



# УСТРАНЕНИЕ ЮРИДИЧЕСКИХ ПРЕПЯТСТВИЙ НА ПУТИ ФИНАНСИРОВАНИЯ МЕР БОРЬБЫ С ИЗМЕНЕНИЕМ КЛИМАТА В ИОРДАНИИ, МАРОККО И ТУНИСЕ



4 ноября 2016 года вступило в силу Парижское соглашение о борьбе с изменением климата, в силу которого почти 200 подписавших его стран обязались развернуть широкомасштабную борьбу с процессами глобального потепления. В частности, подписавшие его страны договорились удерживать средние уровни повышения температуры в мире в нынешнем веке «намного ниже 2 °С» по сравнению с уровнями ее повышения в доиндустриальный период. Кроме того, они договорились приложить усилия в целях ограничения роста температуры на уровне 1,5 °С, поскольку это позволит в значительной мере снизить негативное влияние изменения климата и связанные с этим риски. Формы участия каждой из стран в осуществлении этого грандиозного совместного предприятия прописаны в ее национально определяемых вкладах (НОВ). В НОВ указываются меры борьбы с изменением климата, которые будут приниматься правительствами отдельных стран после 2020 года<sup>1</sup>.

Вместе с тем для реализации НОВ на практике многим из стран мира придется заняться укреплением их нормативно-правовых баз и институциональных режимов в целях стимулирования роста объемов инвестиций в борьбу с изменением климата. Это та область деятельности, в которой специалисты Программы правовой реформы ЕБРР (ППР) могут многое предложить.

Вот уже более десяти лет ЕБРР находится в авангарде борьбы с изменением климата. С 2006 по 2016 год ЕБРР вложил 22 млрд. евро в реализацию проектов, нацеленных на повышение показателей энерго- и ресурсоэффективности субъектов предпринимательской деятельности и домохозяйств, оказание содействия в освоении возобновляемых источников энергии и помощи странам в принятии мер по адаптации к изменению климата. В 2015 году ЕБРР приступил к реализации разработанной им Концепции перехода к «зеленой» экономике (ПЗЭ)<sup>2</sup>, цель которой заключается в дальнейшем наращивании к 2020 году объемов финансирования проектов ЕБРР в области устойчивого развития до уровня 40% годового объема его инвестиций и расширении масштабов их вложения.

### ЭКСПЕРТНЫЙ ПОТЕНЦИАЛ ЕБРР

В дополнение к инвестиционной деятельности ЕБРР ведет масштабный диалог с государственными органами стран в целях оказания им содействия в принятии мер по смягчению последствий изменения климата и адаптации к ним. Сюда входит проведение в сфере государственной политики и нормативно-правового регулирования реформ, затрагивающих такой широкий круг связанных с климатом тематических проблем, как разработка в Грузии национального плана действий по повышению энергоэффективности, принятие законов о повышении энергоэффективности зданий в Молдове или проведение реформ в отраслях электроэнергетики Болгарии и Таджикистана<sup>3</sup>.

«С учетом накопленного ЕБРР большого опыта работы по оказанию помощи странам наших операций в вопросах создания нормативно-правовой базы, способствующей повышению показателей энергоэффективности и расширению круга инвестиционных операций в области борьбы с изменением климата, мы располагаем очень хорошими возможностями для разработки инструктивных материалов по адресному проведению правовых и институциональных реформ, которые правительствам стран, возможно, потребуется провести в целях выполнения взятых ими обязательств по НОВ», – говорит ведущий юрист ЕБРР Веселина Харалампиева, курирующая работу ППР по климатическим вопросам.

«Вот уже более десяти лет ЕБРР находится в авангарде борьбы с изменением климата».



ВЕСЕЛИНА ХАРАЛАМПИЕВА  
ВЕДУЩИЙ ЮРИСТ  
ЭНЕРГЕТИКА  
ЕБРР  
HaralamV@ebrd.com

Текст статьи составлен  
Майклом Макдоной\*

## ОЦЕНКА НОВ

В июле 2016 года специалисты ППР приступили к проведению на средства доноров пилотного проекта по оценке содержания государственной политики, нормативно-правовых и институциональных мер, необходимых для реализации НОВ в трех странах операций ЕБРР: Иордании, Марокко и Тунисе.

