



Программа ООН
по охране
окружающей среды
ЮНЕП



Центр
по эффективному
использованию энергии
ЦЭНЭФ



Российский
Региональный
Экологический Центр
РРЭЦ

РЕАЛИЗАЦИЯ КИОТСКОГО ПРОТОКОЛА И ЭФФЕКТИВНАЯ КЛИМАТИЧЕСКАЯ ПОЛИТИКА В РОССИИ

Перспективы, проблемы, решения и последствия

МОСКВА 2005

РЕАЛИЗАЦИЯ КИОТСКОГО ПРОТОКОЛА И ЭФФЕКТИВНАЯ
КЛИМАТИЧЕСКАЯ ПОЛИТИКА В РОССИИ

ПЕРСПЕКТИВЫ, ПРОБЛЕМЫ, РЕШЕНИЯ И ПОСЛЕДСТВИЯ

И. Г. Грицевич, Д.Г. Замолодчиков, И.А. Панов, С.Л. Ситников:
ЦЭНЭФ, ЮНЕП, РРЭЦ, Москва, 2005, 47 с.

Ответственный редактор:

И. Г. ГРИЦЕВИЧ, ЦЭНЭФ

Авторы:

И. Г. Грицевич, ЦЭНЭФ

Д.Г. Замолодчиков, *Центр по проблемам экологии и продуктивности лесов РАН*

С.Л. Ситников, И.А. Панов, *Юридическая Фирма «Объединенные Консультанты»*

Компьютерная верстка:

О.С. Ганзюк, ЦЭНЭФ

Подготовлено ЦЭНЭФ при финансовой поддержке ЮНЕП

Распространяется бесплатно

При цитировании и перепечатке ссылаться на ЦЭНЭФ

СОДЕРЖАНИЕ

<u>ВСТУПЛЕНИЕ</u>	- 4 -
И.Г. ГРИЦЕВИЧ	
<u>КОМПЛЕКСНЫЙ ПЛАН ДЕЙСТВИЙ ПО РЕАЛИЗАЦИИ КИОТСКОГО ПРОТОКОЛА В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ КАК ОСНОВА НАЦИОНАЛЬНОЙ КЛИМАТИЧЕСКОЙ ПОЛИТИКИ – НАМЕРЕНИЯ И РЕАЛИИ</u>	- 5 -
И.Г. ГРИЦЕВИЧ	
<u>ПЕРСПЕКТИВЫ И БАРЬЕРЫ РЕАЛИЗАЦИИ КИОТСКОГО ПРОТОКОЛА И РАЗВИТИЯ ЭФФЕКТИВНОЙ ПОЛИТИКИ В ОБЛАСТИ ГЛОБАЛЬНОГО ИЗМЕНЕНИЯ КЛИМАТА В РОССИИ В МНЕНИЯХ ПРЕДСТАВИТЕЛЕЙ ЗАИНТЕРЕСОВАННЫХ ГРУПП РОССИЙСКОГО ОБЩЕСТВА И ОРГАНОВ ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ</u>	- 17 -
И.Г. ГРИЦЕВИЧ	
<u>КИОТСКИЙ ПРОТОКОЛ И УСТОЙЧИВОЕ РАЗВИТИЕ ЛЕСОВ РОССИИ: СОВРЕМЕННОЕ СОСТОЯНИЕ И ПЕРСПЕКТИВЫ НА БУДУЩЕЕ</u>	- 27 -
Д.Г. ЗАМОЛОДЧИКОВ	
<u>ЗАКОНОДАТЕЛЬНОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ РЕАЛИЗАЦИИ КИОТСКОГО ПРОТОКОЛА (ФОРМИРОВАНИЯ РЫНКА КВОТ) В РОССИИ И ЗАРУБЕЖНЫЙ ОПЫТ</u>	- 36 -
С.Л. СИТНИКОВ, И.А. ПАНОВ	

ВСТУПЛЕНИЕ

Российская Федерация ратифицировала Киотский протокол осенью 2004 года. Это автоматически привело к вступлению Протокола в силу 16 февраля 2005 года. В конце 2005 года в Монреале, Канада, состоялась очередная Конференция сторон Рамочной конвенции ООН об изменении климата (РКИК) и первое Совещание сторон Киотского протокола. На этом Совещании сделаны важнейшие шаги по созданию институциональной базы для работы механизмов Протокола: одобрены Марракешские соглашения, созданы исполнительные органы для реализации проектов совместного осуществления (ПСО) и пр. Также на Конференции сторон РКИК приняты заявления, необходимые для начала переговоров по пост-Киотскому периоду.

Участие России в Киотском протоколе дает стимул для ускорения перехода к модели устойчивого развития экономики и открывает возможность получить и целый ряд выигрышей. Оно может содействовать активизации деятельности по повышению энергоэффективности российской экономики и развитию нетрадиционной энергетики, ускорить переход к устойчивому ведению лесного хозяйства страны и т.п. Реализация в России проектов совместного осуществления (статья 6 протокола) поможет реально сократить выбросы ПГ в различных секторах экономики за счет дополнительных инвестиций и внедрения современных технологий. Участие России в реализации «механизма чистого развития» (статья 12 протокола) поможет продвинуть отечественные технологии в развивающиеся страны, ряд которых уже имеет тесные связи с Россией в области энергетики.

В то же время это участие налагает на нее целый ряд обязательств, выполнение которых, естественно, влечет за собой необходимость предпринять различные действия, включая создание организационной структуры, нормативно-правовой и методической базы, разработку и представление требуемой отчетности в органы РКИК и Протокола и пр.

Преращение имеющихся стимулов и возможностей в реальность зависит от успешности выполнения национальных обязательств по Киотскому протоколу, создания дееспособной внутри российской институциональной базы для участников Киотских механизмов и, в более широком плане, эффективной климатической политики и системы государственного управления, а, в конечном счете, от наличия политической воли и реальной заинтересованности руководства страны в использовании открывающихся возможностей в полной мере.

Пришло время перейти от около климатических дискуссий к самым активным конкретным организационным и политическим действиям.

В настоящей брошюре рассматривается Правительственный план действий по реализации Киотского протокола как основа национальной климатической политики и анализируются прогресс и проблемы с его реализацией; сделан обзор мнений представителей различных заинтересованных групп общества и государственного управления о перспективах и проблемах климатической политики и реализации Киотского протокола. Рассматриваются также правовые вопросы, связанные со статусом квот на выбросы парниковых газов, и проблема создания системы устойчивого управления лесным хозяйством.

Представленные в брошюре материалы помогут читателю увидеть, как от эффективности комплексных усилий государственных органов и от правильного решения, казалось бы, специальных проблем будет зависеть выигрыш российской экономики от участия в Киотском протоколе, успех климатической политики, а также значительность воздействия этой политики на различные сферы экономической и экологической политики в целом.

И.Г. ГРИЦЕВИЧ

КОМПЛЕКСНЫЙ ПЛАН ДЕЙСТВИЙ ПО РЕАЛИЗАЦИИ КИОТСКОГО ПРОТОКОЛА В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ КАК ОСНОВА НАЦИОНАЛЬНОЙ КЛИМАТИЧЕСКОЙ ПОЛИТИКИ – НАМЕРЕНИЯ И РЕАЛИИ

После ратификации Киотского протокола Российской Федерацией федеральными органами управления под руководством МЭРиТ были разработаны и согласованы целевые показатели и конкретные действия по реализации Протокола, которые составили правительственный Комплексный План действий (КПД) 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 – мер и мероприятий – План в целом следует структуре и, в основном, соответствует положениям Киотского протокола, в которых формулируются обязательства и потенциальные возможности стран-участниц Приложения В, к числу которых относится и Россия.

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

Первый раздел плана «Реализация политики и основных мер, направленных на сокращение выбросов и увеличение абсорбции парниковых газов» 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 (ПГ) 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 (таблица 1). Эти задачи соответствуют положениям п.п. i-iii Статьи 2.1а Киотского протокола. Однако, никаких оценок ожидаемого сокращения выбросов/повышения абсорбции собственно парниковых газов в результате достижения целевых показателей в КПД не приводится.

На первых местах в списке мер в КПД перечислены, в частности, меры и показатели, связанные с сокращением выбросов от энергетических процессов и содержащиеся в программе "Энергоэффективная экономика". Эта программа, учетом национальной структуры выбросов парниковых газов должна была бы играть ключевую роль и в климатической политике России. Однако, она, вместо предполагавшейся доработки на период 2006-2010 гг., была заморожена в прежнем виде до конца 2006 года. Новая версия Программы, в которой, вероятно, будет небольшой фрагмент относительно Киотского протокола и климатической политики, должна по планам вступить в силу с 2007 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.

Таблица 1.

Реализация политики и мер, направленных на сокращение выбросов и увеличение абсорбции парниковых газов (статьи 2, 10 Киотского протокола)

№ п/п	Содержание мероприятия	Показатель, характеризующий выполнение мероприятия	Значение показателя в 2004 году*	Значение показателя в 2008 году*
I.1. Реализация основных мер, направленных на сокращение выбросов парниковых газов в энергетике, промышленности и строительстве				
I.1.1	Снижение энергоемкости валового внутреннего продукта (ВВП)	Сокращение удельного потребления топлива при производстве электроэнергии на электростанциях РАО «ЕЭС России», %	100**	92**
		Сокращение удельных выбросов в атмосферу попутного нефтяного газа, куб. метров/тыс. тонн добытой нефти в год	В период 2006-2010гг. – 10***	
		Доля возобновляемых источников энергии в общем объеме производства первичных энергоресурсов, %	0,1***	0,22-0,30*** (в 2010 году)
		Доля заменяемых ветхих сетей в муниципальных системах теплоснабжения, %	16,1	30
		Экономия природного газа от добычи до газораспределения, млрд. куб. метров	в 2006-2010 гг. - 47***	
		Доля утилизируемого метана при хранении и переработке ТБО, %	0	10
I.1.2	Разработка и внедрение мер, направленных на увеличение доли возобновляемых источников энергии в топливно-энергетическом балансе	Проекты нормативно-правовых актов по стимулированию использования возобновляемых источников энергии.	2 квартал 2006 г.	
I.1.3	Разработка законодательных и иных нормативных и правовых актов, направленных на внедрение механизмов по сокращению объемов сжигания попутного газа	Проекты законодательных и иных нормативных и правовых актов	1 квартал 2007 г.	
I.1.4	Разработка законодательных и иных нормативных и правовых актов, направленных на внедрение механизмов по сокращению выбросов метана в угольной отрасли	Проекты законодательных и иных нормативных и правовых актов	1 квартал 2006 г.	

ПРОДОЛЖЕНИЕ ТАБЛИЦЫ 1

№ п/п	Содержание мероприятия	Показатель, характеризующий выполнение мероприятия	Значение показателя в 2004 году*	Значение показателя в 2008 году*
I.1.5	Мероприятия по снижению потерь газа газовой промышленности	Перечень мероприятий и сроки их реализации.	Декабрь 2005 г.	
I.2. Реализация основных мер, направленных на увеличение абсорбции и сокращение выбросов парниковых газов на землях государственного лесного фонда и в сельском хозяйстве				
I.2.1	Мероприятия по лесовосстановлению (посадка леса и посев)	Объем мероприятий, тыс.га в год	200	250
I.2.2	Мероприятия по содействию естественному возобновлению леса	Объем мероприятий, тыс.га в год	512	700
I.2.3	Мероприятия по уходу за посадками леса	Объем мероприятий, тыс.га в год	570	600
I.2.4	Подготовка основных мер по сокращению выбросов парниковых газов в сельском хозяйстве в рамках «Стратегии агропромышленного комплекса и рыболовства»	Представление доклада в Правительство Российской Федерации; реализация комплекса мер	май 2005 года**** 2005 – 2007 гг.	
I.3 Постепенное сокращение или устранение рыночных диспропорций (фискальных стимулов, освобождений от налогов, пошлин и субсидий), противоречащих цели Конвенции, во всех секторах – источниках выбросов парниковых газов, и применение рыночных инструментов, поощрение надлежащих реформ в соответствующих секторах в целях содействия осуществлению политики и мер, ограничивающих или сокращающих выбросы парниковых газов, не регулируемых Монреальским протоколом				
I.3.1	Ликвидация системы субсидирования на оплату жилья и коммунальных услуг и организация денежных выплат на персонафицированные социальные счета граждан	Доля муниципальных образований, завершивших перевод субсидий на оплату жилья и коммунальных услуг в денежные выплаты на персонафицированные социальные счета граждан, %	1****	100****

ОКОНЧАНИЕ ТАБЛИЦЫ 1

№ п/п	Содержание мероприятия	Показатель, характеризующий выполнение мероприятия	Значение показателя в 2004 году*	Значение показателя в 2008 году*
1.3.2	Устранение рыночных диспропорций и повышение инвестиционной привлекательности коммунального сектора	Объем частных инвестиций в коммунальный сектор в соответствии с инвестиционными соглашениями, млрд. Рублей	14	20
1.3.3	Обеспечение соблюдения конкурентных принципов при проведении реформ в электроэнергетике	Изменение доли независимых от РАО «ЕЭС России» производителей товаров (услуг) в общем объеме производства в потенциально конкурентных секторах – генерации, сбыте электро- и теплоэнергии, ремонтных услугах, к 2005 г., в %	100	195
1.3.4	Обеспечение соблюдения конкурентных принципов при проведении реформ в газовой промышленности	Изменение доли независимых от ОАО «Газпром» производителей товаров (услуг) в общем объеме производства в потенциально конкурентных секторах – добыче, сбыте газа, к 2005 г., в %	100	133
1.3.5	Проведение реформ, направленных на сокращение выбросов парниковых газов на транспорте	Экономия топливно-энергетических ресурсов на всех видах транспорта, включая железнодорожный), млн. т у.т.	9,3-10,5*****	
1.3.6	Мероприятия, предусмотренные программой социально-экономического развития РФ на 2005-2008 гг., федеральными целевыми и ведомственными программами	Нормативные правовые акты	2005-2008 гг.	

* Показатели, отмеченные специальными знаками, установлены в других НПА и будут уточняться по мере реализации мероприятий

** Энергетическая стратегия России на период до 2020 года (распоряжение Правительства Российской Федерации от 28 августа 2003 г. № 1234-р).

*** Федеральная целевая программа "Энергоэффективная экономика" на 2002-2005 годы и на перспективу до 2010 года (распоряжение Правительства Российской Федерации от 22 января 2001 г. N 83-р).

**** Проект Программы социально-экономического развития Российской Федерации на среднесрочную перспективу (2005-2008 годы).

***** ФЦП "Модернизация транспортной системы России (2002-2010 годы)" (распоряжение Правительства Российской Федерации от 16 февраля 2001 г. № 232-р).

Более того, анализ показал, что государственное управление процессами повышения энергетической эффективности экономики не включено в сферу ответственности ни одного федерального органа управления. В частности, оно не упоминается в принятом в 2004 году новом Положении о Министерстве промышленности и энергетики, хотя отдельные подразделения Министерства занимаются этими вопросами. Это свидетельствует о понижении уровня приоритетности задачи повышения энергетической эффективности как цели государственной политики. На первое место сегодня выдвинуты задачи повышения энергетической безопасности.

В случае мер по увеличению стока парниковых газов на землях Государственного лесного фонда показатели в Плане есть, но ссылки на какую-либо государственную программу их достижения вообще нет. А в отношении сельского хозяйства в КПД имеется только ссылка на «Стратегию агропромышленного комплекса и рыболовства», которую еще следовало разработать, и упоминается «реализация комплекса мер» без их конкретизации и, естественно, без каких-либо целевых показателей.

По неясным причинам КПД не предусматривает каких-либо действий по сокращению выбросов метана, связанных с хранением отходов (п. viii Статьи 2.1а), хотя проблема управления отходами весьма актуальна, какая-то деятельность в этом направлении ведется и Киотский протокол мог бы сыграть свою роль в ее систематизации и активизации.

Отметим, что целевые показатели в КПД даны в различных единицах, но ни один из них не пересчитан в сокращения выбросов парниковых газов, т.е. в тонны CO₂-эквивалента, что позволило бы сделать конкретную оценку воздействия этих мер на выбросы и абсорбцию ПГ и количественно оценить их климатическую эффективность.

Из примечаний к КПД и из сравнения целевых значений показателей в КПД с данными других правительственных документов, в первую очередь различных ФЦП, очевидно следующее: **эти значения практически совпадают**. Таким образом, ратификация Киотского протокола пока не привела к постановке более продвинутых целей и задач и, соответственно, к активизации государственной экономической, энергетической, экологической и отраслевой политики, результатом которой могло бы стать большее снижение выбросов парниковых газов и повышение их абсорбции/секвестрации, чем то снижение/повышение, которое получилось бы как побочный результат 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 РКИК, во всех секторах - источниках выбросов парниковых газов и внедрение рыночных механизмов...». Эти задачи соответствуют положениям Статьи 2.1а, п. v-vii Киотского протокола о приоритетных направлениях структурно-экономической политики и мерах по снижению/ограничению выбросов. В частности, они включают ликвидацию системы субсидирования на оплату жилья и коммунальных услуг и организацию денежных выплат на персонифицированные социальные счета граждан, в результате чего должна возрасти доля муниципальных образований, завершивших перевод субсидий на оплату жилья и коммунальных услуг в денежные выплаты на персонифицированные социальные счета граждан.

