

ИНСТИТУТ УСТОЙЧИВОГО РАЗВИТИЯ  
ЦЕНТР ЭКОЛОГИЧЕСКОЙ ПОЛИТИКИ РОССИИ  
ОБЩЕСТВЕННАЯ ПАЛАТА РФ

# ЭКОНОМИКА И КЛИМАТ: УЧАСТИЕ РОССИИ В РЕШЕНИИ ГЛОБАЛЬНОЙ ЭКОЛОГИЧЕСКОЙ ПРОБЛЕМЫ

**А.А. Аверченков**

**Ответственный редактор  
В.М. Захаров**

МОСКВА  
2009

УДК 330.15  
ББК 65.27; 26.23  
А 19

При реализации проекта используются средства государственной поддержки, выделенные в качестве гранта в соответствии с распоряжением Президента Российской Федерации от 14 апреля 2008 года № 192-рп

А 19 А.А. Аверченков. Экономика и климат: участие России в решении глобальной экологической проблемы. — М.: ООО «Типография ЛЕВКО», Институт устойчивого развития/Центр экологической политики России, 2009. — 72 с.

ISBN

УДК 330.15  
ББК 65.27; 26.23

ISBN

© А.А. Аверченков, 2009  
© Институт устойчивого развития/Центр экологической  
политики России, 2009

1. Изменение климата является первостепенной геополитической и экономической проблемой 21-го столетия, которая будет занимать все более значимое место в приоритетах политического руководства России и в деятельности органов власти, бизнеса, общественных организаций.

2. Россия подвержена воздействиям экстремальных проявлений изменения климата больше, чем остальные страны Европы и Центральной Азии, причем уязвимость экономики России определяются прежде всего, наличием большого количества территорий с неблагоприятной экологической обстановкой и плохим состоянием инфраструктуры.

3. Переговорный процесс по подготовке нового климатического соглашения является беспрецедентным по комплексности и сложности охватываемых проблем. Изменения экономической парадигмы и перехода к низкоуглеродному развитию ведущих стран мира, включая и Россию, неизбежны.

4. Повышение энергоэффективности экономики и сокращение уровня выбросов парниковых газов имеют критическую важность для средне- и долгосрочной энергетической политики и экономики России, сохранения глобальной конкурентоспособности страны.

5. Необходимо разработать программу поэтапного сокращения в среднесрочной перспективе и рационализации субсидий на использование ископаемого топлива, с одновременным предоставлением мер социальной поддержки населения.

6. Россия сохраняет возможности получить существенные экономические и политические дивиденды от участия в развивающихся международных углеродных рынках. Привлечь инвестиции в повышение эффективности производства и потребления энергии, развитие возобновляемых источников энергии возможно путем запуска работающих процедур утверждения проектов совместного осуществления и введения схемы Целевых Экологических Инвестиций.

7. Неиспользованный резерв национальной квоты прав на выбросы может и должен использоваться не как дополнительная подушка для экстенсивного роста, а для капитализации финансовых механизмов поддержки перехода основных секторов российской экономики к ресурсо- и энергоэффективному развитию.

**8. Целесообразно проработать возможность создания международного финансового механизма использования резерва национальной квоты для обеспечения принятия и выполнения дополнительных обязательств развитыми странами.**

**9. Целесообразно начать подготовку российской национальной системы лимитирования и торговли правами на выбросы парниковых газов, обеспечив ее совместимость с международными углеродными рынками. Цель — создать стимулы предприятиям в снижении выбросов и, соответственно, в повышении энергоэффективности производства рентабельными и гибкими методами.**

**10. Необходимо безотлагательно определить приоритеты, формы и механизмы участия России в качестве донора в предоставлении помощи развивающимся странам по адаптации к изменениям климата.**

# СОДЕРЖАНИЕ

<b>ВВЕДЕНИЕ</b> .....	<b>6</b>
<b>1. ВЗАИМОСВЯЗЬ ПРОБЛЕМ ИЗМЕНЕНИЯ КЛИМАТА, РАЗВИТИЯ ЧЕЛОВЕЧЕСКОГО ПОТЕНЦИАЛА И СОЦИАЛЬНО-ЭКОНОМИЧЕСКОГО РАЗВИТИЯ РОССИИ</b> .....	<b>12</b>
<b>2. ВОЗМОЖНОСТИ ИСПОЛЬЗОВАНИЯ ИНСТРУМЕНТОВ УГЛЕРОДНОГО ФИНАНСИРОВАНИЯ ДЛЯ ПОВЫШЕНИЯ ЭНЕРГОЭФФЕКТИВНОСТИ ЭКОНОМИКИ РОССИИ</b> .....	<b>26</b>
<b>3. ЦЕЛЕВЫЕ ЭКОЛОГИЧЕСКИЕ ИНВЕСТИЦИИ КАК ОРГАНИЗАЦИОННО-ЭКОНОМИЧЕСКИЙ МЕХАНИЗМ ПОВЫШЕНИЯ ЭКОЛОГИЧЕСКОЙ И ЭКОНОМИЧЕСКОЙ ЭФФЕКТИВНОСТИ</b> .....	<b>33</b>
3.1. КОНЦЕПЦИЯ, ПРИНЦИПЫ ФОРМИРОВАНИЯ И ОСНОВНЫЕ ЭЛЕМЕНТЫ СХЕМЫ ЦЕЛЕВЫХ ЭКОЛОГИЧЕСКИХ ИНВЕСТИЦИЙ.....	33
3.2. ПЕРСПЕКТИВЫ СОЗДАНИЯ РОССИЙСКОЙ СХЕМЫ ЦЕЛЕВЫХ ЭКОЛОГИЧЕСКИХ ИНВЕСТИЦИЙ.....	38
3.3. РАЗРАБОТКА ЦЕЛЕВЫХ ЭКОЛОГИЧЕСКИХ ИНВЕСТИЦИЙ КАК ГОСУДАРСТВЕННО-ЧАСТНОГО ПАРТНЕРСТВА И ИНСТРУМЕНТОВ ФИНАНСОВОЙ ПОДДЕРЖКИ ПРОЕКТОВ .....	45
<b>4. УЧАСТИЕ РОССИИ В ФОРМИРОВАНИИ НОВОГО КЛИМАТИЧЕСКОГО РЕЖИМА И УВЕЛИЧЕНИИ ПОМОЩИ РАЗВИВАЮЩИМСЯ СТРАНАМ</b> .....	<b>52</b>
4.1. КЛЮЧЕВЫЕ ВОПРОСЫ ФОРМИРОВАНИЯ НОВОГО КЛИМАТИЧЕСКОГО РЕЖИМА .....	52
4.2. О ВОЗМОЖНОМ МЕХАНИЗМЕ ИСПОЛЬЗОВАНИЯ РЕЗЕРВА ЕУК ДЛЯ ПРИНЯТИЯ ДОПОЛНИТЕЛЬНЫХ ОБЯЗАТЕЛЬСТВ ПО СОКРАЩЕНИЮ ВЫБРОСОВ В НОВОМ КЛИМАТИЧЕСКОМ СОГЛАШЕНИИ .....	60
4.3. СОДЕЙСТВИЕ МЕЖДУНАРОДНОМУ РАЗВИТИЮ В ОБЛАСТИ ИЗМЕНЕНИЯ КЛИМАТА.....	66

# ВВЕДЕНИЕ

Изменение климата является одной из самых острых проблем, стоящих перед нынешним поколением, так как создает угрозу развитию цивилизации, повышению качества жизни миллионов людей. Генеральный Секретарь ООН Пан Ги Мун назвал изменение климата первостепенной геополитической и экономической проблемой 21-го столетия. Выступая на специальном совещании высокого уровня по изменению климата (22 сентября 2009 г.), он подчеркнул, что эта проблема угрожает развитию, миру и процветанию, приведет к нехватке воды, продовольствия и земли, перечеркнет успехи в достижении Целей развития тысячелетия, расширит масштабы нищеты, а также приведет к дестабилизации слабых государств и падению режимов.

Главы государств «Группы двадцати» на Питсбургском саммите (23–25 сентября 2009 г.) приняли важнейшее стратегическое решение по поэтапному сокращению в среднесрочной перспективе и рационализации субсидий, выделяемых на использование неэффективных видов ископаемого топлива, с одновременным предоставлением целевой поддержки беднейшему населению.

В противоположность общераспространенному мнению, Россия также стоит перед лицом серьезных угроз, связанных с изменением климата, причем некоторые из наиболее значительных опасностей уже очевидны. Россия подвержена воздействиям экстремальных проявлений климата больше, чем остальные страны Европы и Центральной Азии, причем уязвимость экономики России определяется, прежде всего, наличием территорий с неблагоприятной экологической обстановкой и плохим состоянием инфраструктуры. Россия уязвима перед лицом изменения климата, но пока это не вызывает тревогу у россиян и в восприятии ими проблемы изменения климата: только 40% населения России считают изменение климата серьезной проблемой (для сравнения, в Турции, Словакии, Болгарии, Чехии, Украине — 70% населения признают серьезность этой проблемы).

Экономические и политические проблемы климатических изменений неизбежно будут занимать все более значимое место

не только в приоритетах политического руководства страны, но и в деятельности большинства правительственных министерств и ведомств, руководителей региональных и муниципальных органов власти, крупных компаний, общественных организаций.

Балийский план действий, принятый Конференцией Сторон РКИК в декабре 2007 г., запустил переговорный процесс по подготовке нового климатического соглашения и его принятию в Копенгагене в декабре 2009 г. Переговорный процесс является беспрецедентным по комплексности и сложности охватываемых проблем, он фокусируется на четырех основных блоках — предотвращение изменения климата, адаптация, технологии и финансирование. Новое соглашение должно будет оказывать серьезное влияние на развитие всех без исключения стран и секторов мирового хозяйства.

К числу вопросов, имеющих особое значение для России в процессе выработки параметров международного климатического режима можно отнести:

- обоснование уровня средне- и долгосрочных количественных обязательств России по сокращению выбросов, в т.ч. механизмов переноса/учета в обязательствах накопленного в 2008–2012 гг. резерва квот;
- позицию относительно приемлемого уровня количественных обязательств США, Евросоюза, Японии, а также Китая и других крупнейших развивающихся стран, роль международной торговли правами на выбросы в выполнении количественных обязательств развитых стран и параметры механизмов гибкости;
- отношение к введению новых международных финансовых механизмов (наднациональных налогов и сборов, привязанных к выбросам парниковых газов или к ВВП на душу населения) для поддержки деятельности развивающихся стран в области адаптации и предотвращения изменений климата.

Президентом Российской Федерации Д.А. Медведевым в июне этого года были обозначены возможные параметры сокращения эмиссии парниковых газов: к 2020 г. — на 10–15% и к 2050 г. — на 50% от уровня 1990 г. В ноябре Президент России объявил более амбициозную цель — сокращение выбросов к 2020 г. на 20–25%. Достижение этих параметров возможно при активном внедрении

энергосберегающих технологий и снижении энергоемкости валового внутреннего продукта (в промышленности, электроэнергетике, ЖКХ, в других секторах) на 40% по отношению к 2007 г. Показатель 2050 года может быть достигнут при максимальном использовании потенциала энергосбережения и реализации специальных мер на национальном уровне по ограничению выбросов парниковых газов.

Проблема обоснования и интерпретации жесткости климатических обязательств может в перспективе приобрести важное экономическое значение, т.к. некоторые страны (например, США) рассматривают введение специальных таможенных пошлин на энергоемкие импортируемые товары в зависимости от жесткости обязательств и внутренних мер страны-импортера по предотвращению изменения климата. Одной из приоритетных задач российской делегации на переговорах является обоснование объявленных количественных параметров сокращения выбросов и убеждение партнеров по переговорам, а также международной и российской общественности в том, что Россия взяла достойные обязательства, требующие серьезных усилий.

Количественные параметры страновых обязательств по сокращению выбросов, конечно, очень важны для заключения нового глобального соглашения, но при этом на второй план не должны отходить политика, меры, инструменты достижения этих количественных параметров. К сожалению, большинство участников переговорного процесса (и Россия здесь не исключение) не предъявили четких стратегий и планов достижения своих целей. Одной из главных задач и для российского правительства и для неправительственных организаций и бизнеса должно стать осознание неизбежного изменения экономической парадигмы и перехода к низкоуглеродному развитию страны.

Повышение энергоэффективности экономики и сокращение уровня выбросов парниковых газов принципиально важно для средне- и долгосрочной энергетической политики и экономики России. Это обусловлено тем, что страна имеет высокую удельную энергоемкость экономики, превышающую вдвое аналогичный среднемировой показатель, в 2,3 раза — удельную энергоемкость в США и в 3 раза — в развитых странах Европы и в Японии. Высокая удельная энергоемкость снижает конкурентоспособность товаропроизводителей, требует привлечения дополнительных финансо-



вых затрат на энергообеспечение страны, обуславливает наличие значительного объема выбросов вредных веществ и парниковых газов в окружающую природную среду и увеличивает расходование невозобновляемых природных топливных ресурсов, прежде всего углеводородов. Нехватка энергии может стать существенным фактором сдерживания экономического роста страны и уже остро ощущается в крупных городах. Инвестиции в сбережение первичной энергии в РФ составляют не более 10–15% от величины инвестиций в создание новых генерирующих мощностей

Данные проблемы встанут особенно остро в условиях мирового финансового кризиса и экономического спада, когда необходимо изыскивать и вовлекать все имеющиеся ресурсы для оптимизации расходов государства и бизнеса. Повышение энергоэффективности является таким ресурсом, однако барьеры, связанные с недостатком мотивации, информации и координации, опыта финансирования энергосберегающих проектов, сдерживают реализацию потенциала энергосбережения в стране.

Россия сохраняет возможности получить существенные экономические и политические дивиденды от участия в развивающихся международных углеродных рынках путем прямой продажи части накопленного резерва квоты и путем участия российских компаний в проектах совместного осуществления (ПСО) в рамках механизмов Киотского Протокола. Россия заинтересована в широкомасштабном привлечении современных технологий в области производства и потребления энергии и, поэтому, должна рассматривать торговлю выбросами как инструмент привлечения новых технологий, технических и организационных ноу-хау в российскую экономику.

Бизнес сообщество ждет от Правительства России запуска работающих процедур утверждения ПСО, которые представляют собой особый рыночный механизм поддержки и стимулирования проектов, направленных на сокращение потребления энергии и снижения выбросов парниковых газов. Сегодня в условиях кризиса доверия речь должна идти об утверждении и содействии реализации всех российских ПСО, удовлетворяющих международным процедурам. В конечном итоге, эти проекты несут иностранные инвестиции в экономику России и Правительство не должно терять репутацию у иностранных инвесторов (не только углеродных), продолжая откладывать рассмотрение этих проектов под различными предлогами.

Другой возможностью привлечения нужных сейчас инвестиций является использование схемы Целевых Экологических Инвестиций (ЦЭИ), впервые предложенной российской делегацией еще в 2000 г. на Шестой конференции Сторон РКИК в Гааге. Схема ЦЭИ представляет собой инновационный финансовый механизм, основанный на добровольном обязательстве реинвестировать доходы, полученные Россией от продажи излишков национальной квоты, в проекты по повышению энергоэффективности производства и потребления энергии, развитию возобновляемых источников энергии.