В соответствии с Парижским соглашением правительства стран, как ожидается, должны определить и принять ключевые меры по созданию благоприятных условий для разработки и выполнения предусмотренных в их НОВ обязательств по смягчению последствий изменения климата и адаптации к ним, а также финансированию требуемых в этой связи мероприятий. На все стороны указанного соглашения возложено юридическое обязательство отчитываться друг перед другом и общественностью об эффективности проводимых ими мероприятий по соблюдению этих обязательств. Кроме того, каждые пять лет они обязаны обновлять содержание своих НОВ в преддверии расширения с течением времени масштабов поставленных перед ними задач и более активного настроя на их решение.

«Реализация НОВ может потребовать от правительств стран провести пересмотр текущих программных документов и законодательных актов или разработать новые документы и акты, а также обеспечить наращивание их институционально-технического потенциала, – говорит Веселина. – В частности, страны могут, опираясь на свое национальное законодательство, разработать всеобъемлющие обязательства по достижению целей смягчения последствий изменения климата или адаптации к ним, а также принять ряд других мер. В качестве примеров можно привести законы о выбросах загрязнителей, повышении показателей энергоэффективности, развитии энергорынков, землепользовании, управлении водными ресурсами и работе транспорта, а также создание законодательства в сфере финансирования климатических мероприятий.

Если такие реформы будут проведены в ускоренном порядке, они смогут стимулировать процессы привлечения в достаточных объемах инвестиций на финансирование связанных с климатом проектов, с тем чтобы выполнить задачи, поставленные в Парижском соглашении. В качестве принимаемых в глобальных масштабах ответных мер в этой связи проведение мероприятий также понадобится со стороны частного сектора, доноров, многосторонних банков развития и организаций гражданского общества, которые могут потребовать от своих правительств нести ответственность за исполнение взятых ими обязательств в климатической сфере и по мере необходимости выступить за постановку и решение более амбициозных задач».

Помощь в проведении исследования НОВ в Иордании, Марокко и Тунисе была оказана международными и национальными экспертами и практикующими юристами. Цель исследования заключалась в i) выявлении нормативно-правовых, институциональных и отраслевых препятствий на пути достижения странами их целей в области НОВ и ii) использовании сделанных по результатам оценки выводов для обсуждения их с представителями государственных органов в целях разработки и выполнения практических рекомендаций по преодолению и устранению этих препятствий.

## КЛЮЧЕВЫЕ ВЫВОДЫ И РЕКОМЕНДАЦИИ

В проведенном исследовании содержатся конкретные рекомендации применительно к каждой стране, частным инвесторам, донорам и организациям гражданского общества. В целом в этом исследовании подчеркнута необходимость координированного принятия нормативно-правовых и институциональных мер по вложению капитала в мероприятия по смягчению последствий климатических изменений и адаптации к ним во всех секторах, а также введения требований к прозрачному проведению мониторинговых мероприятий, составления отчетности и осуществления проверок применительно к выбросам углерода. Недостаточная прозрачность в нормативной сфере, например, в отрасли возобновляемой энергетики применительно к вопросам тарифообразования в Тунисе или процесса выдачи лицензий в Иордании, является препятствием на пути разработки проектов по освоению возобновляемых источников энергии или повышению энергоэффективности. Все это усугубляется низкой осведомленностью отечественных и международных инвесторов о наличии соответствующих стимулов в этой области.

