

## **ФОРМИРОВАНИЕ ПРОЕКТНОГО ЦИКЛА МЕХАНИЗМА СОВМЕСТНОГО ОСУЩЕСТВЛЕНИЯ ПО СОКРАЩЕНИЮ ВЫБРОСОВ ПАРНИКОВЫХ ГАЗОВ В УКРАИНЕ**

Вступление в силу Киотского протокола открыло перед Украиной возможности привлечения в страну инвестиционных ресурсов на осуществление экологической деятельности с помощью механизма совместного осуществления. Основой данного механизма является формирование проектного цикла, т.е. практики процедур и модальности проектов совместного осуществления (ПСО) в Украине. Статьи 6 и 12 Киотского протокола [1] определяют ПСО как проект по производству единиц сокращения выбросов (ЕСВ) парниковых газов (ПГ), отвечающий принципу дополнительности, т.е. не являющийся проектом базовой линии и не реализуемый в обычных рыночных условиях. Полученные в результате данного проекта ЕСВ отсчитываются от базового уровня выбросов, измеряются в тоннах CO<sub>2</sub>-эквивалента и передаются инвестору проекта.

Реализовать ЕСВ смогут юридические лица: предприятия, организации, учреждения (в дальнейшем – предприятия) независимо от их организационно-правовых форм и форм собственности, производственная деятельность которых связана с выбросами парниковых газов (CO<sub>2</sub>, N<sub>2</sub>O, CH<sub>4</sub>, ХФУ, ГФУ, SF<sub>6</sub> – Приложение 1 [1]) в атмосферу. Условия производства и реализации ЕСВ основаны на Киотском, Боннском соглашениях и Марракешской декларации.

Одним из наиболее актуальных для Украины является вопрос о

необходимости утверждения нормативно-правовых актов, регламентирующих реализацию ПСО в Украине [2-6].

Анализ научных разработок Е.В. Гагурина [7], В.С. Горбунова [8], М.В. Рапцуна [9] и др., посвященных проблемам реализации ПСО в Украине, показал, что формированию проектного цикла механизма совместного осуществления, предусмотренного Национальным планом действий [11], уделено недостаточно внимания.

Цель работы состоит в том, чтобы на основе анализа международных документов, проектов нормативно – правовых актов Украины и обобщения опыта стран Восточной Европы, реализующих ПСО, структурировать, представить в виде схемы и описать последовательность проектного цикла механизма СО в Украине.

В настоящее время украинское правительство формирует инфраструктуру ПСО, основываясь на опыте стран-лидеров в данном вопросе. В рамках проекта «Техническая помощь Украине и Беларуси относительно их обязательств по глобальному изменению климата» [12] проводится обзор существующего международного опыта создания инфраструктуры ПСО на примере Румынии и Болгарии, потому как Румыния является самым крупным продавцом ЕСВ, а в Болгарии имеется разветвленная инфраструктура по вопросам изменения климата,

проводящая активную политику в климатической сфере, а также создавшая сеть обмена информацией по проектам. Основное различие, по мнению автора [12], между Румынией и Болгарией состоит в том, что в Румынии межминистерская Национальная комиссия по изменению климата вовлечена как в принятие решений по предварительному одобрению (письмо поддержки), так и в принятие решений по окончательному утверждению (письмо одобрения). В Болгарии создан отдельный, более технический по характеру деятельности орган (Наблюдательный комитет по СО), который участвует только на второй стадии оценки проекта.

На основе изучения вышеизложенных материалов нами предлагается схема практики процедур и модальности ПСО в Украине (см. рисунок) и структурирована последовательность процедурных действий, осуществляемая путем реализации следующих шагов:

1. Разработка собственником проекта (предприятием) стратегии сокращения выбросов.
2. Предоставление стратегии в Секретариат СО.
3. Получение письма поддержки проекта.
4. Договоренность стран о сотрудничестве в области СО.
5. Направление собственнику проекта письма о заинтересованности проектом, включение в «Тендер на покупку ЕСВ».
6. Составление проектной документации.
7. Валидация проекта СО.
8. Предоставление в Секретариат СО проектной документации и заключения о качестве проекта.
9. Оценка предполагаемого сокращения выбросов парниковых газов.

10. Рассмотрение Наблюдательным советом ПСО и принятие решения относительно его реализации.

11. Выдача собственнику проекта письма одобрения.

12. Регистрация проекта в Секретариате СО.

13. Отбор проекта для участия в тендере.

14. Стадия переговоров с агентом страны-инвестора.

15. Заключение и регистрация контракта.

16. Финансирование и строительство объекта.

17. Составление предприятием ежегодной отчетности о сокращении выбросов парниковых газов, верификация отчета и передача его в Секретариат СО.

18. Регистрация ЕСВ в Национальном регистре.

