

Рыночные механизмы регулирования выбросов парниковых газов

© 2012 Р.А. Логачев

советник Коллегии адвокатов “Карпов, Уточкин и партнеры”, г. Москва
E-mail: kafedra_itemeo@mail.ru

Рассмотрены основные механизмы регулирования выбросов парниковых газов и взимания платежей за негативное воздействие на атмосферный воздух, а также механизмы функционирования углеродных рынков.

Ключевые слова: выбросы парниковых газов, углеродный рынок, парниковые газы, негативное воздействие на окружающую среду, охрана окружающей среды, атмосферный воздух.

Государственная политика в области охраны окружающей среды направлена на защиту объектов окружающей среды, к которым относятся земли, недра, почвы; поверхностные и подземные воды; леса и иная растительность, животные и другие организмы и их генетический фонд; атмосферный воздух, озоновый слой атмосферы и околоземное космическое пространство, от загрязнения, истощения, деградации, порчи, уничтожения и иного негативного воздействия. Атмосферный воздух является жизненно важным компонентом окружающей среды, и в связи с тем, что в Российской Федерации более 54 % городского населения находится под воздействием высокого и очень высокого загрязнения атмосферного воздуха, необходимо особое внимание уделять совершенствованию механизмов реализации государственной политики в области охраны атмосферного воздуха.

В Российской Федерации государственная политика в области охраны атмосферного воздуха основывается:

- 1) на Федеральном законе от 10 января 2002 г. № 7-ФЗ “Об охране окружающей среды”;
- 2) Федеральном законе от 4 мая 1999 г. № 96-ФЗ “Об охране атмосферного воздуха”;
- 3) Постановлении Правительства Российской Федерации от 28 августа 1992 г. № 632 “Об утверждении порядка определения платы и ее предельных размеров за загрязнение окружающей природной среды, размещение отходов, другие виды вредного воздействия”;
- 4) Постановлении Правительства Российской Федерации от 12 июня 2003 г. № 344 “О нормативах платы за выбросы в атмосферный воздух загрязняющих веществ стационарными и передвижными источниками, сбросы загрязняющих веществ в поверхностные и подземные водные объекты, размещение отходов производства и потребления”;
- 5) Инструктивно-методических указаниях по взиманию платы за загрязнение окружающей природной среды, утвержденных Минприроды Рос-

сии 26 января 1993 г. (в ред. приказа Госкомэкологии России от 15 февраля 2000 г. № 77);

б) Основах государственной политики в области экологического развития Российской Федерации на период до 2030 г., утвержденных Президентом Российской Федерации от 30 апреля 2012 г.;

7) Климатической доктрине Российской Федерации.

Государственное управление в области охраны окружающей среды и атмосферного воздуха основывается на действии экономических механизмов и реализации принципа взимания платы за негативное воздействие на окружающую среду.

В России система платежей за негативное воздействие на окружающую среду впервые была внедрена в 1991 г., целью которой являлось ослабление негативных последствий экономического развития. Принцип взимания платы за нанесение вреда окружающей среде закреплен в Федеральном законе “Об охране окружающей среды”.

Институт платы за загрязнение окружающей среды неразрывно связан с оценкой экологического ущерба, который может определяться:

- по уровню выплат за загрязнения;
- по уровню затрат на ликвидацию последствий экологических нарушений;
- для вынесения судом решения о взыскании убытков с предприятия - виновника экологического нарушения в пользу пострадавшей от этого нарушения стороны;
- для определения комплекса защитных мер по снижению уровня потерь от загрязнения на самом предприятии;
- для сопоставления альтернативных проектных решений;
- для экономической оценки внедрения экологических мероприятий;
- при оценке экологических рисков хозяйствующих субъектов в сфере обеспечения экологической безопасности в системе страхования¹.

Стоит отметить, что “институт платы за загрязнение превратился в своего рода институциональную ловушку, неэффективную устойчивую норму, имеющую самоподдерживающий характер. Эволюционный путь выхода из институциональной ловушки малоперспективен, поскольку связан с существенным уровнем деградации окружающей среды”².

