

инфраструктуры туризма в России, что, в свою очередь, должно послужить стимулом для привлечения иностранных туристов в Россию. Поскольку процесс присоединения России к ВТО предполагает принятие обязательств по режиму доступа иностранных поставщиков на рынок услуг в соответствии с ГАТС, а любые международные соглашения, по сути, имеют целью изменение или стабилизацию национального правопорядка договаривающихся государств, основная работа на внутреннем уровне сегодня заключается в приведении российского законодательства и правоприменительной практики в соответствие с нормами и правилами ВТО.

GATS in Regulating International Tourist Services (Summary)

*Madina R. Plieva**

Considering the strongly marked tendency of internationalization of services market in recent years the leading role of the General Agreement on Trade in Services (GATS) in governing international trade in services is certain. As today foreign access to the Russian services market including Russian travel services market is among the four main areas of talks on Russian accession to the WTO it is important to explore the GATS' fundamental principles, obligations and disciplines and its influence on Russian travel market further development.

The liberalization of Tourism market and removal of barriers to the growth of Tourism under the GATS has to facilitate higher tourism inflows, trade and investment. The agreement covers all internationally-traded services including travel services, but the question of a special Annex on Tourism to the GATS still remains undetermined.

As the GATS contains multilateral rules and commitments covering Government measures which affect trade in services the objective of each Member is to protect its national providers of travel services.

* Madina R. Plieva - legal adviser of the Russian Academy of Law, Ministry of Justice of the Russian Federation.

ЭКОЛОГИЧЕСКОЕ ПРАВО

Гибкие механизмы Киотского протокола 1997 г.

*Копылов М.Н.**

*Якушева Е.А.***

Сегодня, по прошествии двух лет со дня вступления в силу 16 февраля 2005 г. Киотского климатического протокола 1997 г. и за год до начала осуществления в 2008 г. предусмотренных в нем гибких механизмов, вполне оправданной выглядит попытка переосмысления с позиций современных концепций международного экологического права содержащихся в Протоколе положений, равно как и оценка реальных возможностей этого документа для дела предотвращения глобального изменения климата.

Современное развитие климатических процессов не имеет прецедентов на памяти человечества, соответственно нет и полезного опыта. Поэтому неслучайно Киотский протокол продолжает оставаться предметом острых дискуссий. Его сторонники говорят о том, что он представляет собой лишь первоочередную меру на долгом пути сокращения воздействия человека на климат. Оппоненты же утверждают, что глобальному проекту присуща схематичная наукообразность. Тем более что даже если он будет последовательно претворяться в жизнь, температура на планете к началу следующего века понизится всего лишь на 0,1%. К числу скептиков относятся США, чей «вклад» в загрязнение среды составляет почти 35%. В 2001 г. они отказались от поддержки протокола. В стороне остались бурно развивающиеся

* Копылов Михаил Николаевич – д.ю.н., профессор кафедры международного права РУДН, академик РАЕН и РЭА.

** Якушева Елена Алексеевна – бакалавр юриспруденции, выпускница юридического факультета РУДН.

Китай и Индия, хотя на них приходится в общей сложности 14% мировых выбросов.

Киотский протокол имеет смысл благодаря введению четких лимитов – «установленных количеств» – на эмиссии парниковых газов в 2008-2012 гг. для всех промышленно развитых стран. Напомним, что цель соглашения – добиться совокупного сокращения этих эмиссий по крайней мере на 5% по сравнению с уровнем 1990 г. Примерно до такого уровня эмиссии и опустились уже в 1995 г. благодаря падению производства в странах с переходной экономикой. Индивидуальные обязательства о снижении на 5% для всех стран ОЭСР (за исключением, возможно, Австралии) потребовали бы от них больших усилий. Но коллективные обязательства стран Приложения I выполнить значительно легче, причем обязательства стран ОЭСР, например, смягчаются благодаря гибким механизмам (flexibility mechanisms), которые служат и для облегчения усилий, и для перераспределения их среди более широкого круга стран.

Три механизма организационно независимы, у них отдельные системы управления, мониторинга, проверки и т.д.¹ Однако конечным результатом каждого механизма является определенный объем эмиссии, который может быть прибавлен или вычтен из общего количества эмиссии парниковых газов, разрешенных для той или иной страны Приложения I. Если страна захочет изменить объем своих выбросов, она сможет прибегнуть к любому сочетанию этих трех механизмов, если только стороны не установят определенные ограничения в связи с возможностью «наложения» различных механизмов друг на друга.

Механизм чистого развития (Clean Development Mechanism) – установленный ст. 12 Киотского протокола механизм выполнения проектов для сотрудничества между экономически развитыми и развивающимися странами. В соответствии с этим механизмом государства, имеющие количественные обязательства, получают сертифицированные кредиты на сокращение выбросов при финансировании проектов, связанных с сокращением выбросов в государствах, не имеющих количественных обязательств. Сокращения выбросов, достигнутые в результате осуществления таких проектов странами, не имеющими количественных обязательств по Протоколу, могут использоваться развитыми странами в счет выполнения ими своих обязательств по Протоколу.

