
ПРАВОВОЕ ОБЕСПЕЧЕНИЕ ЭКОЛОГИЧЕСКОЙ БЕЗОПАСНОСТИ

DOI: 10.18254/S231243500024433-4

Оригинальная статья/Original Article

**ВЗАИМОЗАЧЕТ КВОТ ВЫБРОСОВ МЕЖДУ ЮРИДИЧЕСКИМИ
ЛИЦАМИ, УЧАСТВУЮЩИМИ В ЭКСПЕРИМЕНТЕ ПО
КВОТИРОВАНИЮ (НА ПРИМЕРЕ ОРГАНИЗАЦИЙ ТЭК)****Н.В. Голубь**

Ведущий юрисконсульт Блока правовых, корпоративных и имущественных отношений
АО «Территориальная генерирующая компания № 11»

E-mail: golubnadezda@yandex.ru

Аннотация. Вопросы защиты атмосферного воздуха являются одними из приоритетных для государства. Между тем, деятельность организаций в определенных сферах промышленности, к которым относится в том числе и топливно-энергетический комплекс (ТЭК), напрямую затрагивает тему выбросов загрязняющих веществ в атмосферу. В рамках реализации федерального проекта «Чистый воздух» утвержден эксперимент по квотированию, однако порядок реализации указанного эксперимента содержит ряд пробелов, не позволяющих эффективно снизить объем выбросов загрязняющих веществ. Автором изучены основные проблемы на примере ТЭК, в частности теплоснабжающих и генерирующих организаций. Отсутствие возможности для «квотируемых организаций» распоряжаться квотами, в том числе путем их перераспределения, может привести к серьезным последствиям как для экологической, так и энергетической безопасности страны. В качестве пути решения автором предлагается ввести в действующее законодательство механизм перераспределения (взаимозачета) квот выбросов загрязняющих веществ, который позволит кардинально снизить уровень загрязнения атмосферного воздуха в крупных промышленных центрах.

Ключевые слова: энергетическое право, энергетическая безопасность, квоты выбросов, эксперимент по квотам, снижение загрязнения атмосферного воздуха.

Для цитирования: Голубь Н.В. Взаимозачет квот выбросов между юридическими лицами, участвующими в эксперименте по квотированию (на примере организаций ТЭК) // Правовой энергетический форум. 2023. № 1. С. 67–76. DOI: 10.18254/S231243500024433-4

**OFFSET OF EMISSION PERMITS AMONG LEGAL ENTITIES TAKING
PART IN THE PERMIT ALLOCATION EXPERIMENT (ON THE EXAMPLE
OF COMPANIES OF THE FUEL AND ENERGY COMPLEX)****N.V. Golub**

Leading Legal Counsel of the Department of Legal, Corporate and Property Relations at Territorial Generating
Company No. 11, JSC

E-mail: golubnadezda@yandex.ru

Abstract. Issues of protection of the atmospheric air are among the priority ones for the state. However, operations of companies in certain production sectors, which inter alia include the fuel and energy complex (FEC), are directly associated with the emission of pollutants into the atmosphere. A permit allocation experiment has been approved within the framework of the Clean Air federal project but the experiment performance procedure has a number of gaps making it impossible to efficiently reduce the pollutant emission volume. The author has studied the main problems on the example of the FEC, in particular, heat supply and generating companies. The impossibility of permit-regulated companies to dispose of permits including by way of redistribution may lead to serious consequences for both the environmental and energy security of the country. The solution proposed by the author is introduction in the applicable laws of the mechanism of redistribution (offset) of pollutant emission permits, which will allow to drastically reduce the atmospheric air pollution level in large industrial centers.

Keywords: energy law, energy security, emission permits, permit allocation experiment, reduction in atmospheric air pollution.

For citation: Golub N.V. Offset of Emission Permits among Legal Entities Taking Part in the Permit Allocation Experiment (on the Example of Companies of the Fuel and Energy Complex). *Energy Law Forum*, 2023, Is. 1, pp. 67–76. DOI: 10.18254/S231243500024433-4

Конституция Российской Федерации закрепляет право каждого на благоприятную окружающую среду [1], ведь качество жизни населения во многом зависит от таких факторов, как экологическая обстановка, в частности, качество атмосферного воздуха.

Вопросы защиты атмосферного воздуха, а также снижения объема выбросов и концентрации загрязняющих веществ являются одними из приоритетных для государства. Обеспечение минимизации негативного воздействия на окружающую среду находится на особом контроле у Президента Российской Федерации, в связи с чем был издан Указ Президента Российской Федерации № 204 от 07.05.2018 «О национальных целях и стратегических задачах развития Российской Федерации на период до 2024 года» [2] (далее – Указ № 204).

Согласно абзацу 3 подпункта «а» пункта 7 Указа № 204 одной из ключевых целей в сфере экологии, поставленных Правительству Российской Федерации, является достижение к 2024 году кардинального снижения уровня загрязнения атмосферного воздуха в крупных промышленных центрах, в том числе уменьшения не менее чем на 20 процентов совокупного объема выбросов загрязняющих веществ в атмосферный воздух в наиболее загрязненных городах.

