

Киотский протокол и гражданское общество

СО Д Е Р Ж А Н И Е

3	Киотский протокол: развитие процесса
3	В.А. Грачев ПРАВОВЫЕ, ЭКОНОМИЧЕСКИЕ И ОРГАНИЗАЦИОННЫЕ ОСНОВЫ РЕАЛИЗАЦИИ ПОЛОЖЕНИЙ КИОТСКОГО ПРОТОКОЛА. РЕКОМЕНДАЦИИ КОМИТЕТА ГОСУДАРСТВЕННОЙ ДУМЫ ПО ЭКОЛОГИИ
8	Э.Н. Василишен О РЕАЛИЗАЦИИ ПОЛОЖЕНИЙ КИОТСКОГО ПРОТОКОЛА
10	В.Г. Степанков О КИОТСКОМ ПРОТОКОЛЕ К РАМОЧНОЙ КОНВЕНЦИИ ОБ ИЗМЕНЕНИИ КЛИМАТА
11	И.Г. Грицевич КОМПЛЕКСНЫЙ ПЛАН ДЕЙСТВИЙ ПО РЕАЛИЗАЦИИ КИОТСКОГО ПРОТОКОЛА В РОССИИ – НАМЕРЕНИЯ И РЕАЛИИ
15	О.Н. Штемберг О ПРОЦЕДУРАХ И МЕТОДАХ ОЦЕНКИ И ПОДТВЕРЖДЕНИЯ СООТВЕТСТВИЯ В СФЕРЕ ЭМИССИИ И ПОГЛОЩЕНИЯ ПАРНИКОВЫХ ГАЗОВ
17	А.О. Кокорин КИОТСКИЙ ПРОТОКОЛ: НАСТОЯЩЕЕ И БУДУЩЕЕ (ИТОГИ ПЕРВОЙ КОНФЕРЕНЦИИ СТРАН-УЧАСТНИКОВ КИОТСКОГО ПРОТОКОЛА)
22	М.А. Юлкин ИТОГИ МОНРЕАЛЯ
25	Киотский протокол: экономические аспекты
25	С.Н. Бобылев КЛИМАТИЧЕСКИЕ ПРОБЛЕМЫ И ИНДИКАТОРЫ УСТОЙЧИВОСТИ
28	А.А. Голуб УГЛЕРОДНЫЙ РЫНОК ПОСЛЕ МОНРЕАЛЬСКОЙ ВСТРЕЧИ: ЗАЧЕМ РОССИЯ ДОЛЖНА СОЗДАВАТЬ «СХЕМУ ЗЕЛЕННЫХ ИНВЕСТИЦИЙ»?

	В.В. Аникиев ЭКОЛОГО-ЭКОНОМИЧЕСКИЕ АСПЕКТЫ ПРОБЛЕМЫ РЕАЛИЗАЦИИ ПОЛОЖЕНИЙ КИОТСКОГО ПРОТОКОЛА В РОССИИ	31
33	Киотский протокол: юридические аспекты	
	С.Ю. Дударев, В.В. Гаврилов ЮРИДИЧЕСКИЕ АСПЕКТЫ КИОТСКОГО ПРОТОКОЛА: ЗАРУБЕЖНЫЙ ОПЫТ	33
	С.Ю. Дударев, В.В. Гаврилов ЮРИДИЧЕСКИЕ АСПЕКТЫ КИОТСКОГО ПРОТОКОЛА: ПРЕДЛОЖЕНИЯ ДЛЯ РОССИИ	38
42	Киотский протокол: мнения	
	С.Н. Кураев КИОТСКИЙ ПРОТОКОЛ. ГОД ПОСЛЕ РАТИФИКАЦИИ	42
	Г.В. Сафонов КИОТСКИЙ ПРОТОКОЛ ГОД СПУСТЯ: ДОСТИЖЕНИЯ И ПРОБЛЕМЫ	44
	А.А. Минин ЕЩЕ РАЗ О КЛИМАТЕ И КИОТСКОМ ПРОТОКОЛЕ	46
	В.Н. Писарева НЕЛЁГКАЯ РАБОТА ТАЩИТЬ «КИОТО»	48
50	Киотский протокол: энергоэффективность	
	В.И. Данилов-Данильян ЭКОЛОГИЧЕСКОЕ ЗНАЧЕНИЕ ЭНЕРГОСБЕРЕЖЕНИЯ	50
	О.А. Сперанская ВОЗОБНОВЛЯЕМЫЕ ИСТОЧНИКИ ЭНЕРГИИ – РЕАЛЬНАЯ ВОЗМОЖНОСТЬ СМЯГЧИТЬ ПОСЛЕДСТВИЯ ГЛОБАЛЬНОГО ПОТЕПЛЕНИЯ	55
	Е.А. Бондарчук ПРОГРАММА «РОЛЛ – МОДЕЛЬНЫЕ СООБЩЕСТВА»	58

ПРАВОВЫЕ, ЭКОНОМИЧЕСКИЕ И ОРГАНИЗАЦИОННЫЕ ОСНОВЫ РЕАЛИЗАЦИИ ПОЛОЖЕНИЙ КИОТСКОГО ПРОТОКОЛА. РЕКОМЕНДАЦИИ КОМИТЕТА ГОСУДАРСТВЕННОЙ ДУМЫ ПО ЭКОЛОГИИ

Прошел год с момента ратификации Российской Федерацией Киотского протокола. Начавшаяся было бурная полемика по поводу принятых Россией обязательств по ограничению антропогенных выбросов парниковых газов, а также их влияния на климатические процессы постепенно стихла. Значит ли это, что процесс угас? Редакция бюллетеня «На пути к устойчивому развитию России» обратилась к председателю Комитета Государственной Думы Федерального Собрания РФ по экологии В.А. Грачеву с просьбой прокомментировать сложившуюся ситуацию после ратификации Россией протокола с позиции законодательной власти. В качестве развернутого ответа В.А. Грачева предлагаем вниманию наших читателей Рекомендации Комитета Государственной Думы по экологии, принятые по итогам круглого стола: «Правовые, экономические и организационные основы реализации положений Киотского протокола. Эффективность, энергосберегающие технологии», проведенного в Государственной Думе 9 февраля 2006 года.

В работе «круглого стола» приняли участие депутаты Государственной Думы и члены Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации, представители Администрации Президента Российской Федерации, Аппарата Правительства Российской Федерации, профильных министерств и ведомств, органов исполнительной и законодательной (представительной) власти субъектов Российской Федерации, Российской академии наук, неправительственных научных и образовательных учреждений, общественных организаций, средств массовой информации.

Участники «круглого стола», заслушав и обсудив вопросы формирования правовых, экономических и организационных механизмов реализации положений Киотского протокола, которые отвечают интересам России в области перехода к наилучшим и эффективным технологиям, обеспечивающим энергосбережение, отмечают следующее.

1. Информация о событиях, связанных с реализацией положений Киотского протокола

В истекшем году со дня ратификации Россией Киотского протокола к Рамочной конвенции Организации Объединенных Наций об изменении климата, а также после юридического признания 16 февраля 2005 года этого факта на международном уровне в Российской Федерации были намечены основные направления государственной политики и начали осуществляться меры, необходимые для реализации положений Киотского протокола.

Федеральными органами законодательной (представительной) власти в лице Государственной Думы особое внимание уделялось необходимости создания соответствующей требованиям Киотского протокола правовой, экономической и организационной инфраструктуры для выполнения обязательств, взятых Россией в связи его с ратификацией. При этом была подчеркнута необходимость концентрации усилий не столько на обеспечении рыночной инфраструктуры для торговли квотами на выбросы парниковых газов, сколько на установлении инфраструктурных механизмов для реализации проектов совместного осуществления. Предпочтительность данного направления действий обосновывалась, исходя из тактических целей современного этапа по удвоению валового внутреннего продукта к 2010 году и стратегических долгосрочных целей устойчивого и экологически безопасного экономического развития России не только на первом этапе — с 2008 по 2012 годы — реализации обязательств по Киотскому протоколу, но и в последующие этапы действия Протокола.

В России было признано, что механизмы Киотского протокола к Рамочной конвенции ООН об изменении климата, направленные на снижение антропогенных факторов потепления климата, являются универсальным эколого-экономическим инструментом по управлению глобальной экономикой с учетом экологических факторов

развития. И это обстоятельство явилось причиной ратификации Киотского протокола вне зависимости от наличия доказательства связи климатических изменений и антропогенных выбросов парниковых газов. Однако указанный инструмент может принести пользу или выгоду лишь при условии его правильного использования по целевому назначению.

После ратификации Киотского протокола в течение года на правительственном уровне были осуществлены следующие мероприятия:

- составлен Комплексный план действий Правительства Российской Федерации по реализации положений Киотского протокола;
- создана Межведомственная комиссия по координации действий во исполнение обязательств по Киотскому протоколу;
- подготовлены, но не утверждены основные нормативные правовые и инструктивно-методические документы, необходимые для реализации положений Киотского протокола на национальном уровне;
- в 1000 раз увеличена ставка платы за выбросы в атмосферу метана — одного из шести парниковых газов.

Последнее мероприятие существенно сказалось на финансово-экономическом положении ОАО «Газпром», которое является основным промышленным эмитентом метана и одним из лидеров по переводу производственных процессов на наилучшие существующие технологии.

В целом по России на уровне отдельных хозяйствующих субъектов и неправительственных организаций были заключены договоры по передаче квот на выбросы парниковых газов с отложенным сроком вступления в силу, а также немногочисленные предварительные соглашения по проектам совместного осуществления. В непроизводительной сфере появились отдельные организации по консалтингу и сертификации в области, связанной с реализацией положений Киотского протокола. Появились также организации, которые либо подменяют, либо дублируют предусмотренные во исполнение положений Киотского протокола функции государственных органов исполнительной власти в области торговли квотами на выбросы парниковых газов. Такая подмена функций при отсутствии достоверной и официальной информации и инструкций со стороны уполномоченных органов исполнительной власти может привести к злоупотреблениям и дискредитации полезных идей и направлений деятельности по реализации Киотского протокола, что недопустимо.

В декабре 2005 года в Монреале (Канада) прошла очередная Конференция Сторон, являющаяся высшим органом Рамочной конвенции Организации Объединенных Наций об изменении клима-

та, на которой должны были быть представлены основные инструктивно-методические документы по реализации положений Киотского протокола. До настоящего времени никаких официальных информационных документов по результатам Конференции Сторон не опубликовано.

Отставание выполнения необходимых мер по созданию организационно-правовых основ для введения в России киотских механизмов выдвигает необходимость усилить ответственность уполномоченных органов и должностных лиц в области реализации положений Киотского протокола в виду очевидного риска применения санкций в отношении России и возникновения упущенной выгоды для хозяйствующих субъектов.

II. Определение первоочередных мер для введения в Российской Федерации киотских механизмов

Особенностью документов, раскрывающих содержание Киотского протокола Рамочной конвенции Организации Объединенных Наций об изменении климата, является специальная терминология, однозначное толкование и оперирование которой невозможно без соответствующего глоссария и тезауруса. К сожалению, отсутствие системы семантических русскоязычных аналогов по отношению к терминологии пакета документов, связанных с Киотским протоколом, во многом сдерживает эффективное развитие системы отношений по реализации его положений.

Обобщение информации о реализации политики и мер во исполнение положений и обязательств по Киотскому протоколу позволяет констатировать, что проблема прошла фазу перманентных публичных обсуждений, и очевидно, что к 1 января 2007 года, то есть за год до начала первого этапа, для запуска механизмов Киотского протокола в России на федеральном уровне должны быть созданы все элементы инфраструктурной основы рыночного регулирования в сфере эмиссии и поглощения парниковых газов.

Основными элементами механизма рыночного регулирования и первоочередными мерами являются следующие направления деятельности.

1) Создание системы инвентаризации выбросов парниковых газов. Требование по указанной инвентаризации относится к Государственному докладу, который каждая страна Приложения 1 обязана направлять в Секретариат Рамочной конвенции Организации Объединенных Наций об изменении климата раз в три года. Следующий срок представления доклада с российской стороны — 2007 год. Основными разделами доклада являются прогноз выбросов, меры по снижению выбросов, адаптация к изменениям климата и т. д. Без данных инвентаризации доклад не будет утвержден на международном уровне.

2) Разработка методики определения базового уровня (Baseline) выбросов. Базовый уровень используется для расчета добавочного сокращения выбросов за счет реализации проекта совместного осуществления, в результате которого может быть четко установлено количество единиц сокращения выбросов парниковых газов, и это количество может быть передано инвестору проекта на взаимовыгодных условиях. Отсутствие методики предопределяет невозможность реализации проекта совместного осуществления.

3) Создание реестра проектов совместного осуществления или механизма чистого развития. Реестр проектов с указанием количества единиц сокращения выбросов парниковых газов, которое может быть передано стране инвестора проекта, необходим для учета сокращенной эмиссии парниковых газов.

4) Формирование системы распределения установленного количества (AAU – Assigned amounts units). Общее количество разрешенных в России антропогенных выбросов парниковых газов должно быть распределено между эмитентами в виде квот. При торговле квотами происходит передача AAU в соответствии с проектами совместного осуществления и механизмом чистого развития, результатом которых являются единицы сокращения выбросов, которые, в свою очередь, могут быть добавлены к AAU страны инвестора. Квотирование является документированным оформлением физической величины эмиссии и поглощения парниковых газов в рамках проектов совместного осуществления и механизма чистого развития.

5) Формирование инфраструктуры рынка для торговли квотами (Emmission Trading) – покупка и продажа квот на внутреннем и внешнем рынке в границах AAU между сторонами Приложения В Киотского протокола.

6) Создание и ведение кадастра стоков (Sinks) – учет поглощения парниковых газов. Поглотителями CO₂ из атмосферы являются экосистемы, в основном леса, скорость и объемы поглощения (стока – Sinks) зависят от изменений землепользования, лесного хозяйства. Отсутствие кадастра повлечет невозможность эффективного ведения лесного и сельского хозяйства, и с точки зрения механизмов Киотского протокола может возникнуть упущенная выгода.

7) Создание и ведение регистра прав собственности на установленные единицы парниковых газов (Registry). Наличие сертифицированного регистра обязательно для участия страны в торговле квотами. Национальный регистр отражает процесс движения (продажи/передачи) прав собственности по отношению к выбросам парниковых газов и сокращению выбросов парниковых газов, измеряемое в соответствующих единицах.

Без регистра у России не будет доступа на международный рынок квот.

8) Создание системы сертификации сокращения выбросов (Certified Emmission Reduction). Сертификация сокращения выбросов является документальным подтверждением количества сокращений выбросов парниковых газов, имеющих юридическую силу. Единицы сокращения отсчитываются от базового уровня выбросов и измеряются в тоннах CO₂-эквивалента. Без системы сертификации реализация проектов совместного осуществления и механизма чистого развития невозможна.

Система надежности отношений в рамках торговли квотами и сертифицированными единицами сокращенной эмиссии при реализации проектов совместного осуществления и механизма чистого развития может быть обеспечена подключением к ней системы экологического страхования предпринимательских и экологических рисков. В настоящее время введение системы экологического страхования сдерживает отсутствие нормативной правовой основы, закрепляющей основные элементы и принципы функционирования этой системы. Другим сдерживающим фактором является отсутствие корпоративной заинтересованности российских страховых компаний в осуществлении экологического страхования, предусматривающего целевое поступление страховых сумм в фонды превентивных мероприятий, к числу которых относится реализация проектов, обеспечивающих снижение выбросов парниковых газов.

III. Определение базовых принципов государственного регулирования в области распределения квот на выбросы парниковых газов

Отмечается наличие нескольких принципиально разных подходов к осуществлению государственного регулирования в указанной области.

Первый подход предусматривает участие только государства на международном рынке квот, при этом государство не распределяет квоты на национальном уровне, а устанавливает административные ограничения установленного количества парниковых газов или уровня выбросов парниковых газов, который поддерживается посредством штрафов и стимулируется налоговыми льготами.

Второй подход предусматривает участие государства в международном рынке квот в пределах не используемой российской экономикой квоты, а предприятия имеют право через государственные органы передать на международный рынок свои права на количество сокращенной эмиссии парниковых газов.

Третий подход предполагает контроль государства за выполнением национальных обязательств и

распределение государством общей квоты между субъектами, которые могут самостоятельно оперировать со своими частными квотами, как на внутреннем, так и на международном рынках.

По сути, речь идет о выборе между запретительной и разрешительной системой государственного регулирования. При запретительной системе при превышении определенного уровня выбросов парниковых газов государственные расходы в случае применения международных санкций пополняются за счет штрафов, а снижение выбросов ниже установленного предела не поощряется.

В случае распределения государством определенного объема прав или квот на выбросы между компаниями увеличивается их капитализация, а также открывается возможность покупать необходимое количество квот, что расширяет коммерческий оборот квот и поощряет дальнейшее снижение выбросов парниковых газов. Очевидно, что рыночный механизм более эффективен и менее бюрократизирован, чем административный (штрафы, налоги, тендеры проектов).

Рыночная модель управления уровнем выбросов является более гибкой и предоставляет несколько вариантов рыночного регулирования деятельности субъектов на внутреннем и внешнем уровнях, а также степени вовлечения государства в операции на углеродном рынке.

Исследование прикладных направлений использования этих моделей показывает, что в целом ряде случаев целесообразно использовать комбинированные модели в зависимости от отраслевой специфики и особого отношения к некоторым отраслям, например, жилищно-коммунальное хозяйство, промышленность, транспорт, лесное и сельское хозяйство.

В разных случаях может быть установлена добровольная, либо обязательная форма проведения инвентаризации и мониторинга выбросов парниковых газов, а также последовательность проведения этих мероприятий либо одновременность для групп предприятий в зависимости, например, от их размера или интеграции.

Учитывая, что необходимыми условиями для участия предприятия в углеродном рынке является проведение инвентаризации и внедрение системы мониторинга уровня выбросов до 1 января 2007 года, то становится очевидным, что эти задачи не могут решаться в обязательной форме в административном порядке одновременно для всех предприятий. Поэтому необходимо законодательно установить период времени добровольного осуществления этих мероприятий посредством привлечения уполномоченных частных организаций.

По-видимому, инфраструктура рынка должна обеспечивать ряд функций, выполнение которых может осуществляться как государственными ор-

ганами, так и аккредитованными частными компаниями.

IV. Эффективность деятельности в области энергосбережения и перехода к использованию наилучших технологий

Как отмечалось выше, обязательства Российской Федерации, взятые в связи с ратификацией Киотского протокола, предполагают создание на национальном уровне системы институциональных и правовых механизмов, в том числе создание национальной системы мониторинга, учета и контроля выбросов парниковых газов на уровне предприятий.

Поскольку по указанной позиции система должна быть запущена за год до начала первого этапа реализации положений Киотского протокола, то есть к 1 января 2007 года, отсутствие данных мониторинга, учета и контроля выбросов парниковых газов может стать препятствием для эффективного использования отдельными предприятиями киотских механизмов в целях внедрения энергосберегающих технологий.

В целях устранения этих препятствий такая система, представляемая в добровольной форме, может осуществляться посредством декларирования и последующего подтверждения соответствия. Данный принцип устанавливается в законодательстве о техническом регулировании, и в связи с этим требуется разработка инструктивно-методических документов для практического применения установленного механизма по учету эмиссии и поглощения парниковых газов.

Пробелы в информационном обеспечении хозяйствующих субъектов приводят к отставанию в реализации выгодных проектов и снижению их конкурентоспособности на международном рынке квот. Отставание связывается также с тем, что до сих пор не установлен порядок экспертизы, валидации и верификации проектов в сфере эмиссии и поглощения парниковых газов. Требуется также законодательное установление отношений собственности на квоты и единицы сокращенной эмиссии парниковых газов, при этом каждый эмитент или поглотитель должен иметь приоритет в прямом доступе на углеродный рынок во избежание издержек по оплате посреднических услуг.

Участники «круглого стола» в целях активизации деятельности в сфере создания правовых, экономических и организационных механизмов реализации в Российской Федерации положений Киотского протокола и усиления ответственности за это должностных лиц предлагают следующее.

1. Общественной палате Российской Федерации

1.1. Рекомендовать взять под общественный контроль деятельность органов власти по выпол-

нению обязательств Российской Федерации, установленных Киотским протоколом.

2. Правительству Российской Федерации

2.1. Рассмотреть вопрос об установлении персональной ответственности в области обеспечения деятельности по выполнению международных обязательств Российской Федерации, связанных с Киотским протоколом к Рамочной конвенции Организации Объединенных Наций об изменении климата.

2.2. Определить уполномоченный орган в системе федеральных органов исполнительной власти с установленной функцией в области распоряжения национальной квотой на выбросы парниковых газов.

2.3. Разработать проект федерального закона "О государственной политике и экономическом механизме регулирования эмиссии и поглощения парниковых газов в Российской Федерации".

2.4. Обеспечить разработку и принятие нормативных правовых актов и официальное утверждение инструктивно-методических документов, обеспечивающих эффективную реализацию в Российской Федерации проектов совместного осуществления.

2.5. Разработать и издать глоссарий и тезаурус в отношении понятийного аппарата, принятого при обращении с документами по Киотскому протоколу и Рамочной конвенции Организации Объединенных Наций об изменении климата.

2.6. Обеспечить налоговый и бюджетный протекционизм в отношении деятельности по внедрению наилучших существующих технологий в целях ограничения выбросов парниковых газов посредством модернизации основных фондов.

2.7. Разработать и ввести систему нормативов качества окружающей среды, систему технологического нормирования деятельности хозяйствующих субъектов, в первую очередь для основных промышленных эмитентов парниковых газов, а также подготовить инструктивно методические материалы по лимитированию техногенного воздействия на окружающую среду и квотированию хозяйственной деятельности с учетом дифференциации объемов эмиссии и поглощения парниковых газов в региональном разрезе.

2.8. Провести в 2006 году на конкурсной основе научно-исследовательские работы за счет средств, предусмотренных Министерством природных ресурсов России на научно-исследовательские работы:

- по проблемам капитализации окружающей среды и включения в структуру валового внутреннего продукта природного капитала в качестве основных производственных фондов, имеющих денежную оценку и правовой статус

собственности, в отношении которых допускается гражданский оборот;

- по проблемам собственности при обороте квот на выбросы парниковых газов и сертифицированных единиц сокращения таких выбросов в целях эффективной реализации положений Киотского протокола.

2.9. Провести процедуры установления и официального утверждения объемов эмиссии парниковых газов по базовому и текущему году.

2.10. Обеспечить проведение силами Российской академии наук научно-исследовательских работ по определению сценариев развития производительных сил и изменения базовой линии с использованием методов экстраполяционного и целевого прогнозирования в первый и последующие этапы действия Киотского протокола для подготовки на этой основе предложений о возможности дальнейшего участия России в киотском процессе.

3. Федеральному Собранию Российской Федерации

3.1. Ускорить разработку и принятие нормативных правовых актов в области: государственной политики и экономического механизма регулирования эмиссии и поглощения парниковых газов; платы за негативное воздействие на окружающую среду; введения системы экологического страхования; использования отходов в качестве вторичных материальных ресурсов.

3.2. Обеспечить взаимодействие с Общественной палатой Российской Федерации по вопросам контроля в сфере эффективной реализации в Российской Федерации положений Киотского протокола.

В.А. Грачев

Председатель Комитета Государственной Думы Федерального Собрания РФ по экологии, член-корр. РАН

О РЕАЛИЗАЦИИ ПОЛОЖЕНИЙ КИОТСКОГО ПРОТОКОЛА

Развитие современной мировой экономики по пути осмысленного и ответственного подхода через призму эколого-экономических процессов и создание системы управления последними происходит под действием объективных глобальных факторов. Причем не только политических, но и связанных с изменениями в мировой атмосфере. Тревога мирового сообщества в связи с нарастанием экологических проблем с особой силой начала проявляться, начиная с середины 80-х годов. Озабоченность глобальной экологической ситуацией стимулировала мировое экономическое сообщество к поиску адекватной модели анализа и управления природопользованием. Подписание Российской Федерацией Киотского протокола и вступление последнего в законную силу явилось "подарком" всему мировому экологическому сообществу, которое рассматривает Киотский протокол как универсальный инструмент по регулированию техногенных выбросов парниковых газов. Принципы и механизмы, заложенные в Киотском протоколе, служат фундаментом для построения новых взаимоотношений стран, основанных на экологических критериях.

Участниками Рамочной конвенции ООН об изменении климата стали 194 страны. В перечне обязательств, определенных Киотским протоколом, страны приняли на себя ответственность по следующим направлениям:

- повышение энергоэффективности национальных экономик и снижение энергоемкости;
- улучшение ведения лесного хозяйства для увеличения стоков парниковых газов;
- стимулирование научных разработок и практическое внедрение возобновляемых видов энергии и инновационных экологически безопасных технологий.

Российская Федерация, учитывая все возможные последствия для национальной экономики и изменения в мировой экономике, в ноябре 2004 года приняла Федеральный закон № 128-ФЗ "О ратификации Киотского протокола к Рамочной конвенции Организации Объединенных Наций об изменении климата" и взяла на себя обязательства по показателям эмиссии парниковых газов. Участие и роль России в реализации Киотского протокола как на межгосударственном, так и на национальном уровне, может задать направление новой эпохи экономического развития, где экология уже не будет являться "заложницей" экономики. Реализация потенциала России как крупнейшего экологического донора мира дает России шанс возглавить движение в развитии человечества, включая экологическую составляющую. Наряду с существующими экономическими показателями национальных экономик экологическая ответственность становится первым критерием репутации в международном деловом сообществе. Экологические рейтинги становятся в один ряд с экономическими, начинают задавать направление в развитии современных технологий, выступают эффективными показателями конкурентности национальных экономик.

С первых дней ратификации Киотского протокола представители исполнительной и законодательной власти включились в подготовку необходимых законов, распоряжений и мероприятий, направленных

Совет Федерации Федерального Собрания Российской Федерации дважды в 2005 году провел парламентские слушания на тему реализации положений Киотского протокола. По итогам парламентских слушаний были приняты рекомендации, конкретизирующие действия парламентариев, правительства, министерств и ведомств по выполнению обязательств Российской Федерации, связанных с ратификацией Киотского протокола.

на реализацию положений Протокола в первый период действия (с 2008 по 2012 год).

На правительственном уровне был разработан комплексный план действий Правительства РФ по реализации положений Киотского протокола, подписан приказ Минэкономразвития России от 25 мая 2005 года № 107 "О Межведомственной комиссии по проблеме реализации Киотского протокола в Российской Федерации".

Совет Федерации Федерального Собрания Российской Федерации дважды в 2005 году провел парламентские слушания на тему реализаций положений Киотского протокола.

31 марта 2005 года Комитет Совета Федерации по промышленной политике провел парламентские слушания «О мерах по реализации Киотского протокола к рамочной конвенции Организации Объединенных Наций об изменении климата». В своем выступлении Председатель Комитета Совета Федерации по промышленной политике В.Г. Завадников напомнил, что ратификация Киотского протокола Российской Федерацией стала решающей для вступления его в силу. Для непосредственной реализации положений Киотского протокола необходимо разработать концепцию правового регулирования. В своем докладе заместитель Председателя Совета Федерации С.Ю. Орлова подчеркнула, что, ратифицировав Киотский протокол, Россия придала дополнительный импульс развитию инновационных технологий. По ее мнению, первым этапом работы в настоящее время должны стать подготовка и принятие нормативно-правовых актов в экологической сфере. Последующим этапом будет развитие международно-правового сотрудничества.

Большое внимание было уделено политике ЕС в области климата и ее экономическому значению для России в докладе главы Представительства Европейской Комиссии в РФ Франко Марка. Он рассказал о системе торговли выбросами, об опыте реализации Киотского протокола в Европе и о возможности применения отдельных схем в области экологии для России. Первый секретарь Департамента международных организаций Министерства иностранных дел РФ Е. Уткин предложил создать государственные структуры при Правительстве РФ для координационной и исполнительной деятельности по вопросам реализации Киотского протокола.

По итогам парламентских слушаний Правительству РФ рекомендовано разработать Государственную программу по реализации Киотского протокола, концепцию правового регулирования, направленную на снижение энергоёмкости ВВП экономики, а также разработать систему учета фактических и нормативных выбросов парниковых газов.

20 декабря 2005 года Комитетом Совета Федерации по науке, культуре, образованию, здравоохранению и экологии были организованы Парламентские слушания на тему: "Законодательное обеспечение охраны атмосферного воздуха и проблемы ре-

ализации Киотского протокола к Рамочной конвенции ООН об изменении климата". В ходе состоявшегося обсуждения были затронуты нормативно-правовые аспекты охраны атмосферного воздуха и проблемы реализации Киотского протокола к Рамочной конвенции Организации Объединенных Наций об изменении климата. В выступлении председателя Комитета Совета Федерации по науке, культуре, образованию, здравоохранению и экологии В.Е. Шудегова было отмечено, что до сих пор не принято ни одного нормативно-правового акта, обеспечивающего начало действия норм Киотского протокола. Существует необходимость государственного регулирования выбросов и поглощения парниковых газов, формирования рынка квот на выбросы парниковых газов, включая определение правового статуса единицы сокращенных выбросов, государственной системы оценки и регистрации парниковых газов, обеспечивающей обоснование позиции России по объемам национальной квоты. Необходимо доработать существующий Комплексный план действий, разработать и принять Федеральную целевую программу по реализации Киотского протокола. Заместитель председателя Комитета Совета Федерации по природным ресурсам и охране окружающей среды Н.П. Чуркин обратил внимание участников слушаний на политический аспект реализации Киотского протокола, рассказал о совместных дискуссиях по этому вопросу с законодателями Финляндии и Италии, подчеркнув необходимость выполнения обязательств, принятых после ратификации документа. По его мнению, для эффективной реализации комплексного плана действий нужна совместная работа с общественными организациями.

