

Проект ГЭФ/ЮНЕП
«Самооценка потребностей национального потенциала
для управления глобальной окружающей средой»

**АНАЛИЗ СИТУАЦИИ И ИНВЕНТАРИЗАЦИЯ
ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ПО НАРАЩИВАНИЮ ПОТЕНЦИАЛА В ОБЛАСТИ
ИЗМЕНЕНИЯ КЛИМАТА В ПРИКАСПИЙСКОМ РЕГИОНЕ**

ОТЧЕТ
регионального эксперта по проблеме изменения климата
Прикаспийского региона Российской Федерации

Астрахань
2009

Содержание

Введение	3
1. Краткая географическая характеристика прикаспийских субъектов Российской Федерации	5
1.1 Астраханская область	5
1.2 Республика Дагестан	7
1.3 Республика Калмыкия	9
2. Полномочия и интересы субъектов Российской Федерации в создании и наращивании потенциала в области изменений климата	11
3. Оценка потенциала в области изменений климата прикаспийских субъектов Российской Федерации	21
3.1 Методические аспекты оценки ПИК на региональном уровне РФ	21
3.2 Оценка ПИК Астраханской области	28
3.3 Оценка ПИК Республики Дагестан	32
3.4 Оценка ПИК Республики Калмыкия	36
4. Состояние и перспективы наращивания потенциала в области изменений климата в Прикаспийском регионе Российской Федерации	40
Приложения	42

Введение

Целью Рамочной конвенции и по изменению климата (РКИК) и Киотского протокола (КП) является стабилизация концентрации парниковых газов в атмосфере на таком уровне, который не допускал бы опасного антропогенного воздействия на климатическую систему.

В создаваемую в соответствии с РКИК и КП глобальную систему регулирования антропогенных потоков парниковых газов с самого начала было заложено распределение функций не только по горизонтали (между государствами), но и по вертикали (между различными уровнями надгосударственного и внутригосударственного устройства).

Соответственным образом должны распределяться различного рода ресурсы и инструменты, используемые для достижений цели РКИК и КП, совокупность которых именуется потенциалом в области изменений климата (ПИК). Под потенциалом вообще мы подразумеваем интегрированные в единую систему средства различных секторов и слоев общества, мобилизуемые им для достижения общественно значимой цели.

Задача оптимального распределения сил и средств между различными уровнями государственного устройства особенно актуальна для России как федеративного государства, самого большого в мире по своей площади (занимающего 1/3 Евразии) и включающего в свой состав 83 субъекта федерации.

При этом три субъекта федерации, а именно Астраханская область, Республика Дагестан и Республика Калмыкия относятся к так называемому Каспийскому региону, включающему в себя акваторию Каспия и территории приморских провинций пяти прикаспийских государств.

Каспийский регион в настоящее время рассматривается как важный поставщик углеводородного сырья, здесь сосредоточено 3% мировых запасов нефти и 4% мировых запасов газа. И данный регион и аналогичные ему регионы планеты в недалеком будущем могут оказаться под двойным «ударом» – с одной стороны, изменений климата, а с другой стороны, реализации РКИК, следствием которой может стать сокращение использования углеводородов в качестве органического топлива. Между тем, именно с освоением нефтегазовых месторождений население Каспийского региона связывает свое будущее благополучие.

Поэтому государства-участники и сообщество РКИК в целом с особым вниманием следят за созданием и наращиванием ПИК в регионах, являющихся экспортерами нефти и газа. Анализ ситуации, сложившейся в прикаспийских субъектах РФ, является задачей данного обзора.

Обзор начинается с краткой географической справки о прикаспийских субъектах федерации. Далее обсуждается вопрос о распределении функций, относящихся к ПИК, между федерацией и ее субъектами. Ситуация здесь сложилась непростая. С одной стороны ясно, что в России проблема изменений климата не может быть решена без участия субъектов федерации, с другой стороны ни в комплексном плане действий, принятом в 2005 г., ни в последующих нормативно-правовых актах, направленных на реализацию в РФ Киотского протокола, субъекты федерации не значатся в числе исполнителей. Все поручения по наращиванию ПИК адресованы исключительно федеральным органам исполнительной власти. Как положительный факт следует отметить включение в 4-ое Национальное сообщение РФ (2006 г.) раздела «Деятельность регионов РФ и бизнеса по реализации Киотского протокола» (см. Приложение 1).

Основная часть обзора посвящена оценке ПИК в Прикаспийском регионе РФ, при этом каждый из трех субъектов федерации рассматривается в отдельности. Для оценки ПИК предложена собственная методика, с описания которой начинается эта часть обзора. На данном этапе мы использовали самый простой ее вариант, предусматривающий унифицированный подход к оценке различных компонентов ПИК. Вообще, сделанная в обзоре оценка ПИК нуждается в уточнении, расширении и углублении, в т.ч. за счет дальнейшего сбора информации, касающейся состояния ПИК в Прикаспийском регионе.

Следует отметить, что в данном обзоре оценка ПИК в Прикаспийском регионе не касается политики, направленной на его адаптацию к изменениям климата, так как эта политика пока не имеет необходимого для ее реализации набора инструментов. Его ускоренную разработку мы считаем одной из первоочередных задач сообщества РКИК. Заметный вклад в ее решение может внести уникальный опыт Каспийского региона, связанный с климатически обусловленными колебаниями уровня Каспия, размах которых в 20-ом столетии составил несколько метров. Каспийский опыт убедительно говорит о том, что адаптация прибрежных территорий только к односторонним, но разным по знаку изменениям климата, например, к подъему либо к падению уровня моря, одинаково вредна. Для уменьшения риска необходима адаптация территорий к колебаниям климата (т.е. к периодически меняющимся по знаку изменениям его состояния).

В заключительном разделе обзора анализируется вклад различных организаций, в том числе международных, в наращивание ПИК в Прикаспийском регионе Российской Федерации, определены основные точки его дальнейшего роста, а также меры по его стимулированию.

Еще раз следует отметить, что в данном обзоре мы стремились не столько к тому, чтобы дать окончательные ответы на поставленные вопросы, сколько к тому, чтобы очертить рамки дальнейшей работы.

1. Краткая географическая характеристика прикаспийских субъектов Российской Федерации

1.1 Астраханская область

Астраханская область расположена на юго-западе России, в северном Прикаспии. Общая площадь - 44,1 тыс. кв. км, или 0,3% всей территории Российской Федерации. Протяжённость - 120 км с запада на восток, между Калмыкией и Казахстаном и 375 км с севера на юг, вдоль Волги и Ахтубы до Каспия. Климат резко континентальный, засушливый. Средняя температура января от -10°C на севере до -6°C на юге, июля около +25°C. Осадков около 200 мм в год. Вегетационный период 201-216 дней.

Астраханская область расположена в зоне полупустыни. Почвы преимущественно светло-каштановые солонцеватые и бурые. В растительном покрове преобладают злаки, полыни, солянки.

Более 1/10 территории области покрыто водой. Прилегающие к побережью Каспийского моря территории подвержены подтоплению. Наибольшую угрозу для хозяйственной деятельности представляют колебания уровня Каспийского моря.

По населению (1000,9 тыс. чел. на 1 января 2008 года) — 52-е место в России, по плотности населения (22,7 чел/км²) Астраханская область — 41-й регион в РФ (без Москвы и С-Петербурга), 7-е место в Поволжье. В дельте Волги плотность населения намного выше. По уровню урбанизации (удельный вес городского населения — 66,9 %) — 6-е место в Поволжье и 48-е место в РФ (2008 год).

Большинство населения области (70 %) составляют русские. Второй по численности народ — казахи (14,3 %), самая крупная казахская община по субъектам федерации. Астраханская область является историческим местом проживания татар (включая астраханских и юртовых говорящих на отдельных диалектах), ногайцев (в большинстве карагашей) и туркмен.

Через Астраханскую область Россия имеет выход на Каспий, границы с Азербайджаном, Казахстаном, Туркменистаном, также с Исламской республикой Иран. Открываются перспективные пути на Ближний Восток, в Среднюю Азию и Индокитай.

В регионе есть хорошо развитая транспортная инфраструктура и система трубопроводного транспорта. Главным городом Астраханской области является Астрахань, который находится на расстоянии 1534 км от Москвы.

Территория области богата следующими ресурсами: нефть (на глубине 6 тысяч метров), месторождение которой не меньше известного месторождения в Тюмени; самое крупное месторождение в мире газоконденсата; залежи осадочной соли озера Баскунчак; а также известняк, известковая глина, строительный песок.

Область является промышленной и сельскохозяйственной. Топливная промышленность является ведущей отраслью, которая составляет 43% всей промышленной продукции, и пищевая промышленность, доля которой составляет 22%. Основным сектором пищевой промышленности является рыболовство и рыбная продукция. Область является номер один в России по разведению осетров. Роль комплекса рыбных отраслей в структуре объема товарной продукции достаточно значительна, где этот комплекс составляет почти 20%.

Другой важной отраслью экономики является солевая промышленность, которая приоритетна в России. Солевые залежи на озере Баскунчак удовлетворяют $\frac{1}{4}$ часть общего спроса на высококачественную соль. Актюбинск является крупнейшим солевым портом. Астрахань также является терминалом для лесного груза, который определяет развитие деревообрабатывающего производства.

Сельское хозяйство играет важную роль в экономики области. 64,2% земельных угодий годятся для фермерской обработки. Возделывание растений основывается на уникальных агро-климатических ресурсах нижней части Волги. По общему уровню урожая риса область занимает второе место после Краснодарского края. В Астрахани хорошо развита нефтехимическая промышленность. Это связано с эксплуатацией месторождения газоконденсата в районе Аксарайска. Запасы промышленного газа составляют порядка 95% общего объема запасов Приволжья.

Запасы Астраханского месторождения газоконденсата оцениваются свыше 7,2 млрд.м³. На сегодня было выработано только 2%. Запасы газового месторождения содержат конденсат и этанол и подходят для переработки. В силу того, что здесь есть содержание сероводорода газ необходимо обрабатывать специальным образом прежде, чем он поступит в трубопровод для дальнейшей его транспортировки.

Производство газа увеличилось больше, чем в три раза с начала 90-х, и оно удовлетворяет спрос в области в полном объеме. Запасы нефти оцениваются в пределах 56,3 миллион тон. Объем производства нефтяного сырья (в основном конденсата), 65% из которого перерабатывается Астраханским газовым химическим комплексом, также вырос в три раза за последние несколько лет. Объем производства газового химического комплекса удовлетворяет областной спрос на продукты переработки нефти в полном объеме. Избыток нефтяного сырья (порядка 1,1 миллион тон), 2,3 млрд. м³ газа и 1165 тысяч тонн нефтепродуктов – экспортируются в другие регионы Российской Федерации.

1.2 Республика Дагестан

Дагестан расположен на западном берегу Каспийского моря. Южную часть республики занимают горы и предгорья Кавказа, а северную часть – Прикаспийская низменность. Через центральную часть республики протекают реки Терек и Сулак.

Средняя высота всей территории Дагестана равна 960 м. Породы, слагающие горы Дагестана, резко разграничены. Главные из них – черные и глинистые сланцы, крепкие доломитизированные и слабые щелочные известняки, а также песчаники.

Численность населения – 2711,7 тыс. человек (2009). Сельское население составляет 57,6 %, а удельный вес городского населения составляет 42,4 % (2009). Плотность населения – 53,9 чел./км² (2009). Народы Дагестана говорят на языках четырех основных языковых групп. Рождаемость – 19,5 на тысячу населения (3 место в Российской Федерации, после Ингушетии и Чечни). Среднее число детей на одну женщину — 2,13.