Во исполнение положений Указа № 204, относящихся к сфере экологии, протоколом от 24.12.2018 № 16 президиума Совета при Президенте Российской Федерации по стратегическому развитию и национальным проектам был утвержден паспорт национального проекта «Экология», который включает в себя реализацию в срок с 01.10.2018 по 31.12.2024 федерального проекта «Чистый воздух» [3]. Впоследствии указанный документ был заменен новым Паспортом, утвержденным

Министерством природных ресурсов и экологии Российской Федерации [4].

В целях реализации федерального проекта «Чистый воздух» был принят Федеральный закон от 26.07.2019 № 195-ФЗ «О проведении эксперимента по квотированию выбросов загрязняющих веществ и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в части снижения загрязнения атмосферного воздуха» [5] (далее – Закон № 195-ФЗ).

Эксперимент по квотированию выбросов загрязняющих веществ (за исключением радиоактивных веществ) в атмосферный воздух на основе сводных расчетов загрязнения атмосферного воздуха (далее – эксперимент) направлен на снижение уровня негативного воздействия на окружающую среду и проводится с 1 января 2020 года по 31 декабря 2026 года [6].

Между тем, представляется необходимым обратить внимание на тот факт, что деятельность организаций в определенных сферах промышленности напрямую связана с выбросами загрязняющих веществ в атмосферу. Это, в том числе, и организации топливно-энергетического комплекса.

Так, например, производство тепловой и электрической энергии на современном этапе развития соответствующих технологий невозможно без образования продуктов горения, смол и иных веществ, оказывающих негативное воздействие на окружающую среду. При этом в зависимости от особенностей технологических процессов на объектах, оказывающих негативное воздействие на окружающую среду, выбрасывается различный объем и состав загрязняющих веществ. В то же время деятельность организаций в сфере энергетики является непрерывной, и ее приостановка приведет к отрицательным

последствиям не только для самих юридических лиц, но и для населения региона и государства в целом.

Как следствие, полагаем, что достижение вышеуказанных целей, закрепленных в Указе № 204, невозможно без тесного сотрудничества с организациями, являющимися частью топливно-энергетического комплекса. Не случайно в качестве основных направлений деятельности Правительства Российской Федерации на период до 2024 года закреплено как снижение загрязнения атмосферного воздуха, так и развитие энергетической инфраструктуры [7].

Как уже отмечалось ранее, в целях улучшения экологической обстановки за счет достижения квот выбросов и снижения, тем самым, объемов загрязняющих веществ, выбрасываемых в атмосферный воздух, было принято решение о проведении эксперимента, в котором первоначально было установлено в качестве участников 12 городских округов, наиболее загрязненных в части атмосферного воздуха. При этом, в соответствии с пунктом 2 статьи 2 Закона № 195-ФЗ на каждой территории эксперимента утверждается комплексный план мероприятий по снижению выбросов загрязняющих веществ в атмосферный воздух.

Таким образом, согласно требованиям Закона № 195-ФЗ деятельность по регулированию выбросов на территории эксперимента включает в себя:

- установление квот выбросов загрязняющих веществ в атмосферный воздух по результатам проведения сводных расчетов;

- утверждение комплексных планов мероприятий по снижению выбросов загрязняющих веществ в атмосферный воздух.

На основании сводных расчетов для каждого из объектов, оказывающих негативное воздействие на окружающую среду (далее также объекты НВОС), устанавливаются квоты выбросов в соответствии с Правилами квотирования выбросов загрязняющих веществ (за исключением радиоактивных веществ) в атмосферный воздух (далее – Правила квотирования № 814) [8]. При этом такие квоты определяются для каждого приоритетного загрязняющего вещества для совокупности источников выбросов квотируемого объекта (квотируемого объекта в целом).

Конкретные значения квот выбросов определяются исходя из степени влияния квотируемого объекта по каждому приоритетному загрязняющему веществу в каждой точке квотирования, определенной по результатам сводных расчетов, на превышение гигиенических нормативов качества атмосферного воздуха.

Исходя из положений Правил квотирования № 814, определяются два типа квотируемых объектов:

- объекты, которые в точках квотирования влияют на превышение указанных нормативов;

- объекты, которые не влияют в точках квотирования на превышение гигиенических нормативов.

По типу квотируемого объекта квоты выбросов устанавливаются:

- для влияющих в точках квотирования на гигиенические показатели – на основании определения допустимых вкладов в концентрацию (числовой показатель квоты выбросов определяется в граммах в секунду (максимальных разовых концентрациях);

- для не влияющих – при установлении квот уполномоченный орган исходит из необходимости снижения совокупного объема выбросов на конкретной территории эксперимента не менее, чем на 20 процентов от совокупного объема выбросов 2017 года (числовой показатель квоты выбросов определяется в тоннах в год (валовых)).