Сюда же относятся мероприятия по реформированию жилищно-коммунального сектора с увеличением объема частных инвестиций в соответствии с инвестиционными соглашениями; обеспечение соблюдения конкурентных принципов при проведении реформ отдельных отраслей. Особое место отводится демонополизации газового и электроэнергетического секторов и транспортной реформе.

Следует сказать, что все перечисленные в КПД структурно-экономические преобразования не являются новыми начинаниями, инициированными в связи с реализацией КП. Они проводятся в России с того или иного времени с большим или меньшим успехом и едва ли Киотский протокол может стать существенным фактором, влияющим на эти реформы. В свою очередь при достаточно очевидной полезности проведения перечисленных в КПД рыночных реформ для российской экономики без специального объяснения связи между этими реформами и сокращением выбросов ПГ и соответствующих оценок трудно понять, каким образом и в какой мере эти реформы будут содействовать реализации политики и мер по ограничению или сокращению выбросов парниковых газов, не говоря уже о возможности в конечном итоге дать конкретную оценку воздействия этих мер на выбросы и абсорбцию ПГ.

В соответствии с п. iv Статьи 2.1a Протокола 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, направленных на разработку энергоэффективных технологий, обеспечивающих снижение выбросов парниковых газов, а также исследований, связанных с изучением влияния антропогенных выбросов парниковых газов на климатическую систему, оценкой экономического и экологического ущерба для Российской Федерации в результате изменения климата, а также мер по предотвращению возможного ущерба. Исследования и НИР должны проводиться в рамках федеральной целевой научно-технической программы "Исследования и разработки по приоритетным направлениям развития науки и техники" на 2002-2006 гг. и других программ.

Включение данной позиции в КПД представляется весьма полезным, так как известно, что исследования и разработки по этим направлениям ведутся в недостаточном масштабе. В частности, это касается изучения (моделирования и прогнозирования) влияния антропогенных выбросов парниковых газов на климатическую систему страны, а ее изменений -- на окружающую среду, а также системной оценки экономического и экологического ущерба для Российской Федерации и ее регионов в результате изменения климата. Вопрос только в том, получают ли подобные исследования дополнительное финансирование благодаря принятию данного Плана. В официальном Поручении Премьер-министра по исполнению КПД такие последствия его принятия не содержатся.

КПД предусматривает группу мер по «Обеспечению эффективного взаимодействия заинтересованных федеральных органов исполнительной власти по реализации положений Киотского протокола в Российской Федерации». В первую очередь МЭРиТ поручено создать межведомственную комиссию (МВК) по проблемам реализации Киотского протокола в Российской Федерации. Комиссия была создана к лету 2005 года и до конца года состоялось 2 заседания. Следует отметить, что статус, уровень представительства ведомств и компетенция этой МВК, утвержденные на уровне МЭРиТ, 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 существующих 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 соответствующие ФЦП конкретных количественных показателей и заданий (ежегодно). Как отмечалось выше на примере ФЦП «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 МВК. Они должны быть доработаны и согласованы уполномоченными ведомствами с одновременным внесением изменений в бюджеты министерств и ведомств на 2006 год. Очевидно, что внесение изменений в полномочия федеральных ведомств имеет важное значение, так как придает деятельности этих ведомств по реализации Киотского протокола легальный, обязательный статус, существенно повышает уровень их ответственности за ее исполнение, хоть и с большим запозданием.

В частности, в результате включения в полномочия федеральных ведомств задач, связанных с реализацией Киотского протокола повысится их ответственность за выполнение следующего мероприятия КПД: в целях контроля за выполнением политики и мер по сокращению выбросов в отдельных секторах экономики соответствующие министерства и ведомства должны будут с 2006 года готовить ежегодно доклады в Правительство Российской Федерации о реализации обязательств Российской Федерации по Киотскому протоколу.

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

Следующее основное направление действий в соответствии с КПД -- это «Создание и обеспечение функционирования национальной системы оценки антропогенных выбросов из источников и абсорбции поглотителями парниковых газов и ежегодное представление в органы РКИК и Киотского протокола кадастра антропогенных выбросов из источников и абсорбции поглотителями парниковых газов» (Раздел II). Оно связано с выполнением обязательств по статьям 5 и 7 Киотского протокола.

В соответствии с КПД к середине 2005 г. планировалось разработать национальную систему для оценки антропогенных выбросов из источников и абсорбции поглотителями всех парниковых газов. Ее создание является одним из национальных обязательств (Статья 5.1 КП). Если оно не будет выполнено, то Россия не сможет участвовать в торговле квотами на выбросы.

Постановлением Правительства РФ должно было быть тогда же утверждено 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. Это не означает, что деятельность по оценке антропогенных выбросов из источников и абсорбции поглотителями вообще не ведется, но она не регламентирована, не имеет официальной российской методологической базы и т.п. В частности, это относится к разработке кадастра (инвентаризации) антропогенных выбросов и стоков, на основании которого стране утверждается квота на период 2008-2012 гг.

Следует отметить, что, согласно Киотскому протоколу, национальная система должна быть создана не позднее, чем до конца 2006 года. Руководящие принципы и методологии для нее утверждены на первой сессии Конференции/совещания сторон КП, которая прошла в декабре 2005 года. Это определяет довольно жесткие временные рамки завершения действий по созданию национальной системы для оценки антропогенных выбросов. Без соответственно жесткой системы ответственности за их выполнение внутри страны эти рамки могут быть нарушены. Необходимый уровень ответственности может обеспечить только Постановление Правительства РФ. Однако, проект Постановления «Об утверждении Положения о национальной системе для оценки выбросов парниковых газов и их абсорбции поглотителями» был принят МВК только в середине ноября 2005 г. и

маловероятно, что до конца 2005 года такое Постановление успеет выйти. А ведь систему еще надо одобрить на международном уровне и превратить в работающий механизм!

До середины 2006 года уполномоченными министерствами должна быть организована подготовка кадастров (инвентаризации) антропогенных выбросов из источников и абсорбции поглотителями парниковых газов за все годы, начиная с 1990 года, для представления в органы РКИК и Киотского протокола. Кадастр должен представляться в виде доклада в Правительство. Порядок создания и функционирования национального кадастра как части национальной системы оценки антропогенных выбросов и абсорбции поглотителями парниковых газов должен стать частью Положения о национальной системе в целом.

Для представления в официальные органы РКИК ООН и Киотского протокола и утверждения ими национальной квоты (установленное количество выбросов парниковых газов в базовом 1990 году) России на период 2008-2012 гг. соответствующие министерства и ведомства должны сделать необходимые расчеты выбросов парниковых газов и подготовить доклад с информационными и методическими разъяснениями и представить его в третьем квартале 2006 года на утверждение в Правительство Российской Федерации.

Следует иметь в виду, что до сих пор Россия не представила в Секретариат РКИК ООН ни одного доклада по инвентаризации (кадастра), соответствующего действующим в рамках Конвенции требованиям, не говоря уже о документе в Едином формате отчетности (CRF). Она ограничивалась включением в свои Национальные сообщения таблиц с расчетными данными по выбросам и стокам парниковых газов с той или иной степенью детализации, которые заканчивались 1999 годом. Таблица выбросов за 1990 год была во втором Сообщении, она содержала много пробелов и неформатных позиций, не содержала описаний методологий расчетов, источников информации и пр. необходимых компонентов, чтобы ее можно было использовать для официального утверждения национальной квоты. Важно помнить, что без представления такого доклада в органы Протокола и РКИК 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.

Для включения в национальное сообщение России уполномоченные министерства должны до конца 2007 года разработать прогноз антропогенных выбросов парниковых газов Российской Федерацией на период до 2020 года и подготовить соответствующий доклад, который будет рассмотрен и одобрен Правительством Российской Федерации.

Уполномоченные министерства и ведомства должны организовать подготовку Национальных сообщений (НС) Российской Федерации в соответствии со ст. 12 РКИК. НС должны отражать набор социально-экономических данных о стране, текущее состояние с выбросами и стоками, все многообразие политики и мер по ограничению и снижению выбросов и увеличению стоков по отраслям экономики, прогноз и оценку воздействия политики и мер, давать оценку уязвимости и описать меры по адаптации, кратко охарактеризовать ведущиеся в стране климатические исследования и систематические наблюдения. Россия до конца 2005 года представила 3 Национальных сообщения, охватывающих период до 1999 года включительно и уже просрочила время представления в Секретариат очередного Сообщения. В основном, требования по составу информации, включенной в НС, в них выполнялись, однако содержательное наполнение отдельных разделов, как правило, вызывало много вопросов у членов международной группы экспертов, дававших оценку этим НС.

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 нормативно-правовой и институциональной базы, необходимой для подключения к этим механизмам. В этих целях КПД предусматривает следующие мероприятия:

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 МПР вместе с рядом других ведомств должны были подготовить и представить нормативный правовой акт Правительства Российской Федерации об организации и ведении реестра передачи другим государствам – сторонам Киотского протокола единиц установленного количества, в том числе единиц сокращений выбросов парниковых газов и сертифицированных сокращений выбросов. Он будет введен в действие распоряжением Правительства. Работа по созданию национального реестра ведется достаточно активно. Задача состоит не в создании его с нуля, а в выборе оптимального по целому ряду критериев варианта из уже разработанных и апробированных в других странах реестров, его приобретения и адаптации к российским условиям.

Отсутствие официальных правил и процедур, регламентирующих реализацию Киотских механизмов, в первую очередь ПСО, дестимулирует потенциальных участников начинать готовить предложения и портфели проектов, ставит российские компании и экономику в целом в невыгодные конкурентные условия на рынке углеродных инвестиций. Тем более, что известны проблемы, с которыми уже столкнулись некоторые компании при попытках участвовать в программах по приобретению квот на выбросы, организованных в ряде стран и международными финансовыми институтами. Успешно пройдя первые этапы отбора заявок, они не смогли завершить процесс и получить инвестиции для своих проектов, так как не получили государственных гарантий передачи квот необходимого уровня. Это объяснялось отсутствием в России официальной правовой базы в этой области и уполномоченного государственного органа по передаче квот.

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

В то же время с учетом необходимости государственной поддержки деятельности по участию в Киотских механизмах российских компаний в КПД предусмотрена организация заинтересованными федеральными органами исполнительной власти взаимодействия с международными финансовыми структурами и потенциальными инвесторами путем проведения консультаций и переговоров с целью реализации статей 6 и 17 Киотского протокола в Российской Федерации. Эта деятельность активно ведется, отчасти благодаря инициативам со стороны потенциальных инвесторов и стран-доноров. В частности,

предполагается подписание двусторонних соглашений о намерениях/взаимодействии с рядом стран.

Для российских компаний, осуществляющих свою деятельность за рубежом, Минэкономразвития должны быть разработаны методические рекомендации по применению механизма чистого развития в соответствии со статьей 12 Киотского протокола. Планировалось, что они будут утверждены приказом Правительства в 3 квартале 2005 года. Однако, разработка этих рекомендаций пока отложена.

Ежегодно уполномоченными министерствами должны осуществлять подготовку и представление докладов о реализации механизмов Киотского протокола в Правительство Российской Федерации. Первый доклад должен быть готов к марту 2006 года.

Участие в международной деятельности, связанной с реализацией Киотского протокола

Это направление деятельности в соответствии с КПД предполагает постоянное участие российских делегаций в Конференциях сторон Рамочной конвенции ООН об изменении климата, во встречах сторон Киотского протокола, мероприятиях вспомогательных органов Рамочной конвенции ООН об изменении климата, в управляющих и вспомогательных органах Киотского протокола. Эта деятельность будет проводиться в соответствии с графиком этих мероприятий и регламентироваться распоряжениями Правительства Российской Федерации.

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. При этом достигнутые договоренности должны закрепляться соответствующими документами (протоколами, меморандумами, соглашениями и др.).

Уполномоченными и заинтересованными федеральными органами исполнительной власти было 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, с одной стороны, насколько будущие соглашения по глобальной климатической политике будут соответствовать национальным интересам России. С другой стороны, как показала история с Киотским протоколом, в отсутствие такого крупного участника как США, роль России приобретает ключевую роль и от ее позиции в большой мере зависит сама возможность продолжения действий мирового сообщества по смягчению последствий глобального изменения климата. Это большая, историческая ответственность.

Предложения на период после 2012 года были разработаны и представлены на 11-ой Конференции Сторон РКИК и 1-ом Совещании Сторон Киотского протокола (КС/СС) (28 ноября - 9 декабря 2005 года, Монреаль, Канада). Делегация России, в частности, выступает в поддержку:

- инициатив, направленных на привлечение развивающихся стран и США к международному сотрудничеству, направленному на ограничение выбросов парниковых газов на период после 2012 года;
- подходов и инициатив, дифференцирующих обязательства по ограничению выбросов парниковых газов между различными группами стран на период после 2012 года с учетом уровня их экономического развития, с учетом географических и климатических условий;
- скорейшего начала официальных переговоров по обязательствам на период после 2012 года в соответствии со ст. 3.9 и 9 Киотского протокола;

- подходов и инициатив, предполагающих в период после 2012 года возможность продления торговли выбросами и реализации проектов совместного осуществления как механизмов, способствующих снижению затрат, необходимых для сокращения выбросов;
- инициатив, предполагающих проведение широкого экспертного анализа существующих в мире предложений по ограничению выбросов парниковых газов на период после 2012 года.

Кроме того, Россия будет добиваться включения своих представителей в состав основных (голосующих) членов Наблюдательного Комитета и Комитета по соблюдению.

Что отсутствует в Комплексном плане действий?

В Комплексном плане не упоминаются какие-либо действия, связанные с участием в международной торговле квотами на выбросы ПГ 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 ПСО, 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, а не в ПСО. Другим вариантом использования свободной российской квоты, привлекательным для российских компаний, могло бы стать использование механизма целевых экологических инвестиций, при котором вырученные государством средства от торговли передавались компаниям при условии, что они будут использованы на проекты по снижению выбросов сверх того уровня, который они бы достигли по чисто коммерческим соображениям.

Также в КПД нет задач по созданию государственной системы управления выбросами ПГ. Впрочем, элементы такой системы содержатся в первом разделе КПД, однако, они не образуют целостную программу целей и действий и не предусматривают внедрение никаких регулирующих инструментов внутри страны (лимитирование/квотирование выбросов, платежи или налоги на выбросы ПГ и т.п.). Это в первую очередь объясняется тем, что по прогнозам Россия не превзойдет свою квоту на 2008-2012 гг., не предпринимая никаких дополнительных усилий, а также опасением негативной реакции российских компаний на дополнительные ограничения на их производственную деятельность. Тем не менее планы по государственному регулированию выбросов парниковых газов существуют и на 2 заседании МВК было принято решение рекомендовать МЭРиТ 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, наряду с целями и задачами, выполнение которых непосредственно обусловлено национальными обязательствами России как страны-участницы Приложения В к Киотскому протоколу, были бы сформулированы и обоснованы специфически 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 полноценной официальной 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 КПД и МВК, отсутствие политического документа, декларирующего приоритетность действий по реализации Киотского протокола как направления государственной политики, неподкреплённость 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. В результате это даст основание для усиления сомнений в различных группах российского общества в целесообразности ее участия в следующих этапах глобальных климатических действий.

Чтобы участие России в РКИК и Киотском протоколе не только помогло мировому сообществу сделать первый пробный практический шаг в деле смягчения последствий глобального изменения климата и принесло некоторые, не слишком большие, краткосрочные инвестиционные вливания в российскую экономику за счет Киотских механизмов, но и принесло стране значимые экологические и экономические выгоды, недостаточно в минимальном варианте формально выполнить национальные Киотские обязательства. Чтобы климатическая политика оказала значительное положительное воздействие на национальную экономику и создала долгосрочные стимулы для активизации действий по переходу к экологически устойчивому развитию экономики должна быть создана эффективная система управления выбросами и стоками ПГ в Российской Федерации. Это потребует разработки и внедрения соответствующих административных и экономических механизмов государственного управления для реализации потенциала энергоэффективности, устойчивого лесопользования и пр.

ПЕРСПЕКТИВЫ И БАРЬЕРЫ РЕАЛИЗАЦИИ КИОТСКОГО ПРОТОКОЛА И РАЗВИТИЯ ЭФФЕКТИВНОЙ ПОЛИТИКИ В ОБЛАСТИ ГЛОБАЛЬНОГО ИЗМЕНЕНИЯ КЛИМАТА В РОССИИ

В мнениях представителей заинтересованных групп российского общества и органов государственного управления

Вступление

За последний год в России было проведено несколько опросов по проблеме реализации Киотского протокола и развития эффективной политики в области глобального изменения климата в России. Опросы в совокупности охватили представителей большей части основных заинтересованных групп российского общества. Опросы, в частности, проводились в рамках совместного проекта РРЭЦ и ЦЭНЭФ «Повышение уровня осведомленности общества о климатических изменениях и Киотском протоколе в России», осуществляемого при финансовой поддержке Британской программы Global Opportunities Fund (GOF), и проекта ЮНЕП по увеличению способности высшего и среднего звена правительственного аппарата разработать эффективную национальную климатическую политику. Основная цель обоих проектов – способствовать повышению уровня информированности различных групп российского общества в вопросах реализации КП и эффективной политики в области глобального изменения климата в РФ.