По экспертным оценкам, неиспользованная российская квота на выбросы парниковых газов в первом бюджетном периоде Киотского протокола может составить порядка 5–6 млрд т CO<sub>2</sub>-эквивалента в зависимости от сценариев экономического развития и энергосбережения. Очевидно, что на такой объем не будет спроса и при самом благоприятном развитии событий Россия сможет продать только небольшую часть резерва по схеме ЦЭИ, тем не менее, это может стимулировать привлечение серьезных инвестиционных ресурсов. Например, продажа 100 млн т CO<sub>2</sub> по схеме ЦЭИ может послужить финансовым рычагом для реализации инвестиционных проектов стоимостью порядка 4 млрд евро и позволит обеспечить сокращение выбросов за период 2010–2020 гг. в объеме, эквивалентном проданной части квоты.

Неиспользованный резерв национальной квоты прав на выбросы может и должен использоваться не как дополнительная подушка для экстенсивного роста, а для капитализации финансовых механизмов поддержки перехода основных секторов российской экономики к ресурсо- и энергоэффективному развитию. Необходимо добиваться сохранения права России на использование (возможно даже за пределами 2020 г.) избытка квоты на выбросы парниковых газов, получаемого за период 2008–2012 гг. Резерв квоты — это экономический и политический актив страны, он не должен быть просто потерян. Сохранение этого права должно четко увязываться с жесткостью количественных обязательств на следующий период.

Помимо ЕС, где региональная система торговли правами на выбросы действует с 2005 г., большинство ведущих стран мира (США, Япония, Австралия, Новая Зеландия) готовятся к введению внутренней торговли правами на выбросы парниковых газов. Ев-

ропейский Союз предполагает создание к 2015 г. единого рынка прав на выбросы в рамках стран-членов Организации экономического сотрудничества и развития. Россия также должна начать подготовку национальной системы торговли и механизмов ее совместимости с международными углеродными рынками. Цель — создать стимулы предприятиям в снижении выбросов и, соответственно, в повышении энергоэффективности производства рентабельными и гибкими методами.

В целом, высока вероятность того, что частью готовящегося климатического соглашения будет учреждение в ближайшие 4–5 лет новых глобальных финансовых механизмов помощи развивающимся странам в адаптации к климатическим изменениям. Можно ожидать, что Россия как член «Группы восьми» должна будет выступить в роли донора. Уровень финансового вклада может варьировать весьма значительно в зависимости от выбранной модели финансового механизма и его целевого объема. Некоторые предложения, выдвинутые странами в ходе переговоров, предполагают возможность отчисления части глобальных сборов в национальные фонды адаптации и предотвращения изменения климата. В этой связи целесообразно определить приоритеты, формы и механизмы участия России в качестве донора в глобальных климатических инициативах, исходя из возможностей их применения в странах-союзниках по СНГ, нуждающихся в помощи со стороны России. Россия, могла бы предложить программу содействия и помощи странам Кавказа и Центральной Азии в адаптации и смягчении последствий изменения климата. Целесообразно также рассмотреть возможность создания региональной системы торговли правами на выбросы.

# 1. ВЗАИМОСВЯЗЬ ПРОБЛЕМ ИЗМЕНЕНИЯ КЛИМАТА, РАЗВИТИЯ ЧЕЛОВЕЧЕСКОГО ПОТЕНЦИАЛА И СОЦИАЛЬНО-ЭКОНОМИЧЕСКОГО РАЗВИТИЯ РОССИИ

Данные Всемирной метеорологической организации (ВМО) говорят об аномально быстром росте среднегодовой температуры в последние десятилетия. За всю историю прямых инструментальных наблюдений никогда не было столь длительного и сильного потепления.

Наиболее достоверные, полные и качественные результаты наблюдений за изменением климата приводятся в Четвертом докладе (2007 г.) Межправительственной группы экспертов по изменению климата (МГЭИК) — научного межправительственного органа, образованного ВМО и Программой ООН по окружающей среде. В соответствии с этими данными, изменение климатической системы — неоспоримый факт, что очевидно из наблюдений за повышением глобальной средней температуры воздуха и океанов, широко распространенным таянием снега и льда, повышением глобального среднего уровня моря. Глобальные концентрации основных парниковых газов — углекислого газа, метана и закиси азота в атмосфере заметно повысились в результате деятельности человека с 1750 г. и сейчас далеко превосходят допромышленные значения, определенные по кернам льда, охватывающим многие тысячи лет.

Глобальное повышение концентрации углекислого газа, вносящего наибольший вклад в изменение климата, обусловлено, в основном, использованием ископаемых видов топлива и изменениями в землепользовании, а повышение концентрации метана и закиси азота вызвано, преимущественно, сельским хозяйством. Годовые темпы роста концентрации углекислого газа за последние 10 лет (средний темп за 1995–2005 годы — 1,9 ppm в год) выше, чем с начала непрерывных прямых атмосферных измерений (среднее за 1960–2005 годы: 1,4 ppm в год). Объем выбросов углекис-

лого газа увеличился в среднем с 6,4 ГтС в год в 1990-е годы до 7,2 ГтС в год в 2000–2005 годах.

Изменение климата является одной из самых острых проблем, стоящих перед нынешним поколением, так как создает реальную угрозу развитию человеческого потенциала, повышению качества жизни. Генеральный Секретарь ООН Пан Ги Мун назвал изменение климата первостепенной геополитической и экономической проблемой 21-го столетия. Выступая на специальном совещании высокого уровня по изменению климата (22 сентября 2009 г.), он подчеркнул, что эта проблема угрожает развитию, миру и процветанию, приведет к нехватке воды, продовольствия и земли, перечеркнет успехи в достижении Целей развития тысячелетия, расширит масштабы нищеты, а также приведет к дестабилизации слабых государств и падению режимов.

В большинстве развивающихся стран миллионы наиболее бедных людей мира уже испытывают на себе негативные воздействия климатических изменений. Всё возрастающее влияние засух, набравших мощь бурь и ураганов, наводнений, и ухудшение качества окружающей среды становятся всё более мощными преградами для усилий бедных людей мира по созданию лучших условий жизни для себя и своих детей.

В Докладе о развитии человека в 2007/2008<sup>1</sup> гг., подготовленного Программой развития ООН, показано, что без принятия немедленных мер изменение климата сведёт на нет все усилия мирового сообщества по борьбе с бедностью. Изменения климата поднимают фундаментальные вопросы о социальной справедливости, равенстве и человеческих правах применительно ко всем странам и поколениям. В то же время, многие развивающиеся страны опасаются ввода ограничений на реализацию критически важных для них программ развития энергетики, равно как и установления новых правил, которые могут сдерживать удовлетворение их многочисленных потребностей — от создания инфраструктуры до развития предпринимательства.

---

<sup>1</sup> Доклад о развитии человека 2007/2008. Борьба с изменениями климата: человеческая солидарность в разделенном мире. — М: Издательство «Весь мир», 2007. — 400 с.

Выделено пять основных мультипликаторов риска регресса в развитии человека в связи с климатическими изменениями:

- снижение производительности в сельском хозяйстве: климатические изменения могут привести к увеличению на 600 млн человек, страдающих от острого недоедания к 2080 г.;
- рост необеспеченности водой: к 2080 г. число людей, страдающих от нехватки воды в мире, может возрасти на 1,8 млрд человек;
- повышенная опасность затопления прибрежных областей и экстремальных метеорологических явлений: масштабное перемещение людей в таких странах, как Бангладеш, Египет и Вьетнам, а также затопление ряда малых островных государств; увеличение числа людей, страдающих от прибрежных наводнений, до 180–320 млн человек;
- крах экосистем: 20–30% видов будет угрожать высокий риск исчезновения при превышении дополнительного потепления на 3°C;
- повышение угрозы для здоровья: дополнительно 200–400 млн человек могут подвергнуться повышенному риску заболевания малярией.

Важнейшим выводом доклада является тезис, что борьба против климатических изменений может и должна быть выиграна, так как человечество обладает достаточными финансовыми ресурсами и технологическими возможностями. Главным барьером остается недостаток политической воли к сотрудничеству.

В обзоре «Доклад о мировом развитии 2010: Развитие и изменение климата<sup>2</sup>», опубликованном Всемирным банком в конце октября 2009 г., подчеркивается, что для развивающихся стран и стран с переходной экономикой существует возможность гибкого низкоуглеродного роста, хотя более бедным странам понадобится финансовая и техническая помощь со стороны стран с высоким уровнем доходов для поддержания климата в устойчивом состоянии. Развитые страны несут ответственность за большую часть допущенных в прошлом выбросов парниковых газов и за большой объем выбросов на душу населения. Как утверждает в Докладе,

---

<sup>2</sup> Доклад о мировом развитии 2010: Развитие и изменение климата. Всемирный банк, Вашингтон, 2009. — 40 с.

создание мира, “противодействующего изменению климата”, возможно уже в наше время, однако осуществление столь масштабной трансформации диктует необходимость действовать немедленно, действовать совместно и действовать иначе, чем прежде.

Странам необходимо приступить к реализации мер именно сейчас, так как мы сегодня строим электростанции, водохранилища, здания, транспортные системы и города, которые, весьма вероятно, будут существовать на протяжении следующих 50 и более лет. Инновационные технологии и сорта сельскохозяйственных культур, которые сегодня внедряются в пилотном режиме, могут сформировать источники энергии и продовольствия, способные удовлетворить потребности еще трехмиллиардов человек к 2050 году.

Странам необходимо действовать сообща, так как ни одна страна не может находиться в стороне от проблем, связанных с изменением климата, и глобальное сотрудничество является жизненно важным для повышения энергоэффективности, разработки и внедрения низкоуглеродных технологий и развития альтернативных источников энергии.

Странам необходимо действовать иными способами, так как ведение дел привычными методами может привести мир к потенциально катастрофическому пути с неприемлемыми издержками для развития.

Лидеры ведущих экономик мира на форуме в Аквиле (Италия, 9–10 июля 2009 г.) подтвердили, что изменение климата представляет собой реальную опасность, требует чрезвычайного глобального ответа, и этот ответ должен учитывать приоритеты экономического и социального развития развивающихся стран. Движение к низкоуглеродной экономике является возможностью для содействия непрерывному экономическому росту и устойчивому развитию; необходимо срочное развертывание наиболее низкзатратных трансформационных чистых энергетических технологий; ответ должен включать равноценное внимание, как к смягчению последствий, так и к адаптации.

Главы государств «Группы двадцати» на Питсбургском саммите (23–25 сентября 2009 г.) приняли важнейшее стратегическое решение по поэтапному сокращению в среднесрочной перспективе и рационализации субсидий, выделяемых на использование неэф-

фактивных видов ископаемого топлива, с одновременным предоставлением целевой поддержки беднейшему населению. Неэффективные топливные субсидии являются одним из главных барьеров, препятствующих инвестированию в экологически чистые источники энергии. Ликвидация этих субсидий может дать примерно 10% глобальных выбросов парниковых газов.

В аналитическом докладе Всемирного банка «Адаптация к изменению климата в Европе и Центральной Азии»<sup>3</sup> показано, что страны Европы и Центральной Азии подвержены значительной угрозе в связи с изменением климата. Причем уязвимость к изменению климата стран региона усугубляется ненадлежащим управлением природоохранными мероприятиями в течение многих десятилетий и неудовлетворительным состоянием значительной части инфраструктуры региона. Кроме того, многие страны Европы и Центральной Азии относятся к числу наименее энергоэффективных стран мира, что еще в большей степени подрывает способность стран региона противостоять рискам, связанным с изменением климата.

Даже те страны и сектора, которые могли бы извлечь выгоды от изменения климата, не располагают достаточными возможностями для этого. Многие специалисты склонны считать, что более теплый климат и обильные осадки в северо-восточных странах Европы и Центральной Азии (Казахстане, России и Украине) открывают новые возможности для сектора сельского хозяйства. Однако, низкая результативность сельского хозяйства в странах региона на сегодняшний день, эффективность и производительность которого существенно ниже уровня стран Западной Европы, во многом ограничивает потенциал использования новых возможностей.

В противоположность общераспространенному мнению, Россия сама стоит перед лицом серьезных угроз, связанных с изменением климата, причем некоторые из наиболее значительных опасностей уже очевидны.

«Татарстан из-за засухи остался без урожая. Аномальная жара уничтожила 98 процентов посевов. С мая по настоящее время не выпало ни капли дождя. В республике введен режим чрезвычайной ситуации, подсчитываются убытки... Потери

<sup>3</sup> Адаптация к изменению климата в Европе и Центральной Азии. Всемирный банк, 2009. Адрес сайта: [www.worldbank.org/eca](http://www.worldbank.org/eca).



колхозов республики, только по предварительным подсчётам, около 2 млрд рублей. Председатели пострадавших хозяйств заявляют о срыве следующей посевной. Потому что хранилища будут пусты и зерна на посадку просто не будет...

От засухи пострадали 23 района Татарстана, погибла почти половина всего урожая. Без работы останется большинство сотрудников колхозов, например, механизаторы, которым просто нечего будет делать во время уборки...

Подобная катастрофическая ситуация в сельском хозяйстве сохраняется по всему Среднему Поволжью. В колхозах ждут государственной помощи, потому как региональные бюджеты вряд ли смогут выдержать миллиардные затраты по предотвращению цепной реакции, вызванной продолжительной засухой.»

Прямой эфир: ВЕСТИ/ВЕСТИ FM, 20 июля 2009 г.

Россия подвержена воздействиям экстремальных проявлений климата больше, чем остальные страны Европы и Центральной Азии. Такой вывод можно сделать на основе указанной выше публикации Всемирного банка, а также данных Оценочного доклада об изменениях климата и их последствиях на территории Российской Федерации, подготовленном специалистами научных учреждений Росгидромета и Российской академии наук, высших учебных заведений страны<sup>4</sup>. Данные климатических наблюдений государственной гидрометеорологической сети и научные публикации российских и зарубежных ученых по проблеме изменений климата и их последствий, подтверждают значимое воздействие изменений климата на природную среду и социально-экономическую деятельность Российской Федерации как в целом по стране, так и применительно к ее отдельным регионам.

Большая часть территории России находится в области значительного наблюдаемого и прогнозируемого изменения климата. При этом, вследствие значительных природообусловленных особенностей изменения климата на территории России проявляются, и будут проявляться в дальнейшем крайне неравномерно.

---

<sup>4</sup> Оценочный доклад об изменениях климата и их последствиях на территории Российской Федерации: Общее резюме. Росгидромет, 2008 г.

Более теплая погода и прочие факторы, связанные с изменением климата, неблагоприятно сказываются на здоровье людей. Возвращаются давно побежденная малярия, а также некоторые, уже ставшие редкими инфекционные болезни. Помимо заболеваний, связанных с более теплой погодой (малярия, желудочно-кишечные заболевания и клещевой энцефалит), прогнозируется рост заболеваний, связанных с наводнениями (например, дизентерия). В Москве в 2001 г. смерть сотен людей связывали с аномальной жарой, и в будущем такие периоды необычайно жаркой погоды будут случаться гораздо чаще.

В России наблюдаются повышение температуры, изменение гидрологических режимов и увеличение числа таких экстремальных природных явлений, как наводнения, аномальная жара, ураганные ветры, лесные пожары, а также таяние арктических льдов и вечной мерзлоты. При повышении уровня океана на 10 см к 2050–2070 гг. может быть затоплена значительная часть территории Санкт-Петербурга, Ямала, при росте на 20 см — под угрозу затопления попадают части Архангельской и Мурманской областей, ряд других территорий страны. Уже сейчас резко возросла частота стихийных бедствий и связанные с ними расходы. А концентрации парниковых газов в атмосфере позволяют с уверенностью сказать, что в будущем произойдут аналогичные или еще более значительные изменения, даже если глобальные выбросы CO<sub>2</sub> будут полностью прекращены.

