкцией. Это, безусловно, позитивный шаг, повышающий дисциплину и качество данных;
- установление целевых показателей — видится существенный пробел. Закон лишь определяет порядок установления показателей для экономики в целом и отраслей, но сами целевые значения в нем отсутствуют. Фактически, цель задана отдельным Указом Президента (70% к уровню 1990 года к 2030 году)⁸ и Стратегией

низкоуглеродного развития до 2050 года⁹. Таким образом, закон в своей основной части носит рамочный, процедурный характер, что снижает его прямое регулирующее воздействие. Он похож на каркас здания, в котором не прорисованы внутренние перегородки. Для бизнеса такая неопределенность создает риски, так как отраслевые лимиты могут быть установлены подзаконными актами, меняющими правила игры;

- поддержка климатических проектов — закон создает правовую основу для реализации проектов по сокращению выбросов или увеличению поглощения ПГ, результатом которых является углеродная единица. Это позволяет развивать рыночные механизмы внутри страны, создавая дополнительный источник финансирования для «зеленых» инициатив. Однако, как и в случае с ПСО, эффективность этого механизма будет зависеть от деталей регулирования: строгости методологий, прозрачности верификации и ликвидности рынка углеродных единиц.

Критическим недостатком Закона № 296-ФЗ, на наш взгляд, является практически полное игнорирование роли субъектов Российской Федерации. В перечне органов, осуществляющих госуправление в данной сфере, региональные власти не указаны. Это парадоксально, учитывая, что именно на регионы ложится основная нагрузка по реализации конкретных мер декарбонизации (развитие ВИЭ, модернизация ЖКХ, управление лесами). Представляется необходимым внести соответствующие изменения в статью 4 Закона, наделив субъекты РФ четкими координационными и программными полномочиями в этой области, например правом утверждать региональные планы адаптации и энергоперехода, согласовывать размещение объектов ВИЭ, вести кадастр поглощений на своих лесных территориях.

Федеральный закон № 34-ФЗ «О проведении эксперимента по ограничению выбросов парниковых газов в отдельных субъектах Российской Федерации» (далее — Закон № 34-ФЗ) [2] стал вторым столпом новой системы, введя экономический механизм регулирования.

Эксперимент, проводящийся в Сахалинской области до 2028 года, имеет цель достичь углеродной нейтральности региона к 2025 году¹⁰. Его можно рассматривать как испытательный полигон для наиболее жесткого инструмента — системы cap-and-trade (ограничение и торговля).

⁷ 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. URL: <http://pravo.gov.ru> (дата обращения: 21.12.2025).

⁸ 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. URL: <http://pravo.gov.ru> (дата обращения: 21.12.2025).

⁹ Распоряжение Минприроды России от 16.04.2015 № 15-р «Об утверждении методических рекомендаций по проведению добровольной инвентаризации объема выбросов парниковых газов в субъектах Российской Федерации» // Официальный интернет-портал правовой информации. URL: <http://pravo.gov.ru> (дата обращения: 21.12.2025).

¹⁰ Федеральный закон от 06.03.2022 № 34-ФЗ «О проведении эксперимента по ограничению выбросов парниковых газов в отдельных субъектах Российской Федерации» // Официальный интернет-портал правовой информации. URL: <http://pravo.gov.ru> (дата обращения: 21.12.2025).

Ключевыми аспектами Закона № 34-ФЗ являются:

- квотирование: региональным регулируемым организациям (выбросы от 20 тыс. т CO₂-экв.) устанавливаются индивидуальные квоты на выбросы. Сам факт установления квоты — это прямое административное предписание, обязывающее компанию удерживать выбросы в заданных рамках;
- торговля и ответственность: при превышении квоты организация должна либо купить «единицы выполнения квоты» у других участников или углеродные единицы, либо заплатить в бюджет фиксированную плату (1000 руб. за тонну). Здесь проявляется диспозитивное начало — создается рынок, где можно торговать разрешениями на выбросы;
- расширение полномочий субъекта РФ: в рамках эксперимента органы власти Сахалинской области получили важные функции: утверждение квот, ведение регионального кадастра, мониторинг выполнения программы. Это частично исправляет ошибку базового закона, но только для территории эксперимента.

Сахалинский эксперимент — это, безусловно, смелый и необходимый шаг. Однако его конструкция вызывает ряд серьезных вопросов.

Во-первых, неограниченная возможность зачета углеродных единиц от климатических проектов (в отличие от строгих правил ЕС) может привести к формальному достижению нейтральности без реальных сокращений в основном секторе экономики региона. Компания может продолжать работать по-старому, просто скупая дешевые единицы с проектов по лесовосстановлению.

