

Углеродные проекты в России: как сказку сделать былью?

Михаил Юлкин

Два года назад, в мае 2007 года Правительство РФ приняло Постановление №332, в котором установило порядок совместного осуществления проектов в соответствии со статьей 6 Киотского протокола на территории России. При всех своих многочисленных недостатках (см. статью М.Юлкина «Работа над ошибками» в ж. «Мировая энергетика» №9 за 2007 год - *прим. ред.*) это постановление имело одно неоспоримое достоинство: российский бизнес получал выход на мировой углеродный рынок, а вместе с ним доступ к новым источникам инвестиций и способам увеличения ликвидности. В свою очередь иностранные компании получили возможность инвестировать в российские проекты и приобретать сокращения выбросов, образующиеся в результате их реализации.

В начале славных дел, или нет повести печальнее на свете

Обнадеженный правительством, бизнес принялся разрабатывать проекты. К концу 2008 года их было уже около сотни. Все вместе они обеспечивали сокращение выбросов парниковых газов на 180 млн. тонн CO₂-экв. в течение зачетного периода (2008-2012 гг.), установленного в Киотском протоколе. Благодаря этому Россия сразу вышла в мировые лидеры, захватив почти 60% соответствующего сегмента углеродного рынка. По данным Минэкономразвития, на 31 декабря 2008 года более 30 проектов общим потенциалом сокращения выбросов около 85 млн. тонн CO₂-экв. успешно прошли экспертизу и были поданы на утверждение в соответствии с действующей в России процедурой.

Проектному буму способствовала и благоприятная динамика углеродного рынка. По итогам 2008 года оборот рынка вырос по сравнению с 2007 годом более чем на 80% в натуральном выражении (в тоннах CO₂-экв.) и более чем в 2 раза в денежном выражении, превысив отметку в 120 млрд. долларов. На фоне стагнации и падения традиционных товарных рынков в результате мирового экономического кризиса это делало углеродный рынок особенно привлекательным.

В 2009 году в игру на углеродном рынке включились ведущие российские компании - Газпром, Роснефть, Лукойл, ТНК-ВР, Сургутнефтегаз, Нижнекамскнефтехим, СУЭК, Русал, Группа Илим. Крупнейшие международные финансовые институты - Всемирный и Европейский банки, Deutsche Bank, Dresdner Bank, Sumitomo, европейские и японские промышленные и энергетические компании, разнообразные частные и государственные углеродные фонды ревниво отслеживали появление новых крупных российских проектов и наперебой предлагали заявителям свои условия приобретения сокращений выбросов.

За первую половину года количество проектов, подготовленных для совместного осуществления, возросло до 125, а их углеродный потенциал - до 240 млн. тонн CO₂-экв. В пересчете по текущим рыночным ценам это минимум 3,5 млрд. долларов. Неплохое подспорье для экономики и для компаний в условиях кризиса и всеобщего дефицита ликвидности.

Но время шло, проекты множилось, а утверждать их правительство не торопилось. Несмотря на действующее законодательство, на принятые к рассмотрению заявки, на призывы и обращения заинтересованных российских компаний, бизнес-объединений и регионов, и даже несмотря на миллиарды долларов, которых жаждет задыхающаяся от кризиса и безденежья российская экономика, счет утвержденным проектам так и не был открыт.

А в июне нынешнего года, через полтора года после начала зачетного периода, установленного Киотским протоколом, и за полгода до конференции в Копенгагене, на которой будут подводиться промежуточные итоги Киотского протокола и строиться планы на посткиотский период, правительство и вовсе решило пересмотреть действующий (точнее будет сказать - не действующий) порядок утверждения проектов. Распоряжением правительства прежний механизм совместного осуществления проектов в соответствии со статьей 6 Киотского протокола был фактически отменен, а когда и каким будет новый, неизвестно.

Без вины виноватый

Между тем, ничего особенно сложного, сакраментального или подозрительного в механизме совместного осуществления нет. И никакой угрозы государству или экономике он не несет. Наоборот, одну только пользу.

Судите сами. Изначально, по своей природе, совместное осуществление - это особый рыночный механизм поддержки и стимулирования проектов, направленных на сокращение выбросов и/или увеличение абсорбции парниковых газов с целью смягчения глобальных климатических изменений исходя из количественных обязательств стран, установленных в Киотском протоколе. И как таковой этот механизм не имеет ничего общего с традиционной бюджетной поддержкой проектов. Это не гос. инвестиции и не гос. гарантии. Здесь нет ни прямых бюджетных ассигнований на финансирование проектов, ни выпадающих доходов бюджета в связи с предоставлением проектам налоговых и иных льгот.