На севере и в центральной части Республики Дагестан климат умеренно-континентальный, засушливый, на юге переходящий к субтропическому. Зима в Дагестане непродолжительная, всего 3 месяца. Температура в зимнее время колеблется от -22°C до +11°C. Лето жаркое и сухое, дожди бывают в основном в начале лета.. Температура воздуха колеблется от +12°C до +37°C, на юге до +41°C.

Республика Дагестан занимает выгодное геостратегическое положение, является самым южным регионом России и имеет прямой выход к международным морским путям. Республика граничит по суше и морю с пятью государствами - Азербайджаном, Грузией, Казахстаном, Туркменистаном и Ираном. Общая протяженность территории с юга на север составляет около 400 километров, с запада на восток - 200 км. По размерам территории (50,3 тыс. кв. км.) самая крупная республика на Северном Кавказе.

Одним из ключевых объектов транспортной инфраструктуры Северного Кавказа является Махачкалинский международный морской торговый порт - единственный незамерзающий порт России на Каспии, находящийся в выгодном географическом положении в зоне тяготения грузов международных транспортных коридоров Север - Юг, Восток - Запад и с потенциально мощным нефтекомплексом.

Каспийское море является важнейшим рыбохозяйственным бассейном страны, биоресурсы которого включают мировые запасы редких и ценных рыб осетровой породы. Здесь сосредоточено 70% мирового запаса осетровых рыб, более 60% крупного частика. Протяженность дагестанской части береговой линии Каспийского моря составляет 540 км.

Гидроэнергетический потенциал в республике составляет 55,2 млрд. кВт.ч. или почти 40% потенциала рек Северного Кавказа. Экономически высокоэффективная часть их сконцентрированная в наиболее крупных водотоках и достигает 16 млрд. кВт.ч.

Республика богата минерально-сырьевыми ресурсами – нефть, газ, торф, бурый уголь и горючие сланцы, твердое минеральное сырье (руд черных и цветных металлов, нерудного минерального сырья и т.д.).

Важнейшими ресурсами для республики являются нефть и газ. Потенциальные запасы нефти и газа достаточно велики и составляют: нефти с конденсатом – 509,3 млн. тонн, из них на суше - 169,3 млн. тонн; естественного газа – 877,2 млрд. куб.м, из них на суше 337,2 млрд. куб. м. Важным резервом для наращивания запасов и добычи углеводородов является акватория Каспийского моря.

В Южном Дагестане находится одно из крупнейших месторождений меди. Эксплуатационные запасы месторождения оцениваются в 60953,6 тыс. тонн медноколчедановых руд и 3428,3 тыс. тонн цинкоколчедановых руд.

В Дагестане выявлены 255 источников и 15 месторождений минеральных лечебных вод: углекислые, сульфидные, бромные, йодо-бромные, кремнистые, железистые, мышьяковистые и слаборадоновые.

За последние годы в республике сохранялись позитивные тенденции экономического роста и динамики уровня жизни населения. Среднегодовые темпы роста основных экономических показателей за 2006-2008 годы характеризовались высоким уровнем индекса выпуска товаров и услуг по базовым видам экономической деятельности - 119,2%; промышленного производства - 116,3%; инвестиций в основной капитал - 129%; строительства - 129,6%; оборота розничной торговли - 124,7%; платных услуг населению - 118 %.

За три года инвестиции в основной капитал увеличились в 2,1 раза, сбор налогов в консолидированный бюджет республики - более чем в 3 раза, денежные доходы на душу населения - в 2,5 раза, снизился уровень безработицы и бедности. Выполнялись все бюджетные обязательства.

1.3 Республика Калмыкия

Республика Калмыкия располагается на крайнем юго-востоке европейской части России. Протяжённость территории с севера на юг 448 км, с запада на восток 423 км. Калмыкия расположена в зонах степей, полупустынь и пустынь и занимает территорию с общей площадью 75,9 тыс. км².

С юга территория Калмыкии ограничена Кумо-Манычской впадиной и реками Маныч и Кума, в юго-восточной части омывается Каспийским морем, на северо-востоке на незначительном участке граница республики подходит к реке Волге, а на северо-западе расположена Ергенинская возвышенность. В пределах территории республики северная часть Прикаспийской низменности называется Сарпинской низменностью, а в ее южной части находятся Черные земли. Господствующим типом рельефа республики, занимающим большую часть ее территории, являются равнины.

Климат республики резко континентальный – лето жаркое и очень сухое, зима малоснежная, иногда с большими холодами. Континентальность климата существенно усиливается с запада на восток. Средние температуры января по всей республике отрицательные: от -7°C ... -9°C в южной и юго-западной ее части до -10°C ... -12°C на севере, минимальная температура января: -35°C ... -37°C . Особенностью климата является значительная продолжительность солнечного сияния, которое составляет 2180-2250 часов (182-186 дней) в году. Продолжительность теплого периода составляет 240-275 дней. Средние температуры июля составляют $+23,5^{\circ}\text{C}$... $+25,5^{\circ}\text{C}$. Абсолютный максимум температуры в жаркие года достигает $+40^{\circ}\text{C}$... $+44^{\circ}\text{C}$. Регион является самым засушливым на юге европейской части России. Годовое количество осадков составляет 210-340 мм.

Почвы на западе – плодородные тёмнокаштановые, в центральной части светлокаштановые с обширными участками солонцов, на востоке – бурые пустынно-степные (преимущественно песчаные) почвы с участками солонцов.

Численность населения: 284 тыс. человек (2009). Городское население составляет 44,5 %, сельское — 55,5 % (2009).

Республика имеет весьма разнообразную минерально-сырьевую базу, основу которой составляют месторождения нефти, природного газа, а также полезных ископаемых, составляющих сырье для промышленности и строительных материалов.

Основной проблемой республики является слабость экономики, неустойчивая динамика доходов населения и высокая дотационность бюджета. Республика Калмыкия относится к группе слаборазвитых субъектов РФ, ее душевой ВРП составляет порядка 40-50% от среднего по регионам России. Среди регионов Северного Кавказа Калмыкия, наряду с Ингушетией и Адыгеей, входит в группу аутсайдеров по совокупной динамике экономического роста за последние десять лет.

Структура экономики Калмыкии подтверждает наличие серьезных проблем развития. Доля нерыночных (бюджетных) услуг в экономике достигает трети, второй по значимости отраслью экономики остается экстенсивное сельское хозяйство.

Промышленность в Калмыкии и ранее была слаборазвитой, а за переходный период объемы производства сократились почти в 4 раза. В 2005 г. они составляли 27% от уровня 1990 г., в то время как в среднем по РФ – 74%. Добыча нефти незначительна, но даже это составляет более трети промышленного производства. При отсутствии крупных электростанций половина промышленности приходится на электроэнергетику. При этом ситуация почти не улучшается: при экономическом подъеме в других регионах рост промышленного производства в Калмыкии минимален.

Однако у республики есть пути решения проблем как в экономике в целом, так и в ТЭКе в частности. Например, Калмыкия имеет достаточно выгодное географическое положение, включающее в себя как близость к крупным индустриальным центрам с нефтеперерабатывающей и нефтехимической промышленностью, так и наличие транспортных артерий (КТК и 4 нефтегазопровода российского и республиканского значения). А все это позволяет рассматривать республику как потенциальный район для создания территориально-производственных комплексов по добыче и переработке газа, нефти и конденсата.

Что касается электроэнергетики, то с учетом роста потребления энергии за счет ввода в эксплуатацию порта Лагань, участка экспортного нефтепровода Тенгиз-Астрахань-Новороссийск, стекольного завода, спиртзавода в Элисте и других производственных объектов годовое потребление электроэнергии в ближайшие годы может превысить 1300 млн. кВт/час. Но эта проблема уже решается – в республике ведется строительство Калмыцкой ветроэлектростанции мощностью 22 МВт и Элистинской парогазовой электростанции мощностью 320 МВт. Годовой отпуск электроэнергии составит 1374 млн. кВт/час, тепловой энергии – 480 тыс. Гкал.

Что касается углеводородов, то в случае подтверждения геологических прогнозов и успешного ввода в эксплуатацию новых месторождений в шельфовой зоне Каспийского моря и на суше, на перспективных участках добыча нефти может составить порядка нескольких миллионов тонн в год. Конечно, для этого нужны крупные инвестиции со стороны частных добывающих компаний и прозрачные «правила игры» со стороны правительства республики.

2. Полномочия и интересы субъектов Российской Федерации в создании и наращивании потенциала в области изменений климата

Международные отношения и международные договоры Российской Федерации в соответствии с Конституцией РФ (ст. 71) не входят в число полномочий субъектов федерации. Однако, исполнение международных договоров является предметом совместного ведения РФ и субъектов федерации (ст. 72 Конституции РФ).

Кроме того, к предметам совместного ведения относятся практически все области деятельности, так или иначе имеющие отношения к созданию и наращиванию ПИК. Если эти области укрупнить и расположить в следующий ряд: международные отношения – экономическая политика – природные ресурсы – охрана окружающей среды, то в этом ряду, как показывает анализ законодательства, полномочия РФ будут сужаться, а полномочия субъектов РФ расширяться. Ниже в табл. 1 в качестве иллюстрации тому приведено распределение полномочий между РФ и субъектами федерации в области электроэнергетики и охраны окружающей среды. В Приложении 2 приведены выдержки из федеральных законов, характеризующие полномочия субъектов РФ в других областях, имеющих отношению к наращиванию ПИК.

Таблица 1

Распределение полномочий между РФ и субъектами федерации в области электроэнергетики и охраны окружающей среды

Полномочия Российской Федерации	Полномочия субъектов федерации
Распределение полномочий в области электроэнергетики в соответствии с Федеральным законом «Об электроэнергетике» № 35-ФЗ от 26.03.2003 г. с изменениями и дополнениями на 01.07.2009 г.	
1. Правительство Российской Федерации в соответствии с законодательством Российской Федерации об электроэнергетике: устанавливает критерии и порядок отнесения объектов электросетевого хозяйства к единой национальной (общероссийской) электрической сети; утверждает правила оптового рынка и основные положения функционирования розничных рынков; определяет порядок и условия строительства и финансирования объектов электроэнергетики, порядок вывода объектов электроэнергетики в ремонт и из эксплуатации; утверждает порядок разработки, согласования и утверждения схем и программ развития единой национальной (общероссийской) электрической сети на долгосрочный период; устанавливает порядок технологического присоединения энергопринимающих устройств юридических лиц и физических лиц к электрическим сетям;	Органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации наделяются полномочиями на государственное регулирование и контроль в электроэнергетике в соответствии с настоящим Федеральным законом и иными федеральными законами, а также указами Президента Российской Федерации и постановлениями Правительства Российской Федерации. Органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации осуществляют следующие полномочия: контроль за деятельностью гарантирующих поставщиков в части обеспечения надежного энергоснабжения населения; установление сбытовых надбавок гарантирующих поставщиков; утверждение инвестиционных программ субъектов электроэнергетики, в уставных капиталах которых участвует государство, инвестиционных программ территориальных сетевых организаций, отнесенных к числу субъектов, инвестиционные программы