В Федеральном законе “Об охране атмосферного воздуха” закреплен принцип платности за загрязнение окружающей природной среды выбросами вредных (загрязняющих) веществ в атмосферный воздух и другие виды воздействия на него. Плата за загрязнение атмосферного воздуха взимается с природопользователей, осуществляющих выброс в атмосферу загрязняющих веществ от стационарных и передвижных источников.

Согласно Инструктивно-методическим указаниям по взиманию платы за загрязнение окружающей природной среды плата за загрязнение атмосферного воздуха стационарными источниками выбросов складывается из платы за допустимые выбросы в атмосферу, платы за выбросы в пределах лимита и платы (санкции) за выбросы, превышающие лимиты.

Плата за загрязнение атмосферного воздуха для передвижных источников складывается из платы за допустимые выбросы и платы (санкции) за выбросы, превышающие допустимые. В качестве основных нормируемых загрязняющих веществ для передвижных источников рассматриваются: оксиды углерода и азота, углеводороды, сажа, соединения свинца, диоксид серы.

В настоящее время установлены базовые нормативы платы за загрязнение атмосферы передвижными источниками при использовании следующих видов топлива: бензина неэтилированного, дизельного топлива, керосина, сжатого природного газа, сжиженного газа. При отсутствии данных о количестве израсходованного топлива плата за выбросы загрязняющих веществ от передвижных источников определяется по типам транспортных средств из расчета ожидаемых условий и места их эксплуатации.

Стоит отметить, что утвержденные Министерством охраны окружающей среды и природных ресурсов Российской Федерации в январе 1993 г. Инструктивно-методические указания по взиманию платы за загрязнение окружающей природной среды во многом противоречат действующему законодательству, не учитывают современную систему органов власти и управления, уполномоченных на осуществление деятельности в области охраны окружающей среды, устанавливают более широкий спектр льгот по плате за загрязнение окружающей среды.

Нормативы платы установлены Постановлением Правительства Российской Федерации от 12 июня 2003 г. № 344. Базовые нормативы платы устанавливаются по каждому ингредиенту загрязняющего вещества, виду вредного воздействия с учетом степени опасности их для окружающей природной среды и здоровья населения³.

Плата за негативное воздействие на окружающую среду установлена только для юридических лиц и индивидуальных предпринимателей, при этом в крупнейших городах основной объем загрязнений атмосферного воздуха приходится на личный автотранспорт. Для анализа природоохранных мероприятий и при прогнозах воздействия экономической системы на окружающую среду на региональном уровне должна применяться модель межотраслевого баланса, которая учитывает потоки используемых ресурсов, выбросов и отходов⁴.

В настоящее время в Российской Федерации экологическая ситуация в целом характеризуется высоким уровнем антропогенного воздействия на окружающую среду и значительными экологическими последствиями прошлой экономической деятельности. Одной из основных проблем является усиление негативного воздействия на атмосферный воздух, в том числе за счет выбросов парниковых газов в атмосферу. К парниковым газам относятся углекислый газ, метан, закись азота и некоторые виды хлорфторуглеродов, которые вырабатываются в результате человеческой деятельности.

В сложившихся условиях представляется необходимым формирование эффективной политики по управлению выбросами парниковых газов в атмосферу. Существующий традиционный нормативный метод экологического управления, основанный на нормативах предельно допустимой концентрации и установлении предельно допустимого выброса токсичных или вредных веществ, не является адекватным инструментом управления выбросами в настоящих условиях. При рассмотрении выбросов парниковых газов важно учитывать абсолютное значение показателя за период времени (год), так как именно этот фактор является определяющим параметром. Следовательно, текущее снижение выбросов парниковых газов не приведет к должному снижению воздействия на атмосферу, поэтому международному сообществу необходимо проводить долгосрочную политику по сокращению выбросов парниковых газов.

Осознание международным сообществом остроты и масштабности экологических проблем привело к необходимости поиска путей их решения на многостороннем уровне. Совместными усилиями международного сообщества были разработаны и приняты международные соглашения по борьбе с последствиями изменения климата, в частности

Концепция устойчивого развития, которая пришла на смену экологически нестабильным моделям экономического роста, Рамочная конвенция ООН об изменении климата, которая заложила основы решения проблемы изменения климата, и Киотский протокол, принятый для практической реализации положений РКИК ООН. Для стран, ратифицировавших Киотский протокол, устанавливается ряд обязательств по проведению соответствующей национальной политики в области снижения выбросов парниковых газов и по соблюдению количественных обязательств по сокращению выбросов парниковых газов. Принятые международные соглашения направлены на стабилизацию концентрации парниковых газов в атмосфере на уровне, который бы не допускал губительного антропогенного воздействия на окружающую среду и климат.