Участники парламентских слушаний обсудили ход реализации положений Киотского протокола, в том числе на региональном уровне, принципы сертификации работ, направленных на сокращение выбросов парниковых газов, и другие вопросы. По итогам обсуждения были приняты рекомендации в адрес Федерального Собрания и Правительства Российской Федерации.

В целом можно констатировать, что активная подготовка мероприятий по обеспечению полного участия России в реализации положений Киотского протокола идет на всех уровнях. Актуальность задач, стоящих перед Российской Федерацией в ходе этого процесса, признается как представителями власти, так и обществом в целом. Возможно, что темпы, которыми мы движемся к намеченной цели, устраивают не всех, но то, что вектор направления задан правильно, сомнений не вызывает.

Э.Н. Василишен

Член Совета Федерации от Брянской областной Думы, Руководитель рабочей группы по подготовке проектов федеральных законов, направленных на реализацию Киотского протокола к Рамочной конвенции ООН об изменении климата

О КИОТСКОМ ПРОТОКОЛЕ К РАМОЧНОЙ КОНВЕНЦИИ ОБ ИЗМЕНЕНИИ КЛИМАТА

Распоряжением Правительства Российской Федерации от 20.02.2006 № 215-р МПР России определено органом исполнительной власти, ответственным за создание и функционирование Российского Реестра углеродных Единиц — национального инструмента учета и контроля при реализации механизмов Киотского протокола. Реестр, по сути, банк данных по учету и перераспределению углеродных единиц между предприятиями, компаниями и странами. В первом периоде выполнения обязательств по Киотскому протоколу (2008–2012 гг.) в Российский Реестр будут внесены только те предприятия или компании, которые готовы добровольно обеспечить и подтвердить (верифицировать) снижение выбросов парниковых газов и участвовать в системе торговли углеродными единицами с другими странами. При осуществлении проектов по снижению выбросов соответствующее количество углеродных единиц может быть передано другим странам, через установленный межгосударственный механизм. Создание Российского Реестра углеродных Единиц поручено ФГУП «Федеральный центр геоэкологических систем» (ФГУП ФЦГС «Экология») и проводится, опираясь на опыт создания и функционирования реестров европейских стран. Как известно, европейские реестры создавались в обеспечение требований Директивы ЕС об организации схемы торговли квотами парниковых газов между странами ЕС, вступившей в силу в 2005 г., т.е. до начала периода выполнения обязательств по Киотскому протоколу (2008 г.).

Другой важнейшей задачей по обеспечению выполнения обязательств, вытекающих из ратификации Россией Киотского протокола, для МПР России и Рослесхоза является проведение работ по инвентаризации выбросов и стоков парниковых газов в лесах и водно-болотных угодьях России. Результаты инвентаризации окажут существенное влияние при установлении для Российской Федерации официального количества углеродных единиц. Леса Российской Федерации являются огромным резервуаром углерода в виде биомассы живых растений, растительных остатков разной степени разложения, гумуса и торфов. Антропогенная деятельность по осуществлению лесохозяйственных мероприятий и лесопользованию может приводить как к увеличению, так и к снижению общего запаса биомассы лесных экосистем, что сопровождается нетто-стоком (поглощением) и нетто-эмиссиями CO₂ в атмосферу. Эмиссии парниковых газов также связаны с лесными пожарами. По данным МГЭИК, леса умеренных широт в глобальном масштабе являются нетто-стоком углекислого газа. При вычислении поглощения и эмиссии проблемы могут возникнуть при учете пожаров и значительного количества древесины, оставляемой на лесосеках в результате сплошных рубок. Инвентаризация выбросов и поглощения парниковых газов российскими лесами (углеродный бюджет лесов) по международным методикам проводится по заказу МПР России с начала 2005 года.

Своевременное выполнение этих и других работ, включенных в Комплексный план действий, связанных с реализацией Киотского протокола, позволит надеяться на успешное выполнение Россией, по сути, первого общемирового экологического проекта.

В.Г. Степанков

Заместитель Министра природных ресурсов Российской Федерации

Ратификация Российской Федерацией Киотского протокола дала старт созданию мировой системы регулирования энергопотребления, приоритетности энергоэффективности, устойчивого управления лесами и ограничения негативных процессов масштабного антропогенного воздействия на экосистемы планеты. Структура выбросов парниковых газов в России более чем на 60% определяется сжиганием углеводородного топлива в энергетике, промышленности и жилищно-коммунальном хозяйстве. Не умаляя значимости сокращения выбросов парниковых газов как основной цели Киотского протокола, не менее важным, является снижение антропогенного воздействия на окружающую среду, повышение эффективности использования углеводородных ресурсов и вовлечение в энергообеспечение возобновляемых природных ресурсов.

КОМПЛЕКСНЫЙ ПЛАН ДЕЙСТВИЙ ПО РЕАЛИЗАЦИИ КИОТСКОГО ПРОТОКОЛА В РОССИИ — НАМЕРЕНИЯ И РЕАЛИИ

Реализация политики и основных мер, направленных на сокращение выбросов и увеличение абсорбции парниковых газов

Первый раздел Плана непосредственно соотносится с положениями Статьи 2.1а Киотского протокола, касающимися основных направлений национальных действий по выполнению странами своих количественных обязательств.

В первых двух частях этого раздела перечислены основные меры, непосредственно направленные на сокращение выбросов парниковых газов в отдельных секторах экономики, установлены показатели, характеризующие выполнение этих мер, и их целевые значения на определенные даты, в основном, на 2008 г., а также ответственные за достижение этих значений федеральные органы управления.

На первых местах в списке мер в Комплексном Плане действий перечислены, в частности, меры и показатели, содержащиеся в программе “Энергоэффективная экономика”, связанные с сокращением выбросов от энергетических процессов. Однако, программа, играющая ключевую роль и в климатической политике России, вместо предполагавшейся доработки на период 2006–2010 гг., была заморожена до конца 2006 года. А пока идет бесконечное согласование вариантов ее концепции. В результате возникает противоречие: целевые показатели есть, а механизма в виде программы по их достижению нет.

Что касается мер по увеличению стока парниковых газов на землях Государственного лесного фонда, то соответствующие показатели в Плане есть, но ссылки на какую-либо государственную программу их достижения вообще нет. В отношении сельского хозяйства в Плане имеется только ссылка на «Стратегию агропромышленного комплекса и рыболовства», которую еще следует разработать.

По неясным причинам План не предусматривает каких-либо действий по сокращению выбросов метана, связанных с хранением отходов, хотя проблема управления отходами весьма актуальна.

Отметим, что целевые показатели в Плане даны в различных единицах, но не пересчитаны в сокращения выбросов парниковых газов, т.е. в тонны CO₂-эквивалента, что позволило бы сделать конкретную оценку воздействия этих мер на выбросы и абсорбцию парниковых газов.

Из примечаний к Комплексному Плану действий и из сравнения целевых значений показателей, содержащихся в нем с данными других правительственных документов, в первую очередь, различных федеральных целевых программ, очевидно следующее: эти значения практически совпадают. Таким образом, ратификация Киотского протокола пока не привела к активизации государственной экономической, энергетической, экологической и отраслевой политики, результатом которой могло бы стать большее снижение выбросов парниковых газов и повышение их абсорбции/секвестрации по сравнению с эффектами уже реализуемых федеральных целевых программ.

В отдельном подразделе перечислены задачи, связанные с реформированием экономических отношений в различных секторах: «Постепенное сокращение или устранение рыночных диспропорций, фискальных стимулов, освобождений от налогов, пошлин и субсидий, противоречащих цели Рамочной конвенции ООН об изменении климата, во всех

После ратификации Киотского протокола Российской Федерацией федеральными органами управления под руководством Минэкономразвития России были разработаны и согласованы целевые показатели и конкретные действия по реализации Протокола. Они составили правительственный Комплексный План действий по реализации Киотского протокола в Российской Федерации. Этот План стал официальной основой национальной климатической стратегии и политики до окончания первого бюджетного периода Протокола, т.е. до 2012 года. Исполнение плана было поручено Председателем Правительства Российской Федерации (24 февраля 2005 г.) соответствующим министерствам и ведомствам. По своей структуре и содержанию действий План, в целом, следует структуре и соответствует положениям Киотского протокола. В положениях формулируются обязательства и потенциальные возможности стран-участниц Приложения В, к числу которых относится и Россия.

секторах — источниках выбросов парниковых газов и внедрение рыночных механизмов...». В частности, они включают ликвидацию системы субсидирования на оплату жилья и коммунальных услуг и организацию денежных выплат на персонифицированные социальные счета граждан. Особое место отводится демополизации газового и электроэнергетического секторов и транспортной реформе.

Следует сказать, что все перечисленные в Плане структурно-экономические преобразования не являются новыми начинаниями, инициированными в связи с реализацией Киотского протокола и едва ли Киотский протокол может стать существенным фактором, влияющим на эти реформы. В свою очередь трудно понять, каким образом и в какой мере эти реформы будут содействовать ограничению или сокращению выбросов парниковых газов.

В следующем подразделе «Организация научных исследований и реализация инновационных проектов, направленных на сокращение выбросов и увеличение абсорбции парниковых газов» намечено проведение не менее 50 научно-исследовательских работ и проектов. Они направлены на разработку энергоэффективных технологий, обеспечивающих снижение выбросов парниковых газов. Кроме того, запланированы: исследования, связанные с изучением влияния антропогенных выбросов парниковых газов на климатическую систему, проведение оценки экономического и экологического ущерба для Российской Федерации в результате изменения климата, а также реализация мер по предотвращению возможного ущерба. Все эти работы должны проводиться в рамках уже действующих федеральных программ.

Включение данной позиции в Комплексный План действий представляется полезным, так как известно, что объем исследований и разработок по этим направлениям нельзя признать достаточным. Вопрос только в том, получают ли подобные исследования дополнительное финансирование благодаря принятию Плана. В официальном Поручении Премьер-министра по исполнению Комплексного Плана действий это не предусмотрено.

План действий предусматривает группу мер по «Обеспечению эффективного взаимодействия заинтересованных федеральных органов исполнительной власти по реализации положений Киотского протокола в Российской Федерации». В первую очередь Минэкономразвития России создало к лету 2005 года межведомственную комиссию по проблемам реализации Киотского протокола в России. До конца года состоялось 2 заседания. Следует отметить, что статус и уровень представительства ведомств и компетенция этой межведомственной комиссии ниже, чем статус ранее действовавшей Комиссии по проблеме изменения климата. Это свидетельствует и о понижении государственного статуса самих целей и задач, выполнение которых она должна координировать.

Среди прочих мер этой группы — уточнение полномочий федеральных органов исполнительной власти в связи с ратификацией Киотского протокола (до середины 2005 года), а также перечня мероприятий федеральных целевых программ, направленных на сокращение выбросов парниковых газов из источников и увеличение их абсорбции поглотителями, и внесение в них конкретных количественных показателей и заданий. Как отмечалось выше на примере федеральной целевой программы «Энергоэффективная экономика» и других целевых показателей, с выполнением последней меры далеко не все благополучно.

Предложения по изменению полномочий федеральных ведомств были разработаны и приняты к сведению на втором заседании межведомственной комиссии. Очевидно, что внесение изменений в полномочия федеральных ведомств имеет важное значение. Это придаст деятельности этих ведомств по реализации Киотского протокола обязательный статус, существенно повысит уровень их ответственности.

Создание и обеспечение функционирования национальной системы оценки антропогенных выбросов и ежегодное представление в органы РКИК и Киотского протокола кадастра антропогенных выбросов

Это направление действий связано с выполнением обязательств по статьям 5 и 7 Киотского протокола. К середине 2005 г. планировалось разработать национальную систему для оценки антропогенных выбросов из источников и абсорбции поглотителями всех парниковых газов. Без этого Россия не сможет участвовать в торговле квотами на выбросы. Тогда же Постановлением Правительства РФ планировалось утвердить Положение о национальной системе, которое определило бы ее основные характеристики (функции, полномочия и пр.) и придало бы ей легальный статус. До принятия такого Постановления по российским законам деятельность по оценке антропогенных выбросов и стоков не будет иметь правового статуса, иначе говоря, не будет легализована, и за ее функционирование и результаты не будут нести ответственность уполномоченные государственные органы.

Следует отметить, что, согласно Киотскому протоколу, национальная система должна быть создана не позднее конца 2006 года. Это определяет довольно жесткие временные рамки завершения действий по созданию национальной системы для оценки антропогенных выбросов. Необходимый уровень ответственности за их выполнение может обеспечить только Постановление Правительства РФ. Проект соответствующего Постановления был принят межведомственной комиссией только в середине ноября 2005 г. и пока так и не утверждено.

До середины 2006 года уполномоченными министерствами должна быть организована подготов-

ка кадастров (инвентаризации) антропогенных выбросов из источников и абсорбции поглотителями парниковых газов за все годы, начиная с 1990 года, для представления в органы Рамочной конвенции ООН об изменении климата и Киотского протокола и утверждения ими национальной квоты (установленное количество выбросов парниковых газов в базовом 1990 году) России на период 2008-2012 гг.

Следует иметь в виду, что до сих пор Россия не представила в Секретариат Рамочной конвенции ООН об изменении климата (РКИК) ни одного доклада по инвентаризации (кадастра), соответствующего действующим в рамках Конвенции требованиям, не говоря уже о документе в Едином формате отчетности (CRF). Важно помнить, что без представления такого доклада в органы Протокола и Рамочной конвенции ООН об изменении климата и его утверждения после положительного заключения международной экспертной группы у страны не будет официального значения национальной квоты, являющегося необходимым условием участия в Киотских механизмах торговли квотами на выбросы.

Уполномоченные министерства и ведомства должны организовать подготовку Национальных сообщений Российской Федерации в соответствии со ст. 12 Рамочной конвенции ООН об изменении климата. Россия пока представила 3 Национальных сообщения, охватывающих период до 1999 года включительно и уже просрочила время представления в Секретариат очередного Сообщения.

Работа по подготовке кадастра, национального сообщения и доклада в едином формате отчетности началась в 2005 году. Однако будет ли она завершена вовремя и, главное, будут ли разработанные документы соответствовать международным требованиям, чтобы успешно пройти экспертизу и получить одобрение Секретариата, сказать пока трудно.

Обеспечение участия Российской Федерации в механизмах в соответствии со статьями 6, 12, 17 Киотского протокола

Важную роль в обеспечении возможности извлечения потенциальных экономических выигрышей для России, связанных с участием в рыночных механизмах Киотского протокола, играет своевременное создание необходимой нормативно-правовой и институциональной базы. В этих целях Комплексный План действий предусматривает ряд мероприятий.

Уполномоченные министерства до середины 2005 года должны были подготовить и представить в Правительство Российской Федерации перечень законодательных и нормативных правовых документов по обеспечению реализации Статей 6, 12 и 17 Киотского протокола. Уполномоченные министерства до середины 2005 года должны были также подготовить и представить в Правительство Российской Федерации «Порядок утверждения, регистрации и контроля за реализацией проектов совместного осуществления в Российской Федерации

в соответствии со статьей 6 Киотского протокола» и проект Постановления Правительства Российской Федерации о его утверждении.

Также Министерство природных ресурсов РФ вместе с рядом других ведомств должны были подготовить и представить нормативный правовой акт Правительства РФ об организации и ведении реестра передачи другим государствам – сторонам Киотского протокола единиц установленного количества. Работа по созданию национального реестра ведется достаточно активно. Задача в выборе оптимального варианта из уже разработанных и апробированных в других странах реестров, его приобретения и адаптации к российским условиям.

Выполнение всех перечисленных выше задач по реализации Киотских механизмов сильно затянулось и они были подготовлены только к середине ноября 2005 года ко второму заседанию межведомственной комиссии, которое поддержало их и рекомендовало представить эти документы Правительству. Есть опасность, что до вступления в силу этих важнейших документов может пройти еще неопределенно много времени.

Отсутствие официальных правил и процедур, регламентирующих реализацию Киотских механизмов, в первую очередь проектов совместного осуществления, не стимулирует потенциальных участников начинать готовить предложения и портфели проектов, ставит российские компании и экономику в целом в невыгодные конкурентные условия на рынке углеродных инвестиций.

В Комплексном Плана действий предусмотрено проведение федеральными органами исполнительной власти консультаций и переговоров с международными финансовыми структурами и потенциальными инвесторами. Эта деятельность ведется, отчасти благодаря инициативам со стороны потенциальных инвесторов и стран-доноров. В частности, ожидается подписание двусторонних соглашений о намерениях с рядом стран.

Ежегодно уполномоченные министерства должны представлять доклады о реализации механизмов Киотского протокола в Правительство Российской Федерации. Первый доклад должен быть готов к марту 2006 года. Будет ли?

Участие в международной деятельности, связанной с реализацией Киотского протокола

Это направление деятельности предполагает постоянное участие российских делегаций в Конференциях сторон Рамочной конвенции ООН об изменении климата и Киотского протокола, мероприятиях вспомогательных органов Рамочной конвенции ООН об изменении климата, в управляющих и вспомогательных органах Киотского протокола.

Также на постоянной основе уполномоченным органам Российской Федерации предстоит участвовать в проведении переговоров и консультаций

с государствами-сторонами Киотского протокола и Рамочной конвенции ООН об изменении климата по вопросам экономического, экологического и научно-технического взаимодействия.

Уполномоченным и заинтересованным федеральным органам исполнительной власти поручено разработать предложения к позиции Российской Федерации на переговорах по ограничению выбросов парниковых газов на период после 2012 года. Это стратегически важное направление деятельности государственных органов. От ее продуманности и эффективности зависит, насколько будущие соглашения по глобальной климатической политике будут соответствовать национальным интересам России. В отсутствие такого крупного участника как США, Россия могла бы сыграть большую роль в выработке дальнейших действий мирового сообщества по смягчению последствий глобального изменения климата.

Предложения на период после 2012 года были разработаны и представлены на 11-ой Конференции Сторон Рамочной конвенции ООН об изменении климата и 1-ом Совещании Сторон Киотского протокола в декабре 2005 года в Монреале.

Что отсутствует в Комплексном Плане действий?

В Комплексном плане не упоминаются какие-либо действия, связанные с участием в международной торговле квотами на выбросы парниковых газов государства или компаний. Вероятно, это обусловлено заявлениями представителей Евросоюза о том, что они готовы будут приобретать только квоты, появившиеся в результате конкретной проектной деятельности, а не те, которые образовались в результате экономического спада в 1990-е годы. В то же время, учитывая забюрократизированность процедур, связанных с проектами совместного осуществления, некоторые российские компании, обладающие достаточными собственными инвестиционными ресурсами и реализующие на них проекты, одним из результатов которых является снижение выбросов парниковых газов, могли бы заинтересоваться участием именно в торговле квотами.

Также в Плане нет задач по созданию государственной системы управления выбросами парниковых газов. Это в первую очередь объясняется тем, что по прогнозам Россия не превзойдет свою квоту на 2008–2012 гг., не предпринимая никаких дополнительных усилий, кроме того, есть опасения вызвать негативную реакцию российских компаний на дополнительные ограничения на их производственную деятельность. Тем не менее, на втором заседании межведомственной комиссии было принято решение рекомендовать Минэкономразвития России ускорить работу по разработке концепции закона об их регулировании. На первом этапе предполагается использовать добровольные механизмы управления, связав их с возможностью получения углеродных инвестиций.

Плану не предпослан политический документ, в котором заявлены российские национальные цели и приоритеты климатической политики и подходы к их осуществлению.

Заключение

Принятый в феврале 2005 года Комплексный План действий по реализации Киотского протокола в Российской Федерации можно считать основой национальной климатической стратегии и политики до окончания первого бюджетного периода Протокола, т.е. до 2012 года. Основные разделы и мероприятия Плана напрямую соответствуют Статьям Протокола, в которых устанавливаются национальные обязательства стран Приложения В. Своевременное исполнение основных мероприятий этого Плана обеспечивает выполнение национальных обязательств России как страны Приложения В и позволит ей участвовать во всех Киотских механизмах, причем в менее жестком процедурном режиме.

В то же время недостаточно высокий статус Комplexного Плана действий и межведомственной комиссии, отсутствие политического документа, декларирующего приоритетность действий по реализации Киотского протокола как направления государственной политики, неподкрепленность Плана целевыми финансовыми ресурсами, приводят к недостаточной мобилизации и консолидации усилий органов государственного управления по его исполнению, запаздыванию со сроками выполнения отдельных задач. Это может привести к тому, что Россия не выполнит в срок и на удовлетворительном уровне все обязательства, обуславливающие участие в Киотских механизмах и не сможет в полной мере извлечь потенциальные экономические и экологические выгоды от участия в Протоколе.

Чтобы климатическая политика оказала значительное положительное воздействие на национальную экономику и создала долгосрочные стимулы для активизации действий по переходу к устойчивому развитию, должна быть создана эффективная система управления выбросами и стоками парниковых газов в РФ путем реализации потенциала энергоэффективности, устойчивого лесопользования и пр.

И. Г. Грицевич

Руководитель климатических проектов, Центр по эффективному использованию энергии

О ПРОЦЕДУРАХ И МЕТОДАХ ОЦЕНКИ И ПОДТВЕРЖДЕНИЯ СООТВЕТСТВИЯ В СФЕРЕ ЭМИССИИ И ПОГЛОЩЕНИЯ ПАРНИКОВЫХ ГАЗОВ

Одобрение на Конференции сторон в Монреале в декабре 2005 года правил реализации положений Киотского протокола, Марракешских соглашений, чрезвычайно остро поставили перед Российской Федерацией задачу создания государственной системы оценки и регистрации объемов выбросов парниковых газов. Роль указанной системы состоит в обеспечении обоснования позиции Российской Федерации по объемам национальной квоты во втором и последующих периодах действия механизмов гибкости на основе верифицированной количественной оценки общего баланса парниковых газов. Необходимым и, очевидно, самым важным элементом государственной системы регистрации должна быть система оценки и подтверждения соответствия (сертификации) сокращений выбросов и увеличения стоков выбросов парниковых газов. Именно с помощью этой системы можно будет эффективно контролировать отчетность по выбросам парниковых газов и фактическое сокращение их выбросов как на федеральном уровне, так и на уровне субъектов Федерации, отраслей экономики, промышленных объединений и отдельных предприятий.

Несмотря на то, что Киотский протокол предусматривает отчетность по выбросам парниковых газов лишь на уровне государства, сертификация выбросов парниковых газов по субъектам Федерации, промышленным предприятиям и объединениям позволит им играть активную роль в реализации механизмов гибкости Киотского протокола, иметь экономические стимулы для внедрения энергосберегающих и энергоэффективных технологий, шире использовать возобновляемые источники энергии.

Учреждение на Конференции сторон в Монреале Наблюдательного комитета по проектам совместного осуществления означает, что страны с переходной экономикой, в число которых входит Российская Федерация, уже в ближайшее время могут приступить к регистрации проектов совместного осуществления, являющихся каналом поступления иностранных инвестиций в российскую экономику. Однако и этот процесс невозможен без системы подтверждения реальных сокращений выбросов парниковых газов, достигаемых при реализации проектов совместного осуществления.

Нам со своей стороны целесообразно использовать для этой цели национальную систему сертификации выбросов, оперирующую более простыми, но прозрачными процедурами.

Первостепенными задачами в этой сфере являются:

- разработка национальной методологии сертификации сокращений выбросов, в т.ч. для проектов совместного осуществления в России;
- гармонизация российской системы с системами ЕС и других стран, а также с требованиями рамочной Конвенции ООН об изменении климата и Киотского протокола;
- предоставление услуг по сертификации сокращений выбросов и увеличения стоков, валидации и верификации климатических проектов и программ.

Очевидно, что при создании системы сертификации выбросов парниковых газов необходимо учитывать интересы и возможности

Несмотря на то, что Киотский протокол предусматривает отчетность по выбросам парниковых газов лишь на уровне государства, сертификация выбросов парниковых газов по субъектам Федерации, промышленным предприятиям и объединениям позволит им играть активную роль в реализации механизмов гибкости Киотского протокола, иметь экономические стимулы для внедрения энергосберегающих и энергоэффективных технологий, шире использовать возобновляемые источники энергии.

различных сторон: органов государственной власти, коммерческих предприятий, международные требования и т.д.

Наверно, одна из главных текущих проблем в формировании системы сертификации связана с тем, что Правительство России не приняло окончательного решения о том, как будет организована система управления выбросами парниковых газов, будут ли предусмотрены четкие цели, задачи и механизмы. Это позволило бы уже сейчас более эффективно решать технически сложные, трудо- и времяемкие задачи построения надежной системы мониторинга и сертификации выбросов парниковых газов в России.

К настоящему времени принят лишь один документ, связанный с проблемами реализации Киотского протокола – распоряжение Правительства РФ от 20.02.2006 № 215-р «О российском реестре углеродных единиц». Остальные документы находятся на стадии согласований.

Вместе с тем использование Россией рыночных механизмов Киотского протокола (реализация совместных проектов по статье 6, торговля выбросами по статье 17), может, при выполнении определенных условий, обеспечить рост инвестиций в промышленные сектора с высоким потенциалом энергосбережения, а также получение прямых бюджетных доходов от продажи квот.

Есть все основания полагать, что принятие в Монреале решений по реализации Марракешских договоренностей и решений по переговорам относительно будущего периода действия обязательств станет существенным фактором, стимулирующим дальнейшее развитие углеродного рынка и привлечение инвестиций в российские проекты, связанные с сокращением выбросов парниковых газов.

В связи с изложенным становится очевидной задача создания и запуска в эксплуатацию в России Системы добровольной сертификации работ (деятельности) предприятий, направленной на сокращение выбросов и увеличение стоков парниковых газов.

Такая система, созданная согласно действующему законодательству в области технического регулирования, предназначена, в том числе, для обеспечения надлежащего выполнения Российской Федерацией условий рамочной Конвенции ООН об изменении климата, положений Киотского протокола и Марракешских соглашений.

Следует констатировать, что Киотский протокол после его ратификации стал частью правовой системы Российской Федерации, но он не регламентирует отношения в сфере технического регулирования, а состояние действующей правовой базы России в указанной сфере пока не позволяет разрабатывать четкие национальные процедуры и методы в области оценки и подтверждения соответствия на его основе, а также гармонизировать их с международными. Создавшийся правовой ва-

куум можно заполнить, либо ускорив процесс разработки и утверждения национальных процедур, либо адаптировать процедуры и методы крупных международных игроков-детерминаторов на рынке процедур оценки и подтверждения соответствия (верификации).

Учитывая сложившуюся ситуацию, Торгово-промышленная палата Российской Федерации провела 2 февраля 2006 года совещание на тему «Нормативно-правовое и организационно-техническое обеспечение проектной деятельности, направленной на сокращение выбросов парниковых газов или увеличение их поглощения в Российской Федерации» с участием представителей органов исполнительной и законодательной власти, крупных предприятий, общественных и научных организаций.

Участники совещания приняли решение обратиться в Правительство Российской Федерации с просьбой ускорить разработку и принятие пакета нормативно-методических документов, регламентирующих состав, принципы и правила системы сертификации сокращения выбросов парниковых газов не только на федеральном уровне, но и на уровне субъектов Федерации, промышленных объединений и отдельных предприятий, предусмотрев для отдельных отраслей экономики обязательный характер такой сертификации.

В целях обмена мнениями по широкому кругу вопросов, связанных с проблемами реализации Киотских соглашений в России, было решено организовать под эгидой Торгово-промышленной палаты РФ в четвертом квартале 2006 года конференцию с участием представителей промышленных предприятий для обсуждения принципов и методов проведения на них сертификационной деятельности.

О.Н. Штемберг

Генеральный директор ООО «Национальная система сертификации сокращения уровня антропогенных выбросов парниковых газов»

КИОТСКИЙ ПРОТОКОЛ: НАСТОЯЩЕЕ И БУДУЩЕЕ (ИТОГИ ПЕРВОЙ КОНФЕРЕНЦИИ СТРАН-УЧАСТНИКОВ КИОТСКОГО ПРОТОКОЛА)

Главные цели конференции¹

Во-первых, принять Марракешские соглашения — свод подзаконных актов Киотского протокола. Были серьезные опасения, удастся ли принять их сразу, в том виде как они были согласованы в 2001 г. на КС-7 в Марракеше? Даже если одна страна захочет «улучшить» соглашения, то это откроет общую дискуссию и все время конференции уйдет только на повторное обсуждение. Поэтому перед КС-11/СС-1 и в первые дни ее работы (до пленарного заседания по Марракешским соглашениям) переговорные усилия были направлены на недопущение их пересмотра.