<p>утверждает правила недискриминационного доступа к услугам по передаче электрической энергии, услугам по оперативно-диспетчерскому управлению в электроэнергетике и услугам организаций коммерческой инфраструктуры, правила оказания этих услуг;</p> <p>определяет порядок взаимодействия субъектов оперативно-диспетчерского управления в электроэнергетике с сетевыми организациями, осуществляющими оперативно-технологическое управление;</p> <p>устанавливает правила оказания услуг по обеспечению системной надежности, услуг по обеспечению вывода Единой энергетической системы России из аварийных ситуаций, услуг по формированию технологического резерва мощности;</p> <p>устанавливает критерии и порядок отнесения субъектов электроэнергетики и потребителей электрической энергии к кругу лиц, подлежащих обязательному обслуживанию при оказании услуг по оперативно-диспетчерскому управлению в электроэнергетике;</p> <p>устанавливает критерии отнесения субъектов электроэнергетики, в уставных капиталах которых участвует государство, и сетевых организаций к числу субъектов, инвестиционные программы которых (включая определение источников их финансирования) утверждаются уполномоченным федеральным органом исполнительной власти и (или) органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации, и порядок утверждения (в том числе порядок согласования с органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации) их инвестиционных программ и контроля за реализацией таких программ;</p> <p>утверждает правила осуществления антимонопольного регулирования и контроля в электроэнергетике;</p> <p>определяет особенности осуществления принудительного разделения хозяйствующих субъектов, осуществляющих монополистическую деятельность в сфере электроэнергетики;</p> <p>утверждает примерные договоры купли-продажи электрической энергии (энергоснабжения) с потребителями;</p> <p>определяет существенные условия договоров о порядке использования организацией по управлению единой национальной (общероссийской) электрической сетью объектов электросетевого хозяйства, принадлежащих собственникам или иным законным владельцам и входящих в единую национальную (общероссийскую) электрическую сеть;</p> <p>утверждает порядок полного и (или) частичного ограничения режима потребления электрической энергии, в том числе его уровня, в случае нарушения своих обязательств потребителями электрической энергии (в том числе в отношении отдельных категорий потребителей, для которых может предусматриваться особый порядок предоставления обеспечения обязательств по оплате электрической энергии), а также в случае необходимости принятия</p>	<p>которых утверждаются и контролируются органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации, а также контроль за реализацией таких программ;</p> <p>согласование инвестиционных программ территориальных сетевых организаций, отнесенных к числу субъектов, инвестиционные программы которых утверждаются и контролируются федеральными органами исполнительной власти, а также контроль за реализацией таких программ;</p> <p>установление цен (тарифов) на услуги по передаче электрической энергии по электрическим сетям, принадлежащим на праве собственности или ином законном основании территориальным сетевым организациям, в рамках установленных федеральным органом исполнительной власти в области регулирования тарифов предельных (минимального и (или) максимального) уровней цен (тарифов) на услуги по передаче электрической энергии по указанным электрическим сетям;</p> <p>(в ред. Федерального закона от 25.12.2008 N 281-ФЗ)</p> <p>установление для территориальных сетевых организаций платы за технологическое присоединение и (или) стандартизированных тарифных ставок, определяющих величину этой платы;</p> <p>контроль за применением территориальными сетевыми организациями платы за технологическое присоединение и (или) стандартизированных тарифных ставок, определяющих величину этой платы, в том числе урегулирование споров, в порядке, установленном Правительством Российской Федерации;</p> <p>установление тарифов на тепловую энергию, за исключением тарифов на тепловую энергию, производимую в режиме комбинированной выработки электрической и тепловой энергии;</p> <p>установление тарифов на тепловую энергию, производимую в режиме комбинированной выработки электрической и тепловой энергии, в рамках устанавливаемых федеральным органом исполнительной власти предельных (минимального и (или) максимального) уровней тарифов на тепловую энергию, производимую в режиме комбинированной выработки электрической и тепловой энергии;</p> <p>согласование использования водных объектов, предоставленных в пользование для целей производства электрической энергии на гидроэлектростанциях, находящихся на территориях соответствующих субъектов Российской Федерации;</p> <p>(в ред. Федерального закона от 14.07.2008 N 118-ФЗ)</p> <p>согласование размещения объектов электроэнергетики на территориях соответствующих субъектов Российской Федерации;</p> <p>участие в установленном основными положениями функционирования розничных рынков порядке в назначении или замене гарантирующих поставщиков и определении или изменении границ зон их деятельности;</p> <p>контроль за применением регулируемых органами исполнительной власти субъектов Российской</p>
--	--

<p>неотложных мер по предотвращению или ликвидации аварий;</p> <p>утверждает правила оперативно-диспетчерского управления в электроэнергетике, включающие в себя перечень технологически изолированных территориальных электроэнергетических систем, перечень субъектов оперативно-диспетчерского управления в указанных системах и порядок осуществления оперативно-диспетчерского управления в них;</p> <p>утверждает правила заключения и исполнения публичных договоров на оптовом и розничных рынках;</p> <p>принимает меры социальной защиты отдельных категорий граждан, в том числе в форме утверждения порядка предоставления таким гражданам обеспечения обязательств по оплате электрической энергии в соответствии с бюджетным законодательством Российской Федерации;</p> <p>утверждает основы ценообразования в сфере регулируемых цен (тарифов) в электроэнергетике, определяющие принципы и методы расчета цен (тарифов) в электроэнергетике, в том числе критерии оценки экономической обоснованности затрат, включаемых в указанные цены (тарифы), и определения уровня доходности инвестированного капитала, используемого в сферах деятельности субъектов электроэнергетики, в которых применяется государственное регулирование цен (тарифов), порядок учета результатов деятельности субъектов электроэнергетики по итогам работы за период действия ранее утвержденных цен (тарифов);</p> <p>утверждает правила государственного регулирования (пересмотра, применения) цен (тарифов) в электроэнергетике, в том числе сроки рассмотрения вопроса об их установлении, исчерпывающий перечень представляемой документации, порядок проведения обязательной экспертизы предложений и коллегиального принятия решений;</p> <p>определяет порядок урегулирования споров, связанных с установлением и применением платы за технологическое присоединение и (или) тарифных ставок, установленных органами государственного регулирования цен (тарифов) для целей определения величины такой платы (стандартизированных тарифных ставок);</p> <p>устанавливает порядок подачи ценовых заявок субъектами оптового рынка, порядок их отбора и определения равновесной цены оптового рынка с учетом особенностей его ценовых зон;</p> <p>утверждает правила и порядок деятельности гарантирующих поставщиков;</p> <p>утверждает порядок предоставления межсистемных электрических связей, в том числе методику осуществления взаиморасчетов, связанных с урегулированием отношений по передаче электрической энергии;</p> <p>утверждает порядок расследования причин аварий в электроэнергетике;</p> <p>утверждает порядок создания и функционирования штабов по обеспечению безопасности</p>	<p>Федерации цен (тарифов) на электрическую и тепловую энергию;</p> <p>создание штабов по обеспечению безопасности электроснабжения и обеспечение их функционирования.</p> <p>Решение об установлении для территориальных сетевых организаций тарифа выше предельного (максимального) уровня, обусловленное размерами утвержденных в определенном Правительством Российской Федерации порядке инвестиционных программ субъектов электроэнергетики, принимается органом исполнительной власти субъекта Российской Федерации самостоятельно и не требует согласования с федеральным органом исполнительной власти в области регулирования тарифов.</p> <p>Решение органа исполнительной власти субъекта Российской Федерации, принятое им с превышением полномочий, установленных основами ценообразования в сфере регулируемых цен (тарифов) в электроэнергетике и правилами государственного регулирования (пересмотра, применения) цен (тарифов) в электроэнергетике, подлежит отмене в порядке, установленном Правительством Российской Федерации.</p> <p>Назначение на должность и освобождение от должности руководителя органа исполнительной власти субъекта Российской Федерации, осуществляющего государственное регулирование в электроэнергетике, осуществляются по согласованию с соответствующим федеральным органом исполнительной власти.</p> <p>Орган исполнительной власти субъекта Российской Федерации в соответствии с законом субъекта Российской Федерации вправе передавать органам местного самоуправления полномочия на государственное регулирование тарифов на тепловую энергию (за исключением производимой в режиме комбинированной выработки электрической и тепловой энергии), отпускаемую от источника тепловой энергии, обеспечивающего снабжение тепловой энергией потребителей тепловой энергии, расположенных на территории одного муниципального образования.</p> <p>Решение органа местного самоуправления, принятое во исполнение переданных в соответствии с настоящей статьей полномочий, противоречащее законодательству Российской Федерации об электроэнергетике или принятое с превышением установленной компетенции, подлежит отмене соответствующим органом исполнительной власти субъекта Российской Федерации в порядке, устанавливаемом Правительством Российской Федерации.</p>
--	---

<p>электроснабжения в целях предотвращения нарушения электроснабжения по причинам, не зависящим от действий субъектов электроэнергетики и вызванным наряду с другими причинами опасными природными явлениями или иными чрезвычайными ситуациями;</p> <p>определяет и изменяет границы ценовых зон оптового рынка с учетом технологических и системных ограничений Единой энергетической системы России;</p> <p>устанавливает правила ведения обязательного раздельного учета по видам деятельности в электроэнергетике;</p> <p>определяет порядок установления долгосрочных параметров регулирования деятельности организаций в сферах электроэнергетики, которые в соответствии с законодательством Российской Федерации отнесены к сферам деятельности субъектов естественных монополий и (или) цены (тарифы) на отдельные виды продукции (услуг) которых подлежат регулированию в соответствии с перечнем, определяемым федеральными законами;</p> <p>определяет основные направления государственной политики в сфере энергосбережения;</p> <p>утверждает основные направления государственной политики в сфере повышения энергетической эффективности электроэнергетики, содержащие целевые показатели объема производства и потребления электрической энергии с использованием возобновляемых источников энергии в совокупном балансе производства и потребления электрической энергии;</p> <p>план или программу мероприятий по достижению указанных целевых показателей;</p> <p>устанавливает правила, критерии и порядок квалификации генерирующего объекта, функционирующего на основе использования возобновляемых источников энергии, как соответствующего целевым показателям, установленным в соответствии с основными направлениями государственной политики в сфере повышения энергетической эффективности электроэнергетики (далее - функционирующие на основе использования возобновляемых источников энергии квалифицированные генерирующие объекты). К генерирующим объектам, функционирующим на основе использования возобновляемых источников энергии, относятся также объекты, осуществляющие комбинированную выработку электрической и тепловой энергии, в случае, если указанные объекты используют возобновляемые источники энергии для выработки электрической и тепловой энергии;</p> <p>осуществляет поддержку использования возобновляемых источников энергии и стимулирование использования энергетических эффективных технологий в соответствии с бюджетным законодательством Российской Федерации;</p> <p>утверждает критерии для предоставления из федерального бюджета субсидий в порядке компенсации стоимости технологического</p>	
---	--