Стоит отметить, что в утвержденных 30 апреля 2012 г. Президентом Российской Федерации Основных государственной политики в области экологического развития Российской Федерации на период до 2030 г. регламентируется необходимость развития рыночных инструментов охраны окружающей среды и обеспечения экологической безопасности при решении задачи развития экономического регулирования.

Одним из эффективных экономических механизмов достижения целей по снижению выбросов парниковых газов является углеродный рынок или рынок выбросов парниковых газов, который позволяет предприятиям участвовать в рыночных механизмах и привлекать дополнительные инвестиции на реализацию проектов по модернизации производственных мощностей, повышению энергоэффективности, внедрению альтернативных источников энергии, переходу на новые виды топлива и т.д. Киотский протокол предусматривает гибкие механизмы, позволяющие повысить экономическую эффективность действий мирового сообщества по достижению поставленных целей путем международного сотрудничества в области снижения выбросов парниковых газов с использованием рыночных механизмов.

Практический опыт применения рыночных инструментов для регулирования выбросов парниковых газов показывает, что они более эффективны по сравнению с традиционными административными и экономическими инструментами и при этом обеспечивают необходимое сокращение выбросов парниковых газов и стимулируют инвестиции в природоохранные мероприятия.

Углеродный рынок выступает как рынок, возникающий при купле-продаже разрешений на выбросы и квот на уменьшение выбросов, что позволяет странам и отдельным компаниям выполнять свои обязательства по сокращению выбросов пар-

никовых газов. Постановка вопроса об основной цели организации углеродного рынка, состоящей в достижении сокращения вредного воздействия на атмосферу за счет эффективных рыночных механизмов, позволяет выделить ряд функций, которые он выполняет, в том числе определение процедур взаимодействия между основными субъектами рынка; формирование механизма распределения разрешений на выбросы парниковых газов; регулирование экономических отношений между участниками сделок по поводу перехода прав собственности на разрешение на выбросы парниковых газов.

Развитие углеродного рынка непосредственно связано с правовым и экономическим регулированием рыночных систем управления ограничениями на выбросы парниковых газов, и поэтому можно провести прямую зависимость характеристик этого рынка от инструментов государственного регулирования и систему управления ограничениями на выбросы парниковых газов.

В основе схемы организации углеродного рынка лежит механизм лимитирования и торговли разрешениями (квотами) на выбросы парниковых газов, который позволяет учитывать сокращения выбросов парниковых газов относительно установленных допустимых уровней. Квотирование по своей природе является производным от института изъятия объектов из окружающей среды, которое регулируется административными мерами с учетом влияния на окружающую среду, но имеет явный экономический характер. Предметом торговли или перераспределения на углеродном рынке выступают объем сэкономленных выбросов парниковых газов по отношению к уровню, разрешенному по начальному распределению, а также объем снижения выбросов парниковых газов, достигнутый за счет реализации проектных механизмов, установленных Киотским протоколом.

Углеродный рынок состоит из обязательного рынка сокращений выбросов парниковых газов, где компании и государства покупают квоты на сокращения выбросов, чтобы обеспечить установленный (допустимый) уровень выбросов, и рынка добровольных сокращений выбросов парниковых газов, где активы приобретаются добровольно с целью снижения вредного воздействия компании на окружающую среду либо с целью получения спекулятивного дохода. На настоящий момент в ряде стран рынок обязательных сокращений выбросов существует наряду с добровольными инициативами.

В основе функционирования углеродных рынков лежат механизмы распределения разрешений на выбросы парниковых газов, к которым относятся механизм свободного распространения, определяемый согласно общему количеству выбросов кон-

кретного предприятия, и аукционная продажа. Существует также комбинированный метод распределения разрешений, который применяется на переходных стадиях развития схем торговли квотами на выбросы.