Прогнозируется ускорение процесса таяния морского ледяного покрова и вечной мерзлоты. В Арктике темпы повышения температуры примерно в два раза выше среднемирового значения, что оказывает значительное воздействие на арктический ледяной покров, тундру и вечную мерзлоту. К середине века площадь ледяного покрова в сентябре (когда его размер минимален) сократится на 40%. Как показывают некоторые модели, к концу века Арктика будет совершенно свободна от ледяного покрова в летний период. Граница вечной мерзлоты в России уже отступает, и, согласно прогнозам, к 2050 г. глубина сезонного оттаивания увеличится на 30–50%. Добывающая промышленность в российском секторе Арктики и Сибири столкнется с дополнительными техническими трудностями. Потенциальная опасность угрожает расположенным в особо чувствительных к повышению температуры зонах с пре-

рывистой толщей многолетней мерзлоты объектам энергетической инфраструктуры и поселениям. Дальнейшее таяние вечной мерзлоты может нанести ущерб еще более крупным объектам, например, нефтехранилищам. Для того чтобы не допустить увеличения числа разрывов нефте-и газопроводов, потребуется разработка специальных технических проектов.

Повышение температуры и изменение гидрологических режимов уже сейчас оказывают отрицательное воздействие на лесное и сельское хозяйство России. В сочетании с более ранним таянием снега и сухим, жарким летом экстремальные явления привели к значительным потерям и деградации лесов. В России только в 2003 г. из-за пожаров погибли 20 млн гектаров леса. Кроме того, благодаря потеплению климата вредные насекомые и растения могут мигрировать дальше на север. Что касается сельского хозяйства, то неоднозначные или неопределенные последствия прогнозируются для центральных районов России и Поволжья.

Россия крайне уязвима перед лицом изменения климата, но пока это не вызывает тревогу у россиян и в восприятии ими проблемы изменения климата: только 40% населения России считают изменение климата серьезной проблемой (в Турции — 70% населения).

Важным шагом в осознании экономической, социальной и экологической значимости проблемы явилась подготовка проекта Климатической Доктрины Российской Федерации, основные положения которой были рассмотрены и одобрены на заседании Правительства Российской Федерации 23 апреля 2009 г.<sup>5</sup>

Климатическая Доктрина — это политическая декларация государства, определяющая отношение Российской Федерации к климатическим изменениям, и задающая систему мер по адаптации экономики к текущему и ожидаемому изменению климата, которая должна быть учтена в Программе социально-экономического развития России на период до 2020 г.

Проект Климатической Доктрины официально признает преимущественно антропогенный характер текущего изменения климата и то, что негативное влияние климатических изменений в России

---

<sup>5</sup> Проект Климатической Доктрины был размещен на сайте МПР России для комментариев заинтересованных лиц: <http://www.mnr.gov.ru/part/?act=more&id=3569&pid=1059>.

гораздо сильнее позитивного, особенно в будущем. Нужно не только адаптироваться, но и снижать выбросы. При этом действовать должны все: федеральные и региональные органы власти и управления, население, общественность, средства массовой информации и образовательные учреждения.

Особое внимание в Климатической Доктрине уделено развитию потенциала отечественной климатической науки, которая, по мнению авторитетных экспертов, нуждается в серьезной государственной поддержке.

«Начиная с 90-х годов, российская климатическая наука, в основном, жила достижениями предшествующих десятилетий. На сегодняшний день этот ресурс практически исчерпан, а перспективы его восполнения, мягко говоря, скромны. Можно констатировать, что к началу XXI века РФ утратила лидирующие позиции в мировой науке о климате...

Исправить сложившееся положение возможно лишь с помощью государственного управления наиболее актуальными климатическими исследованиями.»

В.М. Катцов, В.П. Мелешко, С.С. Чичерин. Изменение климата и национальная безопасность Российской Федерации. Право и безопасность, 2007, № 1–2, с. 29–37.

Объективное информационное освещение проблем, связанных с изменениями климата и его последствиями, включая популяризацию научных знаний в этой области, в том числе в средствах массовой информации, должно войти в число приоритетов политики Российской Федерации в области климата. Важной составляющей является воспитание у населения экологической культуры. Осведомленность всех заинтересованных сторон — высших должностных лиц, органов государственного управления, деловых кругов, институтов гражданского общества, населения — по вопросам изменений климата и их влияния на жизнь человека и общества, на окружающую среду является одним из важнейших факторов успешного формирования и эффективной реализации политики Российской Федерации в области климата в интересах нынешнего и будущих поколений.

К сожалению, несмотря на одобрение основных положений проекта Климатической Доктрины Правительством России еще в апреле 2009 г., по состоянию на середину ноября документ все еще не был подписан. Принятие Климатической Доктрины до конференции в Копенгагене явилось бы сильным сигналом международному сообществу о приверженности России общим усилиям по предотвращению климатических изменений.

Правительство России рассматривает реализацию климатической политики в тесной взаимосвязи с планами повышения энергетической эффективности экономики.

МОСКВА, 23 апреля 2009 г. — РИА Новости. Россия должна разработать и внедрить современные экологические стандарты и задать новые требования к технологическому уровню российской экономики, заявил премьер-министр РФ Владимир Путин на заседании правительства в четверг, где рассматривается проект Климатической Доктрины, представленной Минприроды.

По его словам, на базе положений Климатической Доктрины необходимо сформулировать сугубо конкретную программу действий.

«Это касается внедрения ресурсно- и энергосберегающих технологий, повышения энергоэффективности отечественной экономики. У нас должны появиться современные экологические стандарты, системы мониторинга и исследования климатических процессов... То есть, в конечном счете, мы должны задать новые, более высокие требования и к технологическому уровню российской экономики в целом, и работать по отдельным отраслям, и, что особенно важно, к условиям и качеству жизни наших граждан» — сказал В.В. Путин.

Повышение энергоэффективности экономики и сокращение уровня выбросов парниковых газов имеют большую важность для средне- и долгосрочной энергетической политики и экономики России, поскольку страна имеет весьма высокую удельную энергоемкость экономики, превышающую вдвое аналогичный среднемировой показатель, в 2,3 раза — удельную энергоемкость в США и в 3 раза — в развитых странах Европы и в Японии.

Возрастают трудности в обеспечении внутреннего и внешних рынков энергией в должном объеме. В частности, можно отметить следующие тенденции:

- внутреннее энергопотребление начинает опережать внутреннее энергоснабжение;
- потребности прибыльных экспортных рынков возрастают;
- темпы нефте- и газодобычи замедляются.

Высокая удельная энергоемкость снижает конкурентоспособность товаропроизводителей, требует привлечения дополнительных финансовых затрат на энергообеспечение страны, обуславливает наличие значительного объема выбросов вредных веществ и парниковых газов в окружающую природную среду и увеличивает расходование невозобновляемых природных топливных ресурсов, прежде всего углеводородов. Нехватка энергии может стать существенным фактором сдерживания экономического роста страны и уже остро ощущается в крупных городах.

Данные проблемы встают особенно остро в условиях финансового кризиса и экономического спада, когда необходимо изыскивать и вовлекать все имеющиеся ресурсы для оптимизации расходов государства и бизнеса. Повышение энергоэффективности является таким ресурсом, однако барьеры, связанные с недостатком мотивации, информации и координации, опыта финансирования энергосберегающих проектов, сдерживают реализацию потенциала энергосбережения в стране.

Усиливается экономическое значение международных мер стимулирования и принуждения к повышению энергоэффективности. Ведущие страны рассматривают введение протекционистских мер (таможенных пошлин) против энергоемкой зарубежной продукции с высокими удельными выбросами парниковых газов при ее производстве. Применение заградительных «зеленых» пошлин может серьезно снизить конкурентоспособность российских компаний — экспортеров металла, целлюлозы, ряда других товаров.

Инвестиции в повышение энергоэффективности способны в значительной мере решить проблему энергообеспечения в масштабах России и характеризуются экономической эффективностью. Так, капитальные затраты по сбережению одной тонны первичной энергии в Российской Федерации равны в среднем 10–15% от

величины капитальных затрат, необходимых для создания новых энергоснабжающих мощностей.

Одной из важнейших задач, стоящих перед страной, является модернизация устаревшей инфраструктуры и некоторых отраслей промышленности. В первую очередь, необходимо реализовать организационно-управленческий потенциал энергосбережения, прежде всего, в общественном секторе. Введение лимитов на топливно-энергетические ресурсы и другие жесткие меры по экономии энергии являются наиболее простым способом сокращения расходов бюджета и снижения нагрузки на окружающую среду.

Совет Федерации 18 ноября 2009 года одобрил Закон «Об энергосбережении и повышении энергетической эффективности и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации». Основные положения законопроекта — это своего рода преграды энергорасточительству.

К числу важнейших нововведений относится обязанность органов государственной власти, органов местного самоуправления, собственников зданий, а также жилых домов до 1 января 2011 г. завершить работу по оснащению зданий приборами учета энергоресурсов.

Статья 11 Закона посвящена вопросам обеспечения энергоэффективности зданий, строений, сооружений. В ней определяются требования энергоэффективности к названным объектам на этапе их проектирования, строительства, капитального ремонта, реконструкции и эксплуатации. Переходные положения законопроекта устанавливают особенности применения этих норм к документам на здания, строения, сооружения, находящиеся в той или иной стадии их создания.

Закон также установил требования к обороту отдельных товаров, назначение которых предполагает использование энергетических ресурсов. В частности, импортные и отечественные товары должны содержать информацию о классе их энергетической эффективности в технической документации, прилагаемой к этим товарам, в их маркировке, на этикетках. Это требование распространяется на следующие товары: бытовые энергопотребляющие устройства — с 1 января 2011 г.; компьютеры и, другие электронные устройства и организационная техника — с 1 января 2012 г.; иные товары — с

даты, установленной правительством РФ. С 1 января 2011 г. к обороту на территории РФ не допускаются электрические лампы накаливания мощностью 100 Вт и более. С 1 января 2013 г. может быть введен запрет на оборот электроламп мощностью 75 Вт и более, а с 1 января 2014 г. — ламп мощностью 25 Вт и более.

Деятельность региональных и муниципальных властей в области энергосбережения и повышения энергоэффективности должна основываться на соответствующих программах, которые должны быть приняты до 1 августа 2010 г. Требования к ним содержатся непосредственно в законе и могут дополняться Правительством РФ.

Закон также даст развитие нормам действующего законодательства в области энергетического обследования. Руководителям организаций, подлежащих обязательному энергообследованию, вменено в обязанность организовать и провести первый энергоаудит в период со дня вступления в силу федерального закона до конца 2012 г., а последующие энергоаудиты — не реже чем один раз каждые 5 лет.

В перечень организаций, для которых проведение энергетического обследования является обязательным, входят органы государственной власти, органы местного самоуправления, наделенные правами юридических лиц, организации с участием государства или муниципального образования и организации, осуществляющие регулируемые виды деятельности. Кроме того, обязательному энергоаудиту подлежат организации, совокупные затраты которых на потребление природного газа, дизельного и иного топлива, мазута, тепловой энергии, угля, электрической энергии превышают десять миллионов рублей в год.

Обязательным официальным документом о результатах обследования является энергетический паспорт, содержащий информацию об объеме используемых энергетических ресурсов и о его изменении, показателях энергетической эффективности, величине потерь переданных энергетических ресурсов, потенциале энергосбережения и типовых мероприятиях по энергосбережению и повышению энергетической эффективности. Сведения из энергетических паспортов войдут в государственную информационную систему в области энергосбережения и повышения энергетической эффективности. Эти меры, в первую очередь, направлены на сни-



жение показателей энергоемкости при потреблении, производстве или передаче энергии.

Действия, направленные на энергосбережение и повышение энергоэффективности, осуществляются на основании энергосервисных договоров (контрактов), договоров купли-продажи, поставки, передачи энергоресурса, включают в себя условия энергосервисных договоров (контрактов). В законе определяется предмет названных соглашений между заказчиком и подрядчиком, их обязательные условия.

Отдельная глава закона посвящена господдержке в области энергосбережения и повышения энергоэффективности. В частности, предусматривается возможность возмещения части затрат на уплату процентов по кредитам, займам, полученным в российских банках на осуществление инвестиционной деятельности, реализацию инвестиционных проектов в этой области. Также предлагается возможность софинансирования государством расходных обязательств субъектов РФ и муниципальных образований в пределах средств, предусмотренных законом о бюджете на соответствующий финансовый год.

Стимулирование опережающего развития возобновляемых источников энергии путем введения надбавок к цене и создания рынка «зеленых» сертификатов — важное направление ликвидировать технологическое и институциональное отставание России, как от развитых, так и от развивающихся стран. Кроме того, это и важное направление повышения устойчивости и экономичности энергообеспечения удаленных районов.

Можно сделать вывод, что у России имеется достаточно оснований для движения к низкоуглеродной экономике и для отражения подобной цели в национальной стратегии экономического развития на период 2020–2030 гг.

## 2. ВОЗМОЖНОСТИ ИСПОЛЬЗОВАНИЯ ИНСТРУМЕНТОВ УГЛЕРОДНОГО ФИНАНСИРОВАНИЯ ДЛЯ ПОВЫШЕНИЯ ЭНЕРГОЭФФЕКТИВНОСТИ ЭКОНОМИКИ РОССИИ

Киотский Протокол (КП) к Рамочной Конвенции ООН по изменению климата (РКИК) является одним из тех международных соглашений в области охраны окружающей среды, по которому Российская Федерация может претендовать на роль мирового лидера в выполнении основных обязательств. Россия успешно выполняет институциональные требования, и с огромным запасом выполняет свои количественные обязательства по ограничению выбросов парниковых газов в период 2008–2012 гг.

После объявленного в марте 2001 года решения США не участвовать в КП, это международное соглашение могло вступить в силу только при условии его ратификации Российской Федерацией. Россия определяла судьбу Киотского Протокола и российская ратификация оказалась в центре борьбы различных политических сил, как внешних, так и внутренних. В конечном итоге руководство России приняло решение о ратификации договора, однако ожесточенная борьба не прошла даром: «информационная война» в средствах массовой информации создала негативной имидж КП у части общественности и политического руководства страны. В результате, это затормозило деятельность Правительства России по созданию нормативной базы по подготовке и реализации проектов совместного осуществления, что затруднило выход российских компаний на международный углеродный рынок. Фактический отказ России от участия в углеродном рынке создал угрозу упущенной выгоды в десятки млрд евро.

У России в обозримом будущем заведомо больше резервов по снижению выбросов с приемлемыми затратами, чем у развитых стран. При реализации энергосберегающего (инновационного) сценария, предполагающего активное внедрение энергосберегающих технологий и развития возобновляемых источников энергии, сокращение выбросов парниковых газов в 2020 году по отношению к 1990 году составит порядка 15%. Это означает гораздо более комфортное выполнение сопоставимых количественных ограничений выбросов, чем у большинства стран, Приложение 1.

Киотский протокол создал международный углеродный рынок с весьма специфическими инструментами стимулирования выполнения мероприятий, ведущих к сокращению выбросов парниковых газов. В рамках КП существуют три гибких механизма для достижения целевых значений в области сокращения выбросов:

- механизм чистого развития, МЧР (Статья 12), система торговли проектными сокращениями выбросов между развитыми странами, имеющими количественные обязательства по сокращению выбросов в период 2008–2012 гг., и развивающимися странами, не имеющими количественных обязательств;
- проекты совместного осуществления, ПСО (Статья 6), система торговли проектными сокращениями выбросов между развитыми странами;
- международная торговля выбросами, МТВ (Статья 17).