Опросы проводились в форме персональных интервью с представителями целевых групп на основе специально разработанных вопросников. Основная цель опросов: выяснение мнений опрошиваемых о направлениях эффективной политики и мер по реализации Киотского протокола в России и барьеров в их осуществлении, оценка их потребностей в климатической информации и обеспечении их информацией о различных вариантах эффективных действий в сфере глобального изменения климата.

В частности, опросы должны были помочь выяснить уровень осведомленности в вопросах климатической проблематики участников деятельности по реализации КП и эффективной политики в области глобального изменения климата в РФ.

Кроме того, в течение всего года свои взгляды по проблеме реализации Киотского протокола в России публично высказывались в интервью, докладах и публикациях ответственными представителями ряда ведомств, научного и экспертного сообщества и НПО.

Анализ высказанных в процессе опросов и публичных выступлений последнего года мнений представителей большей части основных заинтересованных групп российского общества позволяет сформировать достаточно многостороннюю картину перспектив, приоритетов и барьеров реализации Киотского протокола и развития эффективной политики в области глобального изменения климата в России.

Краткое описание вопросников

Вопросы, которые обсуждались с респондентами в рамках анализируемых опросов, можно сгруппировать в 5 тематических блоков.

ПЕРВЫЙ БЛОК: Приоритеты и основные тенденции и барьеры создания эффективной национальной климатической политики.

В рамках данного блока обсуждались мнения респондентов о приоритетных направлениях национальной климатической политики, в т. ч. политика повышения энергоэффективности, развития возобновляемых источников энергии, лесные проекты, а также их мнения о главных условиях ее создания, эффективных мерах и инструментах ее реализации и барьеров ее создания и реализации, а также наиболее эффективных путей преодоления барьеров.

ВТОРОЙ БЛОК: Реализация Киотского протокола.

Этот блок включал несколько тем, охватывающих различные аспекты проблемы реализации Киотского протокола в России:

1. Выполнение обязательств по Киотскому протоколу. Выяснялось отношение опрашиваемых к перспективам выполнения национальных количественных и институциональных обязательств и, в частности, исполнения Комплексного плана действий (КПД) по реализации КП, а также способны ли меры, предусмотренные в Плане, обеспечить полностью выполнение национальных обязательств.

2. Барьеры. Респондентам предлагались перечни барьеров, из которых они должны были выбрать наиболее важные и предложить способы их преодоления.

3. Институциональная база для выполнения обязательств по Киотскому протоколу и участия в его механизмах. С респондентами обсуждались проблемы создания и работы основных компонентов институциональной базы реализации КП, включая систему национальной инвентаризации (кадастра) выбросов и стоков парниковых газов, систему мониторинга и отчетности по парниковым газам, система управления выбросами парниковых газов и стимулирования их снижения, механизмы реализации проектов совместного осуществления и международной торговли разрешениями на выбросы парниковых газов, а также роль бизнеса и НПО в реализации КП.

ТРЕТИЙ БЛОК: Участие в деятельности, связанной с проблемой изменения глобального климата, РКИК и КП. Роль и задачи отдельных организаций и ведомств в формировании национальной климатической политики и реализации Киотского протокола.

Отвечая на вопросы этого блока респонденты должны были указать, в каких видах деятельности в этих областях они участвуют непосредственно, какие функции выполняют, выяснялось также, насколько они заняты этой работой, является ли эта тематика новой для них и совпадает ли она с их профессиональными навыками.

ЧЕТВЕРТЫЙ БЛОК: Информированность по проблеме изменения климата, рамочной Конвенции ООН об изменении климата и Киотском протоколе

Вопросы данного блока касались степени знакомства респондентов с климатической проблематикой, источников, из которых они черпают информацию по глобальному изменению климата, РКИК и КП, их удовлетворенности этой информацией.

ПЯТЫЙ БЛОК: Потребность в конкретной информации, предложения и рекомендации по информационно-методической поддержке деятельности по разработке национальной климатической политики и ее инструментов

Выяснялось наличие проблем, связанных с недостатком необходимой информации по климатической проблематике, и конкретизировалась потребность в дополнительном информационно-методическом обеспечении.

Последние три блока вопросов позволяют уточнить значимость кадровых и информационных барьеров реализации Киотского протокола и развития эффективной политики в области глобального изменения климата в России и выбрать наиболее эффективные пути преодоления этих барьеров.

Состав респондентов

В число респондентов, которым были разосланы вопросники и/или с которыми проводились интервью, вошли руководящие сотрудники органов государственной власти и управления (министерств и агентств), играющих ключевые роли в КПД по реализации КП в России; эксперты, обслуживающие эти органы, российские и международные экологические НПО, представители бизнеса.

Отбор респондентов во всех опросах, естественно, не был случайным. В частности, интервью проводились непосредственно с представителями МЭРиТ, Минпромэнерго, МПР, Ростехнадзора, Рослесхоза и Роснауки, с экспертами из ВБ, ЦЭПЛ РАН, ИГКЭ, ИКЭП, РРЭЦ, работающими с этими и рядом других ведомств (Росгидромет), а также с НОПППУ, WWF России. В случае специальных вопросов, например, про инвентаризацию и отчетность, связанные с ними проблемы обсуждались, в основном, с компетентными в них респондентами.

Все опрошенные эксперты и представители НПО принимают непосредственное участие в различной деятельности по климатическим вопросам, часть из них вовлечена в выполнение работ в рамках КПД как консультанты различных ведомств, включая МПР, Рослесхоз, Ростехнадзор, МЭРТ и Росгидромет.

Более сложная картина сложилась в случае ведомств, включенных в КПД. Большая часть опрошенных руководителей и сотрудников большинства этих ведомств принимают в большей (МЭРТ и МПР) или меньшей (Ростехнадзор и Минэнергопром) степени непосредственное участие в той деятельности, вести которую их уполномочивает КПД. Так, представители МПР заняты в разработке реестра и лесной части кадастра. Часть из руководителей входит в состав новой МВК. Однако, в некоторых из ведомств (Минсельхоз, Минтранс) не смогли указать руководителя/работника, отвечающего за проведение соответствующей работы по КПД. В случае Минэнергопрома лица, ответственные за разработку новой концепции ФЦП «Энергоэффективная экономика», не знали о необходимости ее корректирования в соответствии с обязательствами по КП и не планировали его проводить.

Руководящие работники ведомств занимаются принятием/утверждением решений по вопросам, относящимся к компетенции их ведомств, организуют разработку регулирующих/нормативных документов их сотрудниками и привлеченными экспертами. Так, представитель Роснауки занимается внесением изменений и дополнений в программы курирует часть программы НИР Роснауки, отвечает за организацию НИР по развитию энергосберегающих технологий, методов мониторинга выбросов и т.п., представляет и организует сотрудничество по ряду международных программ (М2М и др.). Росстат занят разработкой регулирующих/нормативных документов, методик и принятием решений по вопросам статистического учета и отчетности по выбросам ПГ. Рослесхоз занят методическими проблемами учета и принятием управленческих решений по вопросам, связанным с лесным хозяйством.

Эксперты и представители НПО, выступают в роли консультантов государственных органов, участвуют в разработке регулирующих/нормативных и методических документов в соответствии со своей профессиональной специализацией, включая правовые вопросы, управление лесным хозяйством и пр.

Больше половины представителей ведомств соприкасались ранее с климатической тематикой в незначительной степени или совсем не соприкасались (один человек), в то время как эксперты и НПО начали заниматься этими вопросами задолго до ратификации КП.

Только у небольшой части представителей ведомств их деятельность по климатической тематике совпадает с их базовым образованием, в основном, как управленческая проблема, например, задача развития безуглеродных и энергоэффективных технологий.

В большинстве случаев у экспертов деятельность по климатической тематике совпадает с их базовым образованием, или в естественнонаучном, или в управленческом плане, а также в аспекте правового регулирования.

Существенная разница отмечается в степени занятости данной проблематикой в общих рамках своих обязанностей между представителями ведомств и экспертами и НПО. Если первые занимаются этими вопросами не более 30% времени, а многие из них – не более 10%, то остальные участники отдают им не менее половины, а зачастую и большую часть рабочего времени.

Анализ результатов опросов и интервью

Приоритеты и основные тенденции и барьеры создания эффективной национальной климатической политики

В своем мнении о приоритетных направлениях эффективной национальной климатической политики и реализации КП, условиях ее создания, эффективных мерах и инструментах ее реализации и барьерах ее создания и реализации, а также о наиболее эффективных путях преодоления этих барьеров большинство сотрудников органов государственной власти и управления ссылались на официальные целевые показатели и направления реализации КП, зафиксированные в Комплексном плане действий по реализации КП в России, и формулировали свои взгляды на правильные подходы к исполнению поставленных перед соответствующим ведомством задач и проблемы с их воплощением. Так, представитель Минпромэнерго обозначил в качестве приоритета энергоэффективность, отметил необходимость правильного выбора направлений инвестирования, учитывающего данный приоритет.

Ключевым условием повышения энергоэффективности в заданном масштабе является принятие государственной целевой программы, реально направленной на эту цель, а не только по названию, установление ответственного и полномочного органа и нормальное финансирование из федерального бюджета. Важно четко увязать снижение выбросов и повышение энергоэффективности. В то же время выяснилось, что реально закрытие ФЦП «Энергоэффективная экономика», а также что при попытке переформулирования ее концепции выделение задач, связанных с КП, перед разработчиками не ставилось.

Соответственно, представитель Роснауки подчеркивал значимость научно-технических программ по повышению энергоэффективности и развитию и внедрению низкоуглеродных технологий. Роснаука реализует целый ряд целевых программ НИР по развитию и внедрению современных энергоэффективных и/или безуглеродных технологий, участвует в международной программе М2М и т.п. Ростехнадзор озабочен развитием мер и инструментов технического надзора в контексте устойчивого развития и системной безопасности страны, но этому мешает недостаточное понимание значимости проблемы и отсутствие четкой постановки задачи и заинтересованности в ее реализации со стороны

высших ЛПР, а также дефицит информации о международной практике в данной области. Чтобы изменить ситуацию, надо поднять статус проблемы. Рослесхоз занят вопросами политики в области лесоразведения, для которой нет хорошей методической базы по экономическим аспектам, в т.ч. по расчету цен на квоты. Представитель МПР обратил особое внимание на лесные проекты и проблему абсорбции, роль которой недооценивается, нет методических материалов и т.п.

Эксперты и представители НПО были свободнее в своих мнениях о приоритетных направлениях эффективной национальной климатической политики и реализации КП. Соглашаясь с очевидной приоритетностью энергетического направления во всех его аспектах для климатической политики, они отмечали, что для политического обеспечения реализации КП и климатической политики недостаточно иметь просто Комплексный план, нужен отдельный официальный правительственный политический документ, хотя бы короткий, с обозначением общего статуса проблемы, целей, задач, приоритетов этой политики, определением полномочий ведомств и т.п. Кроме того, важно для начала создать в принципе стимулы деятельности по снижению выбросов и повышению абсорбции, получить реакцию на эти стимулы, чтобы понять, где реальнее получить лучшие результаты, а изначально способствовать только одному направлению нерационально. Ключевую роль в этом процессе играет скорейшее создание приемлемой работоспособной институциональной базы, стимулирующей деятельность по снижению выбросов ПГ, прежде всего ПСО.

В плане энергетики в первую очередь необходима государственная поддержка продвижению возобновляемых источников энергии в связи с высокими барьерами на их пути. Однако, и деятельность по повышению энергоэффективности в жилищно-коммунальном и бюджетном секторах требует снятия барьеров и государственного стимулирования.

В отношении лесов было обращено внимание на узость подхода, сводящего всю деятельность к лесоразведению для обеспечения абсорбционных квот, вместо развития и внедрения системы устойчивого лесопользования. Для преодоления этой узости необходимо изменение государственной политики в сфере лесного хозяйства, внедрение в сознание чиновников информации о современных подходах к нему и последствиях их игнорирования.

Основным барьером эффективной национальной климатической политики и реализации КП называлось отсутствие четкого политического сигнала от высшего уровня государственной власти, объясняющееся недооценкой значимости проблемы а, как следствие этого, слабая заинтересованность и координация деятельности отдельных ведомств и все остальное. Отсюда автоматически следует и представление о главном условии преодоления этих барьеров.

Среди прочих условий создания и проведения эффективной национальной климатической политики и реализации КП, недостатки в обеспечении которых являются барьерами на ее пути, отмечались наличие финансового обеспечения, позволяющее получать полноценную информацию, привлечь квалифицированные кадры экспертов, повысить заинтересованность и ответственность ведомств и т.п. Важно обеспечить качественную юридическую поддержку климатической деятельности. Также среди барьеров рядом экспертов и представителей ведомств упоминалось отсутствие полной согласованности в позициях и действиях государственных структур.

Барьерами лесной политики называлась нерешенность проблемы гармонизации системы учета в лесном хозяйстве с международными требованиями, дефицит информации по экономическим аспектам управленческих решений в этой сфере.

Большинством экспертов и представителей НПО подчеркивалась важность распространения информации и разъяснения ответственным лицам в государственных и частных организациях возможных результатов создания эффективной национальной климатической политики и ее социально-экономических и экологических последствий.

Реализация Киотского протокола

В вопросе о выполнении национальных количественных обязательств по Киотскому протоколу представители всех групп опрашиваемых высказали уверенность, что они будут выполнены. Такое же мнение высказал и представитель МЭРиТ в своем интервью, заявив, что необходимые меры уже предусмотрены в российском законодательстве, в частности, это -- повышение эффективности в энергоемких секторах экономики.

В отношении институциональных обязательств большинство выразило надежду, но без особой уверенности, что их выполнят, причем скорее всего в последний момент. Т.е. все респонденты ожидают проблемы с созданием необходимой инфраструктуры, включая нормативно-правовую и институциональную системы, методическую базу, а также с выполнением условий для участия в механизмах КП, в первую очередь имеется в виду инвентаризация/кадастр за 1990 г. в УФО.

Отмечался недостаточный прогресс в выполнении Комплексного плана действий. Отчасти это связано с низким статусом документа, что снижает уровень обязательности его исполнения для ведомств. Также влияет общий дефицит кадров в ведомствах, слабая координация действий, нет адекватного понимания своей роли в этом процессе.

При выборе институтов/организаций, которые должны играть основную роль в деятельности по реализации КП, большинство респондентов поставили на первое место уполномоченные КПД министерства и ведомства.

Среди барьеров успешной реализации КП большинством отмечалась недостаточная «политическая воля» на высшем уровне государственной власти, плохая координация действий между федеральными органами власти, недостаток подготовленных специалистов в органах госуправления. Часть ведомств стремится уклониться от обязанностей по реализации КП, а часть, напротив, пытается монополизировать отдельные компоненты независимо от реальной способности качественно выполнять соответствующие задачи. Климатическая тематика до сих пор не включена в Положения о сферах полномочий и ответственности многих ведомств, за которыми записаны отдельные задачи в рамках КПД. Представители ряда ведомств также отметили дефицит информации по методам управления в области изменения климата.

Как и в случае климатической политики в целом, необходимым условием преодоления большинства барьеров станет однозначный политический сигнал высшего уровня государственной власти, подкрепленный четким распределением обязанностей и жесткой системой ответственности, а также необходимым финансовым обеспечением.

При обсуждении основных компонентов институциональной базы выполнения обязательств по КП и участия в его механизмах респонденты коснулись следующих моментов.

В отношении инвентаризации/кадастра представитель Росстата и ряд экспертов отметили необходимость легализации процедуры инвентаризации/кадастра и документов, зафиксировать и сделать обязательными к исполнению задания/функции вовлеченных ведомств. Не у всех вовлеченных в эту деятельность лиц есть четкое понимание разницы между кадастром и реестром, что вносит некоторую дезорганизацию в работу. Представитель МЭРиТ отметил необходимость улучшить качество ряда статистических показателей, например, оценки потребления топлива населением, чтобы российская методика расчета выбросов в инвентаризации в полной мере отвечала требованиям Руководящих документов МГЭИК и КС/СС, а также усилить профессионально экспертную

группу, отвечающую за эти вопросы. Ряд экспертов отметил недостаток квалифицированных кадров и слабое финансовое обеспечение этой деятельности. В то же время мнения экспертов разошлись в вопросе о головной организации и исполнителях этой работы. Многие отметили слабые возможности Росгидромета в данном качестве.

Чтобы обеспечить требуемый уровень полноты и точности лесной части инвентаризации, необходимо изменить систему учета в лесном хозяйстве, создать полноценную систему моделирования, от локального масштаба до национального, шире привлекая к этой работе экспертов.

Соглашаясь с неизбежностью введения системы мониторинга и отчетности по антропогенным парниковым газам, практически никто не настаивает на ее немедленном внедрении по разным причинам. Для начала нужно сформулировать критерии отбора предприятий, обязанных вести учет выбросов и стоков ПГ. На первом этапе можно ввести такой учет на предприятиях ТЭК, особенно в РАО «ЕЭС России», как на наиболее подготовленных к ведению такого учета. Мешает прогрессу в этом направлении отсутствие официальной государственной позиции, а также методической базы такой отчетности. Чтобы ее создать и легализовать, Росстат должен получить конкретные запросы со стороны Росгидромета и МПР и провести соответствующие научно-методической разработки. Полезную роль в случае энергетики мог бы сыграть опыт стран ЕС, где такая система уже действует.

