

**Фадеева Ирина Викторовна**  
канд. юрид. наук, доцент  
ФГКОУ ВО «Московский университет  
МВД России им. В.Я. Кикотя»  
г. Москва

DOI 10.21661/r-112949

## **ГОСУДАРСТВЕННАЯ СИСТЕМА РЕГУЛИРОВАНИЯ АНТРОПОГЕННОГО ВОЗДЕЙСТВИЯ НА ОКРУЖАЮЩУЮ ПРИРОДНУЮ СРЕДУ: ПРЕДПОСЫЛКИ ВОЗНИКНОВЕНИЯ И РАЗВИТИЯ**

*Аннотация: статья посвящена вопросам экологической безопасности, со-  
здания и развития государственной системы регулирования антропогенного  
воздействия на окружающую природную среду, а также анализу норм между-  
народного и национального законодательства, регламентирующего деятель-  
ность государств по ограничению антропогенных выбросов и предотвращению  
опасных изменений климата.*

*Ключевые слова: государственная система регулирования, антропогенное  
воздействие, окружающая среда, экологическая безопасность, плата за вы-  
бросы, парниковые газы, изменение климата.*

Проблема изменения климата занимает важное и достаточно прочное место в повестке дня на встречах национального и международного уровня. Она привлекает все больше внимания общественности и средств массовой информации, а научные данные о серьезности угрозы антропогенного изменения климата побуждают правительства различных стран и широкие круги общества начинать действовать.

На мировом уровне впервые вопросы охраны окружающей среды были затронуты на конференции в Стокгольме в 1972 году. В рамках конференции был принят документ, определивший 26 правовых принципов, план действий, состоящий из 109-ти рекомендаций, адресованных национальным правительствам и

международным организациями, а также была разработана Программа ООН по Окружающей Среде (ЮНЕП).

Далее на международном уровне Всемирной Метеорологической Организацией (ВМО) и Программой Организацией Объединенных Наций по окружающей среде (ЮНЕП) в 1988 году была учреждена Межправительственная группа экспертов по изменению климата (МГЭИК), целью деятельности которой является оценка риска глобального изменения климата, вызванного антропогенными факторами. Затем в 1992 году в Рио-де-Жанейро на «Саммите Земли» более чем 180 странами (включая все страны бывшего СССР) было подписано соглашение об общих принципах действия стран по проблеме изменения климата (так называемая Рамочная конвенция ООН об изменении климата (РКИК), ориентированная на снижение выбросов парниковых газов в развитых странах до уровня 1990 года, вступившая в силу 21 марта 1994 года).

Попытки сформировать национальную систему регулирования выбросов парниковых газов были неоднократно предприняты, начиная с середины 90-х годов прошлого столетия. В январе 1994 в Российской Федерации была образована Межведомственная комиссия по проблемам изменения климата, а в ноябре 1994 года ратифицирована рамочная Конвенции ООН об изменении климата, тем самым Россия признала необходимость регулирования выбросов парниковых газов и стала участником этого международного процесса.

Однако итоги первичной инвентаризации объемов антропогенных выбросов и поглощения парниковых газов и последующая оценка потенциальных затрат на ограничение и сокращение этих выбросов или увеличение их поглощения (нейтрализации) послужили тому, что на международном уровне к этому времени обязательства стран ОЭСР по ограничению выбросов на уровне 1990 года были признаны неадекватными (Первая Конференция Сторон РКИК, Берлин, 1995 год). С одной стороны, величина этих затрат, даже при наличии финансовых источников, делала продукцию, произведенную в странах ОЭСР не конкурентоспособной на мировых рынках, с другой стороны, у подавляющего большинства из этих стран практически отсутствовали возможности значительного

увеличения поглотительной способности своих территорий в качестве нейтрализации антропогенных выбросов. Подобное положение ставило эти страны в число нарушающих принципы и нормы международного права по охране окружающей среды Устава ООН. Аналогичное положение сложилось и во многих развивающихся странах.

*Примечание. ОЭСР – Организация экономического сотрудничества и развития.*

Чтобы избежать ответственности за превышение антропогенных выбросов парниковых газов над возможностями окружающей среды по поглощению и нейтрализации этих выбросов, необходимо было дезавуировать выше приведенный и действующий в международном праве принцип ответственности, что в итоге и было сделано.

Новые обязательства Сторон Конвенции были сформированы и подписаны на ее третьей конференции в Киото в 1997 году в документе под названием Киотский протокол (далее – Протокол). В Протоколе был сформирован новый порядок расчета допустимых объемов выбросов и введены механизмы передачи этих прав от одной страны к другой. Ограничения на выбросы о не превышении уровня 1990 года, предусмотренные в Конвенции, были сняты в обмен на инвестиции в развивающиеся страны, по механизму статьи 12 Киотского протокола. Одновременно Протоколом, как международным соглашением, была нейтрализована ответственность Сторон Протокола по Принципу 2 Декларации ООН (Рио-де-Жанейро 1992 г.), в нарушение Устава ООН и норм международного права.