<p>присоединения генерирующих объектов с установленной генерирующей мощностью не более 25 МВт, признанных квалифицированными объектами в соответствии с положениями пункта 3 статьи 33 настоящего Федерального закона, функционирующими на основе использования возобновляемых источников энергии, лицам, которым такие объекты принадлежат на праве собственности или ином законном основании.</p> <p>Правительство Российской Федерации распределяет между федеральными органами исполнительной власти полномочия в области государственного регулирования и контроля в электроэнергетике, предусмотренные пунктом 2 настоящей статьи.</p> <p>2. Правительство Российской Федерации или уполномоченные им федеральные органы исполнительной власти осуществляют:</p> <ul style="list-style-type: none"> разработку программ перспективного развития электроэнергетики, в том числе в сфере муниципальной энергетики, с учетом требований обеспечения безопасности Российской Федерации и на основе прогноза ее социально-экономического развития; формирование и обеспечение функционирования государственной системы долгосрочного прогнозирования спроса и предложения на оптовом и розничных рынках, в том числе прогноза топливно-энергетического баланса, и разработку системы мер, направленных на обеспечение потребностей экономики в электрической и тепловой энергии; государственное регулирование и контроль деятельности субъектов естественных монополий в электроэнергетике, в том числе регулирование в установленном порядке доступа к услугам субъектов естественных монополий в электроэнергетике и установление стандартов раскрытия информации субъектами естественных монополий в электроэнергетике; государственное регулирование цен (тарифов) в электроэнергетике, в том числе установление их предельных (минимального и (или) максимального) уровней, за исключением цен (тарифов), государственное регулирование которых в соответствии с федеральными законами осуществляется органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации; контроль за применением государственных регулируемых цен (тарифов) в электроэнергетике и проведение проверок хозяйственной деятельности организаций, осуществляющих деятельность в сфере регулируемого ценообразования, в части обоснованности размера и правильности применения указанных цен (тарифов); установление порядка определения стоимости и оплаты услуг по оперативно-диспетчерскому управлению в электроэнергетике; установление порядка определения размера платы за технологическое присоединение к электрическим сетям, включая набор стандартизированных тарифных ставок, используемых для определения платы за технологическое присоединение, и порядка 	
--	--

<p>определения тарифов на услуги по передаче электрической энергии, в том числе критериев дифференциации и (или) особенностей ценообразования для отдельных категорий потребителей электрической и тепловой энергии;</p> <p>установление платы за технологическое присоединение к единой национальной (общероссийской) электрической сети и (или) стандартизированных тарифных ставок, определяющих ее величину;</p> <p>антимонопольное регулирование и контроль;</p> <p>управление государственной собственностью в электроэнергетике;</p> <p>лицензирование отдельных видов деятельности в электроэнергетике;</p> <p>контроль за соблюдением субъектами оптового и розничных рынков требований законодательства Российской Федерации;</p> <p>утверждение единых аттестационных требований к лицам, осуществляющим профессиональную деятельность, связанную с оперативно-диспетчерским управлением в электроэнергетике, и проведение их аттестации;</p> <p>контроль за системой оперативно-диспетчерского управления в электроэнергетике, включающий в себя разработку и утверждение порядка определения страховых рисков субъектов оперативно-диспетчерского управления в электроэнергетике;</p> <p>контроль за деятельностью организаций коммерческой инфраструктуры;</p> <p>определение условий и порядка поддержания резервов мощностей, а также механизмов компенсации владельцам резервируемых мощностей соответствующих затрат;</p> <p>определение источников и способов привлечения инвестиционных средств, вкладываемых Российской Федерацией в развитие электроэнергетики;</p> <p>утверждение инвестиционных программ субъектов электроэнергетики, в уставных капиталах которых участвует государство, а также инвестиционных программ территориальных сетевых организаций, отнесенных к числу субъектов, инвестиционные программы которых утверждаются и контролируются уполномоченным федеральным органом исполнительной власти;</p> <p>контроль за реализацией инвестиционных программ субъектов электроэнергетики в порядке, установленном Правительством Российской Федерации;</p> <p>утверждение для целей регулирования тарифов правил определения стоимости активов и инвестированного капитала с использованием методов сравнения аналогов, правил ведения их раздельного учета, применяемых при осуществлении деятельности, регулируемой с использованием нормы доходности инвестированного капитала;</p> <p>утверждение методики определения и порядка компенсации потерь электрической энергии в электрических сетях, а также нормативов таких потерь при установлении размера платы за соответствующие услуги по передаче электрической энергии;</p>	
--	--

<p>участие в процедуре назначения или замены гарантирующих поставщиков и определения или изменения границ зон их деятельности, а также утверждение в случаях и в порядке, которые установлены основными положениями функционирования розничных рынков, результатов назначения или замены гарантирующих поставщиков и определения или изменения границ зон их деятельности;</p> <p>утверждение порядка ведения реестра выдачи и погашения сертификатов, подтверждающих объем производства электрической энергии на функционирующих на основе использования возобновляемых источников энергии квалифицированных генерирующих объектах;</p> <p>установление прибавляемой к равновесной цене оптового рынка надбавки для определения цены электрической энергии, произведенной на функционирующих на основе использования возобновляемых источников энергии квалифицированных генерирующих объектах;</p> <p>установление обязательного для покупателей электрической энергии на оптовом рынке объема приобретения электрической энергии, произведенной на функционирующих на основе использования возобновляемых источников энергии квалифицированных генерирующих объектах;</p> <p>создание общедоступной системы раскрытия информации на оптовом и розничных рынках;</p> <p>утверждение стандартов раскрытия субъектами оптового и розничных рынков информации для потребителей, в том числе информации об их продукции, о доходах и затратах отдельно по видам деятельности в электроэнергетике, и контроль за соблюдением этих стандартов;</p> <p>ведение государственной отчетности субъектов электроэнергетики;</p> <p>определение минимального размера собственного капитала энергосбытовых организаций;</p> <p>технический контроль и надзор в электроэнергетике;</p> <p>экологический контроль и надзор в электроэнергетике;</p> <p>утверждение перечня предоставляемой субъектами электроэнергетики информации, формы и порядка ее предоставления.</p> <p>Федеральные органы исполнительной власти вправе издавать нормативные правовые акты по вопросам государственного регулирования и контроля в электроэнергетике только в случаях, предусмотренных федеральными законами и нормативными правовыми актами Правительства Российской Федерации.</p> <p>3. В рамках осуществления полномочий, предусмотренных настоящей статьей, федеральные органы исполнительной власти вправе:</p> <p>направлять юридическим и физическим лицам обязательные для исполнения предписания о совершении действий, предусмотренных законодательством Российской Федерации об электроэнергетике, о прекращении нарушений законодательства Российской Федерации об электроэнергетике, в том числе об устранении их</p>	
---	--

<p>последствий, о заключении договоров, обязанность заключения которых предусмотрена законодательством Российской Федерации об электроэнергетике;</p> <p>направлять в органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации и органы местного самоуправления обязательные для исполнения предписания о прекращении нарушений законодательства Российской Федерации об электроэнергетике;</p> <p>запрашивать у субъектов электроэнергетики информацию о возникновении аварий, об изменениях или о нарушениях технологических процессов, а также о выходе из строя сооружений и оборудования, которые могут причинить вред жизни или здоровью граждан, окружающей среде и имуществу граждан и (или) юридических лиц;</p> <p>рассматривать жалобы поставщиков и покупателей электрической и тепловой энергии о нарушениях их прав и законных интересов действиями (бездействием) иных субъектов электроэнергетики, а также запрашивать информацию, документы и иные доказательства, свидетельствующие о наличии признаков таких нарушений;</p> <p>осуществлять контроль за применением платы за технологическое присоединение и (или) стандартизированных тарифных ставок, определяющих величину этой платы, в том числе урегулирование споров;</p> <p>применять меры ответственности за нарушение законодательства Российской Федерации об электроэнергетике и осуществлять иные полномочия, предусмотренные законодательством Российской Федерации об административных правонарушениях, законодательством Российской Федерации о лицензировании отдельных видов деятельности и законодательством Российской Федерации в области охраны окружающей среды;</p> <p>обращаться в суд с иском, а также участвовать в рассмотрении в суде дел, связанных с нарушением законодательства Российской Федерации об электроэнергетике.</p>	
<p>Распределение полномочий в области охраны окружающей среды в соответствии с Федеральным законом «Об охране окружающей среды» № 7-ФЗ от 10.01.2002 г. с изменениями и дополнениями на 01.07.2009 г.</p>	
<p>К полномочиям органов государственной власти Российской Федерации в сфере отношений, связанных с охраной окружающей среды, относятся:</p> <p>обеспечение проведения федеральной политики в области экологического развития Российской Федерации;</p> <p>разработка и издание федеральных законов и иных нормативных правовых актов в области охраны окружающей среды и контроль за их применением;</p> <p>разработка, утверждение и обеспечение реализации федеральных программ в области экологического развития Российской Федерации;</p> <p>объявление и установление правового статуса и режима зон экологического бедствия на территории Российской Федерации;</p> <p>координация и реализация мероприятий по охране</p>	<p>К полномочиям органов государственной власти субъектов Российской Федерации в сфере отношений, связанных с охраной окружающей среды, относятся:</p> <p>участие в определении основных направлений охраны окружающей среды на территории субъекта Российской Федерации;</p> <p>участие в реализации федеральной политики в области экологического развития Российской Федерации на территории субъекта Российской Федерации;</p> <p>принятие законов и иных нормативных правовых актов субъекта Российской Федерации в области охраны окружающей среды в соответствии с федеральным законодательством, а также осуществление контроля за их исполнением;</p>

<p>о окружающей среды в зонах экологического бедствия;</p> <p>установление порядка осуществления государственного мониторинга окружающей среды (государственного экологического мониторинга), формирование государственной системы наблюдений за состоянием окружающей среды и обеспечение функционирования такой системы;</p> <p>установление порядка осуществления государственного контроля в области охраны окружающей среды, в том числе на объектах хозяйственной и иной деятельности независимо от форм собственности, находящихся в ведении Российской Федерации, объектах, способствующих трансграничному загрязнению окружающей среды и оказывающих негативное воздействие на окружающую среду (федеральный государственный экологический контроль);</p> <p>(в ред. Федерального закона от 22.08.2004 N 122-ФЗ)</p> <p>установление федеральных органов исполнительной власти, осуществляющих государственное управление в области охраны окружающей среды;</p> <p>обеспечение охраны окружающей среды, в том числе морской среды на континентальном шельфе и в исключительной экономической зоне Российской Федерации;</p> <p>установление порядка обращения с радиоактивными отходами и опасными отходами, контроль за обеспечением радиационной безопасности;</p> <p>подготовка и распространение ежегодного государственного доклада о состоянии и об охране окружающей среды;</p> <p>установление требований в области охраны окружающей среды, разработка и утверждение нормативов, государственных стандартов и иных нормативных документов в области охраны окружающей среды;</p> <p>установление порядка определения размера платы за выбросы и сбросы загрязняющих веществ в окружающую среду, размещение отходов и другие виды негативного воздействия на окружающую среду;</p> <p>организация и проведение государственной экологической экспертизы;</p> <p>взаимодействие с субъектами Российской Федерации по вопросам охраны окружающей среды;</p> <p>установление порядка ограничения, приостановления и запрещения хозяйственной и иной деятельности, осуществляемой с нарушением законодательства в области охраны окружающей среды, и их осуществление;</p> <p>предъявление исков о возмещении вреда окружающей среде, причиненного в результате нарушения законодательства в области охраны окружающей среды;</p> <p>организация и развитие системы экологического образования, формирование экологической культуры;</p> <p>обеспечение населения достоверной информацией о состоянии окружающей среды;</p> <p>образование особо охраняемых природных территорий федерального значения, природных</p>	<p>право принятия и реализации региональных программ в области охраны окружающей среды;</p> <p>участие в порядке, установленном нормативными правовыми актами Российской Федерации, в осуществлении государственного мониторинга окружающей среды (государственного экологического мониторинга) с правом формирования и обеспечения функционирования территориальных систем наблюдения за состоянием окружающей среды на территории субъекта Российской Федерации;</p> <p>осуществление государственного контроля в области охраны окружающей среды (государственного экологического контроля) на объектах хозяйственной и иной деятельности независимо от форм собственности, находящихся на территории субъекта Российской Федерации, за исключением объектов хозяйственной и иной деятельности, подлежащих федеральному государственному экологическому контролю;</p> <p>утверждение перечня должностных лиц органов государственной власти субъекта Российской Федерации, осуществляющих государственный экологический контроль (государственных инспекторов в области охраны окружающей среды субъекта Российской Федерации);</p> <p>установление нормативов качества окружающей среды, содержащих соответствующие требования и нормы не ниже требований и норм, установленных на федеральном уровне;</p> <p>право организации и развития системы экологического образования и формирования экологической культуры на территории субъекта Российской Федерации;</p> <p>обращение в суд с требованием об ограничении, о приостановлении и (или) запрещении в установленном порядке хозяйственной и иной деятельности, осуществляемой с нарушением законодательства в области охраны окружающей среды;</p> <p>предъявление исков о возмещении вреда окружающей среде, причиненного в результате нарушения законодательства в области охраны окружающей среды;</p> <p>ведение учета объектов и источников негативного воздействия на окружающую среду, государственный экологический контроль которых осуществляется субъектом Российской Федерации;</p> <p>контроль в установленном федеральным законодательством порядке платы за негативное воздействие на окружающую среду по объектам хозяйственной и иной деятельности, за исключением объектов, подлежащих федеральному государственному экологическому контролю;</p> <p>ведение Красной книги субъекта Российской Федерации;</p> <p>право образования особо охраняемых природных территорий регионального значения, управление и контроль в области охраны и использования таких территорий;</p> <p>участие в обеспечении населения информацией о состоянии окружающей среды на территории</p>
---	--