Имеются два альтернативных варианта участия в механизме совместного осуществления — ПСО по варианту 1 (Track 1) и ПСО по варианту 2 (Track 2).

ПСО по варианту 1 предполагает утверждение проектов национальными ведомствами при отсутствии внешнего международного надзора. При этом, страна должна полностью соответствовать следующим согласованным условиям: целевым значениям выбросов парниковых газов в рамках КП (для Российской Федерации — уровень выбросов в 2008–2012 гг. не должен превышать базового уровня 1990 г.); и институциональным требованиям. Последние включают: определение национального объема «единицами установленного количества обязательств» (ЕУК), создание национальной системы учета парниковых газов, ежегодное (начиная с 1990 г.) представление национальных реестров парниковых газов в Секретариат Рамочной конвенции ООН по изменению климата, а

также создание национального Реестра и национальных процедур одобрения и реализации проектов СО.

ПСО по варианту 2 предполагает проведение процесса внешнего утверждения проекта Наблюдательным комитетом по СО (НКСО) Рамочной конвенции ООН по изменению климата. Согласно процедурам деятельности НКСО, проекты СО утверждаются данным Комитетом, если они уже были утверждены принимающей страной.

Россия располагает обширным потенциалом привлечения дополнительных инвестиций в развитие энергетики, металлургии, коммунального хозяйства, лесного и других секторов экономики путем участия в ПСО в соответствии со статьей 6 Киотского Протокола. Этот потенциал создает базу для последовательного сокращения эмиссии и увеличения поглощения парниковых газов (в том числе, и в последующие периоды после 2012 года) и эффективного достижения целей Киотского протокола и РКИК.

Россия получила право на участие в международной торговле выбросами в рамках ПСО по варианту 1 с 20 июня 2008 г. Министерство экономического развития РФ (МЭР) является ведомством, которое координирует процесс утверждения проектов ПСО в РФ<sup>6</sup>. Российские процедуры ПСО разработаны как универсальные процедуры для Варианта 1 и Варианта 2. Соответствующая нормативная база, утвержденная МЭР и согласованная с Министерством юстиции, в том числе, включает Положение и персональный состав Комиссии по рассмотрению проектов СО. В состав комиссии входят 9 высокопоставленных официальных лиц, включая сотрудников заинтересованных министерств. МЭР детализировало процедуры разработки и реализации проектов СО, оно также отвечает за подготовку решений о распределении квот на выбросы между секторами экономики. Национальные процедуры в области проектов СО включают в себя следующие требования:

- для проектов СО федеральными министерствами и ведомствами был установлен первоначальный национальный лимит в размере 300 млн т СО<sub>2</sub>-экв.:

---

<sup>6</sup> Распоряжение Правительства РФ № 332 (июнь 2007 г.) об утверждении и контроле за ходом выполнения проектов, реализуемых в соответствии со Статьей 6 Киотского протокола к Рамочной конвенции ООН об изменении климата.

- сокращения выбросов (СВ), достигнутые до 2008 г., не признаются в рамках национальных процедур в области СО;
- сокращения выбросов могут производиться проектами не ранее 1 января 2008 г. и не позднее 31 декабря 2012 г.;
- инициатор проекта должен представить в МЭР экспертное заключение, подписанное одной из пяти уполномоченных компаний. Данное заключение должно удостоверять, что проект соответствует национальному законодательству в области СО и процедурам КП;
- проекты СО должны соответствовать целевым показателям эффективности проекта (разрабатываются федеральными министерствами и ведомствами или участниками проекта с утверждением другими министерствами).

По состоянию на ноябрь 2009 г. в России подготовлено более 100 проектов с общим ожидаемым сокращением выбросов свыше 200 млн тонн  $\text{CO}_2$ -экв. (за период с 2008 по 2012 гг.). По этому показателю Россия является абсолютным мировым лидером, потенциально занимая более 60% соответствующего сегмента углеродного рынка. Более 30 проектов совместного осуществления с общим потенциалом сокращения выбросов 84,5 млн тонн  $\text{CO}_2$ -экв. было подано на утверждение в МЭР. Среди них проекты таких ведущих российских компаний, как Роснефть, Саматлорнефтегаз, СУЭК, ТГК-4, Уральская сталь, Куйбышевазот, Череповецазот, Кирово-Чепецкий химкомбинат, Архангельский ЦБК, Онежский ЛДК, Лесозавод-25 и других.

К сожалению, ни один из этих проектов не был рассмотрен в установленном порядке Комиссией, созданной МЭР с участием других федеральных органов исполнительной власти, и не внесен на утверждение в Правительство Российской Федерации.

Бизнес сообщество было недовольно сложившейся ситуацией и требовало от Правительства России запуска работающих процедур утверждения ПСО. Проекты совместного осуществления рассматриваются бизнес сообществом как необходимая поддержка государством тех компаний, которые вкладывают или вкладывали в недавнем прошлом средства в модернизацию производства, повышение энергоэффективности, использование биотоплива и других возобновляемых источников энергии.

Постановлением Правительства Российской Федерации от 28 октября 2009 г. № 843 «О мерах по реализации статьи 6 Киотского протокола к Рамочной конвенции ООН об изменении климата» прежний порядок, установленный постановлением Правительства Российской Федерации от 28 мая 2007 г. № 332, был отменен. Утверждено новое Положение о реализации статьи 6 Киотского протокола к Рамочной конвенции ООН об изменении климата. Наиболее важными изменениями являются следующие:

- функция одобрения ПСО передана от Правительства РФ в МЭР;
- полномочия по участию в действиях, ведущих к получению, передаче или приобретению единиц сокращения выбросов парниковых газов, возложены на ОАО «Акционерный коммерческий Сберегательный банк Российской Федерации», который назван оператором углеродных единиц;
- установлено, что оператор углеродных единиц обеспечивает финансирование деятельности, связанной с передачей и приобретением углеродных единиц, за счет средств, поступивших от операций с углеродными единицами, осуществляемых на договорной основе;
- установлено, что проектная документация, входящая в состав заявки на утверждение проектов ПСО, принятой Минэкономразвития России до вступления в силу нового порядка, подлежит передаче оператору углеродных единиц на основании обращения заявителя для участия в конкурсном отборе;
- Министерству экономического развития Российской Федерации поручено разработать и утвердить порядок определения предельного размера платы по договорам на осуществление Сбербанком операций с углеродными единицами.

Хотя данное решение Правительства явно запоздало, оно содержит ряд, безусловно, положительных моментов: сокращение межведомственных согласований и количества документов к заявке, определение порядка введения ЕСВ в обращение, изъятие положения о нормативных показателях эффективности ПСО. В то же время, некоторые новшества вызывают озабоченность у участников ПСО:

- введение конкурсной процедуры отбора проектов;
- участие Сбербанка в проведении конкурса и отборе проектов;

- введение ограничения для иностранных компаний на участие в регистрации ПСО;
- не ясна возможность реализации программных проектов совместного осуществления.

В целом, пока не ясно, будет ли новый порядок работать в интересах участников ПСО и стимулировать реализацию инвестиционных проектов по энергосбережению и развитию возобновляемых источников энергии, приводящих к снижению выбросов парниковых газов.

При подготовке КП наличие механизма международной торговли правами на выбросы являлось ключевым условием принятия и выполнения жестких количественных обязательств рядом развитых стран (США, Канада, Япония, некоторые члены ЕС). К сожалению, отказ Канады выполнять обязательства по КП и отказ США от участия в КП радикально сократили масштабы торговли выбросами и перспективы России получить серьезные доходы от торговли. Однако в будущем международный углеродный рынок рассматривается в качестве важного инструмента масштабного перелива финансовых ресурсов развивающимся странам, содействующего передаче прогрессивных технологий в области производства и потребления энергии.

Россия сохраняет возможности получить существенные экономические и политические дивиденды от участия в развивающихся международных углеродных рынках путем прямой продажи части накопленного резерва квоты и путем участия российских компаний в проектах совместного осуществления. В интересах России — максимальное снятие барьеров и ограничений в международной торговле правами на выбросы парниковых газов с целью оптимизации общих расходов на борьбу с изменениями климата и поддержание темпов экономического роста. Прогнозируемый рост спроса на углеродные сертификаты и увеличение международной торговли может рассматриваться в качестве одного из основных критериев приемлемости будущего режима (и количественных обязательств основных стран) для России.

Другой возможностью привлечения нужных сейчас инвестиций является использование схемы целевых экологических инвестиций (ЦЭИ), впервые предложенной российской делегацией еще в

2000 году на Шестой конференции Сторон РКИК в Гааге. Схема ЦЭИ представляет собой инновационный финансовый механизм, основанный на добровольном обязательстве реинвестировать доходы, полученные Россией от продажи излишков национальной квоты, в проекты по повышению энергоэффективности производства и потребления энергии, развитию возобновляемых источников энергии.



### 3. ЦЕЛЕВЫЕ ЭКОЛОГИЧЕСКИЕ ИНВЕСТИЦИИ КАК ОРГАНИЗАЦИОННО- ЭКОНОМИЧЕСКИЙ МЕХАНИЗМ ПОВЫШЕНИЯ ЭКОЛОГИЧЕСКОЙ И ЭКОНОМИЧЕСКОЙ ЭФФЕКТИВНОСТИ<sup>7</sup>

#### 3.1. КОНЦЕПЦИЯ, ПРИНЦИПЫ ФОРМИРОВАНИЯ И ОСНОВНЫЕ ЭЛЕМЕНТЫ СХЕМЫ ЦЕЛЕВЫХ ЭКОЛОГИЧЕСКИХ ИНВЕСТИЦИЙ

Статьей 17 Киотского протокола к Рамочной конвенции ООН об изменении климата устанавливается механизм переуступки между государствами, включенными в Приложение 2 к Конвенции части-ми установленных для них обязательств по сокращению выбросов парниковых газов – ЕУК.

Многие страны-члены ЕС-15, а также Канада и Япония вышли на уровень выбросов, превышающий соответствующие целевые значения в рамках КП. В дополнение к внутренним мерам, эти страны планируют использовать гибкие механизмы для достижения целевых значений. Вместе с тем, ожидается, что страны с переходной экономикой (Украина, Россия и ряд других государств Центральной и Восточной Европы) будут обладать значительными излишками ЕУК. Это создает возможности для торговли, выгодной и для промышленно развитых стран, и для стран с переходной экономикой, а также возможности для привлечения средств для реализации продавцами экологических программ и проектов выработки экологически чистой энергии.

---

<sup>7</sup> Глава 3 написана совместно с Анатолием Аверченковым, аспирантом Московского государственного горного университета.

Можно говорить о появлении в распоряжении правительств некоторых стран специфического актива в виде прав на выбросы парниковых газов общей стоимостью в несколько десятков млрд евро. Этот актив, при разумном подходе к его получению и использованию, может послужить обладающим им странам в качестве инструмента привлечения инвестиций в прогрессивные экологически более чистые технологии в энергетике, промышленности, коммунальном хозяйстве и других отраслях.

Спрос на ЕУК подвержен значительным колебаниям в зависимости от таких факторов, как: способность стран-членов ЕС взаимно компенсировать превышение их выбросов; уровень приверженности Канады выполнению количественных обязательств в рамках КП; степени активности участия РФ в процессе МТВ. Речь идет о быстро растущем и во многом неизведанном углеродном рынке, в рамках которого, по прогнозам, потенциальное предложение на продажу излишков ЕУК (имеющихся странах Центральной и Восточной Европы) будет не менее, чем в 5–6 раз превосходить спрос. На данном этапе спрос на ЕУК и форвардной торговли является ограниченным. Венгрия, Чехия, Украина, Латвия, входящие в группу наиболее передовых стран — потенциальных продавцов, ввели соответствующее национальное законодательство и активно ведут переговоры с рядом покупателей относительно проведения пилотных сделок.

Некоторые страны — потенциальные покупатели (например, Нидерланды, Финляндия, Испания, Австрия и Япония) подтвердили свою принципиальную заинтересованность в приобретении ЕУК. В то же время, этими странами выражается обеспокоенность угрозой, что масштабная торговля ЕУК может поставить под угрозу экологическую эффективность КП.

Для повышения экологической результативности международной торговли правами на выбросы Россия еще в 2001 г. предложила странам направлять доходы, полученные от продажи излишков национальных квот, для финансирования модернизации устаревшей инфраструктуры в энергетике или внедрения эффективных и результативных стратегий борьбы с загрязнением окружающей среды. За прошедшее время эта идея привлекла внимание многих стран, были проработаны содержательные, методические и институциональные основы нового финансового механизма, получившего название «схема целевых экологиче-

ских инвестиций» (ЦЭИ). В последние месяцы было объявлено о заключении несколькими странами сделок по схеме ЦЭИ. К сожалению, до сих пор сама Россия не продвинулась в подготовке к практической реализации этого механизма.

Практически все потенциальные страны-покупатели заявили, что они будут приобретать для выполнения обязательств по Киотскому Протоколу не любые единицы установленного количества, а только те, которые могут считаться «зелеными/экологическими», т.е. вносящими дополнительный вклад в сокращение выбросов. Хотя и не существует универсального определения ЦЭИ, под этим обычно понимается тот или иной механизм реинвестирования доходов от продажи ЕУК в проекты, приводящие к реальному и измеряемому сокращению выбросов в стране.

Киотский Протокол не содержит в себе ни предписаний о создании ЦЭИ, ни их определений. Таким образом, схемы ЦЭИ носят добровольный характер и могут принимать различные формы. Схемы ЦЭИ могут основываться на сделках, по которым проведены специальные переговоры, или предусматривать институционализированные схемы. ЦЭИ обеспечивают принимающим странам доступ к дополнительному финансированию проектов или программ, которые, как правило, ориентированы на сдерживание роста углеродных выбросов, повышение энергоэффективности и развитие возобновляемых источников энергии, на повышение качества окружающей среды, а также на адаптацию к изменениям климата.

В основу построения ЦЭИ положен принцип предварительной продажи государством единиц установленного количества путем заключения двухсторонних соглашений со страной-покупателем, в которых могут обговариваться особые условия поддержки инвестиционных проектов за счет средств полученных от продажи сокращений. Схема целевых экологических инвестиций сводится к построению эффективной системы государственной поддержки в форме дотаций или выделения субсидий и возвратных кредитов на основе принципов соинвестирования инвестиционных проектов, за счет средств полученных от продажи единиц установленного количества.

Накоплен опыт применения схем целевых экологических инвестиций в странах Восточной Европы.

Венгрия располагает примерно 100 млн ЕУК, которые могут быть проданы. Эта страна является лидером в развитии ЦЭИ. В Венгрии принята серьезная законодательная база в области создания ЦЭИ, которая включает соответствующий закон (2007) и Постановление Правительства. Закон 2007 г. устанавливает, что доходы от «установления» ЕУК или иных единиц согласно КП «должны быть направлены на финансирование деятельности...направленной на сокращение национальных выбросов ПГ, на повышение уровня удаления ПГ и на адаптацию к последствиям изменения климата». Соответствующее Постановление Правительства дополнительно устанавливает, что продажа Венгрией своих ЕУК «должна быть направлена...на функционирование схемы ЦЭИ», и определяет процедуры расходования соответствующих средств для достижения природоохранных целей.