Вместе с тем, как показали результаты выполненной оценки, в последние годы проведение масштабных правовых реформ в этих странах создает условия для улучшения инвестиционного климата или уже привело к этому. В частности, в Конституции Туниса 2014 года прописано право граждан на чистую окружающую среду и подчеркивается важность «внесения вклада в обеспечение климатической безопасности»<sup>4</sup>. 30 сентября 2016 года законодатели Туниса приняли новый инвестиционный кодекс, предусматривающий выплату специальных премий за осуществление капиталовложений в «борьбу с загрязнением и охрану окружающей среды»<sup>5</sup>. На результаты применения этого нового закона еще нужно будет посмотреть, хотя некоторые из его недостатков уже были выявлены в ходе проведенной оценки. Правительством Марокко разработана законодательная база для стимулирования процессов вложения частного капитала в освоение возобновляемых источников энергии и учреждены две государственные службы для оказания содействия в реализации проектов по освоению солнечной энергии.

«Вместе с тем, как показали результаты выполненной оценки, в последние годы проведение масштабных правовых реформ в этих странах создает условия для улучшения инвестиционного климата или уже привело к этому».



### ВОЗОБНОВЛЯЕМАЯ ЭНЕРГЕТИКА В ИОРДАНИИ

В Иордании повышение цен на энергоносители и недавно внесенные изменения в нормативные акты открыли перед частным сектором более привлекательные перспективы для вложения капитала в производство энергии из возобновляемых источников и повышения показателей энергоэффективности. Для упрощения сложного выстроенного процесса проведения торгов (конкурсов) Законом «О возобновляемой энергетике и повышении энергоэффективности» 2012 года инвесторам разрешается разрабатывать проекты освоения возобновляемых источников энергии и предлагать их правительству страны, вместо того чтобы ждать, когда то или иное государственное ведомство проведет соответствующий тендер. В 2015 году решением Министерства энергетики был осуществлен переход на проведение конкурсных торгов, что вызвало приток весьма привлекательных в инвестиционном плане предложений по разработке новых площадок для освоения солнечной энергии. Согласно новому нормативному акту, хозяйствующим субъектам разрешается заниматься выработкой энергии из возобновляемых источников в районах, расположенных далеко от мест расположения их производственных предприятий, и благодаря передаче этой энергии назад в энергосистему уменьшить путем взаимозачета счет за использованную предприятиями энергию.

Благодаря принятию этих инновационных нормативных актов Иордании удалось пробудить интерес со стороны инвесторов, и она стала одним из ведущих участников рынка возобновляемой энергии в регионе стран Южного и Восточного Средиземноморья. Например, в прошлом году ЕБРР выдал синдицированный кредит одному из дочерних предприятий компании ACWA Power, расположенной в Саудовской Аравии и занимающейся выработкой электроэнергии и опреснением воды, на цели строитель-

«Благодаря принятию этих инновационных нормативных актов Иордании удалось пробудить интерес со стороны инвесторов, и она стала одним из ведущих участников рынка возобновляемой энергии в регионе стран Южного и Восточного Средиземноморья».

ства солнечной электростанции<sup>6</sup> в городе Эль-Мафрак на севере Иордании. Демонстрируя эти реформы и извлеченные из них уроки, исследование в области НОВ направлено на стимулирование процессов внесения аналогичных нормативно-правовых изменений в соседних странах.

Одним из серьезных в правовом отношении препятствий на пути дальнейшего развития отрасли возобновляемой энергетики в Иордании, однако, является установленный запрет на прямые продажи энергии отечественным или иностранным потребителям частными компаниями, работающими в отрасли возобновляемой энергетики. В проведенной оценке рекомендовалось разрешить частным компаниям совершать между ними сделки купли-продажи электроэнергии, облегчить бремя, связанное с приобретением земельных участков и проведением исследований, повысить уровни ясности и прозрачности административных процедур в целях дальнейшего стимулирования процессов развития возобновляемой энергетики в стране.