Во-вторых, нужно было образовать рабочие органы Киотского протокола и принять решения по их работе. Принимались решения по механизму Совместного осуществления проектов и его Наблюдательному комитету, по соблюдению обязательств (образовывались два органа Комитета по Соблюдению). Механизм чистого развития и его Исполнительный комитет работали и ранее. Однако по деталям их работы также нужно было принять решение и избрать новый состав Исполнительного комитета.

Третьей задачей было начать переговорный процесс по будущим обязательствам. Определить формат и сроки переговоров было очень непросто, особенно при нежелании США даже обсуждать будущее соглашение? В рамках Киотского протокола можно начать переговоры, но они будут без США. В рамках Рамочной конвенции ООН об изменении климата США не позволят принять никакого документа, где прямо упоминается Киотский протокол. Многие развивающиеся страны против расширения числа стран с численными обязательствами по снижению выбросов парниковых газов.

Заседания КС-11 (194 стран Рамочной конвенции ООН об изменении климата) и СС-1 (157 стран Киотского протокола: все развитые страны, кроме США и Австралии; крупнейшие развивающиеся страны: Китай, Индия, Бразилия; почти все страны СНГ) шли в одном и том же зале попеременно. Два дня ушло на подготовку к голосованию по Марракешским Соглашениям и согласование вопросов образования контактных групп по различным вопросам.

После принятия Марракешских Соглашений работа в основном шла в контактных группах (30 ноября–8 декабря). 7–8 декабря был проведен Министерский сегмент — выступления министров всех стран с изложением официальных позиций. В последний день состоялись заключительные заседания с принятием решений по режиму соблюдения Киотского протокола и по будущим обязательствам.

Кроме этого, каждый день проводилось 20–30 официальных семинаров (Side Events) с изложением мнений бизнеса, экологических и научных организаций, а также около 10 пресс-конференции и других мероприятий для прессы. Там не только вели дискуссии и, но и договаривались о будущих совместных работах, устанавливались рабочие контакты и заключались соглашения о разработке проектов.

¹ Документ Рамочной конвенции ООН об изменении климата FCCC/KP/CMP/2005/1/Add.1

Как известно, Киотский протокол заканчивает свое действие 31 декабря 2012 г., что сразу же порождает ряд вопросов. Насколько можно планировать «углеродный» бизнес после 2012 г.? Как обеспечить преемственность использования единиц выбросов и «гладкость» выполнения проектов? Чтобы ответить на эти вопросы, целесообразно проанализировать результаты Одиннадцатой конференции Сторон Рамочной конвенции ООН об изменении климата и Первого совещания Сторон Киотского протокола — КС-11/СС-1, прошедших в Монреале в ноябре-декабре 2005 г. Рассмотреть решения КС-11/СС-1 и позиции ведущих стран, наших партнеров по переговорам.

Другой аспект проблемы — обязательства России на период после 2012 г.? Нужно решить, какой тип обязательств лучше для нашей страны, какими могут быть количественные параметры обязательств.

Обзор позиций ведущих стран

Европейский Союз неоднократно подчеркивал свое твердое намерение сохранить и развивать Европейскую торговую систему вне зависимости от будущего соглашения. ЕС привержен идее сильных и «жестких» обязательств. Например, для развитых стран предлагается снижение выбросов парниковых газов к 2020 г. на 15–30% (от уровня 1990 г.). Такие обязательства отвечали бы достижению стратегической цели — остановке глобальное изменение климата на уровне 2–3 °С.

Япония, Канада, Норвегия и другие развитые страны (кроме США) также планируют создание и развитие национальных систем торговли квотами на выбросы, а также организацию «связующих» окон для международной торговли. Примером такого «окна» является доступ единиц снижения выбросов, полученных в проектах Совместного Осуществления (в частности, в России), на общий рынок квот стран ЕС. Эти страны хотели бы видеть в будущем обязательства, менее жесткие, чем предлагает ЕС. Однако они не сомневаются в необходимости сохранения структуры киотских механизмов и общего принципа «car-and-trade», когда квоты стран образуют, своего рода «общий котел» (или «car»), внутри которого и идет торговля.

У каждой из этих стран были и свои особенности. Япония, естественно, старалась не допустить провала «своего» протокола. Поскольку эта страна может столкнуться со значительными трудностями в снижении выбросов, то для ее позиции характерна приверженность к рекомендательной, «мягкой» системе соблюдения обязательств, а также опасения относительно будущих обязательств. В Канаде предстояли выборы и это предопределяло многие действия политиков, правительству было важно продемонстрировать успех конференции и независимость от США (выступая при этом за обязательное участие США в будущем соглашении). Австралия заявила, что готова к переговорам в Киотском формате будущих обязательств. Норвегия выступала за продвижение технологии захоронения CO₂ в геологических пластах и выработанных газовых и нефтяных месторождениях.

Ведущие развивающиеся страны, Китай, Бразилия, Мексика, ЮАР, Аргентина, Индия, Ю. Корея, ратифицировавшие Киотский протокол, признают необходимость наличия соглашения после 2012 г. и рыночные методы регулирования. Однако они неоднократно подчеркивали, что обязательства не должны тормозить экономический рост или создавать социальные проблемы. Особенно сильно на этом настаивала Индия. Подавляющее большинство развивающихся стран объединено в Группу «77 и Китая» (G77), сейчас это более 120 стран. Как правило, они выступают с единой позицией. Выработка такой позиции требует немалых усилий, поскольку G77 очень неоднородна. Для большинства стран характерно стремление к активному развитию ме-

ханизма чистого развития, желание получения помощи на меры по адаптации к изменениям климата. Наименее развитые страны настаивают на прямой финансовой поддержке. G77 включает группу AOSIS, состоящую из малых островных государств, для которых изменение климата очень опасно. Они обычно занимают наиболее радикальную позицию и призывают к быстрейшему снижению выбросов и активным действиям.

С другой стороны, ряд стран ОПЕК, прежде всего, Саудовская Аравия, опасаются, что повышение энергоэффективности и развитие возобновляемой энергетики могут привести к снижению цен на нефть. Они пытаются тормозить процесс изнутри, но не решаются открыто идти против подавляющего числа стран G77. По расчетам экономистов, снижения доходов от экспорта нефти, вызываемое мерами по снижению выбросов парниковых газов, пренебрежимо мало по сравнению с влиянием других геополитических факторов².

США — крупнейший в мире эмиттер парниковых газов, не участвуют в Киотском протоколе и не собираются этого делать до конца срока его действия. С другой стороны, в США предпринимаются все более активные внутренние действия по снижению выбросов парниковых газов. Имеются инициативы более 20 отдельных штатов, не ставится под сомнение поддержка рыночных методов регулирования — торговли квотами. Есть понимание на уровне президентской Администрации: США не хотели бы остаться в международной изоляции, особенно после тайфуна «Катарина», когда даже Президент Буш признал наличие серьезной угрозы антропогенного изменения климата и необходимость снижения выбросов парниковых газов. США инициировали подписание так называемого Азиатско-тихоокеанского пакта (США, Австралия, Япония, Китай, Ю.Корея, Индия). Целью пакта является не разрушение Киотского протокола, а демонстрация всему миру своих действий по противодействию глобальному изменению климата³. Таким образом, на деле США делают совсем немало, но они категорически против обсуждения будущих обязательств как продолжения Киотского протокола. Важно учесть и то, как на США смотрят другие страны. У Великобритании, Канады, Австралии и ряда других стран твердое мнение, что новое соглашение обязательно должно включать США. Позиция ЕС более дипломатична: участие США не должно наносить ущерб сути и действенности нового соглашения. Мнение экологов и, в частности, WWF: не идти на уступки нынешней администра-

² Корппу А., Грабб М., Каррас Ж. Россия и Киотский протокол: проблемы и возможности. The Royal Institute of International Affairs, Chatham House, London, Nuffield Press, 2005.

³ Vision Statement of Australia, China, India, Japan, the Republic of Korea, and the United States of America for a New Asia-Pacific Partnership on Clean Development and Climate. The Australian, 27 July, 2005.

ции США. Через несколько лет под ударами новых опасных сигналов изменения климата позиция США изменится. Надо твердо добиваться ограничения изменений климата уровнем 2° С.

Позиция России заключалась в содействии быстрейшему практическому воплощению Киотского протокола и вовлечении всех стран в принятие будущих обязательств. Первейшей задачей было развитие механизма совместного осуществления проектов, что особенно важно в свете конкуренции с механизмом чистого развития и некоторого противодействия G77. Россия также активно поддерживала желание Белоруссии войти в «Приложение В» Киотского протокола с численными обязательствами (95% от уровня 1990 г.).

Принятие Марракешских Соглашений

30 ноября единогласно были приняты все разделы Марракешских Соглашений, кроме системы соблюдения обязательств. Документы касались следующих ключевых вопросов:⁴

- Как вести учет выбросов парниковых газов и отчетность по ним.
- Как рассматривать и утверждать проекты совместного осуществления.
- Как рассматривать и утверждать механизм чистого развития.
- Как вести национальные реестры единиц выбросов.
- При каких условиях может вестись торговля квотами.
- Каковы дополнительные квоты стран по ст. 3.4 Киотского протокола (меры в лесном хозяйстве).

Тем самым был дан «зеленый» свет развитию уникальных механизмов Киотского протокола: выполнению совместных проектов и торговли квотами. В 2005 заработала система торговли квотами стран ЕС, в глобальном масштабе система торговли, вероятно, заработает в 2008 гг., после того как страны выполнят определенные обязательства по учету выбросов и соответствующей отчетности. Это напрямую касается и России. Увы, наша страна — единственная из развитых стран, кто не сделал учет выбросов в соответствии с международным форматом. Пока это не сделано, Россия не сможет участвовать в международной торговле квотами. Проекты совместного осуществления пойдут по так называемому Варианту 2, который подразумевает очень сложную и долгую процедуру международного рассмотрения проектов, аналогичную механизму чистого развития⁵. Отдельным решением

⁴ Марракешские соглашения. Документы Рамочной конвенции ООН об изменении климата FCCC/KP/СМР/2005/3 and Add.1-4, FCCC/KP/СМР/2005/L.2, FCCC/KP/СМР/2005/L.3.

⁵ Корпну А., Грабб М., Каррас Ж. Россия и Киотский протокол: проблемы и возможности. The Royal Institute of International Affairs, Chatham House, London, Nuffield Press, 2005. Данные по отчетности о выбросах парниковых газов см. www.unfccc.int

принято к рассмотрению заявление Италии о пересмотре ее квоты по статье 3.4 Киотского протокола. Тем самым, было предотвращено «открытие» обсуждения самих Марракешских Соглашений и спорный вопрос был выведен за рамки принятия соглашений.

Сложности возникли при принятии системы соблюдения обязательств. Саудовская Аравия предложила для «усиления» системы принять ее как поправку к Киотскому протоколу, которую надо ратифицировать. Все страны были против такого решения, было понятно, что это попытка разрушить Киотский протокол. Пришлось образовать специальную контактную группу и начать переговоры. Суть системы была согласована еще в Марракеше, она достаточно «мягкая» и не подразумевает ни штрафов, ни иных финансовых санкций. Вопросы «принуждения» оставлены в ведении каждой страны. Так ЕС уже установил штрафы за недостаточное снижение выбросов парниковых газов как 40 евро за тонну CO₂ до 2008 г. и 100 евро с 2008 г. России вряд ли придется вводить столь сильные санкции. У нас есть все возможности выполнить обязательства, не прибегая к насильственным мерам. Скорее наоборот, нам «киотские меры» нужны как дополнительный стимул повышения энергоэффективности экономики.

На переговорах обсуждалась не сама система, а способ ее принятия. Сторонники «сильной» системы, настаивали на «утверждении» (adoption). Это были ЕС и большая часть G77, которые хотели, чтобы инвесторы не опасались инвестировать в механизм чистого развития. К сторонникам рекомендательной системы и ее «одобрения» (approval) относились, прежде всего, Япония и Россия⁶. У Японии есть опасения, что ей будет сложно выполнить обязательства. России для проектов совместного осуществления и торговли квотами лучше сильная система, но, вероятно, из политических соображений Россия отстаивает, что все должно решаться «дома», а на международном уровне можно только рекомендовать. Впрочем, при наличии достаточно «мягкой» системы соблюдения, данное мнение фактически уже соблюдено.

В результате, 9 декабря было принято: «одобрить и утвердить» систему соблюдения обязательств Киотского протокола, а также начать переговоры по принятию поправки к Киотскому протоколу⁷. Однако, последнее рассматривается лишь как дипломатический жест для достижения соглашения с Саудовской Аравией. Никто всерьез не рассматривает возможность повторной ратификации Киотского протокола.

⁶ Выступления Японии и России на пленарном заседании КС-11/СС-1, 30 ноября 2005 г.

⁷ Документ Рамочной конвенции ООН об изменении климата FCCC/KP/СМР/2005/L.5.

Принятие решений по работе органов проектов совместного осуществления и механизма чистого развития

В переговорах по проектам совместного осуществления наибольшие споры шли вокруг двух вопросов. Во-первых, ЕС, Россия, Канада, страны Восточной Европы предлагали «автоматически» использовать для проектов совместного осуществления аккредитованные организации механизма чистого развития и методики оценки проектов уже одобренные для механизма чистого развития, что позволит сэкономить время и быстро начать проекты совместного осуществления. Во-вторых, Россия и страны Восточной Европы настаивали на упрощенных процедурах для небольших проектов (как это уже делается в механизме чистого развития). Оппонентом в обоих случаях выступала G77, видевшая в проектах совместного осуществления конкурента механизму чистого развития. Оба предложения в итоге были успешно приняты⁸.

Были избраны рабочие органы проектов совместного осуществления, механизма чистого развития и Комитета по соблюдению. Во все органы были избраны и российские представители. Чтобы оценить важность достигнутых договоренностей и перспективы развития проектов совместного осуществления, целесообразно рассмотреть, какой прогресс достигнут в механизме чистого развития. Механизм чистого развития уже активно работает на практике, хотя там очень сложная бюрократическая процедура. По условиям Марракешских Соглашений, проекты механизма чистого развития в развивающихся странах могут выполняться уже сейчас. На ноябрь 2005 г. выполняется и официально зарегистрированы 39 проектов, причем 34 из них были начаты в последние полгода. Выпущены первые Сертифицированные единицы выбросов. В ближайшие месяцы ожидается утверждение около 90 проектов, на которые уже поданы заявки. Ожидается от 500 до 700 проектов механизма чистого развития, которые позволят снизить выбросы парниковых газов на 500–700 млн. т CO₂. Объем «углеродных» инвестиций в эти проекты составит примерно 3 млрд. евро⁹. Это только те средства, которые будут выплачены за снижение выбросов. По оценкам экспертов, сделанных на семинарах (Side Events), общий объем проектных инвестиций гораздо будет в 6–10 раз больше.

ЕС заявил о намерении приобрести единицы снижения выбросов на 520 млн. т CO₂, выделив на это 2,7 млрд. евро¹⁰. Хотелось бы надеяться, что немалая часть этих средств пойдет на выполнение в России экологически и социально значимых про-

ектов по снижению выбросов парниковых газов. Важно, чтобы внутренняя российская процедура регистрации проектов была удобной и «прозрачной» и заработала быстрее. В ноябре Межведомственная комиссия по реализации Киотского протокола одобрила российскую процедуру. В целом ее можно считать очень неплохой. Теперь она должна поступить на одобрение в Правительство РФ (вероятный срок принятия решения — март 2006 г.). Представляется интересным выступление Китая: незамедлительно принять решение о продолжении проектов механизма чистого развития после 2012 г. и при этом разрешить еще один вид проектов, где бы инвестором выступили компании развитых стран, не входящих в Киотский протокол¹¹. Очевидно, что это попытка привлечь в проекты частные средства американских и австралийских компаний. Конечно, в этом случае достигнутые сокращения выбросов не смогут быть объектами торговли квотами в рамках Киотского протокола, но они могут быть использованы после 2012 г. или, по крайней мере, служить демонстрацией экологической деятельности ведущих американских и австралийских компаний.

Договоренности о будущих переговорах

На конференции были достигнуты четкие договоренности о выработке нового международного соглашения, которое должно заработать с 2013 г. Это чрезвычайно важный вопрос, без его решения вряд ли можно будет говорить о долгосрочной деятельности по снижению выбросов парниковых газов, равно как и долгосрочном «углеродном» бизнесе. Образованы три формальных переговорных площадки, по каждой из которых принято соответствующее решение.

- Переговоры в рамках Рамочной конвенции ООН об изменении климата (где участвуют и США) — проведение официальных семинаров, сбор мнений Сторон и доклад на КС-12. Соответствующее решение КС-11 выдержано в мягких формулировках, устраивающих США. В нем нет прямого упоминания Киотского протокола, указывается как на многосторонние, так и на двусторонние инициативы стран (под этим, например, может пониматься «метановая» инициатива США). В данном контексте можно отметить две вещи. Во-первых, в Азиатско-тихоокеанском пакте прямо записано, что он является частью деятельности по Рамочной конвенции ООН об изменении климата, а во-вторых, Австралия заявила о готовности принять обязательства на будущий период в «киотском формате»: процент от уровня 1990 г. и соответствующие возможности для торговли. Все в целом это говорит о хороших перспективах будущих переговоров.

⁸ Документы Рамочной конвенции ООН об изменении климата FCCC/KP/СМР/2005/L.6, FCCC/KP/СМР/2005/L.7.

⁹ Выступление Председателя Исполнительного комитета Механизма Чистого Развития г-жи Гера на пленарном заседании КС-11/СС-1, 30 ноября 2005 г.

¹⁰ Выступление представителя Великобритании от имени ЕС на пленарном заседании КС-11/СС-1, 30 ноября 2005 г.

¹¹ Выступление представителя Китая на пленарном заседании КС-11/СС-1, 30 ноября 2005 г.

- Переговоры по Статье 3.9 Киотского протокола, предписывающей начать переговоры по второму периоду обязательств по Киотскому протоколу за 7 лет до окончания первого (2005 г.). Здесь образован специальный орган – переговорная группа (Ad Hoc Group). В решении КС-11/СС-1 специально указано, что между нынешним и будущим периодами обязательств не должно быть «окна», то есть углеродный бизнес и торговые системы смогут работать без перерыва на вступление в силу новых обязательств. Конечно, будет непросто закончить переговоры и ратифицировать будущее соглашение до 2013 г. В этом контексте рядом экспертов неофициально обсуждалась идея продления первого периода Киотского протокола, если второй период будет еще не готов (не ратифицирован нужным числом стран) к 2013 г. В переговорах по статье 3.9 в последний день переговоров возникла проблема, связанная с предложениями России по более активному вовлечению стран в принятие обязательств, в частности, по созданию процедуры рассмотрения добровольных обязательств стран по ограничению и снижению выбросов парниковых газов. Все участники переговоров признавали, что Россия выдвигает неплохую идею, но подчеркивали, что она выходит за рамки статьи 3.9 и уже нет времени для проведения соответствующих переговоров. Было принято компромиссное решение: председатель КС-11/СС-1 в период до следующей конференции сторон проведет консультации по российскому предложению и доложит об их результатах.

- Переговоры по статье 9 Киотского протокола, предусматривающей на СС-2 начать анализ и пересмотр обязательств по Киотскому протоколу с целью выработки будущих обязательств. G77 подчеркивала, что имеется четкое указание начать данный процесс на СС-2, а сторонники более ранних действий (ЕС и ряд развитых стран) настаивали на необходимости заблаговременно подготовиться к переговорам. В результате было принято компромиссное решение: заранее собрать мнения сторон, поручить секретариату соответствующие действия по выпуску компиляционных документов и начать переговоры на СС-2.

Пока переговоры будут параллельно идти и среди стран Рамочной конвенции ООН об изменении климата, где будут участвовать США, и среди стран – участников Киотского протокола, которые будут работать в переговорной группе по статье 3.9 Киотского протокола, а с 2006 г. начнут переговоры по статье 9 Киотского протокола. Сейчас рано говорить о том, какими будут будущие обязательства. Развивающиеся страны, в частности, Индия неоднократно подчеркивали, что начало переговоров не означает, что участвующие в них

развивающиеся страны возьмут новые обязательства. США были пассивны на конференции, всячески подчеркивая, что они не мешают другим странам двигаться вперед. Немалый интерес вызвало неофициальное участие в конференции бывшего президента США, Билла Клинтона, который произнес речь в поддержку Киотского протокола и подчеркнул, что антропогенное изменение климата – свершившийся факт и надо решительно действовать – «Возобновляемая энергетика энергосбережение и энергоэффективность – это дает и рабочие места и нужно всем. Давайте позаботимся и о развитии экономики и о наших детях, которым нужен климат»¹².

Однако, уже сейчас можно сделать вывод, что нет серьезного риска прекращения процесса снижения выбросов парниковых газов после 2012 г. Нет риска ликвидации рыночных механизмов и возврата к административным методам регулирования на международном уровне. Однако, масштабы и эффективность «углеродного» бизнеса зависят от типа обязательств на период после 2012 г. Важно понимать, что слабые обязательства это слабый бизнес. Ведь если все и так все выполняют, то внешняя торговля не нужна.

Сильные стороны России на климатических переговорах

И с точки зрения бизнеса и с точки зрения экологии, нужны сильные обязательства всех стран, подчеркивающие сильные стороны России. Здесь под «сильными» понимается именно участие в углеродном рынке, а не ситуация с российской экономикой и экологией в целом. Россия имеет возможность:

- снизить выбросы CO₂ и метана в абсолютном выражении, причем с помощью относительно недорогих проектов и мер (в смысле цены единицы снижения выбросов);
- значительно снизить выбросы на единицу ВВП;
- у России относительно низкий удельный выброс CO₂ на единицу выработки энергии и тепла на крупных электростанциях (за счет использования газа и комбинированного цикла);
- у России есть возможность значительно увеличить объемы использования возобновляемой энергетики, причем с помощью относительно недорогих проектов.

А.О. Кокорин

Координатор программы по глобальному изменению климата WWF – Россия

¹² Выступление бывшего Президента США Б. Клинтона в качестве гостя КС-11/СС-1, 9 декабря 2005 г.

ИТОГИ МОНРЕАЛЯ

После того как в 2004 году Россия ратифицировала Киотский протокол, обеспечив его вступление в силу, эстафету приняла Канада. В конце ноября - начале декабря 2005 года в городе Монреале проходила очередная, одиннадцатая по счету Конференция Сторон Рамочной Конвенции ООН об изменении климата, ставшая одновременно и первым Совещанием Сторон Киотского протокола. Главными вопросами повестки дня были запуск механизмов Киотского протокола и обсуждение формата будущего международного сотрудничества в области изменения климата после 2012 года. Со своей задачей Конференция успешно справилась.

Утвержден свод «подзаконных актов» Киотского протокола – так называемые Марракешские соглашения 2001 года. Среди них нормы зачета поглощений углерода из атмосферы в результате реализации специальных мер в лесном хозяйстве, руководства по национальным системам учета антропогенных выбросов и стоков парниковых газов, по подготовке и представлению отчетности в органы Рамочной Конвенции ООН об изменении климата, по системам соблюдения обязательств, процедуры для проектов совместного осуществления, механизма чистого развития, торговли выбросами, порядок ведения национальных реестров.

Сформированы рабочие органы Киотского протокола – Исполнительный комитет по механизму чистого развития, Наблюдательный комитет по проектам совместного осуществления, два рабочих органа Комитета по соблюдению. Во все органы избраны представители от России.

Принято решение о начале официальной процедуры приема Беларуси в состав участников Киотского протокола с обязательством ограничить выбросы парниковых газов уровнем 95% от выбросов 1990 года.

Перечислять здесь подряд все принятые в Монреале решения нет нужды. Однако на двух моментах хочется остановиться подробнее.

Механизм чистого развития против механизма совместного осуществления проектов: ничья в нашу пользу

Главную интригу на переговорах по процедурам реализации рыночных механизмов Киотского протокола создавала конкуренция механизма чистого развития и механизма совместного осуществления проектов. По сути своей, два эти механизма тождественны. И в том, и в другом случае речь идет о сокращении выбросов парниковых газов путем реализации соответствующих инвестиционных проектов. Только в одном случае эти проекты реализуются в развивающихся странах, и тогда это называется механизмом чистого развития. А другом случае – в развитых странах и странах с переходной экономикой, перечисленных в Приложении I к Рамочной Конвенции ООН об изменении климата, тогда это называется механизмом совместного осуществления проектов.

Для развивающихся стран предусмотрены преференции. Так, сокращения выбросов парниковых газов в рамках механизма чистого развития засчитываются, начиная с 2000 года, а по проектам совместного осуществления – с 2008 года. Соответственно, методология, процеду-

За предстоящие семь лет многое может измениться. И в климате, и в мировой экономике и политике, и в позиции стран. Но главное в Монреале было сказано. И это главное выражается просто: продолжение следует.

ры и специальный орган Киотского протокола (так называемый «Исполнительный комитет») по механизму чистого развития уже созданы и действуют, а для механизма совместного осуществления проектов ничего этого пока нет.

Между тем, возможностей для сокращения выбросов парниковых газов в странах с переходной экономикой ничуть не меньше, чем в развивающихся странах. Взять хотя бы Россию или Украину. По уровню энергоёмкости ВВП эти страны многократно превосходят развитые страны Европы, Японию и Канаду. Само по себе это, конечно, плохо, и хвастаться тут нечем. Но, с другой стороны, это означает, что у России и Украины имеется значительный потенциал для снижения расхода топлива и энергии, а значит, и для сокращения выбросов парниковых газов.

Отсюда и конкуренция. Ведь покупателям все равно, где приобретать сокращения выбросов – в развивающихся ли странах, или в более развитых. Их, в первую очередь, интересует количество сокращений и цена, а не происхождение.

Поэтому переговоры проходили достаточно нервно и в какой-то момент едва не зашли в тупик. Масла в огонь подлил Китай, предложив взимать с проектов совместного осуществления 2% отчислений в фонд помощи развивающимся странам по адаптации к изменению климата.

Это был вызов. Ведь еще в 2001 году в Марракеше было решено, что этот фонд будет пополняться за счет отчислений от проектов механизма чистого развития. И все страны, включая Китай, тогда с этим согласились. Попытка обложить проекты совместного осуществления налогом в пользу развивающихся стран явно выходила за пределы Марракешских договоренностей. Преследовалась цель затянуть принятие решений по данному механизму, чтобы выиграть время для механизма чистого развития и создать ему конкурентное преимущество.

В ответ на это Россия предложила установить отчисления на административно-организационные расходы механизма чистого развития в размере 0,5 долл. США с каждой тонны сокращений выбросов, тогда как сами развивающиеся страны настаивали на ставке 0,2 долл. США с тонны.

В итоге обе стороны сняли свои предложения, восстановив, таким образом, статус-кво.

Участники Совещания единогласно избрали Наблюдательный комитет по механизму совместного осуществления проектов (в качестве представителя от России в него вошел начальник отдела экономики окружающей среды Минэкономразвития России Олег Плужников) и Исполком механизма чистого развития, утвердили без изменений регламенты и процедуры для проектов совместного осуществления и механизма чистого развития, согласованные еще в 2001 году в Марракеше, а также приняли ряд переходных положений в отношении проектов совместного осуществления, которые уравнивают их шансы по сравнению с проектами механизма чистого

развития. В частности, положение о том, что до тех пор, пока Наблюдательным комитетом не будет установлено иное, для проектов совместного осуществления следует применять методики, утвержденные ранее Исполкомом механизма чистого развития. И оценку этих проектов могут производить те же аудиторские компании, которые были ранее аккредитованы при Исполкоме механизма чистого развития. Кроме того, по настоянию России и стран Восточной Европы было решено разработать и принять упрощенные процедуры для небольших проектов совместного осуществления.

Таким образом, на международном уровне все барьеры для реализации проектов совместного осуществления и механизма чистого развития и для развития на этой основе рынка сокращений выбросов парниковых газов в мировом масштабе успешно преодолены.

Тут же были озвучены и некоторые цифры, характеризующие положение дел на этом рынке. В частности, сообщалось, что за последние полгода в рамках механизма чистого развития было зарегистрировано 34 проекта. Еще около 90 проектов заявлено в Исполком механизма чистого развития и проходят процедуру регистрации. Ранее официальную процедуру оценки и регистрации успешно прошли 5 проектов механизма чистого развития. По некоторым из них сокращения выбросов уже сертифицированы, и под них выпущены соответствующие углеродные единицы – т.н. сертифицированные сокращения выбросов.

Ожидается, что к 2008 году в рамках механизма чистого развития будет официально зарегистрировано от 500 до 700 проектов с общим объемом ожидаемых сокращений выбросов 500-700 млн. тонн CO₂-экв. По оценкам специалистов, объем торговли сокращениями выбросов в рамках механизма чистого развития составит примерно 3 млрд. евро, а объем инвестиций в соответствующие проекты – 20–30 млрд. евро.