<p>объектов всемирного наследия, управление природно-заповедным фондом, ведение Красной книги Российской Федерации;</p> <p>ведение государственного учета объектов, оказывающих негативное воздействие на окружающую среду, и их классификация в зависимости от уровня и объема негативного воздействия на окружающую среду;</p> <p>ведение государственного учета особо охраняемых природных территорий, в том числе природных комплексов и объектов, а также природных ресурсов с учетом их экологической значимости;</p> <p>экономическая оценка воздействия хозяйственной и иной деятельности на окружающую среду;</p> <p>экономическая оценка природных и природно-антропогенных объектов;</p> <p>установление порядка лицензирования отдельных видов деятельности в области охраны окружающей среды и его осуществление;</p> <p>осуществление международного сотрудничества Российской Федерации в области охраны окружающей среды;</p> <p>осуществление иных предусмотренных федеральными законами и иными нормативными правовыми актами Российской Федерации полномочий.</p>	<p>субъекта Российской Федерации;</p> <p>право организации проведения экономической оценки воздействия на окружающую среду хозяйственной и иной деятельности, осуществления экологической паспортизации территорий.</p>
--	---

Анализ законодательства показывает, что субъекты федерации имеют достаточно полномочий и регуляторов (правовых, административных, финансовых, экономических) для того, чтобы активно участвовать в создании и наращивании национального потенциала в области изменений климата.

Но полномочия – это важный, но не главный аспект проблемы. Главное – это реальная заинтересованность субъектов федерации в создании и наращивании ПИК. Пока можно констатировать, что реальные интересы субъектов федерации совпадают с целями РКИК и КП только в части повышении энергоэффективности и улучшении энергосбережения (соответствующие программы и проекты есть во всех прикаспийских субъектах РФ, см. ниже).

Для повышения заинтересованности субъектов федерации в достижении других целей РКИК и КП потребуются создание дополнительных стимулов. С учетом национальной практики наиболее испытанным из них являются федеральные целевые программы (ФЦП).

Определенный интерес для субъектов федерации могут представлять проекты совместного осуществления («зарубежные инвестиции в обмен на сокращение выбросов»). Но учитывая, что «львиная доля» местных выбросов парниковых газов приходится на вертикально интегрированные частные компании и госкорпорации, взаимодействующие по этим вопросам с федеральными органами власти, реальная заинтересованность субъектов федерации в проектах подобного рода не очень высока.

3. Оценка потенциала в области изменений климата прикаспийских субъектов Российской Федерации

3.1 Методические аспекты оценки ПИК на региональном уровне РФ

Подход к оценке ПИК на региональном уровне по нашему мнению должен предусматривать последовательное решение 5-ти задач. Первая из них состоит в определении целей РКИК и КП, которые могут осуществляться на региональном уровне.

Следует отметить, что эту задачу легче решать методом «от противного», состоящем в последовательном исключении из политики РКИК и КП целей, не относящихся к компетенции субъектов федерации, границы которой обозначены в предыдущем разделе.

По-видимому, при решении данной задачи из политики РКИК и КП следует также исключить цели, не имеющие пока разработанных механизмов реализации, и, как следствие, еще не приобретшие ясных представлений о потенциале, необходимом для их достижения.

Также при решении данной задачи приходится принимать во внимание существующие различия в формулировках основных направлений политики в области изменений климата между РКИК, КП и национальными документами (например, российским планом действий по реализации КП).

Ниже в рамке приведен перечень целей Рамочной конвенции по изменению климата, подготовленный на основе анализа ее текста. Жирным шрифтом выделены цели, которые по нашему мнению не имеют пока разработанных механизмов их реализации, а курсивом – цели, не относящиеся к компетенции субъектов федерации (таковой, в частности является поддержка межгосударственного обмена информацией).

- | |
|---|
| <ol style="list-style-type: none">1. Разработка национальных кадастров антропогенных выбросов из источников и абсорбции поглотителями всех парниковых газов.2. Разработка <i>национальных</i> и региональных программ содержащих меры по смягчению последствий изменения климата путем решения проблемы антропогенных выбросов из источников и абсорбции поглотителями всех парниковых газов, и меры по содействию адекватной адаптации к изменению климата.3. Ограничение, снижение или прекращение антропогенных выбросов парниковых газов во всех соответствующих секторах, включая энергетику, транспорт, промышленность, сельское хозяйство, лесное хозяйство и удаление отходов.4. Рациональное использование поглотителей и накопителей всех парниковых газов, включая биомассу, леса и океаны и другие наземные, прибрежные и морские экосистемы, охрана и повышения их качества.5. Принятие подготовительных мер с целью адаптации к последствиям изменения климата; разработка соответствующих комплексных планов по ведению хозяйства в прибрежной зоне, водным ресурсам и сельскому хозяйству и по охране и восстановлению районов, пострадавших от засухи и опустынивания, а также наводнений. |
|---|

6. Учет связанных с изменением климата соображений при проведении социальной, экономической и экологической политик, оценка и сведение к минимуму отрицательных последствия для экономики, здоровья общества и качества окружающей среды проектов или мер, осуществляемых ими с целью смягчения воздействия изменения климата или приспособления к нему.

7. Проведение научных, технологических, технических, социально-экономических и других исследований, систематических наблюдений и создание банков данных, связанных с климатической системой и предназначенных для углубления познаний, а также уменьшения или устранения остающихся неопределенностей в отношении причин, последствий, масштабов и сроков изменения климата и в отношении экономических и социальных последствий различных стратегий реагирования.

8. *Поддержка полного, открытого и оперативного обмена соответствующей научной, технологической, технической, социально-экономической и юридической информацией, связанной с климатической системой и изменением климата, а также с экономическими и социальными последствиями различных стратегий реагирования.*

9. Повышение уровня образования, подготовки кадров и просвещения населения по вопросам изменения климата, включая:

- разработку и осуществление программ просвещения и информирования общественности по проблемам изменения климата и его последствий;
- доступ общественности к информации об изменении климата и его последствиях;
- участие общественности в рассмотрении вопросов изменения климата и его последствий и в разработке соответствующих мер реагирования;
- подготовку научного, технического и управленческого персонала.

Далее в рамке приведен перечень целей Киотского протокола, подготовленный на основе анализа его текста. Также жирным шрифтом выделены цели, которые по нашему мнению не имеют пока разработанных механизмов их реализации, а курсивом – цели, не относящиеся к компетенции субъектов федерации.

1. Повышение эффективности использования энергии.
2. Расширение использования новых и возобновляемых видов энергии.
3. Охрана и повышение качества поглотителей и накопителей парниковых газов.
4. Рациональные методы ведения лесного хозяйства, облесение и лесовозобновление на устойчивой основе.
5. Повышение устойчивых форм сельского хозяйства в свете соображений, связанных с изменениями климата.
6. Ограничение и сокращение выбросов парниковых газов на транспорте.
7. Ограничение и сокращение выбросов метана при удалении отходов.
8. Ограничение и сокращение выбросов метана при производстве, транспортировке и распределении энергии.
9. Проведение исследовательских работ, разработка и внедрение технологий поглощения диоксида углерода и инновационных экологически безопасных технологий.
10. Сокращение или устранение рыночных диспропорций (льгот, субсидий и т.п.) и применение рыночных инструментов в секторах-источниках выбросов.
11. *Проведение реформ в соответствующих секторах, содействующих осуществлению политики и мер РКИК и КП.*
12. Распространение опыта и информации.
13. Сведение к минимуму неблагоприятных последствий мер, предпринимаемых для смягчения последствий изменений климата и адаптации к ним.

14. Разработка региональных программ повышения качества местных показателей выбросов парниковых газов
15. Создание и ведение национальной системы оценки (кадастра) антропогенных выбросов из источников и абсорбции поглотителями парниковых газов
16. Разработка, осуществление региональных программ, предусматривающих меры по смягчению последствий и **адаптации к изменениям климата**
17. *Внедрение* и реализация механизмов гибкости (проектов совместного осуществления, торговли квотами, *чистого развития*)

Еще ниже приведен перечень целей Киотского протокола в трактовке принятого в 2005 г. Комплексного плана действий по его реализации в Российской Федерации. Во введении к данному обзору уже указывалось, что поручения по выполнению данного плана были адресованы исключительно федеральным органам исполнительной власти. Это, по нашему мнению, не исключает участия субъектов федерации в достижении целей, обозначенных в наименовании разделов данного плана, за исключением тех, которые *a priori* не относятся к их компетенции (они выделены курсивом).

1. Реализация политики и мер, направленных на сокращение выбросов и увеличение абсорбции парниковых газов (статьи 2, 10 Киотского протокола)
2. Создание и обеспечение функционирования национальной системы оценки антропогенных выбросов из источников и абсорбции поглотителями парниковых газов и *ежегодное представление в органы РКИК и Киотского протокола кадастра антропогенных выбросов из источников и абсорбции поглотителями парниковых газов* (статьи 5 и 7 Киотского протокола)
3. Обеспечение участия Российской Федерации в механизмах в соответствии со статьями 6, 12, 17 Киотского протокола (т.е. механизмах гибкости – примечание наше)
4. *Участие в международной деятельности, связанной с реализацией Киотского протокола*

Цели РКИК и КП, как это легко заметить, взглянув еще раз на тексты, помещенные в рамке, легко разделить на основные и вспомогательные. Основные цели, такие как снижение выбросов, улучшение поглотителей, непосредственно служат достижению главной цели («сверхзадачи») РКИК, состоящей в стабилизации концентрации парниковых газов в атмосфере на таком уровне, который не допускал бы опасного антропогенного воздействия на климатическую систему. Вторые цели, такие как расширение научных исследований, обмена опытом и информацией, направлены на создание и наращивание потенциала в области изменений климата. Чтобы избежать тавтологии в рамках проводимой нами оценки ПИК вторые цели, по нашему мнению, следует рассматривать не в контексте политики РКИК и КП, а в контексте ПИК.

Итак, при проведении оценки ПИК на региональном уровне, из политики РКИК и КП, по нашему мнению следует исключить цели:

- не имеющие разработанных механизмов реализации;
- не относящиеся к компетенции субъектов федерации;

-направленные на создание и наращивание ПИК.

Завершив эту процедуру, мы получим следующий перечень целей РКИК и КП, которые могут осуществляться на региональном уровне:

- снижение и ограничение выбросов ПГ;
- улучшение качества поглотителей ПГ;
- оценка выбросов и адсорбции ПГ;
- реализация механизмов гибкости.