Таким образом, юридическому лицу, объекты негативного воздействия которого вошли в эксперимент, устанавливаются разные квоты выбросов по каждому из приоритетных загрязняющих веществ, выбрасываемых в атмосферный воздух в результате производственной деятельности. При этом такие квоты устанавливаются отдельно на каждый из объектов НВОС либо на совокупность источников выбросов квотируемого объекта.

В соответствии со статьей 1 Федерального закона от 10.01.2002 № 7-ФЗ «Об охране окружающей среды» (далее – Закон № 7-ФЗ) объекты, оказывающие негативное воздействие на окружающую среду – это объекты, деятельность которых негативно воздействует на окружающую среду, то есть ухудшает ее качество – физические, химические, биологические и иные показатели [9].

Говоря об организациях, осуществляющих деятельность в сфере производства тепловой и электрической энергии и (или) теплоснабжения, необходимо обратить внимание на то обстоятельство, что зачастую такие организации имеют в своем составе несколько структурных подразделений (два и более), выступающих самостоятельными объектами НВОС.

В свою очередь, валовый выброс загрязняющих веществ каждого из объектов НВОС может существенно отличаться из-за множества факторов, в том числе, технологических особенностей, объема производимых мощностей, вида и качества используемого топлива, оборудования и иных параметров.

Для достижения квот выбросов организации, осуществляющие деятельность на квотируемых объектах, разрабатывают планы мероприятий по их достижению. Безусловно, указанные мероприятия в первую очередь направлены на модернизацию и ремонт оборудования, а также разработку новых технологий, позволяющих снизить количество выбросов.

Между тем, на взгляд автора, невозможно игнорировать тот факт, что в современных реалиях юридические лица, обязанные обеспечить процессы, связанные с заменой старого и приобретением нового оборудования, столкнулись с рядом проблем. Одной из них является ограничение зарубежных поставок.

Процесс импортозамещения не всегда достаточно быстрый, чтобы позволить организациям топливно-энергетического комплекса в установленные планы мероприятий по достижению квот выбросов сроки реализовать все необходимые мероприятия. Кроме того, отсутствие российских аналогов оборудования, необходимого для реализации запланированных мероприятий, так же замедляет, а иногда делает невозможным их исполнение без кардинального изменения технологии и, как следствие, корректировки самих мероприятий.

Говоря об изменении технологий и оборудования в сфере теплоснабжения, производства тепловой, электрической энергии, очень важно осознавать важность качественных изменений, которые позволят исключить риски, связанные с прекращением жизнеобеспечения населения, а также снабжения ключевых промышленных предприятий необходимыми ресурсами (электроэнергия, пар и т.д.). В результате, отсутствие российского оборудования в период санкционного давления, сбой на каких-либо из этапов поставки могут привести к тому, что организация не сможет осуществить необходимое снижение объема выбросов в установленные сроки. В таком случае, единственным вариантом достижения установленных квот будет являться снижение объемов выработки и производства.

Опасность данного решения можно проиллюстрировать на примере теплоснабжающей организации. Так, например, указанная организация имеет несколько теплоэлектроцентралей, котельных (далее – ТЭЦ), обеспечивающих население тепловой энергией и в то же время выступающих объектами НВОС, признанными квотируемыми. В свою очередь указанные ТЭЦ работают на природном газе в режиме выработки тепловой энергии для обеспечения теплоснабжения определенной территории (субъекта) Российской Федерации.

Разработка прорывных технологий, позволяющих снизить объем выбросов не менее чем на 20 процентов, требует продолжительного времени и полной модернизации ТЭЦ при условии финансовой стабильности с огромными финансовыми вложениями. В результате отсутствия на данный момент возможности реализовать вышеуказанные условия, кардинального снижения валового объема выбросов загрязняющих веществ для такой организации возможно достичь только путем снижения объема потребляемого топлива за счет сокращения числа работающего оборудования и часов его работы. Такое снижение неизбежно приведет к уменьшению объема выработки и отпуска тепловой энергии, что не позволит обеспечить теплоснабжением потребителей (основная часть которых – население того или иного региона) в полном объеме.

Таким образом, в указанном примере теплоснабжающая организация становится перед выбором: достижение установленных квот выбросов и реализация федерального проекта «Чистый воздух» или качественное теплоснабжение населения и обеспечение исполнения обязательств по бесперебойному обеспечению необходимыми ресурсами региона. При этом невыполнение последнего обязательства может привести к серьезным негативным последствиям, в том числе поставить под угрозу энергобезопасность страны, особенно в зимний период в условиях суровых климатических условий, к примеру, в регионах, расположенных в Сибирском федеральном округе.

Представляется, что решить указанную проблему возможно путем введения механизма перераспределения (взаимозачета) квот выбросов.

Обоснованность указанного предложения подтверждает в том числе и тот факт, что еще в начале 2022 года в СМИ публиковалась информация о подготовке Министерством природных ресурсов и экологии Российской Федерации соответствующего законопроекта [10]. Между тем, на данный момент какой-либо нормативный правовой акт, закрепляющий механизм изменения либо взаимозачета установленных квот выбросов, отсутствует.