Представители Евросоюза заявили о намерении своих стран приобрести 520 млн. тонн сокращений выбросов на сумму 2,7 млрд. евро. Сколько всего сокращений и на какую сумму дополнительно к этому готовы приобрести компании-эмитенты в странах Евросоюза, действующие в условиях ограничений на выбросы парниковых газов, не сообщалось. Но думаю, эти цифры ничуть не менее впечатляющие.

В общем, игра стоит свеч, и правила этой игры сегодня наконец-то определены. Теперь важно не упустить шанс.

После Киото: что день грядущий нам готовит

Другой принципиальный вопрос, обсуждавшийся в Монреале – будущие обязательства. Ведь, как известно, Киотский протокол заканчивает свое действие 31 декабря 2012 года. А что потом? От ответа на этот вопрос зависит многое. В том числе и поведе-

ние стран-участниц Киотского протокола, и поведение эмитентов выбросов в этих странах в течение Киотского периода.

Одно дело, если 31 декабря 2012 года все и закончится, и совсем другое – если продолжение следует. В первом случае типичная модель поведения – мальчиш Кибалчиш. Помните: «только б день простоять да ночь продержаться». Для храброго мальчиша это был последний день и последняя ночь. Но для страны и для крупного бизнеса один день и одна ночь – это немного, это вопрос тактики, но не стратегии. А вот если ограничения выбросов вводятся всерьез и надолго, то и мотивация будет иной, и стратегия поведения, и характер рынка.

Окончательного решения относительно пост-Киотского периода в Монреале не приняли. Да и вряд ли кто-то ожидал этого. Уж очень разные взгляды у сторон по этому вопросу. Но одно принципиальное решение все же состоялось – о разработке нового международного соглашения, которое должно заработать с 2013 года. Для этого созданы три переговорных площадки.

Во-первых, переговоры будут проходить в рамках Рамочной Конвенции ООН об изменении климата. В них примут участие все страны-участницы Конвенции, в том числе и те, которые не входят в Киотский протокол, как США и Австралия. Переговорный процесс будет включать проведение официальных семинаров, сбор мнений Сторон и подготовку обобщающего доклада для двенадцатой Конференции Сторон Рамочной Конвенции ООН об изменении климата в 2006 году.

Это вполне устраивает США, которые признают необходимость коллективных действий по смягчению климатических изменений, но отказываются брать на себя какие-либо определенные количественные обязательства по ограничению и сокращению выбросов. Хотя присутствовавший в Монреале в качестве гостя экс-президент США Билл Клинтон выступил в поддержку Киотского протокола и призвал к активным действиям, подчеркнув особую важность в этом контексте возобновляемой энергетики, энергосбережения и энергоэффективности.

Австралия заявила о своей готовности принять на будущий период обязательства по ограничению и сокращению выбросов парниковых газов в «киотском» формате, т.е. в процентах от уровня 1990 года. При условии сохранения механизмов торговли выбросами.

Во-вторых, переговорная площадка создана в рамках статьи 3.9 Киотского протокола, которая предписывает начать переговоры по второму периоду обязательств за 7 лет до окончания первого, т.е. в 2005 году. Для этой цели образован специальный орган – переговорная группа (Ad Hoc Group). При этом в соответствующем решении Совещания Сторон Киотского протокола специально указано, что между первым и вторым периодами обязательств не должно быть временного зазора. В кулуарах

между экспертами обсуждалась даже возможность пролонгации первого периода, если контуры второго периода не будут согласованы (ратифицированы нужным числом стран) к 2013 году.

В-третьих, принято решение о начале работы по анализу и пересмотру Киотского протокола в рамках статьи 9 с тем, чтобы на следующем Совещании Сторон в 2006 году приступить к официальным переговорам по этому вопросу. Результаты этой работа также предполагается использовать для выработки решений по второму этапу обязательств после 2012 года. Что это будут за обязательства и на какие страны они будут распространяться, пока не ясно. Вероятно, количественные обязательства по ограничению и сокращению выбросов сохранятся для развитых стран и для стран с переходной экономикой. А вот возможность массового вовлечения в этот процесс развивающихся стран все еще находится под вопросом. Хотя некоторые развивающиеся страны, как, например, Казахстан и Аргентина, заявляли в свое время о намерении принять на себя такие обязательства. Однако это не нашло понимания и поддержки у Индии, Китая, Саудовской Аравии и у ряда других развивающихся стран. Будь их воля, они бы и Беларусь не пустили в Киотский протокол с количественными обязательствами. Чтоб другим неповадно было. Но за Беларусь хлопотала Россия, и пришлось уступить.

Интересно, что заявление Беларуси не привело в восторг и представителей Евросоюза. Но по другой причине. Они посчитали заявленные Беларусью обязательства по ограничению выбросов (95% от уровня 1990 года) слишком слабыми. Поскольку де-факто страна сегодня выбрасывает намного меньше.

С другой стороны, присоединение Беларуси к Киотскому протоколу даже с этими «слабыми» обязательствами создает важный прецедент на будущее. Особенно в контексте начинающихся переговоров о новом международном соглашении в рамках Рамочной Конвенции ООН об изменении климата и о втором периоде обязательств в рамках Киотского протокола. Ведь по уровню ВВП на душу населения Беларусь сильно отстает от целого ряда развивающихся стран. А те обосновывают свое неприятие количественных обязательств по ограничению и сокращению выбросов именно экономической слабостью и потребностями наращивания промышленного производства. Впрочем, переговоры еще только начинаются, и за предстоящие семь лет многое может измениться. И в климате, и в мировой экономике и политике, и в позиции стран. Но главное в Монреале было сказано. И это главное выражается просто: продолжение следует.

М.А. Юлкин¹

Директор Центра экологических инвестиций

¹ Автор искренне благодарит Алексея Кокорина (WWF-Россия), за информацию и впечатления очевидца и участника описываемых событий.

Борьба с глобальным изменением климата делает необходимым включение климатического фактора в систему основных социально-экономических показателей. Этого можно достигнуть через разработку и учет на глобальном и национальном уровнях индикаторов устойчивого развития. Они должны включаться в международные, национальные программы устойчивого развития, планы и программы развития экономики, планы действий по охране окружающей среды. За последнее время практически все международные организации и развитые страны включили индикаторы устойчивого развития, учитывающие климатический фактор, в собственные системы показателей устойчивости. Спектр и количество этих индикаторов довольно велики – от одного показателя до нескольких, в том числе и косвенно сопряженных с климатическими.

Можно выделить целый ряд индикаторов устойчивости, связанных с воздействием на климат, которые присутствуют в международных и страновых системах показателей:

- выбросы углекислого газа;
- выбросы общего объема парниковых газов;
- выбросы углекислого газа на душу населения;
- углеродоемкость (карбоноемкость);
- энергоемкость;
- производство электроэнергии на базе угля;
- вырубка лесов и многие другие.

В таблице представлены три из этих индикаторов и показаны их величины в странах мира в зависимости от доходов на душу населения (отдельно даны показатели для России). По выбросам CO₂ на душу населения наша страна уступает странам с высоким доходом, превосходя страны с низким и средним доходом. По показателям углеродоемкости и энергоемкости страна значительно превосходит все страны.

В рамках этой статьи рассмотрим только два подхода, разработанные крупнейшими международными организациями – Всемирным Банком и ООН. Оба этих подхода получили широкую известность и распространение в мире, и применяются многими странами для собственных систем показателей. Всемирным Банком разработана система «Индикаторы мирового развития» (World Development Indicators), которые ежегодно публикуются. В этой системе выделяются ключевые индикаторы, которые позволяют идентифицировать приоритеты и измерять прогресс по направлению к достижению целей экологической устойчивости. ООН предложены для всего мира и отдельных стран Цели развития тысячелетия (Millennium Development Goals). Комиссией по устойчивому развитию ООН разработана система индикаторов устойчивого развития.

Имеющиеся сейчас традиционные макроэкономические показатели – валовый внутренний продукт (ВВП), валовый национальный доход (ВНД), доход на душу населения и пр., оценивающие развитие и рост, игнорируют экологическую деградацию. Рост этих показателей сегодня может базироваться на техногенном природоёмком развитии. Тем самым создается возможность резкого ухудшения экономических

Речь идет об устранении прямой зависимости между двумя трендами: макроэкономических показателей и выбросами парниковых газов. Эта задача формулируется перед экономикой планеты и отдельных стран не только учеными и экономистами, она широко вошла в лексикон политиков. Как показывает опыт развитых стран, природоёмкость в России может быть снижена как минимум в 2–3 раза. С позиций климатических изменений это особенно важно для показателей углеродоемкости и энергоемкости страны.

показателей в будущем в случае истощения природных ресурсов и загрязнения окружающей среды.

Возможно ли включение климатического фактора в индикаторы устойчивого развития? Сейчас в мире распространены два подхода к построению таких показателей: получение интегрального агрегированного индикатора и построение системы индикаторов, отдельно включающей экологические, экономические и социальные показатели. Наличие интегрального эколого-экономического индикатора на макроуровне является идеальным для лиц, принимающих решения, с точки зрения учета экологического фактора в развитии страны. По одному такому показателю можно было бы судить о степени устойчивости страны, экологичности траектории развития. Однако, в силу методологических (в том числе статистических) проблем, сложностей расчета, общепризнанного в мире интегрального индикатора еще нет. Тем не менее, конструктивные подходы в этой области активно разрабатываются.

Интегральный подход к построению агрегированного индикатора устойчивости наиболее полно реализован в разработках Всемирного Банка. В таком интегральном индикаторе, как показатель "истинных сбережений" (*genuine (domestic) savings*), напрямую отражен ущерб от изменения климата. Истинные сбережения – это реальная скорость накопления национальных сбережений после надлежащего учета истощения природных ресурсов и ущерба от загрязнения окружающей среды. В этот индикатор включен показатель ущерба от выбросов углекислого газа. Климатические и связанные с ними проблемы также отражены в трех других компонентах истинных сбережений: истощении энергетических и лесных ресурсов, а также ущербе от выброса твердых частиц. Для измерения ущерба от выброса углекислого газа специалисты Всемирного Банка используют показатель удельного ущерба в 20 долл. США на 1 т выбрасываемого углерода.

Значение измерения истинных сбережений: постоянно отрицательные темпы истинных сбережений показывают формирование антиустойчивого типа развития и должны неизбежно привести к ухудшению благосостояния населения. Для политических деятелей связь устойчивого развития с темпами истинных сбережений означает, что существует много возможных способов воздействия для усиления устойчивости, начиная с макроэкономических и заканчивая чисто экологическими мерами.

Проведенные расчеты по отдельным странам показали огромное расхождение традиционных экономических показателей и экологически скорректированных. Это очень важно в условиях начавшегося подъема в России. В стране с ее огромными масштабами деградации и истощения природных ресурсов, загрязнения окружающей среды реальна ситуация, когда при экономическом росте происходит растрата природного капитала, и учет экологического фактора может привести к значительному уменьше-

нию ВВП и промышленного роста, вплоть до отрицательных величин их прироста. Это расхождение подтверждают расчеты. За все (!) последние годы индикаторы истинных сбережений для России были отрицательными на фоне значительного роста ВВП. Это типичный признак «антиустойчивых» тенденций в развитии российской экономики. Развитые страны, многие развивающиеся страны и страны с переходной экономикой имеют положительную величину истинных сбережений.

Второй подход к построению индикаторов устойчивого развития базируется на построении системы показателей, которые могут отражать отдельные аспекты устойчивости – экологические, экономические, социальные и др. По сравнению с интегральными индикаторами устойчивости этот подход более широко распространен в мире. Сейчас многие страны разрабатывают или адаптируют Цели развития тысячелетия ООН, предложенные для оценки эффективности действий по реализации политики развития человеческого потенциала в разных странах. Все 189 государств-членов ООН взяли на себя обязательство достичь этих целей к 2015 г. В системе Целей развития тысячелетия выделены 8 важнейших целей развития, для каждой из которых указаны более конкретные задачи, в том числе измеряемые количественно. Среди этих целей имеется Цель 7 «Обеспечение экологической устойчивости».

В Целях развития тысячелетия имеется показатель № 28 «выбросы двуокиси углерода (на душу населения) и потребление озоноразрушающих веществ (тонн)». Сразу следует отметить, что входящие в этот показатель озоноразрушающие вещества не производятся Россией, и поэтому они более неактуальны для страны. Также следует отметить, что выполнение Киотского протокола связано не с показателями выбросов углекислого газа на душу населения, как это предложено в Целях развития тысячелетия, а с выполнением странами обязательств по общим объемам выбросов углекислого газа. Поэтому для России этот показатель Целей развития тысячелетия лучше переформулировать в «выбросы двуокиси углерода (тонн)»¹.

Существенной особенностью системы Целей развития тысячелетия и ее отличием от многих других международных и страновых систем индикаторов является введение временного периода (1990–2015 гг.). Показатель валовых выбросов углекислого газа в 2015 г. можно связать с обязательствами России по Киотскому протоколу. Выбросы углекислого газа (вместе с другими пятью парниковыми газами) являются экологическим лимитом для страны в первый бюджетный период Киотского протокола с 2008 по 2012 гг. Еще неясно, какие

¹ Более подробно этот и другие индикаторы в рамках Цели 7 «Обеспечение экологической устойчивости» для России рассмотрены автором в отдельной главе «Доклада о развитии человеческого потенциала в Российской Федерации. 2005» для ПРООН, в котором автор был также главным редактором.

Таблица. Индикаторы, связанные с климатическими проблемами

	Углеродоемкость (кг/ВВП по паритету покупательной способности, долл.)	Выбросы CO ₂ на душу населения (т)	Энергоемкость (кг нефтяного эквивалента/ВВП по паритету покупательной способности, долл.)
Мир	0,6	3,8	0,24
Страны с низким доходом	0,5	0,9	0,28
Страны со средним доходом	0,7	3,4	0,27
Страны с высоким доходом	0,5	12,4	0,21
Европейское сообщество	0,4	8,0	0,17
Россия	1,5	9,9	0,63

Источник: рассчитано по The Little Green Data Book 2004. World Bank, Washington DC, 2004.

соглашения и показатели последуют за окончанием этого срока, но решимость почти 130 стран, ратифицировавших Киотский протокол, показывает серьезность намерений мирового сообщества в борьбе с изменениями климата. И поэтому весьма вероятно ужесточение «верхней планки» по выбросам парниковых газов к 2015 г. Сейчас идет оживленная дискуссия на тему - являются ли обязательства России по Киотскому протоколу ограничениями экономического роста. Подавляющее большинство специалистов считает, что не является. Согласно оптимистическому сценарию, предполагающему радикальную перестройку энергетических структур и снижение энергоемкости, Россия при любых вариантах не превысит объемы выбросов парниковых газов 1990 г.

Важной проблемой при идентификации индикаторов устойчивости является выбор абсолютных или относительных (удельных) показателей. Очевидно, что в Целях развития тысячелетия ООН используется абсолютный показатель объемов выбросов углекислого газа. В Таблице приведены три удельных показателя. Среди них два – углеродоемкости и энергоемкости – относятся к так называемым показателям природоемкости. Чаще всего последние измеряются как затраты природных ресурсов или объемы выбросов, загрязнений и т.д. на единицу конечного результата (чаще всего ВВП). Сами по себе показатели природоемкости мало что говорят. Главные их достоинства проявляются в двух аспектах: при их измерении в динамике или при сравнении с другими странами, экономическими структурами, технологиями и пр.

В настоящее время экономика России чрезвычайно природоемка и требует значительно большего удельного расхода природных ресурсов (объемов выбросов различных веществ) на производство продукции по сравнению с уже имеющимися экономическими структурами других стран и современными технологиями. По углеродоемкости и энергоемкости Россия в 2–4 раза превосходит другие страны вне зависимости от их душевого дохода (см.таблицу).

Вопрос выбора и измерения индикаторов, связанных с климатическими проблемами, носит вполне практический характер, в частности, для разработки «послекиотских» международных соглашений и обязательств стран в борьбе с глобальным изменением климата. Например, в США широко обсуждается идея о целесообразности выбора в качестве показателя международных обязательств стран после 2012 г. углеродоемкости (или интенсивности выбросов всех парниковых газов). Уменьшение углеродоемкости должно органически увязываться два процесса в экономике: сокращение или определенную стабилизацию выбросов этого парникового газа, с одной стороны, и рост макроэкономических показателей, ВВП за счет совершенствования технологий, внедрения энергосберегающего и ресурсосберегающего производства – с другой. Оба эти направления предусматривают коренную структурную перестройку экономики в пользу природосберегающих и наукоемких видов деятельности. Речь идет о рассогласовании (компаундировании), устранении прямой зависимости между двумя трендами: макроэкономических показателей и выбросами парниковых газов. Эта задача формулируется перед экономикой планеты и отдельных стран не только учеными и экономистами, она широко вошла в лексикон политиков. Как показывает опыт развитых стран, природоемкость в России может быть снижена как минимум в 2–3 раза. С позиций климатических изменений это особенно важно для показателей углеродоемкости и энергоемкости страны.

Для разработки индикаторов устойчивого развития, отражающих климатические проблемы, очевидна необходимость инвентаризации, мониторинга и контроля показателей, связанных с выбросами углекислого и других парниковых газов. Все это делает необходимым включение этого показателя в состав ежегодно публикуемой официальной государственной статистики.

С.Н. Бобылев

Профессор МГУ, эксперт Центра экологической политики России

УГЛЕРОДНЫЙ РЫНОК ПОСЛЕ МОНРЕАЛЬСКОЙ ВСТРЕЧИ: ЗАЧЕМ РОССИЯ ДОЛЖНА СОЗДАВАТЬ «СХЕМУ ЗЕЛЕННЫХ ИНВЕСТИЦИЙ»?

На Первой встрече Сторон Киотского Протокола, которая состоялась в Монреале в декабре 2005 г., было принято несколько важных решений, которые окажут сильное влияние на международный углеродный рынок. Во-первых, были приняты правила соблюдения Протокола. Теперь страна, нарушившая киотские обязательства, т.е. имеющая недостаток разрешений на выбросы по итогам первого бюджетного периода, будет подвергнута штрафу, размер которого составит 1.3 недостающего количества квот: такое количество квот будет вычтено из бюджета выбросов этой страны на второй бюджетный период. Во-вторых, страны-участницы согласились начать переговоры об обязательствах на второй бюджетный период. Таким образом, углеродный рынок теперь будет развиваться непрерывно, и страны получили стимулы к соблюдению киотских обязательств. Торговля выбросами (точнее, разрешениями на выбросы) является одним из наиболее эффективных способов снизить издержки по выполнению Киотского Протокола для развитых стран-участниц.

ЕС,¹ Япония и Канада, очевидно, будут испытывать значительный недостаток квот. Все эти страны имеют жесткие ограничения на выбросы, и должны будут значительно снизить свои выбросы углерода в период с 2008 года по 2012 год. Например, ЕС год назад принял закон о выбросах, похожий на Киотский Протокол. Этот закон требует значительных снижений выбросов углерода от крупных промышленных источников. Канада и Япония также обсуждают возможности введения национальных законов об ограничении выбросов парниковых газов до 2008 г. Довольно сложно оценить, какой именно дефицит квот сложится в этих странах. Согласно различным исследованиям, суммарный недостаток квот может составить от 3 до 6 млрд. тонн CO₂-эквивалента. Наблюдаемое в данное время ускорение экономического роста в Европе, Японии и Канаде может еще более увеличить эту оценку.

В течение последних четырех лет эластичность выбросов CO₂ по ВВП значительно возросла,² и эту тенденцию к возрастанию эластичности будет очень сложно остановить в течение нескольких лет, оставшихся до 2008 г.

За последние пять лет Россия, напротив, продемонстрировала высокий экономический рост, сопровождавшийся лишь незначительным увеличением выбросов. Выбросы углерода на единицу ВВП в России начали снижаться и сейчас ниже соответствующего показателя за 1990 г. Эластичность выбросов по ВВП остается на весьма низком уровне (прирост выбросов CO₂ составляет 0.2–0.3 % на 1 % роста ВВП).

Будущий экономический рост будет сопровождаться умеренным приростом выбросов CO₂. При этом, согласно наиболее вероятным

¹ Здесь и далее мы подразумеваем Евросоюз в «старом» составе.

² Например, в Западной Европе эластичность выбросов CO₂ по ВВП в период 1999–2003 гг. была около 0.66, а за период 1990–2003 гг. эта же эластичность составила всего 0.21.

Поддержка инвестиций в снижение выбросов является сейчас первоочередной задачей. В противном случае, принимаемые сейчас компаниями инвестиционные решения могут привести к развитию страны по «высокой» траектории выбросов, в результате чего возможности международной углеродной торговли для России уменьшатся.

сценариям экономического развития, Россия будет иметь избыток квот от 2 до 4 млрд. тонн CO₂-эквивалента.

Таким образом, Россия является выгодным торговым партнером для развитых стран, которые вынуждены будут покупать углеродные квоты для выполнения своих киотских обязательств. Однако, здесь существуют и другие возможности:

1. Снижение выбросов внутри страны. Эта возможность будет до некоторой степени использована развитыми странами, однако затраты на достигнутые снижения выбросов будут весьма высоки: они могут составить от 20 до 200 долл. за тонну снижения выбросов CO₂. Относительно низкозатратные возможности очень ограничены, поэтому выполнение киотских обязательств исключительно путем снижения выбросов внутри страны для развитых стран обойдется слишком дорого. В настоящее время, для ЕС приемлемыми являются затраты порядка 30 долл. за тонну снижения выбросов CO₂. Такую цену платят компании, участвующие в европейской программе торговли квотами, которая уже начала действовать и будет работать до начала и во время киотского периода.
2. Замещение угля природным газом. При сжигании природного газа образуется в два раза меньше CO₂, чем при сжигании угля (в пересчете на единицу получаемой энергии). Поэтому у стран ЕС существует возможность увеличить долю природного газа в энергобалансе, в том числе путем увеличения экспорта газа из России. Однако возможности экспорта газа ограничены пропускной способностью существующих газопроводов.
3. Торговля квотами со странами Восточной Европы и с Украиной. Ожидается, что эти страны будут иметь от 0.5 до 1 млрд. т. CO₂-экв. избыточных квот.
4. Механизм чистого развития. Этот альтернативный механизм может производить дополнительные квоты. Однако, недостатком Механизма чистого развития является неэффективность, присущая всем программам торговли кредитами на выбросы, в которых снижение выбросов отсчитывается не от фиксированного обязательства, а от базовой линии, которая должна быть предварительно рассчитана и подтверждена. В настоящее время совет Механизма чистого развития одобрил несколько небольших проектов, с ожидаемым снижением выбросов около 30 Мт CO₂. Это лишь первый шаг. Если эти проекты будут успешно завершены, то достигнутые снижения выбросов должны будут пройти процедуру верификации и сертификации.

Ни одна из перечисленных выше возможностей, ни все они, вместе взятые, не смогут покрыть

дефицит квот, который будут иметь страны ЕС, Канада и Япония в первый бюджетный период 2008–2012 гг. Поэтому торговля квотами с Россией неизбежна. В то же время, на форвардном рынке квот пока не заметно никакой деятельности. Несколько проектов совместного осуществления не смогут изменить общую картину. Можно ожидать, что скоро начнутся переговоры о крупных сделках. Есть несколько причин, объясняющих низкую активность потенциальных покупателей:

1. Большинство аналитиков понимает необходимость торговли, но политики не в состоянии признать существование проблемы и начать искать пути ее решения. Таким образом, политическая риторика пока далека от понимания реальной ситуации. Государственные деятели продолжают уверять, что требуемые снижения выбросов в основном могут быть достигнуты внутри страны.
2. Структура национальных законодательств о выбросах не создает стимулов к покупке предприятиями-загрязнителями квот на углеродном рынке. Япония пока не приняла национального законодательства о выбросах. Продолжающиеся дискуссии о введении налога на выбросы углерода отнюдь не мотивирует японские компании покупать квоты за рубежом, поскольку предлагаемый налог (6 долл. за тонну) слишком мал и не создает стимулов к снижению выбросов. В Канаде введен предел на интенсивность выбросов (регулируются выбросы на единицу продукции). Кроме того, введен предел на затраты – до 10 долл. за тонну CO₂. Такой уровень также недостаточен, чтобы создать стимулы к снижению выбросов внутри страны или к покупке компаниями квот за рубежом.
3. Только в странах ЕС созданы реальные стимулы к снижению выбросов и к покупке углеродных квот, однако директива ЕС о торговле выбросами не разрешает отдельным компаниям участвовать в международной торговле квотами. Европейские компании пока могут покупать квоты за рубежом только по механизмам совместного осуществления и механизму чистого развития.

Вероятнее всего, правительства Японии и Канады должны будут покрыть имеющийся дефицит квот и закупить недостающие квоты. Они уже сделали некоторые предварительные шаги в этом направлении. Например, Канада выделила 1 млрд. канадских долларов в текущем финансовом году для создания углеродного фонда, который будет финансировать проекты по снижению выбросов, в том числе осуществлять «зеленые инвестиции» за рубежом. Однако в данный момент зарубежные инвестиции не являются его основной задачей. Что же касается стран ЕС, пока не ясно, разрешат ли правительства этих стран своим компаниям ис-

пользовать приобретенные за рубежом единицы установленных количеств выбросов для выполнения своих обязательств, или выдадут им больше разрешений и покроют разницу между фактическими выбросами и первоначальным бюджетом (перераспределение европейской квоты внутри европейского пузыря выбросов), покупая квоты на международном рынке. В любом случае, прежде чем «конечный потребитель» единиц установленных количеств выбросов сможет выйти на международный углеродный рынок, должны быть приняты важные политические решения. Учитывая, что процедура принятия таких решений требует времени, вряд ли они будут приняты раньше, чем через 2-3 года. Таким образом, мы должны сделать вывод, что должно пройти еще довольно много времени, прежде чем конечные потребители единиц установленных количеств выбросов смогут выйти на углеродный рынок. Торговые посредники и стратегические инвесторы хорошо осведомлены об этих обстоятельствах и пытаются восполнить образовавшуюся «брешь». Они готовы играть на возникающем рынке и взять на себя сейчас некоторые риски в ожидании того, что это риск будет вознагражден в будущем, когда страны и частные компании столкнутся с недостатком единиц установленных количеств выбросов.

Для России указанное развитие событий диктует следующую стратегию:

1. Создание инвестиционного фонда, который будет финансировать те компании, которые осуществляют инвестиционные проекты по снижению выбросов углерода. Для создания и поддержания запаса неиспользованных квот Россия должна будет выделить некоторое количество своих единиц установленных количеств выбросов в этот инвестиционный фонд. Россия сможет легко (сохраняя возможность полностью удовлетворить свою потребность в углеродных квотах) выделить в такой фонд до 1 млрд. единиц установленных количеств выбросов, но вполне достаточно будет для начала выделить всего 200-300 Мт.
2. Открыть двери для стратегических инвесторов и торговых агентов. Углеродный фонд должен иметь возможность осуществлять совместные инвестиции, участвовать в торговых опционах, занимать под гарантии и т.п.
3. Углеродный инвестиционный фонд должен сформировать «поток» инвестиционных проектов, используя достаточно простые критерии отбора проектов и предоставляя финансирование под гарантии производства снижений выбросов.
4. Необходимо также отслеживать происхождение снижений выбросов, чтобы иметь возможность доказать «зеленый» характер вложенных инвестиций.

Описанная выше схема зеленых инвестиций имеет следующее важное преимущество перед механизмами совместного осуществления и механизмом чистого развития: инвестиционный цикл не должен удовлетворять всем требованиям механизма совместного осуществления, в частности, требованию об обосновании базовой линии. Для обеспечения экологической целостности и учета всех операций с единицами установленных количеств выбросов все получатели финансовой помощи должны принять определенные обязательства о снижении выбросов (бюджет выбросов, который распределяется непосредственно российским правительством). Разница между обязательствами по снижению выбросов и фактическими выбросами будет считаться достигнутым сокращением выбросов, которое может являться предметом торговли. Россия может обсудить возможность свободного обмена «внутренних» углеродных квот на единицы установленных количеств выбросов по правилам, которые еще предстоит выработать.

Поддержка инвестиций в снижение выбросов является сейчас первоочередной задачей. В противном случае, принимаемые сейчас компаниями инвестиционные решения могут привести к развитию страны по «высокой» траектории выбросов, в результате чего возможности международной углеродной торговли для России уменьшатся. Сотрудничество с торговыми агентами и стратегическими инвесторами на углеродных рынках – важное условие формирования финансовых ресурсов для «наполнения» углеродного инвестиционного фонда. Кроме этого, только в ходе такого сотрудничества удастся прояснить, какие политические ограничения существуют на углеродном рынке и влияют на поведение конечных потребителей единиц установленных количеств выбросов.

