



**Государственное учреждение
“Институт энергетической стратегии” Минэнерго России**

**Фонд
“Институт глобальных проблем
энергоэффективности и экологии”, Москва**

Институт Фридтьофа Нансена, Осло

**Система одобрения для проектов совместного
осуществления в рамках Киотского протокола
в России —
критерии и организация**

Москва—Осло

2001

УДК (628.51+339.5)(470+571.73)

Система одобрения для проектов совместного осуществления в рамках Киотского протокола в России — критерии и организация. — М.: ГУ ИЭС, 2001. 56 с. (табл.1, рис.1).

ISBN 5-901504-12-1

В данной работе сделана попытка рассмотреть в целом проблему организации системы одобрения для проектов совместного осуществления в России. Заостряя внимание на принципах действующей системы одобрения, ее сильных и слабых сторонах, в работе предложены варианты проектов новой системы одобрения, основными принципами которой должна стать простота и прозрачность.

Новая редакция системы одобрения даст возможность активизировать и расширить взаимовыгодное сотрудничество России с развитыми странами Запада, с учетом выполнения обязательств, принятых в рамках РКИК и Киотского протокола.

Введение в действие новой системы одобрения ускорит создание в России правовых, организационных, финансовых условий для реализации положений Киотского протокола.

Данная работа представляет интерес и предназначена для широких кругов: от специалистов, серьезно занимающихся проблемами реализации Киотского протокола, до студентов, интересующихся проблемами энергетики и экологии.

Подписано в печать 24.09.01. Формат 60x84 1/8. Бумага офсетная.

Офсетная печать.

Усл.печ.л. 6,51 Уч.-изд.л. 6,05. Заказ №62. ГУ ИЭС Вып.12.

15422 Москва, Дмитровский пр., 10, ГУ ИЭС

Тел. 284-85-19, факс 284-89-13

e-mail: ies@com2com.ru

Отпечатано в ЗАО “ПАПИРУС ПРО”

ГУ “Институт энергетической стратегии”, 2001

Содержание

ПРЕДИСЛОВИЕ.....	5
Список специалистов и консультантов.....	8
1. ВВЕДЕНИЕ.....	9
Краткое содержание — структура работы.....	9
Механизмы Киото.....	10
Дискуссия по “дополнительным квотам”.....	11
Механизмы гибкости и потенциал для дополнительного снижения выбросов.....	14
Требования к эффективности проектно основанной системы.....	15
2. СОВМЕСТНОЕ ОСУЩЕСТВЛЕНИЕ (СО) И ТОРГОВЛЯ ВЫБРОСАМИ — СТАТУС.....	18
Киотский протокол.....	18
Дополнительность.....	18
Совместное осуществление в сравнении с торговлей выбросами.....	20
Компоненты риска.....	22
3. СТРУКТУРЫ, КОТОРЫЕ ДО СИХ ПОР БЫЛИ ВОВЛЕЧЕНЫ В СИСТЕМУ ОДОБРЕНИЯ И РАЗВИТИЯ ПРОЕКТОВ СОВМЕСТНОГО ОСУЩЕСТВЛЕНИЯ (ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ОСУЩЕСТВЛЯЕМОЙ СОВМЕСТНО) В РОССИИ.....	24
Институциональная структура, определяющая климатическую политику...	24
Роль региональных и местных органов власти.....	29
Основные проблемы.....	30
4. ОРГАНИЗАЦИЯ ПРОЕКТОВ СОВМЕСТНОГО ОСУЩЕСТВЛЕНИЯ.....	31
Основные вопросы.....	31
Этапы реализации проектов и функции правительства.....	31

Путь “сверху вниз” или “снизу вверх”?	32
Конфликт интересов	33
Идентификация проектов	34
Разработка и выполнение проектов	36
Одобрение проектов — установление базовой линии	38
Кто должен определять базовую линию?	39
Ответственность за верификацию, отчетность и сертификацию	41
Применение принципов	43
5. СОТРУДНИЧЕСТВО И РАЗДЕЛЕНИЕ РИСКА МЕЖДУ РОССИЙСКОЙ И ИНОСТРАННЫМИ СТОРОНАМИ КОНТРАКТА	45
Разделение риска	45
Российские государственные гарантии	47
6. РОССИЯ И НОРВЕГИЯ	48
Роль норвежских и российских властей в отношении будущего сотрудничества	48
Роль норвежского и российского бизнеса — возможное сотрудничество в финансировании и выполнении проектов	49
Послесловие	51
Приложение I: Пример вычисления риска для проекта совместного осуществления	52
Приложение II: Проекты в рамках деятельности осуществляемой совместно в России	54
Статус выполнения проектов: весна 2001	56

Предисловие

Данная работа является результатом совместной деятельности специалистов Института энергетической стратегии Министерства энергетики Российской Федерации, Института глобальных проблем энергоэффективности и экологии (Россия) и Института Фридтьофа Нансена (Норвегия)¹. Подготовка к осуществлению этой работы началась в преддверии шестой Конференции Сторон рамочной Конвенции об изменении климата (РКИК), первая часть которой состоялась в 2000 г. в Голландии. Ожидалось, что на этой конференции большая предварительная работа по созданию механизмов регулирования сотрудничества, контроля, верификации при осуществлении проектов совместного осуществления, чистого развития, продаже квот на эмиссию парниковых газов найдет свое завершение в виде принятия согласованных документов.

Безрезультатное окончание первой встречи в рамках 6-й Конференции явилось результатом серьезных разногласий и противоречий между группой развивающихся стран, стран ЕС и стран “зонтичной группы” о способах реализации положений Киотского протокола. Также не уменьшились, а скорее увеличились разногласия в мировом сообществе по этому поводу после обнародования в марте 2001 г. решения нового президента США, в котором сообщается о негативном отношении США к положениям Киотского протокола и отсутствию намерения ратифицировать Протокол. Подобное решение не только снизит эффект от реализации Киотского протокола, но и ставит под угрозу само вступление в силу Киотского протокола.

Тем не менее, работа по развитию международного сотрудничества в области климата продолжается. Скорее всего, рано или поздно механизмы Киото будут реализованы в том или ином виде, хотя эта реализация, к сожалению, задерживается. Вследствие этого, необходимо продолжать работу по совершенствованию механизмов гибкости.

¹ Английская версия этой работы располагается по адресу: <http://www.fni.no/pdf/01-06-am.pdf>

В сложившейся ситуации поиск общего “языка” с мировым сообществом является очень важным для России, а это требует формирования общей идеологии российского участия в РКИК. Как это ни парадоксально, даже после подписания Протокола и его официального одобрения исполнительной властью Российской Федерации, остаются существенные разногласия между заинтересованными министерствами. В настоящее время на национальном уровне не существуют и, по существу, не формируются ни правовые, ни организационные, ни финансовые, ни технические условия функционирования “углеродного рынка”, схема которого представляется весьма непростой даже для стран с развитыми инвестиционно-финансовыми институтами. Создание этих условий входит в число обязательств российского правительства, но они, к сожалению, выполняются очень медленно.

Если ситуация не претерпит принципиальных изменений, то отсутствие единого руководства, отсутствие специальной строки в бюджете, различия ведомственных интересов и подходов к данной проблеме не позволят Правительству РФ создать необходимые инструменты, чтобы воспользоваться уникальной возможностью для привлечения крупных инвестиций в развитие энергоэффективной экономики.

Исходя из сложившейся ситуации, в данной работе делается попытка рассмотреть в целом проблему организации системы одобрения для проектов совместного осуществления в России, заостряя внимание на существующей системе одобрения, ее сильных и слабых сторонах. Работа также рассматривает основные требования к новой системе одобрения, в которой основным должен стать принцип простоты и прозрачности. Такая работа, на наш взгляд, необходима для активизации и расширения взаимовыгодного сотрудничества России с развитыми странами Запада, с учетом выполнения обязательств, принятых в рамках РКИК и Киотского протокола, а также для ускорения создания в России правовых, организационных, финансовых условий для реализации положений Киотского протокола.

Отчет написан на независимой основе сотрудниками и консультантами Института Фридтьофа Нансена, Института энергетической

стратегии, Института глобальных проблем энергоэффективности и экологии и др., список которых прилагается. Авторы благодарны за комментарии участникам семинара в Москве в мае 2001 г. Некоторые результаты этой работы были представлены на встрече высших чиновников экологических ведомств по вопросам Евроарктического региона Баренцева моря, которая прошла в г. Осло в марте 2001 г., а также на встрече неправительственных организаций по вопросам изменения климата, прошедшей в г. Москве в июне 2001 г. Мы особенно благодарны Gaudenz Assenza, ФНИ и Inger Johanne Wiese из Министерства охраны окружающей среды Норвегии за их комментарии и предложения. Финансовая поддержка этой работы была осуществлена Министерством охраны окружающей среды Норвегии и Министерством иностранных дел Норвегии, за что авторы этой работы выражают отдельную признательность, но эти министерства не несут ответственности за результаты данной работы.

Москва/Осло, Май 2001 г.

Генеральный директор “Институт энергетической стратегии”

Бушуев В.В.



И.о. директора Фонда “Институт глобальных проблем энергоэффективности и экологии”

Минаев Е.В.



Директор Института Фридтьофа Нансена

Вилли Остренг



Список специалистов и консультантов

Арилд Моэ	Институт Фридтьофа Нансена, Норвегия
Кристиан Танген	Институт Фридтьофа Нансена, Норвегия
Плужников О.Б.	Министерство энергетики Российской Федерации
Бердин В.Х.	Центр подготовки и реализации проектов, Россия
Максимюк Л.К.	ГУ “Институт энергетической стратегии”, Россия

1. ВВЕДЕНИЕ

Краткое содержание — структура работы

Киотский протокол включает механизмы, которые позволяют передавать единицы выбросов парниковых газов через государственные границы. Эта работа рассматривает возможность создания проектно-основанной системы одобрения для проектов совместного осуществления (СО) и ее эффективного управления, с учетом российских особенностей.

Киотские механизмы являются в самом деле рыночными механизмами в том смысле, что при реализации киотских механизмов будет существовать значительная конкуренция между принимающими сторонами, т.е. странами-хозяевами (страны, на территории которых будут осуществляться проекты). Скорее всего проекты совместного осуществления и проекты в рамках Механизма чистого развития (МЧР) с иностранным участием в будущем будут оцениваться с точки зрения стоимости 1 т сокращения выбросов, а также коммерческих критериев, а проекты, которые будут реализовываться с помощью этих механизмов, будут конкурировать друг с другом.