Как было сказано выше, одно юридическое лицо не всегда способно достичь установленных квот ввиду объективных факторов. Закрепление возможности производить перераспределение (взаимозачет) квот и установление нормативных требований к такому перераспределению (взаимозачету) позволит решить существующие проблемы, в том числе достичь целей федерального проекта «Чистый воздух» и снизить необходимый объем выбросов загрязняющих веществ на территориях

проведения эксперимента, в том случае, когда, исходя из технологических особенностей производства, а также социальной значимости квотируемых объектов, достижение установленных уполномоченным органом квот выбросов невозможно технологически.

Представляется необходимым включение в Правила квотирования № 814 раздела VII «Перераспределение (взаимозачет) квот выбросов» и закрепление необходимых механизмов реализации взаимозачета. Установление возможности перераспределения (взаимозачета) квот выбросов между юридическими лицами, эксплуатирующими объекты НВОС, создаст необходимые условия для решения существующих проблем.

Полагаем, что можно выделить два возможных вида перераспределения (взаимозачета) квот: перераспределение квот выбросов объектов НВОС, принадлежащих одному юридическому лицу, а также взаимозачет квот выбросов между несколькими юридическими лицами, квотируемые объекты которых участвуют в эксперименте.

По типу перераспределения (взаимозачета) квоты выбросов можно разделить на:

- перераспределение (взаимозачет) квот выбросов от квотируемых объектов, влияющих в точках квотирования на превышение гигиенических нормативов;

- перераспределение (взаимозачет) квот выбросов от квотируемых объектов, не влияющих в точках квотирования на превышение гигиенических нормативов.

При этом закрепление исключительно первого вида перераспределения (в рамках одного юридического лица), на наш взгляд, не может в полной мере обеспечить достижение установленных значений ввиду того обстоятельства, что зачастую объекты НВОС одной организации обладают сходными техническими (технологическими) характеристиками, объемом и перечнем выбрасываемых загрязняющих веществ. Между тем, закрепление права «квотируемой организации» производить взаимозачет квот между своими объектами НВОС позволит ей реализовывать мероприятия по техническому перевооружению (реконструкции или иному мероприятию) без рисков неисполнения установленных для ее квотируемого объекта показателей.

Так, план мероприятий по достижению квот выбросов генерирующей организации может предусматривать проведение модернизации котлоагрегатов на одном из объектов НВОС, что неизбежно потребует длительный вывод оборудования на реконструкцию (техническое перевооружение,

ремонт) и приостановку работы. При этом генерирующая организация в целях добросовестного исполнения обязательств по производству мощностей вынуждена перераспределить объемы выработки между другими объектами НВОС, являющимися частью такого юридического лица.

Таким образом, на период реализации мероприятий по достижению квот выбросов на выведенном из технологического процесса объекте НВОС объемы выбросов загрязняющих веществ на иных объектах неизбежно возрастут. Однако на модернизируемом объекте НВОС произойдет резкое снижение выбросов. Взаимозачет квот выбросов в такой ситуации позволит генерирующей организации выполнить предусмотренные планом мероприятия без потери объемов выработки и привлечения к ответственности за неисполнение положений Закона № 195-ФЗ и Правил квотирования № 814.

В то же время второй вид перераспределения (взаимозачета) квот выбросов между разными юридическими лицами позволит не только достичь кардинального снижения совокупного объема выбросов загрязняющих веществ в атмосферный воздух, но также создаст условия для дальнейшего развития топливно-энергетического комплекса.

Как отметил Российский союз промышленников и предпринимателей (далее – РСПП), условием результативности эксперимента выступает возможность организаций распоряжаться своими квотами, в том числе, путем их перепродажи, так как квоты являются рыночным механизмом [11]. Трудно не согласиться с указанным мнением, ведь действительно установленные уполномоченным органом квоты могут привести к тому, что их соблюдение приведет к нецелесообразности продолжения деятельности хозяйствующего субъекта в целом. Подобная ситуация возможна, например, когда речь идет о теплоснабжающих организациях, которые без снижения объемов выработки не могут достичь установленных показателей. Между тем, избежать этого можно путем перераспределения (взаимозачета) квот между организациями.

В доктрине встречается мнение о возможности такого взаимозачета на безвозмездной, возмездной и смешанной основе [12]. Представляется, что безвозмездное перераспределение квот выбросов – недостаточно эффективный механизм ввиду отсутствия должной мотивации для разных «квотируемых организаций» в превышении минимально установленных числовых показателей снижения объемов выбросов. Кроме того, такая ситуация может породить безответственный подход к снижению выбросов загрязняющих веществ, так как отсутствие интереса, выраженного

в денежном эквиваленте, будет способствовать неисполнению квот даже при наличии объективных возможностей.

Безвозмездный способ перераспределения квот выбросов может быть применен, по нашему мнению, исключительно в пределах одного юридического лица либо Группы компаний с целью снижения финансовой нагрузки.