А.А. Голуб

Профессор, Высшая школа экономики

ЭКОЛОГО-ЭКОНОМИЧЕСКИЕ АСПЕКТЫ ПРОБЛЕМЫ РЕАЛИЗАЦИИ ПОЛОЖЕНИЙ КИОТСКОГО ПРОТОКОЛА В РОССИИ

Для разработки рекомендаций по реализации рыночных механизмов Киотского протокола в РФ необходимо выявить экономические стимулы, которые могут привлечь инвесторов в новую отрасль экономики.

На наш взгляд сокращение эмиссии парниковых газов является частью более общей глобальной проблемы неэффективности ценовой политики в эксплуатации природных ресурсов, в том числе энергетических.

Согласно оценкам экспертов ЮНЕП, избыточное потребление энергии и эмиссия парниковых газов являются причиной потери в мировой экономике 300 млрд. долл./год.

В России, в свою очередь, потребление энергии на единицу промышленной продукции и на энергообеспечение жилищно-коммунального хозяйства в 3–5 раз выше, чем в странах Запада, что было подтверждено прямыми наблюдениями из космоса за городами Санкт-Петербург и Хельсинки.

Очевидно, что энергосбережение будет способствовать сокращению потребления ископаемого топлива и соответственно, эмиссии парниковых газов. Таким образом, для России предоставляется уникальная возможность повысить энергетическую эффективность собственной экономики в рамках Киотского протокола.

Координация взаимодействия РФ с мировым сообществом по данной проблеме в ближайшие годы будет осуществляться в рамках Плана действий «Группы восьми»: изменение климата, экологически чистая энергетика и устойчивое развитие (принятого 8 июля 2005 г. в Глениглсе, Англия).

Перспективные направления деятельности в РФ в ключевых областях Плана действий «Группы восьми»

Оптимизация использования энергии возможна по нескольким направлениям:

- улучшение энергообеспечения в различных секторах экономики и жилищно-коммунального хозяйства путем:
 - а) повышения энергоэффективности на протяжении все технологической цепочки, начиная с добычи топлива и заканчивая производством и передачей электроэнергии;
 - б) максимального использования потенциала альтернативных источников энергии с низким уровнем негативных последствий;
 - в) использования ядерной энергии на основе более безопасных технологий;
 - г) обеспечение экологически чистого и более эффективного производства электроэнергии из каменного угля и других видов ископаемого топлива.
- финансирование деятельности по созданию экологически безопасных источников энергии при формировании:
 - а) инвестиционных проектов, основанных на рыночных принципах, которые способствуют устранению препятствий для прямых инвестиций и мобилизации частного капитала для разработки экологически безопасных технологий.

Энергосбережение будет способствовать сокращению потребления ископаемого топлива и соответственно, эмиссии парниковых газов. Таким образом, для России предоставляется уникальная возможность повысить энергетическую эффективность собственной экономики в рамках Киотского протокола.

- б) разработке долгосрочной политике на уровне отрасли, страны и международного сообщества;
- в) организации рынка для торговли квотами на выбросы парниковых газов, а так же создание механизмов совместного осуществления проектов и технологий чистого развития.
- смягчение последствий климатических изменений возможно в том случае, если:
 - а) Межправительственная группа экспертов по изменению климата (МГЭИК) предоставит необходимую информацию странам для укрепления стратегий развития и рационального использования энергии с целью повышения устойчивости к воздействию климата;
 - б) Глобальный Экологический Фонд окажет поддержку развивающимся странам в укреплении их потенциала в области адаптации и смягчения последствий изменения климата.

Приведенный выше перечень проблем будет обсуждаться на Саммите «Группы восьми», который состоится 15–17 июля 2006 г. в г. Санкт-Петербурге.

Предполагается, что эти же проблемы будут обсуждаться на Социальном форуме по изменению климата, который состоится накануне Саммита. По этой причине представляется целесообразным проанализировать сопряженность поставленных задач на национальном (Россия) и международном («Группа восемь») уровнях.

Подготовка России к реализации положений Киотского протокола

В начале 2005 года Министерство экономического развития и торговли РФ представило Правительству РФ проект Плана Действий по реализации в Российской Федерации Киотского протокола.

При внимательном ознакомлении с этим документом были выявлены следующие недостатки:

- авторы проекта Плана Действий не рассматривали роли частного сектора экономики в формировании выбросов парниковых газов в атмосферу;
- координация деятельности по сохранению эмиссии парниковых газов планировалась только для федеральных органов исполнительной власти, то есть реализация рыночных механизмов Киотского протокола должна была осуществляться с помощью централизованной административной системы управления.

Кроме того, в рассматриваемом Плате Действий игнорировалась роль общественных экологических организаций, которые способны разрабатывать альтернативные решения социально-экономических проблем.

К сожалению, до сих пор не предложен новый проект Плана Действий, в который были внесены соответствующие коррективы.

В настоящее время имеется 3 корпоративных центра на федеральном уровне, которые хотели

бы привлекать инвестиции в регионы с помощью рыночных механизмов Киотского протокола:

1. «Энергетический углеродный фонд», сформированный РАО ЕЭС, и заключившим первые 2 договора с Датским Агентством по охране окружающей среды на модернизации тепловых электростанций;
2. «Национальное углеродное соглашение», созданное под эгидой представителей высшей законодательной и исполнительной власти, и претендующего на роль лидера по управлению экологическими и энергетическими издержками страны с помощью рыночных механизмов Киотского протокола;
3. НП «РОСПРОМЭКО», заканчивает процедуру регистрации, в состав учредителей которого входит ряд участников:
 - Российский союз промышленников и предпринимателей привлекает инвестиции из национальных и зарубежных источников, а также региональных участников проектов;
 - Московский энергетический институт располагает возможностями для создания реестра отечественных энергосберегающих технологий;
 - Российская экологическая независимая экспертиза для проведения общественной экологической экспертизы проектов;
 - Конструктивно-экологическое движение России «Кедр» обеспечивает взаимодействие с населением и муниципальными образованиями в жилищно-коммунальном хозяйстве.

Если все упомянутые выше организации смогут обеспечить взаимодействие государственного и частного секторов экономики, то будет реализован оптимальный сценарий действий, когда модернизация производства осуществляется путем привлечения инвестиций для внедрения отечественных технологий. Однако, практическое осуществление всех имеющихся планов сдерживания отсутствием нормативно-правовой базы для регулирования деятельности в новой области экономики. По утверждениям представителей различных ведомств, ответственных за реализацию Киотского протокола, большая часть документов будет принята законодательными и исполнительными органами власти в первой половине 2006 г.

В.В. Аникиев

Общероссийская общественная организация «Российская экологическая независимая экспертиза»

ЮРИДИЧЕСКИЕ АСПЕКТЫ КИОТСКОГО ПРОТОКОЛА: ЗАРУБЕЖНЫЙ ОПЫТ

Анализ нормативно-правовой базы Евросоюза и других экономически развитых стран, обеспечивающей реализацию экономических механизмов Киотского протокола

Европейская система торговли квотами на выбросы парниковых газов (ЕСТК) введена в действие с 1.01.2005 г. Директивой ЕС 2003/87/EG, которая вступила в силу 25.10.2003 г.

ЕСТК является независимой внутренней схемой торговли, предназначенной для стран ЕС, введенной с целью снижения объема выбросов парниковых газов в странах ЕС на 8% по сравнению с уровнем 1990 г. (что соответствует обязательствам, принятым ЕС в рамках Киотского протокола).

В своем развитии ЕСТК предусматривает несколько этапов, совпадающих с отчетными периодами реализации Киотского протокола. В настоящее время действует первый этап торговли квотами на выбросы.

На первом этапе (2005–2007 гг.) ЕСТК имеет следующие количественные характеристики:

- 1) охватывает 12 000 промышленных установок, относящихся к таким отраслям промышленности как:
 - энергетика, в том числе производство тепла (для оборудования с установленной мощностью более 20 МВт) за исключением сжигания мусора; нефтеперерабатывающие заводы и коксовые печи;
 - металлургия, в том числе производство железной руды, чугуна, стали (более 2,5 тонн (метрических тонн) в час);
 - производство строительных материалов: цемента (более 500 тонн в день); извести (более 50 тонн в день), стекла (более 20 тонн в день), кирпичей и фарфора (более 75 тонн в день);
 - целлюлозно-бумажная (для установок с производственной мощностью более 20 тонн в день);
- 2) устанавливает разрешения на выбросы только двуокиси углерода (CO₂);
- 3) добровольный характер входа и выхода из системы для попадающих под ее действие предприятий;
- 4) применение штрафных санкций в размере 40 евро за тонну CO₂ за превышение компаниями, принявшими на себя обязательство по сокращению выбросов, выделенных им квот;
- 5) последовательный переход компаний к торговле выбросами: введение учета используемых видов топлива, введение расчетных количеств прямых выбросов CO₂, формирование системы отчетов по выбросам.¹

На втором этапе (2008–2012 гг., совпадает с первым зачетным периодом Киотского протокола) ЕСТК приобретает дополнительные характеристики:

- 1) обязательное участие в системе всех предприятий, признанных загрязнителями и попадающих под обязательства по сокращению объема выбросов CO₂;

**Киотский протокол представляет собой
уникальный международный договор,
когда количественные обязательства
суверена, имеющие очевидную
экологическую правовую природу,
могут стать предметом сделок между
участвующими сторонами.**

¹ EU ETS Overview (www.natsource.com)

- 2) увеличение штрафов за превышение выделенных квот на выбросы до 100 евро за тонну;
- 3) другие уточнения и изменения в системе, сформулированные по результатам первого этапа работы системы.

Кроме того, предусматривается пересмотр Директивы ЕС в 2006 г. в сторону расширения перечня парниковых газов за счет включения в ЕСТК метана (CH₄), закиси азота (N₂O), фтороуглеродов, перфторфугелродов, а также с целью расширения отраслевой структуры участников за счет химической и алюминиевой промышленности. По планам к 2010 г. под ЕСТК попадут около 45% всех выбросов углекислого газа.

Распределение квот на выборы углекислого газа между промышленными установками стран ЕС, попадающими под указанные выше определения, осуществляется т.н. «дедовским методом». Это определено в Директиве ЕС, которая предписывает осуществление распределения квот на основе значений абсолютного и удельного выброса CO₂ в прошлом и носит централизованный и обязательный характер.

Для распределения и закрепления квот на выбросы в едином правовом поле, каждая из стран-членов ЕС готовит и утверждает в Европейской Комиссии Национальный план распределения (НПР).² Этот план распределения квот на выбросы углекислого газа (его эквивалента) определяет позицию каждой компании и установки, которая попадает в сферу регулирования ЕСТК. При этом для участия на этом рынке и включения в список установок, между которыми распределяются выделенные квоты на выбросы, каждая компания должна предоставить инвестиционный план, подтверждающий намерения компании инвестировать с сокращением выбросов парниковых газов. Утверждение национального плана распределения служит отправной точкой для формирования национального реестра разрешений на выбросы. Фактически национальный реестр разрешений на выборы представляет собой набор счетов, на которых учитываются объем разрешенных выбросов, закрепленных за конкретным предприятием или промышленной установкой.

Данные из национальных реестров разрешений на выбросы поступают в общеевропейский реестр. Таким образом, учет разрешений на выбросы осуществляется на национальном уровне отдельной страны и на наднациональном уровне, а также создаются юридические предпосылки для обращения разрешений на выбросы.

Основными нормативными актами Великобритании в области защиты окружающей среды являются Закон о защите окружающей среды

1990 г. и Закон об окружающей среде 1995 г. В Законе 1990 г. определены основные объекты окружающей среды, подлежащие защите от загрязнения, виды деятельности, наносящие вред окружающей среде, а также меры по защите и контролю за выполнением законодательства. Закон об окружающей среде 1995 г. устанавливает создание Агентства по делам окружающей среды и Шотландского Агентства по защите окружающей среды, определяет их функции, полномочия, права и обязанности (далее Агентства).³

Основные мероприятия в области защиты окружающей среды установлены Программой по изменению климата, которая впервые была принята в 1994 г., после чего регулярно пересматривалась.⁴ Программа по изменению климата 2000 г. определила, каким образом Великобритания будет выполнять свои Киотские обязательства по снижению выбросов ПГ на 12,5 %, а также свою внутреннюю цель по снижению выбросов углекислого газа в 2010 на 20 % по отношению к уровню 1990 г. Данная Программа действует в качестве рамочного документа для реализации комплексной долгосрочной стратегии сокращения выбросов ПГ на территории всего Соединенного Королевства Великобритании и Северной Ирландии. В рамках мер, предусмотренных Программой по изменению климата, в Великобритании в 2002 г. была разработана первая в мире Система торговли квотами на выбросы парниковых газов в Великобритании.

Политика Канады в области защиты окружающей среды и устойчивого развития экономики направлена на регулирование внешних и внутренних мероприятий в данной сфере. В рамках внутреннего регулирования основным нормативным актом Канады является Закон о защите окружающей среды 1999 г. (Canadian Environment Protection Act 1999).⁵ В целях реализации положений Киотского протокола Канада сделала важный шаг в развитии законодательного регулирования в части дополнений к Закону:

1. было внесено предложение о включении в Закон о парниковых газов (согласно Киотскому протоколу);
2. планируется введение в действие Системы крупнейших эмитентов выбросов – Large Final Emitters System (предприятия энергетического и нефтегазового сектора, промышленности минеральных ресурсов), имеющих обязательства до-

³ Закон о защите окружающей среды (Environmental Protection Act 1990), Закон об окружающей среде (Environment Protection Act 1995), www.opsi.gov.uk.

⁴ Программа по изменению климата Великобритании (The UK's Climate Change Programme), <http://www.defra.gov.uk/environment/climatechange/02.htm#uk>

⁵ Закон Канады о защите окружающей среды 1999 г. (Canadian Environment Protection Act 1999), http://www.ec.gc.ca/CEPARegistry/documents/part/kyoto_ghg/

² англ. National Allocation Plan (NAP)

стичь снижения выбросов до 45 млн. т.⁶ Запуск данной Системы начнется до конца 2005 г.⁷

Кроме того, в настоящее время в Канаде действует Зеленый проект⁸ — программа мероприятий и инициатив Правительства Канады, неправительственных коммерческих организаций, а также всего населения страны, направленных на сохранение биологического разнообразия, защиту водных ресурсов, очищение загрязненной местности и обеспечение чистой атмосферы.

В 2004 году в Канаде была запущена программа PERRL (Pilot Emission, Removals, Reductions and Learnings Initiative)⁹ (была предложена в Плате об изменении климата 2002 г.). Цель программы — создание экономических стимулов для населения и коммерческих организаций, осуществляющих мероприятия по снижению выбросов ПГ. Программа направлена на стимулирование сокращения выбросов ПГ и реализацию проектов по лесонасаждению, использованию возобновляемых источников энергии и газа из органических отходов. Программа PERRL проводится под руководством Министерства по делам окружающей среды Канады и при поддержке Министерства природных ресурсов.

Общая для всех экономических субъектов Канады система мер, обеспечивающих выполнение и предотвращение нарушений норм законодательства о защите окружающей среды, установлена Законом о защите окружающей среды 1999 г.¹⁰

Данная система включает в себя следующие инструменты:

1. мониторинг и контроль выполнения норм законодательства через требование предоставления отчетности и проведение проверок;
2. учет совершенных правонарушений в области защиты окружающей среды;
3. расследования совершенных правонарушений;
4. устные и письменные предупреждения об уступлении нарушений;
5. административные распоряжения или приказы;
6. административные штрафы;
7. ограничения действия лицензии;
8. предъявление судебных исков.

Контроль за выполнением норм законодательства о защите окружающей среды осуществляет Министерство по делам окружающей среды.

⁶ по материалам Отчета по Плану об изменении климата (Climate Change Plan) http://www.climatechange.gc.ca/kyoto_commitments/report_e.pdf

⁷ по материалам Плате об изменении климата (Climate change Plan), www.climatechange.gc.ca/english/offsets.

⁸ по материалам программы Зеленый проект (Project Green), http://www.climatechange.gc.ca/kyoto_commitments/report_e.pdf

⁹ по материалам сайта www.ec.gc.ca.

¹⁰ Закон о защите окружающей среды 1999 г. (Canadian Environmental Protection Act, 1999). <http://www.ec.gc.ca/CEPARRegistry/documents/policies/candepolicy/s7.cfm#12>

В 1993 г. Китай ратифицировал РКИК ООН, а в 2002 г. — Киотский протокол. Киотский Протокол не устанавливает для Китая обязательств по сокращению выбросов, но положения Протокола являются возможностью для Китая развить ресурсосберегающие технологии и отрасли промышленности, в частности, использование возобновляемых источников энергии. Закон КНР о возобновляемых источниках энергии был одобрен Постоянным Комитетом Национального народного конгресса. Использование возобновляемых источников энергии необходимо для решения проблемы глобального потепления и устойчивого развития страны.

Национальная политика США в области защиты окружающей среды определяется Законом о национальной политике защиты окружающей среды 1970 г.¹¹ В Законе определены задачи в области защиты, поддержки и развития окружающей среды, процесс выполнения этих задач федеральными агентствами и роль Совета по контролю качества окружающей среды. Совет по контролю качества окружающей среды (Council Environment quality — SEQ) координирует государственную политику в области защиты окружающей среды в тесном взаимодействии с другими федеральными агентствами. Среди федеральных агентств особыми полномочиями обладает Агентство по защите окружающей среды (далее - EPA),¹² имеющее право давать оценку действиям федеральных агентств, т.е. выдавать Заключение о влиянии на окружающую среду.¹³ В случае если EPA определит действия агентств как неудовлетворительные, оно передает дело на рассмотрение в SEQ.

Важное значение в области защиты окружающей среды имеет Закон о чистой атмосфере 1990 г.¹⁴ В соответствии с Законом Агентство по вопросам загрязнения атмосферы устанавливает для каждого штата предельные ограничения выбросов загрязняющих веществ в атмосферу, которые могут быть увеличены штатом. Данным Законом определена возможность создания системы торговли выбросами SO₂ на основе схемы «cap-and-trade».

Политика США в области защиты окружающей среды реализуется по трем основным направлениям:

1. Проведение исследований в области глобального изменения климата и создание научной базы для принятия решений.

¹¹ Закон о национальной политике защиты окружающей среды (The National Environmental Policy Act (NEPA)), <http://www.epa.gov/compliance/basics/nepa.html#eparole>

¹² Агентство по защите окружающей среды (the Environmental Protection Agency), там же.

¹³ Environment impact statement (EIS), там же.

¹⁴ Закон о чистой атмосфере (Clean Air Act 1990), <http://www.epa.gov>.

Программа США по исследованию глобальных изменений в дальнейшем — USGCRP)¹⁵ была учреждена Конгрессом в 1990 г. для участия США в международной исследовательской деятельности по защите окружающей среды. Основные направления исследований — это вопросы влияния парниковых газов на климат, воздействия изменения климата на окружающую среду и здоровье, защиты и адаптации к изменениям. Закон 1990 г. об исследовании глобальных изменений определил для USGCRP обязанность по периодической оценке возможных последствий глобальных изменений для США.

2. Взаимовыгодное сотрудничество со штатами, местными органами власти, частными сектором и неправительственными организациями.

Важным следствием многостороннего партнерства стало принятие в мае 2002 г. Плана об изменении климата в США.¹⁶ Это комплексный план по снижению выбросов ПГ во всех секторах экономики, включающий более 50 добровольных программ. План об изменении климата также предусматривает реализацию штатами собственных программ и инициатив по снижению выбросов ПГ и установлению обязательств, а также региональных программ штатов. В рамках партнерских соглашений штаты принимают добровольные программы по сокращению выбросов ПГ, а торговля разрешениями на выбросы является частью таких программ.

3. Усиление внимания международного сообщества к рискам, которые содержит в себе проблема изменения климата, и необходимости принятия глобальных решений в данной области.

План об изменении климата 2002 г. также отражал новый подход Правительства США к проблеме изменения климата. В 2001 г. США отказались от принятия обязательств по Киотскому протоколу, которые заключались в снижении выбросов ПГ на 7% по сравнению с уровнем 1990 г. В феврале 2002 г. в США была поставлена задача по сокращению уровня интенсивности выбросов ПГ на 18% к 2012 г, улучшению деятельности Национального регистратора выбросов (см. 1.1.2.1.4.) и сокращений выбросов компаниями, обеспечение возможности получения предприятиями углеродных кредитов при снижении выбросов ПГ. Новый подход был представлен в следующих сферах: исследования и технологии; использование возобновляемой энергии; усовершенствование транспортные перевозок; программы наблюдения и сдерживания изменения климата в развивающихся странах.¹⁷

Таким образом, США создают свою систему мер по сдерживанию изменения климата и регулированию выбросов парниковых газов, основанную на добровольных инициативах штатов. С другой стороны, отсутствие законодательного режима, определяющего систему распределения и торговли выбросами ПГ как на национальном и региональном уровне, так и на уровне штатов, ограничивает потенциальные объемы рынка.

Несмотря на заявление Правительства о планах по сокращению интенсивности выбросов ПГ на 18% к 2012 г., в США отсутствует законодательный режим установления обязательств по снижению выбросов, и все обязательства по сокращению выбросов принимаются штатами в добровольном порядке. В 2003 году ряд восточных штатов США, а также Канады разработали и приняли совместную Программу по сокращению эмиссий парниковых газов, основываясь на тех целях, которые выдвинул каждый конкретный штат. В программе участвуют штаты — Коннектикут, Дэлавер, Мэйн, Массачусетс, Нью Хемпшир, Нью Джерси, Нью Йорк, Род Айланд, Вермонт. Штат Мэрилэнд, Округ Колумбия, Пенсильвания, восточные Канадские провинции, Нью Брунсуик являются наблюдателями.

Группой по инвентаризации выбросов Агентства по защите окружающей среды была создана база данных о выбросах в атмосферу загрязняющих газов, включающая данные штатов, местных агентств по делам окружающей среды и промышленных компаний — это база Национальной инвентаризации выбросов (NEI - National Emissions Inventory).¹⁸ Данные базы NEI применяются для моделирования, развития региональных стратегий, регулирования, оценки рисков и выявления тенденций в выбросах газов. База данных содержит информацию по стационарным и мобильным источникам выбросов. Традиционно обмен информацией по окружающей среде осуществлялся через взаимодействие департаментов по окружающей среде штатов и EPA. В целях улучшения процесса создания и обмена новыми базами данных было разработана система Exchange Network, позволяющая осуществлять обмен новой информацией между штатами и EPA более эффективно — базы данных формируются в одном формате и не зависят от обеспечивающих систем.

Система Exchange Network также позволяет участникам отправлять информацию по другим экологическим базам данных — например, Система контроля качества атмосферы Агентства по защите окружающей среды (EPA's Air Quality System — AQS). Кроме того, Департаментом США по энергии был создан Национальный Регистратор выбросов для отслеживания установленных базовых линий

¹⁵ The U.S. Global Change Research Program (USGCRP), <http://yosemite.epa.gov/OAR/globalwarming.nsf/content/ActionsNationalSoundScience.html>

¹⁶ The U.S. Climate Change Action Plan (CCAP), www.epa.gov.

¹⁷ по материалам CO2e.com, <http://www.co2e.com/CarbonBriefing/carbonbriefingview.asp?categoryid=202>

¹⁸ по материалам Агентства по защите окружающей среды, <http://www.epa.gov/ttn/chief/net/index.html>

выбросов, а также для учета выбросов ПГ. Участие в Регистраторе добровольное, причем предусмотрены гибкие стандарты отчетности, что с одной стороны стимулирует компании к участию, но снижает степень доверия к данным, содержащимся в Регистраторе. Верификация достигнутых членами сокращений в рамках торговли на Чикагской климатической бирже проводится независимыми верификаторами, одобренными биржей.

В связи с тем, что штаты реализуют собственные программы по сокращению выбросов, они самостоятельно определяют, каким образом будет проходить верификация достигнутых сокращений. Программы по сокращению выбросов принимаются штатами и компаниями в добровольном порядке; для выполнения обязательств компании могут приобрести дополнительные разрешения на выбросы или офсетные кредиты.

Существующая российская нормативно-правовая база позволяет эффективно выполнять положения Киотского протокола. Российская Федерация ратифицировала Рамочную конвенцию ООН об изменении климата и Киотский протокол, определив указанные международные правовые акты частью правовой системы страны.

Рамочная конвенция ООН об изменении климата и Киотский протокол устанавливают для Российской Федерации, как стороны этих международных соглашений, определенные обязательства и предоставляют определенные возможности международного взаимодействия (т.н. «механизмы гибкости»), применяя которые в качестве дополнительных мер по отношению к национальным мерам, можно обеспечить соблюдение взятых на себя обязательств. Содержание обязательств непосредственно изложено в Рамочной конвенции ООН об изменении климата и Киотском протоколе, и, в основном, сводятся к описанию необходимых мер, реализуемых на национальном уровне и направленных на сокращение выбросов (эмиссии) парниковых газов и увеличению их абсорбции поглотителями. Ряд обязательств, установленных для участников (сторон) Рамочной конвенции и Киотского протокола, предусматривают формирование специализированного информационного ресурса и соответствующей инфраструктуры (национальное сообщение, национальный кадастр, система оценки выбросов парниковых газов и абсорбции их поглотителями и др.).

Обязательства стран-участниц

Наиболее существенным обязательством для группы стран — сторон Киотского протокола (так называемые страны Приложения 1 к Рамочной конвенции ООН об изменении климата) является стабилизация совокупного выброса парниковых газов

от всех источников определенного типа (перечень типов источников приведен в Приложении А к Киотскому протоколу) на уровне, который:

- индивидуален для каждой страны из Приложения 1 к Рамочной конвенции ООН об изменении климата;
- рассчитывается на основании формулы, которая непосредственно установлена в Киотском протоколе, а именно: объем выбросов на национальном уровне в период с 2008 по 2012 год включительно должен не превышать объем выбросов 1990 года, умноженный на 5 и умноженный на уровень индивидуального обязательства каждой страны, которая установлена в Приложении Б к Киотскому протоколу (для России этот уровень — 100 %, для Канады — 93 %, для стран ЕС — 92 %). Таким образом, рассчитанный уровень выбросов называется в Киотском протоколе «установленным количеством» для каждой страны.

В качестве меры поддержки исполнения этого принципиального обязательства, имеющего количественный характер, Киотский протокол предусматривает в качестве дополнительной меры возможность «приобретения» части такого установленного количества у другой стороны Киотского протокола с помощью трех «механизмов гибкости»: проектов совместного осуществления, «механизма чистого развития» (очень «похож» на проекты совместного осуществления) и торговли эмиссиями (термин «приобретение» используется в аутентичной редакции Киотского протокола на русском языке и по смыслу совпадает с значением термина «acquire», используемым в англоязычной редакции протокола). Продаваемые (передаваемые) другой стороне Киотского протокола части установленного количества вычитаются из установленного количества передающей стороны, тем самым, изменяя уровень ее обязательств.

Киотский протокол представляет собой уникальный международный договор, когда количественные обязательства суверена, имеющие очевидную экологическую правовую природу, могут стать предметом сделок между участвующими сторонами.

С.Ю. Дударев

Генеральный директор НП «Национальное Углеродное Соглашение»,

В.В. Гаврилов

Заместитель директора Департамента имущественных и земельных отношений, экономики природопользования Минэкономразвития России

ЮРИДИЧЕСКИЕ АСПЕКТЫ КИОТСКОГО ПРОТОКОЛА: ПРЕДЛОЖЕНИЯ ДЛЯ РОССИИ

Новация Киотского протокола, с точки зрения российского природоохранного законодательства, заключается в том, что в состав объектов регулирования включены климат и не возобновляемые энергетические ресурсы. Более того, впервые в международном публичном экологическом праве закладываются рыночные механизмы регулирования уровня антропогенного воздействия на окружающую среду, появляется новый товар «Сверхнормативные сокращения антропогенного воздействия на окружающую среду». Этот шаг указывает на новый, принципиальный этап развития товарно-денежных отношений, связанный с вовлечением в товарно-денежный оборот экологической составляющей производственных отношений.

Особое внимание хотелось бы обратить на аспекты саморегуляции и рыночных подходов при становлении системы правоотношений в сфере экологии. Рыночные отношения - это саморегулируемая система. В условиях больших информационных потоков, управляющих воздействий, огромного количества участников взаимодействия и волатильности исходных условий достижение устойчивости развития возможно только в саморегулируемой системе. Оптимальной саморегулируемой экономической системой является рынок. Саморегуляция обеспечивается наличием требуемого законодательства, рыночной инфраструктуры, социальной активностью и ответственностью участников рыночных отношений.

В сложившейся ситуации для Российской Федерации является важным не только соответствовать новым международным стандартам, но и занять достойное место в авангарде строителей глобального миропорядка. Такое место невозможно без наличия, в том числе, экологического ориентированного общества.