¹ Гуревич Н. Киотский протокол: надежды и разочарования / http://www.globalaffairs.ru/live/article.asp?rubric_id=1322&id=3995

Декларируемой целью МЧР является помощь развивающимся странам в достижении устойчивого развития, чтобы таким образом приблизить достижение главной цели Рамочной конвенции об изменении климата 1992 г. (РКИК) и чтобы помочь «Сторонам, включенным в Приложение I, в обеспечении соблюдения» их обязательств. Программы, осуществляемые для реализации МЧР, должны принести «выгоду» развивающимся странам, создать «сертифицированные сокращения выбросов», которые страны Приложения I могли бы использовать для «соблюдения части их определенных количественных обязательств». Сокращения выбросов следует сертифицировать исходя из критериев добровольности участия, «реальных, измеримых и долгосрочных преимуществ», ведущих к смягчению последствий изменений климата, а также исходя из критерия дополнительности сокращений («дополнительных к любым сокращениям, которые могли бы иметь место в отсутствие сертифицированного вида деятельности по проектам»). МЧР сам по себе не является источником финансирования, но он призван помочь «в организации, по мере необходимости, финансирования сертифицированных видов деятельности по проектам». В МЧР могут непосредственно участвовать как частные, так и государственные юридические лица.

Согласно Киотскому протоколу, «Стороны, не включенные в Приложение I, пользуются выгодами от осуществления деятельности по проектам, приводящей к сертифицированным сокращениям выбросов», в то время как «Стороны, включенные в Приложение I, могут использовать сертифицированные сокращения выбросов в результате такой деятельности по проектам с целью содействия соблюдению части их определенных количественных обязательств по сокращению и ограничению выбросов». Кроме того, МЧР подчиняется и руководствуется указаниями Конференции Сторон и управляется специальным исполнительным советом.

Важным уточнением ст. 12 является то, что «сертифицированные сокращения выбросов, достигнутые в период с 2000 г. до начала первого периода действия обязательств, могут использоваться для оказания помощи в обеспечении соблюдения в первый период действия обязательств».

МЧР отличается от проектов совместного осуществления (ПСО) двумя существенными чертами². Во-первых, его сила в многосторон-

² См.: Грабб М., Вролик К., Брэк Д. Киотский протокол. Анализ и интерпретация. М.: Наука, 2001.

нем контроле за процессом сокращения выбросов: за ним должен надзирать исполнительный орган, сам процесс «подчиняется и руководствуется указаниями» всех участвующих в Протоколе государств, которые должны на своей первой же конференции после вступления Протокола в силу принять меры для «обеспечения транспарентности, эффективности и подотчетности путем независимой ревизии и проверки деятельности по проектам».

Второй примечательной чертой МЧР является то, что «часть поступлений от сертифицированных видов деятельности по проектам» должна использоваться для покрытия административных расходов, а также для помощи особенно нуждающимся странам, чтобы те могли покрыть затраты и приспособление к изменениям климата. Именно этот пункт обеспечил решающую поддержку МЧР, и он стал важным нововведением в отыскании источников финансирования. Это первый опыт конкретного воплощения РКИК в данной сфере.

Напомним, что ст. 4 РКИК определяет, что промышленно развитые страны, перечисленные в Приложении II, должны помогать странам, которые «особенно уязвимы к неблагоприятному воздействию климатических изменений, найти средства для адаптации к этим неблагоприятным воздействиям». Однако Глобальный экологический фонд (ГЭФ) уполномочен прежде всего заниматься сокращением выбросов, и развернулись долгие дискуссии о том, не включить ли в его компетенцию еще и поддержку адаптации. Конференция в Буэнос-Айресе 1998 г. эту идею не приняла³.

На сегодняшний день в мире подтверждено и готово к реализации около 18 проектов с общим объемом потенциального сокращения парниковых газов 1,67 млн т CO₂-эквивалента в год.

Дополнительно для потенциальных проектов МЧР в мире подготовлено 49 документов развития (Project Design Documents), которые пока не прошли подтверждение Исполнительного Совета МЧР. Среди них выделяются следующие типы проектов: перевод станций на другой вид топлива, сжигание метана на свалках, использование энергии воды, использование биотоплива, ветровой энергии, геотермальной энергии, сжигания твердого топлива. Представленные проекты располагаются в Бразилии (большинство), Корее, Индонезии, Панаме, Индии, Коста-Рике, Чили. По мнению экспертов Point Carbon, после 2007 г.

³ См.: Детлефсон У. Всемирная климатическая тревога – императивы Буэнос-Айреса // Московский журнал международного права. 1999. № 3. С. 138.

в мире будет подано порядка 500 заявок на осуществление проектов МЧР, но лишь 50 из них дойдут до стадии реализации⁴. В среднем каждый проект будет генерировать 75 000 т CO₂ в год, и таким образом потенциал проектов МЧР составляет 3 750 000 т CO₂ в год. Большая часть этих проектов будет относиться к категории малых проектов (например, строительство установок до 15 МВт), так как затраты на их регистрацию намного ниже, чем в крупных проектах. Проекты МЧР имеют существенный недостаток по сравнению с ПСО, который заключается в том, что инвестору предписывается строительство новых установок под ключ, что связано с большими капитальными затратами и более высокой степенью риска, чем в ПСО.