19. Передача единиц сокращения выбросов с Национального регистра Украины в регистр соответствующей страны-инвестора ПСО.

Опишем более подробно содержание шагов и необходимые действия предприятия на каждом из них.

Шаг 1. Предприятие (собственник объекта), на котором планируется внедрение проекта СО, разрабатывает стратегию сокращения выбросов – документ, описывающий проект и необходимый на начальном этапе поиска заинтересованных стран-инвесторов (покупателей ЕСВ).

Шаг 2. Предприятие предоставляет в Секретариат проектов СО стратегию, где она рассматривается на соответствие украинскому и международному законодательству.

Требования к проектам на этапе получения письма поддержки [3]:

1. Иметь инвестиционный характер.

2. Обеспечивать среднегодовое сокращение выбросов ПГ не меньше 30 тыс. т в CO<sub>2</sub> – эквиваленте.

Относиться к приоритетным направлениям инвестирования: источники энергии;

повышение эффективности сжигания угля и газа (исключается непосредственное замещение угля газом);

повышение энергоэффективности функционирования электростанций;

утилизация шахтного метана;

реконструкция коммунальных систем тепло- и водоснабжения;

использование вторичных энергоресурсов в металлургии;

простое сжигание или утилизация выбросов метана на городских свалках.

Шаг 3. При положительном заключении предприятию выдается письмо поддержки от лица страны-поставщика ЕСВ (Украины). Процедура получения письма поддержки описана в нормативно-правовом акте [5].

Шаг 4. Страна-инвестор ПСО заключает контракт с правительственным агентом на покупку ЕСВ путем государственной процедуры осуществления закупок и выдачи подрядов под названием «Тендер на закупку ЕСВ». Правительственный агент через Интернет - базу данных контактирует с заявителями проектов, рассматривает стратегии сокращения выбросов и письма поддержки от стран - поставщиков ЕСВ.

В настоящее время многие страны, принимающие ПСО, подписали добровольные Меморандумы о взаимопонимании (МВП) или соглашения принимающей страны с потенциальными странами-инвесторами или организациями-посредниками. Например, Болгария уже подписала соглашения с Нидерландами, Австрией, Швейцарией, Данией. Румыния,

например, не утверждает проекты СО, если этому не предшествовало подписание МВП со страной, которую представляет инвестор. МВП является полезным инструментом для структуризации начального этапа переговоров обсуждений между страной-поставщиком ЕСВ, страной-покупателем или посредником и закрепляет некоторые взаимные обязательства сторон. В МВП целесообразно оговорить границы ответственности Украины относительно действий уполномоченного предприятия, связанных с осуществлением проекта и передачей обеспечиваемых им ЕСВ.

Шаг 5. В случае заинтересованности стратегией правительственный агент выдает предприятию письмо о заинтересованности проектом и включает в список участников «Тендера на покупку ЕСВ».

Шаг 6. После получения письма о заинтересованности проектом предприятие приступает к составлению проектной документации (ПД).

Согласно Маракешскому соглашению для каждого ПСО составляется ПД, которая используется для определения потенциального количества единиц сокращения выбросов. ПД включает в себя следующие разделы:

1. Характеристика проекта, которая включает краткое описание проекта, участок размещения проекта, общие положения и обоснование, цели, направленность и результаты, планируемую деятельность, показатели проектной деятельности.

2. Анализ исходных данных.

3. Определение источников выбросов парниковых газов и границы проекта, включающих: схему технологического процесса, прямые и опосредованные выбросы.

4. Рассмотрение ключевых факторов, состоящих из:

внешних, оказывающих влияние на деятельность и не попадающих под влияние проекта;

внешних, определяющих разработку факторов выброса ПГ; внутренних (проектных).

5. Определение дополнительности проекта.

6. Определение наиболее вероятного базового сценария и соответствующих уровней выбросов ПГ, который состоит из:

анализа ключевых факторов (законодательных норм, проектов отраслевых реформ, развития рынка, наличия фондов, наличия местной технологии, навыков и знаний, наличия перспективных технологий);

построения базового сценария выбросов;

расчета базовых коэффициентов выброса CO<sub>2</sub> - экв.;

расчета уровня деятельности;

расчета базовых уровней выбросов CO<sub>2</sub> - экв.

7. Расчет выбросов по проекту, включающий:

расчет уровня деятельности;

коэффициенты выбросов по проекту;

расчет прямых выбросов по проекту;

прогнозирование опосредованных выбросов парниковых газов.

8. План мониторинга и проверки, включающий следующие подразделы:

организационная структура мониторинга и информирования;

сбор данных;

расчет сокращений выбросов;

контроль качества;

квалификация персонала;

хранение данных и распределение ответственности.

9. Комментарии заинтересованных лиц.