## ВЫРАБОТКА ЭЛЕКТРОЭНЕРГИИ ЧАСТНЫМИ ЭЛЕКТРОСТАНЦИЯМИ В ТУНИСЕ

В Тунисе монопольное положение в электроэнергетике занимает вертикально интегрированная государственная энергетическая компания STEG<sup>7</sup>. Эти особенности компании в сочетании с широко распространенным мнением о дефиците прозрачности в функционировании системы тарифообразования препятствуют появлению в этой отрасли независимых производителей электроэнергии (НПЭ) и передачи электроэнергии одними частными компаниями другим частным компаниям. Для оказания Тунису помощи в решении поставленных задач по развитию возобновляемой энергетики в проведенной оценке рекомендуется разработать рационально и прозрачно составленные подзаконные акты, в том числе режимы регулирования НПЭ, создать независимый орган регулирования энергетической отрасли Туниса и упростить отношения, связанные с правом собственности на землю. В частности, внедрение эффективного регуляторного надзора позволит предотвратить возникновение в работе компании STEG конфликтов интересов в вопросах подключения частных поставщиков и потребителей электроэнергии из возобновляемых источников к линиям передачи и позволит создать в этой отрасли конкурентную среду.

## ЭНЕРГОЭФФЕКТИВНОСТЬ

В отчете отмечается ограниченность масштабов мониторинга и соблюдения в Иордании нормативных актов в сфере энергоэффективности (ЭЭ), а также нечеткость ссылок на стандарты ЭЭ, прописанные в нормативных актах, регулирующих сферы строительства и инфраструктуры в Тунисе. Более того, строительным компаниям и владельцам объектов недвижимости в Тунисе не хватает знаний о применении новых

строительных и производственных технологий, а также о мерах по повышению уровней ЭЭ. В Иордании инвесторы недостаточно осведомлены об имеющихся финансовых стимулах для создания предприятий, специализирующихся на повышении энергоэффективности.

В проведенной оценке рекомендуется усилить потенциал действующих в Иордании органов регулирования в целях обеспечения мониторинга и соблюдения нормативных актов в сфере ЭЭ, а также введение энергетических паспортов зданий. В Тунисе применение «умных» счетчиков электроэнергии и выставление более информативных счетов за ее потребление в сочетании с отменой не дающих экономического эффекта субсидий могли бы стать стимулами для более бережливого расходования электроэнергии ее потребителями.

## НЕХВАТКА ВОДНЫХ РЕСУРСОВ

Нехватка водных ресурсов ощущается во всех трех странах – Иордании, Марокко и Тунисе. В ходе анализа содержания нормативно-правовых режимов, действующих в этих трех странах, выявлены недостатки в системах управления водными ресурсами этих стран. Согласно результатам проведенного исследования необходимо устранить препятствия, стоящие на пути привлечения частного сектора к решению проблем эксплуатации инфраструктуры и оказания услуг в областях водоотведения и ирригации, чтобы Марокко смогло достичь в области водоснабжения поставленными им целей по НОВ. Наряду с правовыми реформами, нацеленными на стимулирование рационального водопользования, стране рекомендуется составить планы совершенствования системы управления ее водными ресурсами. Это предусматривает введение конкретно просчитанных квот и гарантированных объемов допустимого водоотбора из источников подземных вод.





Управление водными ресурсами в Тунисе представляет собой острую в политическом плане проблему из-за столкновения позиций сельхозпроизводителей, промышленных предприятий и городских жителей в области спроса на воду. В проведенном исследовании рекомендовалось усилить законодательные гарантии в секторе водоснабжения и активизировать участие потребителей в составлении планов управления водными ресурсами в целях создания более благоприятных условий для участия потребителей в этой деятельности.

### МОНИТОРИНГ ПРОЦЕССОВ ВЛОЖЕНИЯ КАПИТАЛА В НИЗКОУГЛЕРОДНЫЕ ТЕХНОЛОГИИ

«В дополнение к элементам адаптации, смягчения последствий и привлечения финансовых средств другими важными элементами процесса выполнения задач по НОБ являются мониторинг, отчетность и проверка, – говорит Веселина. – Это требует от стран внедрения прозрачных систем управления климатом, обеспечивающих отслеживание хода выполнения и результативности программных документов. Такие программные документы станут необходимым сигналом к привлечению финансовых потоков».