Венгрия подписала с Японией Меморандумы о взаимопонимании в части передачи ЕУК в рамках ЦЭИ. Позднее со стороны ЕБРР было объявлено о его намерении приобрести до 10–15 млн ЕУК у Венгрии в целях перепродажи прав Ирландии и Испании для достижения ими целевых значений согласно КП. При этом со стороны ЕБРР было заявлено, что полученные Венгрией доходы должны быть направлены на повышение энергоэффективности жилого сектора. В сентябре 2008 г. Венгрия заключила с Бельгией первую в мире сделку по продаже 2 млн т в рамках ЦЭИ и с Испанией по продаже 6 млн т.

Украина обладает вторым по размеру после РФ потенциальным излишком ЕУК — более 2,2 млрд т. Украина предприняла ряд энергичных шагов по созданию ЦЭИ, включая образование национального Агентства экологических инвестиций. Кроме того, в 2008 г. Правительство Украины издало соответствующее постановление. Украина продала 30 млн ЕУК Японии, ведет переговоры о продаже 250–300 млн ЕУК частным компаниям, подписала меморандум о намерении с ЕБРР. ЕБРР сотрудничает с Украиной в рамках Многостороннего фонда углеродных кредитов в целях поддержки участия Украины в схеме ЦЭИ. Речь идет о выявлении приоритетных направлений для реализации крупномасштабных проектов в области ветровой энергии, возобновляемой энергии, шахтного метана, модернизации газотранспортных и газораспределительных сетей, очистки сточных вод и муниципального теплоснабжения.

Латвия ведет переговоры с заинтересованными покупателями с середины 2006 г. о продаже примерно 40 млн тонн ЕУК, при этом определено 18 типов мероприятий по «экологическому оздоровлению».

Чешская Республика, способная предложить на продажу примерно 100 млн ЕУК, продала 40 млн ЕУК Японии, подписала меморандум о намерении с МБРР, а также с Данией и Австрией.

Польша (потенциал — 500–700 млн ЕУК) подписала меморандумы о намерении продать ЕУК с МБРР, Австрией, Бельгией, Данией, Испанией, Канадой, Японией.

Болгария обладает излишками ЕУК порядка 150 млн т. Хотя Болгария одной из первых приступила к развитию ЦЭИ, в связи с изменениями в Правительстве прогресс в подготовке ЦЭИ не был достигнут, хотя в последнее время правительством рассматривается возможность продажи ЕУК по схеме ЦЭИ.

Румыния. Согласно текущим экспертным оценкам Румыния располагает излишками ЕУК в размере примерно 250–400 млн т. Согласно принятому Румынией Национальному плану действий в связи с изменением климата, страна намерена осуществить сделку по схеме ЦЭИ в течение 2008–2009 гг. Данный документ также определяет конкретные направления инвестирования средств от продажи ЕУК — повышение энергоэффективности, развитие ВИЭ и утилизация свалочного газа.

С учетом приведенного выше краткого обзора можно обозначить ряд первоначальных выводов, которые будут полезными при разработке схемы ЦЭИ для России.

Во-первых, налицо спрос на ЕУК, предлагаемые странами Центральной и Восточной Европы по схеме ЦЭИ.

Во-вторых, многие страны Центральной и Восточной Европы опережают РФ в вопросах планирования и создания ЦЭИ, уже осуществлены несколько сделок и активно готовятся следующие.

В-третьих, институциональные особенности построения национальных схем организации ЦЭИ носят индивидуальный характер; общим условием построения системы государственной поддержки инвестиционных проектов является выявление основных направлений деятельности и преимущественных секторов экономики, а также критериев отбора проектов.

Несмотря на активную подготовительную работу в странах Центральной и Восточной Европы, пока рано говорить о появлении общепризнанной модели закона или программы в области ЦЭИ. Тогда как Венгрия и Латвия предпочли ввести в действие комплексную правовую схему, ряд других стран идут по пути использования существующих государственных структур или законов для осуществления пилотных сделок по ЕУК.

Очевидно, дизайн российской схемы ЦЭИ, должен будет отличаться от ЦЭИ в других странах, основываться на поставленных при ее создании целях и задачах и учитывать особенности российского законодательства и приоритетов экономической политики.

### 3.2. ПЕРСПЕКТИВЫ СОЗДАНИЯ РОССИЙСКОЙ СХЕМЫ ЦЕЛЕВЫХ ЭКОЛОГИЧЕСКИХ ИНВЕСТИЦИЙ

По экспертным оценкам, неиспользованная российская квота на выбросы парниковых газов в первом бюджетном периоде КП может составить порядка 5–6 млрд т  $\text{CO}_2$ -эквивалента в зависимости от сценариев экономического развития и энергосбережения. Очевидно, что на такой объем не будет спроса и при самом благоприятном развитии событий Россия сможет продать только небольшую часть резерва по схеме ЦЭИ. Тем не менее, это может стимулировать привлечение серьезных инвестиционных ресурсов. Например, продажа 100 млн т  $\text{CO}_2$  по схеме ЦЭИ может послужить финансовым рычагом для реализации инвестиционных проектов стоимостью порядка 4 млрд евро и позволит обеспечить сокращение выбросов за период 2010–2020 годы в объеме, эквивалентном проданной части квоты.

Обладая большим резервом национальной квоты, Россия могла бы стать одним из основных участников международной торговли правами на выбросы парниковых газов, в том числе по схеме ЦЭИ. Очевидно, рынок ЕУК будет высококонкурентным, и какие-то страны смогут получить выгоды от участия в этом рынке, а какие-то страны не смогут конвертировать свой актив в реальные доходы. Чтобы быть конкурентоспособной, Россия, по — видимому, должна предложить такую схему ЦЭИ, которая обеспечит инвестирование

доходов от ЕУК в «суперэкологичные» проекты, к числу которых можно отнести:

- повышение энергоэффективности производства и потребления энергии,
- развитие возобновляемых источников энергии,
- модернизация и реконструкция систем теплоснабжения.

Известно, что расходы на охрану окружающей среды в России (составляющие менее 0,5% от ВВП) ниже, чем в других развитых странах. Реализация ЦЭИ может сыграть роль катализатора в увеличении объема природоохранных инвестиций в государственном и частном секторе. Реализация ЦЭИ в России может стать локомотивом глубокой модернизации системы управления окружающей средой, обеспечивая дополнительные экологические выгоды и институциональные инновации. Кроме того, ЦЭИ могут рассматриваться в качестве инструмента внедрения новых подходов к управлению окружающей средой в России, которые приносят дополнительные экологические результаты и институциональные инновации:

- применение инновационных экономических механизмов, например, прямых грантов, грантов по результатам деятельности, гарантий, льготных кредитов;
- новые процедуры мониторинга и верификации экологических результатов для проектов ЦЭИ с участием третьих сторон;
- открытость и прозрачность процедур распределения доходов, полученных от реализации ЦЭИ, и верификации результатов проектов;
- совершенствование корпоративных СУОС.

Можно ожидать активной подготовки несколько пилотных операций по схеме ЦЭИ во исполнение распоряжения Правительства России № 884-р от 27 июня 2009 г., которым Минэкономразвития России с участием МИД России и Сбербанк России поручено провести переговоры с уполномоченными национальными органами заинтересованных государств об участии в торговле выбросами парниковых газов. Сбербанк России данным распоряжением определен уполномоченной организацией для осуществления пилотных проектов по «торговле выбросами» в целях реализации статьи 17 Киотского Протокола.

Принятое распоряжение Правительства РФ является важным шагом в направлении создания институциональной основы для формулирования и обеспечения реализации политики управления национальной квотой, принятия и реализации конкретных финансовых и инвестиционных инициатив.

В случае принятия политического решения по стратегической целесообразности активного участия России в международном углеродном рынке, российские компании и финансовые институты могут довольно быстро выйти на этот рынок и подготовить проекты по повышению энергоэффективности производства, которые одновременно приводят к сокращению выбросов парниковых газов.

Резервирование ЕУК на период после 2012 г. некоторыми экспертами и принимающими решения лицами рассматривается как более выгодная стратегия, чем немедленная продажа. Эта позиция основывается на нескольких соображениях. Во-первых, перенос квоты на период после 2012 г. позволит сохранить возможности для экстенсивного экономического роста. Во-вторых, откладывание операций с ЕУК на несколько лет позволит Правительству:

- получить лучшую цену ЕУК;
- избежать операционных рисков и ошибок;
- извлечь уроки из опыта других стран.

Однако резервирование ЕУК имеет серьезные отрицательные моменты, которые, на наш взгляд, перевешивают достоинства.

Прежде всего, неясны перспективы международной торговли в случае не продления Киотского Протокола на второй период. Резервирование ЕУК может быть равносильно «упущенной выгоде». Кроме того, резервирование ЕУК не создает стимулов для энергосбережения, развития ВИЭ и других мер по повышению энергоэффективности российской экономики, поставленных в число приоритетов национального развития. Более того, резервирование ЕУК можно рассматривать как временная мера, позволяющая продолжать энерго- неэффективное развитие

ЦЭИ обладает важным преимуществом над резервированием ЕУК, т.к. позволяет реализовать меры, приводящие к устойчивому снижению выбросов парниковых газов не только в период 2008–2012 гг, но и на перспективу. Это создаст более благоприятные условия России на переговорах по будущим количествен-



ным обязательствам стран по ограничению выбросов парниковых газов.

Реализация ЦЭИ помимо получения дополнительных финансовых доходов позволит безотлагательно приступить к реализации мер по повышению энергоэффективности и развитию возобновляемых источников энергии (ВИЭ), а также позволит привлечь прогрессивные технологии, управленческие и организационные знания. Можно утверждать, что ЦЭИ — инструмент снижения долгосрочной потребности в энергии в ряде секторов экономики. Обмен ЕУК на предусмотренные сделками инвестиции должен быть осуществлен к окончанию срока действия обязательств по Киотскому протоколу. При этом, однако, ввиду ожидаемых объемов сделок, а также возможностей по освоению и реализации, которыми располагают продавцы, реализация экологических мероприятий возможна в течение нескольких лет после наступления 2012 г.

К настоящему времени выявлены приоритетные отрасли и сектора, обладающие наибольшим потенциалом энергосбережения и сокращения выбросов парниковых газов:

*Муниципальный/коммунальный сектор* — возможные программы: модернизация системы муниципального теплоснабжения; повышение энергоэффективности установок по очистке выбросов и полигонов для захоронения отходов; повышение эффективности эксплуатации и изменение топливной структуры муниципального транспорта.

*Нефтегазовый сектор* — значительный потенциал сокращения выбросов ПГ, в том числе за счет сокращения объема факельного сжигания, сокращения утечек в системах газопередачи и газораспределения, модернизации компрессорных станций, внедрения турбодетандеров.

*Тепловая энергетика* — существуют значительные потребности и возможности в части сокращения выбросов ПГ и повышения эффективности тепловой энергетике. Согласно оценкам, в ближайшие 10 лет Россия израсходует несколько миллиардов долл. США для этих целей; частично данные средства могут быть изысканы за счет торговли углеродными выбросами.

*Угледобыча* — потребление угля в РФ может удвоиться в ближайшие 10 лет, что, с одной стороны, значительно увеличит уровень

выбросов ПГ, однако также создаст возможности для поддержки отрасли за счет углеродного финансирования. Угольная отрасль характеризуется огромным потенциалом сокращения выбросов метана, в частности, путем отбора шахтного метана и пластового метана и их использования для выработки энергии.

*Развитие возобновляемых источников энергии.* В России создана нормативная база для развития национальной системы ВИЭ, включая поправки в федеральное законодательство об электроэнергетике.

В отличие от стран Центральной и Восточной Европы, пытающихся заранее создать комплексную законодательную базу для функционирования схемы ЦЭИ, маловероятно, что Россия займется созданием комплексной правовой базы на первом этапе. Наиболее эффективным методом является подготовка одной или двух двусторонних пилотных сделок в рамках ЦЭИ на основании межправительственных соглашений.

Для успешного осуществления торговли ЕУК с другими странами, России необходимо создать прозрачную и надежную ЦЭИ, в рамках которой получаемые доходы будут направляться на финансирование проектов экономического развития из категории экологически безопасных и сопровождающихся низкими углеродными выбросами. Как указано выше, опыт других стран указывает на отсутствие единой доминирующей модели создания подобной схемы. При этом очевидно, что российская ЦЭИ должна учитывать особенности национальной правовой и институциональной системы.

С учетом того, что решение правовых вопросов потребует времени, тогда как России следует стремительно продвигаться вперед, возможна реализация нескольких пилотных проектов для апробации подходов и использования их результатов для создания институциональной базы.

Институциональная структура и подход к выбору проектов и инструмента использования доходов (например, в виде гранта, кредита и т.д.) будут существенно различаться в зависимости от того, на какие программы будет ориентирована деятельность. В рамках пилотного проекта Правительство сможет сосредоточить внимание на самых основных моментах.

В странах Центральной и Восточной Европы и Украине	В России
<p>1 шаг: Политическое решение об управлении ЕУК, одобрение критериев расходования средств</p> <p>2 шаг: Учреждение ЦЭИ (Правовое и организационное)</p> <p>3 шаг: Поиск покупателей</p> <p>4 шаг: Меморандум и контракт на поставку ЕУК</p> <p>5 шаг: Оплата и передача ЕУК</p> <p>6 шаг: Отбор проектов и программ для поддержки ЦЭИ</p> <p>7 шаг: Финансирование проектов</p> <p>8 шаг: Верификация результатов ЦЭИ и отчетность</p>	<p>1 шаг: Выбор приоритетных секторов для поддержки в рамках ЦЭИ</p> <p>2 шаг: Выбор российских участников и формирование портфеля проектов</p> <p>3 шаг: Поиск заинтересованных партнеров/покупателей ЕУК</p> <p>4 шаг: Меморандум и контракт на пилотную сделку по реализации ЦЭИ</p> <p>5 шаг: Реализация проектов под финансовое обеспечение контрактом на ЦЭИ</p> <p>6 шаг: Верификация результатов ЦЭИ и отчетность</p> <p>7 шаг: Реализация пилотной сделки по ЦЭИ (Оплата и передача ЕУК)</p> <p>8 шаг: Политическое решение об управлении ЕУК в России и учреждении ЦЭИ</p>

Одна из ключевых задач ЦЭИ состоит в определении сферы основных интересов РФ и наличия общих интересов с потенциальными покупателями. Возможно инициировать незамедлительную подготовку пилотных сделок по ЕУК/ЦЭИ в области повышения энергоэффективности и развития возобновляемых источников энергии. На рисунках 1 и 2 приведены вероятные организационная и правовая схемы ЦЭИ, предусматривающие участие Всемирного банка в качестве агента-посредника, снижающего риски участвующих сторон и отвечающего за обеспечение экологических и финансовых результатов операции.

Предложенная схема ЦЭИ также предусматривает участие оператора ЦЭИ, являющегося агентом Правительства России и действующего на основе Договора поручения. Оператор ЦЭИ, в роли которого может выступить один из государственных банков или другое финансовое учреждение, будет обеспечивать трастовое управление новым активом в соответствии с установленными доверителем специальными процедурами подготовки и реализации проектов.