Предприятие должно проводить активные общественные консультации и предоставлять широкий доступ общественности к информации по планируемому проекту, приглашая всех желающих представить свои комментарии, мнения и предложения. Основными заинтересованными сторонами, имеющими решающее влияние на судьбу проекта, являются местные органы власти, работники предприятия, на котором планируется осуществить проект, различные местные неправительственные и общественные организации, а также другие конкурирующие компании, которые в случае успешной реализации проекта смогут перенять опыт.

Шаг 7. Анализ воздействия проекта на окружающую среду согласно местным нормам.

Шаг 8. Для получения письма одобрения проекта СО предприятие предоставляет в Секретариат проектов СО следующие документы [6]:

1. Заявку с просьбой предоставить письмо-одобрение, которое подтверждает квалификацию проекта в качестве проекта СО.

2. Полную проектную документацию.

3. Квитанцию об оплате за проведение экспертизы и покрытие административных расходов.

Шаг 9. Секретариат проверяет комплектность представленной проектной документации и организует экспертизу проекта с целью оценки предполагаемого сокращения выбросов парниковых газов (планирования предполагаемой деятельности) и предварительной сертификации проекта на национальном уровне. Для этой цели привлекает экспертов соответствующих органов центральной исполнительной

власти и других организаций согласно их компетенции. Проектная документация размещается на web адресе Секретариата для открытого доступа с целью получения замечаний и комментариев заинтересованных сторон. На основе экспертного заключения и полученных комментариев Секретариат готовит обобщенный вывод об одобрении проекта в качестве ПСО и предоставляет его вместе с ПД Наблюдательному совету ПСО.

Шаг 10. Наблюдательный совет рассматривает проект и выносит решение.

Шаг 11. При положительном решении Наблюдательного совета и утверждении его руководителем Минприроды Секретариат предоставляет предприятию письмо-одобрение [8].

Подписание от лица государства письма одобрения ПСО означает предоставление предприятию полномочий по заключению договора на передачу ЕСВ инвестирующей стороне, т.е. фактически наделяет его правом собственности на ЕСВ. При этом предоставление полномочий какому-либо предприятию относительно действий, связанных с передачей ЕСВ, осуществляется под ответственность государства, на территории которого выполняется проект.

На сегодняшний день в рамках Киотского протокола отсутствуют официально принятые решения, которые бы однозначно устанавливали рамки такой ответственности, а интерпретации международных экспертов существенно различаются. "Минимальная" ответственность сводится к обязательству государства передать часть установленной для него квоты в объеме верифицированного объема сокращения выбросов ПГ, а "максимальная" состоит в том, что государство обязано отвечать за достижение сокращений эмиссии ПГ,

которые должны передаваться в рамках проекта согласно договору между собственником проекта и инвестором. Последнее фактически означает, что государство должно будет передать часть своей квоты на выбросы ПГ в случае, если проект не обеспечит предусмотренный договором объем сокращения выбросов.

Шаг 12. После получения письма-одобрения предприятие регистрирует проект в Секретариате с целью учета ЕСВ.

Шаг 13. Предприятие принимает участие в тендере, и в случае отбора проекта начинается стадия переговоров с агентом страны-инвестора ПСО.

Шаг 14. В ходе проведения переговоров предприятие и правительственный агент страны-инвестора устанавливают максимальный и минимальный объем ЕСВ и предполагаемую цену. Окончательная цена устанавливается путем проведения государственной процедуры осуществления закупок и выдачи подрядов под названием «Тендер на покупку единиц сокращения выбросов» на конкурсной основе между поставщиками ЕСВ. Цена включает в себя сборы и налоги, предусмотренные законодательными нормами.

Шаг 15. Заключение контракта с инвестором проекта и регистрация его в Секретариате СО.

Шаг 16. Финансирование и строительство объекта. Структура финансирования ПСО не исключает наличие национальной компоненты в капитальных затратах. Однако в настоящее время, в условиях несформировавшегося углеродного рынка, инвесторы с целью минимизации собственных рисков предлагают схемы финансирования проектов, которые больше напоминают форвардную

торговлю, чем полноценное софинансирование капиталовложений (доля в общих инвестициях не превышает обычно 10-15%). При этом сторона, приобретающая ЕСВ, как правило, предлагает осуществить основную часть оплаты по факту передачи верифицированных ЕСВ уже в процессе функционирования проекта. Незначительное участие внешнего инвестора в финансировании на инвестиционной фазе проектного цикла формально не противоречит идее СО, т.к. нет требований относительно пропорций разделения первоначальных расходов.

Шаг 17. Предприятие самостоятельно обеспечивает работы по верификации проекта и составляет ежегодную отчетность о верификации и мониторинге выбросов ПГ в атмосферу, а также ведет ежегодный баланс продажи и переуступки ЕСВ. Верификация проекта (Emission Verification) – проверка на соответствие стандартам, положениям и методологическим требованиям Киотского протокола и установление действительности измеренного снижения выбросов ПГ в атмосферу.