Оценка полноты регулирования отношений в сфере ограничения выбросов парниковых газов действующим законодательством Российской Федерации

Рамочная конвенция ООН об изменении климата и Киотский протокол как часть правовой системы Российской Федерации в полном объеме устанавливают содержание обязательств. Порядок исполнения таких обязательств на первый период (2008–2012 годы) может быть обеспечен применением действующих норм законодательства Российской Федерации в соответствии с нижеследующим:

А. Основные обязательства, предусмотренные статьей 2 Рамочной конвенции ООН об изменении климата, статьями 5, 7, 10 Киотского протокола, предусматривают реализацию на национальном уровне такой политики и мер, которые бы обеспечивали сокращение выбросов парниковых газов и увеличение их абсорбции поглотителями для достижения количественных показателей в соответствии со статьей 3 Киотского протокола. Такая политика и меры уже предусмотрены законодательством Российской Федерации и реализуется как во исполнение законов Российской Федерации, так и на основании нормативных правовых и распорядительных актов Правительства Российской Федерации и заинтересованных федеральных органов исполнительной власти. Следует отметить, что изложение национальной политики и реализуемых мер периодически приводится в

Структурные экономические реформы

90-х годов обеспечили настолько значительное сокращение совокупного

объема выбросов парниковых газов в Российской Федерации, что

образованный «резерв развития» не будет исчерпан по отношению к

уровню национальных обязательств в соответствии с положениями статьи 3

Киотского протокола до 2012 года.

Однако полное отсутствие регулирования в этой сфере может стать препятствием

для выработки позиции Российской Федерации при обсуждении формулы

(уровня) обязательств на последующий периоды (после 2012 года) и

возможности регулирования эмиссии основного парникового газа CO₂.

Национальных сообщениях, которые после оценки их корректности в соответствии с процедурами Рамочной конвенции ООН об изменении климата, одобряются исполнительными органами Рамочной конвенции ООН об изменении климата. Замечаний принципиального характера к Российской Федерации по этим документам с 1994 по 2005 год высказано не было.

Б. Часть обязательств, предусмотренных вышеуказанными статьями Рамочной конвенции ООН об изменении климата и конкретизированными в статьях 5,7 и 10 Киотского протокола, могут быть исполнены на основании нормативных правовых актов Правительства Российской Федерации и соответствующих актов федеральных органов исполнительной власти в соответствии с их полномочиями. Изложение содержания таких актов и порядка их принятия дается в Приложении 2.

На основании изложенного можно сделать вывод о принципиальной достаточности правовой системы Российской Федерации на законодательном уровне для выполнения обязательств, предусмотренных Рамочной конвенцией ООН об изменении климата и Киотским протоколом.

Об эффективности деятельности, связанной с выполнением обязательств Рамочной конвенции ООН об изменении климата и Киотского протокола, в рамках действующей законодательной базы

Рамочная конвенция ООН об изменении климата и Киотский протокол, являющиеся частью правовой системы Российской Федерации, не в полной мере определяют отношения в сфере регулирования.

Это, формально, не препятствует исполнению обязательств Российской Федерации по Рамочной конвенции ООН об изменении климата и Киотскому протоколу. Однако, без принятия специальных законодательных актов исполнение обязательств приведет лишь к затратам бюджетной системы и упущенной выгоде, как бюджетной системы, так и частных инвесторов от отсутствия возможности применения «механизмов гибкости». Напомним, что Россия является среди других стран из Приложения 1 к Рамочной конвенции ООН об изменении климата основным ресурсом сокращенных выбросов парниковых газов.

Желательность, целесообразность и экономическая необходимость специального законодательного регулирования выбросов парниковых газов и абсорбции их поглотителями мотивируется следующими факторами.

Во-первых, федеральными законами не регулируются вопросы выбросов (эмиссии) основного парникового газа – углекислого газа (CO₂). Законодательством в сфере охраны окружающей среды регулируются выбросы остальных 5 парниковых газов – 2-х видов фторидов, закиси азота и метана, однако их доля в совокупном объеме выбросов на национальном уровне не превышает 12 %:

основой объем (около 88 %) – это углекислый газ, образуемый от сжигания ископаемого топлива. Структурные экономические реформы 90-х годов обеспечили настолько значительное сокращение совокупного объема выбросов парниковых газов в Российской Федерации, что образованный «резерв развития» не будет исчерпан по отношению к уровню национальных обязательств в соответствии с положениями статьи 3 Киотского протокола до 2012 года. Однако полное отсутствие регулирования в этой сфере может стать препятствием для выработки позиции Российской Федерации при обсуждении формулы (уровня) обязательств на последующий период (после 2012 года) и возможности регулирования эмиссии основного парникового газа CO₂. Это препятствие может существенно помешать применению «механизмов гибкости» Киотского протокола.

Во-вторых, Рамочная конвенция ООН об изменении климата и Киотский протокол, а также другие законодательные акты РФ не устанавливают полномочия органов государственной власти, в том числе Правительства Российской Федерации, в части использования механизмов гибкости (совместное осуществление проектов и торговля эмиссиями). Рамочная конвенция ООН об изменении климата и Киотский протокол не содержат прямых указаний на полномочия Правительств стран-участниц, следовательно, в соответствии со статьей 31 ФКЗ «О Правительстве Российской Федерации», Правительство Российской Федерации не имеет законодательно установленных полномочий по применению механизмов гибкости, поскольку применение указанных механизмов изменяет уровень обязательств суверена. Совокупный анализ иных полномочий Правительства Российской Федерации в соответствии с ФКЗ «О Правительстве Российской Федерации» показывает их недостаточность для возможности применения механизмов гибкости «по умолчанию».

В-третьих, в развитие Киотского протокола международным сообществом достигнуты соглашения о порядке реализации ряда его норм, в том числе, «механизмов гибкости». Некоторые положения таких соглашений не имеют прямых аналогов в законодательстве Российской Федерации (например, реестр установленного количества, «валидация проектов» и др.) и требуют своего опделения.

Целью регулирования в сфере ограничения выбросов парниковых газов и увеличения их абсорбции поглотителями является формирование на законодательном уровне такой системы правоотношений между государством, деловым и научным сообществом, общественными организациями и населением, которая обеспечивала бы достижение целей Рамочной конвенции ООН об изменении климата и Киотского протокола, при условии устойчивого экономического роста и позволила

наиболее эффективным образом задействовать механизмы международной научной и экономической кооперации.

Для достижения поставленной цели законодательное обеспечение должно решить следующие задачи:

- определить сферу правового регулирования таким образом, чтобы это стимулировало энергоэффективность и энергосбережение в стране и создавало условия взаимовыгодного сотрудничества со странами, как присоединившимися так и не присоединившимися к Киотскому протоколу;
- создать прозрачные и эффективные механизмы регулирования, минимизирующие риски формирования административных барьеров;
- ориентироваться на применение преимущественно гражданско-правовых механизмов.

Отношения, связанные с регулированием выбросов парниковых газов и абсорбции их поглотителями, включают в себя:

- Идентификацию объекта регулирования (объектов отношений), которым предлагается определить парниковые газы, производимые в результате деятельности человека (деятельность, связанная с выбросами и абсорбцией парниковых газов). Индивидуализация объекта регулирования достаточно проста, в соответствии с п. настоящей записки 5 из 6 парниковых газов уже являются объектом государственного учета. Выбросы углекислого газа определяются расчетным методом через объем сжигаемого топлива, а также другими расчетными методами, ориентированными на технологии производства материальных ценностей. Абсорбция осуществляется в форме специальной деятельности по выращиванию растительности (леса), другие методы абсорбции в международных соглашениях пока не рассматриваются.
- Идентификацию субъектов отношений, к которым следует отнести органы государственной власти, юридических лиц, граждан и их общественные объединения.
- Способы регулирования выбросов парниковых газов и процессов абсорбции этих газов поглотителями.

При разработке схемы правового регулирования следует принять решения по нескольким принципиальным сценариям.

Первый сценарий. Углекислый газ становится предметом регулирования в сфере охраны окружающей среды, т.е. выбросы углекислого газа предприятиями подлежат индивидуальному нормированию в соответствии с действующим законодательством, будет установлена мера ответственности за превышение норм выбросов, к нарушителям будут применяться санкции, в том числе, и финансовые.

Второй сценарий. Законом будут установлены особенности правового регулирования для всех 6 парниковых газов

В связи с тем, что Киотский протокол является международным публичным правом, устанавливающим численные обязательства РФ, и введение его положений в действие на территории РФ произошло путем его ратификации, любое изменение уровней обязательств должно происходить на основании положений самого Киотского протокола и Закона РФ. Так как законом о ратификации Киотского протокола такие полномочия не предусмотрены ни для одного из органов власти РФ, существует опасность признания действий Органов власти по изменению уровня обязательств по Киотскому протоколу в соответствии со статьями 6, 17 и даже 12 не правомерными через суд. Отсутствие межправительственных соглашений, процедуры ООН и российской процедуры по проектам совместного осуществления накладывает риски на покупателя, что ведет к существенному занижению цены и усложнению самих процедур оформления сделок и увеличению транзакционных издержек.

Отсутствие в частном праве РФ прямого описания или аналога объекта правового регулирования Киотского протокола несет риски предъявления различного рода претензий как со стороны налоговых и прочих фискальных органов к хозяйствующим субъектам по сделкам с сокращениями выбросов парниковых газов, так и как инструмент в недобросовестной конкуренции.

Концепция закона, регулирующего выбросы парниковых энергетических газов:

Настоящий Федеральный закон должен

1. Регулировать отношения, возникающие в процессе деятельности в области добычи, производства, транспортировки, хранения и потребления энергии в целях создания экономических и организационных условий для эффективного использования энергии, ограничения выбросов парниковых газов и стимулирования их стоков в процессе добычи, производства, транспортировки, хранения и потребления энергии, а так же других антропогенных и природных процессах.

2. Определять основные понятия, объекты и субъекты регулирования.

3. Описывать область применения настоящего Федерального закона.

4. Устанавливать:

4.1. основные принципы политики энергоэффективности государства;

4.2. основы организации исполнения требований международных соглашений по стимулированию эффективного использования энергии и ограничению выбросов парниковых газов;

4.3. полномочия и правомочия органов государственной власти;

4.4. полномочия и правомочия хозяйствующих субъектов;

4.5. принципы саморегулирования;

4.6. принципы международного сотрудничества в области энергоэффективности и снижения выбросов парниковых газов.

5. Определять:

5.1. стандартизацию, сертификацию и метрологию в области энергосбережения и контроля выбросов парниковых энергетических газов;

5.2. экономические и финансовые механизмы энергоэффективности;

5.3. основы рынка эффективного использования энергии и рынка показателей энергоэффективности - выбросов парниковых газов;

5.4. порядок выполнения ст. 3,4,6,12 и 17 Киотского протокола.

6. Обеспечивать интересы РФ:

6.1. любые действия Органов Государственной власти и хозяйствующих субъектов РФ, направленные на исполнение международных договоров, вводящие ограничения на выбросы парниковых газов должны соответствовать общим принципам организации экономических отношений и основам государственной политики в сфере регулирования антропогенного воздействия на окружающую среду и обеспечивать выполнение РФ взятых по международным договорам обязательств;

6.2. гарантией обеспечения интересов России — является финансовая гарантия возмещения ей убытков в случае частичного или полного не исполнения субъектом рынка сокращений парниковых энергетических газов своих обязательств по ограничению выбросов парниковых энергетических газов.

Концепция технического регламента по организации мониторинга выбросов парниковых газов на предприятиях – эмиттерах парниковых газов

В соответствии со ст.6 закона № 184-ФЗ от 27.12.2002 «О техническом регулировании» в целях защиты государственного имущества, охраны окружающей среды, предупреждения действий, вводящих в заблуждения приобретателей необходим общий технический регламент, обеспечивающий единство измерений выбросов парниковых газов, степени эффективности использования энергии в процессе ее производства, транспортировки, потребления, а так же добычи и использовании энергетических ресурсов.

Данный технический регламент должен регулировать отношения, возникающие при разработке, принятии, применении и исполнении, как на обязательной основе, так и в добровольном порядке требований к выполнению работ и оказанию услуг по автоматизированному измерению, хранению и передаче информации о выбросах парниковых газов, соблюдении норм потребления энергии и исполнения обязательств участниками рынка сокращенных выбросов парниковых газов автоматизированными системами учета и контроля воздействия на окружающую среду.

Требования к автоматизированным системам учета и контроля воздействия на окружающую среду (в автоматизированных системах учета и контроля воздействия на окружающую среду должна быть обеспечена возможность сбора результатов измерений для целей учета антропогенных выбросов, информации о состоянии средств измерений, информации о состоянии источника антропогенных выбросов):

1.1. Требования к составу функций и задач, решаемых в автоматизированных системах учета и контроля воздействия на окружающую среду.

1.2. Требования к структуре автоматизированных систем учета и контроля воздействия на окружающую среду.

1.3. Требования к составу компонент автоматизированных систем учета и контроля воздействия на окружающую среду.

1.4. Общесистемные требования к компонентам автоматизированных систем учета и контроля воздействия на окружающую среду.

1.5. Требования к информационно-измерительной сети.

1.6. Требования к информационно-управляющей подсистеме.

1.7. Требования к подсистеме связи и телекоммуникаций.

1.8. Требования к надежности.

1.9. Организационные решения.

1.10. Требования к защищенности.

1.11. Требования к функциональной полноте.

1.12. Требования к метрологическому обеспечению автоматизированных систем учета и контроля воздействия на окружающую среду.

1.13. Порядок разработки, строительства, приемки, ввода в эксплуатацию и регистрации автоматизированных систем учета и контроля воздействия на окружающую среду.

1.14. Общие рекомендации по подбору средств измерений.

2. Требования к юридическим лицам – поставщикам коммерческой информации, порядок их аккредитации.

3. Маркировка энергетической эффективности оборудования технологического и бытового назначения и их комплектующих.

С.Ю. Дударев

Генеральный директор НП "Национальное Углеродное Соглашение",

В.В. Гаврилов

Заместитель директора Департамента имущественных и земельных отношений, экономики природопользования Минэкономразвития России

КИОТСКИЙ ПРОТОКОЛ. ГОД ПОСЛЕ РАТИФИКАЦИИ

Год назад, 30 сентября в Новоогареве состоялась «историческая» встреча В.В. Путина с членами Совета безопасности Российской Федерации, в ходе которой Президент высказал пожелание о скорейшей ратификации Россией Киотского протокола к Рамочной конвенции ООН об изменении климата. После нее Россия еще раз подтвердила известную всему миру пословицу «русские долго запрягают, но быстро едут». Уже через месяц Россия ратифицировала протокол, а, по сути, спасла его, позволив этому природоохранному соглашению 16 февраля 2005 года вступить в силу.

Сразу после вступления Киотского протокола в силу, в феврале 2005 года правительство Российской Федерации приняло Комплексный План действий по реализации Киотского протокола. Этот план предусматривает пять основных направлений деятельности правительства по выполнению «киотских» обязательств. В нем определены ответственные министерства и ведомства, количественные показатели эффективности выполнения поставленных перед ними задач и сроки их исполнения.

Направления действий в Плате выглядят следующим образом:

1. Политика и меры

- Энергетика: снижение энергоемкости ВВП, увеличение доли возобновляемых источников в энергобалансе, снижение непроизводительных потерь природного газа.
- Увеличение поглощения углерода в лесном и сельском хозяйстве.
- Рыночные реформы, реформа субсидий, либерализация энергетических рынков.

2. Исследования

- Анализ влияния климатических изменений, экономического ущерба и возможностей его предотвращения.
- Развитие современных и эффективных технологий.
- Инновационные механизмы повышения энергоэффективности и использования альтернативных источников энергии.

3. Инвентаризация и кадастр выбросов парниковых газов

- Создание национальной системы инвентаризации и отчетности по выбросам парниковых газов.
- Создание национального кадастра выбросов, расчет единиц установленного количества выбросов.
- Прогноз выбросов парниковых газов.
- Подготовка Национальных сообщений по Рамочной конвенции ООН об изменении климата и Киотскому протоколу.

4. Участие в механизмах гибкости

- Анализ законодательной базы.
- Подготовка нормативно-правовой базы для одобрения, регистрации и мониторинга проектов совместного осуществления.
- Создание реестра передачи единиц выбросов парниковых газов.
- Сотрудничество с зарубежными и международными организациями по проектам совместного осуществления и торговле квотами.
- Ежегодная отчетность перед правительством о реализации механизмов Киотского протокола.

5. Международная деятельность

- Участие в конференциях и встречах Сторон Рамочной конвенции ООН об изменении климата и Киотского протокола.
- Международные консультации по научно-техническим вопросам.
- Подготовка предложений по «пост-киотским» обязательствам.

Конечно, наличие Плана само по себе гораздо лучше, чем его отсутствие. Однако, еще важнее — конкретные выполненные работы. А

вот с этим не все обстоит хорошо. Многие позиции плана имеют срок исполнения — летние месяцы 2005 года. А где результат?

Отсутствие процедуры разработки и одобрения проектов Совместного осуществления стало очевидным тормозом в широком привлечении в страну углеродных инвестиций. А те весьма немногочисленные примеры заключения соглашений с зарубежными странами на проведение проектов Совместного осуществления находятся на грани срыва из-за неопределенности с процедурами. В настоящий момент по этой причине могут остаться нереализованными два контракта Углеродного энергетического фонда РАО «ЕЭС России» с Датским агентством по охране окружающей среды, согласно которым планируется сократить выбросы углекислого газа на предприятиях «Хабаровскэнерго» и «Оренбургэнерго». Отсутствие процедур является барьером не только на пути уже разработанных проектов. В большей степени неопределенность на этом поле влияет на поиск новых проектных предложений и приход в Россию зарубежных инвесторов, заинтересованных в углеродных проектах.

Разработка национального реестра и проведение национальной инвентаризации являются определяющими условиями для участия страны в механизмах гибкости Киотского протокола. Задержка с разработкой этих документов также значительно осложняет подготовку к полноценному участию страны в Киотском протоколе.

В чем же причина создавшегося положения? И почему у нас в стране Киотскому протоколу уготована такая нелегкая судьба — сначала недопустимо затянувшаяся и сверх меры ожесточенная дискуссия о ратификации, затем — нынешняя пауза с реализацией?

Главной системной причиной сложившейся ситуации является отсутствие в России национальной стратегии регулирования выбросов парниковых газов, как базового элемента для определения внутренней и внешней политики страны по проблемам изменения климата. Именно здесь кроются истоки всех затяжек и проволочек с принятием тех или иных документов, законов, нормативных актов и т.п. Да и как может быть иначе, когда ни Правительство, ни гражданское общество не знает, как должна решаться проблема. Нет ясности в том, что конкретно надо сделать на национальном уровне с тем, чтобы ограничить воздействие антропогенной деятельности на климатическую систему. Отсутствие такого понимания является следствием более глубокой и обширной проблемы — полным отсутствием национальной экологической политики, как таковой. Последовательное и целенаправленное уничтожение системы охраны окружающей среды, как отрасли народного хозяйства в последние пять лет уже привело ее к такому жалкому состоянию, когда борьба с дачниками выдается за крупномасштабные природоохранные мероприятия. Имеются

также и субъективные, чисто российские трудности на пути реализации положений Киотского протокола. Прежде всего, это высокая политизация участия России в любых сделках по передаче сокращений выбросов, и в первую очередь, в торговле квотами на выбросы парниковых газов. Среди других трудностей выделим нежелание министерств и ведомств брать на себя ответственность за реализацию Киотского протокола, пассивное ожидание предложений от потенциальных инвесторов, целенаправленную деятельность некоторых групп против активного участия России в Киотском протоколе, элементарная «неграмотность» по вопросам изменения климата и Киотского протокола. Вызывает тревогу, что все чаще на разных уровнях можно слышать высказывания о том, что Киотский протокол — это отыгранная карта и к его осуществлению можно подходить спустя рукава.

Какие же критерии могут быть заложены в основу национальной стратегии управления выбросами парниковых газов? Базовым критерием такой стратегии должен стать устойчивый экономический рост. Понимание того, что без обеспечения экономического благосостояния страны невозможно успешно решать проблемы регулирования выбросов парниковых газов должно быть поставлено во главу угла при разработке стратегии. При этом рост не должен быть обеспечен любой ценой. Экономический рост должен базироваться на современных энерго- и ресурсосберегающих технологиях. Далее — стратегия должна, безусловно, обеспечивать выполнение обязательств Российской Федерации по Рамочной конвенции ООН об изменении климата и Киотского протокола к ней. Кроме того, политика и меры, составляющие стратегию, должны обеспечить получение сопутствующих экологических выгод, и, как конечный результат, улучшение ситуации со здоровьем населения и состоянием окружающей среды. И, наконец, реализация стратегии должна создавать широкую базу для будущего экологически приемлемого экономического развития страны.

Что может сделать гражданское общество, чтобы сдвинуть ситуацию с мертвой точки? Как и прежде, целенаправленно и методично осуществлять просветительскую, пропагандистскую деятельность по проблеме изменения климата и Киотскому протоколу. Осуществлять активную разъяснительную работу с представителями министерств и ведомств, которым поручено осуществление Киотского протокола. Участвовать на экспертном, профессиональном уровне в разработке необходимых для реализации Киотского протокола документов. Всемерно поддерживать деятельность, направленную на возрождение реальной экологической политики в Российской Федерации.

С.Н. Кураев

Администратор Российского регионального центра по экологической политике и устойчивому развитию

КИОТСКИЙ ПРОТОКОЛ ГОД СПУСТЯ: ДОСТИЖЕНИЯ И ПРОБЛЕМЫ

Прошел почти год с момента вступления Киотского протокола в силу. Все помнят, что точку в споре о том, быть или не быть протоколу, поставила Россия, приняв непростое решение о его ратификации осенью 2004 года. Уверенности в том, что это произойдет, не было ни у российских, ни и зарубежных экспертов, при том, что «масло в огонь» подливала и мощная антикиотская кампания, развернувшаяся в России не без участия зарубежных «спонсоров».

Что же изменилось за первый год действия протокола? Удалось ли продвинуться на пути создания глобальной рыночной системы управления выбросами парниковых газов? Какую роль играет Россия в этом процессе? Есть ли перспективы у Киотского соглашения? Ответы на эти и многие другие вопросы сегодня волнуют тех, кто не равнодушен к проблеме изменения климата. В этой статье представлен обзор некоторых наиболее значимых моментов, связанных с первым годом существования Киотского протокола.

Первые достижения

Одно из важных событий, связанных с практической реализацией протокола, уже произошло – принято Маракешское соглашение, в котором определены все технические аспекты применения инвестиционных механизмов по снижению выбросов углерода, решены вопросы отчетности по выбросам и многое другое. Таким образом, Стороны протокола имеют официальные основания для того, чтобы развернуть широкомасштабную деятельность по реализации его механизмов.

Другое значимое событие на мировой арене – успешное начало работы углеродного рынка в Евросоюзе, в который вовлечены более 12 тысяч предприятий. Европейская система торговли квотами предусматривает пилотную фазу в период с 2005 по 2007 г., и «киотскую фазу» с 2008 по 2012 г. Лидеры ЕС уже заявили, что ни при каких условиях не откажутся от создания рынка углерода. Поэтому разговоры о том, что киотские механизмы не работают, поэтому от них и от всего соглашения вскоре придется отказаться, – не больше чем спекуляции все тех же антикиотских сил.

К достижениям можно отнести и создание целого ряда государственных и частных углеродных фондов, в которых скопилось уже более 2,5 млрд. долларов США. И это не предел! По некоторым оценкам, суммарный объем углеродного рынка к 2012 г. может достигнуть 100 млрд. долларов. Углеродные инвесторы уже сейчас готовы вкладывать в крупные проекты, причем не только в обмен на единицы сокращения выбросов (Мировой банк, Японский углеродный фонд и др.), но и софинансировать инвестиционные проекты (например, Европейский банк реконструкции и развития).

Произошло явное оживление бизнеса. На рынок вышли как небольшие компании, готовые финансировать рискованные операции по подготовке и реализации проектов, так и крупные покупатели квот, заинтересованные в портфелях проектов на десятки и сотни миллионов тонн CO₂.

Можно сказать, что и в России деловое сообщество стало с большим интересом рассматривать углеродный бизнес как новый источ-

Можно сделать осторожный вывод, что первый год существования Киотского протокола не прошел даром. Есть достижения, в том числе фундаментальные, закладывающие основу для долгосрочной политики по проблеме изменения климата. Но остаются и серьезные вопросы, без решения которых будет сложно двигаться к выполнению базовой цели РКИК – предотвращению опасного антропогенного воздействия на климат. 2006 год покажет, насколько мировое сообщество способно преодолеть политические, экономические и иные противоречия и, наконец, начать движение к новой экономике, «дружелюбной» для глобального климата.

ник привлечения инвестиций. В отличие от расхожего мнения о том, что бизнес хочет лишь «ухватить» кусок российской квоты и продать ее, на деле ситуация выглядит иначе: практически все серьезные игроки на рынке понимают, что квоты можно будет получить только за реально сокращенные выбросы, а значит, заниматься надо именно инвестиционными проектами и мерами по снижению выбросов углерода.

Болевые точки

Тем не менее, остаются и вполне обоснованные сомнения и опасения за судьбу Киотского протокола. Прежде всего, они связаны с позицией федеральной администрации США. Из достоверных источников известно, что переговорщикам из делегации США дано указание всеми силами препятствовать развитию Киотского процесса. Видно, очень уж не нравится он некоторым транснациональным нефтяным и энергетическим компаниям.

К сожалению, и политических, и финансовых ресурсов у команды Буша-мл. вполне достаточно, а уж в методах борьбы, как мы уже успели убедиться, никто себя ограничивать не будет. Так что на 11-ой Конференции Сторон РКИК можно ожидать не только закулисных игр против Киотского протокола, но и открытого противостояния.

Остается очень слабая надежда на то, что развивающиеся страны все же возьмут на себя обязательства по ограничению выбросов углерода. Существует целый ряд интересных предложений, как привлечь их к этому процессу. Но если развивающиеся страны решатся на количественные обязательства, исчезнет один из важнейших для США аргументов против присоединения к Киото. Уж этого-то они вряд ли захотят допустить.

Не менее важна и другая «болевая точка» — переговоры о пост-киотских обязательствах, которые должны официально начаться в 2005 году. Есть различные предложения о том, по какой формуле можно устанавливать обязательства для развитых стран, на какой период их планировать, какие долгосрочные цели преследовать и т.д. Но очевидно, что решение о новых обязательствах будет очень непростым. Тем более, без участия США и активного вовлечения развивающихся стран.

Возможно, решить эти проблемы хоть отчасти могла бы «Большая Восьмерка». Великобритания, председательствовавшая в ней в 2005 году, приложила для этого максимум усилий. Однако, с грустью можно признать, что нет практически никакой надежды на продолжение этих усилий в 2006 году, когда Россия впервые станет возглавлять Большую Восьмерку. У нас ведь нет ни цели, ни стратегии, ни внятной политики по проблеме изменения климата. Где уж нам тогда координировать климатическую деятельность всего «клуба G8»!

Ситуация с Киото в России

В нашей стране по-прежнему актуален вопрос: а что, «верхи» все никак не могут? Да, пока не могут. Но не все. Есть кое-какой прогресс.

1. Система мониторинга и кадастр выбросов парниковых газов. Росгидромет рапортует о том, что многое уже сделано по подготовке национальной инвентаризации в новом для нас, но принятым всеми странами «общем формате отчетности».
2. Реестр выбросов. Минприроды РФ к апрелю 2006 года обязалось создать реестр выбросов. Эксперты переработали массу материалов, познакомились с зарубежными реестрами. Дело за малым: выбрать одну из трех действующих систем — британскую, французскую или австрийскую — и адаптировать ее для российских условий.
3. Порядок реализации климатических проектов. Минэкономразвития никак не может завершить работу над Порядком. Нарботано несколько версий этого документа, но ни одной из них не довольны потенциальные участники проектной деятельности. Тем не менее, на заседании Межведомственной комиссии по климату в середине ноября 2005 года, проект Порядка был принят за основу и должен был быть направлен в Правительство на одобрение. Очевидно, что такой документ жизненно необходим для привлечения углеродных инвестиций в страну. Смущает лишь то, что процесс его подготовки слишком уж непрозрачен, а значит, в результате он может отражать интересы отдельных групп, а не консенсус власти, бизнеса и общества.

Стоит отметить и активизацию компаний-разработчиков проектов. По некоторым данным, в России в разной степени готовности уже есть более 100 инвестиционных проектов по снижению выбросов углерода, причем в самых различных отраслях: электроэнергетике, ЖКХ, металлургии, газовой отрасли, химической промышленности, лесном хозяйстве и т.д.

Пожалуй, можно сделать осторожный вывод, что первый год существования Киотского протокола не прошел даром. Есть достижения, в том числе фундаментальные, закладывающие основу для долгосрочной политики по проблеме изменения климата. Но остаются и серьезные вопросы, без решения которых будет сложно двигаться к выполнению базовой цели РКИК — предотвращению опасного антропогенного воздействия на климат. 2006 год покажет, насколько мировое сообщество способно преодолеть политические, экономические и иные противоречия и, наконец, начать движение к новой экономике, «дружелюбной» для глобального климата.

Г.В. Сафонов

Высшая школа экономики/ «Защита природы», к.э.н.