Допущение возмездного взаимозачета в случае перераспределения (взаимозачета) квот выбросов между объектами НВОС нескольких юридических лиц, позволит организациям за определенную плату выкупить установленную квоту, достижение которой они могут обеспечить. В таком случае, одна из организаций несет своего рода ответственность за невозможность достичь установленные показатели в виде операционных затрат, а другая же, напротив, поощряется дополнительной прибылью.

Возмездный способ перераспределения (взаимозачета) квот выбросов обеспечивает принимающую к достижению квоту организацию необходимым финансированием обязательных к реализации планов мероприятий.

Организации топливно-энергетического комплекса осуществляют предпринимательскую деятельность, а, следовательно, возможность получения денежных средств в случае перевыполнения показателей квотирования (когда числовой показатель достигнутого снижения выбросов превышает значение установленной квоты) окажет положительное влияние и повысит заинтересованность в максимальном развитии соответствующей инфраструктуры и оборудования.

Таким образом, возмездный взаимозачет позволит использовать полученные в результате перераспределения средства на реализацию мероприятий, направленных на модернизацию технологического оснащения, что, в свою очередь, должно оказать положительное влияние на эффективность организаций теплоэнергетического комплекса в части экологической безопасности энергетического оборудования.

В целях реализации механизма взаимозачета (перераспределения) квот выбросов предлагаем включить в раздел VII «Перераспределение (взаимозачет) квот выбросов» Правил квотирования № 814 следующие положения:

1. Закрепить право квотируемых организаций производить перераспределение (взаимозачет) установленных объекту НВОС квот: как внутреннее (внутри одного юридического лица или Группы Компаний), так и внешнее (при участии нескольких юридических лиц).

2. Установить принцип добровольности и добросовестности участия в перераспределении (взаимозачете) квот. Автор полагает, что данные принципы позволят исключить коррупционную составляющую в ситуации, когда по каким-либо причинам организация, превысившая показатели снижения объема выбрасываемых загрязняющих веществ, не желает перераспределять разницу числовых показателей между установленной квотой и достигнутым результатом снижения выбросов (когда фактический результат обеспечил достижение квоты в больших числовых показателях). Запрет на принудительный взаимозачет квот обезопасит юридические лица от превышения полномочий со стороны уполномоченных органов и не допустит «изъятия» квот в тех случаях, когда подобное может привести к негативным последствиям для такой организации.

Так, если юридическое лицо планирует мероприятия, связанные с модернизацией, возможно временное увеличение выбросов, например, в случае экспериментального внедрения нового оборудования, ранее не применявшегося в производстве. Следовательно, принудительное «изъятие» квот без согласия юридического лица фактически может привести в дальнейшем к нарушению установленных показателей с его стороны, даже при условии добросовестного исполнения положений Закона № 195-ФЗ, что является недопустимым.

3. Предусмотреть методику расчета допустимых значений квот, участвующих в перераспределении (взаимозачете). Как отмечалось выше, числовой показатель квоты выбросов зависит от степени влияния в точках квотирования объекта НВОС на превышение гигиенических нормативов качества атмосферного воздуха.

Представляется необходимым включить в Правила квотирования № 814 положение об ограничении взаимозачета в том случае, если в одной точке квотирования расположено несколько объектов НВОС, влияющих на гигиенические нормативы и имеющих превышение по одному и тому же приоритетному загрязняющему веществу. В такой ситуации в целях недопущения превышения допустимой концентрации отдельных загрязняющих веществ целесообразно ввести запрет на перераспределение квоты вышеуказанного приоритетного загрязняющего вещества с объектом НВОС, расположенным в иной точке квотирования.

Полагаем, что в случае превышения допустимых вкладов в концентрацию объектом НВОС перераспределение квот выбросов возможно только в исключительном случае. В качестве обязательного условия необходимо закрепить обязанность проведения расчета объема выбросов приоритетного

загрязняющего вещества на определённой территории всеми объектами НВОС, расположенными на ней. В случае сохранения показателей снижения объемов выбросов такое перераспределение может быть одобрено уполномоченным органом. При этом границы такой территории должны определяться индивидуально в каждом случае, чтобы с учетом природных и иных факторов исключить существенное ухудшение качества атмосферного воздуха и жизни населения на прилегающих территориях. Возможность указанного перераспределения и механизм необходимого расчета должны быть также отражены в Правилах проведения сводных расчетов загрязнения атмосферного воздуха [13].

Для объектов НВОС, которым в соответствии с положениями Закона № 195-ФЗ установлена квота, обеспечивающая снижение совокупного объема выбросов не менее чем на 20 процентов, также необходимо разработать методику расчета производимого зачета. Предлагаемый раздел Правил квотирования № 814 должен содержать механизм такого расчета, с помощью которого «квотируемые организации» смогут просчитать риски от проведения перераспределения, а контролирующие органы — установить отсутствие нарушений установленных показателей на всей территории эксперимента.

При разработке предлагаемой методики необходимо обратить внимание, что при определении результатов эксперимента учитывается снижение совокупного объема выбросов на всей территории эксперимента (городского округа), а не только на отдельных объектах НВОС либо конкретных точках квотирования.