Все, что государство предоставляет и гарантирует инвестору (заявителю проекта) - это право зафиксировать результат реализации проекта в виде соответствующего количества углеродных единиц (ЕСВ) на счете инвестора в национальном углеродном реестре и право реализовать эти ЕСВ на углеродном рынке по усмотрению инвестора, передав их в реестр страны приобретателя. При этом инвестор самостоятельно, на свой риск осуществляет проект и получает ЕСВ в свое распоряжение только при условии фактического сокращения выбросов парниковых газов в результате реализации проекта.

Далее. Сокращение выбросов парниковых газов достигается главным образом за счет уменьшения расхода ископаемого топлива, повышения энергоэффективности и снижения энергоемкости производства, развития альтернативной энергетики (прежде всего, основанной на использовании биотоплива и других возобновляемых источников), внедрения современных инновационных технологий, утилизации попутного нефтяного газа, шахтного метана, других отходящих горючих газов, а также отходов производства и потребления. А это в точности то, к чему призывает правительство и что определено в качестве главных приоритетов развития экономики России на средне- и долгосрочную перспективу. Значит, чем больше таких проектов, тем лучше для экономики России. И значит, совместное осуществление не только помогает сокращать выбросы парниковых газов, но и способствует реализации проектов, отвечающих стратегическим целям и задачам развития российской экономики на современном этапе.

И последнее. Передача ЕСВ иностранному приобретателю в рамках совместного осуществления проекта приводит к уменьшению национальной квоты на выбросы той страны, на территории которой реализуется проект. Утверждая проект, правительство как бы жертвует на него часть суверенной квоты на выбросы.

Но с другой стороны, не будь проекта, дополнительные (если считать от уровня, который достигается по проекту) выбросы уничтожат точно такую же часть квоты. Причем совершенно безвозмездно и без всякого согласия на то государства. Иными словами, те самые углеродные квоты, которые в случае совместного осуществления проекта были бы сэкономлены и проданы на рынке, позволяя проекту состояться, а инвестору заработать, в противном случае будут просто списаны на покрытие выбросов, которых благодаря проекту можно было бы избежать.

А значит, давая согласие на совместное осуществление проекта, государство, как минимум, ничего не теряет. Зато в случае успешной реализации проекта оно приобретает дополнительные инвестиции в экономику (на каждый доллар ожидаемого углеродного дохода приходится в среднем 5 долларов дополнительных частных инвестиций) и к тому же увеличивает доходную часть бюджета (налоги никто пока не отменял).

И где же тут жертва? Экономисты называют такую ситуацию "win-win", что означает «выигрывают все». Но это если дать согласие на совместное осуществление проекта. А если не дать, то все точно так же проигрывают. Квота все равно пропадает, инвестор не зарабатывает, а значит, не инвестирует, экономика стагнирует, бюджет на первых порах остается при своих, но в перспективе теряет, поскольку экономика со временем стареет и становится

неконкурентоспособной. Вот это и есть настоящая жертва. Непонятно только, кому и зачем нужны такие жертвы.

Впрочем, есть еще одна ситуация, в которой проигрывают все. Сначала пообещать инвесторам поддержку через механизм совместного осуществления проектов и даже принять соответствующее законодательство, а потом, когда инвесторы, поверив, начали вкладывать в проекты, взять свое слово назад и на ходу поменять правила игры. Для такой ситуации в русском языке есть особые выразительные термины и определения. Но это, как говорится, уже за гранью добра и зла.

Больше проектов хороших и разных

Между прочим, именно потому, что при совместном осуществлении передаются реально сэкономленные квоты, которые в противном случае, т.е. в случае отсутствия проекта, были бы списаны в погашение выбросов, передача ЕСВ в Киотском протоколе никак не ограничивается. Значит, есть возможность применять этот механизм широко, стимулируя и поддерживая реализацию проектов по сокращению выбросов парниковых газов в самых различных секторах и сферах экономической деятельности.

Грех такой возможностью не воспользоваться. Надо же где-то брать средства на модернизацию экономики в соответствии с заявленными стратегическими целями и задачами. А не то все эти заявления так и останутся пустым звуком. Кроме того, надо же где-то компаниям брать средства для покрытия нарастающего дефицита ликвидности в условиях кризиса. Бюджета на всех не хватит. Тем более что он и сам дефицитный.