“Система”, которая до сих пор имела место в деятельности осуществляемой совместно (ДОС), не является эффективной в привлечении иностранных инвесторов. В то же время эта “система” является барьером на пути реализации проектов российскими предприятиями и региональными властями. Главное объяснение этому — ответственные структуры имеют недостаток во властных полномочиях и эти ответственные структуры не имеют достаточно средств для решения экономических и энергетических аспектов, связанных с проблемой климата.

Общие принципы, которыми должны руководствоваться при проектировании системы, следующие:

- стандартизованные подходы;
- простота институциональности в государственном и региональном разрезе;
- четко определенные вертикали властных структур;
- прозрачность;
- разделение процессов выполнения проектов и контроля за их выполнением.

Киотские механизмы

Конвенция по изменению климата и последовавший за ней в 1997 г. Киотский протокол представляют собой уникальную попытку в урегулировании влияния человеческой деятельности на окружающую среду и климат посредством международных соглашений. Потенциальные последствия этого соглашения по климату относительно экономической активности значительны во всем мире, но точного представления как и когда наступят эти эффекты до сих пор еще нет, поскольку не было достигнуто соглашения относительно правил и руководящих принципов реализации этого соглашения.

Чтобы облегчить возможные неблагоприятные экономические эффекты от всесторонних ограничений на выбросы парниковых газов, в Киотский протокол были включены **механизмы гибкости**. Цель этих механизмов состоит в том, чтобы гарантировать экономическую эффективность мер, которые применяются для снижения выбросов парниковых газов. Это может быть достигнуто путем инвестирования в повышение эффективности энергетики и в другие меры по сокращению выбросов в странах, где стоимость сокращения эмиссии самая низкая. Эта концепция могла бы повлечь за собой крупномасштабную передачу различных ресурсов (технологий, финансов и т.д.) из относительно

энергоэффективных стран, где стоимость сокращения выбросов высока, в страны с относительно низкой энергоэффективностью и где стоимость сокращения выбросов низкая.

Механизмы гибкости в Киотском протоколе создают новый глобальный рынок, а именно рынок квот на выбросы парниковых газов. У России есть все основания для того, чтобы стать важным “игроком” на этом рынке. Для реализации российского потенциала возможны 2 пути. **Один путь** — торговля выбросами (ТВ), то есть продажа квот на выбросы. Основная идея этого механизма — торговля как внутри страны, так и с другими странами квотами на выбросы парниковых газов. Реализация этого механизма поможет направить инвестиции в меры по уменьшению выбросов ПГ в отраслях промышленности, где они имеют большую степень окупаемости. **Другой путь** — совместное осуществление (СО), где иностранный инвестор вкладывает в проекты снижения выбросов в России, прогрессивные технологии и оборудование и получает единицы сокращения выбросов (ЕСВ), которыми он может воспользоваться, чтобы возместить свои “перевыбросы” дома.

Дискуссия по “дополнительным квотам”

Для большинства стран Приложения I к рамочной Конвенции ООН об изменении климата, установленные Киотским протоколом целевые обязательства для первого бюджетного периода (2008-2012 гг.) подразумевают меры, которые должны быть приняты для достижения этих обязательств. Эти меры могут быть как внутренними (например, мероприятия по сохранению энергии и сокращению выбросов), так и полагаться на использование международных механизмов гибкости, которые представляют собой, в сущности, вложение капитала в более дешевое сокращение выбросов в других странах. Уровни выбросов в странах Приложения I к РКИК выросли, начиная с 1990 г. до такого предела, когда выполнить обязательства только внутренними мерами не

реально. Но в России сложилась иная ситуация. Согласно обязательствам (единицы установленных выбросов), Россия не должна превысить в первом бюджетном периоде уровень выбросов ПГ 1990 г. За счет структурной перестройки российской экономики и снижения объемов производства при переходе к рыночным условиям Россия обеспечила выполнение своих обязательств в 2000 г., значительно сократив эмиссию парниковых газов и намерена обеспечить соблюдение обязательств, принятых в Киотском протоколе. Вероятно к 2008 г. Россия будет иметь значительно меньшие уровни выбросов ПГ относительно 1990 г. Другими словами, Россия будет иметь большое число квот, которыми она могла бы поделиться с другими странами в период 2008-2012 гг. Эти “избыточные” квоты или неиспользованные установленные квоты специалисты ряда стран называют “квотами горячего воздуха” и, по их мнению, Россия могла бы продавать квоты на выбросы без того, чтобы предпринимать меры по сокращению выбросов парниковых газов. Они пытаются аргументировать свою позицию тем, что это противоречит всеобщей цели климатического режима, которая призывает к сокращению выбросов, а не к передаче прав на загрязнение. Необходимо отметить, что обязательства, которые приняли страны Приложения I к РКИК — не превышать объемы эмиссии парниковых газов в 2000 г. уровня 1990 г., практически выполнили только три государства — Россия, Германия и Соединенное королевство. Остальные страны превысили объемы эмиссии 1990 г. в 1,2...1,5 раза. Проблема использования накопленных квот связана с развитием экономики страны и выполнением обязательств России. Эта проблема является предметом рассмотрения в этой работе.

Среди иностранных аналитиков преобладает мнение о том, что к 2008 г. будет существовать большое количество дополнительных квот в пределах России². Однако в пределах России фактический объем “горячего воздуха”, и возможное использование таких квот до сих пор являются спорными вопросами. Официальные оптимистические прогнозы

² Смотри, например, Вройлик Кристиан, Тобиас Кох / Доклад на рабочей встрече: Перспективы российской энергетики и ее влияние на выбросы и климатическую политику. — Лондон: Королевский институт иностранных дел, 1999.

экономического развития показывают, что большинство сэкономленных квот (“горячего воздуха”) исчезнет к 2008 г. Соответственно избыточные квоты останутся неприкосновенными, как резерв для роста экономики России, который будет сопровождаться увеличением потребления энергии и выбросов. Переоценка будущих российских выбросов парниковых газов проведена в новой Энергетической стратегии России на период до 2020 г. Она подразумевает менее быстрый рост энергопотребления. В Стратегии указывается на то, что объемы эмиссии к 2020 г. практически достигнут уровня 1990 г. и Россия сама будет нуждаться в квотах на выбросы.

Другие критики “горячего воздуха” имеют противоположную позицию. Они доказывают, что экономический рост на большом промежутке времени зависит от увеличения энергоэффективности. Другими словами, если экономика растет, то выбросы должны понижаться. Они обеспокоены тем, что возможная продажа квот “горячего воздуха» будет означать только дополнительный источник дохода для государства и у него не будет стимула инвестировать эти средства в повышение энергоэффективности и модернизацию ТЭК. Следовательно, когда будет исчерпан российский “горячий воздух”, Россия будет в относительно худшем конкурентном положении чем сейчас и ей самой придется покупать квоты ПГ на внешнем рынке.

В поддержку позиции использования накопленных квот (“горячего воздуха”) выдвигается предложение о том, что Россия могла бы использовать весь или часть дохода от продажи избыточных квот для вложения в повышение эффективности энергетики. Как будет отмечено ниже, это предложение нашло отражение в официальной государственной позиции.³

³ Вопрос “горячего воздуха” дополнительно обсуждается в книге Арилда Моэ и Кристиана Тангена/ Киотские механизмы и российская политика в области климата, Лондон, Королевский институт иностранных дел, 2000 г.

Механизмы гибкости и потенциал для дополнительного снижения выбросов

В дополнении к спорным, по мнению ряда западных представителей, избыточным квотам, Россия также располагает большими возможностями для сокращения выбросов ПГ с инвестиционными затратами, которые ниже, чем вероятная стоимость квоты на выброс на международном рынке. Плановая экономика имела чрезвычайно высокую энергоемкость и, начиная с 1990 г., она имела тенденцию к увеличению удельной энергоемкости. В настоящее время потребление Россией энергии на единицу внутреннего валового продукта (ВВП), в несколько раз больше, чем в западных странах.⁴ Реализация этого потенциала могла бы принести существенные выгоды для России, включая более эффективные структуры производства, иностранные инвестиции и улучшение качества окружающей среды. Но как этот потенциал может быть использован?

В хорошо функционирующих рыночных экономиках дешевые меры по уменьшению выбросов ПГ могут быть реализованы с помощью распределения квот среди предприятий—загрязнителей, где могут быть произведены сокращения выбросов с разрешением им ими торговать. Это создаст стимулы для выполнения мер по снижению выбросов, которые имеют более низкую стоимость, чем рыночная цена квот на выбросы. Однако, чтобы иметь способность эффективно функционировать, внутренние системы торговли выбросами требуют экономической прозрачности и работы ценовых механизмов в пределах устойчивой институциональной структуры. К сожалению, в настоящее время

⁴ По некоторым причинам трудно обеспечить точное сравнение между российской экономикой и экономиками стран, входящих в ОЭСР, в этом отношении они очень различны. Согласно информации Департамента энергетики США, энергоемкость российской энергетики в 1997 г. была в пять раз больше чем в США. <http://www.eia.doe.gov/emeu/cabs/russenv.html>. В материале Била Чендлера “Энергетика и окружающая среда в странах с переходной экономикой” приводятся данные, что “Российская энергоемкость оценивается в три раза большей, чем в США”. (Издательство Westview Press. — С.14. По данным “Энергетической стратегии России на период до 2020 г.” удельная энергоемкость экономики России в 2000 г. была выше в 2,5 раза, чем в США.

представляется очень сомнительным, чтобы российская экономика выполняла эти критерии.

Для того чтобы избавиться от этих недостатков, в России следует создать систему, которая будет иметь проектную основу, т.е. такую систему, в которой квоты получают непосредственно из конкретных проектов уменьшения выбросов. Другими словами, если использование инвестиций привело к сокращению выбросов, то правительство могло бы передавать квоты частным или государственным объектам, предприятиям (компаниям), сумевшим на своих объектах достигнуть снижения эмиссии ПГ.

Эта работа обсуждает возможную систему одобрения для реализации на территории России проектов СО.

Требования к эффективности проектно-основанной системы

Для того, чтобы начать создание такой системы, необходимо найти такие рентабельные и простые организационные решения, чтобы она стала привлекательной для потенциальных иностранных инвесторов. В настоящее время во многих странах с переходной экономикой, а также в развивающихся странах, существует широко распространенное мнение, что инвестиции, направленные через киотские механизмы, будут “деньгами с небес”. Другими словами, они считают, что когда Киотский протокол вступит в силу, многочисленные иностранные компании будут “стоять на их пороге”, стремясь делать инвестиции взамен квот. Но скорее всего этого не произойдет.