Следовательно, в эффективности работы механизма перераспределения квот и качестве контроля за его реализацией заинтересованы не только «квотируемые организации», но и высшие должностные лица субъекта Российской Федерации (руководители высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации), несущие персональную ответственность за достижение необходимых показателей.

Представляется, что с целью снижения нагрузки на контролирующие органы, а также недопущения вмешательства в рыночные отношения между «квотируемыми организациями», в основе которых лежит принцип свободы договора, при осуществлении взаимозачета квот между объектами НВОС, не влияющими на гигиенические нормативы качества атмосферного воздуха, необходимо исключить сложные процессы согласования и одобрения перераспределения квот. Соблюдение такими организациями установленных нормативов должно обеспечить им право производить взаимозачет с

предварительным уведомлением уполномоченного органа и последующим предоставлением отчета о выполненных мероприятиях по достижению как собственных квот, так и перераспределенных квот выбросов. На наш взгляд, такое уведомление может быть направлено путем включения в план мероприятий по достижению квот выбросов положений о необходимом или возможном взаимозачете квот с иным объектом НВОС, не влияющим в точках квотирования на гигиенические нормативы.

В целях упорядочения и оптимизации процесса контроля со стороны соответствующих органов механизма перераспределения (взаимозачета) также целесообразно внести изменения и в Положение о Межведомственном совете по проведению эксперимента [14], а именно, дополнить п. 3 указанного положения текстом следующего содержания:

«г) рассмотрение вопросов, связанных с согласованием (отказом в согласовании) перераспределения (взаимозачета) квот объектов, оказывающих негативное воздействие на окружающую среду, выбросы приоритетных загрязняющих веществ которых по результатам сводных расчетов хотя бы в одной точке квотирования превышают гигиенические нормативы качества атмосферного воздуха;

д) рассмотрение уведомлений и отчетов о проведении перераспределения (взаимозачета) квот, ведение учета перераспределенных квот выбросов».

Представляется, что только при условии тесного сотрудничества «квотируемых лиц» (к которым, в том числе, относятся организации топливно-энергетического комплекса) и органов законодательной и исполнительной власти возможно обеспечить наиболее эффективное снижение уровня загрязнения атмосферного воздуха и повысить экологический статус (рейтинг) регионов, входящих в эксперимент по квотированию выбросов.

Подводя итог вышесказанному, полагаем, что, предложенные изменения позволят не только обеспечить экологическую безопасность предприятий энергетики путем уменьшения негативного воздействия их объектов на окружающую среду, а именно, атмосферный воздух, но также выступят стимулом для развития теплоэнергетического комплекса, а также иных отраслей промышленности за счет разработки и внедрения новых технологий, позволяющих без снижения эффективности производства снизить количество выбросов загрязняющих веществ в атмосферный воздух.

Помимо изложенного, возможность перераспределения (взаимозачета) между участниками эксперимента квот выбросов позволит избежать либо минимизировать риски неисполнения императивных

требований по снижению выбросов и привлечения виновных лиц к ответственности.

Так, в настоящее время Министерством природных ресурсов и экологии Российской Федерации разработан проект Федерального закона (доработанный текст) «О внесении изменений в Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях в части ответственности за нарушение законодательства о проведении эксперимента по квотированию выбросов загрязняющих веществ в атмосферный воздух» (подготовлен Минприроды России, ID проекта 02/04/07-21/00117556) [15]. Указанным законопроектом предусмотрено введение штрафов за нарушение требований Закона № 195-ФЗ. В частности, недостижение участниками эксперимента установленных квот повлечет наложение штрафов, которые для юридических лиц рассчитываются на основе совокупного размера суммы выручки от реализации всех товаров (работ, услуг) за предшествующий год (но не менее 4 000 000 рублей).

Подобный подход к установлению штрафа столкнулся с критикой. Так, представители РСПП отмечают, что введение оборотных штрафов за нарушение квот может подорвать финансовое положение и нормальную деятельность предприятий [16]. По их мнению, штрафы подобных размеров могут привести в том числе и к снижению инвестиций в сферу экологии, что в последующем может вызвать еще большие экологические проблемы.

Анализ интерактивной карты на сайте Минприроды России указывает на то, что на данный момент на территориях эксперимента уже заметно снижение объемов выбросов. Безусловно, в целях поддержания результатов и исключения недобросовестного отношения к выполнению требований Закона № 195-ФЗ необходимо наличие санкции за виновное неисполнение установленных квот. Тем не менее, помимо применения принципа неотвратимости наказания важен и принцип его соразмерности, а также характер, обстоятельства совершенного нарушения и его опасность для общества. Полагаем возможным и крайне необходимым в условиях существующих реалий пересмотр размеров штрафов, закрепленных в вышеуказанном проекте, и их снижение до реального (объективно допустимого) уровня, позволяющего «квотируемой организации» осуществить мероприятия по снижению объемов выбросов загрязняющих веществ, в том числе путем перераспределения (взаимозачета) квот, после исполнения наказания и выплаты штрафов.