Проекты совместного осуществления (Joint Implementation) предусмотрены ст. 6 Киотского протокола. Это система, при которой страна, взявшая на себя строгие обязательства по сокращению эмиссий, или компания из этой страны делает инвестиции в программы, позволяющие сократить эмиссии в другой стране. Первая сторона может претендовать на разрешение зачесть определенное количество эмиссий, сокращенных благодаря реализации программы в другой стране, в счет своих собственных обязательств. Вторая сторона, принимающая, получает и экономическую, и экологическую выгоду.

Статья 6 Киотского протокола поощряет идею сокращения выбросов или увеличения количества поглотителей через программы международных инвестиций, осуществляемые сторонами Приложения I путем передачи соответствующих квот. Однако, поскольку таким «совместным осуществлением проектов» занимаются страны, чьи действия ограничены некоторыми принятыми ими на себя международно-правовыми обязательствами, эта терминология не отражает всех политических и технических сложностей, связанных с подобной деятельностью. Статья 6 устанавливает, что ПСО, связанные с промышленностью стран Приложения I, могут приводить к образованию «единиц сокращения выбросов». Это, разумеется, требует частных инвестиций, но чтобы подобные инвестиции имели юридическое значение в рамках Протокола (и соответствующее значение для государств, участвующих в проекте), они должны быть санкционированы правительствами тех стран, в промышленность которых инвестируются эти средства.

⁴ См.: www.pointcarbon.com

Прежде всего должно быть достигнуто соглашение о том, какой объем эмиссии позволяют сэкономить предполагаемые инвестиции. На этой стадии объем сокращенных выбросов, о которых достигнуто соглашение сторон, становится единицей объема, задействованной в международной торговле квотами на выбросы: объем, на который уменьшены выбросы, вычитается из квоты на выбросы страны, принимающей инвестиции, и добавляется к объему квот страны, делающей инвестиции. Впрочем, поскольку общая сумма выбросов остается неизменной, с точки зрения охраны окружающей среды и Протокола не так уж важно, насколько точно подсчитан объем сэкономленных выбросов, – это внутреннее дело правительств и промышленных предприятий соответствующих государств.

Статья о совместном осуществлении проектов странами Приложения I обсуждалась в Киото меньше всего, этот механизм передачи квот был практически согласован еще до начала конференции в Киото⁵. Статья ставит всю процедуру в сильнейшую зависимость от исполнения странами своих обязательств по составлению точных и надежных инвентаризаций эмиссии и от отчетов сторон, приобретающих единицы сокращения выбросов. Однако роль стран, передающих эти единицы, не так важна, что вызвало определенную дискуссию⁶.

В любом случае идея совместных инвестиционных программ, ведущих к появлению единиц сокращения выбросов, которые могли бы передаваться от одной страны другой, если обе связаны обязательствами по Протоколу, не воспринималась как некий совершенно новый принцип. Эта идея основана на уже имеющейся практике в странах с переходной экономикой. В первые же месяцы после окончания Киотской конференции Япония объявила о крупных инвестициях в Россию по ПСО; таким образом, механизм, вызывавший наименьшие споры, стал первым претворяться в жизнь и привлек первые реальные инвестиции.

Действительно, многие страны рассматривают ПСО как часть Киотского протокола, даже несмотря на то, что они не лишены концептуальных и эксплуатационных проблем, таких как форма совместного осуществления (СО), критерии СО, разработка стандартов, по кото-

⁵ Грабб М., Вролик К., Брэк Д. Указ.соч. С. 68.

⁶ ЕС заявил, что всегда полагал эти обязательства относящимися к обеим странам, участвующим в ПСО, но некоторые страны JUSCANNZ, в которую входят Япония, США, Швейцария, Канада, Австралия, Норвегия и Новая Зеландия, не согласились с такой интерпретацией Протокола.

рым можно определить эффективность ПСО, и обоснованность снижения выбросов по ПСО. Возложив ответственность за снижение выбросов на страны вне Приложения I, СО тем самым создает потенциал для уменьшения глобальных стоимостей снижения выбросов парниковых газов и успешного сокращения утечек выбросов парниковых газов без дискредитации этих стран. Это означает, что СО оказывает положительное влияние на страны, стимулируя их участие в международных соглашениях.

Когда сотрудничество не развивается на добровольной основе, стимулирование является лучшим способом достижения длительных межправительственных контактов. Стимулирование может включать в себя оказание финансовой помощи и передачу технологии охраны окружающей среды, которая непосредственно касается существующей проблемы, а также более масштабные предложения: например, по расширению иностранной помощи, сокращению долгов⁷ и недискриминационному устранению торговых барьеров.

Однако вовлечение развивающейся страны и интеграция СО в международную схему выбросов парниковых газов способствует решению другой проблемы – кредитоспособности схемы. Одним из способов будет ограничение количества кредитов СО, которые могут быть приобретены странами Приложения I для соблюдения обязательств перед странами вне Приложения I. Другой способ предусматривает снижение ставок кредитов по ПСО. Такое пониженное кредитование может создать т.н. бонус за окружающую среду и в конечном итоге устранить неточность в отношении сообщаемых снижений выбросов по ПСО. Некоторые специалисты выступают за предварительно устанавливаемый коэффициент скидок, и эту идею поддерживает Центр стратегий чистого воздуха⁸. Для характеристики ПСО и различного качества контроля за парниковыми газами и инфраструктуры отчетности в странах данный коэффициент скидок должен изменяться в зависимости от типа проекта и страны и должен корректироваться для этих стран в соответствии с более совершенным управлением и инфраструктурой отчетности.