Из ответов респондентов следует, что о создании внутрироссийской специализированной системы управления выбросами парниковых газов и стимулирования их снижения пока рано говорить в силу ее комплексного, многокомпонентного характера. Она должна складываться из механизмов управления различными видами экономической активности, приводящих к выбросам или абсорбции ПГ, цели которых должны быть скорректированы с учетом задачи снижения выбросов. Это относится в первую очередь к программам энергосбережения, развития возобновляемых источников энергии и управления лесами. Хотя такая корректировка предусмотрена в КПД, однако, она пока не делается.

Актуальной задачей на пути создания системы управления выбросами является разработка системы нормирования выбросов, но для этого пока нет необходимой методической базы и технологической информации. Чтобы ее получить, нужно активизировать работу с базами технологических данных РКИК и по программам типа М2М. В случае лесного хозяйства проблема осложняется неудовлетворительным качеством отчетности, недостаточным контролем за реальным положением дел.

МЭРТ предлагает разработать систему нормирования выбросов парниковых газов, базирующуюся на добровольном принятии обязательств предприятиями. Тогда компании получат возможность переуступить свои права на сокращенный объем выбросов другим. Обязательства по сокращению удельных выбросов парниковых газов могут вводиться также через требования к технологиям производства, например, по модели введения нормативов "евро" для автомобилей. В тоже время, представитель МЭРТ выступает против административного регулирования эмиссии парниковых газов, так как оно может создать барьеры для наращивания производственного потенциала.

Что касается механизма реализации проектов совместного осуществления, то большинство ответивших на эту группу вопросов видят в нем важнейший для России инвестиционный механизм, который может изменить отношение российского бизнеса к климатической деятельности, и признают необходимость скорейшего создания условий для его запуска. Основными угрозами для него могут стать затягивание процесса создания нормативно-правовой и институциональной базы ПСО, излишняя бюрократизация процедур и правил, несогласованность действий и разногласия между ведомствами, отсутствие методической базы для разработки проектов, проблемы с регистром и т.п. Представитель Росстата отметил, что необходимы регулирующие документы, увязывающие кадастр и регистр и организующие их скоординированную работу. Не решены правовые вопросы (статус квоты

и права собственности на нее). Необходима также система обучения и консультирования разработчиков проектов. Большинство респондентов согласны, что главную роль в этом механизме должен играть МЭРиТ. Часть российских компаний уже готова, в принципе, к участию в ПСО, но их реальные действия будут во многом зависеть от того, какую систему управления этим механизмом создаст государство. Нужно создать и распространить информационно-методические пособия, проводить тренинги и семинары для бизнеса. При этом по мнению представителя Роснауки особое внимание следует уделить ознакомлению с международным опытом участия компаний в ПСО и выработке методических рекомендаций по технологическим приоритетам. Эксперты отмечают важность разъяснения бизнесу правовых аспектов ПСО.

Из более конкретных проблем ПСО представителем Роснауки отмечалось отсутствие системы технологических приоритетов для выбора проектов и научно обоснованных данных по базовым линиям. В случае лесных ПСО по мнению представителя Рослесхоза имеются проблемы с расчетом цен на углеродные квоты для проектов по лесовосстановлению и разведению новых лесов, для этого требуется провести анализ методов, разработать методические материалы, учитывающие российскую специфику, обучить специалистов.

К механизму международной торговли разрешениями на выбросы парниковых газов большинство респондентов и представителей государственного и общественного мнения относится более скептически, чем к ПСО, или, вообще, не имеет о нем мнения, отмечая отсутствие государственной позиции и какой-либо деятельности в этом направлении, неопределенности с доступом к действующим в мире системам торговли. Возможность доступа к торговле квотами также зависит от выполнения Россией условий, связанных с представлением качественной инвентаризации и созданием системы мониторинга и отчетности. Начинать движение к внедрению этого механизма нужно с тщательного анализа зарубежных подходов и создания правовых условий согласования российской системы торговли с международной.

Еще неопределеннее ситуация с механизмом чистого развития, который большинством не воспринимается как нечто актуальное для российского бизнеса, хотя в КПД предполагается создание условий для его участия в этом механизме. Ситуация усугубляется излишней бюрократизацией международных процедур и правил МЧР. Наблюдается дефицит информации о международном опыте участия компаний в МЧР.

Потенциально представляет интерес и такой механизм, как целевые экологические инвестиции, при котором средства от торговли квотами на выбросы обязательным образом должны направляться на обеспечение прямо (инвестиционные проекты, ПСО) или косвенно (информационная и методическая поддержка, обучение и т.п.) деятельности по снижению выбросов. Однако многие важные элементы этого механизма требуют дополнительной проработки, чтобы сделать его операциональным.

Представители российского бизнеса в принципе выражают готовность участвовать в механизмах КП и, в целом, в деятельности по смягчению последствий глобального изменения климата. В основном, компании видят свою роль в Киотском процессе прежде всего в связи с ПСО. Также они, пользуясь своим практическим опытом работы в рыночных условиях, могут помочь в формировании углеродного рынка, включая создание регистра/депозитария, определение базовых линий для ПСО и пр.

Ряд компаний уже разработали портфели ПСО и приняли участие в международных тендерах по ПСО. Однако мало кто из них готов начать делать конкретные шаги до того, как будут установлены внутрироссийские «правила игры», которые позволят деловым кругам реалистически оценить потенциальные выгоды и издержки своего участия в этой деятельности. По их мнению, на государственном уровне отсутствует четкая климатическая стратегия, которая определяла бы способы регулирования выбросов внутри страны,

приоритетные механизмы торговли квотами на международном рынке, отсутствует межведомственная координация. Нет ясности в отношении как портфеля проектов в рамках «киотских» механизмов, так и сферы ответственности конкретных министерств, федеральных агентств и служб. Более того, отсутствие установленного порядка одобрения таких проектов негативно сказывается на их конкурентоспособности на проходящих уже в настоящее время в разных странах международных тендерах по ПСО, и средства, которые могли бы быть привлечены в Россию, уходят в другие страны. В частности, отсутствие поддержки и гарантий правительства ставит под угрозу реализацию проектов СО, договоренность о которых две «дочки» РАО "ЕЭС России" ОАО «Хабаровскэнерго» и ОАО «Оренбургэнерго» подписали с Датским агентством по охране окружающей среды. Датская сторона может в одностороннем порядке заявить о расторжении этих контрактов, если не будет государственных гарантий. Это, в свою очередь, приведет к тому, что РАО "ЕЭС России" уже не сможет выставлять эти проекты на новые международные тендеры.

Если роли отдельных министерств и ведомств в реализации КП более или менее определены в КПД, а активность бизнеса очевидным образом зависит от коммерческих перспектив климатических проектов и торговых сделок, то, по оценке респондентов, роль НПО властями недооценивается, между ними нет сотрудничества. В то же время НПО должны стараться давить на власть, подталкивая ее к более активным действиям по реализации КП и, в целом, климатической политики. Они также могут сыграть значительную роль в климатическом информировании общества и бизнеса, независимой экспертизе проектов, процедур и правил и т.п.

Информированность по проблеме изменения климата, рамочной Конвенции ООН об изменении климата и Киотском протоколе

Как показали опросы меньше трети представителей ведомств знакомы с этими вопросами и документами на профессиональном уровне, половина хорошо или более или менее знакома с ними, а остальные – в минимальной степени. Практически все эксперты и НПО знакомы с этими вопросами и документами на профессиональном уровне.

В качестве источников информации по всем перечисленным тематикам большинство представителей ведомств пользуются официальными российскими документами по регулированию в области природопользования и охраны окружающей среды, докладами приглашенных экспертов, разработками ведомственных институтов, но часть пользуется и международными документами и всеми прочими доступными материалами, вплоть до специальной литературы. Последнее характерно и для всех опрошенных экспертов и представителей НПО. Никто из ответивших не упомянул Интернет среди основных источников информации по климату, что означает, что меньшая часть опрошенных следит за текущими событиями в сфере изменения климата через СМИ и Интернет.

Степень удовлетворенности объемом и качеством доступной информации/материалов о климате, РКИК и КП варьировала от минимальной до более или менее приемлемой. Никто не заявил о полной информационной удовлетворенности.

Потребность в конкретной информации, предложения и рекомендации по информационно-методической поддержке деятельности по разработке национальной климатической политики и ее инструментов

Подавляющее большинство участников опросов испытывает в той или иной степени потребность в дополнительной информации, в том числе чаще всего назывались обзоры международного опыта, а также, в зависимости от сферы ответственности и интересов, методические пособия/руководства, программное обеспечение, курсы повышения квалификации и т.п. Например, Рослесхоз интересуют методические материалы по расчету цен на углеродные квоты для проектов по лесовосстановлению и разведению новых лесов, по экономическим аспектам управленческих решений в этой сфере. Роснауки – методы

государственной поддержки и стимулирования НТР. Росстат -- обзоры международного опыта систем учета. МЭРТ – материалы по нормативно-правовым вопросам, в т.ч. в отношении имущественных прав в случае сделок по ПСО. Минпромэнерго -- методические пособия/руководства по управлению энергосбережением и снижению выбросов ПГ. МПР – материалы по пользованию электронными реестрами по углеродным квотам. Была упомянута и потребность в информационно-аналитических материалах, четко разъясняющих сценарии, возможности и проблемы России как участницы Киотского процесса.

Экспертами, работающими с госструктурами, отмечалась у представителей последних определенная нехватка детального знания самого Протокола и Конвенции, решений КС и различных нюансов Киотского процесса.

Выводы

Суммируя мнения представителей большей части основных целевых групп российского общества, выраженные в процессе их опросов и публичных выступлений и интервью, можно сделать следующие выводы о перспективах, приоритетах и барьерах реализации Киотского протокола и развития эффективной политики в области глобального изменения климата в России.

Опорным компонентом стратегии и системы мер по реализации КП и эффективной политики в области глобального изменения климата в РФ является Комплексный план действий по реализации КП. В нем установлены целевые количественные показатели, которые должны быть достигнуты в результате реализации политики и мер, направленных на сокращение выбросов и увеличение абсорбции парниковых газов в основных отраслях российской экономики (статьи 2, 10 Киотского протокола); перечислены меры по созданию и обеспечению функционирования национальной системы оценки антропогенных выбросов из источников и абсорбции поглотителями парниковых газов и участию РФ в Киотских механизмах, а также в международной деятельности, связанной с реализацией КП.

Если выполнение количественных обязательств России в рамках КП и достижение намеченных целевых количественных показателей не вызывает сомнений, то полномерное, качественное выполнение инфраструктурных задач нельзя считать вполне обеспеченным, как политически, так и ресурсно. Этому есть много препятствий. Главное среди них -- это отсутствие явно выраженной политической воли на верхних уровнях государственной власти и жестких сигналов с ее стороны остальным органам государственного управления.

Выражением политической воли высшего уровня государственной власти и жестким сигналом всей системе государственного управления мог бы стать официальный политический документ, в котором был бы четко обозначен статус проблемы, цели, задачи и приоритеты климатической политики, определены полномочия ведомств и т.п.

Актуальнейшими задачами, требующими скорейшего решения, в отношении которых имеются наиболее сильные опасения, являются выполнение обязательств по инвентаризации, как условие определения национальной квоты, и создание работоспособной инфраструктуры по Киотским механизмам. Необходимо своевременно решить ряд правовых вопросов, касающихся квот на выбросы, чтобы избежать юридических и таможенных казусов при их передаче.

В то же время к созданию внутрироссийской системы отчетности и управления выбросами парниковых газов, в том числе путем их квотирования, следует подходить с большой осторожностью, действовать поэтапно. Целесообразно на начальном этапе акцентировать задачи снижения выбросов парниковых газов в уже действующих государственных целевых программах, в первую очередь в федеральных программах повышения энергоэффективности, развития возобновляемых источников энергии и устойчивого лесопользования. Также стоит поощрять предприятия брать добровольные обязательства по снижению выбросов.

Д.Г. ЗАМОЛОДЧИКОВ,

Центр по проблемам экологии и продуктивности лесов РАН

КИОТСКИЙ ПРОТОКОЛ И УСТОЙЧИВОЕ РАЗВИТИЕ ЛЕСОВ РОССИИ: СОВРЕМЕННОЕ СОСТОЯНИЕ И ПЕРСПЕКТИВЫ НА БУДУЩЕЕ

Леса играют в жизни человечества огромную роль. Экономический потенциал лесных ресурсов связан с использованием древесины и недревесной лесной продукции. Исключительно велика роль лесных насаждений в сохранении устойчивости природной среды. Как сложная многокомпонентная система, лес участвует во многих процессах биосферного уровня, обеспечивая за счет трансформации потоков энергии и биогенного круговорота веществ относительную стабильность газового состава атмосферы, гидрологии суши, состояния почвенного покрова и т. д. Велико значение лесов как источника генетических ресурсов и зон сохранения биологического разнообразия.

В наибольшей степени сказанное относится к многолесным странам, к которым относится и Российская Федерация. Современная площадь покрытых лесом земель России равна 776 млн. га, что составляет около 45% от всей территории страны. Заготавливаемая в лесах древесина является важным сырьем для различных отраслей промышленности и заметной экспортной статьёй. Недревесная лесная продукция до сих пор является жизненной основой для части населения страны. Рекреационное значение лесов в России невозможно переоценить.

Система лесопользования и лесопользования в России складывалась веками, в тесной связи со становлением и развитием форм государственного управления. Уже в 1798 г. был учрежден Лесной департамент, в ведение которого были переданы все леса империи «кроме одних помещичьих». К концу XIX столетия в стране получила признание концепция устойчивого лесопользования, что выразилось в принятии Лесоохранительного закона (1888), который предписывал необходимость охраны лесов и запрещал массовые рубки в большинстве малолесных губерний. После 1917 г. формы управления лесным хозяйством менялись более 20 раз, но государственное управление лесами постоянно сохранялось. К сожалению, идеи устойчивого лесопользования во времена Гражданской войны, последующего периода восстановления экономики страны, индустриализации и Отечественной войны были во многом забыты, а доминирующей была признана сырьевая функция лесов. Отголоски такого подхода сохраняются и в существующей ныне системе управления и инвентаризации лесов.

Во второй половине XX в. понимание многообразия функций лесов и необходимости бережного отношения к ним стало укреплять свои позиции во всем мире. На Конференции ООН по окружающей среде и развитию, прошедшей в 1992 г., были приняты «Принципы лесоводства», ставящие целью содействие «рациональному использованию, сохранению и развитию лесов и реализации их многоцелевых и взаимодополняющих функций». На той же конференции была принята Рамочная конвенция ООН по изменению климата, в которой признавалось воздействие лесов и лесного хозяйства на баланс парниковых газов атмосферы. Таким образом, в лесном хозяйстве появилась еще одна доминанта, связанная с сохранением и увеличением углеродного пула лесов.

Киотский протокол (1997) к РКИК привнес экономический аспект в оценку углеродной функции лесного покрова, но одновременно ограничил учет этой функции рамками строго определенных видов деятельности. А именно, он требует учета изменений в запасах углерода в результате деятельности по лесовосстановлению, лесоразведению и сведению лесов (обезлесиванию), а также предусматривает возможность учета вклада в углеродный баланс деятельности по лесопользованию. По существу, речь идет об учете только тех

изменений в запасах углерода и потоках парниковых газов, которые непосредственно связаны с хозяйственной деятельностью в лесах. Ниже представлен анализ влияния Киотского протокола (а также возможных последующих соглашений, использующих экономические механизмы для регуляции баланса парниковых газов) на развитие лесов России.

Оценку современного бюджета углерода лесов России можно осуществить с использованием материалов государственных учетов лесов. Эти материалы содержат информацию по площадям и объемным запасам древесины в насаждениях лесобразующих пород, что дает возможность осуществить точный расчет пула углерода в фитомассе способом конверсии (Исаев и др., 1993, 1995, Уткин и др., 2001, Замолодчиков, 2003). По отношению к лесам, находящимся в ведении Федерального агентства лесного хозяйства (около 92% от площади всех лесов РФ), государственные учеты лесов с 1998 г. проводятся ежегодно. Получив значения запаса углерода в фитомассе лесов за определенные годы, по их разности можно оценить баланс углерода.

Итоговые значения баланса углерода за период 1998-2005 гг. представлены на рис. 1. Полученные результаты свидетельствуют, что далеко не все годы пул углерода фитомассы лесов России был стоком углерода. Отрицательные изменения запаса фитомассы наблюдались в 1998 и 2000 г., причем в обоих случаях на фоне увеличивающихся площадей лесных земель. Одним из объяснений такого поведения может быть влияние пожаров. Так, в 1998 г. зарегистрирован максимум пожаров на охраняемой части лесного фонда РФ (Замолодчиков и др., 2005). Выход из состава покрытых лесом земель сгоревших спелых насаждений с большим средним запасом углерода не был компенсирован входом в него молодняков с большей площадью, но с существенно меньшими средними запасами углерода.