Ни в одной из этих трех стран, где проводились пилотные исследования, не налажены эффективно действующие системы мониторинга процессов соблюдения, исполнения и иных аспектов реализации взятых странами международных обязательств. Тем не менее институциональные мероприятия, предусмотренные Парижским соглашением с целью обеспечения прозрачности и исполнения других обязательств в областях мониторинга и отчетности, могут стать подспорьем в исполнении странами взятых ими обязательств в области НОБ.

Согласно результатам проведенной оценки в вопросах создания низкоуглеродных и устойчивых к климатическим изменениям технологий пальму первенства нужно передать частным инвесторам для выработки ими рассчитанного на длительную перспективу подхода к осуществлению инвестиционных операций и принятию решений по снижению связанных с ними рисков. Выступая в роли первопроходцев, инвесторы будут пожинать плоды предоставления им правительствами стран материальных стимулов и не окажутся в числе отстающих в условиях ужесточения нормативов, регулирующих инвестиции в углеродоемкие технологии.

«Институциональные мероприятия, предусмотренные Парижским соглашением с целью обеспечения прозрачности и исполнения других обязательств в областях мониторинга и отчетности, могут стать подспорьем в исполнении странами взятых ими обязательств в области НОБ».



1 Представленные участниками указанного выше соглашения данные о НОВ различаются своими содержанием и форматом.

2 См. по адресу: <http://www.ebrd.com/what-we-do/get.html> (по состоянию на 4 января 2017 года).

3 Дополнительные сведения по этим вопросам см. по адресу: <http://www.ebrd.com/what-we-do/sectors/legal-reform.html> (по состоянию на 18 января 2017 года).

4 См. пункт 5 преамбулы и статьи 45 и 102 Конституции Туниса в редакции 2014 года, принятой 26 января 2014 года. Изложение этих обязательств государства по защите и уважению экологических прав, а также по внесению его вклада в обеспечение климатической безопасности закладывает в законодательство Туниса самые мощные, хотя и выраженные в самой общей форме, возможные основы для реализации страной ее НОВ.

5 Закон № 2016-71 от 30 сентября 2016 года, статьи 4 и 19.

6 См. по адресу: <http://www.ebrd.com/news/2016/ebird-supports-solar-power-in-jordan.html> (по состоянию на 4 января 2017 года).

7 См. по адресу: <https://www.steg.com.tn/en/institutionnel/mission.html> (по состоянию на 4 января 2017 года).

8 См. по адресу: <http://www.ndcpartnership.org/> (по состоянию на 4 января 2017 года).

9 См. по адресу: <http://thecommonwealth.org/> (по состоянию на 4 января 2017 года).

10 См. по адресу: <http://newsroom.unfccc.int/> (по состоянию на 4 января 2017 года).

11 См. по адресу: <http://www.unep.org/> (по состоянию на 4 января 2017 года).

12 См. по адресу: <http://www.worldbank.org/en/events/2016/12/05/law-justice-and-development-week-2016> (по состоянию на 4 января 2017 года).

## ОКАЗАНИЕ ПОДДЕРЖКИ В ДОСТИЖЕНИИ ЦЕЛЕЙ ПО НОВ

Как отмечается в проведенной оценке, чрезвычайно важное значение может приобрести налаживание международной координации в принятии мер по укреплению политической стабильности в регионе и усилению потенциала этих стран в области проведения на регулярной основе мониторинга, обзоров и проверок соблюдения взятых ими обязательств по борьбе с изменением климата.

Более того, ключевое значение для разработки успешно функционирующего нормативно-правового и институционального режимов имеет привлечение общественности к участию в проведении правовых реформ. Для проведения мероприятий по наращиванию потенциала и тренингов для граждан неплохие возможности имеют организации гражданского общества. Необходимо сформировать специализированные учебные программы по вопросам изменения климата и природоохранной тематике (например, подготовка судей в области ведения судопроизводства по климатической тематике), а в ходе информационных кампаний субъекты хозяйствования должны получать сведения о возможностях инвестирования в низкоуглеродные и устойчивые к климатическим изменениям технологии.