В настоящее время порядок составления ежегодной отчетности предприятиями о верификации и мониторинге выбросов ПГ в атмосферу не закреплен на законодательном уровне, поэтому необходима скорейшая разработка нормативно-правовых документов, регламентирующих порядок составления ежегодной отчетности предприятиями по выбросам ПГ в атмосферу.

Отчет предоставляется в Секретариат для его рассмотрения и регистрации.

Шаг 18. Согласно Киотскому протоколу каждая страна [1] создает Национальный регистр для регистрации продажи/переуступки ЕСВ и других углеродных единиц. Регистр пред-

ставляет собой унифицированные и совместимые электронные базы данных (требования к которым приняты на 8-й Конференции сторон в Нью-Дели). После регистрации отчетов в Секретариате ЕСВ передаются в Национальный регистр.

Шаг 19. Передача ЕСВ с Национального регистра Украины в регистры соответствующих стран-инвесторов проектов СО будет осуществляться на протяжении первого периода ответственности (2008-2012 гг.).

Следует отметить, что до настоящего времени в Украине не проводились попытки структурировать последовательность проектного цикла, который включал бы действия собственников ПСО и стран, активизирующих механизм совместного осуществления.

#### *Выводы.*

1. Правовая основа для реализации ПСО в настоящее время в Украине отсутствует. Для ее создания необходимо скорейшее утверждение правительством нормативно-правовых актов, регламентирующих реализацию ПСО в Украине, а также заключение международных договоров с заинтересованными странами (Меморандумов о взаимопонимании).

2. Предложенная структура проектного цикла механизма совместного осуществления окажет поддержку предприятиям в принятии решений относительно выбора стратегии менеджмента выбросов ПГ в атмосферу.

3. Процедура утверждения и реализации проектов СО чрезвычайно сложна, забюрократизирована, будет отнимать много времени и сопряжена со значительными транзакционными издержками, поэтому для упрощения процедуры утверждения необходим скорейший переход к внутренней валидации и верификации ПСО с

акредитацією українських експертних організацій на міжнародному рівні.

4. Одним из основных критериев механизма СО является принцип дополнительности, поэтому необходимо изучить подходы к оценке дополнительности и анализу барьеров ПСО.

### Литература

1. Кіотський протокол до Рамкової конвенції Організації Об'єднаних Націй про зміну клімату // Проблеми глобальної зміни клімату. – К.: Центр з питань зміни клімату, 2000. – С. 92-118.

2. Проект Закону України “Про проекти спільного впровадження згідно Кіотського протоколу до Рамкової конвенції Організації Об'єднаних Націй про зміну клімату” // <http://mern.gov.ua>.

3. Проект порядку розгляду та схвалення проектів спільного впровадження згідно Кіотського протоколу до Рамкової конвенції Організації Об'єднаних Націй про зміну клімату // <http://mern.gov.ua>.

4. Проект тимчасової процедури отримання листа схвалення проекту спільного впровадження // <http://mern.gov.ua>.

5. Проект тимчасової процедури отримання листа підтримки проекту спільного впровадження // <http://mern.gov.ua>.

6. Проект листа схвалення проекту спільного впровадження // <http://mern.gov.ua>.

7. Гагурин Е.В. Процедурні аспекти, вимоги та критерії відбору

проектів // Семінар “Кіотський протокол, інвестиційні можливості використання проектів спільного впровадження в Україні” (Київ, 29 березня 2005р.).

8. Горбунов В.С. Нормативно-правове забезпечення механізму спільного впровадження: поточний стан та перспективні задачі // Семінар “Кіотський протокол, інвестиційні можливості використання проектів спільного впровадження в Україні” (Київ, 29 березня 2005р.).

9. Рапцун М.В. Проблемні питання реалізації механізмів спільного впровадження в Україні // Семінар “Кіотський протокол, інвестиційні можливості використання проектів спільного впровадження в Україні” (Київ, 29 березня 2005р.).

10. Глобальні зміни клімату: економіко-правові механізми імплементації Кіотського протоколу в Україні / За ред. В.Я.Шевчука. – К.:Геопринт, 2005. – 150с.

11. Розпорядження КМУ № 346 від 18 серпня 2005 р. “Про затвердження Національного плану заходів з реалізації положень Кіотського протоколу до Рамкової конвенції ООН про зміну клімату”, розділ 3.4 // <http://mern.gov.ua>.

12. Марк Ван Веес. Обзор и интеграция существующего международного опыта создания инфраструктуры совместного осуществления: Окончательный отчет 15.09.2004 г. по проекту "Техническая помощь Украине и Беларуси относительно их обязательств по глобальному изменению климата" // <http://mern.gov.ua>.