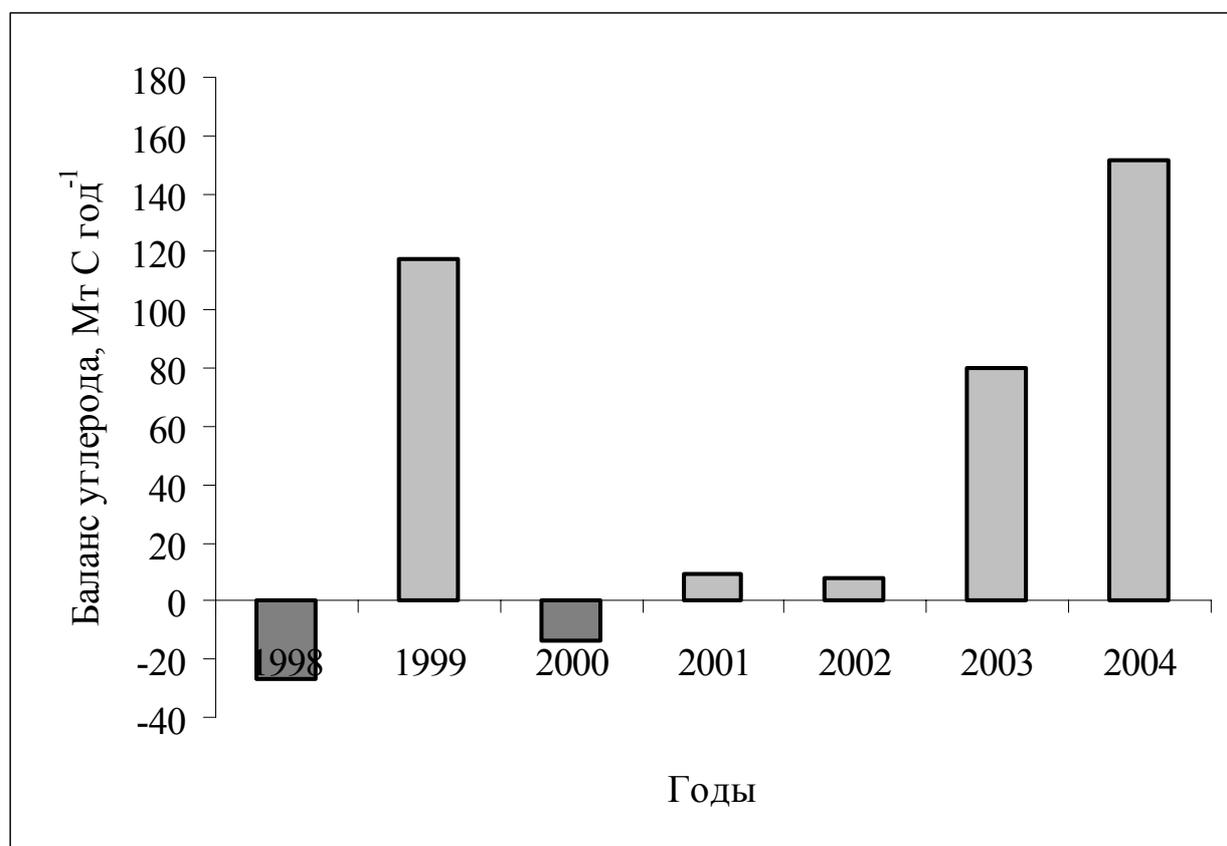


Рис. 1. Углеродный баланс по пулу фитомассы за 1998-2004 гг. в лесах, находящихся в ведении Федерального агентства лесного хозяйства

Средняя величина углеродного баланса по пулу фитомассы для периода 1998-2004 гг. составляет 46 млн. т С год⁻¹, являясь, таким образом, стоком углерода за указанный период. Установленная Марракешскими соглашениями (Доклад конференции..., 2001а, 2001б) квота Российской Федерации по лесоуправлению на первый период действия Киотского протокола составляет 33 млн. т С. Следовательно, только лишь управление лесами Рослесхоза способно «перекрыть» эту квоту при том условии, конечно, что существующие тенденции в изменении пула углерода фитомассы будут сохраняться.

Среднегодовая величина стока углерода в фитомассу лесов России (46 млн. т С год⁻¹) определяется не столько целенаправленной деятельностью по повышению запаса лесного углерода, сколько изменениями лесного хозяйства в последние десятилетия. Обширные вырубki 70-80-х годов создали в современном лесном фонде РФ обширные площади растущих насаждений, а двукратное падение заготовок древесины к середине 90-х годов (рис. 2) обеспечило меньшую скорость расходования накопленного пула углерода.

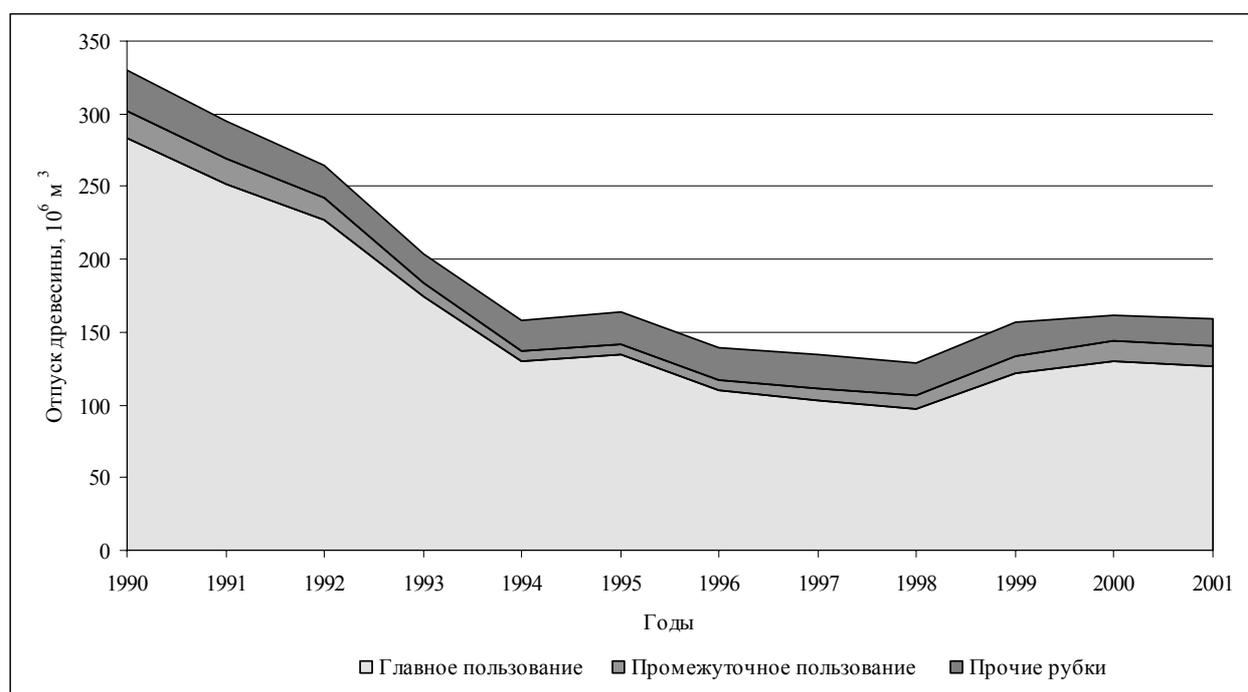


Рис. 2. Динамика размеров заготовки древесины в Российской Федерации за 1990-2001 гг.

Каковы же наиболее вероятные сценарии будущего изменения бюджета углерода лесов России и влияния использования экономических механизмов Киотского протокола и пост-Киотских соглашений? Для ответа на поставленный вопрос сначала необходимо охарактеризовать вероятные тренды в лесном хозяйстве России и тем самым определить базовую линию бюджета углерода в лесах. Оценку дополнительного поглощения углерода в результате действия экономических механизмов регуляции баланса парниковых газов следует вести по отношению к найденной базовой линии. Отметим, что на российское лесное хозяйство будут влиять глобальные рынки товарной древесины и квот на выбросы парниковых газов. Следовательно, анализ изменений бюджета углерода лесов должен учитывать влияние глобальных рынков.

Количественный учет всех указанных процессов оказывается возможным в глобальной модели лесопользования. Эта модель, охарактеризованная в работах (Sedjo, Lyon, 1990; Sohngen, Mendelsohn, 2003), была модифицирована для более детального отражения специфики лесного хозяйства России (Замолотчиков и др., 2005). Модель позволяет имитировать динамику стоимости деловой древесины, региональных величин заготовки

леса, интенсивность лесоуправления, запасов древесины, надземных и подземных запасов углерода. Расчет перечисленных переменных осуществляется для 230 территориальных подразделений, из которых 108 приходится на Россию. Территориальные подразделения России дополнительно охарактеризованы по степени доступности лесов. Предполагается, что доступные леса используются в оптимальном цикле ротации. В недоступных лесах заготовки древесины не проводятся. Малодоступными лесами условно названы те, которые в процессе модельной имитации переводятся из категории доступных в недоступные. Недоступные леса начинают осваиваться в том случае, если стоимость заготавливаемой древесины превышает предельные затраты освоения. Для оценки величин площадей лесохозяйственных подразделений, а также скорости изменения запасов по мере роста насаждений была использована информация государственного учета лесов по состоянию на 1.01.2003 г. (Лесной фонд..., 2004). Модельный расчет осуществлен для 100-летнего периода.

Принятый в модели базовый сценарий предполагает, что мировые заготовки древесины будут медленно возрастать от 1,6 млрд. м³ год⁻¹ до 2,0 млрд. м³ год⁻¹ в конце столетия. В течение предыдущих 30 лет мировые заготовки деловой древесины оставались на относительно постоянном уровне около 1,5 млрд. м³.

Согласно результатам моделирования, в России объем заготовок деловой древесины будет в основном снижаться (рис. 3). В первой половине XXI в. лесозаготовки сократятся в доступных лесах, однако в недоступных лесах объем заготовок несколько возрастет. Сокращение заготовок деловой древесины в доступных лесах произойдет по мере того, как спелые насаждения будут вырублены, а возрастная структура лесов сместится в сторону молодых насаждений. Увеличение заготовок леса в недоступных лесах будет определяться ростом глобальных цен на древесину. Отметим, что в модели рассматриваются изменения запасов углерода, обеспечиваемые естественным ростом лесных насаждений и потерями только лишь за счет заготовок древесины. Предполагается, что потери углерода, обусловленные другими причинами (например, лесными пожарами), полностью компенсируются приростом древесины после нарушающего воздействия и, таким образом, влияние этих нарушений оказывается нулевым в расчете на столетие.

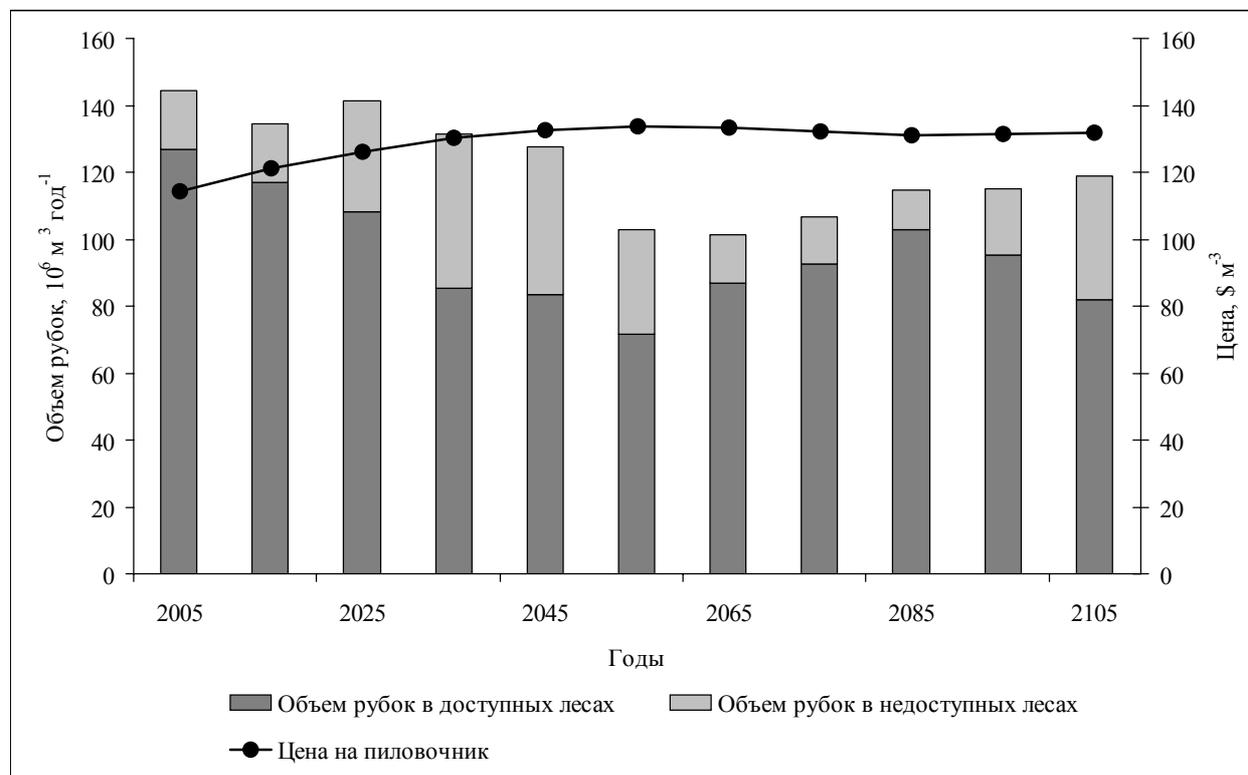


Рис. 3. Динамика цены на древесину и объема лесозаготовок в России при базовом сценарии

Модельная оценка балансового потока С из атмосферы в леса России (рис. 4) для 2005-2015 гг. составляет 118 млн. т С год⁻¹ (сток углерода). В течение следующих 30 лет поток уменьшается и становится отрицательным (источник эмиссии углерода) к 2035 г. К этому времени потери углерода с лесозаготовками начинают превышать его прирост, а заготовки древесины в недоступных лесах достигают своей максимальной величины. Анализ базового сценария приводит к выводу, что современный сток углерода в леса РФ сильно сократится через 15-20 лет, а затем в течение не менее двух десятилетий леса будут источником углерода.

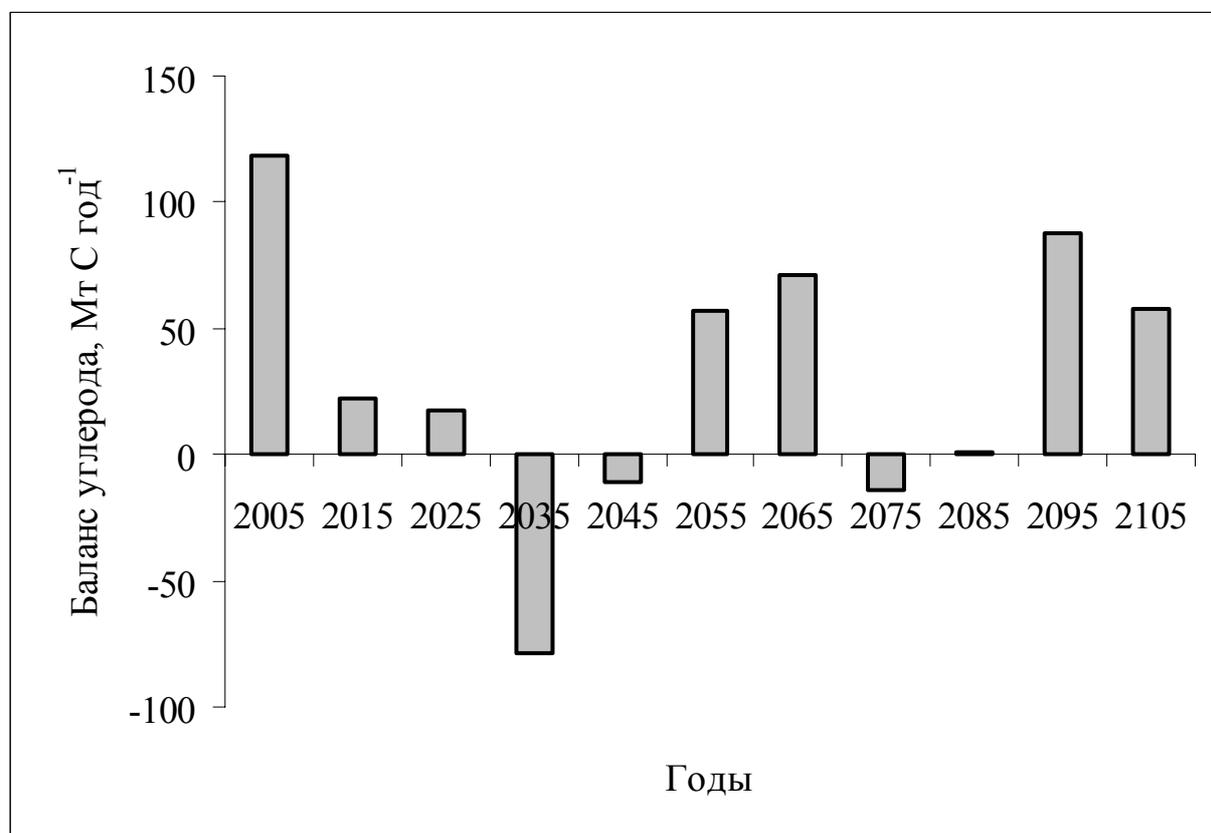


Рис. 4. Изменения баланса углерода в лесах России при базовом сценарии

Проведем модельную оценку суммарного влияния экономических механизмов, связанных с введением цены на поглощенный углерод. В модельном анализе используется интервал цены углерода от \$5 до \$800 за т С. При этом модель учитывает несколько возможных видов деятельности по усилению поглощения углерода, а именно: 1) увеличение площади лесных земель за счет нелесных (в том числе сельскохозяйственных); 2) интенсификацию лесовосстановления за счет посадки лесных культур или содействия естественному возобновлению; 3) увеличение периода ротации в доступных лесах; 4) запрещение заготовок древесины в тех недоступных лесах, которые могут быть использованы согласно базовому сценарию.