Во-вторых, отсутствие административного штрафа за превышение квоты (есть лишь плата) делает механизм значительно мягче, чем зарубежные аналоги (например, в ЕС штраф 100 евро/тонну). Плата в 1000 рублей может быть экономически незначимой для крупного предприятия, превратившись в легальную плату за право загрязнять.

В-третьих, накладываясь на существующее законодательство об охране атмосферного воздуха, эксперимент создает ситуацию двойного регулирования и, потенциально, двойной платы за такие газы, как метан и гексафторид серы. Это явный системный сбой, требующий срочной гармонизации норм, например, через зачет платежей одной системы в счет другой.

Опыт европейских стран, активно изучаемый российскими правоведами, демонстрирует иные акценты в регулировании, часто более жесткие и системные. Сравнительный анализ позволяет не просто копировать, а понимать логику выбора тех или иных инструментов.

Так, в Германии после принятия в 2019 году Федерального закона «Об охране климата» была создана жесткая система секторального планирования с ежегодными лимитами выбросов для энерге-

тики, промышленности, транспорта, строительства и сельского хозяйства [8]. При превышении лимита ответственное федеральное министерство обязано в трехмесячный срок принять «срочную программу» корректирующих мер. Это создает прямую ответственность исполнительной власти за достижение целей. Более того, в 2021 году цели были ужесточены (углеродная нейтральность к 2045 году), а ряд федеральных земель приняли собственные, еще более амбициозные законы.

Например, Баден-Вюртемберг и Бавария поставили цель нейтральности к 2040 году. Это пример эффективного многоуровневого регулирования, где национальные рамки не только задают минимум, но и стимулируют регионы к лидерству. В России пока мы наблюдаем обратную тенденцию — централизацию и недоверие к регионам в этой сфере.

Во Франции правовая система также движется по пути ужесточения и конкретики. Закон 2021 года «О борьбе с изменением климата» содержит не только общие цели, но и конкретные запретительные и обязывающие нормы, например, о запрете рекламы ископаемого топлива, об обязательной экологической маркировке товаров с указанием углеродного следа, о поэтапном запрете продажи автомобилей с двигателем внутреннего сгорания. Такой подход создает максимальную правовую определенность для бизнеса и потребителей, четко обозначая вектор развития.

Интерес представляет и чешский опыт детального регулирования ответственности за нарушения в обращении с фторсодержащими парниковыми газами, где четко прописаны составы правонарушений и размеры штрафов для юридических и физических лиц. Например, установка оборудования с такими газами без сертификата влечет штраф до 1 млн чешских крон. Это показывает, что регулирование может и должно спускаться на очень конкретный, технологический уровень, обеспечивая соблюдение правил на каждом этапе жизненного цикла газа.

Выводы

Правовое регулирование ограничения выбросов парниковых газов в России прошло долгий путь от фрагментарных, неспецифических мер к формированию целостной системы. Принятие законов в 2021-2022 годах обозначило четкий вектор движения, а именно создание национальной системы учета и отчетности, апробация рыночных механизмов квотирования, легализация климатических проектов. Это позволило вывести климатическую политику из области деклараций в сферу конкретных прав и обязанностей.

Текущая конструкция обладает рядом проблем: она излишне централизована, носит во многом процедурный характер и слабо учитывает необходимость глубокой структурной трансформации экономики. Опыт Германии, Франции, Чехии и других

стран показывает, что эффективное регулирование строится на триаде: четкие и обязательные для всех уровней власти цели, мощные экономические стимулы и дисциплинирующие санкции, а также актив-

ное участие регионов. Россия пока сделала только первые шаги в этом направлении, создав основу, но не наполнив ее достаточным содержанием.

Литература

1. Ситников С.Л. Углеродное регулирование в России: истоки и особенности / С.Л. Ситников // Вестник евразийской науки. 2022. № 6. С. 14-20.
2. Шаманов О.А. Киотский протокол умер — да здравствует «Киото-2» / О.А. Шаманов // Международная жизнь. 2013. № 3. С. 96-105.
3. Маслова Е.В. Анализ требований российского и международного законодательства в области нормирования, отчетности и взимания платы за выбросы метана в атмосферу / Е.В. Маслова // Газовая промышленность. 2017. № 750. С. 44-50.
4. Леонова И.И. Становление и развитие правового регулирования охраны климата в России / И.И. Леонова // Экологическое право. 2022. № 3. -С. 17-21.
5. Гершинок Д.А. Углеродный налог: готово ли общество к новой реальности? / Д.А. Гершинок // Эковестник. № 1. 2021. С. 38-43.
6. Жаворонкова Н.Г. Тенденции и перспективы развития законодательства в сфере обеспечения климатической безопасности Российской Федерации / Н.Г. Жаворонкова // Юрист. 2022. № 9. С. 24-27.
7. Романова В.В. О приоритетных направлениях правовых исследований по энергетическому праву с учетом современной низкоуглеродной повестки / В.В. Романова // Правовой энергетический форум. 2021. № 4. С. 13-20.
8. Flachsland Ch. Germany's Federal Climate Change Act / Ch. Flachsland // Environmental Politics. 2021. Vol. 30. Pp. 17-19.