Слава Киотскому богу, особенности самого механизма совместного осуществления облегчают эту задачу, позволяя упростить процедуру утверждения проектов и контроля за их реализацией. В самом деле, раз вопрос о выделении целевых бюджетных средств, предоставлении налоговых и иных льгот или государственных гарантий не стоит, то никакой дополнительной оценки окупаемости (в том числе бюджетной окупаемости) проектов не требуется. Не требуется подробно контролировать и ход реализации проектов. Достаточно контролировать только результат - сокращение выбросов. Если в результате реализации проекта выбросы сократились, то инвестор получает в свое распоряжение соответствующее количество ЕСВ; если нет, то на нет и суда нет.

С учетом этого процедура утверждения проекта сводится, по сути дела, к проверке соблюдения простых и очевидных требований. По большому счету, их всего три:

1. Заявителем проекта может быть только инвестор, который осуществляет проект, обеспечивающий сокращение выбросов (увеличение абсорбции) парниковых газов, или уполномоченное им лицо. Он и получит в свое распоряжение (ЕСВ) по итогам реализации проекта независимо от того, где именно произойдет сокращение выбросов;

2. Заявитель обладает необходимым запасом прочности, который позволяет ему реализовать проект и затем эксплуатировать объект инвестиций в течение зачетного периода (2008-2012 гг.) с целью сокращения выбросов парниковых газов. Применительно к нашим условиям это означает, что заявитель является юридическим лицом, не имеет просроченной задолженности перед бюджетом, не банкрот (потенциальный банкрот), не находится в стадии ликвидации. При этом заявитель может быть как российской компанией, так и иностранной компанией, осуществляющей деятельность на территории РФ через постоянное представительство;

3. Проект отвечает требованиям Киотского протокола. Для проверки соблюдения этого требования предусмотрен институт независимой оценки (экспертизы) проектов специализированными экспертными организациями, которые обладают необходимой квалификацией и аккредитованы при соответствующих органах Киотского протокола.

Лучшего решения не найти. Да и не требуется. Это общая практика, принятая во всем мире. К тому же она укладывается в общее русло деятельности по сертификации. Эту работу всегда выполняют независимые компании (органы по сертификации), аккредитованные при

учредителе стандарта. Для проектов совместного осуществления таким учредителем (хранителем) стандарта является, очевидно, Комитет по надзору за совместным осуществлением (JISC).

При необходимости можно предусмотреть и другие требования. Например, требование соответствия применяемых для реализации проектов технологий, техники и оборудования современным мировым стандартам, запрет на использование бывшего в употреблении оборудования и т.д. Важно, однако, чтобы каждое такое требование имело четкую процедуру верификации (оценки соблюдения) и чтобы требований в совокупности было не слишком много. Иначе все может закончиться банальной коррупцией и прочими неприятностями, которые скомпрометируют и сам механизм, и утвержденные в рамках этого механизма проекты.

Сообразно этим требованиям должна быть сконструирована процедура подачи и рассмотрения заявок об утверждении проектов для совместного осуществления. Заявка должна представлять собой анкету установленного образца, в которой перечислены все требования, предъявляемые к заявителю и к проекту. Заявитель расставляет галочки, сообщает сведения о себе и о своем проекте и прилагает необходимые подтверждающие документы.

А дальше просто. Решение об утверждении проекта принимается уполномоченным органом, если заявитель и заявленный им проект удовлетворяют всем требованиям. Если не удовлетворяют, то уполномоченный орган направляет заявителю обоснованный отказ, который заявитель может оспорить во внесудебном или судебном порядке.

При этом основания для отказа (отклонения заявки) должны быть четко оговорены заранее. Например: а) заявителем предоставлена неполная или заведомо ложная информация; б) заявитель не является юридическим лицом по законодательству РФ или иностранным юридическим лицом, действующим на территории РФ через постоянное представительство; в) заявитель не стоит на налоговом учете в органах ФНС РФ либо имеет просроченную задолженность по платежам в бюджетную систему РФ, г) заявитель находится в стадии ликвидации либо в отношении заявителя применяется какая-либо из процедур, предусмотренных законодательством РФ о несостоятельности и банкротстве; д) отсутствует положительное заключение на проект аккредитованной независимой экспертной организации; е) заявитель повторно представил на утверждение проект, который уже был ранее утвержден для совместного осуществления.