Изменения общего запаса углерода по сравнению с базовой линией представлены на рис. 5. При цене углерода от \$5-20 за т С к 2105 г. будут накоплены дополнительные 3-5 млрд. т С, при этом площадь лесов увеличится на 2-10 млн. га. При цене углерода от \$50-200 за т С к 2105 г. общий запас углерода повысится на 8-20 млрд. т С, а площадь лесов – на 30-125 млн. га. Для самой высокой цены углерода (\$500-800 за т С) те же показатели будут равны соответственно 41-48 млрд. т С и 250-270 млн. га. Таким образом, леса России обладают огромным потенциалом по реализации проектов по усилению поглощения углерода. Максимум годового дополнительного увеличения углеродного пула достигается по прошествии 15-30 лет, что соответствует оценкам, полученным для лесов многих других

регионов мира. При сценарии с низкой стоимостью углерода (\$5-10 за т С) максимум годовичного увеличения пула достигается после 2050 г.

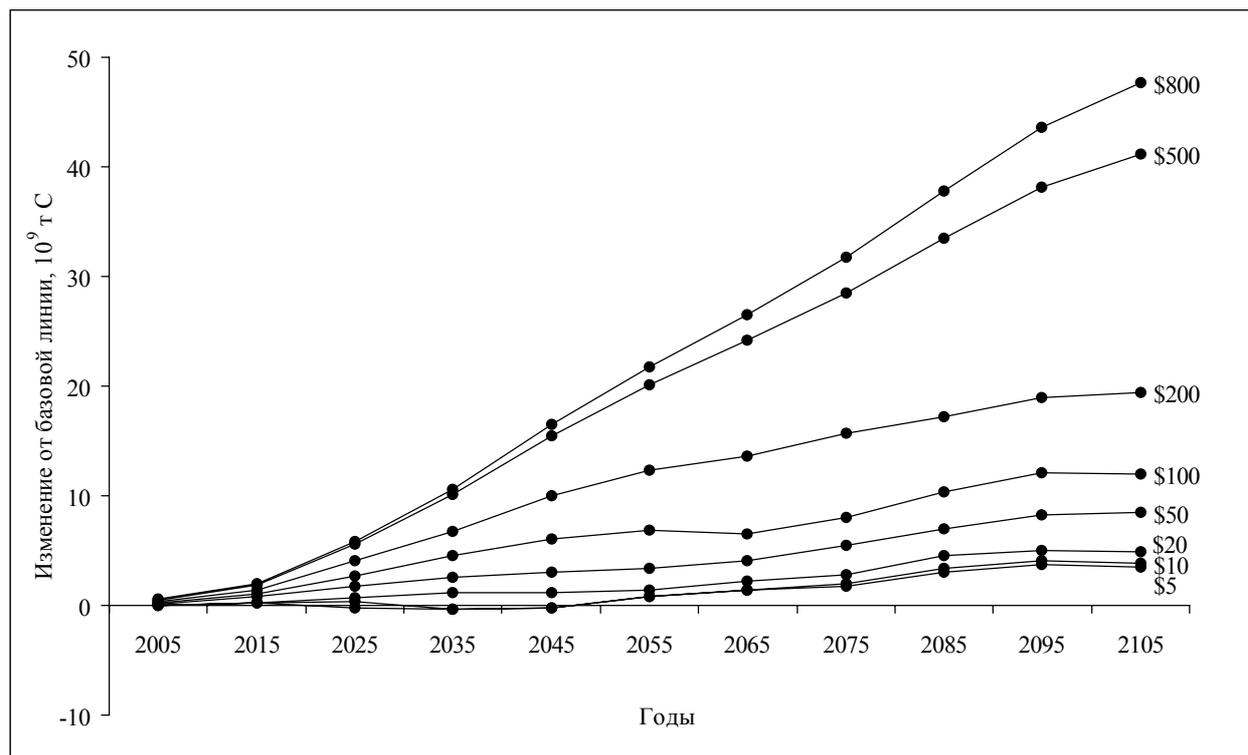


Рис.5. Прогнозная динамика запасов углерода, дополнительно поглощенного лесами России при различных ценах на тонну углерода

Одним из важных экономических последствий высоких цен на углерод может стать сдерживание объемов заготовок древесины. Модельный анализ показывает (рис. 6), что данный эффект оказывается сравнительно краткосрочным. Стремление сохранить запас углерода в фитомассе лесов приводит к немедленному снижению объемов заготовок по сравнению с базовым уровнем, однако по прошествии 20-30 лет они уже превышают базовый сценарий. Так, при интервале цен на углерод \$100-800 за т С, уровень заготовок в первые годы составит 45-75% от базового сценария, но к концу столетия превысит его на 50-80%. Этот, на первый взгляд парадоксальный результат моделирования, связан с увеличением площади лесных земель за счет конверсии нелесных, что позволяет по прошествии некоторого времени увеличить объем заготовок древесины без существенных потерь углеродного пула фитомассы. Как уже отмечалось выше, модельный анализ включает оценку конверсии нелесных земель (включая часть земель сельскохозяйственного назначения) в лесные. Лесоразведение, осуществляемое на таких землях, обеспечивает около 60% дополнительного запаса углерода. Следовательно, результаты моделирования характеризуют не только эффекты лесопользования, но и возможного изменения характера землепользования в России. Из мер, относимых к собственно лесопользованию, модель учитывает ускорение лесовосстановления, увеличение периода ротации и запрещение рубок на части лесных площадей. При этом модель не учитывает влияние пожаров и возможности увеличения запаса углерода в лесах за счет усиления борьбы с пожарами.

Представляется необходимым более детально охарактеризовать углеродные эффекты различных видов деятельности по лесопользованию, обратив в первую очередь внимание на те из них, которые представляются наиболее действенными для условий России. Перечень этих видов деятельности включает: 1) усиление охраны лесов от пожаров; 2) ускорение лесовосстановления на не покрытых лесом площадях; 3) уход за растущими насаждениями; 4) усиление борьбы с незаконными рубками. Рассмотрим подробнее потенциальный углеродный эффект каждого из этих видов деятельности, используя при этом принцип

дополнительности (то есть оценку углеродного эффекта за вычетом базовой линии, определяемой по текущему уровню данного вида деятельности). Оценки базовых уровней по различным видам деятельности детально охарактеризованы в работе (Замолодчиков и др., 2005б).

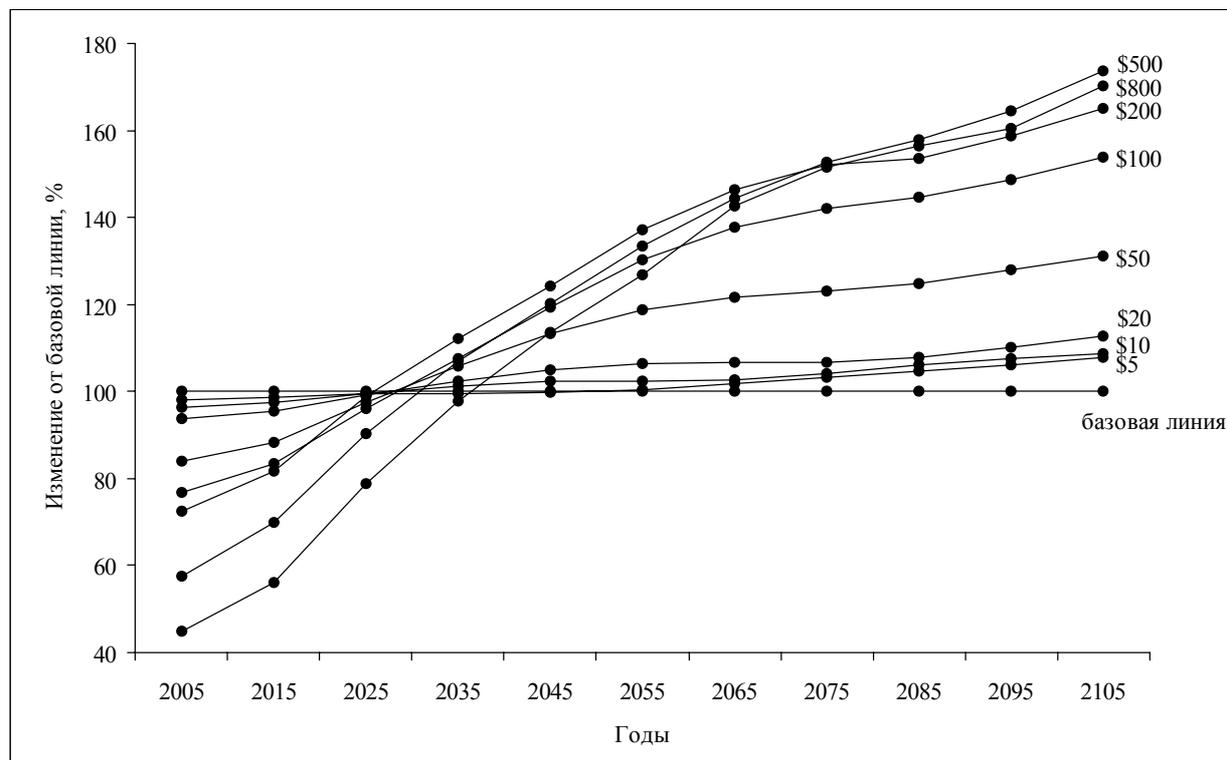


Рис. 6. Процентные изменения объемов заготовок древесины при различных ценах на тонну углерода

Усиление охраны лесов от пожаров. Лесные пожары существенно варьируют от года к году по площади и количеству в зависимости от погодных условий года. Среднегодовые эмиссии углерода от пожаров (с учетом послепожарной гибели насаждений) составляют не менее 25 млн. т С. Интенсивность пожаров существенно зависит от уровня охраны лесов (наличия техники, штатов, летного времени и т. д.). Во второй половине 90-х годов доля пройденной огнем площади увеличилась на 70% по сравнению с первой половиной в основном за счет сокращения финансирования лесоохраны. Таким образом, восстановление функционирования этой службы в объеме начала 90-х годов позволит сократить пожарные эмиссии в среднем на 10 млн. т С в год, что выразится в соответствующем росте запаса углерода в лесах. Наибольшие площади пожаров отмечаются в Сибирском и Дальневосточных федеральных округах, именно там усиление охраны лесов от пожаров даст наибольший углеродный эффект.

Ускорение лесовосстановления на не покрытых лесом площадях. В соответствии с принципом дополнительности, углеродный эффект имеет не вся деятельность по лесовосстановлению, а лишь та, которая приводит к повышению запаса углерода по сравнению с базовым уровнем естественного лесовосстановления. Углеродный эффект лесовосстановления складывается из уменьшения сроков лесовосстановления (содействие естественному возобновлению) и создания лесов там, где естественное возобновление леса невозможно (лесные культуры). Для мер содействия углеродный эффект должен оцениваться за вычетом базового уровня естественного лесовосстановления. В лесном фонде России по состоянию на 2003 год присутствовало 9,3 млн. га земель, нуждающихся в мерах содействия, и 1,8 млн. га для создания лесных культур. Углеродный эффект проведения мер зависит от темпов освоения этих площадей. Современный уровень оказания мер содействия составляет 0,7 млн. га в год, а создания лесных культур – 0,26 млн.

га в год. Увеличение этих темпов в 2 раза приведет через 5 лет к увеличению поглощения углерода на 3,5 млн. т С в год, причем в дальнейшем дополнительное поглощение углерода будет повышаться. Наибольшие площади для осуществления мер так же сосредоточены в Сибирском и Дальневосточных округах, что в основном определяется гибелью лесов под влиянием пожаров. Заметим, что к категории доступных отнесено всего лишь 0,9 млн. га площадей, нуждающихся в мерах содействия, и 0,7 млн. га лесокультурного фонда. Значительная часть не покрытых лесом площадей, в первую очередь гарей, расположена в труднодоступных районах, что существенно затрудняет реализацию потенциала лесовосстановления.

Уход за растущими насаждениями. Управление запасом растущих насаждений осуществляется при помощи рубок ухода, прореживаний и прочисток. Уменьшение густоты и изменение породного состава приводит к более быстрому развитию оставшихся деревьев. В настоящее время рубки ухода, прореживания и прочистки проводятся на 0,89 млн. га в год. Увеличение годовых темпов проведения рубок ухода, прореживаний и прочисток в 2 раза выразится в увеличении поглощения углерода на 1 млн. т С в год (с учетом изъятия углерода во время рубок ухода). При полном охвате всех молодых насаждений России годовые темпы проведения рубок ухода, прореживаний и прочисток могут быть повышены до 10 млн. га, что приведет к увеличению поглощения углерода на 12 млн. т С в год. Эти меры следует в первую очередь применять в регионах с большой долей молодых насаждений (Приволжский, Центральный и Северо-Западный федеральные округа).

Усиление борьбы с незаконными рубками. При отсутствии учета запасов углерода в продуктах деревообработки любые виды рубок рассматриваются как прямые эмиссии углерода из лесов. Поэтому борьба с незаконными рубками является деятельностью по сохранению запаса углерода в лесах. Оценки доли незаконно заготовленной древесины существенно различаются и составляют от 5% по оценкам Рослесхоза (Рощупкин, 2004) до 20-30% по оценкам неправительственных организаций. При доле незаконных рубок, равной 5%, они приводят к изъятию из лесов России около 3 млн. т С в год. Таким образом, потенциальный углеродный эффект усиления борьбы с незаконными рубками оценивается не менее чем в 3 млн. т С в год. Наиболее эффективны эти меры в ряде приграничных регионов России (Республика Карелия, Ленинградская, Псковская, Новгородская, Амурская, Читинская области, Хабаровский и Приморский края).

Рассмотренный перечень видов деятельности по лесопромышленности не является исчерпывающим. В мировом опыте дополнительно используются такие виды деятельности, как увеличение периода ротационного цикла, реконструкция существующих насаждений, удобрение растущих насаждений, охрана от насекомых-вредителей, мелиорация и так далее. По отношению к лесам России они будут иметь меньшую углеродную эффективность, чем рассмотренные, что определяется сложившейся структурой и методами ведения лесного хозяйства России.

Как модельный анализ влияния экономических механизмов, направленных на усиление поглощения углерода, так и детальное рассмотрение комплекса наиболее действенных мер по повышению углеродного эффекта лесопромышленности приводят к выводу, что решение задачи увеличения углеродного пула в лесах не находится в противоречии с принципами устойчивого развития лесного хозяйства. Более того, решение таких злободневных проблем развития лесного сектора, как лесные пожары и нелегальные рубки, одновременно приводит и к увеличению пула углерода в лесах. Поэтому представляется крайне привлекательным использование экономических механизмов Киотского протокола и последующих соглашений для решения этих и других проблем лесного хозяйства. При этом совсем не обязательно рассчитывать исключительно на международную торговлю квотами или проекты совместного осуществления. Рациональным представляется осуществление национальных мер по усилению поглощения углерода в лесах, за счет чего можно

существенно увеличить объем квот на выбросы для энергетики, промышленности и транспорта. Такая задача может стать вполне актуальной уже ко второму периоду действия Киотского протокола в случае реализации планов, установленных современным политическим руководством Российской Федерации. Подчеркнем, что меры по усилению поглощения углерода лесами (за исключением борьбы с пожарами и нелегальными рубками) не приводят к немедленной отдаче. Максимум поглощения достигается через 15-30 лет после осуществления мер по лесовосстановлению, лесоразведению или уходу за лесом. Следовательно, стоит приступить к осуществлению таких мер уже сейчас.

Единственным противоречием принципов устойчивого развития лесного хозяйства и введения рыночных механизмов регулирования поглощения углерода является сильное снижение объема заготовок древесины при высоких ценах на тонну углерода. Сохранение и увеличение пула углерода в лесах в этом случае оказывается более выгодным, чем сырьевое лесопользование и реализация товарной древесины. Однако этот эффект оказывается сравнительно краткосрочным, в долгосрочной же перспективе и при высоких ценах на тонну углерода прогнозируется рост заготовок древесины.