*Примечание. Принцип 2 Декларации ООН по окружающей среде (Рио-де-Жанейро, 1992г): В соответствии с Уставом ООН и принципами международного права государства имеют суверенное право разрабатывать свои собственные ресурсы согласно своей политике в области окружающей среды и развития, и несут ответственность за обеспечение того, чтобы деятельность в рамках их юрисдикции или контроля не наносила ущерба окружающей среде других государств или районов за пределами действия национальной юрисдикции.*

К этому времени Российской Федерации так же, как и страны ОЭСР, отчиталась в рамках положений Конвенции об инвентаризации (по отраслям промышленности) антропогенных выбросов и поглощении на своей территории в качестве реализации мер по выполнению обязательств. Но фактически системных национальных мер по регулированию выбросов парниковых газов среди субъектов хозяйственной деятельности на своей территории Россия не ввела.

С 1995 года на территории России в рамках программы по совместному выполнению обязательств Конвенции, в соответствии со статьей 4 РКИК, осуществлялись международные проекты по сокращению выбросов парниковых газов и увеличению их поглощения. Анализ полученных результатов показал особую экономическую эффективность этих проектов для российских участников.

Однако положительные результаты этой совместной деятельности в дальнейшем в России сыграли и негативную роль при организации мероприятий по реализации положений Киотского протокола. После его подписания, согласно Постановлению Правительства РФ от 11 февраля 1999 года №163, в России начала развиваться информационная компания по ратификации Киотского протокола, как якобы первого международного документа по ограничению и сокращению антропогенных выбросов парниковых газов. Мониторинг и реализация практически всех международных проектов совместного осуществления по сокращению выбросов парниковых газов, которые осуществлялись в рамках программы совместной деятельности по Конвенции, в России был фактически официально прекращен.

Первые 15 проектов совместного осуществления Минэкономразвития утвердило лишь в конце июля 2010 года, а в декабре 2010 г. была осуществлена первая продажа углеродных квот российской компанией. Японские компании Mitsubishi и Nippon Oil – партнеры компании «Газпромнефть» по освоению Еты-Пуровского месторождения в Ямalo-Ненецком автономном округе получили квоты, образовавшиеся за счет того, что «Газпромнефть» проложила с месторож-

дения трубопроводы, по которым попутный газ вместо его сжигания транспортировался на перерабатывающие мощности компании СИБУР, в обмен на компенсацию «Газпромнефти» в виде технологий и оборудования [4].

Второй период обязательств по Киотскому протоколу начался с 1 января 2013 года, в котором Россия участвует без конкретных количественных обязательств по снижению выбросов парниковых газов. 30 сентября 2013 года был подписан Указ Президента РФ №752 «О сокращении выбросов парниковых газов», в котором закреплена добровольная национальная цель по сокращению выбросов в 25% к 2020 году от уровня 1990 года.

*Примечание. Изначально Россия не собиралась участвовать в этих обязательствах, аргументируя свою позицию тем, что международное соглашение, в котором не участвуют крупнейшие эмитенты парниковых газов (включая Китай, США, Японию и др.), с точки зрения экологии – бессмысленно.*

С 30 ноября по 12 декабря 2015 года в Париже состоялась 21-я конференция, посвящённая климатическим изменениям, проводимая в рамках Рамочной конвенции ООН об изменении климата (СОП 21) и 11-я – в рамках совещания сторон по Киотскому протоколу. Подписанное на ней международное соглашение, которое с 2020 года придет на смену Киотскому протоколу и будет определять главные направления взаимодействия стран по адаптации и снижению выбросов парниковых газов, предусматривает обязательства всех стран-участников по недопущению повышения средней температуры атмосферы планеты более чем на 2°C (в идеале – 1,5°C). Для России новое Соглашение может стать катализатором модернизации экономики, если будут работать механизмы приоритетной поддержки энергоэффективности и зеленой энергетики. Важно так же, что в Парижском Соглашении появилась статья по адаптации, в которой написано, что каждой стране надо разработать национальные планы климатической адаптации. Для России это не менее важно, поскольку в последнее время климатические последствия уже проявляются в полной мере (наводнения, засухи, лесные пожары,

ураганы, шторма и др.), а планов по адаптации практически ни у одного из российских регионов нет. В этом смысле Соглашение подтолкнет и нашу страну к более системным действиям по адаптации [5].

России крайне необходимо создание национальной системы оценки экологических активов и регулирования антропогенного воздействия в интересах своей экономики. Есть различные способы и механизмы стимулирования экологически чистого развития предприятий и экономики России, и при этом ее экологический потенциал нужно использовать, в первую очередь, в интересах национальной экономики, а не продавать права на экономическое развитие по демпинговым ценам в рамках Киотского протокола.

### ***Список литературы***

1. Рамочная конвенция Организации Объединенных Наций об изменении климата. (Заключена в г. Нью-Йорке 09.05.1992) // СПС «КонсультантПлюс».
2. Киотский протокол к Рамочной конвенции Организации Объединенных Наций об изменении климата. (Подписан в г. Киото 11.12.1997) // СПС «КонсультантПлюс».
3. Аналитическая записка по вопросам, связанным с повышением энергетической и экологической эффективности экономики Российской Федерации и сокращению темпов роста антропогенного воздействия в хозяйственной деятельности и сфере потребления [Текст] / Неформальная группа ученых «ЭМС РСАВ».
4. Задорожный М. Россия впервые реализовала «киотские квоты» [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <https://www.bfm.ru/news/118779>
5. Подробнее о Парижском Соглашении по климату – и что это значит для России [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://infoclimate.org/podrobnee-o-parizhskom-soglashenii-po-klimatu-i-cto-eto-znachit-dlya-rossii/>
6. Текст проекта соглашения от 12 декабря 2015 г. [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://unfccc.int/resource/docs/2015/cop21/rus/l09r.pdf>