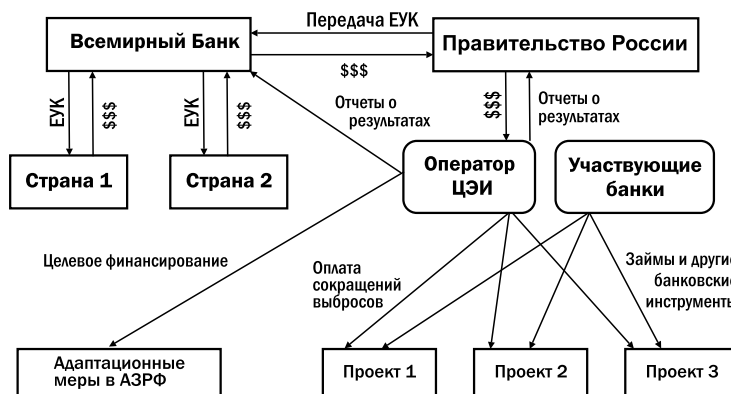


Рис. 1. Возможная схема ЦЭИ с участием Всемирного банка и российского оператора



Рис. 2. Правовая основа реализации ЦЭИ

### 3.3. РАЗРАБОТКА ЦЕЛЕВЫХ ЭКОЛОГИЧЕСКИХ ИНВЕСТИЦИЙ КАК ГОСУДАРСТВЕННО-ЧАСТНОГО ПАРТНЕРСТВА И ИНСТРУМЕНТОВ ФИНАНСОВОЙ ПОДДЕРЖКИ ПРОЕКТОВ

Построение схемы ЦЭИ в России сводится к построению эффективной системы государственной поддержки в форме дотаций или выделения субсидий и возвратных кредитов, построенной на принципах частно-государственного партнерства, при этом устанавливаются критерии и целевые показатели для проектов, претендующих на получение поддержки, а также устанавливаются нормативы ведения и предоставления отчетности о достигнутых результатах.

Распределение государственной поддержки должно производиться на конкурсной основе, при этом отбор проектов должен осуществляться на базе запланированных целевых показателей реализации проектов.

К числу основных задач формирования механизма ЦЭИ и его применения для поддержки проектов по повышению энергоэффективности можно отнести:

- создание стимулов предприятиям для инвестирования в проекты по повышению энергоэффективности и развитию ВИЭ;
- стимулирование привлечения прогрессивных технологий и организационно-экономических решений (кредитное проектное финансирование, публичное задание экологических целей, мониторинг и документирование результатов);
- максимизация экологического эффекта схемы ЦЭИ (измеряемого отношением проданных единиц установленного количества прав на выбросы к объему выбросов, предполагаемых к сокращению в результате реинвестирования выручки от продажи);
- обеспечение доступа предприятий к кредитным ресурсам на приемлемых условиях.

На основе сравнительного анализа альтернативных организационных и правовых вариантов формирования целевых инвестиций обоснована целесообразность использования схемы в виде частно — государственного партнерства с участием Правительства России, финансового института-оператора и предприятий — ини-

циаторов инвестиционных энергосберегающих проектов. При этом государство может оказывать финансовую поддержку предприятиям в виде косвенной субсидии, предоставляемой для понижения ставки по кредиту уполномоченного оператора — коммерческого банка, и прямой субсидии по тем проектам, которые имеют высокий уровень сокращения выбросов парниковых газов.

Ключевыми элементами предлагаемого организационно — экономического механизма являются: определение основных критериев и требований к проектам, претендующих на получение поддержки в рамках предлагаемого механизма. Схема взаимодействия Правительства и банка-оператора при реализации организационно — экономического механизма приведена на рис. 3.



**Рис. 3. Общая схема взаимодействия Правительства и банка-оператора при реализации организационно — экономического механизма поддержки энергосберегающих проектов**

Процедура реализации разработанного организационно — экономического механизма целевых инвестиций предусматривает несколько последовательных этапов.

Должны быть установлены критерии экологической и экономической эффективности для предприятий и проектов, претендующих на получение поддержки в виде льготного кредита, а также параметры финансовых инструментов поддержки.

По аналогии с инструментами, применяемыми в других формах государственно-частного партнерства (например, Российская программа организации инвестиций в оздоровление окружающей

среды, субсидии по автокредитам), можно предположить принятие следующих параметров поддержки:

- льготный кредит (2/3 или 1/2 ставки рефинансирования, которая равна 12,5%) на 7 лет при 2-х летнем льготном сроке погашения основной суммы кредита;
- льготный кредит должен покрывать не более 80% стоимости инвестиций, при этом должно обеспечиваться положительное значение притока средств в проект (нарастающим итогом) для всех лет реализации проекта, в т.ч. в первый год.

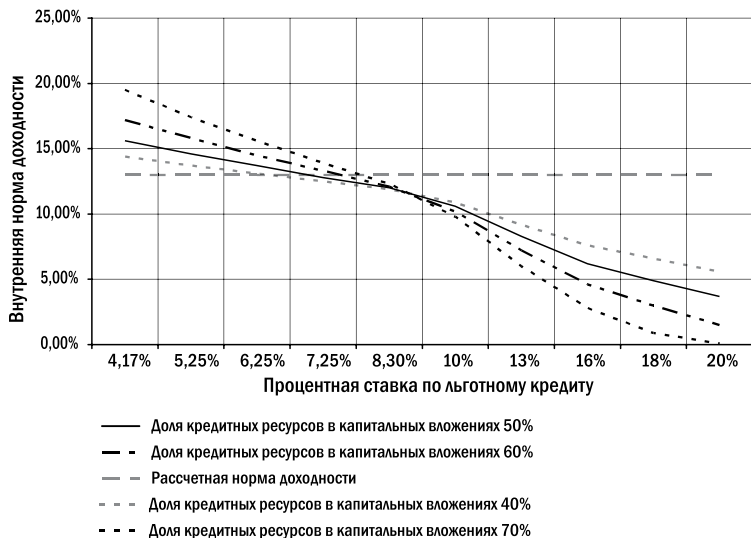
Затем должна быть установлена нормативная доходность банка-оператора, то есть значение внутренней нормы доходности для средств банка, передаваемых в форме поддержки через льготный кредит и возмещаемых Правительством России посредством предоставления косвенной субсидии для оператора на возмещение упущенной выгоды.

Также должна быть определена нормативная доходность инвестора, то есть минимально допустимое значение внутренней нормы доходности вложенного в проект капитала с учетом выделения государственной поддержки, которое делает показатели эффективности проектов приемлемыми, а сами проекты инвестиционно — привлекательными.

Установление базовых критериев и показателей нормативной доходности участников в рамках организационно-экономического механизма является политическим решением, на которое могут влиять различные факторы экономической, энергетической и экологической политики страны.

Параметры финансовых инструментов определяются на основе переговоров между банком и предприятием. При этом, эти параметры должны попадать в поле допустимых (приемлемых для обоих участников соглашения) значений.

На основе технико-экономических показателей проектов, отобранных для апробации, были получены графики зависимостей внутренней нормы доходности, от параметров ставки по кредиту при различных значениях доли кредитных ресурсов в капитальных вложениях и собственных средств предприятия. Эти зависимости представлены на рис. 4.



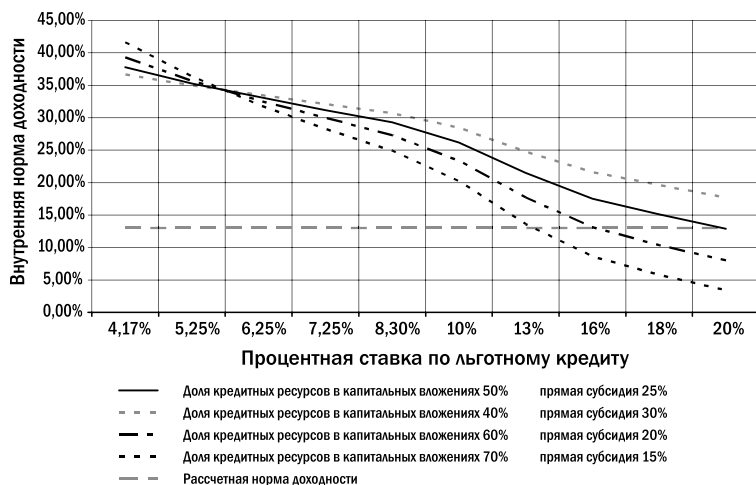
**Рис. 4. Соотношение инструментов государственной поддержки и внутренней нормы доходности средств предприятия, вкладываемых в проект**

Как видно из рис. 4, внутренняя норма доходности проекта превышает уровень расчетной нормы доходности лишь при очень низкой ставке кредита (в диапазоне от 6,5–7,5% в зависимости от доли кредитных ресурсов), и соответственно, высоком уровне косвенной субсидии, передаваемой государством банку-оператору для погашения упущенной выгоды от предоставления кредита на льготных условиях.

При ставке более 7,5% необходимо выделение прямой государственной субсидии в дополнение к косвенной субсидии. Предоставление прямой субсидии позволит инвестору снизить долю собственных или заемных средств в инвестиционных затратах по проекту.

Графическое отображение повышения инвестиционной привлекательности проекта и изменения поля допустимых значений доходности проекта при применении обоих инструментов поддержки (прямой субсидии от государства и льготного кредита от банка-оператора), приведено на рис. 5.





**Рис. 5. Соотношение инструментов поддержки, включающих прямую субсидию от государства и внутренней нормы доходности средств предприятия, вкладываемых в проект № 2**

Сочетание таких инструментов поддержки, как льготный кредит с выделением государством косвенной субсидии банку оператору и прямой государственной субсидии, выделяемой через банк — оператор, приводит к возможности регулирования параметров экономической эффективности проекта при его реализации в рамках предложенного организационно-экономического механизма.

Размер косвенной субсидии банку рассчитывается как разница чистого дисконтированного дохода банка при выделении кредита предприятию при рыночной и льготной ставке процента по кредиту.

После определения размера общей государственной поддержки, включающей косвенную и прямую субсидию, требующейся для достижения требуемых параметров экономической эффективности для средств, вкладываемых участниками проекта, необходимо проведение ранжирования проектов с точки зрения привлекательности их для государства.

На основании установленных Правительством критериев и основных параметров поддержки оператор объявляет конкурс

и требования к заявкам предприятий по проектам, такие как: применение апробированных технологий, обоснование необходимости государственной поддержки, методику мониторинга сокращения выбросов парниковых газов и формы отчетности.

Ранжирование проектов при удовлетворении их всем предъявляемым требованиям целесообразно производить с применением предложенного Индикатора энергетической эффективности поддержки.

Значение Индикатора экологической эффективности поддержки определяется как отношение размера общей субсидии государства, предполагаемой (предварительно оцененной банком) для поддержки проекта, к суммарному объему сокращений, получаемому в расчетном периоде в результате реализации проекта.

Этот Индикатор используется банком-оператором целевых экологических инвестиций для ранжирования и отбора проектов для поддержки на стадии рассмотрения заявок в рамках проводимого конкурса. Чем ниже значение Индикатора, рассчитываемого для проекта, тем более экологически эффективным он является и, соответственно, тем выше он ранжируется при принятии решения о выделении поддержки в рамках механизма целевых экологических инвестиций.

На основе ранжирования определяется перечень проектов, удовлетворяющих условиям выделения государственной поддержки. Далее для каждого проекта оператором и предприятием-заявителем проводятся переговоры для определения параметров льготного кредита и соотношения инструментов.

Если проект даже при льготном кредите является финансово недостаточно эффективным, то в дополнение к льготному кредиту предприятию необходимо выделять прямую субсидию, покрывающую часть стоимости инвестиций в проект. Нижней границей уровня прямой субсидии является уровень собственных средств предприятия, инвестированных в проект (например, 20% и 20%). Верхним пределом прямой субсидии является разница между стоимостью проектных сокращений и уровнем субсидии, необходимой банку оператору для обеспечения условий льготного кредита.

По достижении договоренностей между банком и предприятием рассчитывается размер косвенной и прямой субсидии, подлежащей перечислению государством оператору.

Оператор и каждое предприятие заключают кредитный договор и соглашение о реализации проекта, предусматривающее процедуру мониторинга результатов реализации проекта и формы отчетности предприятия, а также соблюдение всех вышеизложенных условий и критериев.

Предприятия реализуют проекты за счет средств, полученных от оператора, и отчитываются за экономические и экологические результаты проекта перед Оператором. Предприятия погашают задолженность перед оператором по льготному кредиту в соответствии с условиями кредитного договора.

## 4. УЧАСТИЕ РОССИИ В ФОРМИРОВАНИИ НОВОГО КЛИМАТИЧЕСКОГО РЕЖИМА И УВЕЛИЧЕНИИ ПОМОЩИ РАЗВИВАЮЩИМСЯ СТРАНАМ

### 4.1. КЛЮЧЕВЫЕ ВОПРОСЫ ФОРМИРОВАНИЯ НОВОГО КЛИМАТИЧЕСКОГО РЕЖИМА

Международный переговорный процесс по новому климатическому режиму развивается по двум параллельным направлениям: в рамках Киотского протокола (вопросы продления соглашения на период после 2012 г., уровни количественных обязательств развитых стран, механизмы их выполнения) и в рамках РКИК на основе Балийского плана действий.

Согласно решению, принятому на Конференции Сторон РКИК ООН на о. Бали в конце 2007 г, новое соглашение по пост-киотскому режиму должно быть выработано за 2 года (к Конференции в Копенгагене в декабре 2009 г.) и включать решения по четырем блокам проблем: установление долгосрочных целей по ограничению выбросов парниковых газов, адаптация к изменениям климата, финансирование и инвестиции, а также вопросы передачи технологий.

В рамках первого блока должна быть выработана «дорожная карта» на следующие 40 лет по достижению глобальной стратегической цели на 2050 г. — двукратного снижения глобальных выбросов от уровня 1990 г. Вкладом развитых стран, согласно Четвертому оценочному докладу Межправительственной группы экспертов по изменению климата (МГЭИК), должно быть снижение выбросов более чем на 80% от уровня 1990 г., в том числе, на 25 — 40% от уровня 1990 г. к 2020 г.

Частью этого должно стать принятие развитыми странами среднесрочных обязательств по ограничению и снижению выбросов, а также принятие ведущими развивающимися странами обязательств по снижению скорости роста выбросов, вероятно в формате NAMA (система международного утверждения и финансовой поддержки национальных планов, National Appropriate Mitigation Activities) при определенной финансовой поддержке развитых стран. Национальные планы должны проходить международную процедуру проверки и утверждения, после чего предполагается, что определенная часть выполнения плана будет финансово и технологически поддерживаться развитыми странами.

Большое внимание в ходе переговоров уделяется сохранению и развитию механизмов гибкости Киотского протокола, международной системы мониторинга, верификации и отчетности (MRV, Monitoring, Reporting and Verification), а также введению совершенно новых механизмов: REDD (программы по прекращению сведения лесов в тропиках, Programme on Reducing Emissions from Deforestation and Forest Degradation in Developing Countries), секторная торговля квотами между развитыми и развивающимися странами. К настоящему времени большинство стран приложения I к РКИК ООН — Сторон Киотского протокола (куда входит и Россия) объявили параметры своих будущих обязательств на «посткиотский период» (см. табл. 1).

Вопрос об учете и переносе накопленного в период 2008–2012 гг. резерва национальных квот на последующие периоды потенциально может стать одной из наиболее острых проблем переговорного процесса, т.к. он затрагивает интересы всех основных групп стран. При этом, интересы некоторых групп являются диаметрально противоположными. Механизм реализации положения о возможности переноса не прописан ни в Киотском Протоколе, ни в Мараккешском Аккорде. Решение вопроса о переносе резерва ЕУК прямо повлияет не только на уровень количественных обязательств стран-владельцев резерва ЕУК, но и на жесткость обязательств всех стран Приложения I, а также на состояние и перспективы развития углеродных рынков. Более подробно этот вопрос рассмотрен в разделе 4.2.