Типовыми потенциальными ПСО являются:

- повышение эффективности сжигания угля, жидкого топлива и природного газа;

⁷ Подробнее см.: Копылов М.Н. Внешний долг и экология: опыт развивающихся стран/Вестник РУДН. Сер. юрид. науки. – М.: Изд-во РУДН, 2000. – № 1. – С. 129 – 134.

⁸ См.: www.climatechange.ru

- реконструкция коммунальных систем теплоснабжения и очистка сточных вод;
- использование вторичных энергоресурсов;
- использование энергетически эффективных технологических процессов в металлургии, цементной, химической и других отраслях промышленности;
- сбор и утилизация выбросов метана на городских свалках твердых бытовых отходов;
- когенерация или комбинированная выработка электрической и тепловой энергии (включая использование природного газа и альтернативных источников энергии);
- повышение энергоэффективности функционирования газотранспортной системы;
- развитие нетрадиционных и возобновляемых источников энергии;
- проекты по лесонасаждению⁹.

Кроме того, экспертами была разработана схема ПСО, включающая зачетный период с 2008 по 2012 г. (рис. 1).

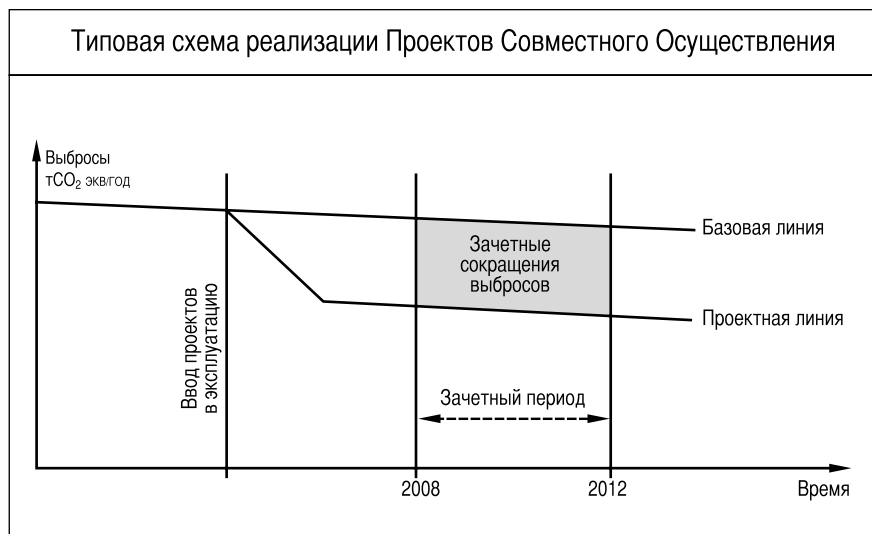


Рис. 1. Схема ПСО, включающая зачетный период с 2008 по 2012 г.

⁹ См.: Кокорин А.О. Возможный подход к государственному регулированию выбросов парниковых газов // Бюллетень «Использование и охрана природных ресурсов в России». 2002. № 11–12. С. 120.

Следует отметить, что Группа 77 и Китай не проявили особой заинтересованности к концепции СО в силу некоторых обоснованных причин. Не было ясно, поддержит ли Конгресс США такой механизм, хотя и по причинам, которые сильно отличаются от причин Группы 77 и Китая. Исходя из факта, что СО по определению не переложит бремя платежа за сокращение выбросов парниковых газов на страны, не вошедшие в Приложение I, что может вызвать большую утечку инвестируемого капитала из США в страны вне Приложения I, некоторые влиятельные конгрессмены в США начали рассматривать СО как иностранную помощь.

В рамках ПСО был осуществлен ряд экспериментальных программ, соответствовавших решениям конференции в Берлине 1995 г. Намного меньше внимания уделялось тому, как могут осуществляться подобные инвестиции между промышленно развитыми странами, и в Киотском протоколе этот вопрос трактуется отдельно.

Торговля квотами (Emission trading) – покупка и продажа разрешений на эмиссии. Статья 17 Киотского протокола учреждает торговлю квотами между сторонами и организацию торговли промышленными выбросами на внутренних рынках стран и на международном уровне. В случае, если страна не расходует свою квоту полностью, она может переуступить или продать свободную часть другой стране.

Каждый участник системы имеет право на определенный уровень эмиссии – общий объем выбросов разрешенного парникового газа в течение установленного срока. Однако участникам позволяет торговать своими объемами: если один согласится произвести эмиссии меньше и продать другому право на эмиссию соответствующего объема, то этот другой может осуществить эмиссии больше. Экономически те субъекты, которым сокращение эмиссии обходится дешево, заинтересованы в том, чтобы сократить побольше и образовавшийся излишек (точнее, право на эмиссию соответствующего объема газа) продать. Те же субъекты, которые должны были бы заплатить очень дорого за сокращение эмиссии, предпочтут купить право на дополнительную эмиссию. В случае необходимости можно регулярно сокращать общий объем разрешенных эмиссий.

Такая система выгодна экономически, поскольку побуждает участников сокращать эмиссии наиболее экономными путями. Таким образом, при минимальных затратах достигаются предусмотренные сокращения. Необходимо минимальное административное регулирование:

сокращение эмиссии, как и всякое обязательство, должно эффективно отслеживаться в каждом конкретном случае, торговлю квотами следует регистрировать и контролировать¹⁰.