ЕЩЕ РАЗ О КЛИМАТЕ И КИОТСКОМ ПРОТОКОЛЕ

Даже если бы изменения климата не было – его стоило бы придумать! Ибо ни что не может так сплотить любой народ (оказывается и народы) как общая угроза. Путь даже угроза будет слегка абстрактной, но она вынуждает не только сильных мира сего, но и простых граждан задуматься над решением проблемы по нейтрализации этой общей угрозы. А ведь одно из обязательных условий решения той или иной проблемы – желание ее решить. Проблема изменения климата с обширным шлейфом сопутствующих (или приписываемых ему) катастрофических природных явлений последних десятилетий в концентрированном виде воплотила в себе все потенциальные экологические угрозы, неукротимо вырастающие перед человечеством как результат его деятельности, и продемонстрировала нашу практически полную беззащитность перед ней. Чего стоит унижение самой «продвинутой» в смысле экономики и демократии (еще одно подтверждение банального факта, что природа никого не щадит!) страны – США перед ураганом Катрин. Но эта же проблема дала нам великий шанс научиться объединять усилия в противостоянии общей угрозе, вырабатывать оптимальные механизмы сосуществования друг с другом и с природой, договариваться, совместно разрабатывать и внедрять прогрессивные технологии, совершенствовать законодательство и т.д.

На самом деле проблема изменения климата стоит прежде всего перед человеком. Биосфера на протяжении сотен миллионов лет испытывала и не такие потрясения. Избавлялась под тяжестью внешних и внутренних кризисов от мало приспособленных биологических видов. Она «выдвигала» на арену жизни новых, более прогрессивных. Так что не стоит думать, что с исчезновением Homo sapiens жизнь прекратится. Отнюдь. Только будет она продолжаться уже без нас. Так что изменение климата и возможные негативные его последствия – это в первую очередь наша, «человеческая» проблема. Потому что сначала под угрозой оказывается все «нажитое непосильным трудом» и приспособленное к весьма стабильным и определенным внешним условиям. Это касается и России, причем не в последнюю очередь, поскольку вечная мерзлота, привычная смена времен года, морозная зима и пр. оказались в последние десятилетия не такими уж вечными, привычными и морозными. Привычным, кстати, становится вторичная вегетация кустарников и деревьев осенью, что многие из нас опять наблюдали осенью 2005 года. Созданная человеком экономика не столь устойчива, как биосфера, поэтому даже такие внешние изменения, как современное потепление (далеко не самое грандиозное в истории планеты испытание для природы), могут стать для нее очень серьезным испытанием. А вслед за экономикой, нашим любимым детищем, дойдет очередь до социальной сферы и собственно проблемы выживания человечества в привычном ему окружении.

К сожалению, Киотский протокол, который призван был материализовать благие пожелания прогрессивной части человечества по ограничению безрассудной экономической деятельности остальных и тем самым попытаться хотя бы стабилизировать стремительно надвигающийся глобальный экологический кризис, потихоньку «спуска-

Проблема изменения климата с обширным шлейфом сопутствующих (или приписываемых ему) катастрофических природных явлений последних десятилетий в концентрированном виде воплотила в себе все потенциальные экологические угрозы, неукротимо вырастающие перед человечеством как результат его деятельности, и продемонстрировала нашу практически полную беззащитность перед ней.

ется на тормозах». Чиновники от России, видимо, решили, что исполнили историческую миссию, дав ему «зеленый свет». Их долго убеждали, что России это ничего не будет стоить. По крайней мере, на первом этапе, поскольку до уровня выбросов 1990 года ни при каком сценарии развития экономики не достать, тем более что развивать экономику никто особо и не собирался. А выгоды могут быть. Например, некоторые послабления при вступлении в ВТО и другие благодарности от «цивилизованных» стран. Хотя, к слову сказать, весьма непонятно, какой смысл стремиться вступить в эту организацию стране, которая, словно бильярдный шар в лузе, прочно угнездилась в нише поставщика сырьевых, прежде всего энергетических, ресурсов на внешний рынок. Нефть и газ и без требований ВТО будут принимать, поскольку к их качеству руки не прикладывались... Но логика наших чиновников не всегда понятна, поэтому происходит то, что происходит. За «подарок» мировому сообществу в виде ратификации Киотского протокола, мы ждем ответных «благодарностей», и только. Делать же что-нибудь в плане реализации решений в рамках Протокола опять же не входило, кажется, ни в какие планы. Да и шлейф некоторой скандальности процедуры обсуждения Протокола в России и за рубежом, весьма определенная позиция тех же США и некоторых других стран в какой-то степени служат моральным оправданием бездеятельности ответственных чиновников в нашей стране. Надежда есть на предстоящие международные форумы, в ходе которых, может быть, удастся решить некоторые международные аспекты Киотского протокола.

Второе «к сожалению» — наше российское общество в большинстве своем весьма нейтрально относится к Протоколу. Ни отрицательно, ни положительно, а именно — никак. Просто не понимает, что это такое и зачем «оно» нужно. И это понятно: на фоне реально катастрофического экономического и социального положения большинства жителей страны глубокомысленные рассуждения на тему потепления климата (почти на градус!) и необходимости зачем-то с ним бороться в холодной России воспринимаются, мягко говоря, странными. Но во многом такое отношение — и результат прошедшего «обсуждения» с обилием противоречивой информации и громких заявлений причастных к этой проблеме лиц. А также относительно высокого уровня сложности проблемы. Кроме того, на том уровне, как эта непростая проблема подавалась обществу, оно не было готово воспринимать ее адекватно.

Позиция гражданского общества в этой ситуации должна, на мой взгляд, быть вполне определенной. С одной стороны, необходимо заполнять громадную брешь непонимания сути проблемы изменения климата и положений Киотского протокола (и всех последующих встреч и саммитов)

в обществе. Этому должны служить популярные публикации и выступления, главным образом, в региональных СМИ. Поскольку именно на региональном уровне должно вызревать и формироваться глубинное понимание в народе перспектив нашего бытия, к чему Киотский протокол имеет непосредственное отношение. Кроме того, необходимо воздействовать на исполнительную власть с целью «пробудить» ее к осмысленным и активным действиям на пути реализации решений Протокола и последующих встреч. Конечно, заманчиво было бы действовать через гаранта Конституции, и в этом плане весьма перспективной представляется встреча большой восьмерки. На ней необходимо в очередной раз акцентировать внимание на Протоколе и на необходимости активизации роли России в его реализации.

С этой целью необходимо сформулировать несколько конкретных предложений, которые, очевидно, не удастся вставить в повестку дня (основная тема встречи — энергетическая безопасность), но как предмет своей озабоченности гражданское общество имеет полное право их представить на «вокругсаммитовских» мероприятиях. Эти предложения достаточно очевидны и неоднократно звучали на заседаниях рабочих групп и форумах гражданского общества. Вообще стоит, вероятно, подготовить к встрече своеобразный реестр приоритетных «озабоченностей» гражданского общества на сегодняшний момент. Отдельным блоком имеет смысл выделить проблему изменения климата и реализации Киотского протокола. Очевидно, что решения Монреальского форума также будут способствовать более успешному продвижению идей Киотского протокола в нашей стране.

А.А. Минин

ООО «Институт АРХЭКОПРОЕКТ»

НЕЛЕГКАЯ РАБОТА ТАЩИТЬ «КИТО»

Дальнейшая работа Социального форума по климату, скорее всего, будет во многом зависеть от политики и действий (либо бездействий) федеральных властей по реализации механизмов Киотского протокола.

Поскольку главная проблема, с которой сейчас сталкивается гражданское общество, - это полное игнорирование властями его запросов и ожиданий, основную задачу Социального форума можно определить следующим образом: поиск или выработка рычагов влияния на федеральное правительство, чтобы заставить его считаться с общественным мнением.

В целом ситуация на сегодняшний день складывается таким образом, что нам больше приходится рассчитывать на очередную удачно сложившуюся политическую ситуацию, чем на конструктивную работу с федеральным правительством. Как следствие, лоббирование «киотских» вопросов со стороны отдельных влиятельных структур также нельзя назвать сейчас действенным. Об этом говорит опыт РАО «ЕЭС», которому со стороны Минэкономразвития РФ было обещано в виде исключения решить вопрос по одобрению его контрактов с Датским агентством по охране окружающей среды. Однако индивидуальное одобрительное письмо правительства РФ для датчан так и не появилось.

Поскольку сейчас все заинтересованные стороны зависят от того, успеет ли федеральное правительство в определенные сроки выполнить свои обязательства по Киотскому протоколу и утвердить все необходимые документы, представляется целесообразным объединить и сконцентрировать усилия именно на том, чтобы эта работа им была сделана вовремя. И хотя российские власти озвучили очередные сроки, к которым должны быть приняты ожидаемые документы, немногие верят этим обещаниям. Именно поэтому следует усилить работу гражданского общества с Правительством РФ. Иначе очень скоро шансов на успех не останется совсем.

Сейчас мы можем скорее провоцировать власти на отчет о продвижении их работы по Киотским соглашениям. Но для получения эффекта от этой наступательной деятельности, на каждый аргумент представителей правительства о возникающих трудностях, необходимо оперативно предлагать четкие и согласованные варианты решения этих проблем. Причем, предложения гражданского общества надо стараться озвучивать как можно более широко, доводя их до всех заинтересованных сторон, в том числе и международных структур. Для этого гражданское общество должно объединить усилия и скоординировать свою работу. Консолидация сил необходима еще и по той причине, что организация контроля над работой федерального правительства требует сегодня огромных затрат энергии и при этом не дает каких-либо гарантий на успех. А ведь приходится брать на себя всю экспертную и разъяснительную работу и делать ее с опережением правительственных графиков, так как в каждый момент мы должны быть готовы без промедления оказать кабинету министров консультативные услуги по любым вопросам и проблемам, возникающим в ходе работы по реализации механизмов Киотского протокола.

Одной из задач Социального Форума могла бы стать организация своеобразного ядра из экспертов и представителей различных общественных, промышленных и административных структур для консолидации сил гражданского общества по «киотским» вопросам. Объединение и координация усилий увеличат шанс на то, что общественность в итоге повлияет на правительственные структуры и не позволит оказаться России на задворках «киотских» соглашений.

Для координации сил нужно быть в постоянном контакте с представителями бизнеса, промышленности и региональных администраций, выявлять их характерные проблемы и потребности, связанные с «Киотскими» соглашениями. Надо своевременно реагировать на поступающие от них запросы путем организации просветительской и разъяснительной работы. Находить приемлемые решения проблем, с которыми они сталкиваются, и даже, может быть, их снимать, желательно еще до того, как информация о них дойдет до министров.

Так, например, бизнес, который пока не ощущает каких-либо выгод от «киотских» соглашений, уже реально столкнулся с первыми трудностями «переходного периода». Получив сверху указания по обеспечению учета выбросов своих предприятий, но, оставшись без инструкций и пояснений, как этот процесс можно наладить, промышленники начинают проявлять явное беспокойство и недоверие.

Представители ведомств со своей стороны, пользуясь возникшей ситуацией, объясняют затягивание разработки положений и нормативной базы тем, что действуют в интересах российского бизнеса. Поспешные шаги по реализации Киотского протокола, согласно их аргументам, могут поставить отечественных производителей в тяжелое положение. И, пока не будут достигнуты договоренности с ними по наиболее важным пунктам, например, о нормировании выбросов, утверждение основных документов не произойдет.

С одной стороны, такая забота о бизнесе и промышленности оправдана. Нельзя только согласиться с тем, что работа по согласованию настолько серьезна и сложна, что на нее и года не хватило. Эксперты, со своей стороны, таким положением дел не удивлены и объясняют этот затяжной процесс в лучшем случае - недостаточной компетенцией правительственных чиновников. Но также остаются опасения, что, ссылаясь на растущее недовольство снизу, власти, в конце концов, окончательно сведут на нет работу по Киотским соглашениям.

Именно, чтобы не допустить такой ситуации и не выпустить процесс из под контроля, работа по согласованию у гражданского общества должна быть организована лучше, чем у правительства.

Серьезной помехой в согласовании действий могут стать разногласия внутри самого гражданского общества, что было продемонстрировано на Социальном форуме, мешающие выработке единой стратегии. Например, некоторые убеждены, что денег на российские проекты никто не даст, независимо от работы российских властей. Другие сомневаются в работоспособности самого Киотского протокола.

Возможно, что для снятия наиболее серьезных разногласий стоит больше уделять им внимания и вести публичные переговоры: организовывать круглые столы, семинары, использовать разные формы общения со сторонами, высказывающими подоб-

ные опасения. Представлять убедительную и доступную аргументацию, снимающую разногласия.

И еще одна из сложнейших задач - участие на экспертном уровне в разработке необходимых для реализации Киотского протокола документов. Осложнена эта работа, в первую очередь тем, что ее следует проводить со всеми ответственными ведомствами на всех этапах. Проблема в том, что само правительство считает, что ему такого рода помощь не нужна. Тем не менее, надо пытаться быть в курсе всех проблем и вопросов, появляющихся у правительства в ходе работы по Киотскому протоколу и неустанно демонстрировать готовность в любой момент прийти ему на помощь, или, если быть более точным, - прийти на помощь «киотскому» процессу.

Помимо прочего, сейчас нельзя допустить спада контрактного процесса в рамках проектов совместного осуществления. Именно потому, что у потенциальных инвесторов из-за вялой работы российского правительства начинает пропадать энтузиазм к контрактам, надо продолжать поддерживать высокий интерес общества к этому процессу. Для этого необходимо усилить деятельность по оказанию помощи заинтересованным структурам в поиске западных инвесторов. Информация о примерах заключенных сделок должна быть известна и доступна. Предприятия и администрации регионов должны знать, где и у кого они могут получить консультативную помощь по вопросам проектов совместного осуществления и продажи квот, в случае, если вдруг эта информация им понадобится.

Конечно, работа в этом направлении уже проводится различными фондами, объединениями и конфедерациями, чему можно только порадоваться. Но делается это, как правило, локально или корпоративно. Отсутствует единый центр, объединяющий весь процесс. Необходимость такого центра особенно очевидна, когда речь идет о выработке различными структурами рекомендаций федеральному правительству. Дело в том, что вал разноречивых предложений от общественности не окажет нужного воздействия на министерства. Он только даст им повод для заключения, что четких представлений у гражданского общества о реализации механизмов Киотского протокола просто нет.

Одной из задач Социальной Формы могла бы стать организация своеобразного ядра из экспертов и представителей различных общественных, промышленных и административных структур для консолидации сил гражданского общества по «киотским» вопросам. Объединение и координация усилий увеличат шанс на то, что общественность в итоге повлияет на правительственные структуры и не позволит оказаться России на задворках «киотских» соглашений.

В.Н. Писарева

Руководитель проекта по возобновляемым источникам энергии Гринпис России

Для формирования адекватных представлений об экологическом значении энергосбережения в России необходимо, во-первых, получить оценки воздействия на окружающую среду всего народнохозяйственного «энергетического цикла»: добычи и транспортировки энергоносителей, преобразования и потребления энергии, во-вторых, выяснить, каковы реальные возможности энергосбережения и косвенные последствия соответствующих мер для экономики страны и окружающей среды. Только сопоставление подобных оценок с такими возможностями создает основу как для разработки прогнозных сценариев энергосбережения, так и для принятия решений о целесообразных мерах в этой сфере. Энергосбережение не только имеет огромное значение для модернизации российской экономики, но и представляет собой ключевое направление экологического оздоровления страны.

Энергетика является основой современной народнохозяйственной системы, но она же — и главный загрязнитель, более того — разрушитель окружающей среды. Добыча, транспортировка, использование в нынешних масштабах нефти, природного газа, угля неизбежно связаны с колоссальным по объему, глубине (как в прямом, так и переносном смысле) и масштабом последствий негативным воздействием на окружающую среду. Не утихают споры относительно принципиальной приемлемости экологического риска, связанного с атомной энергетикой. Проекты гидроэнергетического строительства практически неизбежно встречают те или иные возражения, основанные на экологической аргументации. Даже направления развития энергетики на базе возобновимых источников критикуются как связанные с теми или иными негативными воздействиями на окружающую среду.

1. Воздействие топливно-энергетического комплекса на окружающую среду: выбросы в атмосферу

По показателям производимого негативного эффекта в процессе текущего функционирования предприятий среди всех отраслей энергетики безусловным «лидером» является топливная промышленность, и прежде всего — нефтедобыча. Более того, эта отрасль в 2004 г. вышла на первое место по объему выбросов загрязняющих веществ в атмосферу среди 12 отраслей промышленности, выделяемых по стандартной классификации Росстата. В 2004 г. на долю топливной промышленности, электроэнергетики и нефтепереработки пришлось более 54 % промышленных выбросов загрязняющих веществ в атмосферу против 48 % в 1996 и в 2000 гг.

В 1990-е годы в России выбросы загрязняющих веществ в атмосферу народным хозяйством в целом и промышленностью уменьшались, при этом ни в одном году периода ни одна из отраслей как экономики, так и промышленности не демонстрировала существенного увеличения выбросов; но с 2000 г. ситуация изменилась, и начался ежегодный рост их объемов. Этот рост практически полностью определяется топливной промышленностью, в особенности нефтедобычей. Прирост добычи нефти за период 2000–2004 гг. (в физическом выражении — на 31,7%) сам по себе не может быть причиной беспрецедентного скачка выбросов загрязняющих веществ в атмосферу этой отрасли (более чем в три раза). Первоначально (в 2000–2001 гг.) предпринимались

**Энергосбережение не только имеет
огромное значение для модернизации
российской экономики, но и представляет
собой ключевое направление
экологического оздоровления страны.**

попытки объяснить его улучшением системы учета и т.п., выглядевшими странно на фоне фактического разрушения системы экологического контроля в стране в эти годы и практически полного прекращения экологического мониторинга источников загрязнений (ранее выполнявшегося территориальными органами Госкомэкологии России). Однако уже в 2002 г. стало совершенно очевидно, что усиление негативного воздействия нефтедобычи на окружающую среду обусловлено прежде всего непрерывным ростом объемов сжигаемого попутного нефтяного газа, а это, в свою очередь, – следствие пренебрежения экологическими проблемами в большинстве нефтяных компаний.

2. Воздействие топливно-энергетического комплекса на окружающую среду: сброс загрязненных вод и образование твердых отходов

Сброс загрязненных вод, а также образование твердых отходов на предприятиях отраслей нефте- и газодобычи невелики, однако такие воздействия на окружающую среду значительны (а для твердых отходов – весьма значительны) в угольной промышленности. К сожалению, официальная статистика по этим показателям неполна и непоследовательна. Так, в «Государственном докладе о состоянии окружающей среды Российской Федерации в 2000 году» имеются сведения об образовании токсичных отходов в промышленности – не по источникам, а по классам опасности, но отсутствуют данные об образовании отходов производства и потребления (за пятилетний период 1996–2000 гг.), а в «Государственном докладе о состоянии и об охране окружающей среды Российской Федерации в 2004 году» – наоборот (причем только за трехлетний период 2002–2004 гг.).

Наибольшее количество твердых отходов образуется в угольной промышленности, более того, их объем продолжает расти с темпом 16–18 %. Столь значительный рост не оправдывается ни увеличением добычи (темп роста – не более 2%), ни ухудшением качества ресурсов, на долю которого от силы можно было бы списать 1–2%.

3. Воздействие топливно-энергетического комплекса на окружающую среду: нарушения земель, разливы нефти

Огромные площади земель, нарушаемых нефтедобывающей промышленностью, безусловно, при тех же объемах добычи могли быть и меньше, прежде всего за счет более эффективного размещения и использования скважин, а также оптимизации коллекторных сетей. К середине 1990-х годов только в Ханты-Мансийском национальном округе было пробурено около 100 тысяч скважин, значительная часть не оправдала произведенных затрат из-за ошибок в эксплуатации либо потому, что место их размещения выбрано неверно. Из всех нарушенных в 2004 г. земель в Российской Федерации более 60% пришлось на топливную промышленность, строительство нефтегазопроводов и геологораз-

ведку на нефть и газ. Примечательно, что на долю топливного комплекса, самого богатого сектора в российской экономике, основного «добытчика» валюты, пришлось при этом менее 53% рекультивированных в том же году земель. Площадь рекультивированных нефтяной промышленностью в 2004 г. земель составляет всего лишь 74% от площади нарушенных в том же году, газовой промышленностью – менее 57%. Это еще одно подтверждение отмеченного выше невнимания к экологическим проблемам в большинстве топливных компаний. Угольная промышленность и электроэнергетика возвращают свои долги по рекультивации нарушенных земель, значительную роль здесь играют активность общественных экологических организаций, местных властей и населения, поскольку предприятия названных подотраслей (в отличие от большинства нефте- и газодобывающих) расположены в обжитых густонаселенных районах.

В российской системе учета негативных воздействий на окружающую среду нефтедобывающая промышленность оказалась в исключительно привилегированном положении. Дело в том, что в нашей стране практически отсутствует официальная статистика разливов нефти вследствие порывов и иных аварий на магистральных нефтепроводах и в коллекторных сетях районов нефтедобычи. Парадоксально, но в «Государственном докладе о состоянии и об охране окружающей среды Российской Федерации в 2004 году» отсутствуют даже эти слова – разливы, протечки, порывы, разрывы, разгерметизация и т.п. Между тем воздействие на окружающую среду таких событий огромно и потери нефти исключительно велики.

О масштабах разливов нефти можно судить по отрывочным данным, появляющимся в прессе. Так, журнал «Нефть России» сообщал, что только на объектах магистральных трубопроводов с 1992 по 2001 г. произошло 545 аварий. Среднегодовой уровень аварийности – 50–60 аварий не имеет устойчивой тенденции к снижению. За 2001 г. на внутрипромысловых трубопроводах произошло 42 тысячи аварийных разгерметизаций, при этом вылилось не менее 65 тысяч куб. м. нефти и пластовой воды.

Разливы нефти при разгерметизации трубопроводов практически не принимаются во внимание при учете нарушенных земель. Основная причина такого невнимания к этой проблеме состоит, видимо, в том, что большинство протечек происходит на «неосвоенных» территориях, не используемых или почти не используемых в народном хозяйстве. Кроме того, локальные последствия подобных событий нередко устраняются (хотя и не полностью) паводками в течение одного или нескольких лет без какого бы то ни было реагирования со стороны владельца трубы, служб МЧС и природоохранных органов. То обстоятельство, что почти каждый разлив нефти и нефтепродуктов влечет загрязнение водных объектов, не учитывается официальной

статистикой негативных воздействий хозяйственной и иной деятельности на окружающую среду, не подпадает ни под одну из рубрик этой статистики (выбросы загрязняющих веществ в атмосферу, сброс загрязненных вод, образование отходов, нарушение земель, радиационное загрязнение, электромагнитное излучение, шум, вибрация). Гидроэкологическая подсистема мониторинга состояния окружающей среды констатирует нефтяное загрязнение водных объектов как третье по объемным показателям (два первых места занимают взвешенные вещества и общий фосфор). Для многих рек и озер, подверженных антропогенным воздействиям (тем более – водохранилищ), оно стало основным¹. Однако конкретные источники (соответственно, виновники) этого загрязнения идентифицируются в редких случаях. Постоянный вклад в загрязнение вод вносят малые протечки дюкеров, что связано с высокой степенью износа большинства магистральных трубопроводов в России. Примером может служить дюкер через р. Сура, впадающую в Чебоксарское водохранилище, где наличие такой утечки было случайно зафиксировано в ходе экспедиционных исследований.

Таким образом, ТЭК в настоящее время лидирует среди всех народнохозяйственных комплексов по площадям нарушаемых земель. Официальные данные о разливах нефти и об ущербе, наносимом при этом окружающей среде – почве, наземным и экотонным экосистемам, водным объектам – отсутствуют, но нет сомнений в том, что такой ущерб весьма значителен.

4. Воздействие топливно-энергетического комплекса на окружающую среду: заключительные замечания

В предыдущих разделах рассмотрены основные направления воздействия отраслей энергетики на окружающую среду (топливной промышленности, в меньшей степени – электроэнергетики и энергетического строительства), однако ими дело не ограничивается. Здесь нет возможности останавливаться на разнообразных и весьма опасных нарушениях, имеющих место при добыче и обогащении урановых руд, производстве ТВЭЛов для атомных станций, как и на экологических аспектах функционирования самих АЭС. Приходится опустить и анализ экологических последствий добычи нефти и газа на морском шельфе, строительства и эксплуатации нефте- и газопроводов, проходящих по морскому дну, рассмотрение экологических проблем энергетики на основе возобновляемых источников и т.д. Комплекс всех этих вопросов, несомненно, требует капитального монографического исследования.

При всей неполноте приведенных выше данных и беглости их анализа представляется, однако, вполне правомерным вывод о чрезвычайно сильном негативном воздействии предприятий по производству топлива, энергии и их преобразованиям на окружающую среду в России. Дело не только в объеме этого воздействия, но, бесспорно, и в том, что со стороны топливно-энергетического комплекса в целом оно возрастает, хотя уменьшается в электроэнергетике и нефтепереработке, а по отдельным показателям, впрочем, относительно малозначимым, и у основных производителей топлива – в нефтяной, газовой и угольной отраслях. Поэтому не вызывает никаких сомнений то, что сокращение производства топлива и энергии будет иметь самые положительные экологические последствия. Вопрос в том, можно ли обеспечить такое сокращение без спада производства и с приемлемыми в экономическом отношении способами. Для ответа на этот вопрос следует вкратце рассмотреть, как используется производимая ТЭК энергия в российской экономике.

5. Энергопотребление в российской экономике

В промышленно развитой экономике почти вся энергия потребляется благодаря использованию специального оборудования – от бытовой техники и автомобилей до гигантских производственных систем, например в металлургии, требующих для своего энергообеспечения мегаваттных мощностей. После всемирного энергетического кризиса 1973–74 гг. во всех развитых странах Запада и в Японии начался процесс замены энергоемкого оборудования энергоэкономным, разработка и реализация мер по энергосбережению во всех отраслях экономики. Этот процесс, однако, практически не затронул СССР: в период высоких цен на нефть (во время кризиса и в течение нескольких лет после него) казалось, что в столь богатой энергоресурсами стране нет смысла тратить на энергосбережение, а при низких ценах (разоривших советскую экономику) средств не было и на, казалось бы, более неотложные задачи. Кроме того, имела значение крайняя инерционность централизованно управляемого хозяйства, утратившего, по сути, восприимчивость к инновациям независимо от их экономической эффективности из-за отсутствия рыночных стимулов для предпринимательской активности.

Спад производства в 1990-е годы, предопределенный структурной разбалансированностью и неконкурентоспособностью унаследованной от советских времен экономики, сопровождался беспрецедентным для конца XX века феноменом: ростом энергоемкости ВВП в России на 16%, в то время как все страны, добившиеся за это десятилетие сколько-нибудь зримых экономических успехов, целенаправленно уменьшали этот показатель. Попытки переломить крайне негативную тенденцию значимым успехом не увенчались (а такие намерения были зафиксированы в Комплексных программах научно-технического прогресса – на 1980–1995 гг.

¹ Например, в воде р. Охинки (о. Сахалин) в 2000 г. среднегодовое содержание нефтепродуктов составляло 368 ПДК, максимальная зарегистрированная концентрация – 640 ПДК [Государственный доклад о состоянии окружающей среды Российской Федерации в 2000 году. М.: Государственный центр экологических программ, 2001. 562 с.]

и на 1985–2005 гг. и многих других документах еще в советское время). Федеральная целевая программа «Энергосбережение России на 1998–2005 гг.» (утверждена Постановлением Правительства Российской Федерации от 24 января 1998 г. № 80) предусматривала снижение энергоемкости ВВП за 1998–2000 гг. на 5,3%; как и все предыдущие задания, оно не было выполнено. Да оно и не могло быть выполнено без модернизации технической базы всей российской экономики: преобладающая часть оборудования на наших предприятиях по современным представлениям полностью выработала ресурс, имеет реальный срок эксплуатации более 25 лет, физически изношена и морально устарела.

Катастрофической следует признать энергоемкость российского жилищно-коммунального хозяйства, и дело здесь не в суровости климата, а в беспечном и безответственном отношении к ней.

Неудивительно, что удельные расходы тепла на отопление жилых зданий в России (500–600 кВт·ч/м² в год) в несколько раз выше, чем в Швеции и Финляндии (135 кВт·ч/м² в год), где климатические условия вполне сходны со средними по России (естественно, усреднение надо проводить не просто по территории, как часто делают, а с поправкой на плотность населения). О суровости российского климата и неизбежности повышенных энергозатрат в силу этой причины говорят очень часто. Безусловно, Россия – северная страна, и топить у нас даже при наилучшей системе ЖКХ придется много. Вопрос в том, какая часть повышенного энергопотребления обусловлена климатом, а какая – совсем иными обстоятельствами, не имеющими прямого отношения к нему. По оценкам, климатический фактор может быть причиной не более чем 25-процентного превышения энергоемкости российского ВВП в сравнении с западноевропейским (даже если не принимать во внимание потребность в кондиционировании¹).