Киотские механизмы подразумевают рыночные отношения. Эти отношения будут характеризоваться наличием различных соревнований и конкуренции между сторонами за получение иностранных инвестиций. Проекты СО и проекты в рамках Механизма чистого развития (МЧР) с

иностранным участием в будущем, скорее всего, будут оцениваться с точки зрения экономических критериев, а проекты, реализуемые по этим механизмам, будут конкурировать друг с другом. Это связано не только со стоимостью сокращения выбросов, достигнутых в результате реализации проекта (стоимость квот которые могут быть получены иностранным инвестором). Проекты СО будут иметь и другие параметры, которые будут вычисляться инвесторами (например, их можно сравнить с ценностью выпускаемой продукции с отремонтированного предприятия). Требование к дополнительности (см. ниже) означает, что проекты, которые могут осуществляться по чисто коммерческим причинам, не будут признаваться как проекты СО. Однако это не означает, что проекты СО не должны отвечать обычным коммерческим критериям. В России, как и во всем мире, количество реализуемых проектов СО без коммерческой прибыли, которая компенсировала бы преодоление барьеров и риска, связанных с выполнением этих проектов, будет мало. Для иностранного инвестора передача коммерчески выгодных ЕСВ будет тем фактором, который мог бы склонить их в сторону выполнения проекта. Другими словами, к проектам, которые не могут быть осуществлены без Киотского протокола, будет проявлен интерес только после вступления его в силу.

Диапазон коммерческих критериев, который будет оценивать инвестор, до конца еще не ясен, и он требует глубокого рассмотрения. Они предварительно были обсуждены на стадии ДОС. Но, в принципе, ясно, что проекты, которые обязаны быть выполнены, должны доказать, что они обладают большей вероятностью окупаемости, чем альтернативные проекты СО и МЧР, принимая во внимание риск вовлечения и соотношение стоимости получения ЕСВ с коммерческой прибылью. Техничко-экономический потенциал является только одним из нескольких элементов, определяющих привлекательность проекта. В странах-хозяевах в дальнейшем будет оцениваться полный инвестиционный климат — макроэкономическое развитие, политическая стабильность, законность, налоговая политика и т.д., — который будет иметь такое же, если не большее, значение, чем технико-экономический потенциал. Кроме этого, инвесторы будут обсуждать компетентность учреждений и профессиональную

подготовку людей, вовлеченных в проект, полный пакет информации о возможных проектах, будущий потенциал рынка и другие факторы в стране-хозяйке.

В настоящее время, по сравнению с другими странами с переходной экономикой, уровень иностранных инвестиций в России очень низок⁵. Это, в большей степени, связано с наличием постоянно изменяющейся законодательной базы и экономических условий. Инвесторы рассматривают Россию как одну из наиболее неблагоприятных стран в области инвестиций. Система одобрения, сертификации и верификации проектов, снижающих выбросы, которая будет непрактичной и сложной, добавит новый риск. В результате этого, может быть реализована только небольшая часть эффективных проектов снижения выбросов ПГ. Если это произойдет, то жалеть об этом будут не только в России, но и во всем мире.

При проектировании системы одобрения проектов для привлечения иностранных инвестиций в проекты уменьшения выбросов, экологичность и простота должны быть сбалансированы. Это означает, что требования к количественной оценке и доказательству реального объема снижения выбросов по проекту, не должны быть сложными, чтобы не стать серьезным препятствием в осуществлении этого проекта. Однако система должна быть защищена от мошенничества и коррупции, и, в тоже время, она должна быть прозрачной и предсказуемой. Проектирование подобной системы, которая отвечала бы всем этим требованиям, представляет трудность для любой страны. Авторы полагают, что эта работа будет полезна при обсуждении создания такой системы в России, а также поможет разяснить некоторые проблемные вопросы потенциальным инвесторам, включая норвежские компании.

⁵ По официальным данным, в 2000 г. прямые иностранные инвестиции в Россию составили 2,7 млрд дол. США, в сравнении, например, с 9 млрд чистых прямых финансовых инвестиций (приток минус отток) в Польше. Максимальное значение прямых иностранных инвестиций было достигнуто в России в 1997 г. и составило 4,9 млрд дол. США. Ежемесячный доклад *PlanEcon*, 26.01.2001 г. и 03.04.2001 г.

2. СОВМЕСТНОЕ ОСУЩЕСТВЛЕНИЕ (СО) И ТОРГОВЛЯ ВЫБРОСАМИ — СТАТУС

Киотский протокол

Основа механизмов гибкости прописана в ст. 3 Протокола⁶, которая определяет обязательства сторон. Статья охватывает значительные установленные количества квот, которые будут использоваться сторонами Протокола в 2008-2012 гг., взявшими на себя количественные обязательства. Согласно ст. 3.11 и 3.12 Протокола, разрешается передавать квоты с помощью проектов СО, а также торговать этими квотами, вычитая проданное количество квот из установленного количества квот у стороны-продавца (хозяина) квот и прибавлением к установленному количеству у стороны-покупателя (инвестора). Таким образом, хотя квотам при этих двух механизмах дали различные названия⁷, по сути дела передается одно и то же, поскольку и тот и другой механизм работает с долями от установленного количества квот.

Но если результат в отношении передачи квот один и тот же, то проекты СО и торговля выбросами различны в отношении перемещения капитала:

- в рамках проектов СО деньги инвесторов направляются на конкретные проекты по снижению выбросов ПГ;
- в рамках торговли выбросами деньги переходят к продавцу без каких-либо ограничений в их распоряжении.

Дополнительность

Согласно Киотскому протоколу (ст. 6.1.), проекты СО должны вести к “сокращению выбросов ..., которое по другому не могло бы быть

⁶ <http://www.unfccc.de/resource/docs/convkp/kpeng.html>

осуществлено”. Дополнительности и тому, каким образом она может быть подтверждена, посвящен большой раздел литературы.⁸ Однако основная проблема все еще существует: трудно оценить реальность сокращения выбросов, которые заложены в проекте, по сравнению с будущим гипотетическим уровнем выбросов, в случае если проект не был бы осуществлен. Оценка уровня эмиссий, которые произошли бы без реализации проекта по снижению выбросов, обычно, называется базовой линией или сценарием “бизнес как обычно” (БКО). Однако трудности в оценке этого сценария выбросов связывают с неопределенностью и изменчивостью политической, экономической и законодательной базы по отношению к окружающей среде, поскольку это оказывает существенное влияние на уровни выбросов. В дополнение к этому, для многих типов проектов контроль измерения сокращения выбросов, определенных в проекте, будет затруднен и дорогостоящ. Другая сложность может заключаться в том, что в проекте снижения выбросов будут использоваться оборудование и товары, изготовление которых сопровождается выбросами ПГ. Вычисление таких косвенных эмиссий от реализации проекта, в принципе, может быть выполнено, но это очень трудоемко.

Эти трудности и неопределенности могут вызвать добавочные существенные операционные затраты и риск для инвесторов, что будет действовать как барьер к осуществлению проектов СО. Строгие процедуры гарантий дополнительности будут требовать от обширного бюрократического аппарата жесткого подчинения правилам по одобрению проектов и, следовательно, верификации и сертификации сокращения выбросов.

⁷ *Единицы установленных выбросов (EUV)* в рамках торговли выбросами и *единицы сокращения выбросов (ESV)* в рамках совместного осуществления.

⁸ В российских материалах термин “дополнительность”, который здесь использован, иногда путается с “добавочностью”. Добавочность относится к требованиям Киотского протокола о том, что Совместное осуществление и торговля выбросами должна быть “добавочной к внутренним мерам” (в странах Приложения I).

Совместное осуществление в сравнении с торговлей выбросами

В общем, можно было бы применять принципы, которые будут действовать в рамках проектов СО к торговле выбросами. При торговле выбросами, инвестирование в проекты уменьшения выбросов было бы одним из способов оплаты за квоты — единицы установленных выбросов (ЕУВ). Если будет применяться торговля выбросами, то не будут возникать формальные международные требования к сертификации и доказательству дополнительности в проекте. Количество же проданных (переданных) квот будет определяться путем обычных деловых переговоров между сторонами. В Протоколе не существует ограничений для покупателей и продавцов на такие сделки.

Другими словами, если Россия будет выполнять требования к участию в торговле выбросами, то она сможет самостоятельно сертифицировать сокращения выбросов от проектов СО и давать ЕУВ инвесторам. В таком случае Россия не будет обязана устанавливать строгую систему верификации и сертификации.

Если же Россия не будет выполнять требования к потенциальным продавцам квот, например не примет международные стандарты для национальной отчетности и не будет жестко придерживаться правил по инвентаризации парниковых газов (ст. 7), то проекты должны будут верифицироваться с участием третьей стороны. Правила этой верификации должны быть согласованы на международном уровне и двусторонние соглашения между сторонами будут определять каким образом могут быть переданы ЕСВ.⁹ В этом случае возможны различные варианты решения, одно из которых может быть связано с разрешением передачи ЕСВ только в соответствии с подтвержденным снижением выбросов.

⁹ Ссылка: Предложение президента 6-й Конференции Сторон г-на Пронка, 23 ноября 2000 г.

В настоящее время Россия все еще не полностью выполняет требования по приведению своих Национальных сообщений к международным стандартам, выполнение которых требуется для участия в торговле квотами на выбросы. Таким образом, сначала должны быть выполнены международные требования в создании системы одобрения. Создание внутренней системы одобрения и верификации, которые отвечают международным требованиям, вероятно тоже будут полезны в обеспечении быстрого начала иностранных инвестиций в проекты уменьшения выбросов. К тому же, эта система может быть полезной, когда Россия будет иметь возможность торговать выбросами. К сожалению, многие из фундаментальных проблем в России все еще существуют, например: неплатежи, непрозрачность экономики, а создание эффективной внутренней системы для торговли выбросами кажется весьма далекой. В такой ситуации разработка и реализация проектно-основанного подхода более реалистична и практична, хотя для этого подхода также актуальны подобные проблемы, возможно, в меньшей степени. Поэтому система для одобрения и кредитования проектов, подобных проектам СО, должна соответствовать международным требованиям, даже если такие требования не предъявляются.

Поэтому проектно основанная система, которая обсуждена в этой работе, построена на международной литературе и условиях для проектов СО, которые зафиксированы в Киотском протоколе.

Различие между СО и торговлей выбросами может быть не таким серьезным, как можно было бы подумать сначала. Так, торговлю выбросами, в принципе, можно считать более простым решением, чем проекты СО. Возникает естественный вопрос: “Почему страны Приложения I заботятся о реализации проектов СО вместо торговли выбросами, как механизм для передачи квот?”.