Однако следует иметь в виду, что практически все сектора народного хозяйства, в которых возможна реализации перечисленных целей РКИК, являются предметами, относящимися к совместному ведению РФ и субъектов федерации.

Второй задачей по разработке подхода к оценке ПИК на региональном уровне является составление перечня его компонентов (составных частей). При решении этой задачи мы исходили, как из общих соображений (см. определение потенциала во введении к обзору), так и из опыта аналогичных проектов. В результате для оценки ПИК на региональном уровне мы решили разделить его на следующие части (компоненты):

- правовую часть, представляющую собой комплекс нормативно-правовых актов, регламентирующих деятельность, прямо или косвенно способствующую достижению целей РКИК и КП (далее – деятельность в области изменений климата);
- институциональную часть, представляющую собой комплекс государственных, хозяйственных и иных организаций, осуществляющих деятельность в области изменений климата, управление этой деятельностью и надзор за ней;
- финансово-экономическую часть, представляющую собой комплекс финансовых инструментов и экономических механизмов, регулирующих деятельность в области изменений климата;
- техническую часть, в комплексе представляющую собой инженерно-техническую и технологическую базу деятельности в области изменений климата;
- информационную часть, представляющую собой комплекс систем сбора, хранения, обработки, распространения и обмена информации, обеспечивающих деятельность в области изменений климата;
- научную часть, представляющую собой комплекс научных исследований, изысканий и разработок, способствующих повышению эффективности деятельности в области изменений климата;
- образовательную часть, представляющую собой комплекс образовательных программ по подготовке и повышению квалификации специалистов для деятельности в области изменений климата;
- просветительскую часть, представляющую собой комплекс мер, облегчающих доступ населения к информации об изменениях климата и

способствующих его вовлечению в деятельность в области изменений климата.

Третьей задачей по разработке подхода к оценке ПИК на региональном уровне является подбор подходящей шкалы для оценки возможностей по достижению целей РКИК и КП. Необходимость в этой оценке объясняется тем, что в силу объективных обстоятельств на той или иной территории могут полностью или частично отсутствовать необходимые для этого условия (например, территория Республики Калмыкия в силу присущего ей гидрологического режима непригодна для строительства малых ГЭС). В рамках данного обзора мы решили использовать для оценки возможностей по достижению целей РКИК и КП самую простую двоичную шкалу:

- на региональном уровне есть возможности для достижения той или иной цели РКИК и КП (+);
- на региональном уровне нет возможностей для достижения той или иной цели РКИК и КП (-).

Четвертой задачей по разработке подхода к оценке ПИК на региональном уровне является подбор подходящей шкалы для оценки самого потенциала. При решении данной задачи мы приняли во внимание, что достижению целей РКИК и КП могут служить не только специально созданные для этого средства, но также средства, имеющие иное предназначение, но косвенным образом способствующие достижению этих целей. Например, меры, предпринимаемые с целью экономии топлива в топливной энергетике, косвенным образом способствуют сокращению выбросов двуокиси углерода и закиси азота. По нашему мнению вклад в ПИК специальных средств должен оцениваться выше, чем побочных средств, так как он носит устойчивый характер.

При решении данной задачи также принималось во внимание, что на региональном уровне для достижения целей РКИК и КП могут использоваться как собственные, так и федеральные средства. Заметим, что это касается не только сектора государственного управления, но и сектора реальной экономики, так как вертикаль бизнеса в России не менее прочна, чем вертикаль власти. Свидетельством том, что может служить состояние разработки кадастров выбросов парниковых газов на региональном уровне. Ни в одном из прикаспийских субъектов РФ, как таковых, эта работа еще не началась, но в дочерних компаниях РАО «ЕЭС» и РАО «ГАЗПРОМ», действующих в Прикаспийском регионе эта работа идет, закончилась или близка к завершению. Несмотря на это, вклад в ПИК собственных средств, изначально лучше адаптированных к местным условиям, по нашему мнению должен оцениваться выше, чем вклад федеральных средств.

Исходя из этих соображений, мы решили использовать для оценки ПИК Прикаспийского региона в рамках данного обзора следующую 5-ти балльную шкалу:

- на региональном уровне созданы собственные специальные средства, предназначенные для достижения целей РКИК и КП (**4 балла**);
- на региональном уровне используются федеральные специальные средства, предназначенные для достижения целей РКИК и КП (**3 балла**);
- на региональном уровне имеются собственные средства, косвенным образом служащие целям РКИК и КП (**2 балла**);
- на региональном уровне используются федеральные средства, косвенным образом служащие целям РКИК и КП (**1 балл**);
- на региональном уровне отсутствуют собственные и не используются (либо отсутствуют в наличии) федеральные средства, прямо или косвенно служащие целям РКИК и КП (**0 баллов**).

Пятой задачей по разработке подхода к оценке ПИК на региональном уровне является подбор подходящей шкалы для оценки его эффективности. Эта задача в принципе не может быть решена до создания региональных кадастров источников и поглотителей парниковых газов. Однако есть объективные условия, способствующие повышению или, наоборот, снижению эффективности деятельности в области изменений климата (таковым, например, является отношение ресурсов возобновляемых источников энергии к количеству потребляемой энергии). С учетом названных обстоятельств в рамках данного обзора мы также решили использовать для оценки эффективности ПИК самую простую двоичную шкалу, согласно которой она оценивается либо как **низкая**, либо как **высокая**. При этом данная оценка, которую мы назвали предварительной оценкой эффективности, носит достаточно субъективный характер.

Основным итогом методического раздела нашей работы явился приведенный ниже табель оценки потенциала субъектов РФ в области изменений климата (см. табл. 2 на след. стр.), который мы рекомендуем использовать не только в Прикаспийском регионе, но и в других регионах России.

Таблица 2

Табель оценки потенциала субъектов РФ в области изменений климата

Компоненты потенциала	Достижимые цели РКИК и КП								Всего
	Снижение и ограничение выбросов					Улучшение качества поглощений	Оценка выбросов и адсорбции	Реализация механизмов гибкости	
	Энергетика	Транспорт	Промышленность	Сельское хозяйство	Удаление отходов				
Оценка возможностей									
Предварительная оценка эффективности									
Оценка потенциала									
Правовой									
Институциональный									
Финансово-экономический									
Технический									
Информационный									
Научный									
Образовательный									
Просветительский									
ИТОГО									

3.2 Оценка ПИК Астраханской области

Официальные сведения об источниках и выбросах, поглотителях и адсорбции парниковых по территории Астраханской области (АО) отсутствуют. По данным государственного доклада о состоянии окружающей среды в РФ выбросы вредных веществ в атмосферу в 2006 г. по данному региону были равны 273,8 тыс. тонн, из которых 43% составили выбросы автотранспорта (Приложение 3).

Для оценки потенциала АО в области изменений климата использовался подход, описанный в разделе 2.1. Результаты оценки приведены в табл. 3, а еще ниже приведены их комментарии.

Таблица 3

Оценка регионального потенциала АО в области изменений климата

Компоненты потенциала	Достижимые цели РКИК и КП								Всего
	Снижение и ограничение выбросов					Улучшение качества поглотителей	Оценка выбросов и адсорбции	Реализация механизмов гибкости	
	Энергетика	Транспорт	Промышленность	Сельское хозяйство	Удаление отходов				
Оценка возможностей									
	+	+	+	+	+	+	+	+	
Предварительная оценка эффективности (В – высокая; Н – низкая)									
	В	Н	В	Н	Н	В	В	В	
Оценка потенциала									
Правовой	4	1	1	1	1	1	0	0	9
Институциональный	4	2	2	2	2	2	1	1	16
Финансово-экономический	4	1	1	1	1	1	0	3	12
Технический	2	2	2	2	2	2	3	3	18
Информационный	1	1	1	1	1	1	1	1	8
Научный	2	0	2	0	0	0	0	0	4
Образовательный	2	2	2	2	2	2	2	2	16
Просветительский	2	2	2	2	2	2	0	0	12
ИТОГО	21	11	13	11	11	11	7	10	95

Комментарии

Для оценки потенциала АО в области изменений климата использовались нормативно-правовые акты, включенные в справочные системы «Гарант» и «Консультант»; материалы, размещенные на сайтах органов власти; публикации в средствах массовой информации и научных изданиях, а также консультации с местными специалистами.

Полагаясь на эти данные, часть из которых требует дальнейшего уточнения, мы считаем, что в Астраханской области, как субъекте РФ, есть возможности для достижения всех четырех целей РКИК и КП, выбранных нами для оценки регионального потенциала. Однако, меры снижению и ограничению выбросов во всех секторах экономики, за исключением энергетики и промышленности, не принесут большого эффекта, в связи с относительно низким уровнем их развития. В то же время Астраханская область располагает большими возможностями для развития нетопливной энергетики (ветровая и солнечная энергия) и поглощения парниковых газов многолетней растительностью. По этой причине ощутимого эффекта следует ожидать от достижения других целей РКИК и КП (улучшения качества поглотителей, оценки выбросов и адсорбции, реализации механизмов гибкости).

Правовой компонент ПИК развит относительно слабо (в сумме равен 9 баллам, что составляет 28% от возможного уровня). Это связано с тем, что в Астраханской области не принимались нормативно-правовые акты, прямо или косвенно способствующие достижению целей РКИК и КП, за исключением актов, прямо направленных на повышение энергоэффективности, улучшение энергосбережения и сокращение выбросов парниковых газов в атмосферу. В остальных секторах на региональном уровне применяется федеральное законодательство, косвенным образом служащее достижению целей РКИК и КП (Федеральные законы «Об охране атмосферного воздуха», «Об охране окружающей среды», «Об отходах производства и потребления», Лесной кодекс и т.п.). Принятые на федеральном уровне нормативно-правовые акты для оценки выбросов и адсорбции ПГ, а также для реализации механизмов гибкости, были адресованы исключительно федеральным органам власти и пока не приобрели себе аналогов на региональном уровне.

Институциональный компонент ПИК развит удовлетворительно (в сумме равен 15 баллам, что составляет 47% от возможного уровня). Это связано с тем, что помимо Центра энергосбережения Астраханской области, помимо прочего прямо служащего целям РКИК и КП, среди областных организаций (см. Приложение 4) нет структур, специально созданных для достижения этих целей. Однако в области есть структуры, действия которых косвенным образом способствуют или могут способствовать достижению целей РКИК и КП по снижению и ограничению выбросов и улучшению качества поглотителей парниковых газов. Как указывалось выше, оценку

выбросов ПГ на региональном уровне проводят только дочерние общества РАО «ЕЭС» и «ГАЗПРОМ». Астраханской области принадлежит единственный пока во всем Прикаспийском регионе РФ так называемый проект совместного осуществления (эти проекты являются одним из механизмов гибкости Киотского протокола). Этим проектом является реконструкция Астраханской ГРЭС, затраты на проведение которой предлагается компенсировать за счет зарубежных инвестиций, направленных на сокращение выбросов парниковых газов.

Финансово-экономический компонент ПИК развит слабо (в сумме равен 12 баллам, что составляет 38% от возможного уровня). Это связано с тем, что в Астраханской области не принимались собственные программы, прямо или косвенно способствующие достижению целей РКИК и КП, за исключением программ, направленных на повышение энергосбережения, улучшение энергоэффективности и сокращение выбросов парниковых газов. На региональном уровне действуют федеральные целевые программы косвенным образом служащие достижению этих целей (такие как ФЦП «Модернизация транспортной системы России» «Сохранение и восстановление плодородия почв земель сельскохозяйственного назначения и агроландшафтов как национального достояния России», «Юг России») за исключением целей, связанных с оценкой выбросов и адсорбции ПГ. Финансово-экономический компонент дополняют инвестиции на реконструкцию Астраханской ГРЭС полученные в рамках реализации механизмов гибкости Киотского протокола.