В начале XXI века энергоемкость ВВП в России была выше, чем в Европейском союзе (до приема «новых членов», т.е. в составе 15 стран), в 3,1 раза. Только масштабный экспорт нефти и природного газа при сложившихся на мировом рынке исключительно высоких ценах на это сырье позволяет сохранить в стране относительно приемлемую экономическую ситуацию. Однако такое положение определяет крайнюю неустойчивость российской экономики, ее недопустимо высокую зависимость от конъюнктуры мировых цен на топливо. При столь высокой энергоемкости производства продукция не может быть конкурентоспособной на мировом рынке. Только отрасли, производящие из отечественного сырья продукты низких стадий переработки (ме-

таллургия первых переделов, минеральные удобрения, лесная промышленность) могут оставаться «на плаву» благодаря ножницам между мировыми и внутренними ценами на энергию. В долгосрочном аспекте все эти факторы оказываются негативными, и лишь умелое распоряжение средствами, получаемыми благодаря чрезвычайно благоприятной конъюнктуре, могло бы способствовать решению перспективных народнохозяйственных задач. Однако, как показывает динамика энергоемкости ВВП, имеющиеся возможности используются совершенно недостаточно: некоторое снижение этого показателя, определившееся с 2000 г., недостаточно и заметно уступает по темпам тому процессу, который происходил на Западе после 1974 г.

Эти истины, теперь уже общепризнанные, повторяются здесь затем, чтобы подчеркнуть: долгосрочные экономические интересы нашей страны отнюдь не противоречат ее экологическим интересам, как те, так и другие требуют снижения энергоемкости ВВП, то есть энергосбережения, роста энергоэффективности экономики. Модернизация, необходимая в целях энергосбережения, одновременно принесет и значительные экономические выгоды, поскольку новое оборудование не только превосходит старое по энергоэффективности – оно экономичнее по всем видам затрат, надежнее в эксплуатации, позволяет производить продукцию лучшего качества, создает лучшие условия для труда и предполагает более высокие требования к квалификации персонала. Последнее для нас очень важно, поскольку образовательный уровень занятых в промышленности отстает от технического уровня производства, что не только означает неэффективное использование трудовых ресурсов, но и приводит к негативным социальным последствиям.

6. Энерго-экологическое неблагополучие и пути выхода из него

Сложившуюся ситуацию в сфере производства энергии, характеризуемую неприемлемо высокими и продолжающими расти показателями негативного воздействия ТЭК на окружающую среду, вместе с недопустимой в наши дни энергорасточительностью народного хозяйства следует квалифицировать как энерго-экологическое неблагополучие. О его основных причинах отчасти сказано выше, однако необходимо отметить еще несколько важных обстоятельств.

«Бешеные» нефтяные деньги стали важнейшим фактором отсутствия у бизнеса, прежде всего нефтяного, долгосрочных интересов. Стремление получить как можно больше, пока сохраняется крайне благоприятная конъюнктура, психологически понятно: для получения даже многократно меньшей, чем сейчас, прибыли (в удельном исчислении) при более адекватных мировых ценах на топливо потребовалось бы гораздо больше усилий. Как не воспользоваться моментом!? Однако такая установка влечет невнимание к охране ок-

¹ В США на кондиционирование затрачивается больше энергии, чем в России на отопление. Отчасти это проявление самого настоящего энергорасточительства, отчасти вынуждено климатом.

ружающей среды, к эффективности недропользования, к технологическим инновациям, к энерго- и ресурсосбережению. На фоне сверхприбылей при нынешних мировых ценах все это — «мелочи», на которые не следует тратить время и силы. В результате индивидуальные и клановые интересы нефтяных магнатов радикально расходятся с долгосрочными государственными. Наконец, заниженные внутренние цены на энергоносители (в значительной мере — результат сверхвысоких мировых цен на нефть) дестимулируют энергосбережение в отраслях-энергопотребителях.

Неэффективно государственное регулирование нефтедобычи (как и недропользования в целом): существенно ухудшилась работа государственной комиссии по запасам полезных ископаемых, утверждающей запасы на вновь открываемых месторождениях. Государственный фонд недр по сути утратил статус «государственности», превратившись в информационную систему с неясно определенными функциями и задачами. Лицензии на недропользование на деле не являются серьезными правовыми документами, определяющими взаимные обязательства недропользователя и владельца недр — государства. Даже при символической обязательности по лицензии контроль их выполнения совершенно недостаточен; не решен ряд вопросов налогообложения (распределение природной ренты не отвечает долгосрочным интересам государства и даже самих топливных отраслей, а поиски «прямых» способов изъятия природной ренты ведут в экономический тупик.

Трудно ожидать решения экологических проблем, если отсутствует государственная экологическая политика; между тем после ликвидации в 2000 г. Госкомэкологии России фактически нет даже попыток определить эту политику и заняться ее последовательной реализацией на практике. Утверждение Правительством в 2002 г. Экологической доктрины Российской Федерации не имело никаких практических последствий, а других документов, которые можно было бы связать с экологической политикой, после 1999 г. не было. Практически бездействует экономический механизм охраны окружающей среды, и даже провозглашенный во всех международных экологических документах принцип «виновник загрязнения — платит» не имеет должного законодательного закрепления после принятия нового Федерального закона «Об охране окружающей среды» (2003 г.). Произошла профанация экологической экспертизы, экологического контроля. Невозможно осуществлять контрольные экологические функции в стране с территорией более 17 млн. кв. км силами менее чем двухсот федеральных природоохранных инспекторов, которым столь же ничтожное количество инспекторов уровня субъектов федерации в одних регионах помогает, в других — мешает, а в третьих и вовсе отсутствует.

Из одного лишь перечисления причин энерго-экологического неблагополучия с очевидностью вытекают основные направления государственной деятельности для его преодоления, и здесь нет необходимости заниматься переформулированием причин в задачи по их устранению.

Меры по энергосбережению, повышению энергоэффективности экономики должны охватывать все народнохозяйственные уровни. На уровне национальной экономики в целом это — изменение отраслевой структуры, преимущественное развитие малозатратных отраслей. Этот процесс реально происходит с 1990-х годов, но медленно и однобоко, поскольку из таких отраслей фактически развивается только сфера услуг. На отраслевом уровне предполагается переход к производству новых продуктов, производство или потребление которых требует меньших энергозатрат (типичный пример — энергоэкономные электролампы вместо традиционных ламп накаливания), более глубокая переработка сырья (в нефтепереработке, металлургии, деревообрабатывающей промышленности и т.д.). Такой переход, как правило, предполагает радикальную реконструкцию действующих или строительство новых предприятий. Для нефтяной промышленности задачей отраслевого уровня должно стать сведение к минимуму (на уровне лучших мировых фирм) объема сжигаемого попутного газа. К уровню предприятия обычно относят замену энергоемкого оборудования энергоэкономным для выпуска той же или близкой продукции (например, мартеновских печей кислородными конвертерами и электросталеплавильными печами). На «исполнительском» уровне огромный эффект может быть получен при наведении элементарного порядка на производстве и в быту, соблюдении производственной дисциплины и простейших правил экономии энергии.

Опыт всех развитых стран убедительно указывает на огромные резервы энергосбережения в России. Использование этого потенциала, как следует из проведенного анализа, обновит народное хозяйство и обеспечит радикальное снижение негативных воздействий экономики на окружающую среду.

В.И. Данилов-Данильян

Директор Института водных проблем РАН, член-корр. РАН

ВОЗОБНОВЛЯЕМЫЕ ИСТОЧНИКИ ЭНЕРГИИ — РЕАЛЬНАЯ ВОЗМОЖНОСТЬ СМЯГЧИТЬ ПОСЛЕДСТВИЯ ГЛОБАЛЬНОГО ПОТЕПЛЕНИЯ

Причина климатических изменений кроется как в самих природных явлениях, так и обусловлена антропогенными факторами, приводящими к эмиссии парниковых газов. По данным Межправительственной группы экспертов по изменению климата (МГЭИК), в течение XX века среднегодовая температура у поверхности Земли увеличилась на 0,6° С. XX век, возможно, стал самым теплым столетием прошлого тысячелетия, а 90-е годы — самой теплой декадой всего тысячелетия. Спутниковые данные свидетельствуют о том, что, начиная с конца 1960-х годов, произошло уменьшение площади снежного покрова примерно на 10%. Примерно на 2 недели уменьшилась продолжительность существования ледяного покрова на реках и озерах в средних и высоких широтах северного полушария. Наблюдалось повсеместное отступление горных ледников в неполярных районах. В Северном полушарии почти на 10-15% сократилась площадь морского льда в весенний и летний периоды. С конца лета и до начала осени толщина морского льда уменьшилась на 40%. В течение XX века средний уровень моря повысился на 0,1–0,2 м. По данным научных исследований, рост уровня мирового океана за последние 150 лет увеличивался в два раза быстрее, чем в предыдущие столетия, и составляет сегодня 2 мм в год. В большинстве районов высоких и средних широт Северного полушария на 0,5-1% увеличилось количество атмосферных осадков. В последнее десятилетие в некоторых районах Азии и Африки увеличилась повторяемость и интенсивность засух. Начиная с 1950-х годов, стали более частыми, устойчивыми и интенсивными такие явления, как Эль-Ниньо.

Человек продолжает изменять климат Земли

Во многом изменение климата можно объяснить увеличением выбросов парниковых газов. Концентрация парниковых газов в атмосфере Земли в настоящее время самая высокая за последние 650 тыс. лет. Об этом свидетельствуют результаты исследований, полученных в рамках европейского проекта Еrisa. Примерно 3/4 антропогенной эмиссии CO₂ в течение последних 20 лет обусловлено сжиганием ископаемого топлива. Остальная часть эмиссии связана с промышленными процессами, изменением землепользования и, особенно, с сокращением площади лесов. Ученые определили, что если не будет предпринято никаких мер по сокращению выбросов CO₂ и других парниковых газов, то за период с 1990 по 2100 годы температура у поверхности земли повысится на 1,5–1,8° С, а увеличение температуры на континентах к северу от экватора будет значительно выше.

Последствия изменения климата могут оказаться необратимыми

По данным второй Рабочей группы МГЭИК, отдельные экосистемы оказываются особенно уязвимыми к воздействию изменений климата. Некоторые из них могут быть полностью уничтожены. К таким экосистемам относятся коралловые рифы, бореальные и тропические леса, степные болота и естественные луга. По представленным в отчете данным, на обширных территориях Восточной Европы, Европейской части России и центральной части Канады и Калифорнии выпадает

Глобальное потепление несет значительные, даже катастрофические последствия для природы и человека. Это действительно общемировая проблема, оказывающая воздействие на все страны и регионы. Может ли использование возобновляемых источников энергии внести существенный вклад в деятельность, направленную на смягчение антропогенного воздействия на изменение климата? Как оценивают специалисты потенциал России в расширении использования возобновляемой энергетики? В этой статье сделана попытка ответить на эти вопросы.

значительно большее количество осадков в виде дождя, чем в виде снега. За последнее десятилетие сократилось 67% ледников в Гималаях и горах Тянь-Шаня. Под угрозой исчезновения находится половина ледников Альп. Подобные тенденции будут продолжаться на протяжении всего 21-го века и далее. Изменение климата также приведет к серьезным отрицательным последствиям для деятельности человека. Снижение урожайности в большинстве тропических, субтропических и умеренных широтах, рост наводнений, недостаток питьевой воды, рост заболеваемости, включая холеру и малярию - таковы последствия глобального потепления.

Новые технологии – реальная возможность для снижения выбросов парниковых газов

Наиболее важными мерами смягчения последствий изменения климата считаются повышение энергоэффективности, эффективное использование природного газа, а также использование источников энергии, содержащих низкую концентрацию углерода, например, биомассу, или другие виды возобновляемых источников энергии. Эксперты полагают, что сочетание таких мер может к 2020 году привести к ежегодному сокращению эмиссии парниковых газов в размере 3,6-5 млрд. тонн в углеродном эквиваленте (около 43 - 60% современных выбросов). По данным МГЭИК, более чем половина потенциала сокращения выбросов может быть реализована за счет применения нескольких сот технологий и практических мер в области энергоэффективности в строительстве, транспортном секторе и в сфере промышленного производства. Одним из перспективных направлений новых технологических решений считается использование возобновляемых источников энергии, как альтернативы сжиганию ископаемого топлива для производства электрической и тепловой энергии. Долгосрочный потенциал внедрения технологий использования возобновляемых энергетических ресурсов оценивается в докладе МГЭИК в пределах 515-2737 ЭДж/год. Приведем оценку вклада различных источников возобновляемой энергии:

- гидроэнергетика > 50 ЭДж/год;
- геотермальная > 20 ЭДж/год;
- ветровая > 630 ЭДж/год;
- энергия океана > 20 ЭДж/год;
- солнечная > 1600 ЭДж/год;
- биомасса > 440 ЭДж/год.

Перспективы развития возобновляемых источников энергии в мире

Многие страны мира с большим вниманием относятся к возможностям использования возобновляемых источников энергии. Великобритания, например, объявила о выделении шести миллионов фунтов на программу сотрудничества в области возобновляемых источников энергии и энергоэффек-

тивности на последующие два года. Кампания по повышению информированности общественности в вопросах устойчивой энергетики началась 18 июля 2005 года и продлится до 2008 года. Ее инициатором выступила Европейская комиссия, которая рассматривает кампанию как возможность внести вклад в достижение целей энергетической политики Европейского Союза, а именно - увеличить долю возобновляемой энергии к 2010 году до 12% наряду с существенным ростом энергосбережения до 20% к 2020 году. Задача кампании - повышение информированности лиц, принимающих решения, на локальном, региональном и национальном уровнях, распространение информации об успешных практиках, обеспечение понимания и поддержки со стороны общественности и стимуляция привлечения инвестиций в развитие технологий в области устойчивой энергетики. Во время кампании ежегодно будут проводиться конференции и вручение премий за развитие возобновляемой энергетики.

Недавно в Москве открылся региональный секретариат Программы по возобновляемой энергетике и энергоэффективности (Renewable Energy and Energy Efficiency Program – REEEP). Он будет заниматься вопросами обмена информацией между Россией и другими странами, а также содействовать развитию программ в области возобновляемых источников энергии и энергоэффективности в регионе бывшего СССР.

Использование возобновляемых источников энергии в России – выгоды и перспективы развития

Россия обладает одним из самых значительных потенциалов возобновляемых источников энергии различного типа. В то же время, доля возобновляемой энергетики в общем энергобалансе страны составляет около 1%. В декабре 2003 года Международное энергетическое агентство (МЭА) при Организации экономического сотрудничества и развития выпустило доклад "Возобновляемые источники энергии в России: от возможностей к реальности". В докладе содержится описание потенциала России по развитию использования биомассы, гидроресурсов, энергии ветра, солнечной энергетики, геотермальных ресурсов. По данным МЭА, потенциально объем возобновляемой энергетики в России может составить до 30% энергопотребления. Увеличение использования возобновляемых источников энергии в России могло бы снизить уровень безработицы, улучшить условия жизни, справиться с негативной тенденцией сокращения численности населения в сельских, северных и восточных регионах. Замена традиционных источников энергии технологиями возобновляемой энергетики могла бы также привести к сокращению уровня деградации окружающей среды, улучшению здоровья и благосостояния населения. В докладе говорится, что если Россия хочет достигнуть объявленной Президентом РФ цели

по удвоению ВВП в течение 10 лет, то российский энергетический сектор столкнется с возрастающими внутренними потребностями. "Возобновляемая энергетика может помочь в удовлетворении этих потребностей, особенно в регионах, где наблюдается дефицит традиционных источников энергии. Во многих изолированных поселениях, возобновляемые источники энергии – наиболее экономичный и, иногда, единственный вариант обеспечить потребителя электричеством и теплом".

Биомасса вместо нефти, газа и угля – это не утопия

По оценкам шведской компании "НУТЕК" ресурсы биомассы только Европейской части России составляют 400 ТВт-час/год:

- 265 ТВт-час/год неиспользованной древесины, которая потенциально может быть собрана в лесах и использована, например, древесная щепа для отопления;
- 109 ТВт-час/год – уже используется в качестве дров;
- 58 ТВт-час/год сельскохозяйственных остатков, включая неиспользованную солому и остатки, уже используемые в целях получения энергии;
- 37 ТВт-час/год излишних древесных отходов деревообрабатывающей промышленности.

При оценке потенциала Северо-восточной части России было подсчитано, что отходы лесопильных и целлюлозно-бумажных заводов в Мурманской, Архангельской, Вологодской, Псковской, Новгородской и Ленинградской областях, Республиках Коми и Карелии составляют до 45–50 ТВт-час/год. При сжигании этих остатков на теплоэлектроцентралях может быть получено 13 000 мВт. Биомасса может быть использована для отопления в небольших и крупных объемах в коммунальном хозяйстве и промышленности. Она также может быть использована для производства электроэнергии и для комбинированного производства тепла и электроэнергии. Одной из наиболее важных возможностей применения биомассы является замена газа, нефти и угля в теплоцентралях. Во многих местах биомасса может заменить ископаемое топливо, а необходимые инвестиции будут возвращены в течение 2–5 лет. Существующие потребители биомассы используют чистые и эффективные технологии. При учете ее растущего использования это приведет и к значительному росту потенциальных возможностей применения биомассы, а также, будет способствовать решению проблемы локального загрязнения.

Ветроэнергетический потенциал России – темпы освоения не отвечают потребностям страны

Технический потенциал ветровой энергетики России почти в 10 раз превышает потребление электроэнергии в стране в 1997 году. В 2000 году Министерство энергетики РФ совместно с Российско-датским институтом энергоэффективности вы-

пустил Атлас ветров России, согласно которому перспективными регионами по использованию энергии ветра считаются: Архангельская, Астраханская, Волгоградская, Калининградская, Камчатская, Ленинградская, Магаданская, Мурманская, Новосибирская, Пермская, Ростовская, Сахалинская и Тюменская области, Краснодарский, Приморский, Хабаровский края, а также Дагестан, Калмыкия, Карелия, Коми, Хакасия, Чукотка, Якутия, Ненецкий и Ямало-Ненецкий автономные округа. Использование ветроэнергетического потенциала России только начинается, причем темпы его освоения явно не соответствуют потребностям страны. В настоящее время в России действуют ветроэнергетические станции общей мощностью 2,8 МВт.

Смогут ли Россия восполнить энергетический дефицит соседей?

Нет сомнения, что Россия должна быть в самом верху списка стран, обладающих наибольшим потенциалом в области возобновляемой энергетики. В Докладе Международного энергетического агентства детально исследуется разнообразие потенциала возобновляемых источников энергии и приводятся конкретные примеры возможностей внедрения возобновляемой энергетики на рынке при весьма незначительных первоначальных инвестициях. В нем также говорится о законодательных мерах, информировании и просвещении, которые могли бы помочь прогрессивному развитию этой области. "Если бы Россия, основываясь на своем уже имеющемся колоссальном научно-техническом опыте, создала жизнеспособный внутренний рынок для технологий возобновляемой энергетики, она могла бы со временем обрести конкурентоспособность в этой области на международной арене. Россия расположена рядом со множеством энергетически "голодных" соседей, которые, к тому же, ищут возможности улучшить свою окружающую среду и укрепить энергетическую безопасность. Если бы Россия смогла внедрить коммерческие подходы к рынку возобновляемой энергетики, электроэнергия от российских возобновляемых источников в последующие десятилетия могла бы снабжать дома и промышленность не только в самой России, но и в Европе и Китае", - говорится в Докладе. Развитие технологий возобновляемой энергетики – это возможность получить выгоду как в экономической, так и в экологической и социальной сферах. Ничто так не отражает достижения в области устойчивого развития, как расширение использования нетрадиционных источников энергии. Какой выбор сделает Россия, покажет время.

О.А. Сперанская

Руководитель программы Центра «Эко-Согласие» по энергетике и климату

ПРОГРАММА “РОЛЛ – МОДЕЛЬНЫЕ СООБЩЕСТВА”

К реализации механизмов Киотского протокола в России готовятся наряду с крупными игроками - корпорациями и целыми отраслями – и небольшие предприятия в регионах. Это, прежде всего, предприятия сферы жилищно-коммунального хозяйства, которые вступают в эру кардинальных реформ. В стране идет накопление бесценного опыта энергосбережения на уровне отдельных домов, квартир, муниципальных образовательных учреждений, бойлерных, школьных и больничных котельных. Немаловажный вклад в получение практических результатов по снижению тепло- и энергозатрат вносят проекты Программы РОЛЛ, осуществляемые в России с 1996 г.

“Устойчивое развитие Модельных Сообществ на муниципальном уровне в России” или, так называемая, инициатива “РОЛЛ – модельные сообщества”, реализуется в 2005-2006 гг. Институтом Устойчивых Сообществ (штат Вермонт, США) и Фондом “Устойчивое развитие” (Москва) при финансовой поддержке Агентства США по международному развитию. Программа является уникальным механизмом по внедрению эффективных низкзатратных природоохранных проектов и технологий и укреплению взаимодействия между различными организациями и регионами страны.

Инициатива “РОЛЛ-модельные сообщества” направлена на создание работоспособного партнерства между всеми секторами общества – органами местной и региональной власти, российскими бизнес-структурами, а также неправительственными организациями на территориях небольших муниципальных образований. Очередной этап Программы РОЛЛ помогает выигравшим грантовый конкурс Модельным Сообществам в муниципальных образованиях определить наиболее остро стоящие перед ними проблемы, разрабатывать и реализовывать комплекс разнотематических проектов, направленных на мобилизацию ресурсов сообществ по оптимальному решению эколого-экономических и социальных проблем территорий. Целью инициативы является создание примеров того, как можно использовать средства, сэкономленные в результате внедрения энергосберегающих технологий на объектах социальной сферы, для решения экологических, экономических и социальных проблем на местном уровне и в дальнейшем тиражировать полученный положительный опыт на территорию всей России.

В качестве ключевого направления инициативы “РОЛЛ – модельные сообщества” выбрано энергосбережение.

Поэтому ядром комплекса проектов, выполняемых на территории одного муниципального образования, является проект по внедрению энергосберегающих технологий, который позволит экономить средства местного бюджета, направленные на коммунальные платежи. Эти средства будут аккумулироваться в местном бюджете с использованием различных механизмов, таких как Фонды местных сообществ, распоряжения Администрации и других, и использоваться для дальнейшего сбалансированного социального развития территорий. В комплекс также входят проекты, направленные на решение социально-экологических проблем, и вносящие вклад в устойчивое развитие

“Устойчивое развитие Модельных Сообществ на муниципальном уровне в России” или, так называемая, инициатива “РОЛЛ – модельные сообщества”, реализуется в 2005–2006 гг. Институтом Устойчивых Сообществ (штат Вермонт, США) и Фондом “Устойчивое развитие” (Москва) при финансовой поддержке Агентства США по международному развитию. Программа является уникальным механизмом по внедрению эффективных низкзатратных природоохранных проектов и технологий и укреплению взаимодействия между различными организациями и регионами страны.

территорий: улучшение здоровья населения через оздоровление окружающей среды, развитие экотуризма, управление бытовыми отходами, образование и распространение информации.

Основные принципы инициативы “РОЛЛ – модельные сообщества”:

- Комплекс проектов выполняется Консорциумом грантозаявителей, который включает представителей администрации муниципального образования, представителей других секторов - неправительственных некоммерческих организаций (НКО), бизнес структур, а также представителей социальной сферы, а именно, образования и здравоохранения.
- Комплексы проектов предусматривают вовлечение общественности, особенно молодежи, в конкретные мероприятия.
- Проекты, входящие в комплекс, нацелены на конкретные результаты и включают практические мероприятия, направленные на устойчивое развитие территории.
- Реинвестирование в будущее – все Модельные Сообщества должны продемонстрировать готовность реинвестировать сэкономленные в результате реализации проектов по энергосбережению средства в развитие своих сообществ и реализацию новых социально значимых проектов.

В ходе реализации проектов будут апробированы механизмы управления сэкономленными в энергосберегающих проектах средствами через совместное принятие решений всеми заинтересованными сторонами на принципах коллегиальности и прозрачности.

Основные планируемые результаты:

- Реинвестирование сэкономленных от проектов по энергосбережению средств в социальные, экологические или экономические проекты, а также последующие проекты по энергосбережению.
- Разработка местной администрацией, НКО, бизнес-структурами и общественностью механизмов совместного финансирования развития своих муниципальных образований на принципах консолидации средств и прозрачности принятия решений.
- Активное вовлечение общественности, и особенно молодежи, в процесс принятия решений, связанных с планированием развития своих муниципальных образований и распределением ресурсов.
- Внедрение комплексного подхода к принятию решений на местном уровне, способствующего повышению устойчивости Модельных Сообществ в долгосрочной перспективе и решению проблем энергосбережения, природопользования, здоровья населения, экологического образования, ответственного подхода к развитию бизнеса, создания рабочих мест и т.п.

- Создание сети модельных сообществ на муниципальном уровне которые будут служить моделью устойчивого развития для других территорий в России.

Поддерживать действенное сотрудничество на муниципальном уровне помогают Региональные Центры поддержки Программы РОЛЛ, которые являются источниками практических идей и информации о региональных приоритетах. Региональные Центры расположены в городах Москва, Нижний Новгород, Новокузнецк, Улан-Удэ, Екатеринбург, Хабаровск.

Программа “РОЛЛ - модельные сообщества” основана на результатах успешных проектов Программы по природоохранной политике и технологии (ПППТ/ЕРТ) (1993–1996 гг.), РОЛЛ-1 (1996–2000 гг.) и РОЛЛ-2000 (2000–2005 гг.), проводившихся в Российской Федерации при финансовой поддержке Агентства США по международному развитию (АМР США), а также других социально-экологических проектов, профинансированных различными российскими и зарубежными организациями.

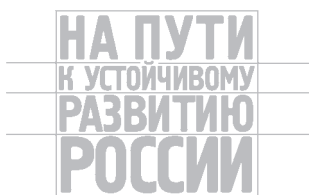
В рамках Программы РОЛЛ с 1996 г. профинансировано более 470 проектов на сумму около 10 млн. долл. Проекты выполнены в 85 из 88 субъектов Российской Федерации.

Проиллюстрировать действенность таких проектов можно на примере работы муниципального предприятия “Энергия” муниципального образования Невьянский район. Предприятие, являющееся грантополучателем РОЛЛ по проекту “Забота о городе” в рамках Консорциума “Невьянск – любимый город”, провело реконструкцию котельной, что позволило сэкономить за 3–4 квартал 2005 года 580 412 рублей. Эти средства направлены на теплоизоляцию теплотрасс города в 2006. “Энергия” разработала и представила на рассмотрение Координационного Совета города и администрации Программу “Реконструкция тепловых трасс за счет сэкономленных от внедрения энергосберегающих технологий средств по Программе РОЛЛ”. Программа была одобрена. Предприятие уже начало выполнять просьбы жителей по теплоизоляции конкретных теплотрасс, преимущественно находящихся в непосредственной близости к жилым домам, в рамках программы реинвестирования сэкономленных ресурсов. Принято решение публиковать ежемесячный отчет о проделанной работе по этой программе в местных СМИ.

Подробную информацию о выполняемых проектах Программы “РОЛЛ – модельные сообщества” можно получить на сайте Института Устойчивых Сообществ: www.iscsmoscow.ru.

Е.А. Бондарчук

Менеджер проектов Института Устойчивых Сообществ – Москва, к.э.н.



**бюллетень Центра экологической политики России
“НА ПУТИ К УСТОЙЧИВОМУ РАЗВИТИЮ РОССИИ”**

№ 32, 2005

АДРЕС РЕДАКЦИИ:

119071 МОСКВА,
ЛЕНИНСКИЙ ПРОСПЕКТ 33, К. 326
ЦЕНТР ЭКОЛОГИЧЕСКОЙ ПОЛИТИКИ РОССИИ
ТЕЛ./ФАКС:
(495) 952-2423,
(495) 952-3007
ЭЛ. ПОЧТА: ECOPOLICY@ECOPOLICY.RU
WWW.ECOPOLICY.RU

редколлегия:

Гл. редактор В. М. Захаров
Выпускающий редактор С.Г. Дмитриев
С.Н. Бобылев,
М.И. Васильева,
С.И. Забелин,
Р.А. Перелет,
О.А. Понизова,
Б.А. Ревич,
А.В. Яблоков,
В.А. Ясвин

ассистент редактора:

Ю.Ф. Морозова

дизайн:

П. Маслов

допечатная подготовка:

Д. Щепоткин

печать:

Издательская группа “Реформ-Пресс”

тираж 1500 экз.

Бюллетень издан при поддержке
Неправительственной организации “Защита Природы”
(Environmental Defense, USA),
Фонда Джона Д. и Кэтрин Т. МакАртуров
(The John D. and Catherine T. MacArthur Foundation, USA) и
Фонда Чарльза Стюарта Мотта
(The Charles Stewart Mott Foundation, USA)
и распространяется бесплатно.

В бюллетене представлены мнения отдельных лиц и организаций,
которые могут не совпадать с мнением редакции.

Издание зарегистрировано в Государственном комитете
Российской Федерации по печати
(Reg. № 01777116)

©Центр экологической политики России

ISSN 1726-4006