И все. И не надо никаких критериев эффективности, не надо сравнивать между собой и отбирать проекты. В этом нет необходимости, раз ограничений на передачу ЕСВ не установлено. Но даже если правительство будет упорствовать и несмотря ни на что останется привержено каким-то ограничениям на передачу ЕСВ (например, на пилотной стадии), то и в этом случае не надо никого ни с кем сравнивать. Должен действовать принцип живой очереди: кто первый встал, того и тапки, а кто не успел, тот опоздал.

Потому что нет объективных критериев для оценки того, какой проект лучше, а какой хуже. Да и как это вообще можно сравнить? Энергосбережение ничем не лучше и не хуже использования биотоплива и других возобновляемых источников для выработки энергии, а утилизации отходов ничем не лучше и не хуже внедрения энергоэффективных технологий. Проект энергосбережения в металлургической отрасли не лучше и не хуже проекта рационального использования топлива и энергии в целлюлозно-бумажной промышленности. Утилизация кородревесных отходов на лесозаводе в Архангельске не лучше и не хуже утилизации лузги на маслоэкстракционном заводе в Краснодаре. Утилизация попутного нефтяного газа в Коми не лучше утилизации шахтного метана в Кемерово. И даже если пытаться сравнивать между собой два проекта на одну и ту же тему в одной и той же отрасли, то и в этом случае нельзя будет объективно сказать, какой лучше, а какой хуже. Значит, не надо и пытаться. Ничего путного из этого все равно не выйдет. А вот коррупция и разные прочие беспутства выйти могут. Им только дай шанс.

Аналогичным образом нужно организовать и процедуру утверждения ежегодных отчетов о результатах реализации проектов. Именно о результатах, а не о ходе. Потому что ход никого не интересует. Интересует сокращение выбросов, которое получилось или не получилось в итоге. Если получилось, то все в порядке, а если не получилось, то это повод делать оргвыводы.

Для этого нужно, чтобы заявитель ежегодно представлял в уполномоченный орган отчет (желательно по установленной форме - для удобства заполнения и последующего контроля) с указанием достигнутого в отчетном периоде сокращения выбросов, заключение аккредитованной экспертной организации, подтверждающее достоверность содержащихся в отчете сведений, а также необходимую сопроводительную информацию (строго по списку!). Например, документы, подтверждающие приобретение заявителем техники и оборудования, предусмотренных проектом, разрешения надзорных органов на эксплуатацию этой техники и оборудования и т.д.

Если все требуемые условия соблюдены, то уполномоченный орган принимает решение об утверждении отчета, а соответственно, о выпуске ЕСВ и о зачислении их на счет заявителя в реестре. Если что-то нарушено или чего-то недостает, то заявителю направляется обоснованный отказ, при этом заявитель может оспорить полученный отказ во внесудебном или судебном порядке.

Как и в случае с утверждением проектов, основания для отклонения отчетов должны быть строго определены. Например: а) заявителем предоставлена неполная или заведомо ложная информация; б) заявитель не осуществлял инвестиции в форме капитальных вложений с целью реализации проекта или не является представителем инвестора; в) отсутствует разрешение надзорных органов на эксплуатацию объектов, построенных в рамках реализации проекта; г) отсутствует положительное заключение на отчет аккредитованной экспертной организации; д) заявитель повторно представил на утверждение отчет, который уже был ранее утвержден уполномоченным органом.

В отдельных и тоже строго оговоренных заранее случаях уполномоченный орган может принять решение о лишении проекта статуса проекта совместного осуществления. Например, если а) заявитель имеет просроченную задолженность по платежам в бюджетную систему РФ, находится в стадии ликвидации либо в отношении заявителя применяется какая-либо из процедур, предусмотренных законодательством РФ о несостоятельности и банкротстве; б) заявитель в течение 12 месяцев с момента утверждения проекта не представил документ об утверждении проекта другой стороной Киотского протокола; в) заявитель в течение двух лет с момента утверждения проекта не представил отчета о результатах реализации проекта либо не добился сокращения выбросов; г) уполномоченный орган два раза подряд отклонил отчеты, представленные заявителем. При этом во всех случаях заявитель должен иметь право оспорить принятое уполномоченным органом решение в судебном или во внесудебном.

При соблюдении этих нехитрых правил механизм совместного осуществления будет работать и приносить плоды к выгоде для бизнеса, благу для экономики и пользе для государства. А иначе нам останется только взирать с грустью и завистью на то, как десятки миллиардов долларов мирно текут мимо нас в Китай, Индию, Бразилию, Украину, Польшу, Болгарию, способствуя их, а не нашему, обогащению и ускоренному развитию в соответствии с вызовами времени.