Литература

1. Доклад конференции сторон о работе ее седьмой сессии, состоявшейся в Марракеше 29 октября – 10 ноября 2001 года. Добавление. Часть вторая: меры, принятые конференцией сторон. Т. 1. ООН, 2001. 86 с.
2. Доклад конференции сторон о работе ее седьмой сессии, состоявшейся в Марракеше 29 октября – 10 ноября 2001 года. Добавление. Часть вторая: меры, принятые конференцией сторон. Т. 2. ООН, 2001. 101 с.
3. Замолодчиков Д.Г., Уткин А.И., Честных О.В. Коэффициенты конверсии запасов насаждений в фитомассу основных лесобразующих пород России // Лесная таксация и лесостроительство. 2003. Вып. 1(32). С. 119-127.
4. Замолодчиков Д.Г., Коровин Г.Н., Уткин А.И., Честных О.В., Сонген Б. Углерод в лесном фонде и сельскохозяйственных угодьях России. М.: КМК, 2005. 200 с.
5. Исаев А.С., Коровин Г.Н., Уткин А.И., Пряжников А.А., Замолодчиков Д.Г. Оценка запасов и годовичного депонирования углерода в фитомассе лесных экосистем России // Лесоведение. 1993. № 5. С. 3-10.
6. Исаев А.С., Коровин Г.Н., Сухих В.И., Титов С.П., Уткин А.И., Голуб А.А., Замолодчиков Д.Г., Пряжников А.А. Экологические проблемы поглощения углекислого газа посредством лесовосстановления и лесоразведения в России. М.: Центр экологической политики, 1995. 156 с.
7. Киотский протокол к рамочной конвенции Организации Объединенных наций об изменении климата. Официальный русский перевод. ООН, 1997. 27 с.
8. Лесной фонд России (по учету на 1 января 2003 года). М.: ВНИИЦ лесресурс, 2004. 633 с.
9. Рамочная конвенция ООН об изменении климата. Официальный русский перевод. ООН, 1992. 30 с.
10. Рошупкин В.П. Сообщение «О мерах по предотвращению незаконных рубок и нелегального оборота древесины в России» Женева, Швейцария, 6 октября 2004 г.
11. Уткин А.И., Замолодчиков Д.Г., Честных О.В., Коровин Г.Н., Зукерт Н.В. Леса России как резервуар органического углерода биосферы // Лесоведение. 2001. № 5. С. 8-23.
12. Sedjo R.A., Lyon K.S. The Long Term Adequacy of the World Timber Supply. Washington: Resources For the Future, 1990. 230 p.
13. Sohngen B., Mendelsohn R. An Optimal Control Model of Forest Carbon Sequestration // American Journal of Agricultural Economics. 2003. V. 85, No 2. P. 448-457.

ЗАКОНОДАТЕЛЬНОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ РЕАЛИЗАЦИИ КИОТСКОГО ПРОТОКОЛА И ФОРМИРОВАНИЕ РЫНКА УГЛЕРОДНЫХ КВОТ В РОССИИ И ЗАРУБЕЖНЫЙ ОПЫТ

Введение

После ратификации Россией Киотского протокола к Рамочной конвенции Организации Объединенных Наций об изменении климата и его вступления в силу в феврале 2005 года встал вопрос об обеспечении возможности российским компаниям участвовать в рыночных механизмах Протокола, иначе говоря, проводить операции с новым объектом оборота, введенным Киотским протоколом, - квотами на выбросы парниковых газов (ПГ), - а также о правах и обязанностях, связанных с такими операциями.

При этом перед российским законодателем встала сложная задача: сформировать правовые основы для такого оборота. Вполне естественное отсутствие в российском законодательстве¹ норм, которые бы в полной мере регулировали порядок реализации Киотских механизмов, в том числе, проекты совместного осуществления, механизм чистого развития и торговля квотами на выбросы, обусловило и отсутствие правовой базы для регулирования отношений, связанных с квотами, как неременной составляющей Киотских механизмов.

Каким образом такие ключевые вопросы регулирования, как порядок реализации механизмов Киотского протокола и осуществления операций в рамках таких механизмов, правовой статус квот, права и обязанности сторон, осуществляющих операции с квотами, и ряд иных, будут закреплены актами компетентных органов, от этого и будет зависеть реализация в России механизмов Киотского протокола и формирование устойчивого российского рынка квот.

Раздел 1. Законодательное регулирование реализации механизмов Киотского протокола в России

Существующая нормативная база

В настоящий момент в России существуют следующие блоки законодательного регулирования, которые посвящены регулированию вопросов, связанных с реализацией в России Киотского протокола и формирования рынка квот:

1) Конституция Российской Федерации

Конституция России, конечно же, не содержит регулирования непосредственно посвященного реализации механизмов Киотского протокола в России и определению статуса квот и/или операций с ними, но закрепляет основные вопросы компетенции государственных органов, прав и обязанностей государства и частных лиц как в сфере экологических, так и экономических отношений, а равно в иных сферах.

2) Федеральные конституционные законы

Принятые на настоящий момент федеральные конституционные законы Российской Федерации также не содержат прямого регулирования вопросов формирования в России рынка квот. Тем не менее, положения этих законов закрепляют и детализируют компетенцию органов власти, в сферах, смежных с имплементацией Киотского протокола в

¹ В данном тексте термин «законодательство» и его производные включают не только федеральные законы, но и акты федеральных органов исполнительной власти и иные нормативно-правовые акты, принятые уполномоченными органами в рамках своей компетенции.

России и определения всех связанных с этим вопросов, а также регулирующие ряд иных вопросов непосредственно связанных с реализацией Киотского протокола в России².

3) Международные договоры Российской Федерации

Согласно Конституции России (ст. 15 Конституции), положения международных договоров Российской Федерации являются составной частью правовой системы России и имеют преимущественную силу над законодательными положениями.

Киотский протокол является одним из таких международных договоров России и содержит соответствующие основы формирования в России рынка квот, а также общие положения об операциях, совершаемых с квотами в рамках тех или иных механизмов.

Тем не менее, Киотский протокол не содержит исчерпывающего регулирования соответствующих вопросов. Такое регулирование должно возникать, и возникает, в рамках законодательных систем каждого конкретного государства с тем, чтобы быть его органической составляющей, а не искусственно привнесенным и, тем самым, фактически не реализуемым элементом регулирования.

4) Федеральные законы Российской Федерации

Существующие на настоящий момент федеральные законы Российской Федерации, даже те, которые, казалось бы, регулируют схожие отношения, что и Киотский протокол³, тем не менее, не содержат правовой основы для реализации конкретных механизмов Киотского протокола. Более того, такие законы не могут рассматриваться в качестве нормативной базы для регулирования правового положения квот и правил их оборота.

Федеральные законы, регулирующие хозяйственный оборот⁴, могут быть применены к отношениям, возникающим в связи и по поводу реализации Киотского протокола, вообще, и операций с квотами, в частности. Тем не менее, соответствующие федеральные законы предлагают специфическое регулирование для конкретных видов объектов оборота (например, для вещей, прав, или ценных бумаг). Таким образом, для целей экономически обоснованного и юридически грамотного применения соответствующих федеральных законов, необходимо дать четкую классификацию юридического статуса квот как объекта оборота, введенного Киотским протоколом.

5) Подзаконные акты

Принятые еще в девяностые годы подзаконные нормативные акты, регулирующие отношения в сфере охраны окружающей среды, нормирования выбросов, и иные, несомненно направлены на создание благоприятной экологической обстановки, чем схожи по своей сути с Киотским протоколом. Тем не менее, данные нормативные акты не содержат положений, которые могли бы использоваться для целей Киотского протокола, в том числе, для реализации сторонами механизмов, заложенных в Киотском протоколе, а равно быть основой для формирования экономических отношений между участниками реализации таких механизмов.

Таким образом, на настоящий момент в России отсутствует достаточное нормативное регулирование двух основных вопросов, имеющих ключевое значение для целей формирования рынка квот в Российской Федерации, а также порядка и процедур осуществления операций с ними: а) правила реализации механизмов Киотского протокола и б) определение статуса квот, вводимых в связи с реализацией механизмов Киотского

² Например, Федеральный конституционный закон «О Правительстве Российской Федерации».

³ Например, Федеральный закон «Об охране окружающей среды», Федеральный закон «Об охране атмосферного воздуха»

⁴ Например, Гражданский кодекс Российской Федерации, Налоговый кодекс Российской Федерации, Закон «О залоге», и ряд иных

протокола, которое должно в полной мере коррелировать с такими правилами реализации соответствующих механизмов.

В связи с этим, должна быть создана дополнительная законодательная база, достаточная для разрешения соответствующих ключевых вопросов.

Правовая природа квот

В рамках такого нового регулирования основной вопрос, который должен быть урегулирован, – вопрос о правовой природе квот.

В настоящее время, когда отсутствует четкое регулирование данного вопроса как на международном уровне, так и на уровне Российской Федерации, отсутствует, могут быть использованы следующие варианты толкования и закрепления правовой природы квот:

а) Имущественное право

Решение вопроса об определении правовой природы квот в качестве имущественного права представляется неоднозначным. Это обусловлено хотя бы отсутствием у квоты основного признака имущественного права, то есть прав на какое-то имущество. Тем не менее, передача и само существование квот довольно сходны с теми, что установлены законодательством Российской Федерации в отношении обычных имущественных прав, статус которых во многом урегулирован в рамках гражданского права. Тем не менее, необходимо помнить, что из-за особенностей квот, представляющих собой инструменты регулирования, принадлежащие государству, вопросы административного права также играют важную роль. Эти вопросы необходимо полностью прояснить в соответствующих дополнениях к действующему законодательству, если будет принято решение об использовании данного варианта определения природы квот. В противном случае, в законодательстве может появиться институт, чужеродный российской правовой системе, что неизбежно вызовет многочисленные трудности в правоприменительной деятельности.

б) Лицензия (разрешение на выбросы)

Лицензия или разрешение является административным инструментом индивидуального характера, выдаваемым конкретному участнику торговли, продажа которого запрещена. По общему правилу, лицензии в Российской Федерации являются административным разрешением, выдаваемым конкретному лицу, при этом передача такого разрешения таким лицом по собственному усмотрению другой стороне не возможна. Кроме того, данный подход к правовой природе квот создает правовую конструкцию, не известную действующему законодательству Российской Федерации, а также традиционно существующей в России правовой доктрине, поскольку, с одной стороны, административное разрешение на выброс относится к сфере публичного права, а, с другой стороны, такое разрешение предполагается использовать в частноправовом порядке.

Вместе с тем, действующее законодательство об использовании природных ресурсов хотя и не предусматривает, но и не запрещает прямо «уступку» лицензии. В связи с этим представляется возможным установление различных механизмов такой уступки квот на уровне подзаконных актов.

в) Ценная бумага

Применение данного варианта правовой природы квоты вполне возможно в Российской Федерации, однако создание механизма торговли квотами с использованием данного варианта осложняется необходимостью принятия ряда дополнений/изменений в действующее законодательство Российской Федерации (на уровне федеральных законов). Кроме того, характеристика квоты как ценной бумаги говорит лишь о форме существования квоты, но не дает объяснения их правовой природы.

Каждый из указанных выше вариантов обладает особой, присущей лишь ему одному спецификой правового регулирования. Права и обязанности сторон, осуществляющих операции с квотами, будучи похожими в каких-то ключевых вопросах, тем не менее будут иметь особое регулирование для целей конкретной операции (например, при уступке или залоге квот).

С учетом российской специфики оптимальным вариантом регулирования представляется закрепление статуса квот в качестве имущественного права. В данном случае можно будет с уверенностью говорить о наличии в Российской Федерации общих норм, которые бы распространялись и регулировали оборот квот, с той долей специфики (как например, порядок и правила резервирования квот, аннулирование квот и ряд иных вопросов), которая, несомненно, должна была бы найти свое отражение в соответствующих нормативных актах в силу особого статуса этого имущества.

Компетентные органы

Создание дополнительной нормативной базы, посвященной регулированию правового статуса квот и реализации механизмов Киотского протокола, может осуществляться на различных уровнях нормативно-правового регулирования:

- 1) в рамках федеральных законов Российской Федерации и (при необходимости) подзаконных актов компетентных органов; или
- 2) в рамках подзаконных актов, принимаемых компетентными органами.

Если возможность нормативно правового регулирования порядка реализации механизмов Киотского протокола и закрепления правового статуса квот в рамках первого варианта не вызывает никаких сомнений, то возможность использования второго варианта реализации (а именно, в форме нормативно-правовых актов, принимаемых Правительством России) вызывает сомнения у некоторых исследователей.

Чтобы разрешить эти сомнения, необходимо определить, насколько рамки полномочий Правительства соответствуют стоящим перед ним задачам по формированию регулирования механизмов Киотского протокола и, в частности, правового статуса квот в Российской Федерации (далее – «Акты»):

1. Общие вопросы компетенции Правительства в связи с принятием Актов

1) Общие вопросы компетенции Правительства в связи с заключением Россией международных договоров

В связи с тем, что Российской Федерации на настоящий момент отсутствует законодательная база, направленная непосредственно на реализацию Киотского протокола и созданных им механизмов охраны окружающей среды, для целей определения вопроса о достаточности полномочий Правительства должны применяться общие правила, составляющие существующую правовую систему России.

В связи с отсутствием такого законодательного регулирования в настоящее время не имеется и каких-либо прямо закрепленных в Российской Федерации ограничений полномочий Правительства по принятию каких-либо правовых актов, направленных на реализацию положений Киотского протокола.

Более того, в соответствии с Конституцией России:

- a. международные договоры Российской Федерации, а следовательно, и Киотский протокол, являются частью ее правовой системы; а также
- b. а также в соответствии с Федеральным конституционным законом от 17 декабря 1997 г. № 2-ФКЗ «О Правительстве Российской Федерации» (далее – «**Закон о правительстве**») и Федеральным законом «О международных договорах

Российской Федерации» к полномочиям Правительства относится организация и обеспечение выполнения широкого круга нормативных актов Российской Федерации, в том числе ее международных договоров.

Поэтому принятие каких-либо правовых актов, направленных на установление порядка и правил по реализации механизмов, предусмотренных такими международными договорами Российской Федерации, является по своей сути формой организации исполнения соответствующих международных договоров, что полностью подпадает под полномочия Правительства Российской Федерации.

2) Киотский протокол и полномочия Правительства

Никакое положение Киотского протокола, как представляется, не может быть истолковано как ограничение полномочий Правительства.

Так, п.1 ст. 3 Киотского протокола содержит прямое указание на то, что стороны совместно или по отдельности обеспечивают, чтобы их совокупные антропогенные выбросы парниковых газов не превышали установленных для них количеств, рассчитанных в соответствии с правилами, содержащимися в Киотском протоколе. Анализ данного положения, в том числе, как оно сформулировано в английской версии Киотского протокола, позволяет сделать вывод о том, что таковое относится именно к количеству антропогенных выбросов, а не к перечню газов, составляющих такое количество, или к каким-либо иным институтам.

Таким образом, названная норма также не может рассматриваться как ограничение полномочий Правительства по участию в реализации соответствующих механизмов Киотского протокола и не может служить обоснованием принятия по соответствующим вопросам федеральных законов, а не нормативно-правовых актов Правительства.

3) Общие вопросы компетенции Правительства как высшего исполнительного органа

В соответствии со ст. 32 Федерального закона «О международных договорах» федеральные органы исполнительной власти, в компетенцию которых входят вопросы, регулируемые международными договорами Российской Федерации, обеспечивают выполнение обязательств Российской Федерации по договорам и осуществление прав Российской Федерации, вытекающих из этих договоров.

Согласно Конституции России и Закону о правительстве Правительство осуществляет исполнительную власть в России и, более того, является высшим исполнительным органом государственной власти.

В связи с этим, представляется, что в случае, если отсутствует четкое указание на то, в компетенцию каких именно органов исполнительной власти входят вопросы, регулируемые международными договорами Российской Федерации, как, например, это имеет место с Киотским протоколом, решение соответствующих вопросов входит в компетенцию Правительства. Таким образом, и обеспечение выполнения обязательств и осуществления прав Российской Федерации по таким международным договорам, в том числе в форме принятия соответствующих правовых актов, не выходит за рамки полномочий Правительства.

2. Частные вопросы компетенции Правительства в связи с принятием Актов

1) Компетенция Правительства по принятию актов в социальной и экономической сферах, а также в области охраны окружающей среды

Правовые акты, принимаемые Правительством во исполнение международных договоров Российской Федерации и выполнение налагаемых ими обязательств, в случае, если

последствия таких договоров носят социальный и экономический характер, сами по себе имеют характер актов, принимаемых в социальной и экономической сфере.

В соответствии со ст. 13 Закона о правительстве Правительство осуществляет регулирование в социальной и экономической сфере, а также в соответствии со ст. 18 названного закона, регулирование в области охраны окружающей среды. Такого рода регулирование в соответствии с Законом о правительстве может осуществляться в форме обеспечения проведения единой государственной политики в указанных сферах и областях.

Таким образом, представляется, что принятие Правительством каких-либо правовых актов в социальной и экономической сферах, а также в области охраны окружающей среды, независимо от того, осуществляется ли оно во исполнение каких-либо законов или международных договоров, или в отсутствие таковых, по общему правилу, не выходит за пределы компетенции Правительства.

2) Компетенция Правительства в области управления федеральным имуществом

В соответствии с Конституцией России в компетенцию Правительства входят полномочия по управлению федеральной собственностью. Аналогично полномочия в сфере управления федеральной собственностью отражены в Законе о правительстве.

Кроме того, необходимо учитывать, что иных нормативных актов, содержащих специальные правила или ограничения распоряжения имуществом в той форме, в какой оно урегулировано в статье 6 Киотского протокола, не имеется⁵.

Таким образом, принятие Правительством каких-либо актов, направленных на распоряжение федеральной собственностью, в отсутствие специального регулирования и запретов, в соответствии с действующим законодательством Российской Федерации не выходит за пределы полномочий Правительства.

В связи с вышеизложенным, можно сделать вывод о том, что принятие правовых актов, направленных на формирование регулирования механизмов Киотского протокола и, в частности, правового статуса квот в Российской Федерации, может быть отнесено к компетенции Правительства Российской Федерации и не выходит за рамки полномочий последнего.