Механизм свободного распространения применяется на первых стадиях формирования углеродного рынка стран, когда необходимо осуществить комплекс мероприятий по формированию инфраструктуры национального рынка, определению соответствующих объемов предоставляемых квот на выбросы парниковых газов. На настоящий момент в ряде стран осуществляется переход от системы свободного распространения к аукционной продаже, как более эффективному механизму распределения разрешений на выбросы парниковых газов.

Необходимо отметить, что в Российской Федерации особое внимание стоит обратить на возможности формирования добровольного углеродного рынка, который не устанавливает обязательные нормативы сокращения выбросов парниковых газов, а позволяет предприятиям добровольно снижать выбросы парниковых газов в атмосферу за счет модернизации производства или внедрения низкоуглеродных технологий и получать при этом дополнительные финансовые выгоды за счет высвобождения квот на выбросы парниковых газов.

Механизм реализации проекта на добровольном рынке состоит в том, что «владелец источника выбросов парниковых газов получает от покупателя добровольных сокращений выбросов финансирование, предполагаемое к получению в результате реализации проекта, и осуществляет ряд мероприятий, согласованных с покупателем, направленных на уменьшение выбросов парниковых газов, которые имеют место в связи с обычной деятельностью владельца источника. Достигнутые сокращения выбросов подтверждаются избранной сторонами организацией и передаются покупателю»⁵.

Добровольный углеродный рынок в Российской Федерации может быть организован в форме правительственной программы по добровольному сокращению выбросов парниковых газов, участие в которой могут принимать предприятия и организации определенных отраслей и территорий, а также в форме локальных или региональных добровольных соглашений между предприятиями страны⁶. Формирование добровольного рынка сокращения выбросов парниковых газов позволит привлечь дополнительные иностранные инвестиции в проекты по экологической модернизации промышленного производства.

Таким образом, совершенствование механизмов управления выбросами парниковых газов в атмосферу будет способствовать аккумуляции

финансовых ресурсов, которые могут быть направлены на реализацию природоохранных мероприятий в стране и стимулирование организаций к внедрению низкоуглеродных технологий.

Для эффективного функционирования рыночных механизмов торговли квотами на выбросы парниковых газов и углеродных рынков в целом обязательным представляется соблюдение некоторых условий, в частности, необходимо наличие нормативно-правовой базы, устанавливающей эффективные и прозрачные процедуры, институциональной базы и инфраструктуры, позволяющей осуществлять сделки по поводу перехода прав собственности на разрешения на выбросы парниковых газов, заинтересованности государственных структур и бизнеса в реализации рыночных механизмов торговли.

Кроме того, в целях повышения эффективности текущих мер экономического стимулирования в области природоохранной деятельности и обеспечения прозрачности в процедурах расчета и взимания платы за загрязнение окружающей среды следует привести в соответствие с действующим законодательством Инструктивно-методические указания по взиманию платы за загрязнение окружающей природной среды, предусмотрев при этом привязку перечня природоохранных мероприятий, затраты на выполнение которых могут засчитываться в общих платежах природопользователя, к конкретному виду платежа за негативное воздействие на окружающую среду.

¹ Плотникова Л.В. О необходимости разработки методики расчета экологического ущерба // Экон. науки. 2008. □ 4 (41). С. 165-167.

² Ховавко И.Ю. Плата за загрязнение окружающей среды в Российской Федерации как институциональная ловушка // Экон. науки. 2011. □ 6 (79). С. 54-58.

³ Российская Федерация. Правительство. О нормативах платы за выбросы в атмосферный воздух загрязняющих веществ стационарными и передвижными источниками, сбросы загрязняющих веществ в поверхностные и подземные водные объекты, размещение отходов производства и потребления: постановление Правительства Рос. Федерации от 12 июня 2003 г. □ 344. Доступ из справ.-правовой системы «Гарант».

⁴ Кудрявцева О.В. Экологическая эффективность на макроуровне: модель межотраслевого баланса, учет потоков ресурсов и экологический ущерб // Экон. науки. 2007. □ 9 (34). С. 253-259.

⁵ Ситников С., Гутборд М. «Сокращение выбросов»: куплю, продам... // ЛесПромИнформ. 2010. □ 1 (67).

⁶ Кудрякова Е.Ю. Формирование добровольного углеродного рынка на территории Российской Федерации // Россия сегодня: экономика, финансы, управление. 2012. М. □ 1. С. 237 - 245.