Несколько причин обусловили постоянный рост заинтересованности в торговле квотами как средстве контроля за эмиссиями парниковых газов, особенно в США.

Во-первых, американский опыт (согласно которому можно было торговать разрешениями для контроля за выбросами двуокиси серы и озоноразрушающих веществ) принято считать успешным: эмиссии сокращались при намного меньших затратах, чем планировалось первоначально, благодаря гибкости системы разрешений, которая побуждала к постоянным новациям.

Во-вторых, торговля квотами привлекательнее прочих экономических средств (таких как налогообложение на выбросы углерода), потому что в этой системе появляется конкретный предмет торговли – разрешение или квота. Даже если компания вынуждена покупать разрешения, чтобы покрыть все свои эмиссии, она все же приобретает некую ценность, которую в принципе можно даже впоследствии перепродать, если удастся сократить эмиссии. Налог есть нечто прямо противоположное: фирма расстается с деньгами, не получая ничего взамен. Кроме того, правительство может сразу же выпустить некоторое количество разрешений (или даже разрешения на весь объем сразу), тем самым сократив бремя расходов для промышленности. Налоги во многих странах показали себя крайне неоднозначным средством, которое очень трудно реализовать, прежде всего из-за оппозиции промышленности¹¹. Поэтому другие подходы, основанные на рыночных механизмах, вызывают все больший интерес.

Если речь идет конкретно о климатических изменениях, то появляются дополнительные доводы «за» торговлю квотами. Ее защитники отмечали, что она увеличивает гибкость и эффективность реализации обязательств, поскольку правительства легче соглашались повысить свои обязательства, коль скоро осуществить сокращения оказывается дешевле. Международную торговлю квотами рассматривали как самый эффективный и короткий путь к гибкому распределению тяжести

¹⁰ См., например: Сорокина Ю.С. Проблемы международно-правового регулирования торговли квотами на выбросы парниковых газов. М., 2004. С. 108.

¹¹ См.: Сафонов Г.В. Перспективы участия России в международной торговле квотами на выбросы в атмосферу парниковых газов // Экономический журнал ВШЭ. 2000. № 3.

обязательств, которого постоянно добивались США и страны JUSSCANNZ и к которому подозрительно относились все прочие государства. С определенной точки зрения Киотский процесс основывался именно на этой идее, и из-за нее переговоры в Киото чуть было не обрушились.

Когда США впервые выступили с таким предложением, оно было встречено с недоумением. Концепция оказалась совершенно новой для большинства участников переговоров. На самом деле сами США в тот момент не слишком отчетливо понимали, как реализовать этот механизм в международном масштабе. Значение предложений США вполне прояснилось только после того, как в конце 1996 г. американская делегация сняла слишком конкретные формулировки относительно торговли квотами. После этого их предложения к Протоколу ограничили заявлением, что страны – стороны Протокола должны прийти к конкретному соглашению об «углеродном эквиваленте эмиссии, разрешенном на расчетный период». И далее: «Сторона ... может ... передавать или получать от любой другой [участвующей] Стороны любое количество тонн эмиссии в углеродном эквиваленте из разрешенного для расчетного периода с целью выполнения своих обязательств»¹². При этом не уточнялось (этого и не следовало уточнять), на какой основе правительства могут обмениваться своими обязательствами по эмиссиям. Значение имело только ограничение, согласно которому после «торговли» общая величина эмиссии стран, производивших обмен, не должна была превышать первоначальный объем разрешенных для этих стран выбросов. Ответственность за торговлю возлагалась на правительство той или иной страны, но каким образом каждое государство будет у себя ограничивать эмиссии, на каких условиях будет вестись торговля, – все это оставалось его внутренним делом.

Проект США также предусматривал, что «любая Сторона может уполномочить какое-либо юридическое лицо, находящееся в соответствующей стране, ... участвовать в действиях, ведущих к передаче и приему ... тонн углеродного эквивалента разрешенных эмиссий»¹³.

Благодаря этому правительство получало право разработать внутреннюю систему торговли разрешениями на эмиссии, подобную американской системе контроля за серой. После этого страна получает возможность участвовать в международной торговле. Каждое пред-

¹² Грабб М., Вролик К., Брэк Д. Указ.соч. С. 154.

¹³ Там же.

приятие, производящее эмиссии, должно будет получать разрешения произвести соответствующий объем выбросов. Можно ограничить круг непосредственных участников такой системы предприятиями, производящими наибольшее количество выбросов (например, электростанциями). Новизна системы заключается в том, что предприятия получают возможность осуществлять международную торговлю квотами с предприятиями тех стран, где принята аналогичная система.

Инициатива США нашла живейший отклик у большинства стран JUSSCANNZ, отчаянно нуждавшихся в международном механизме гибкой реализации своих обязательств, который бы позволил снизить затраты и трудности, неизбежные при высоких и неизменяемых обязательствах. Однако во всех других странах преобладал негибкий скепсис.

Прежде всего была высказана озабоченность моральным аспектом проблемы: торговля квотами может стать оправданием для загрязнения окружающей среды. Каждая страна осуществляла эмиссии и собиралась осуществлять эмиссии на каком-то уровне, так что даже саму идею ограничения выбросов можно было представить как «оправдание» эмиссии. Было трудно доказать, что механизм, посредством которого достигается ограничение выбросов, делает это ограничение безнравственным.