Технический компонент ПИК развит удовлетворительно (в сумме равен 18 баллам, что составляет 56% от возможного уровня). Это связано с тем, что инженерно-техническая и технологическая база, прямо служащая целям РКИК и КП в республике не создавалась, но косвенным образом этим целям могут служить техника и технологии природоохранного назначения, имеющиеся во всех секторах народного хозяйства. Исключением являются специальные технологии, используемые для оценки выбросов ПГ в дочерних обществах РАО «ЕЭС» и «ГАЗПРОМ», а также технические средства, созданные в рамках реализации механизмов гибкости Киотского протокола (проект реконструкции Астраханской ГРЭС). Следует отметить, что информация о состоянии технического компонента ПИК наименее доступна по сравнению с другими компонентами.

Информационный компонент ПИК развит слабо (в сумме равен 8 баллам, что составляет 33% от возможного уровня). Это связано с тем, что в Астраханской области не создавались собственные системы сбора, хранения, обработки, распространения и обмена информации, прямо или косвенно способствующие достижению целей РКИК и КП. Информационное обеспечение деятельности в области изменения климата на региональном уровне осуществляется федеральными информационными службами (Росгидрометом, Росстатом и т.п.).

Научный компонент ПИК развит слабо (в сумме равен 4 баллам, что составляет 13% от возможного уровня). Это связано с тем, что в Астраханской области не проводятся научные исследования, изыскания и разработки, прямо способствующие достижению целей РКИК и КП. Те же исследования, которые косвенным образом способствуют достижению этих целей, носят избирательный характер (т.е. служат лишь отдельным целям).

Образовательный компонент ПИК развит удовлетворительно (в сумме равен 16 баллам, что составляет 50% от возможного уровня). Это связано с тем, что на региональном уровне (как собственно и на федеральном уровне) не осуществляется подготовка и повышение квалификации кадров, обеспечивающих деятельность в области изменений климата, но для ее осуществления могут привлекаться инженеры-экологи, подготовка которых ведется на региональном уровне.

Просветительский компонент ПИК развит удовлетворительно (в сумме равен 12 баллам, что составляет 50% от возможного уровня). Это связано с тем, что на региональном уровне не осуществляется комплекс специальных мер, облегчающих доступ населения к информации об изменениях климата и способствующих его вовлечению в деятельность в области изменений климата. При этом осуществляются меры, направленные на экологическое просвещение населения, которые косвенным образом способствуют достижению целей РКИК и КП, за исключением таких специфических целей как оценка выбросов и адсорбции, а также реализация механизмов гибкости.

Предложенный нами подход облегчает обобщенную оценку ПИК Астраханской области. Как следует из данных, приведенных в табл. 3, в целом он развит слабо (в сумме равен 95 баллам, что составляет 37% от возможного уровня). Наименее развитыми являются правовой, информационный и научный компоненты ПИК. В лучшем состоянии находятся финансово-экономический и просветительский компоненты, а первые места занимают институциональный, образовательный и технический компоненты ПИК. Оценивая потенциал применительно к отдельным целям РКИК и КП, легко заметить, что он придерживается одного уровня. Исключением являются относительно высокая оценка средств, предназначенных для снижения выбросов ПГ в энергетической отрасли, и, наоборот, относительно низкая оценка средств, предназначенных для мониторинга выбросов и адсорбции парниковых газов.

3.3 Оценка ПИК Республики Дагестан

Официальные сведения об источниках и выбросах, поглотителях и адсорбции парниковых по территории Республики Дагестан отсутствуют. По данным государственного доклада о состоянии окружающей среды в РФ выбросы вредных веществ в атмосферу в 2007 г. по данному региону были равны 171,6 тыс. тонн, из которых 82% составили выбросы автотранспорта (Приложение 5).

Для оценки потенциала Республики Дагестан в области изменений климата использовался подход, описанный в разделе 2.1. Результаты оценки приведены в табл. 4, а еще ниже приведены их комментарии.

Таблица 4

Оценка потенциала Республики Дагестан в области изменений климата

Компоненты потенциала	Достижимые цели РКИК и КП								Всего
	Снижение и ограничение выбросов					Улуч шение каче ства погло тите лей	Оценка выбро сов и адсорб ции	Реали зация меха низмов гибкос ти	
	Энергетика	Транспорт	Промышленность	Сельское хозяйство	Удаление отходов				
Оценка возможностей									
	+	+	+	+	+	+	+	+	
Предварительная оценка эффективности (В – высокая; Н – низкая)									
	В	Н	Н	Н	Н	В	В	В	
Оценка потенциала									
Правовой	1	1	1	1	1	1	0	0	6
Институциональный	2	2	2	2	2	2	1	0	13
Финансово-экономический	2	1	1	1	1	1	0	0	7
Технический	2	2	2	2	2	2	3	0	15
Информационный	1	1	1	1	1	1	1	1	8
Научный	2	0	2	2	0	2	0	0	8
Образовательный	2	2	2	2	2	2	2	2	16
Просветительский	2	2	2	2	2	2	0	0	12
ИТОГО	14	11	13	13	11	13	7	3	85

Комментарии

Для оценки потенциала Республики Дагестан в области изменений климата использовались нормативно-правовые акты, включенные в справочные системы «Гарант» и «Консультант»; материалы, размещенные на сайтах органов власти; публикации в средствах массовой информации и научных изданиях, а также консультации с местными специалистами.

Полагаясь на эти данные, часть из которых требует дальнейшего уточнения, мы считаем, что в Республике Дагестан, как субъекте РФ, есть возможности для достижения всех четырех целей РКИК и КП, выбранных нами для оценки регионального потенциала. Однако, меры снижению и ограничению выбросов во всех секторах экономики, за исключением энергетики, не принесут большого эффекта, в связи с относительно низким уровнем их развития. В то же время Дагестан располагает большими возможностями для развития нетопливной энергетики (малые ГЭС, ветровая, солнечная, гидротермальная энергия) и поглощения парниковых газов многолетней растительностью. По этой причине ощутимого эффекта следует ожидать от достижения других целей РКИК и КП (улучшения качества поглотителей, оценки выбросов и адсорбции, реализации механизмов гибкости).

Правовой компонент ПИК развит слабо (в сумме равен 6 баллам, что составляет 19% от возможного уровня). Это связано с тем, что в Республике Дагестан не принимались нормативно-правовые акты, прямо или косвенно способствующие достижению целей РКИК и КП. На региональном уровне применяется федеральное законодательство, косвенным образом служащее достижению этих целей (Федеральные законы «Об охране атмосферного воздуха», «Об охране окружающей среды», «Об отходах производства и потребления», Лесной кодекс и т.п.). Принятые на федеральном уровне нормативно-правовые акты для оценки выбросов и адсорбции ПГ, а также для реализации механизмов гибкости, были адресованы исключительно федеральным органам власти и пока не приобрели себе аналогов на региональном уровне.

Институциональный компонент ПИК развит удовлетворительно (в сумме равен 15 баллам, что составляет 47% от возможного уровня). Это связано с тем, что среди республиканских организаций (см. Приложение 6) нет структур, специально созданных для достижения целей РКИК и КП, но есть структуры, действия которых косвенным образом способствуют или могут способствовать достижению целей РКИК и КП по снижению и ограничению выбросов и улучшению качества поглотителей парниковых газов. Как указывалось выше, оценку выбросов ПГ на региональном уровне проводят только дочерние общества РАО «ЕЭС» и «ГАЗПРОМ». На региональном уровне не созданы собственные и не представлены организации федерального уровня, созданные для реализации механизмов гибкости.

Финансово-экономический компонент ПИК развит слабо (в сумме равен 7 баллам, что составляет 22% от возможного уровня). Это связано с тем, что в Республике Дагестан не принимались собственные программы, прямо или косвенно способствующие достижению целей РКИК и КП, за исключением программ, направленных на развитие малой гидроэнергетики. На региональном уровне действуют федеральные целевые программы косвенным образом служащие достижению этих целей (такие как ФЦП «Модернизация транспортной системы России», «Сохранение и восстановление плодородия почв земель сельскохозяйственного назначения и агроландшафтов как национального достояния России», «Юг России») за исключением целей, связанных с оценкой выбросов и адсорбции ПГ, а также с реализацией механизмов гибкости.

Технический компонент ПИК развит удовлетворительно (в сумме равен 15 баллам, что составляет 47% от возможного уровня). Это связано с тем, что инженерно-техническая и технологическая база, прямо служащая целям РКИК и КП в республике не создавалась, но косвенным образом этим целям могут служить техника и технологии природоохранного назначения, имеющиеся во всех секторах народного хозяйства. Исключением являются специальные технологии, используемые для оценки выбросов ПГ в дочерних обществах РАО «ЕЭС» и «ГАЗПРОМ», а также отсутствие на региональном уровне каких-либо технических средств, пригодных для реализации механизмов гибкости. Следует отметить, что информация о состоянии технического компонента ПИК наименее доступна по сравнению с другими компонентами.

Информационный компонент ПИК развит слабо (в сумме равен 8 баллам, что составляет 25% от возможного уровня). Это связано с тем, что в Республике Дагестан не создавались собственные системы сбора, хранения, обработки, распространения и обмена информации, прямо или косвенно способствующие достижению целей РКИК и КП. Информационное обеспечение деятельности в области изменения климата на региональном уровне осуществляется федеральными информационными службами (Росгидрометом, Росстатом и т.п.).

Научный компонент ПИК развит слабо (в сумме равен 8 баллам, что составляет 25% от возможного уровня). Это связано с тем, что в Республике Дагестан не проводятся научные исследования, изыскания и разработки, прямо способствующие достижению целей РКИК и КП. Те же исследования, которые косвенным образом способствуют достижению этих целей, носят избирательный характер (т.е. служат лишь отдельным целям).

Образовательный компонент ПИК развит удовлетворительно (в сумме равен 16 баллам, что составляет 50% от возможного уровня). Это связано с тем, что на региональном уровне (как собственно и на федеральном уровне) не осуществляется подготовка и повышение квалификации кадров, обеспечивающих деятельность в области изменений климата, но для ее

осуществления могут привлекаться инженеры-экологи, подготовка которых ведется на региональном уровне.

Просветительский компонент ПИК развит удовлетворительно (в сумме равен 12 баллам, что составляет 38% от возможного уровня). Это связано с тем, что на региональном уровне не осуществляется комплекс специальных мер, облегчающих доступ населения к информации об изменениях климата и способствующих его вовлечению в деятельность в области изменений климата. При этом осуществляются меры, направленные на экологическое просвещение население, которые косвенным образом способствуют достижению целей РКИК и КП, за исключением таких специфических целей как оценка выбросов и адсорбции, а также реализация механизмов гибкости.

Предложенный нами подход облегчает обобщенную оценку ПИК Республики Дагестан. Как следует из данных, приведенных в табл. 4, в целом он развит слабо (в сумме равен 85 баллам, что составляет 33% от возможного уровня). Наименее развитыми являются правовой, финансово-экономический, информационный и научный компоненты ПИК. В лучшем состоянии находятся институциональный и просветительский компоненты, а первые места занимают образовательный и технический компоненты ПИК. Оценивая потенциал применительно к отдельным целям РКИК и КП, легко заметить, что он выше среднего уровня там, где для их достижения можно использовать побочные средства – это сокращение выбросов и улучшение поглотителей. Там же, где для достижения целей необходимо использовать специальные средства – это оценка выбросов и адсорбции, а также реализация механизмов гибкости – там потенциал ниже среднего уровня.