**Таблица 1. Объявленные странами количественные ограничения выбросов парниковых газов**

Страна	Информация о возможных определенных количественных целях по ограничению и сокращению выбросов		Выбросы в 2006 г. относительно 1990 г.
	Диапазон или единая величина до 2020 года, %	Базовый год	
Австралия	от -15 до -25% или -25%	2000	+ 15 %
Беларусь	от -5 до -10%	1990	- 36 %
Европейское сообщество	от -20 до -30% (ЕС-27)	1990	-2 % (ЕС-15)
Исландия	-15%	1990	+ 24 %
Канада	-20%	2006	+ 22 %
Лихтенштейн	от -20 до -30%	1990	+ 19%
Монако	-20%	1990	- 13%
Новая Зеландия	от -10 до -20%	1990	+ 26%
Норвегия	-40%	1990	+ 8 %
Российская Федерация	от -20 до -25%	1990	- 34 %
Украина	-20%	1990	- 52 %
Швейцария	от -20 до -30%	1990	+1 %
Япония	- 25%	1990	+5 %

Предметом переговоров по вопросам адаптации к изменениям климата является, международное сотрудничество по помощи в адаптации развивающимся странам, особенно включенным в список ООН из 49 наименее развитых стран. Много внимания уделяется критериям определения наиболее уязвимых развивающихся стран их первоочередных нужд и созданию национальных планов по адаптации.

В третьем переговорном блоке по финансам и инвестициям рассматриваются вопросы финансовой архитектуры будущего со-

глашения, роли возможных новых финансовых институтов и нынешних, включая Глобальный Экологический Фонд, Всемирный Банк и региональные банки развития, роль РКИК ООН. Будущее соглашение должно содержать принципы построения новой финансовой системы. Это должны быть финансовые институты и механизмы с активным привлечением частного бизнеса и инновационными решениями; с большим объемом средств на снижение выбросов, передачу чистых технологий и адаптацию к изменениям климата в развивающихся странах.

Страны Группы 77 и Китай предлагают значительно увеличить объемы международной финансовой помощи и выделить дополнительные 0,5–1,0% от ВВП стран-доноров. Сейчас эта величина составляет примерно 0,3% от ВВП стран-доноров на все цели международной помощи развивающимся странам (в 2008 г. — 120 млрд долларов).

Поддержкой пользуется предложение Мексики по созданию Многостороннего фонда. В частности, оно было в принципе поддержано лидерами стран Группы 20 на саммите в Аквиле. Норвегия предложила использовать в качестве основного источника международной помощи средства от аукционной продажи части квот (ЕУК) каждой развитой страны. Средства от продажи должны поступать в определенные фонды для помощи в адаптации и в снижении выбросов. По мнению многих экспертов, хорошие перспективы имеет объединение двух предложений, за что уже выступил ряд стран, в частности, Бразилия и ЮАР.

В вопросах передачи технологий и развития потенциала Китай и другие развивающиеся страны настаивают на самом широком доступе к чистым технологиям и минимизации ограничений, вызываемых правами интеллектуальной собственности. Предлагается разработать и принять План действий по технологиям, включающий все этапы работы от разработки до внедрения и распространения технологий; создать исполнительный орган (Вспомогательный орган по развитию и передаче технологий РКИК ООН), комитет по стратегическому планированию, перечень экспертов и группы для верификации деятельности и мер; создать многосторонний фонд климатических технологий как часть общей финансовой архитектуры Конвенции.

США предлагают иное построение механизма передачи технологий, полагая, что в этом процессе принципиально важно привлечение не только государственного, но, в основном, частного капитала, причем не только развитых, а всех стран. При этом, США отстаивают неприкосновенность имеющихся международных договоренностей по правам интеллектуальной собственности.

Во исполнение Балийского плана действий по состоянию на сентябрь 2009 г. национальные планы и программы перехода к низкоуглеродному развитию разработали 40 стран (ЕС — 27 стран), в том числе все крупнейшие развитые и развивающиеся страны. Россия не входит в перечень этих 40 стран, и задача разработки такого национального плана пока не поставлена политическим руководством. По — видимому, в России этот переход будет начинаться в рамках разворачивающейся деятельности по энергосбережению и повышению энергетической эффективности экономики.

Россия, являясь одной из ведущих стран мира, членом «группы Восьми», разделяет политическую ответственность и вносит свой вклад в консолидацию международных усилий в решение этой глобальной проблемы.

Страна своевременно выполнила обязательства по стабилизации выбросов к 2000 г. на уровне 1990 г., закрепленные в статье 4.2 РКИК. Россия успешно выполняет институциональные обязательства в части ведения национального кадастра парниковых газов и создания реестра углеродных единиц, и с огромным превышением перевыполняет количественные обязательства по сокращению выбросов, установленные Киотским Протоколом. С 1990 г. Россия снизила как сами выбросы парниковых газов, так и удельные выбросы на единицу ВВП.

У России в обозримом будущем заведомо больше резервов по снижению выбросов с приемлемыми затратами, чем у развитых стран. При реализации энергосберегающего (инновационного) сценария, предполагающего активное внедрение энергосберегающих технологий и развития возобновляемых источников энергии, сокращение выбросов парниковых газов в 2020 году по отношению к 1990 году составит порядка 15%. Это означает гораздо более комфортное выполнение сопоставимых количественных ограничений выбросов, чем у большинства стран Приложения 1.



Президентом Российской Федерацией заявлены цели по сокращению эмиссии парниковых газов к 2020 году на 20–25% и к 2050 году на 50% от уровня 1990 года. Достижение показателя 2020 года возможно при активном внедрении энергосберегающих технологий и выходе к 2020 г. показателей энергоемкости валового внутреннего продукта (в промышленности, электроэнергетике, ЖКХ, в других секторах) на уровень 40% по отношению к 2007 году. Показатель 2050 года может быть достигнут при максимальном использовании потенциала энергосбережения и реализации специальных мер на национальном уровне по ограничению выбросов парниковых газов.

Вопрос обоснования и интерпретации жесткости климатических обязательств может приобрести важнейшее экономическое значение, т.к. некоторые страны (например, США) рассматривают введение специальных таможенных пошлин на энергоемкие импортируемые товары в зависимости от жесткости обязательств и внутренних мер страны-импортера по предотвращению изменения климата. Одной из важных задач российской делегации на переговорах является правильно аргументировать объявленные количественные параметры сокращения выбросов и убедить партнеров по переговорам и международную общественность в том, что Россия взяла достойные обязательства, требующие усилий.

Идущий переговорный процесс по новому климатическому соглашению на период после 2012 г. является беспрецедентным по комплексности и сложности охватываемых проблем, влиянию на экономическое развитие отдельных стран и человечества в целом. Новое соглашение будет оказывать серьезное влияние на развитие целого ряда секторов мирового хозяйства.

К числу вопросов, имеющих особое значение для России в процессе выработки параметров международного климатического режима можно отнести:

- обоснование уровня количественных обязательств России на 2020–2050 гг., в т.ч. механизмов переноса/учета в обязательствах накопленного в 2008–2012 гг. резерва квот;
- позицию относительно приемлемого уровня количественных обязательств США, Евросоюза, Японии, а также Китая и других крупнейших развивающихся стран;

- роль международной торговли правами на выбросы в выполнении количественных обязательств развитых стран и параметры механизмов гибкости;
- отношение к перспективам введения новых международных финансовых механизмов (наднациональных налогов и сборов, привязанных к выбросам парниковых газов или к ВВП на душу населения) для поддержки деятельности развивающихся стран в области адаптации и предотвращения изменений климата.

Выполнение соглашения в среднесрочной и долгосрочной перспективе будет влиять и на развитие российской экономики. В связи с этим, вызывает удивление пассивное участие представителей Минэкономразвития, Минэнерго, Минфина и других министерств и ведомств, а также представителей российского бизнеса и НПО к анализу положений нового соглашения и выработке российской позиции по ключевым аспектам переговорного процесса. Основной груз ответственности за формирование позиции и ее отстаивание в ходе переговоров приняли на себя сотрудники МИД России и Росгидромета.

Одним из принципиальных положений российской позиции относительно международного климатического режима является придание ему универсального, всеобъемлющего характера и расширение участия развивающихся стран в мерах по противодействию климатическим изменениям. Начиная с Конференции Сторон-11 в 2005 г. в Монреале, Россия активно продвигала предложения о признании и стимулировании принятия развивающимися странами добровольных действий. По инициативе России в ходе 26-ой сессии Вспомогательных Органов РКИК в мае 2007 г. в Бонне состоялся специальный семинар по этой теме. Главный принцип добровольных обязательств — беспроектные (no-regret) действия стран по снижению выбросов. В случае невыполнения заявленных целей сторона не входит в режим несоблюдения и не подвергается штрафам. В случае успеха сторона получает различного типа финансовые или технологические преференции.

Возможные стимулы для принятия добровольных обязательств:

а) Торговля выбросами — сторона получает возможность реализовать сэкономленные углеродные единицы на международной бирже или передать их в международный углеродный депозитарий (например, на базе Всемирного банка). Единицы из депозитария могут в любое время быть конвертированы в живые деньги, технологические патенты, или другие виды материальных или нематериальных активов, доступных стране для целей устойчивого развития.

б) Создание международного фонда технологий — правительства развитых стран выкупают у компаний лицензии на наилучшие имеющиеся технологии, с правом их использования в развивающихся странах, объявивших о добровольных целях по снижению выбросов. Наиболее эффективный способ — не прямое финансирование, а помощь в распространении технологий и соответствующей инфраструктуры. Например — строительство завода по производству биотоплива и сети распределительных станций, производство угольных безэмиссионных котлов и прочее. Т.е. передача в развивающиеся страны не только технологий, но и средств их производства.

с) Финансирование адаптационных мероприятий к текущим и прогнозируемым изменениям климата в стране, принявшей добровольные обязательства по снижению выбросов ПГ.

д) Формирование международного страхового фонда, страхующего риски компаний, распространяющих технологии в развивающихся странах.

*Предложения Российской Федерации, представленные на семинаре в Бонне 11 мая 2007г.*

К основным элементам позиции России на переговорах относятся:

- участие в новом соглашении по сокращению выбросов всех крупнейших стран, включая США и основных развивающихся стран (Китай, Индия, Бразилия и др.);
- самостоятельное определение каждой страной обязательств по сокращению выбросов, исходя из её национальных особен-

ностей, включая климатических и географических, и планов социально-экономического развития;

- сохранение 1990 г. в качестве базового года для сохранения преемственности выполнения обязательств в первый и второй период Киотского протокола;
- учет потенциала поглощения парниковых газов лесами при определении обязательств стран;
- упрощение процедур принятия обязательств стран, снятие необоснованных бюрократических барьеров;
- сохранение категории «стран с переходной экономикой»;
- отстаивание одного из базовых принципов Конвенции — меры, принятые в целях борьбы с изменением климата, включая односторонние, не должны служить средством произвольной или необоснованной дискриминации или скрытого ограничения международной торговли.

Россия выступает против обязательных фиксированных отчислений для целей финансирования развитыми странами деятельности по адаптации к изменениям климата в развивающихся странах и настаивает при этом на добровольности принятия на себя таких обязательств.

#### **4.2. О ВОЗМОЖНОМ МЕХАНИЗМЕ ИСПОЛЬЗОВАНИЯ РЕЗЕРВА ЕУК ДЛЯ ПРИНЯТИЯ ДОПОЛНИТЕЛЬНЫХ ОБЯЗАТЕЛЬСТВ ПО СОКРАЩЕНИЮ ВЫБРОСОВ В НОВОМ КЛИМАТИЧЕСКОМ СОГЛАШЕНИИ**

Очевидно, что спрос на покупку ЕУК по схеме ЦЭИ в несколько раз меньше предложения, и несколько миллиардов ЕУК останутся невостребованными в первом бюджетном периоде. Россия, Украина, Польша и другие страны ЦВЕ будут иметь значительные излишки ЕУК в первом бюджетном периоде и, по-видимому, захотят перенести эти излишки на следующий период. Объем резерва и его распределение между странами-владельцами будут зависеть от целого ряда факторов, наиболее важными из которых являются: политика и меры, осуществляемые странами-владельцами резервов ЕУК; стратегии поведения стран-покупателей, испытывающих недостаток ЕУК в первом периоде; положения нового климатического

соглашения (не только в части переноса резерва, но и по многим другим положениям); положения национальных и региональных схем торговли правами на выбросы; состояние рынка проектных сокращений от МЧР и ПСО.

Пункт 13 статьи 3 Киотского Протокола устанавливает право страны перенести на последующие периоды неиспользованную часть установленного количества выбросов на первый бюджетный период. Однако. Детальный механизм такого переноса не был установлен и проблема учета в новом климатическом соглашении накопленного резерва может стать одним из камней преткновения в ходе переговоров в Копенгагене.

На удивление мало публикаций и аналитических работ на эту тему. Проблема в течение долгого времени не уделялось должного внимания ни исследователями, ни странами, участвующими в переговорах. К настоящему времени переговорные тексты содержат две радикальные позиции: а) страны-владельцы резерва ЕУК могут без ограничений его использовать как «подушку безопасности» в последующих периодах; б) должны быть введены ограничения на перенос резерва ЕУК с тем, чтобы заставить страны-владельцы принимать дополнительные меры по сокращению выбросов парниковых газов и не обрушить углеродные рынки. В качестве промежуточной можно считать идею ЦЭИ, увязывающую продажу избыточных ЕУК с инвестированием полученных доходов в проекты, генерирующие сопоставимые объемы ЕУК в первом и последующем бюджетном периодах.

Примерно с середины 2009 года началась кампания по дискредитации идеи переноса резерва национальных квот на последующие периоды (IETA, НПО, развивающиеся страны). Центральным пунктом этой кампании является понятие «горячий воздух», под которым подразумевается объем квот якобы незаслуженно полученных в рамках Киотского Протокола Россией, Украиной и другими странами восточной Европы.

Накопленный Россией и Украиной резерв в значительной степени обусловлен структурными сдвигами в экономике, являющимися результатом проведения политики, в том числе приватизацией и отказом государства от субсидирования устаревших производств и поддержания спроса на продукцию базовых отраслей. В любом

случае, эти меры не были бесплатными, а очень дорого стоили этим странам. Можно считать, что человечеству оказана экологическая услуга в полном соответствии с подписанным контрактом (Киотским Протоколом и Марракешскими соглашениями). Попытка пересмотреть условия контракта после его выполнения одной из сторон считается недопустимой в цивилизованном обществе, но в данном случае почему-то допускается исключение.