В Европе сформулировали более практическое возражение: такую новую и сложную идею не удастся обсудить до Киото, ведь в переговорах участвует множество стран. Действительно, времени было так мало, что в Киото не удалось бы создать систему торговли квотами, определяющую порядок формирования квот и механизм их передачи. Но предложение, сделанное США, как раз и было очень практическим, ограничивая задачу Киото определением принципов межправительственной торговли квотами и оставляя на усмотрение самих заинтересованных сторон последующую разработку деталей. Это только звучит сложно, а по сути все было на удивление просто: предлагалось зафиксировать в тексте протокола, что правительства могут обмениваться теми «тоннами CO₂», которые им определены в качестве разрешенных эмиссий, и что они получают полномочия передавать этот обмен субъектам хозяйствования в своих странах (например, отдельным производствам) при условии, что правительства обеспечат надежность всех сделок, заключенных этими субъектами.

Таким образом, стало трудно поддерживать иллюзию, будто система торговли квотами непрактична, не может быть введена за оставшееся время или что управление ею слишком трудно отрегулировать. Когда все эти возражения отпали, появились настоящие проблемы.

Первая заключалась в том, что все были озабочены тем, как бы международные способы гибкого исполнения обязательств не стали для тех стран, которые больше всего производят выбросы, путями, позволяющими уклониться от решительных внутренних преобразований. В ходе переговоров в Киото эта озабоченность стала принимать очень своеобразную форму, связанную с особенностью положения стран с переходной экономикой. В странах с переходной экономикой, особенно в РФ, из-за экономических трансформаций эмиссии резко сократились. При сохранении выбросов на столь же низком уровне, принятии заниженных обязательств и отсутствии ограничений на торговлю квотами большинство стран с переходной экономикой получило бы возможность передавать разрешения на огромное количество выбросов странам ОЭСР, прежде всего США и Японии.

Таков был контекст июньской встречи (1996 г.) Совета министров Европы. На этой встрече был выработан компромисс между представителями большинства стран, остававшихся врагами торговли квотами, и небольшим числом сторонников. В решении встречи отмечалось, что «Совет считает такие механизмы, как торговля квотами, дополнительными по отношению к тем действиям, которые каждая страна осуществляет в своих пределах, и к тем мероприятиям, которые осуществляются несколькими странами в порядке международного сотрудничества. Включение в Протокол любой системы торговли и размер принимаемых обязательств должны быть взаимообусловлены. Поэтому Совет призывает все промышленно развитые страны обозначить цели, которых они намерены достичь к 2005 и 2010 годам». Другими словами, ЕС был готов согласиться с логикой торговли квотами, но только если она на практике приведет к более объемному сокращению выбросов (ведь именно это обещали сторонники торговли).

После того, как ЕС признал, что обязательства приведут к сокращению выбросов на 15%, как это предполагалось первоначально, он стал прилагать максимум усилий, чтобы все международные акции были дополнительными по отношению к внутривластным усилиям («принцип дополнительности» в международной торговле).

Торговля квотами оказалась наиболее горячо дебатированным пунктом переговоров, хотя разные участники критиковали эту идею по разным причинам. Если говорить о промышленно развитых странах, то Япония и некоторые члены ЕС хотели удостовериться, что такая торговля будет иметь характер открытой и добросовестной конкуренции¹⁴.

Статья 17 Киотского протокола устанавливает, что Конференция Сторон определяет соответствующие принципы, условия, правила и руководящие принципы, в частности для проверки, представления докладов и учета торговли выбросами. Кроме того, стороны, включенные в Приложение В, могут участвовать в торговле выбросами для целей выполнения своих обязательств, предусмотренных ст. 3 Протокола. То есть, система торговли квотами в соответствии с Киотским протоколом построена следующим образом: Конференция государств – участников Протокола на основании результатов вычислений с целью определения общего объема выбросов парниковых газов и доли каждого из государств в нем будет выделять квоты данным государствам. Затем эмиссионные сертификаты будут первоначально распределяться среди отдельных субъектов-эмитентов парниковых газов.

Существует мнение, что сама по себе торговля квотами – не решение существующей проблемы, однако она позволит упорядочить процесс реализации мероприятий природоохранного характера и создаст реальный материальный стимул для инвестиций в охрану окружающей среды¹⁵.

Возникновение локальных систем торговли квотами в ЕС, странах СНГ и Юго-Восточной Азии делает реальным функционирование единого международного рынка. Специфика его такова, что квоты являются универсальным товаром, т.е. его продавцами и потребителями эмиссионных сертификатов могут быть все без исключения участники рынка. В то же время потребность в товаре, равно как и сам он, имеется в самых разных уголках земного шара.

В мире уже имеются примеры торговли правами на выброс в атмосферу парниковых газов. Например, в Великобритании уже прошли первые аукционы по продаже таких прав. В конце 2002 г. в США создана специальная биржа, которая обеспечивает ускоренный оборот

¹⁴ См.: Потапов В.В. Киотский протокол: особенности и прогнозы последствий ратификации // Бюллетень «Использование и охрана природных ресурсов в России». 2005. № 2. С. 94.

¹⁵ Грабб М., Вролик К., Брэк Д. Указ. соч. С. 144.