STATE AND LEGAL SCIENCES

LEGAL REGULATION OF GREENHOUSE GAS EMISSIONS LIMITATION IN THE RUSSIAN FEDERATION

Rozanova O.S.¹¹, Levitanus B.A.¹²

Keywords: carbon regulation, climate projects, emission quotas, carbon reporting, low-carbon economy, Sakhalin experiment, energy transition, decarbonization.

Abstract

The purpose of the work: on the basis of the study of the current Russian legislation, to identify the problems of legal regulation in the field of limiting greenhouse gas emissions and to propose ways to solve them.

Research method: various methods of scientific cognition were used in the work. Among them are general scientific (analysis, synthesis, induction) and special legal (formal legal, comparative legal).

Results of the study: the complex process of formation of legal regulation in the field of limiting greenhouse gas emissions, which is of key importance for combating climate change, is considered. The evolution of the Russian regulatory framework from non-specific measures in the field of atmospheric air protection and energy saving to the adoption of targeted laws establishing specific obligations for issuers is analyzed. state accounting and reporting, strategic planning, as well as an experimental quota mechanism at the regional level (on the example of the Sakhalin Oblast). A comparative review of foreign experience, in particular of Germany and France, is carried out, with an emphasis on the use of economic incentives and quota trading. In conclusion, the problematic aspects of current regulation are formulated and directions for its improvement are proposed, including the harmonization of legislation, the expansion of the powers of the constituent entities of the Russian Federation and the development of system terminology.

¹¹ Olga S. Rozanova, master's degree Student, St. Petersburg State University of Economics, St. Petersburg, Russia. E-mail: rozanova3103@yandex.ru

¹² Boris A. Levitanus, Ph.D. (Law), Associate Professor, Associate Professor of the Department of Civil and Labor Law of the North-West Institute of Management of the Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration, St. Petersburg, Russia. ORCID 0000-0001-6849-6848. E-mail: bobson79@inbox.ru

References

1. Sitnikov S.L. Uglerodnoe regulirovanie v Rossii: istoki i osobennosti / S.L. Sitnikov // Vestnik evrazijskoj nauki. 2022. № 6. S. 14-20.
2. Shamanov O.A. Kiotskij protokol umer – da zdravstvuet «Kioto-2» / O.A. Shamanov // Mezhdunarodnaya zhizn'. 2013. № 3. S. 96-105.
3. Maslova E.V. Analiz trebovanij rossijskogo i mezhdunarodnogo zakonodatel'stva v oblasti normirovaniya, otchetnosti i vzimaniya platy za vybrosy metana v atmosferu / E.V. Maslova // Gazovaya promyshlennost'. 2017. № 750. S. 44-50.
4. Leonova I.I. Stanovlenie i razvitie pravovogo regulirovaniya ohrany klimata v Rossii / I.I. Leonova // Ekologicheskoe pravo. 2022. № 3. S. 17-21.
5. Gershinkova D.A. Uglerodnyj nalog: gotovo li obshchestvo k novoj real'nosti? / D.A. Gershinkova // Ehkovestnik. № 1. 2021. S. 38-43.
6. Zhavoronkova N.G. Tendencii i perspektivy razvitiya zakonodatel'stva v sfere obespecheniya klimaticheskoy bezopasnosti Rossijskoj Federacii / N.G. Zhavoronkova // Yurist. 2022. № 9. S. 24-27.
7. Romanova V.V. O prioritetnyh napravleniyah pravovyh issledovanij po ehnergeticheskomu pravu s uchedom sovremennoj nizkouglerodnoj povestki / V.V. Romanova // Pravovoj ehnergeticheskij forum. 2021. № 4. S. 13-20.
8. Flachslan Ch. Germany's Federal Climate Change Act / Ch. Flachslan // Environmental Politics. 2021. Vol. 30. Pp. 17-19.