Между тем, на взгляд автора, стоит обратить внимание и на тот факт, что процесс привлечения к административной ответственности, оспаривание принятых решений (постановлений) может

затянуть процесс достижения целей Федерального проекта «Чистый воздух» и осуществления хозяйствующими субъектами необходимого снижения выбросов загрязняющих веществ в атмосферный воздух.

Таким образом, внесение в Правила квотирования № 814 изменений в части дополнения нормами о допустимости перераспределения (взаимозачета) между юридическими лицами квот выбросов позволит достигнуть цели, установленные Президентом Российской Федерации и изложенные в Указе № 204, кардинально снизить уровень загрязнения атмосферного воздуха в крупных промышленных центрах и исключить риск привлечения хозяйствующих субъектов к ответственности за не достижение изначально объективно неисполнимых квот выбросов.

СПИСОК ИСТОЧНИКОВ

1. Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12.12.1993 с изменениями, одобренными в ходе общероссийского голосования 01.07.2020) // Официальный интернет-портал правовой информации <http://www.pravo.gov.ru>, 01.02.2023
2. Указ Президента Российской Федерации № 204 от 07.05.2018 «О национальных целях и стратегических задачах развития Российской Федерации на период до 2024 года» // Официальный интернет-портал правовой информации <http://www.pravo.gov.ru>, 01.02.2023
3. Паспорт национального проекта «Экология» (утв. президиумом Совета при Президенте РФ по стратегическому развитию и национальным проектам, протокол от 24.12.2018 № 16) // Официальный сайт Министерства природных ресурсов и экологии Российской Федерации <http://www.mnr.gov.ru>, 26.01.2023
4. «Паспорт национального проекта «Национальный проект «Экология» (утв. Минприроды России) // Официальный сайт Министерства природных ресурсов и экологии Российской Федерации <https://www.mnr.gov.ru/>, 26.01.2023
5. Федеральный закон от 26.07.2019 № 195-ФЗ (с изменениями и дополнениями от 26.03.2022) «О проведении эксперимента по квотированию выбросов загрязняющих веществ и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в части снижения загрязнения атмосферного воздуха» // Официальный интернет-портал правовой информации <http://www.pravo.gov.ru>, 20.01.2023
6. Федеральный закон от 26.03.2022 № 71-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» // Официальный интернет-портал правовой информации <http://www.pravo.gov.ru>, 05.02.2023
7. Основные направления деятельности Правительства Российской Федерации на период до 2024 года (утв.