эмиссионных квот и их переход по рыночной цене от продавца к покупателю – Chicago Climate Exchange. В Германии на территории отдельных земель проводятся экспериментальные торги с участием государственных органов и промышленных предприятий – эмитентов парниковых газов.

Некоторые крупные корпорации, такие как British Petroleum, Schell, разработали добровольные системы торговли сокращенными выбросами для осуществления на внутрикорпоративном уровне до начала первого бюджетного периода Киотского протокола (2008-2012 гг.). Главные цели создания данной системы помимо ограничения выбросов – достижение минимальных корпоративных издержек на сокращение выбросов парниковых газов, опыт реализации мероприятий по сокращению парниковых газов, разработка эффективных механизмов стимулирования ответственных за проведение мероприятий менеджеров.

Таким образом, с уверенностью можно говорить о начале формирования рынков торговли сертификатами на выбросы парниковых газов.

Вопрос о правовой природе квот на выбросы парниковых газов при их обращении на рынке представляет собой важную часть самостоятельных юридических исследований, поскольку с его решением связан ответ на вопрос, какие нормы гражданского права должны применяться при регулировании правоотношений, возникающих при торговле квотами. Поэтому здесь более подробно проанализируем лишь уже имеющийся опыт организации и функционирования углеродных рынков.

Постепенно торговля разрешениями на выбросы, показав свою эффективность, стала применяться с целью сокращения или ограничения эмиссии парниковых газов на региональном (система эмиссионной торговли в земле Баден-Вюртенберг и Северных Землях (Германия), Гессенский тендер (Германия), американские системы торговли на уровне отдельных штатов (Мэн, Массачусетс, Ньюхемпшир), национальном (Великобритания, Дания, Новая Зеландия) и транснациональном (система торговли в ЕС) уровнях.

Интересным является тот факт, что, несмотря на то что США отказались от ратификации Киотского протокола, на деле это касается лишь численных обязательств по сокращению выбросов – их выполнение обошлось бы стране многомиллиардными затратами, в частности в условиях реализации обширных планов развития угольной энергетики. Во всем остальном администрация страны дала штатам полную

свободу действий, а также поощряет инициативы различных организаций, в частности брокеров на международных углеродных рынках, не желая оставлять страну «вне углеродной игры».

В частности, была принята Директива по защите климата на национальном уровне (Climate Change Initiative), предусматривающая снижение эмиссий за счет добровольного участия крупных компаний в проведении соответствующих мероприятий до 2008 г.

Департамент энергетики США в рамках отделения «Ископаемые виды топлива» разработал программу по снижению (секвестрированию) выбросов парниковых газов. Программа включает мероприятия по утилизации попутного газа на нефте-, газоразработках и в естественных резервуарах, лесовосстановлению, закачиванию CO₂ в шельфы океана с целью увеличения объема фито-планктона, а также разработку других химических, биологических научных концепций по декарбонизации (снижению углекислого газа).

Это относительно несложная процедура для промышленности США и соответствующих структур, ведущих торговые операции, поскольку в стране уже давно эффективно действует система торговли выбросами традиционных загрязнителей атмосферы – окислов серы и азота. Уже сейчас имеет место законопроект Маккена-Либермана об установлении «потолка» выбросов, распределении разрешений на выбросы (единиц сокращенных выбросов из соответствующих проектов) и внедрении рыночного механизма эмиссионной торговли, т.е. фактически приведении американской системы учета и передачи выбросов к более жесткой европейской.

Чикагская климатическая биржа (Chicago Climate Exchange) объявила о начале торговли выбросами парниковых газов и подготовке правил по торговому обслуживанию. На бирже выставляются как разрешения на выбросы, полученные при введении количественных ограничений, так и углеродные кредиты, полученные от реализации конкретных проектов по сокращению выбросов парниковых газов. В рамках первого проведенного аукциона заявки на участие подписала 21 компания, 18 из которых относятся к крупным компаниям (например, «Моторола», «Форд», «Американская электроэнергия»). Цены на аукционе составляли от 60 центов до 2,90 доллара. Средняя цена была равна 94 центам. Примечательно, что филиалы американских компаний в европейских странах обязаны участвовать в европейской системе эмиссионной торговли, но результаты их участия будут засчитываться только на территории Европы.

С тем чтобы обеспечить переход к европейской и международной системам эмиссионной торговли наиболее эффективным и понятным для предприятий способом, некоторые страны на уровне отдельных регионов (или земель) осуществляют разработку и внедрение пилотных схем эмиссионной торговли на региональном уровне. Эти программы являются добровольной акцией и нацелены прежде всего на то, чтобы крупные предприятия смогли более ясно определить алгоритм передачи эмиссионных кредитов и затраты, связанные с этим процессом. В основном инициативу проявили крупные предприятия и региональные банки. Примером данных систем могут являться система эмиссионной торговли в землях Германии и в отдельных штатах США.

Европейская система торговли квотами на выбросы парниковых газов начала действовать с 2005 г. Первоначально она охватывала только выбросы CO₂, но начиная с 2008 г. в нее будут включены также и другие парниковые газы. На основании Директивы ЕС по организации схемы торговли квотами на выбросы парниковых газов был определен перечень организаций и предприятий, которые должны участвовать в торговле. В него входит 14 тыс. объектов из различных секторов экономики: электроэнергетики, сталелитейной и цементной промышленности, нефтепереработки, производства стекла и керамики, целлюлозно-бумажной промышленности, которые ответственны за 45% всей эмиссии парниковых газов в ЕС. Европейская система имеет два периода действия: 2005-2007 гг. и 2008-2012 гг.