Если рассматривать эту проблему как проявление некоторой экономической несправедливости распределения количественных обязательств и возникающих в связи с этим дополнительных доходов и убытков, то в увязке с ней нужно было бы также рассматривать целый ряд других вопросов, таких как:

- наличие «горячего воздуха» в киотских обязательствах Германии и Великобритании, которые перераспределили избыток своей квоты между странами ЕС в рамках картельного соглашения, т.е. обменяли горячий воздух на политические дивиденды;
- излишки прав на выбросы стран — новых членов ЕС создали дополнительную «подушку безопасности» как для выполнения обязательств ЕС до 2012 года, так и на период до 2020 года. При этом, реальная торговля излишками прав на выбросы новыми членами ЕС не вызывает такого неприятия у НПО, как пока что потенциальная продажа части российской квоты по схеме ЦЭИ;
- отсутствие количественных обязательств у богатых развивающихся стран, уровень экономического развития которых значительно выше, чем у России и Украины; эти страны по-прежнему отказываются от принятия обязательств даже в будущем соглашении;
- отсутствие даже постановки проблемы «горячего воздуха» в ЕТС, между тем эта проблема актуальна в связи с падением производства в 2008–2009 годах, а также в связи с переносом углеродоемких производств в другие страны;
- увеличение доли газа в топливно-энергетическом балансе является наиболее значимой мерой снижения выбросов в ряде стран ЕС и в России, но для России это почему-то считается производством «горячего воздуха»;

- сверхдоходы, получаемые инвесторами в некоторых типах проектов МЧР и ПСО (прежде всего, по промышленным газам);
- учет дополнительных доходов, полученных США в результате неучастия в КП, и полученных Канадой в результате невыполнения своих обязательств в рамках КП. Главной причиной возникновения «горячего воздуха» в рамках первого периода Киотского Протокола является бездействие этих двух стран и драматическое снижение спроса на торговлю квотами.

Национальные резервы квот на выбросы уже сегодня используются в качестве привлекательного экономического актива. Так, по сообщению агентства УНИАН от 27 марта 2009 г., Япония рассматривала возможность предоставления Украине кредита в эквиваленте 5 млрд долл. США, на очень льготных условиях: 25-летний срок возврата займа с отсрочкой выплаты на 3–5 лет. Взамен Токио рассчитывает получить эксклюзивное право на выкуп украинских квот на выбросы парниковых газов, которые очевидно будут нужны Японии для принятия и выполнения количественных обязательств на период 2012–2020 гг.

Неиспользованный резерв национальной квоты прав на выбросы может и должен использоваться не как дополнительная подушка для экстенсивного роста, а для капитализации финансовых механизмов поддержки перехода основных секторов российской экономики к ресурсо- и энергоэффективному развитию. Помимо реализации схемы ЦЭИ капитализация резерва квоты может быть осуществлена путем выпуска на рынок специальных ценных бумаг или создания международного финансового механизма использования накопленных в первый бюджетный период резервных квот на выбросы, направленный на обеспечение принятия дополнительных обязательств развитыми странами.

Автор предлагает рассмотреть возможность создания международного финансового механизма использования накопленных в первый бюджетный период резервных квот на выбросы, направленный на обеспечение принятия дополнительных обязательств развитыми странами. Основные положения механизма:

- страны с предполагаемыми излишками ЕУК коллективно учреждают Международный Фонд и приглашают для его тра-

стового управления одну из международных организаций или финансовых институтов (ПРООН, МБРР, ЕБРР, другие);

- страны с предполагаемыми излишками ЕУК самостоятельно определяют объемы ЕУК, передаваемые ими в Фонд; доходы от продажи ЕУК будут распределяться между участниками Фонда пропорционально их вкладам ЕУК;
- объем квот Фонда и цена на ЕУК будут объявлены до завершения переговоров по новому соглашению, что позволит странам с невысоким потенциалом внутреннего сокращения выбросов приобрести квоты из фонда по умеренной цене и принять обязательства, сопоставимые с ЕС;
- доходы Фонда должны быть инвестированы в проекты по сокращению выбросов в странах — членах Фонда; при этом должен быть установлен граничный показатель эффективности инвестирования, рассчитываемый как отношение планируемых сокращений выбросов, произведенных за счет инвестирования средств Фонда, к объему проданных ЕУК;
- страны — продавцы ЕУК должны будут принять обязательства с учетом дополнительных сокращений, достигаемых за счет инвестирования средств Фонда;
- цена продажи ЕУК Фондом может включать отчисления (дополнительные 2–5% от согласованной покупателями цены) в Адаптационный фонд и/или ГЭФ в рамках пятого и последующих пополнений.

Таким образом, неиспользованный резерв ЕУК, переданный в Фонд, в случае использования по предложенной схеме будет дважды использован: один раз — напрямую при принятии более жестких обязательств странами, покупающими ЕУК из Фонда, и второй раз — странами — продавцами в объеме, равной переданным ЕУК, умноженным на показатель эффективности.

Даже если только Россия и Украина разместят в Фонде 8 млн т ЕУК, т.е. весь прогнозируемый резерв за период 2008–2012 гг., то при показателе эффективности ЦЭИ принятом равным 1, за счет инвестиций Фонда в этих странах можно добиться дополнительных сокращений порядка 23,7% объемов выбросов за период 2013–2020 гг., рассчитываемых от уровня 1990 г. С учетом потенциала 7–10% сокращений за счет предусмотренных мер по повы-



шению эффективности экономики, обязательства этих стран могут составить порядка 30–33%, что не только сопоставимо, но и превышает уровень обязательств ЕС.

Реализация предложенного механизма приведет к тому, что Россия и Украина не будут использовать большую часть прогнозируемого резерва ЕУК для механического увеличения своей квоты на будущий период, а взамен получат гарантированные объемы финансовых ресурсов для инвестирования в проекты, приводящие к сокращению выбросов ПГ. Эти сокращения в полном объеме или с применением дисконта могут быть учтены при принятии этими странами количественных обязательств на период действия нового соглашения.

В то же время Канада, США и другие страны, входящие в «зонтичную группу», могут воспользоваться предложенным механизмом для принятия более жестких количественных обязательств по сокращению выбросов при умеренном уровне расходов. Так, если все ЕУК Фонда будут выкуплены только Канадой и США, это позволит им принять обязательства по сокращению выбросов на 15% за период 2013–2020 гг. по отношению к 1990 г.

Создание Фонда, безусловно, положительно сказалось бы на состоянии и перспективах развития международного углеродного рынка. Во-первых, дополнительное предложение ЕУК будет сбалансировано дополнительным спросом за счет принятия дополнительных обязательств странами — покупателями. Во-вторых, «нейтрализация» большого объема резервных ЕУК повысит ценность ССВ и ЕСВ от проектных механизмов. В третьих, принятие ЕС повышенных (30%-ных) обязательств существенно повысит спрос на ССВ в рамках ЕТС.

Принимая во внимание временные ограничения и политические сложности международного переговорного процесса, перспективы реализации данного подхода в Копенгагене — невысоки. Однако Международный Фонд Резерва ЕУК может в будущем послужить инструментом дополнительных обязательств по сокращению выбросов и предоставлению финансирования странам с переходной экономикой по отношению к тем договоренностям, которые будут достигнуты в Копенгагене. Предлагаемый Фонд может быть создан и в 2012 и в 2015 году. Для эффективного функционирования данного механизма принципиально важно, чтобы финансовым до-

говоренностям и трансакциям предшествовало принятие участвующими странами дополнительных международных количественных обязательств по ограничению выбросов.

Даже если идея «обмена резерва ЕУК на экологические инвестиции» не будет реализована в новом международном климатическом соглашении на период после 2012 года, чтобы избежать потенциального конфликта целесообразно рассмотреть возможность вынесения вопроса переноса резерва ЕУК из текущего переговорного процесса и рассматривать его на более поздней стадии. Конференция в Копенгагене должна будет определить уровень сокращения выбросов, которые страны должны обеспечить без учета возможного переноса резерва. Однако должна быть сохранена возможность для ведения в дальнейшем переговоров по принятию дополнительных количественных обязательств как потенциальными странами продавцами резерва, так и покупателями при помощи международного финансового механизма (Фонда).

### **4.3. СОДЕЙСТВИЕ МЕЖДУНАРОДНОМУ РАЗВИТИЮ В ОБЛАСТИ ИЗМЕНЕНИЯ КЛИМАТА**

Одним из важнейших направлений экономической политики развитых государств является оказание на государственном уровне финансовой помощи, технического содействия и торговых преференций развивающимся странам. Совокупные объемы официальной помощи развитию развитых стран в последние годы последовательно увеличиваются.

Современные реалии мировой политики и экономики, статус Российской Федерации как страны-члена Совета Безопасности ООН, «Группы восьми» обуславливают активизацию политики страны в сфере содействия международному развитию (СМР), в том числе увеличение бюджетных расходов на эти цели. Ежегодная сумма российского участия в финансировании программ и многосторонних инициатив СМР (без учета списания задолженности беднейшим странам) увеличилась в два раза по сравнению с 2003–2004 гг. и в 2005–2006 гг. составила около 100 млн долл. США в год. В 2007 г. объем российской помощи составил порядка 210 млн долл. США. В ближайшей перспективе Россия намерена и впредь

наращивать свой вклад в содействие развитию в качестве страны-донора и довести данные объемы до 400–500 млн долл. США в год. В частности, речь идет о существенном увеличении взносов в Глобальный фонд по борьбе с ВИЧ, туберкулезом и малярией, а также глобального плана действий по борьбе с гриппом птиц. В начале текущего года правительство РФ приняло решение об увеличении объема участия России в 15-м пополнении капитала Международной ассоциации развития на 70% по сравнению с вкладом РФ в 14-е пополнение.

В настоящее время в России идет многоплановая работа по формированию национальной системы содействия международному развитию. Фундаментом такой системы является Концепция участия Российской Федерации в СМР, одобренная Президентом Российской Федерации в июне 2007 г. В соответствии с Концепцией Российская Федерация намерена оказывать содействие другим странам, в первую очередь в таких областях, как:

- укрепление национальных систем здравоохранения и социальной защиты;
- содействие в повышении доступности и качества образования населения;
- борьба с энергетической бедностью путем создания предпосылок для обеспечения доступа населения к важнейшим ресурсам жизнедеятельности, прежде всего, электроэнергии.

В прошедшие годы участие Российской Федерации в СМР осуществлялось главным образом в форме списания задолженности по ранее предоставленным бывшим СССР кредитам, например в рамках Инициативы по облегчению долгового бремени беднейших стран.

В настоящее время на первое место выходят механизмы оказания помощи на многосторонней основе, то есть путем внесения добровольных и целевых взносов в международные финансовые и экономические организации, прежде всего в программы, фонды, специальные учреждения ООН, региональные экономические комиссии и другие организации, реализующие программы развития, а также участия в финансировании глобальных фондов и в реализации специальных международных инициатив, осуществляемых в рамках “Группы восьми”, Всемирного банка, МВФ, организаций

системы ООН. СМР, осуществляемое через международные организации, дает возможность Российской Федерации воспользоваться основными преимуществами этой формы помощи: наличие отлаженных институциональных механизмов доведения помощи до получателей и дополнительных возможностей по ее координации и гармонизации, использование системы финансового контроля, технического (экспертного) потенциала и знаний.

В перспективе — создание и развитие инструментов национальной системы СМР в форме двусторонней помощи развитию (гранты, проекты технического содействия, льготные займы), позволяющей активно привлечь российские компании и научные учреждения и неправительственные организации к участию в проектах, реализуемых в рамках СМР. В соответствии со сложившейся в мире практикой, Правительство Российской Федерации планирует выделять средства из федерального бюджета указанным организациям в целях использования их возможностей в качестве одного из каналов доведения российской помощи до стран-получателей.

Российская Федерация намерена использовать и развивать имеющийся потенциал для предоставления помощи на двусторонней основе в следующих формах:

- выделение целевых финансовых грантов или осуществление безвозмездных поставок товаров и/или оказание услуг;
- предоставление кредитов, соответствующих по классификации ОЭСР “официальной помощи развитию”, для финансирования поставок промышленной продукции в страны-получатели или реализация на их территории инвестиционных проектов на условиях срочности (кредит используется в течение более длительного срока, чем коммерческий кредит), платности (по льготным процентным ставкам) и возвратности (выделенные средства не являются безвозмездной помощью);
- оказание технического содействия путем передачи странам-получателям знаний и опыта в целях развития национальных институтов в области здравоохранения, образования, защиты окружающей среды, борьбы со стихийными бедствиями, противодействия терроризму;

- облегчение долгового бремени, в том числе путем использования схемы “долг в обмен на программы развития”, при условии принятия дебитором обязательств по направлению высвобождающихся ресурсов на цели социально-экономического развития страны;
- оказание продовольственной и гуманитарной помощи в чрезвычайных ситуациях и при стихийных бедствиях;
- содействие в упрощении и удешевлении национальных и международных систем денежных переводов, а также в обеспечении их безопасности и эффективности;
- предоставление развивающимся странам тарифных преференций и иных льгот в целях облегчения доступа производимых ими товаров и услуг на российские рынки.

Концепция участия Российской Федерации в содействии  
международному развитию  
1017–25–06–2007

Одним из актуальных вопросов СМР является участие России в качестве донора финансовой поддержки мер по адаптации к изменениям климата. Помимо действующих международных фондов и программ (ГЭФ, Фонд наименее развитых стран, Специальный климатический фонд, Адаптационный фонд, Пилотная программа Всемирного банка по устойчивости к климатическим воздействиям), формируемых на основе добровольных взносов заинтересованных стран, высока вероятность появления в ближайшие 4–5 лет новых глобальных финансовых механизмов адаптации к изменению климата. Следует ожидать, что Россия будет выступать в роли донора. Уровень финансового вклада России может варьироваться весьма значительно в зависимости от выбранной модели финансового механизма и его целевого объема.

В процессе подготовки нового глобального климатического договора появилось большое число предложений о создании специальных механизмов, среди которых наиболее широкую поддержку вызывает предложение Мексики о создании Многостороннего фонда климатических изменений с объемом полрядка 10 млрд дол-

ларов в год за счет взносов как развитых, так и развивающихся стран. Взносы стран должны различаться в зависимости от объема выбросов ПГ, численности населения и ВВП страны. Все участники фонда будут иметь право на доступ к ресурсам фонда, хотя предполагается, что в общем финансовом балансе развитые страны будут донорами фонда, развивающиеся страны — бенефициарами. Некоторые предложения, например, выдвинутые Швейцарией, Норвегией, предполагают возможность отчисления части глобальных сборов в национальные фонды адаптации и предотвращения изменения климата. Россия пока не выдвигала собственных предложений по новым глобальным финансовым механизмам и не высказывалась по предложениям других стран.

Россия могла бы предложить увязку своего вклада в международный климатический процесс с функционированием схемы ЦЭИ и введением добровольных отчислений части доходов, получаемых от продажи ЕУК, на цели помощи развивающимся странам по адаптации к изменениям климата. В этом случае, объем российского взноса будет определяться, в том числе, и заинтересованностью других развитых стран покупать ЕУК у России и, тем самым, стимулировать выделение ею средств на цели международного развития. В качестве некоторого аналога можно рассматривать Германскую Международную Климатическую Инициативу, финансируемую за счет аукционной продажи квот в рамках ЕСТ<sup>8</sup>.

---

<sup>8</sup> Ссылка: [http://www.bmu.de/english/climate\\_initiative/international\\_climate\\_initiative/doc/43517.php](http://www.bmu.de/english/climate_initiative/international_climate_initiative/doc/43517.php).



А.А. Аверченков  
**Экономика и климат: участие России в решении глобальной  
экологической проблемы**

Замечания и предложения присылать по адресу:  
Институт устойчивого развития/Центр экологической политики России  
119334, Москва, ул. Вавилова, 26  
Тел.: (495) 952-2423, (495) 952-3007  
E-mail: [ecopolicy@ecopolicy.ru](mailto:ecopolicy@ecopolicy.ru)

Компьютерная верстка: Дмитрий Щепоткин  
Выпускающий редактор: Сергей Дмитриев  
Корректоры: Татьяна Шифрина, Илья Трофимов

Подписано в печать . Формат 60x84/16. Бумага офсетная.  
Тираж 500 экз. Заказ №

ООО «Типография ЛЕВКО»