## ЕБРР В МАРРАКЕШЕ

На прошедшей под эгидой ООН в Марракеше в ноябре 2016 года конференции по климатической проблематике ЕБРР представил предварительные результаты проведенной им оценки. Как отметила главный юрист ЕБРР Мари-Анн Биркен, «в силу применения новой концепции, выстроенной по принципу снизу вверх, которая легла в основу [Парижского] соглашения, ее внедрение, применение и в конечном итоге успех будут зависеть от работы предусмотренных в национальных законодательствах правоприменительных и связанных с обеспечением развития механизмов».

Важную роль в этом отношении предстоит сыграть и таким многосторонним банкам развития (МБР), как ЕБРР и другим международным институтам. На прошедшей в Марракеше конференции был запущен проект под названием «Партнерство по НОВ»<sup>8</sup>, предусматривающий создание коалиции правительств и международных институтов, ставящих своей целью оказание помощи странам в решении поставленных ими задач в области климата. ЕБРР является одним из членов и учредителем этого Партнерства по НОВ.

## ВЫХОДА ЗА ПРЕДЕЛЫ ПРОВЕДЕННОЙ ОЦЕНКИ

В декабре 2016 года в круг других проведенных специалистами ППР мероприятий в поддержку борьбы с изменением климата вошло участие в работе состоявшегося в Лондоне семинара, организованного Содружеством Наций<sup>9</sup> во взаимодействии с секретариатами Рамочной конвенции ООН об изменении климата (РКИКООН)<sup>10</sup> и Программы ООН по окружающей среде (ЮНЕП)<sup>11</sup>. Основное внимание на этом мероприятии было уделено необходимости разработки методических рекомендаций в областях права и изменения климата, которые служили бы руководством для стран по проведению правовых реформ и осуществлению институциональных преобразований, которые требуются для исполнения странами взятых обязательств по НОВ и привлечения необходимых для этого финансовых потоков. ЕБРР представил результаты проведенного им правового анализа нормативно-правовых инструментов для реализации НОВ в Иордании, Марокко и Тунисе.

В ходе проведенной Всемирным банком в Вашингтоне, округ Колумбия, в декабре 2016 года Недели права, юстиции и развития<sup>12</sup> ЕБРР оказал содействие в обсуждении различных подходов, которые государства могут выбрать для реализации НОВ, например, разработать всеобъемлющий нормативно-правовой акт в сфере климата, усилить действующие у них природоохранное законодательство<sup>13</sup> и обратить особое внимание на законодательные акты, нацеленные на привлечение средств финансирования в приоритетные для этих государств секторы.

«Мы будем обсуждать результаты нашей оценки с официальными лицами Иордании, Марокко и Туниса и стремиться оказывать им поддержку в реализации НОВ, – говорит Веселина. – Проведенную нами оценку можно было бы тиражировать и в других странах операций ЕБРР. Она позволит провести широкомасштабный анализ юридических и институциональных препятствий, стоящих на пути финансирования мероприятий по борьбе с изменением климата, а также откроет возможности для развития низкоуглеродной экономики с помощью принятия четко и прозрачно прописанных нормативных актов. Это создаст условия для значительного увеличения объемов инвестиций ЕБРР и его финансовых партнеров в области борьбы с изменением климата».

<sup>13</sup> В Парижском соглашении ключевое значение для реализации НОВ имеет сохранность окружающей среды. Например, в статье 7.5 этого соглашения конкретно предусматривается необходимость во внесении по мере целесообразности мероприятий по адаптации в соответствующие программные документы и виды деятельности в социально-экономической и природоохранной сферах, а в статье 6 предусматривается обязанность участников соглашения обеспечивать устойчивый характер процессов развития, сохранность окружающей среды и прозрачность действий при реализации их НОВ.

\* Особая благодарность Эпистими Ойнономопулу за его помощь в подготовке данной статьи.