Ключевым элементом в схеме торговли является распределение разрешений на выбросы среди предприятий: в период с 2005 г. ЕС предусматривает бесплатное распределение, но с сохранением возможности продажи правительствами до 10% разрешений с аукциона начиная с 2008 г. Однако, прежде чем распределять разрешения, правительству необходимо рассчитать квоту (объем допустимых выбросов) каждого предприятия, которое будет участвовать в торговле¹⁶. При решении этого вопроса страны использовали свой подход. Например, в Словакии квота определяется от достигнутого уровня. На первом этапе рассчитывается средний за последние 3-5 лет уровень выбросов парниковых газов. Затем он корректируется с учетом ожидаемых темпов роста производства, и, таким образом, рассчитываются разрешенные выбросы для каждого года действия обязательств. На третьем этапе рас-

¹⁶ Сорокина Ю.С. Указ. соч. С. 112.

считанные ежегодные величины выбросов суммируются, в результате чего определяется квота на весь период. Такая схема должна дополняться важным условием: если фактические темпы роста производства окажутся ниже прогнозных, то в следующем бюджетном периоде размер квоты должен быть скорректирован с учетом излишка, предоставленного предприятию в текущем периоде.

Другой важный элемент системы квотирования – штрафы и штрафные санкции, применяемые к предприятиям-нарушителям, у которых по итогам бюджетного периода количество разрешений на выбросы окажется меньше фактических выбросов. Здесь речь идет о денежных штрафах, а также о возложении на нарушителя обязанности компенсировать допущенное превышение в двукратном размере. Практически это означает, что на следующий бюджетный период предприятие-нарушитель получит квоту, уменьшенную на величину двукратного превышения выбросов в прошедшем периоде. В рамках Европейской системы торговли действуют жесткие штрафные санкции: если выбросы компании превышают ее годовой лимит, то она обязана уплатить штраф в размере 40 евро за каждую тонну углекислого газа в первый период (2005-2007 гг.) и 100 евро – во второй период (2008-2012 гг.). К предприятиям должно применяться требование, касающееся резервирования определенного количества разрешений (в виде углеродных единиц) для покрытия выбросов, т.е. компании обязаны поддерживать на своем углеродном счете неснижаемый остаток углеродных единиц для гарантирования выполнения своих обязательств.

После того как ограниченное число разрешений на выбросы распределено между предприятиями, они могут свободно торговать этими разрешениями. Каждое разрешение представляет собой право его держателя на законный выброс 1 т CO₂. Компании должны осуществлять мониторинг выбросов парниковых газов, регулярно представляя информацию о фактических объемах своих выбросов, и по окончании каждого года возвращать правительству по одному разрешению за каждую тонну фактических выбросов за предыдущий год. Например, если за соответствующий период работающая на угле электростанция выбросила 5 млн т CO₂, оператор этой станции должен изъять из обращения 5 млн разрешений. Однако квота (и количество разрешений соответственно), определенная для предприятия, может быть меньше, чем ее фактические выбросы. Так, если рассматриваемой электростанции будет выделено 4,8 млн разрешений вместо 5, то она окажется перед

выбором – либо сократить выбросы на 0,2 млн т, например посредством вложения новых инвестиций в проекты по повышению уровня энергосбережения, либо купить дополнительные разрешения на выброс 0,2 млн т у другого предприятия, расположенного в любом другом месте на территории ЕС. На практике электростанция сделает выбор в пользу того решения, которое обойдется ей дешевле.

Торговля выбросами парниковых газов на уровне ЕС приобретает большое значение в контексте создания интегрированных рынков, чему активно содействуют правительства стран ЕС. В случае существования единого европейского рынка разрешений на выбросы компании могут в любой момент покупать разрешения по одной и той же цене в любом месте ЕС¹⁷, т.е. стоимость выброса дополнительной тонны CO₂ в Португалии будет такой же, как и в Германии. Даже размеры штрафов за несоблюдение обязательств по сокращению выбросов гармонизированы по всей территории ЕС. Рассматриваемая система торговли представляет собой новый инструмент в процессе формирования эколого-экономической политики ЕС, обеспечивает значительное повышение эффективности природоохранных затрат и является своего рода руководством по решению одной из потенциально самых серьезных экологических проблем нашего времени – глобального изменения климата.

The Kyoto Protocol of 1997 Flexibility Mechanisms (Summary)

*Mikhail N. Kopylov**

*Elena A. Yakusheva***

The article discusses the flexibility mechanisms contained in the Kyoto Climate Protocol of 1997, among which the document classifies clean development mechanism, joint implementation and emission trading. Special attention is paid to the already existing experience in the field of foundation and functioning of carbon markets and exchanges.

¹⁷ Там же. – С.114.

* Mikhail N. Kopylov – Doctor of Laws, Professor of the Chair of International Law at the Peoples' Friendship University of Russia, member of the Russian Academy of Natural Sciences and Plekhanov Russian Academy of Economics.

** Elena A. Yakusheva – bachelor of law, graduate of the RUDN University.