Мы полагаем, что даже если страна будет иметь право на торговлю выбросами, то могут существовать другие привлекательные проекты, основанные на подходах, подобных проектам СО. Как было упомянуто

выше, эффективная система торговли выбросами требует отлаженно работающую, прозрачную, рыночную экономику. Без реализации этих предварительных условий может быть очень затруднительно управлять системой торговли и гарантировать, что она принесет выгоду для окружающей среды. Проектно-основанный подход может обеспечить более материальный результат и более существенные выгоды для участников, чем торговля выбросами. В действительности она будет проще в установке и организации, чем схемы внутренней торговли, в странах с переходной экономикой. Таким образом, наиболее вероятным для стран Восточной и Центральной Европы будет использование проектно-основанного подхода для внутреннего выполнения установленных обязательств.

Компоненты риска

Когда механизмы гибкости формально будут установлены, инвестор, который вкладывает капитал в проект СО, скорее всего будет частной компанией. Это означает, что инвестор будет оценивать проект на основе стоимости 1 тонны сокращения выбросов, а также риска и выполнимости, связанных с проектом. Конечно, проекты любого рода подвержены риску, основанному на изменениях в политике, колебаниях валют, устарением технологий, превышением стоимости, времени осуществления проекта и т.д. Важно подчеркнуть, что все элементы будут присущи и проектам СО. Но существует также некоторый риск, который уникален только для проектов СО и отличен от прямой торговли выбросами, где покупатель обезопасен¹⁰ при покупке квот в форме ЕУВ. Уникальный риск, связанный с проектами СО будет включать:

- **Задержки и неодобрение.** Любой проект СО должен быть одобрен российскими государственными органами согласно определенной системе одобрения, установленной для проектов СО (в дополнение к другим одобрениям, которые необходимы для любых инвестиционных

¹⁰ Предполагая, что ответственность покупателя не введена.

проектов). Это может занять время, а время — деньги, и всегда будет существовать риск, что переговоры между российским правительством и инвестором не приведут к положительному результату и проект не будет одобрен.

- Сертификация меньшего объема или вообще не сертификация выбросов от проекта. Поскольку сокращения выбросов от реализации проекта СО будут удостоверяться только после его реализации, то существует риск, что признанные сокращения выбросов будут ниже ожидаемых, а могут вообще быть не признанными. Этот риск наиболее вероятен, если необходимо будет получить свидетельство третьего лица (например, международной организации).

В дополнение к риску, существующему непосредственно от реализации проекта в России, инвестор также будет учитывать стоимость получения альтернативных квот, при этом всегда будет рассматривать возможность осуществления сокращения эмиссий “дома”. Наряду с этим будет рассматриваться другая возможность — покупка ЕУВ на рынке разрешений на квоты ПГ и сертификатов. Обе эти возможности рассматриваются как альтернатива вложению капитала через проекты (СО и МЧР). Инвестор будет стоять перед риском, что альтернатива (ЕСВ) будет иметь более низкую стоимость, чем первоначально ожидалось. Схематичный пример вычисления рисков приведен в Приложении I, хотя это, конечно, очень упрощенное представление. Искушенные инвесторы все равно будут смотреть на все переменные, которые затронут доходность, риск и осуществимость проекта до реального инвестирования. Различные инвесторы оценивают этот риск различными способами, и восприятие риска инвесторами может меняться через какое-то время. Но несмотря на это, важным выводом этого обсуждения является то, что меры, которые могут сократить различные элементы риска, будут иметь большое значение для потенциала проектов СО.

3. СТРУКТУРЫ, КОТОРЫЕ ДО СИХ ПОР БЫЛИ ВОВЛЕЧЕНЫ В СИСТЕМУ ОДОБРЕНИЯ И РАЗВИТИЯ ПРОЕКТОВ СОВМЕСТНОГО ОСУЩЕСТВЛЕНИЯ (ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ОСУЩЕСТВЛЯЕМОЙ СОВМЕСТНО) В РОССИИ

Институциональная структура, определяющая климатическую политику

Чтобы создать хорошо функционирующую систему одобрения для проектов СО, учреждения, занимающиеся климатической политикой, должны быть эффективными, прозрачными и ответственными. Существующая структура, к сожалению, не отвечает этим требованиям. Одна из причин этого состоит в том, что институциональная основа, которая имеет дело с вопросами изменения климата в России, не была устойчивой. Фактически эта система менялась каждые шесть месяцев или около того, что объясняется двумя факторами: общие изменения структуры федеральных органов власти (структуры министерств и ведомств — их реорганизация, слияние, ликвидация и передача полномочий); связанный с этим переход в другие сферы ведущих специалистов в этой области.

Для того, чтобы новые министерства и ведомства приступили к практической работе по изменению климата, а новые специалисты и организации проявили свой интерес, касающийся данной проблемы, требуется достаточно много времени. Но, несмотря на эти трудности, после подписания Киотского протокола деятельность в этом направлении значительно активизировалась. Чтобы понять причины сложившейся ситуации с установлением существующей институциональной системы, необходим краткий экскурс в историю.

В 1992 г. Россия подписала Соглашение по климату и ратифицировала его в декабре 1994 г. Одним из первых и наиболее важных шагов в России было создание в 1994 г. Межведомственной комиссии по изменению климата.¹¹ Комиссии было поручено решение следующих задач: 1) координация всех внутренних климатических мер; 2) выполнение обязательств Конвенции; 3) организация российского участия в органах Конвенции, а также 4) организация международного сотрудничества. Было установлено, что работа Комиссии должна быть возглавлена Росгидрометом (Федеральной службой по гидрометеорологии и мониторингу окружающей среды) и состоять из представителей министерств и ведомств, а также ведущих ученых и специалистов в области климата. Точный состав Комиссии должен быть утвержден правительством по представлению председателя Комиссии, скоординирован с министерствами и ведомствами, предприятия которых оказывают воздействие на климат. Заседания Комиссии должны проводиться по мере необходимости, но не менее чем два раза в год. Решения этой Комиссии считаются принятыми, если за них проголосовало большинство голосов, и должны быть обязательны для выполнения всеми министерствами и ведомствами, представленными в Комиссии, а также предприятиями, учреждениями и организациями, работающими в своих сферах ответственности. Росгидромет должен был служить секретариатом Комиссии.

Таким образом, Комиссия с широкими обязанностями и формальными полномочиями была создана, но с небольшой властью для ее поддержки. Особенно вызывает недоумение тот факт, что Комиссия с таким смешанным членством от официального представителя министерства до индивидуального специалиста должна была принимать решения и даже иметь власть над другими правительственными и не относящимся к правительственным учреждениям. Это было необычным для других стран и не работало на практике. Кроме того, текучесть работников в высших эшелонах министерств, а также частые реорганизации в правительственных

¹¹ Решение Правительства Российской Федерации №346 от 14.04.94 г.

структурах, делало затруднительной работу этой Комиссии. Таким образом, с самого начала проведения климатической политики в ее реализацию не была задействована ни одна исполнительная ветвь правительства, которая обладала бы действительно реальной властью в этих вопросах.

С начала деятельности Комиссии, ее состав изменялся дважды, в 1997 г. и 1999 г.¹² Изменения в структурах органов исполнительной власти в мае 2000 г.¹³ еще потребуют дальнейших изменений в составе Комиссии. Особенно важным структурным изменением был роспуск Государственного комитета по охране окружающей среды (Госкомэкология) и Государственного комитета лесного хозяйства (Рослесхоз). Их функции, которые касаются проблем изменения климата, были переданы Министерству природных ресурсов РФ, но с привлечением только некоторых специалистов из тех, которые были вовлечены в эту проблему в распущенных комитетах. Новое Министерство экономического развития и торговли объединило функции предыдущих Министерства экономики и Министерства торговли РФ.

В настоящее время три правительственных органа играют ключевую роль в развитии и осуществлении политики в отношении климата: Министерство экономического развития и торговли России, Министерство энергетики России и Росгидромет. Роль Министерства иностранных дел РФ и Министерства природных ресурсов РФ в реализации этой политики тоже важны, но в меньшей степени.

¹² После решения Правительства №1187 от 25.10.99 г. в комиссию вошли представители от следующих институтов и учреждений: Росгидромета, Министерства экономики, Министерства сельского хозяйства и продовольствия, Министерства атомной энергии, Министерства транспорта, Министерства финансов, РАО “ЕЭС России”, Министерства торговли, Института энергетической стратегии, Госкомэкологии, Министерства топлива и энергетики, Министерства природных ресурсов, Института физики атмосферы, Госстроя, ОАО “Газпром”, Института глобального климата и экологии, Министерства обороны, Министерства науки и технологии, Лесного комитета, Росстандарта, Министерства здравоохранения, Главкосмос, Министерства иностранных дел, Комитета по статистике, Метеорологической службы, Министерства гражданской обороны, чрезвычайных ситуаций и стихийных бедствий.

¹³ Указ Президента Российской Федерации №867 от 17.05.2000 г.

К настоящему времени сохранилась ответственность Межведомственной Комиссии за одобрение проектов. Комиссия рассматривает предложения по проектам ДОС, подготавливает и принимает решения по их выполнению. Предложения по проектам на рассмотрение Комиссии должны быть представлены только в стандартном формате. Проект решения подготавливает группа специалистов из министерств, входящих в состав Комиссии. Но процесс принятия решения не прозрачный, и специалисты министерства, которым направляют эти решения, не всегда хорошо информированы о них. Комиссия также имеет ограниченные административные ресурсы. На практике Комиссия является только координирующим органом, который встречается два или три раза в год. В 2000 г. Комиссия встречалась только один раз.

В 1999 г., в целях активизации работы Межведомственной Комиссии и повышения влияния Минэкономразвития России на деятельность МВК зам. министра экономического развития и торговли М.М. Циканов был назначен ее сопредседателем. Ожидалось, что после этого министерство станет более активно готовить документы для Комиссии. Однако положение практически не изменилось, и Росгидромет продолжает занимать главенствующее положение, а Секретариат Конвенции признавать только официально одобренные проекты (до настоящего времени только проекты ДОС) от национального представителя Российской Федерации, которым является Росгидромет.¹⁴

В период подготовки 6-й Конференции Сторон в Гааге в ноябре 2000 г. Комитет по окружающей среде Госдумы активно занимался подготовкой политических позиций. Комитет создал рабочую группу, в которой фракция Госдумы “Медведь” была особенно активна. Необходимо отметить, что впервые возникла ситуация, когда Дума непосредственно занялась подготовкой позиций для переговоров по климату. Были организованы несколько встреч, где участвовали представители от Министерства энергетики, Министерства иностранных дел России,

¹⁴ Российское правительство возложило на Росгидромет ответственность за выполнение условий Конвенции. Решение Правительства №346 от 19.04.94 г.