Попытки обосновать необходимость регулирования соответствующих отношений исключительно в рамках федеральных законов безосновательны и базируются во многом на искусственном и необоснованном предании квотам характера ценных бумаг. Такой подход не основан на действующих международных договорах Российской Федерации, а также не соответствует теории права и законодательству России. Представляется, что такой подход направлен лишь на затягивание процесса имплементации в России Киотского протокола, а также может привести к невыполнению Россией принятых на себя международных обязательств.

Раздел 2. Зарубежный опыт правового регулирования механизмов Киотского протокола и торговли углеродными квотами

Обсуждая вопросы, связанные с введением в действие Киотского протокола, имеет смысл обратиться к опыту иностранных государств, ратифицировавших Протокол раньше России. Это особенно важно в связи с тем, что гармоничное сочетание национальных систем оборота квот, в конечном итоге, образует международный рынок квот.

⁵ Например, законодательство о приватизации государственного и муниципального имущества, предусматривающее ряд особенностей распоряжения имуществом Российской Федерации, не распространяется на отношения, возникающие в связи с реализацией ст. 6 Киотского протокола, в том числе в силу правовой природы и сути последних.

Ниже дан общий обзор законодательства стран, имеющих наиболее развитые национальные системы управления выбросами, включая торговлю квотами на выбросы ПГ.

Великобритания

Первая национальная система торговли правами на выбросы была создана именно в Великобритании, соответственно её опыт можно считать наиболее объемным. Среди первых актов, регулировавших вопросы борьбы с загрязнением воздуха были:

- Акт о предупреждении загрязнения и о контроле за загрязнением, 1999 года;
- Акт о качестве воздуха, 2000 года; и
- Акт о налоге на изменение климата, 2001 года.

Актом, непосредственно относящимся к национальной система торговли, является «Правила схемы торговли выбросами парниковых газов» (вступили в силу 21 апреля 2005 г.), которые достаточно подробно урегулировали права и обязанности участников, а также процедуры и порядок реализации национальной системы торговли выбросами (далее - «Схема»).

Необходимо отметить, что в английской системе торговли значительная роль отводится жесткому государственному регулированию и контролю. В Великобритании основными способами регулирования выбросов парниковых газов являются налог на изменение климата и заключение соглашений по осуществлению мер по предотвращению изменения климата (практика заключения таких соглашений начата в 2001 году).

Изначально участие в Схеме осуществляется энергетическими компаниями добровольно, в связи с тем, что правительство не намерено устанавливать дополнительные (к изменению климата) цели для других секторов экономики. Существует четыре типа участников в Схеме:

а) «Основные участники».

Основной деятельности этой группы участников являются финансовые стимулы. Последние предоставляются правительством организациям, согласившимся принять обязательство по сокращению выбросов на 5-летний период. Так, в марте 2002 года прошел аукцион «поощрительных» платежей, на котором организации принимали на себя обязательства сократить выбросы и обеспечить, объем сокращений равный тому, что будет достигнут за пять лет.

б) Участники, являющиеся стороной соглашений о предотвращении изменения климата.

Такие компании имеют право участвовать в торговле выбросами для выполнения своих обязательств, в качестве дополнительной возможности. Также они могут продавать выбросы сверх установленных лимитов.

в) «Торгующий участник».

Любое лицо может участвовать в торговле при условии открытия торгового счета в национальном реестре торговли выбросами.

д) «Групповые участники».

В данном случае соглашения о сокращении выбросов является многосторонним.

Вопрос о правах на выбросы четко не урегулирован в английском праве. То есть норм, непосредственно регулирующих, к примеру, право собственности владельца источника выбросов на квоты, полученные в результате сокращения выбросов, на сегодняшний день отсутствуют.

Объектом правоотношений в соответствии со Схемой, являются «разрешения». В соответствии с п.п. (3) п. «В1» Схемы, для её целей «разрешением» является единица счета реестра торговли выбросами, эквивалентная 1 тонне парникового газа и используемая для определения соответствия требованиям об ограничении выбросов.

Несмотря на указанное выше отсутствие регулирования права собственности на разрешения, положения Схемы позволяют сделать вывод о получении прав на сами разрешения. В пп. (2) п. «В1» указано, что в реестре торговли выбросами будут фиксироваться следующие операции с ними: распределение (передача разрешений государством), держание, передача, аннулирование, изъятие.

В соответствии с пп. (b) п. В10 в результате передачи разрешений меняется держание разрешения. Таким образом, речь не идет о праве собственности на разрешения. По крайней мере, о праве собственности тех, кому они передаются государством. Предположительно, разрешения передаются лишь во владение лица.

На сегодняшний день Схема претерпела изменения после принятия Директивы ЕС о торговле парниковыми выбросами. Результатом явилась имплементация директивы и соответствие английской системы аналогичным актам европейских стран.

Европейский Союз

В Европейском Союзе основополагающим актом, устанавливающим систему торговли разрешениями на выбросы парниковых газов, является Директива Европейского парламента и совета от 13.10.2003 № 2003/87/ЕС. Данная Директива является примерным нормативно-правовым актом для национальных систем торговли выбросами. Страны-участники Европейского союза осуществили имплементацию данной Директивы в рамках своих национальных законодательных систем, конкретизируя и детализируя её положения (в том числе, определяя вид прав на разрешения), а также устанавливая особенности порядка торговли в конкретной юрисдикции.

Отметим, что «разрешение», как объект торговли, в п. (a) ст. 3 Директивы ЕС определено как разрешение на выброс тонны химического вещества диоксида карбона (или иного его химического эквивалента) в течение определенного периода. Как и некоторые иные правовые вопросы, связанные с реализацией Киотского протокола (к примеру, вопросы о правовой природе данного разрешения), вопрос правового титула на разрешения, остаются не полностью определёнными Директивой ЕС.

В соответствии с п. 1 ст. 19 названного акта, каждая страна-участник организует национальные реестры разрешений. При этом, на счетах данных реестров должны фиксироваться:

- выпуск (в случае передачи разрешений государством);
- владение разрешениями;
- передача разрешений; и
- ликвидация разрешений.

Вероятно, расшифровка объема прав на владение разрешением (а именно, сам титул, на котором основано осуществление такого владения), оставлен на усмотрение законодательных органов стран-участниц во избежание чрезмерного вмешательства в национальные системы. Тем не менее, такой подход может нести в себе возможность различного толкования природы права на разрешения, что с очевидностью влечёт юридические риски.

Несмотря на комплексный характер Директивы ЕС, она является не единственным актом ЕС, регулирующим вопросы торговли квотами. Директива 2004/39/ЕС Европейского Парламента и Совета от 21.04.2004 «По рынкам финансовых инструментов» регулирует

вопросы инвестиционной деятельности, а также связанные с ней вопросы финансовой деятельности. В приложении I к этому акту перечислены услуги, виды деятельности и финансовые инструменты, на которые распространяется эта Директива. В соответствии с п. (10) секции «С», финансовым инструментом являются разрешения на выбросы. Дальнейших пояснений относительно данного вида финансовых инструментов Директива не содержит, однако, одно это упоминание значительно расширяет возможности рынка торговли выбросами, а также создает некую основу для определения правовой природы разрешений в качестве финансовой услуги.

Ниже будет показано, что Германия и Франция используют данную возможность в торговле квотами, и распространяют, в определённой части, на сделки в отношении квот законодательство о финансовых услугах.

Германия

Одним из первых законов в области охраны атмосферного воздуха Германии является Закон о защите от вредных воздействий на окружающую среду загрязнениями воздуха, шумами, вибрациями и сходными процессами от 14 апреля 1990.

Директива ЕС введена в действие актом «О торговле выбросами парниковых газов», принятым 8 июля 2004 г. (далее – «Акт о торговле»). Также актом, непосредственно регулирующим вопросы функционирования системы торговли квотами на выбросы, является акт «О распределении» (имеется в виду распределение разрешений на выбросы), принятый 9 августа 2004 г.

Отметим, что среди прочих рассмотренных национальных законодательных актов, немецкие отличаются четким регулированием и прозрачностью установленной системы.

Говоря о праве собственности в связи с квотами на выбросы, необходимо отметить, что в Германии существует две различные формы наделения правом на выбросы. Одно из них является непосредственно разрешением, близким российскому пониманию лицензии. Это разрешение является документом, устанавливающим, при каких обстоятельствах и условиях могут осуществляться выбросы конкретным источником. Передача такой лицензии может осуществляться исключительно одновременно с передачей прав на сам источник выбросов. Само же разрешение на выбросы парниковых газов определяет норму выбросов источника.

В соответствии с Актом о торговле, передача организациям разрешения на выбросы является результатом соответствующего соглашения. Формально, разрешение на выбросы – это право в субъективном смысле (*Berechtigung*). То есть это правомочия, которыми определенное лицо обладает по отношению к определенному предмету в целях удовлетворения своих интересов. Тем не менее, четко не определено, распространяется ли на разрешения общее законодательство об имуществе, или законодательство, регулирующее исключительно вопросы оборота имущественных прав. Кроме того, разрешение на выбросы имеет как публично правовой, так и частный характер.

При этом, разрешения могут находиться в собственности любых лиц, что позволяет использовать их в коммерческих целях. За счет такой системы немецкие власти дают возможность выбора между снижением выбросов за счет собственных возможностей либо за счет приобретения дополнительных разрешений.

Особо надо отметить, что разрешение на выбросы может рассматриваться как подпадающие под действие банковского законодательства Германии. Это возможно, если соглашения о передаче разрешений заключаются в форме фьючерсов, опционов, или сделок, цена которых прямо или косвенно изменяется в процессе их исполнения.

Дания

Наряду с имплементацией Директивы ЕС, Королевство Дания имеет национальное законодательство в области торговли выбросами парниковых газов. Это, в частности, закон «О разрешениях на CO₂» №493 от 9 июня 2004 г. (далее – «Закон о разрешениях»). Представляется, что регулируя отношения, возникающие лишь в связи и по поводу этого газа, датские власти предполагают в последующем лишь законодательно закрепить указанное положение о соответствии иных парниковых газов тонне этого химического соединения. При этом необходимо отметить, что данный закон относится к деятельности исключительно электроэнергетических компаний.

До принятия Закона о разрешениях датское законодательство позволяло правительству регулировать сферу выбросов парниковых газов посредством заключения соглашений и выдачи лицензий. В 1999 была проведена реформа в области электроснабжения, в результате которой был принят Закон о разрешениях.

Прежде всего, необходимо отметить, что по своей структуре Закон о разрешениях аналогичен Директиве ЕС № 2003/87/ЕС. Он состоит из глав, некоторые из которых состоят из логических частей (без нумерации):

- 1) Вводные положения. В данной главе фиксируется цель закона, даются определения терминов, указываются сферы его действия.
- 2) Позволение на выброс CO₂. В этой главе подробно описывается процесс получения заявителем разрешения на выброс: документация, сроки, основания отказа.
- 3) Общие положения о разрешениях. Дается пояснение технической сущности разрешений (не правовой), аннулирование разрешений, вопросы признания разрешения других стран.
- 4) Определение и передача разрешений.
- 5) Реестр разрешений. Данная глава регулирует общие вопросы ведения реестра, счетов, их открытия, фиксации и передачи разрешений.
- 6) Мониторинг, проверка и отчетность.
- 7) Уплата налогов за неисполнение обязательств.
- 8) Инспектирование, обязанность раскрытия.
- 9) Споры, санкции.
- 10) Иные положения.

Как видно, приведенная структура во многом соответствует практике российского нормативного регулирования. Поэтому имеет смысл использовать похожее построение нормативных актов в российской системе регулирования.

К сожалению, датский закон ограничился дублированием Директивы ЕС и оставил ключевые моменты без надлежащего регулирования. Так, Закон о разрешениях определяет в п. 11) § 2 разрешение в качестве правового наделения возможностью осуществлять выбросы тонны CO₂ в конкретный период времени. Таким образом, правовая сущность разрешения по датскому законодательству остается неясной, хотя многие исследователи сходятся на том, что это имущественное право.

В соответствии с § 24 Закона о разрешениях, в реестре разрешений отражается распределение, передача, держание и аннулирование разрешений. Термин «держание» также употребляется в § 10: разрешения передаются от уполномоченного министерства оператору источника выбросов в держание. Однако, объем полномочий относительно объекта держания остается недостаточно урегулированным.

В качестве особенностей Закона о разрешениях следует отметить подробное регулирование секторов экономики, на которые распространяется его действие.

Франция

Работа по сокращению выбросов парниковых газов ведется во Франции достаточно давно. Так, в начале 1990-х годов были приняты программы по борьбе с парниковым эффектом и выбросами парниковых газов «Первые элементы для французской программы по борьбе с парниковым эффектом» (1993), «Первая национальная программа по предотвращению изменения климата» (1995). Впоследствии был принят ряд законов, регулировавших выбросы парниковых газов.

Наряду с Кодексом об окружающей среде, регулирующим вопросы выбросов в атмосферу, во Франции был принят Декрет от 15 апреля 2004 г. № 2004-832 «О системе торговли выбросами парниковых газов» (далее - «Декрет»). Помимо непосредственно новелл регулирования соответствующих отношений, данный Декрет осуществил имплементацию Директивы ЕС во французское законодательство, а также внес изменения и дополнения в Кодекс об окружающей среде.

Так, была в значительной степени изменена глава IX раздела II книги II указанного кодекса в части, связанной с квотами на выбросы. Теперь в кодексе прописаны положения, регулирующие порядок действий участников системы торговли выбросами. Сюда включены как взаимоотношения государства и частных лиц, так и отношения между последними в связи с передачей разрешений. Франция, следуя Директиве ЕС, пошла по пути, схожему с другими странами Союза. Она включает передачу разрешений, имеющих изначально административную природу, частным лицам, которые также вправе в дальнейшем осуществлять действия по их передаче.

Кодекс четко фиксирует правовой титул, в соответствии с которым возможно распоряжаться разрешениями. В соответствии с пунктом “L” 229-15, разрешения на выбросы парниковых газов признаются движимым имуществом, зафиксированным на счете их собственника в национальном реестре. Тут необходимо заметить, что французское законодательство в наибольшей степени уделяет внимание сущности разрешений. Другие страны ЕС в своих нормативных актах стараются избегать таких формулировок. В соответствии с пунктом “L” 229-16, разрешения являются торгуемыми и передаваемыми, и предоставляют любому владельцу одинаковый объем прав. Право собственности на разрешения появляется у соответствующего лица после передачи государством.

Интересной особенностью французского законодательства является то, что, как и в Германии, оно в отдельных случаях относит разрешения на выбросы к сфере регулирования финансового законодательства. Тем не менее, сами разрешения на выбросы парниковых газов не относятся к финансовым инструментам. В соответствии с п. L. 229-15. – I. это активы, признаваемые движимым имуществом. Однако Декрет ввел производные от разрешений финансовые инструменты. Они определяются как «форвардные финансовые инструменты», в случае их оценки в денежном или ином имущественном эквиваленте.

Общий вывод в отношении зарубежного опыта

Оценивая приведенные акты зарубежных государств, можно с уверенностью говорить о том, что зарубежными странами сформирована достаточно стройная система, с юридически рационально оформленными механизмами. Именно комплексность зарубежных законодательных актов следует брать в качестве примера при разработке российской системы регулирования оборота квот выбросов парниковых газов.

Анализ показывает, что в рассмотренных выше законах предусмотрены практически все необходимые инструменты для ведения соответствующей деятельности. Это также стоит взять в качестве образца.

Тем не менее, по возможности необходимо избегать тех недочетов, которые имеют законы большинства стран Европейского Союза. Не должно иметься неопределённости в части

правовой сущности передаваемого/торгуемого объекта⁶, видов прав на него, участников сделок, порядка их отчуждения иностранным лицам. Четкость в определениях поможет активизации национальных компаний и привлечению иностранных инвесторов благодаря минимизации соответствующих правовых рисков.

Заключение

Проведенный анализ свидетельствует, что российское законодательство в вопросах правового регулирования реализации механизмов Киотского протокола может оказать непосредственное влияние на формирование российского, и даже в некотором смысле, международного рынка квот. Даже незначительная ошибка в выборе пути, по которому может пойти законодатель для целей регулирования рынка квот, может катастрофическим образом сказаться на обороте квот. Этого ни в коем случае нельзя допустить в России.

Нормативная база должна быть сформирована так, чтобы не допустить неоднозначного толкования тех или иных элементов регулирования, а, следовательно, и возможности подрыва авторитета российского рынка углеродных квот за рубежом, а равно оспаривания сделок, заключенных в рамках этого рынка, внутри страны.

При этом, в данном случае, как никогда, важно, чтобы законодатель, при формулировании соответствующих норм и положений понимал, что право в данном случае «вторично», а «первичны» те экономические отношения, которые оно призвано оформить. Таким образом, целью законодателя должно являться облегчение оборота соответствующих объектов отношений. Представляется, что придание квотам статуса имущественных прав явится в полной мере основой такого регулирования, поскольку имеет уже сегодня достаточное национальное регулирование, и совпадает с подходом большинства иностранных государств.

⁶ Хотя в настоящее время большинство исследователей и юристов-практиков распространяют на регулирование квот и ее правовой природы законодательство соответствующих иностранных государств, посвященное регулированию имущественных прав.