3.4 Оценка ПИК Республики Калмыкия

Официальные сведения об источниках и выбросах, поглотителях и адсорбции парниковых по территории Республики Калмыкия отсутствуют. По данным государственного доклада о состоянии окружающей среды в РФ выбросы вредных веществ в атмосферу в 2007 г. по данному региону были равны 37,3 тыс. тонн, из которых 85% составили выбросы автотранспорта (Приложение 7).

Для оценки потенциала Республики Калмыкия в области изменений климата использовался подход, описанный в разделе 2.1. Результаты оценки приведены в табл. 5, а еще ниже приведены их комментарии.

Таблица 5

Оценка потенциала Республики Калмыкия в области изменений климата

Компоненты потенциала	Достижимые цели РКИК и КП								Всего
	Снижение и ограничение выбросов					Улучшение качества поглотителей	Оценка выбросов и адсорбции	Реализация механизмов гибкости	
	Энергетика	Транспорт	Промышленность	Сельское хозяйство	Удаление отходов				
Оценка возможностей									
	+	+	+	+	+	+	+	+	
Предварительная оценка эффективности (В – высокая; Н – низкая)									
	В	Н	Н	Н	Н	Н	Н	В	
Оценка потенциала									
Правовой	1	1	1	1	1	1	0	0	6
Институциональный	2	2	2	2	2	2	0	0	12
Финансово-экономический	2	1	1	1	1	1	0	0	7
Технический	2	2	2	2	2	2	0	0	12
Информационный	1	1	1	1	1	1	1	1	8
Научный	0	0	0	2	0	2	0	0	4
Образовательный	2	2	2	2	2	2	2	2	16
Просветительский	2	2	2	2	2	2	0	0	12
ИТОГО	12	11	11	13	11	13	3	3	77

Комментарии

Для оценки потенциала Республики Калмыкия в области изменений климата использовались нормативно-правовые акты, включенные в справочные системы «Гарант» и «Консультант»; материалы, размещенные на сайтах органов власти; публикации в средствах массовой информации и научных изданиях, а также консультации с местными специалистами.

Полагаясь на эти данные, часть из которых требует дальнейшего уточнения, мы считаем, что в Республике Калмыкия, как субъекте РФ, есть возможности для достижения всех четырех целей РКИК и КП, выбранных нами для оценки регионального потенциала. Однако, меры снижению и ограничению выбросов во всех секторах экономики, за исключением энергетики, не принесут большого эффекта, в связи с относительно низким уровнем их развития. В то же время Калмыкия располагает большими возможностями для развития нетопливной энергетики (ветровая и солнечная энергия). По этой причине ощутимого эффекта следует также ожидать от реализации механизмов гибкости.

Правовой компонент ПИК развит слабо (в сумме равен 6 баллам, что составляет 18% от возможного уровня). Это связано с тем, что в Республике Калмыкия не принимались нормативно-правовые акты, прямо или косвенно способствующие достижению целей РКИК и КП. На региональном уровне применяется федеральное законодательство, косвенным образом служащее достижению этих целей (Федеральные законы «Об охране атмосферного воздуха», «Об охране окружающей среды», «Об отходах производства и потребления», Лесной кодекс и т.п.). Принятые на федеральном уровне нормативно-правовые акты для оценки выбросов и адсорбции ПГ, а также для реализации механизмов гибкости, были адресованы исключительно федеральным органам власти и пока не приобрели себе аналогов на региональном уровне.

Институциональный компонент ПИК развит удовлетворительно (в сумме равен 12 баллам, что составляет 37% от возможного уровня). Это связано с тем, что среди республиканских организаций (см. Приложение 8) нет структур, специально созданных для достижения целей РКИК и КП, но есть структуры, действия которых косвенным образом способствуют или могут способствовать достижению целей РКИК и КП по снижению и ограничению выбросов и улучшению качества поглотителей парниковых газов. На региональном уровне не созданы собственные и не представлены организации федерального уровня, созданные для оценки выбросов и адсорбции ПГ, а также для реализации механизмов гибкости.

Финансово-экономический компонент ПИК развит слабо (в сумме равен 7 баллам, что составляет 21% от возможного уровня). Это связано с тем, что в Республике Калмыкия не принимались собственные программы, прямо или косвенно способствующие достижению целей РКИК и КП, за исключением

программ, направленных на развитие ветровой энергетики. На региональном уровне действуют федеральные целевые программы косвенным образом служащие достижению этих целей (такие как ФЦП «Модернизация транспортной системы России» «Сохранение и восстановление плодородия почв земель сельскохозяйственного назначения и агроландшафтов как национального достояния России», «Юг России») за исключением целей, связанных с оценкой выбросов и адсорбции ПГ, а также с реализацией механизмов гибкости.

Технический компонент ПИК развит удовлетворительно (в сумме равен 12 баллам, что составляет 37% от возможного уровня). Это связано с тем, что инженерно-техническая и технологическая база, прямо служащая целям РКИК и КП в республике не создавалась, но косвенным образом этим целям могут служить техника и технологии природоохранного назначения, имеющиеся во всех секторах народного хозяйства. На региональном уровне не используются технологии, предназначенные для оценки выбросов и адсорбции ПГ, а также для реализации механизмов гибкости. Следует отметить, что информация о состоянии технического компонента ПИК наименее доступна по сравнению с другими компонентами.

Информационный компонент ПИК развит слабо (в сумме равен 8 баллам, что составляет 25% от возможного уровня). Это связано с тем, что в Республике Калмыкия не создавались собственные системы сбора, хранения, обработки, распространения и обмена информации, прямо или косвенно способствующие достижению целей РКИК и КП. Информационное обеспечение деятельности в области изменения климата на региональном уровне осуществляется федеральными информационными службами (Росгидрометом, Росстатом и т.п.).

Научный компонент ПИК развит слабо (в сумме равен 4 баллам, что составляет 12% от возможного уровня). Это связано с тем, что в Республике Калмыкия не проводятся научные исследования, изыскания и разработки, прямо способствующие достижению целей РКИК и КП. Те же исследования, которые косвенным образом способствуют достижению этих целей, носят избирательный характер (т.е. служат лишь отдельным целям).

Образовательный компонент ПИК развит удовлетворительно (в сумме равен 16 баллам, что составляет 50% от возможного уровня). Это связано с тем, что на региональном уровне (как собственно и на федеральном уровне) не осуществляется подготовка и повышение квалификации кадров, обеспечивающих деятельность в области изменений климата, но для ее осуществления могут привлекаться специалисты в области природоохранного обустройства территории, подготовка которых ведется на региональном уровне.

Просветительский компонент ПИК развит удовлетворительно (в сумме равен 12 баллам, что составляет 37% от возможного уровня). Это связано с

тем с тем, что на региональном уровне не осуществляется комплекс специальных мер, облегчающих доступ населения к информации об изменениях климата и способствующих его вовлечению в деятельность в области изменений климата. При этом осуществляются меры, направленные на экологическое просвещение население, которые косвенным образом способствуют достижению целей РКИК и КП, за исключением таких специфических целей как оценка выбросов и адсорбции, а также реализация механизмов гибкости.

Предложенный нами подход облегчает обобщенную оценку ПИК Республики Калмыкия. Как следует из данных, приведенных в табл. 5, в целом он развит слабо (в сумме равен 77 баллам, что составляет 30% от возможного уровня). Наименее развитыми являются правовой, финансово-экономический, информационный и научный компоненты ПИК. В лучшем состоянии находятся институциональный, технический и просветительский компоненты, а первое места занимает образовательный компонент ПИК. Оценивая потенциал в целом применительно к отдельным целям РКИК и КП, легко заметить, что он выше среднего уровня там, где для их достижения можно использовать побочные средства – это сокращение выбросов и улучшение поглотителей. Там же, где для достижения целей необходимо использовать специальные средства – это оценка выбросов и адсорбции, а также реализация механизмов гибкости – там потенциал ниже среднего уровня.

4. Состояние и перспективы наращивания потенциала в области изменений климата в Прикаспийском регионе Российской Федерации

Данный заключительный раздел нашего отчета начинается со сравнительной оценки потенциалов прикаспийских субъектов РФ в области изменений климата.

Как показывают данные, приведенные в табл. 6, все три прикаспийских субъекта РФ не отличаются друг от друга по уровню развития информационного, образовательного и просветительского компонентов ПИК. Научный компонент ПИК лучше всего развит в Республике Дагестан, а по уровню развития остальных компонентов (правового, институционального, финансово-экономического и технического) Астраханская область заметно опережает другие прикаспийские субъекты РФ.

Все прикаспийские субъекты РФ пока достаточно далеки от достижения целей РКИК и КП, особенно от тех, что связаны с оценкой выбросов и адсорбции ПГ, а также с реализацией механизмов гибкости. В достижении других целей прикаспийские субъекты продвинулись ровно настолько, насколько осуществляемые ими меры в области охраны окружающей среды и других областях косвенным образом способствуют достижению целей РКИК и КП.

Специальные меры, направленные на достижение целей РКИК и КП, предпринимались только в Астраханской области в энергетическом секторе. Стимулом тому стало участие Астраханской области в период 2006-2009 гг. в двух международных проектах ТАСИС ЕС «Энергоэффективность на региональном уровне в Архангельской, Астраханской и Калининградской областях» и «Разработка национального плана развития возобновляемых источников энергии в России». Особо следует отметить вклад первого проекта в подготовку регионального энергетического баланса и создание центра энергосбережения Астраханской области.

Из сделанной нами оценки следует, что перспективы наращивания потенциала в области изменения климата охватывают все его компоненты и касаются всех целей РКИК и КП, но пока носят туманный характер. Это обусловлено отсутствием данных об источниках и выбросах, о поглотителях и адсорбции парниковых газов в Прикаспийском регионе, как и в большинстве других регионов России.

В отсутствие этой информации невозможно обосновать и планировать специальные меры, направленные на достижение целей РКИК и КП. Поэтому первоочередным вопросом, требующим неотложного решения, является создание в российских регионах системы оценки выбросов и адсорбции парниковых газов.

Таблица 6

Сравнительная оценка потенциалов прикаспийских субъектов РФ в области изменений климата

Компоненты потенциала	Достижимые цели РКИК и КП															Всего		
	Снижение и ограничение выбросов						Улучшение качества погло тителей			Оценка выбро сов и адсорб ции			Реализация механизмов гибкости					
	в энергетике			в других секторах (средний балл)														
	АО	РД	РК	АО	РД	РК	АО	РД	РК	АО	РД	РК	АО	РД	РК	АО	РД	РК
Правовой	4	1	1	1	1	1	1	1	1	0	0	0	0	0	0	9	6	6
Институциональный	4	2	2	2	2	2	2	2	2	1	1	0	1	0	0	16	13	12
Финансово-экономический	4	2	2	1	1	1	1	1	1	0	0	0	3	0	0	12	7	7
Технический	2	2	2	2	2	2	2	2	2	3	3	0	3	0	0	18	15	12
Информационный	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	8	8	8
Научный	2	2	0	0,5	1	0,5	0	2	2	0	0	0	0	0	0	4	8	4
Образовательный	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	16	16	16
Просветительский	2	2	2	2	2	2	2	2	2	0	0	0	0	0	0	12	12	12
ИТОГО	21	14	12	11,5	12	11,5	11	13	13	7	7	3	10	3	3	95	85	77