Росгидромета, а также нескольких частных компаний и организаций, включая РАО «Единая энергосистема России» (РАО «ЕЭС России»), Центр по подготовке и реализации проектов (ЦПРП), московское представительство Всемирного фонда дикой природы (WWF), Центр экологических инвестиций наряду с Комитетом по окружающей среде. Как результат активной деятельности Думы, впервые российскую делегацию на переговорах по климату возглавил заместитель премьер-министра В.Христенко. Хотя из-за неотложных дел он не смог непосредственно принять участие в 6-й Конференции Сторон лично, но его официальное лидерство было очень важно для обеспечения легитимности и властных полномочий российской делегации.

В течение работы 6-й Конференции Сторон Правительство РФ через политическое заявление российской делегации информировало, что оно «готово обсудить возможность целевого использования фондов, полученных от применения механизмов гибкости, для дополнительного сокращения выбросов ПГ».¹⁵ Это было именно политическое заявление, которое косвенно касалось проблемы «горячего воздуха». В нем было подчеркнуто, что Россия будет направлять средства, вырученные от реализации механизмов гибкости, на меры по сокращению выбросов. Однако эта идея была представлена больше как принцип, чем как практический план действий. Заявление не получило, однако, больших откликов ни от стран «зонтичной группы», ни от ЕС. Основная причина состоит в том, что об этом заявлении не было объявлено заранее, а главное оно не было подчеркнуто в Национальном сообщении.

Подводя итоги состояния государственных дел в развитии и выполнении российской климатической политики, можно отметить, что до сих пор эта проблема в большей степени трактуется как экологическая. В структуре принятия решений по ней, аспектам экономики и энергетики не отведено подобающее место. А ведь эта проблема имеет особенное

¹⁵ Национальное политическое заявление Российской Федерации:
<http://cop6.unfccc.int/modules/conference.asp?page=result&CategoryID=7&pageID=27&CountryID=144&LanguageID=5&x=16&y=7>

значение в отношении внутреннего развития и выполнения механизмов гибкости.

Проблемой в существующей институциональной структуре является то, что Межведомственная комиссия не обладает сильными властными полномочиями. В тоже время режим ее работы непрозрачен, разделение ответственности между Комиссией и различными другими органами власти до сих пор неясно. Для того, чтобы система проектов СО могла бы развиваться успешно, необходимо решить эти проблемы.

Роль региональных и местных органов власти

Большинство проектов ДОС (обзор проектов ДОС приведен в Приложении II) были результатом инициатив принятых в Центре (например, Министерством энергетики РФ) или иностранными инвесторами, или властями, подобно Агентству по охране окружающей среды правительства США. Сами регионы не были инициаторами этих проектов. Но в настоящее время появилась тенденция к активизации деятельности регионов. Так повышается информативность властей о потенциале проектов по снижению эмиссии ПГ. Некоторые региональные и местные органы власти участвуют в подготовительных работах, связанных с будущей проектной деятельностью, но число таких регионов мало (Архангельск, Челябинск, Новгород и некоторые другие). Например, Архангельская область начала переговоры с Правительством РФ о закреплении за областью статуса экспериментального региона по проектам СО. В настоящее время этот регион наряду с Новгородской, Челябинской и Сахалинской областями выполнил инвентаризацию выбросов.

Время от времени делаются ссылки на так называемые “региональные” или “секторальные” квоты. Квоты Конвенции — это собственность Федерального правительства, и только на федеральном уровне может решаться вопрос об их возможном распределении. Но нельзя

исключать некоторое выделение с последующим распределением квот российским регионам. Это составляло бы только часть национальных квот на выбросы ПГ. Например, региону, который получит статус экспериментального региона по проектам СО, можно дать право использовать некоторый объем ЕУВ, а также определить на региональном уровне: какие проекты должны иметь приоритет. Такой подход может уменьшить организационные затраты. Однако пока нет общего представления о том, каким образом квоты могут или должны быть распределены и, очевидно, что спроектировать “справедливую” систему по распределению квот по 89 регионам России будет весьма сложно.

Основные проблемы

В итоге, существовавшая до сих пор “система”, не была эффективна для привлечения иностранных инвесторов и не являлась катализатором в реализации проектов российскими предприятиями и региональными властями. Сложившуюся ситуацию можно объяснить в большей степени тем, что центральным органом в осуществлении климатической политики является Росгидромет, который не имеет достаточных экономических и энергетических полномочий. Эта организация является агентством по контролю за окружающей средой и специализируется на общих вопросах естественных проблем климата. Использование механизмов гибкости требует, чтобы органом, определяющим реализацию решений Киотского протокола, стала организация, имеющая более широкие полномочия в экономической деятельности. Кроме того, эффективная система будет требовать как четкого определения задач и распределения ответственности, так и интеграции экономических и финансовых ресурсов для осуществления климатической политики.

4. ОРГАНИЗАЦИЯ ПРОЕКТОВ СОВМЕСТНОГО ОСУЩЕСТВЛЕНИЯ

Основные вопросы

Этапы реализации проектов и функции правительства

Можно выделить три различных этапа в осуществлении проектов СО:

- ◆ идентификация проекта,
- ◆ разработка проекта и
- ◆ выполнение проекта.

В то же время, для признания проекта на международном уровне должны быть выполнены три различные “контролирующие” процедуры:

- ◆ одобрение,
- ◆ верификация и
- ◆ сертификация.

Одобрение — это официальное решение о том, что проект может быть выполнен как проект СО. **Верификация** имеет место на двух стадиях: первоначальный контроль и установление базовой линии выбросов для проекта, и последующий контроль, когда проект выполнен, т.е. контроль за действительным сокращением выбросов, которое было заявлено. Практически, эти операции могут быть проведены одновременно в случае малых проектов. **Сертификация** — официальный выпуск квот (ЕСВ) на основе достигнутых сокращений выбросов. В этой работе термин “система одобрения” характеризует всю систему целиком, которая включает в себя одобрение, верификацию и сертификацию.

Необходимо отметить, что приведенные выше три этапа реализации проектов СО связаны с “бизнесом”, а три процедуры связаны с функциями правительства. На практике необходимо решить как будут организованы проекты и как сделать так, чтобы реализация этих проектов более полно соответствовала целям климатической политики.

Путь “сверху” вниз или “снизу вверх”?

Существует два различных направления организации проектов СО в России: сверху вниз и снизу вверх. Подход “сверху вниз” является типичной государственной программой с ответственностью государства за идентификацию и развитие проектов СО в сотрудничестве с российскими компаниями, которые финансируются, по крайней мере частично, иностранными инвесторами. Взамен финансового вклада в проекты, инвесторы могли бы получать квоты. Такой нисходящий подход означал бы наличие централизованной структуры принятия решений и государственное влияние, которое, в соответствии с российскими традициями, будет очень сильно. Но для того, чтобы это работало на практике, такой подход потребует финансового участия со стороны государства, по меньшей мере, на ранней стадии. В настоящее время возможности государственной финансовой поддержки таких проектов представляются очень ограниченными.

Другое направление “снизу вверх” будет означать умеренное влияние со стороны государства. Роль правительства будет в основном сводиться к установлению правил и процедур, гарантиям привлекательности законодательной структуры, контролю за выполнением этих процедур. Инициатива, экономический риск и ответственность за практическое выполнение проектов будут представлены компаниям, возможно, в союзе с иностранным инвестором.

В поддержку подхода “снизу вверх” имеется множество аргументов:

- ◆ повышение заинтересованности компаний и более эффективная идентификация проектов;
- ◆ затраты и ответственность будут возложены на загрязнителя (загрязнитель платит принципиально);
- ◆ риск будет нести компания, а не налогоплательщик;

- ◆ децентрализация даст большую возможность в принятии более рациональных решений (более короткий срок от идентификации проблемы до ее решения);
- ◆ менее дорогостоящее административное управление;
- ◆ более короткий цикл от идентификации до выполнения проектов;
- ◆ такая система будет менее подвержена различным переменам, которые приводятся и рассмотрены в этой работе (например, изменения в структуре правительства, политических приоритетов, переход специалистов).

Из-за бесспорных преимуществ пути “снизу вверх”, ниже, в основном рассмотрено это направление. Однако наличие аргументов в пользу такого подхода полностью не устраняет государственное участие в создании проектов. На ранней стадии осуществления проектов российские компании/организации будут ограничены в информации и знаниях о возможностях Киотского протокола. Для того, чтобы столкнуться с мертвой точки выполнение проектов, необходима широкая наглядная информация по ним. На наш взгляд, скорее всего, будут необходимы пилотные проекты в частном секторе, осуществляемые при государственной поддержке. Они, безусловно, будут полезны в течение некоторого времени. Ключом к успеху по реализации этого направления является создание больших и небюрократических программ, содержащих реальные финансовые стимулы для участия частного сектора в реализации проектов СО.

Конфликт интересов

Общий риск в создании системы одобрения состоит в том, что различные органы, которые будут вовлечены в эту систему, могут иметь свои собственные бюрократические интересы, связанные с расширением их влияния и получения части денежных средств. Это, в свою очередь, сделает процесс настолько медленным и дорогим, что приведет к тому,

что российские предприятия, а также иностранные инвесторы, будут воздерживаться от участия в проектах СО.

Типичным “западным” ответом на эту проблему является призыв к использованию частных или независимых компаний или организаций в выполнении подобных работ, в рамках контракта или лицензии от правительства. Однако в России сегодня существует изобилие квази-частных структур, учрежденных правительственными органами или частными лицами, которые работают в этих органах. Возможно они и являются самой большой проблемой для прозрачности. Деятельность самих же правительственных структур обычно имеет большую прозрачность, чем деятельность подобных структур. Таким образом, когда мы предлагаем использовать частные компании или организации, которые могли бы выполнить часть функций правительства, связанных с проектами СО, то имеем в виду структуры, которые действительно независимы от правительственных органов или частных лиц, работающих в них и отобранных согласно требованиям прозрачности процесса.

Идентификация проектов

Наиболее естественной идентификация проектов будет проходить по принципу “снизу вверх”, например, потенциальный приемник инвестиций проекта СО будет брать на себя инициативу по разработке проектов СО, возможно в сотрудничестве с иностранным инвестором, начнет развивать проект, включая оценку сокращения выбросов, которые будут отданы за кредит. Однако и другие организации, которые не являются прямыми получателями инвестиций, могли бы быть инициаторами проектов. Даже правительственным ведомствам, научно-исследовательским и учебным институтам следует дать разрешение брать инициативу на себя и собирать квалифицированную команду разработчиков. Конечно, для эффективной работы необходимо вовлечение частного сектора, но хорошие инициаторы,

которые в состоянии выполнить проект от разработки концепции до реального его воплощения, могут быть из любой организации.