- Правительством РФ 29.09.2018, №8028п-П13) // СПС «КонсультантПлюс»
8. Приказ Минприроды России от 29.11.2019 № 814 «Об утверждении правил квотирования выбросов загрязняющих веществ (за исключением радиоактивных веществ) в атмосферный воздух» // Официальный интернет-портал правовой информации <http://www.pravo.gov.ru>, 26.01.2023
 9. Федеральный закон от 10.01.2002 № 7-ФЗ (с изменениями и дополнениями от 14.07.2022) «Об охране окружающей среды» // Собрание законодательства РФ. 14.01.2002. № 2. Ст. 133
 10. См.: URL: <https://www.kommersant.ru/doc/5282815>
 11. См.: URL: <https://www.vedomosti.ru/business/news/2019/04/15/799117-zakonoproekt-zagryaznyayuschih-vibrosoy>; <https://www.interfax.ru/russia/658198>
 12. См.: Радишаускас Т.А. Система торговли квотами как один из методов совершенствования системы природоохранной деятельности в России / Т.А. Радишаускас // Международный научно-исследовательский журнал. 2016. №4 (46). URL: <https://research-journal.org/archive/4-46-2016-april/sistema-torgovli-kvotami-kak-odin-iz-metodov-sovershenstvovaniya-sistemy-prirodooxrannoj-deyatelnosti-v-rossii>, 07.02.2023. DOI: 10.18454/IRJ.2016.46.120
 13. Приказ Минприроды России от 29.11.2019 № 813 «Об утверждении правил проведения сводных расчетов загрязнения атмосферного воздуха, включая их актуализацию» // Официальный интернет-портал правовой информации <http://www.pravo.gov.ru>, 05.02.2023
 14. Приказ Минприроды России от 27.11.2019 № 805 «О межведомственном совете по проведению эксперимента по квотированию выбросов загрязняющих веществ в атмосферный воздух (за исключением радиоактивных веществ) на основании данных сводных расчетов загрязнения атмосферного воздуха» (вместе с «Положением о Межведомственном совете по проведению эксперимента по квотированию выбросов загрязняющих веществ (за исключением радиоактивных веществ) на основании данных сводных расчетов загрязнения атмосферного воздуха») // Официальный интернет-портал правовой информации <http://www.pravo.gov.ru>, 02.02.2023
 15. См.: URL: <https://regulation.gov.ru/>
 16. См.: URL: https://rspp.ru/events/news/biznes-vystupil-protiv-oborotnykh-shtrafov-za-prevyshenie-kvot-na-vybrosy-62d13e9964d4e/?sphrase_id=246399
 - vote) // Official Internet portal of legal information <http://www.pravo.gov.ru>, February 1, 2023.
 2. Decree of the President of the Russian Federation No. 204 of May 7, 2018 On National Goals and Strategic Tasks of the Development of the Russian Federation for the Period up to 2024 // Official Internet portal of legal information <http://www.pravo.gov.ru>, February 1, 2023.
 3. Passport of the Ecology national project (approved by the Presidium of the Council for the Strategic Development and National Projects under the President of the Russian Federation, minutes No. 16 of December 24, 2018) // Official website of the Ministry of Natural Resources and Environment of the Russian Federation <http://www.mnr.gov.ru>, January 26, 2023.
 4. Passport of the Ecology national project (approved by the Ministry of Natural Resources and Environment of Russia) // Official website of the Ministry of Natural Resources and Environment of the Russian Federation <http://www.mnr.gov.ru>, January 26, 2023.
 5. Federal Law No. 195-FZ of July 26, 2019 (as amended and supplemented on March 26, 2022) On Conducting of a Pollutant Emission Permit Allocation Experiment and Amendment of Certain Legal Acts of the Russian Federation in Terms of Reduction in the Atmospheric Air Pollution // Official Internet portal of legal information <http://www.pravo.gov.ru>, January 20, 2023.
 6. Federal Law No. 71-FZ of March 26, 2022 On Amendment of Certain Legal Acts of the Russian Federation // Official Internet portal of legal information <http://www.pravo.gov.ru>, February 5, 2023.
 7. The Key Areas of Activities of the Government of the Russian Federation for the Period up to 2024 (approved by the Government of the Russian Federation, No. 8028п-П13 of September 29, 2018) // ConsultantPlus reference legal system.
 8. Order of the Ministry of Natural Resources and Environment of Russia No. 814 of November 29, 2019 On Approval of Rules for Allocation of Permits for Emission of Pollutants (Except for Radioactive Substances) into the Atmospheric Air // Official Internet portal of legal information <http://www.pravo.gov.ru>, January 26, 2023.
 9. Federal Law No. 7-FZ of January 10, 2002 (as amended and supplemented on July 14, 2022) On Environmental Protection // Official Gazette of the Russian Federation. January 14, 2002. No. 2. Art. 133.
 10. See: URL: <https://www.kommersant.ru/doc/5282815>
 11. See: URL: <https://www.vedomosti.ru/business/news/2019/04/15/799117-zakonoproekt-zagryaznyayuschih-vibrosoy>; <https://www.interfax.ru/russia/658198>
 12. See: Radishauskas T.A. The Permit Trading System as One of the Methods of Improvement of the System of Environmental Activities in Russia / T.A. Radishauskas // International Research Journal. 2016. No. 4 (46). URL: <https://research-journal.org/archive/4-46-2016-april/sistema-torgovli-kvotami-kak-odin-iz-metodov-sovershenstvovaniya>

REFERENCES

1. Constitution of the Russian Federation (adopted on December 12, 1993 by a nationwide vote with amendments approved on July 1, 2020, by an all-Russian

sistemy-prirodooxrannoj-deyatelnosti-v-rossii,
07.02.2023. DOI: 10.18454/IRJ.2016.46.120

13. Order of the Ministry of Natural Resources and Environment of Russia No. 813 of November 29, 2019 On Approval of Rules for Making and Update of Summary Estimates of Atmospheric Air Pollution // Official Internet portal of legal information <http://www.pravo.gov.ru>, February 5, 2023.
14. Order of the Ministry of Natural Resources and Environment of Russia No. 805 of November 27, 2019 On the Inter-Departmental Council for Conducting an Experiment on Allocation of Permits for Emission of Pollutants (Except for Radioactive Substances) into the Atmospheric Air Based on Summary Estimates of Atmospheric Air Pollution (together with the Provision on the Inter-Departmental Council for Conducting an Experiment on Allocation of Permits for Emission of Pollutants (Except for Radioactive Substances) into the Atmospheric Air Based on Summary Estimates of Atmospheric Air Pollution) // Official Internet portal of legal information <http://www.pravo.gov.ru>, February 2, 2023.
15. See: URL: <https://regulation.gov.ru/>
16. See: URL: https://rspp.ru/events/news/biznes-vystupil-protiv-oborotnykh-shtrafov-za-prevyshenie-kvot-na-vybrosy-62d13e9964d4e/?sphrase_id=246399

Сведения об авторе:**Н.В. Голубь**

Ведущий юрист-консульт Блока правовых,
корпоративных и имущественных отношений
АО «Территориальная генерирующая компания № 11»

Authors' information:**N.V. Golub**

Leading Legal Counsel of the Department of Legal,
Corporate and Property Relations at Territorial
Generating Company No. 11, JSC

Поступила в редакцию / Received 20.02.2023

Поступила после рецензирования и доработки / Revised 15.03.2023

Принята к публикации / Accepted 15.03.2023