Чтобы идентифицировать и развивать проекты, инициаторы проекта должны быть хорошо проинформированы о процедурах, которые нужно выполнить, возможности выхода на контакт с иностранным инвестором. В этой ситуации предприятия находятся в лучшем положении, поскольку им проще оценить затраты по сокращению выбросов от их собственного оборудования. Для установления контактов с потенциальными инвесторами и дальнейшей разработки проекта может возникнуть необходимость в помощи консультантов и научно-исследовательских институтов. Правительству РФ для поддержки проектов, скорее всего, необходимо создать информационный центр, возможно, с помощью Интернета, где будут описаны необходимые процедуры для реализации проектов и инструкции по их использованию, а также информация о предложенных проектах.

Типичная информация, предоставляемая на сайте в Интернет, могла бы содержать:

- ◆ типы проектов, подлежащие одобрению;
- ◆ описание предварительных процедур для одобрения проекта;
- ◆ процедуру разработки плана проекта;
- ◆ методику оценки сокращения выбросов;
- ◆ организации, в которые можно направить предложения по проектам¹⁶;
- ◆ базы данных о потенциальных партнерах, экспертах и организациях-финансистах;
- ◆ список правительственных фондов, их гарантиях и требованиях.

Необходимо, чтобы этот сайт содержал описание всех правительственных “препятствий”, которые проект должен преодолеть, а также все необходимые анкеты и материалы.¹⁷

¹⁶ Смотри, например, <http://www.carbontradingexchange.com/cgi-bin/classifieds/classifieds.cgi>

¹⁷ Вероятно, должны быть созданы несколько подобных сайтов, но этот сайт, в отличие от других, должен быть всесторонним и одобрен Правительством РФ.

Организация, которая будет проводить эту работу, должна быть незаинтересована в продвижении определенных проектов. Эту деятельность мог бы осуществлять институт или консультационная компания в обязанности которой будет входить постоянное обновление информации о проектах. Такая схема работы могла бы быть реализована при поддержке международных организаций.

Разработка и выполнение проектов

Разработка и выполнение проектов также должна быть естественным образом возложена на получателя инвестиций в рамках проекта СО. Но властям необходимо создать хорошо функционирующую структуру, поэтому Правительству необходимо разработать механизм, обеспечивающий законодательную базу для проектов СО на уровне компаний, включая новые инструкции по инвестициям, стимулирующие развитие проектов СО (использование центральных и региональных инвестиционных фондов, систему гарантий для инвестора и т.д.).

Если бы система была создана, то с ее помощью проекты, находящиеся на начальной стадии реализации, могли бы получить доступ к внутренним финансовым источникам подобно государственному бюджету развития (управляемому Министерством экономического развития и торговли РФ) или “системе возвращения кредитов”, которой сейчас управляет Министерство финансов РФ. Система возвращения кредитов, полученных российскими предприятиями для реализации проектов по охране окружающей среды в рамках деятельности Российского национального центра снижения степени загрязнения (NPAF), является одной из программ Центра Подготовки и Выполнения Международных Проектов Технического Сотрудничества (СРПИ). Могла быть полезна система “револьверных” ссуд, например, здесь мог бы быть полезным Мировой Банк.

Существенной проблемой являются условия страхования инвестиций и риска для окружающей среды, связанные с реализацией проектов СО.

Многие потенциальные иностранные инвесторы отказываются вкладывать капитал в российскую экономику из-за риска, особенно в больших проектах подобно тепловым электростанциям. В таких случаях даже гарантии от Правительства могут рассматриваться как недостаточные. Необходимость в прогнозе условий реализации проектов на десятилетие очень важна, но трудновыполнима. Подобно другим проектам в России, деятельность, связанная с проектами СО, очень рискованная, и система “страхования передачи квот ПГ” должна быть развита до создания международно одобренных инструкций (смотри ниже раздел о разделении риска).

С самого начала работ, на наш взгляд, является необходимо, чтобы была определена, четкая линия между органами осуществления проекта и властными структурами. Бизнес должен быть связан с задачами, которые организационно отделены от правительства, чтобы избежать политического вмешательства и конфликта интересов. Существует риск, что контролирующие властные структуры могут учредить структуры, делающие невозможным прозрачность системы, а также и непредубежденный контроль на более поздних стадиях реализации проектов. Это значит, что орган управления не должен быть включен в разработку и реализацию проектов.

Как отмечалось выше, на ранних стадиях правительству следует инициировать и стать со-спонсором пилотных проектов для того, чтобы проверить и продемонстрировать систему одобрения, сертификации и верификации в действии. Эти пилотные проекты могут быть выполнены с участием правительственных органов, возможно, в сотрудничестве с иностранными партнерами. Чтобы получить надлежащие результаты тестирования системы, пилотные проекты должны следовать процедурам и требованиям, которые будут использованы в последующих проектах.

Одобрение проектов — установление базовой линии

Одобрение проектов должно базироваться на справедливой простой системе одобрения, учрежденной властными структурами и учитывающей специфические особенности этих проектов. Очевидно, что есть основания для централизации одобрения: кажущаяся более простой система сравнения проектов и выбор из них наиболее перспективных и прибыльных. Однако такая система может привести к развитию большого бюрократизма.

Для ряда проектов, имеющих региональное значение, децентрализованная система одобрения может более быстро принимать решения по одобрению проектов. Учитывая слабость российской рыночной экономики, установить “объективные” критерии для сравнения проектов будет весьма сложно. Но это все-таки необходимо, чтобы выбранные проекты, в наибольшей степени, соответствовали критериям экологичности и экономичности. В то же время, для обеспечения эффективности системы одобрения очень важно наличие соревнования между проектами как внутри региона, так и между регионами.

Более сложным вопросом является разработка и верификация базовой линии выбросов. Главная проблема — действительно ли проект сокращения выбросов создает какие-либо “новые” или “дополнительные” сокращения выбросов. Решение этой проблемы возможно по некоторым существующим нормам подсчетов выбросов. Без сомнения, осуществление прогноза уровня выбросов ПГ должно быть обязательным до начала реализации самого проекта, стремящегося уменьшить уровень выбросов.¹⁸

При установлении базовой линии выбросов возникает вопрос: “Каким будет уровень выбросов, если проект не будет реализован?”. Для того, чтобы оценить выбросы ПГ, полученные в результате осуществления проекта СО, необходимо разработать сценарий вычисления

¹⁸ Кристиана Фигуэрес, Анна Хамблтон и др./ Выполнение проектов СО/ДОС: инструкция по созданию программ совместного осуществления. — Американский центр устойчивого развития, 1996.

уровня выбросов, которые произошли бы в отсутствие проекта. Строгость вычисления базовой линии будет зависеть от того, будет или не будет Россия торговать выбросами? Если будет, то основанием для определения базовой линии будут служить только внутренние требования. Если не будет торговать, то основная линия также будет задачей для международной верификации.

Сейчас происходят оживленные обсуждения, касающиеся базовой линии и альтернативных путей ее установления. Разработки по определению базовой линии проекта в энергетическом секторе начинаются в 2001 г. организациями РАО «ЕЭС России».¹⁹

Кто должен определять базовую линию?

Как отмечалось выше, идентификацию проектов наиболее естественно делать по принципу «снизу вверх», например, потенциальный получатель инвестиций в рамках проекта СО будет брать на себя инициативу, возможно, в союзе с иностранным инвестором, разрабатывать и развивать проект, включая базовую линию. Очевидно, что существует риск: базовая линия может оказаться недействительной. Хозяин проекта СО (получатель инвестиций) будет желать, чтобы сокращения выбросов были настолько большими, насколько это поможет сделать проект привлекательным для иностранного инвестора, поэтому он будет склонен к преувеличению потенциальных сокращений выбросов.²⁰ Иностраный инвестор также заинтересован, насколько это возможно, в большем сокращении выбросов, и будет заинтересован в «поддержке» базовой линии, которая показывает потенциал для больших сокращений, чем в действительности.

¹⁹ Энергетический углеродный фонд был создан в РАО «ЕЭС Россия» (основной поставщик электроэнергии) в августе 2000 г. в целях установления однообразного подхода к усовершенствованию энергоэффективности и сокращению ПГ в системе теплоэлектростанций ЕЭС России (приблизительно 370 объектов). Однако пока этот фонд не работает, поскольку до сих пор не имеет финансирования.

²⁰ Аксел Михаэлова/ Совместное осуществление — вопрос базовой линии — экономические и политические аспекты” — Глобальная экологическая перемена. — 8, 1, 1998, С. 81-92.

Очевидно, что необходимо наличие уполномоченного органа (организации), который будет ответственным за проверку базовой линии согласно установленному набору критериев, т.е. иметь возможность проводить техническую экспертизу. Однако это не обязательно подразумевает, создание новой большой организации или возложение функций по подтверждению базовых линий на какое-либо государственное ведомство. Фактическая верификация базовой линии могла бы быть выполнена компаниями, имеющими лицензию на эту деятельность, получаемую в специализированном органе власти. Прямо или косвенно, стоимость верификации будет входить в стоимость проекта, поэтому необходимо найти решения, которые могли бы снизить ее стоимость. Конечно, деятельность таких компаний необходимо контролировать, а в случае нарушения принятых стандартов, у них должна быть отобрана лицензия или наложен серьезный штраф. Главное в этом случае то, что хотя проверка является государственной функцией, но ее, на наш взгляд, не следует выполнять непосредственно государственными органами. Важно, чтобы были не созданы частные монополии, которые осуществляли бы такие функции.

Участие иностранных фирм в верификации может быть привлекательным и полезным. Использование таких фирм должно обеспечить международное признание и доверие, а также присутствие необходимой экспертизы. Однако использование этих фирм на ранних стадиях может быть слишком дорогим в малых и средних проектах.²¹ Сотрудничество с такими фирмами на ранних стадиях, в принципе, возможно, но при условии финансирования их участия фондами стран-инвесторов или GEF.

²¹ Энергетический углеродный фонд РАО «ЕЭС России» ведет переговоры с компанией Артур Андерсен о верификации проектов, проводимых на электростанциях. В этом случае проекты должны быть достаточно большими, чтобы финансировать подобную верификацию.

Существует мнение, что одобряющий орган должен иметь право пересматривать базовую линию, если разработанная базовая линия не отвечает критериям ее верификации. Мы считаем, что одобряющий орган должен только принимать или отвергать базовую линию, которую он получит от разработчиков проекта. Это избавит от переговоров и послужит стимулом для повышения дисциплины в системе. Однако разработчику базовой линии должно быть дано право через некоторое время обращаться в этот орган с пересмотренной базовой линией.

Ответственность за верификацию, отчетность и сертификацию

Одобрение, верификация и сертификация — отдельные функции, но за них может быть ответственен один орган власти. Наиболее естественным кажется то, что одобряющий орган должен быть межведомственным органом, уполномоченный Правительством. Он может напоминать сегодняшнюю Межведомственную Комиссию, но должен иметь более сильную энергетическую и экономическую составляющую его компетенции. Тем не менее, мы думаем, что важно разделить функции органов власти и функции технического исполнения. Последний должен реализовываться специализированными, обладающими лицензиями организациями или компаниями, которые повысят эффективность технического осуществления и сделают меньшими организационные затраты.

За выполнение Конвенции ответственно правительство России, а не индивидуальные предприятия. Уполномоченный правительственный орган или организация, уполномоченная правительством, должны управлять сетью национальной регистрации ПГ. Такая регистрация является необходимым условием для участия в торговле выбросами. Она могла бы происходить в существующих структурах, подобных Роскомстату и Министерству природных ресурсов РФ. Эта регистрация должна содержать данные по всем секторам, регионам и по всем категориям выбросов. Чтобы избежать опасности перепродажи квот (продажи больше, чем это возможно) на

выбросы (передача выбросов в рамках ст. 17 и 6), этот орган мог бы также оценивать полный национальный объем выбросов, который, например, можно передать на ежегодной основе. Он должен также регистрировать все проекты по сокращению выбросов. Этот орган должен стать главным органом, который отслеживал бы выполнение российских обязательств по Киотскому протоколу.

Таким образом, процессы организации одобрения, верификации и сертификации могли бы осуществляться следующим образом:

- Полная ответственность, включая отчетность перед Секретариатом UNFCCC: Межведомственная Комиссия с сильной поддержкой со стороны Правительства РФ.
- Одобрение базовых линий: назначенный правительственный орган или организация, работающая согласно правительственной лицензии.
- Верификация базовых линий и сокращения выбросов: российские организации могут обеспечивать проверку всех проектов (малых, средних и больших). В то же время может быть полезным привлечение международных (иностраных) компаний в некоторые большие проекты. Вопрос привлечения таких фирм может решаться российскими или иностранными инвесторами.
- Сертификация может быть обеспечена организацией, уполномоченной российским правительством, возможно, той же, которая управляет национальной регистрацией.
- Управление национальной регистрацией ПГ: назначенный орган правительства или организация, работающая по правительственной лицензии.

Применение принципов

Несмотря на то, что необходимость разделения стадий реализации проектов от различных контролирующих функций находят поддержку, необходимо рассмотреть реалистичность этого организационного решения в России на сегодняшний день. В настоящее время Институт энергетической стратегии (ГУ ИЭС) выдвигает ряд предложений по организации действий в выполнении обязательств Киотского протокола. Эти предложения рассматриваются Министерством энергетики России РФ, Министерством экономического развития и торговли РФ и Росгидрометом.

Принципиальное предложение Института состоит в том, чтобы Межведомственная комиссия получила статус правительственной комиссии. По другому варианту — для выполнения Киотского протокола учредить Правительственный комитет по выполнению Киотского протокола с участием Минэкономразвития России. Правительственный комитет должен иметь экспертный совет и осуществлять регистрацию принятых проектов, единиц сокращения эмиссии парниковых газов, единиц продаваемых (передаваемых) квот на выбросы.

По предложениям ГУ ИЭС, министерствам, ведомствам, местным органам власти отведена роль органов поддержки. Они могут оказывать помощь в разработке проекта и методологии, а также в финансировании проекта и т.д., но не должны принимать решение об одобрении проектов. Для этого разработчик проекта должен обращаться к одобряющему органу, назначенному Правительством РФ.

Схема системы одобрения для проектов СО (Общее представление)



- *общие инструкции*
- *распределение квот*



- *общая ответственность*
- *разработка инструкций и правил*
- *одобрение проектов*

**Уполномоченный орган Правительства РФ
или специализированная организация**

*верификация и
сертификация
сокращения выбросов*

**Иностранный
инвестор**

Эта упрощенная схема иллюстрирует основные функции в предложенной системе одобрения для проектов СО. Пунктирная линия показывает следование информации от организаций, которым не дано право одобрять, верифицировать и сертифицировать.

В целом ясно, что разделение риска между российским предприятием, иностранным инвестором и российским государством будет иметь важные последствия для установления институциональной системы. Ниже рассмотрены различные подходы к проблеме риска.

5. СОТРУДНИЧЕСТВО И РАЗДЕЛЕНИЕ РИСКА МЕЖДУ РОССИЙСКОЙ И ИНОСТРАННЫМИ СТОРОНАМИ КОНТРАКТА

Разделение риска

Как было рассмотрено ранее, риск будет оказывать значительное влияние на ценность проекта. Когда российские и иностранные партнеры будут участвовать в совместно осуществляемом проекте, обязательно должны быть найдены пути для разделения риска, связанного с проектом. В одной крайней ситуации, российский партнер берет на себя весь риск, в другой крайней ситуации, иностранный партнер берет весь риск на себя. Между этими ситуациями, возможны многие формы и комбинации разделения риска, которые будут достигнуты на переговорах и они должны быть установлены в контрактах между партнерами. Примеры различных договоренностей по разделению риска могут быть следующие:

Западные ссуды для проектов сокращения выбросов. Согласно такой договоренности российский партнер несет, связанный с проектом, как специфический, так и ценовой риск. Западный партнер обеспечивает финансирование и, в основном, подвергается некоторому риску, как и другие иностранные компании, дающие ссуды в Россию, например, такие как риск невозврата российским партнером ссуды, его банкротство и, следовательно, несостоятельность и т.д.

Западный экономический вклад, возвращенный квотами. Эта схема скорее подобна тем, которые использовались углеродным фондом Мирового Банка. Западный партнер осуществляет финансирование выполнения проекта сокращения выбросов или части необходимых инвестиций, а возврат инвестиций полностью или частично осуществляется квотами на выбросы ПГ. В дополнение к риску, описанному в предыдущем примере, инвестор несет ценовой риск. Российский коллега несет проектно-определенный риск.

Совместные предприятия. Разделение риска может быть также объединено в более общее соглашение, где западный и российский партнеры будут сотрудничать в течение выполнения всего проекта. В таких случаях

может быть учреждено совместное предприятие и распределение риска будет неотъемлемой частью сотрудничества на контрактной основе. Риск, распределенный и зафиксированный в контракте, может принимать различные формы, а его детали должны быть установлены в зависимости от более определенного риска в проектах. Совместное предприятие может быть учреждено как для реализации определенного проекта СО, так и для охвата широкого диапазона совместных действий и сотрудничества.

Совместные предприятия кажутся наиболее реалистичными в отношении проектов, ведущих к большим сокращениям выбросов. Для мелких проектов сокращения выбросов более простые формы распределения риска, вероятно, будут более практичными. Однако если проект СО является, например, частью крупного промышленного сотрудничества, распределение риска может принимать форму соглашения совместного предприятия, даже если проект сокращения ПГ довольно маленький.

Инвестор несет весь риск. Эти схемы кажутся наиболее уместными, когда большой проект сокращения выбросов идентифицируется и развивается без потребности в российском партнере. Это мог бы, например, быть крупный проект, связанный с лесными массивами, который может быть выполнен западными инвесторами, потенциально используя российские компании как субподрядчиков. Для таких проектов правительство может установить определенные требования. Однако могли бы быть использованы и более простые схемы, например, по образцу Соглашения о разделе продукции (СРП) для российского энергетического сектора. Согласно договоренности об СРП, объем квот, полученный в ходе реализации проекта, может быть разделен между правительством и инвестором согласно определенной формуле. Согласно таким схемам, инвестор будет подвергнут как ценовому риску, так и проектно-определенному риску. Таким образом, чтобы проект был привлекательным для инвестора, вероятная доля от полученных квот, согласно схеме распределения риска, должна быть высокой.

Российские государственные гарантии

Если Россия будет иметь избыточные квоты, то потенциальный путь сокращения риска для иностранных инвесторов, которые хотят участвовать в проектах СО в России, состоит в том, чтобы использовать некоторое количество избыточных квот или доходов от продажи таких квот, как гарантию. Такая схема могла бы, например, подразумевать, что если российский партнер не может выполнить свои обязательства согласно соглашению о сотрудничестве, то есть поставить согласованные квоты, то российские государственные гарантии частично или полностью могли бы компенсировать выполнение обязательств.

Но такая договоренность потенциально открыта для мошенничества и не-прозрачности, поскольку будет трудно контролировать и отслеживать тех партнеров, которые преднамеренно не выполнили своих обязательств. Поэтому должны быть разработаны и установлены строгие механизмы для контроля и проверки этой работы.

Если будет установлена такая государственная гарантия, то представляется более выгодным для России использовать в качестве гарантии избыточные квоты скорее, чем доход от их реализации. В последнем случае, российское правительство будет не только подвергнуто проектно-определенному, но также и ценовому риску.

6. РОССИЯ И НОРВЕГИЯ

Роль норвежских и российских властей в отношении будущего сотрудничества

Когда механизмы Киото будут приведены в действие, роль властей должна быть ограниченной и, в основном, сводиться к установлению надлежащей и хорошо функционирующей структуре по одобрению проектов СО. Однако существует вероятность значительных операционных затрат, связанных с использованием механизмов, применяемых этой структурой: разработка проектов, переговоры по контрактам, одобрение и сертификация и т.д. Вероятно, что эти операционные затраты будут самыми большими на начальной стадии прежде, чем использование подобных механизмов будет упрощено. Поэтому на ранних стадиях внедрения системы проектов СО будет существовать большая потребность в участии правительства, в целях ускорения и упрощения таких процессов, что приведет к сокращению операционных затрат. Исходя из этого можно рассмотреть возможности сотрудничества между норвежскими и российскими властями.

Возможная совместная деятельность связана с установлением контактов между российскими и норвежскими предприятиями, которые могли бы участвовать в проектах СО. Самым простым и дешевым решением мог бы стать интернет-сайт, одобренный и уполномоченный правительством, для облегчения всей деятельности, связанной с проектами СО. Также возможна организация выставок / ярмарок для обмена информацией между коммерческими лицами, которые будут включать: представление проектов, идей, предложений, бизнес-планов. А наиболее перспективным будет расположение таких выставок в регионах, которые уже имеют некоторый опыт работы с проектами СО или сопоставимыми с ними проектами или там, где имеется потенциал для новых проектов в будущем.

Также важно будет подвести итоги от результатов, полученных в ходе реализации проектов ДОС во время экспериментальной стадии, передающие опыт для реализации и управления проектами в будущем. На основании этого опыта окончательно будет утверждена структура и процедуры, необходимые для выполнения проектов. Полученные уроки и приобретенный опыт могут быть выражены в форме инструкций по реализации проектов. Инструкции могут иметь и региональную направленность, т.е. в них будут представлены описания проектов, выполненные в данном регионе, отражена специфика их выполнения, рассмотрены “уроки” их выполнения, виды проектов, которые могут быть эффективными в том или ином регионе. Эти инструкции и другая практическая информация могла бы быть доступной на сайте в Интернете.

Естественно, чтобы эти совместные действия были выполнены, инициатива должна исходить от российской стороны. Очевидно, что для того, чтобы преуспеть в осуществлении проектов, необходима значительная подготовка. При этом присутствует значительный риск вовлечения, т.е. если выставка на первых порах не пройдет успешно, то это может удержать инвесторов от дальнейшего участия.

Роль норвежского и российского бизнеса — возможное сотрудничество в финансировании и выполнении проектов

Как отмечалось выше, когда официальные механизмы Киото будут приведены в действие, инициатором деятельности по реализации проектов СО должно быть деловое сообщество (бизнес). Наиболее вероятно, что деловое сообщество станет главной движущей силой для сокращения операционных затрат, а также и других затрат, находя практические пути реализации проектов с помощью экспериментирования и новшеств.

Не легко предсказать направление, по которому могут быть применены новшества, но имеются, по крайней мере, две области, где вероятно

применение новых и творческих решений. Во-первых, это роль финансистов. Обычно, проекты СО задумываются как проекты, где иностранный партнер вкладывает деньги. В будущем можно будет предвидеть широкий диапазон финансирования схем реализации проектов. Например, проект финансирует третье лицо. В этом случае стороны проекта смогут сфокусировать свое внимание на выполнении проекта, а финансирование будет осуществлять третья сторона — профессиональный инвестор на основе бизнес-планов и т.д. Инвестор может вкладывать капитал в большое число проектов СО во многих странах и, таким образом, быть способным объединить опыт от всех этих проектов. С другой стороны, российские и норвежские партнеры могут ограничить географический район выполнения проектов.

Во-вторых, другая область, где новшества кажутся вероятными, находится в схемах страхования проектов СО. Как было рассмотрено ранее, имеется множество вариантов риска, связанных с проектами СО: одни связаны с особенностями киотских механизмов; другие — имеют более общую природу. Страховые компании располагают инструментами для смягчения таких вариантов риска и кажется вероятным, что в будущем диапазон новых договоренностей и предоставляемых услуг будет развит так, чтобы инвесторы и хозяева оказывались в лучшем положении, тем самым, например, регулируя риск вовлечения. Успех страхования будет зависеть от того, насколько удастся снизить диапазон возможностей риска, связанных с осуществлением инвестиций в России. По нашему мнению, страхование должно сосредоточиться на том риске, который ни правительство, ни организации, связанные с проектной деятельностью, ни участники проектов СО не могут избежать.

Также, на наш взгляд, должна быть отведена важная роль действующим лицам, которые обеспечивают заинтересованные стороны независимой информацией, анализом и советами, таких как консультанты, брокеры и рыночные маклеры. До сих пор российское правительство довольно скептически относилось к информационному сервису этих лиц. Однако они играют необходимую и ценную роль на каждом полноценно функционирующем рынке, обеспечивая независимой информацией

заинтересованные стороны и сокращая операционные затраты. Эти услуги являются важным средством увеличения объемов продаж или числа реализуемых проектов, особенно на возникающих рынках, и, таким образом, они помогают развиваться рынку с начальной стадии своего зарождения.

Послесловие

В этой работе рассмотрены некоторые важные вопросы, связанные с использованием Россией механизмов гибкости Киотского протокола. В пределах ограниченной структуры этой исследовательской работы были охвачены далеко не все связанные с этой проблемой спорные вопросы, поскольку в этой работе была сделана попытка рассмотреть проблему в целом, заостря внимание на проблемах создания в России системы одобрения проектов СО. Принципы, которые были предложены в этой работе, могут рассматриваться в связи с конкретными целями проектов. Регионы пилотных проектов СО могли бы стать полигоном для тестирования этих принципов. Импульсом для продолжения этой работы может стать обсуждение российским правительством проблемы организации российской климатической политики.

Приложение I

Пример вычисления риска для проекта совместного осуществления

Следующее пример иллюстрирует, как оценка возможностей риска будет влиять на решение инвестора. Например, инвестор полагает, что вложение капитала улучшит эффективность российской угольной электростанции. Как отразится различное воздействие вариантов риска на его решение инвестировать или нет?

- С самого начала он полагает, что будущая цена ЕУВ будет 10 дол. США/т. Однако, он прикидывает, что имеется 10% риск, что цена могла быть 7 дол. США/т. Для проекта, чтобы он был выгодным, инвестиции должны уступать ЕСВ по стоимости $10 - 0,1 \cdot 7 = 9,3$ дол. США/т прежде, чем риск, связанный с проектом, будет учтен.
- Инвестор полагает, что имеется 50 % риска, что 50 % ЕСВ не будет сертифицировано. Учитывая этот риск, инвестиции должны приносить $9,3 \cdot (1 - 0,5 \cdot 0,5) = 7$ дол. США/т, чтобы быть выгодными.
- Инвестор полагает, что существует шанс в 30 %, что угольная электростанция обанкротится и инвестиции не принесут ЕСВ. Принимая этот риск во внимание, инвестиции должны принести ЕСВ в $7 \cdot (1 - 0,3) = 4,9$ дол. США/т, чтобы быть выгодными.

Таким образом, этот пример показывает, что расчетная стоимость ЕСВ получаемых при реализации проекта СО, должна быть почти в 2 раза

ниже, чем стоимость покупки ЕУВ, из-за наличия специфического риска. Если, помимо этого, будет существовать значительный риск долгих и утомительных переговоров с российскими уполномоченными органами для одобрения проекта, инвестор должен ожидать больших доходов от своих инвестиций до того как начнутся переговоры. Также должно быть отмечено, что для многих инвесторов критерий времени является абсолютным, то есть даже если они захотели бы осуществлять проекты СО, но, видя, что будут такие задержки и трудности, откажутся от этой идеи. Другими словами, их не удовлетворит никакой уровень возврата средств, они ограничены во времени, а в мире существует большой выбор возможностей.

Приложение II

Проекты в рамках деятельности осуществляемой совместно в России

Проекты, которые были приняты, одобрены или поддержаны определенными органами государственной власти для реализации сторонами проектов ДОС

18 сентября 2000 г.

Тип деятельности	Название деятельности	Вовлеченные стороны (Хозяин/ инвестор)	Время осущест- вления (годы)	Сокращение ПГ (CO ₂ - эквивалента в метрических тоннах)	Дата отчета, год
Лесонасаждения	РУСАФОР: Проект лесанасождений в Саратове	Российская Федерация, США	60	292 728	1996
Энергоэффективность	Проект ДОС "Реконструкция парогазовой электростанции "Кубань" и Местной системы теплоснабжения в Краснодарском регионе"	Российская Федерация, Германия	4	2 700 000	Август 2000 *
Энергоэффективность	Тепличный комплекс в г. Тюмени	Российская Федерация, Нидерланды	---	---	1997
Энергоэффективность	Моделирование и оптимизация сетевой транспортировки газа системы	Российская Федерация, Германия	2	225 000	1997

	Волготрансгаза “Ужгородский коридор” (ОАО “Газпром”)				
Энергоэффективность	Усовершенствование районной системы теплоснабжения г. Зеленограда	Российская Федерация, США	30	1 575 040	1997
Лесонасаждения	Лесонасаждения в Вологде	Российская Федерация, США	60	858 000	1997
Перевод топлива	Районная система теплоснабжения г. Тихвина	Российская Федерация, Нидерланды	---	---	
Предотвращение утечек газа	РУСАГАЗ: Проект предотвращения утечек газа	Российская Федерация, США	28	30 955 750	1996, 1997
Предотвращение утечек газа	Санитарная утилизация метана на полигонах твердых бытовых отходов	Российская Федерация, Нидерланды	10	255 268	1997

*) Показывает отчеты проектов, которые были посланы после срока завершения (30.06.2000 г.) подготовки четвертого сводного отчета по проектам ДОС в рамках пилотной фазы.

--- — Информация не доступна.

Источник: http://www.unfccc.de/program/aij/aijproj.html#footnote_a_ref

Статус выполнения проектов: весна 2001 г.

1. **РУСАФОР:** первый российский проект ДЭС. Успешно выполнен. Проект уже начал действовать в 1993 г. или 1994 г. и позже (после первой Конференции Сторон, которая одобрила деятельность ДЭС), получил статус официального проекта ДЭС. В России этот проект был проведен Международным институтом леса (Исаев, Коровин).
2. **"Реконструкция парогазовой электростанции "Кубань" и Местной системы теплоснабжения в Краснодарском регионе":** первый российский проект, одобренный Межведомственной комиссией в 1998 г. Он не выполнен и, как сообщают, будет "заморожен" немецкой стороной из-за неудовлетворительной организации работ российской стороной.
3. **Тепличный комплекс в г. Тюмени:** успешно выполненный малый проект в Тюменском регионе. Отсутствие времени выполнения проекта и объема сокращения выбросов ошибочно.
4. **Моделирование и оптимизация сетевой транспортировки газа системы Волготрансгаза "Ужгородский коридор" (ОАО "Газпром"),** известный еще как проект по предотвращению утечек метана (Газпром—Рургаз). Успешно выполненный проект среднего размера.
5. **Усовершенствование районной системы теплоснабжения г. Зеленограда:** проект был разработан и одобрен, но не нашел инвестора.
6. **Лесонасаждения в Вологде:** такой же как в п. 5.
7. **Районная система теплоснабжения г. Тихвина:** такой же как в п. 5.
8. **РУСАГАЗ:** Проект предотвращения утечек газа: такой же как в п. 5.
9. **Санитарная утилизация метана на полигонах твердых бытовых отходов:** успешно выполненный проект в Московской области.

