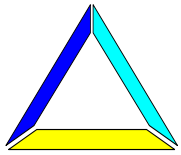
Інститут Економічних Досліджень та Політичних Консультацій в Україні
Німецька Консультативна Група з Питань Економічних Реформ

01034 Київ, вул. Рейтарська, 8/5-А, тел. (+38044) 228-6342, 228-6360, факс 228-6336
E-mail: institute@ier.kiev.ua, http://www.ier.kiev.ua



S22

Україна та Кіотський протокол: значні перспективи – незначні досягнення

Резюме

Кіотський протокол зобов'язує Україну знизити викиди парникових газів до рівня 1990 року. Оскільки фактичні викиди, внаслідок спаду промислового виробництва 1990-х років, значно менше рівня 1990 року, Україна може продати значну частину невикористаної квоти на викиди. Як ми демонструємо в цій роботі, відповідні річні доходи від продажу невикористаної квоти можуть складати від 740 млн. дол. США до 2,9 млрд. дол. США у 2008-2010 роках. Більше того, спільні інвестиційні проекти українських та іноземних фірм, спрямовані на зниження викидів, можуть стати джерелом додаткових доходів. Слід зауважити, що обидва механізми складні і досі не повністю оформлені. Тому більшість країн, які підписали протокол, наразі в переговорному процесі формують рішення згідно з їхніми, деколи протилежними, інтересами. Незважаючи на значні економічні вигоди та потенційні проблеми, український Уряд досі не зайняв активної позиції в переговорному процесі, а також не докладав зусиль до процесу підготовки внутрішніх умов (наприклад, до створення реєстру викидів, необхідного для участі в торгах викидами). Цей "розслаблений" підхід може поставити під сумнів не тільки можливість участі українських фірм у вигідних проектах, спрямованих на зниження рівня викидів, а й призвести до обмеження прав перехідних економік розпоряджатися вільною часткою квоти викидів.

Аби виправити ситуацію, ми рекомендуємо Україні зайняти більш активну позицію:

- **Завершити при-ратифікаційну діяльність,** необхідну для ратифікації протоколу (аналіз виграшів та витрат),
- **Підготуватися до виконання зобов'язань за Кіотським протоколом** (провести необхідний облік викидів, розробити національну програму з питань зміни клімату), а також
- **Підготуватися до повної участі в торгівлі викидами в рамках Кіотського протоколу** (відкрити Офіс проектів спільного впровадження, розробити відповідні норми торгів дозволами на викиди, зайняти активну позицію в міжнародних переговорах, приділяючи особливу увагу координації дій з Росією, яка має подібні проблеми та перспективи).

Зміст:

I. Вступ

II. Основні механізми Кіотського протоколу

III. Виграші від двох механізмів протоколу для України

IV. Як реалізувати позитивний потенціал цих механізмів: рекомендації щодо політики

V. Висновки

I. Вступ

Внаслідок економічного спаду 1990-х років фактичний рівень викидів парникових газів (ПГ)[1] значно нижче міжнародних зобов'язань України по Кіотському протоколу. Оскільки невикористана частина встановленої в протоколі квоти на викиди може бути продана іншим країнам, Україна могла б продати значну частину невикористаної квоти. Як ми демонструємо в цій роботі, відповідні річні доходи від продажу невикористаної квоти можуть складати від 740 млн. дол. США до 2,9 млрд. дол. США у 2008-2010 роках. Більше того, спільні інвестиційні проекти українських та іноземних фірм, спрямовані на зменшення викидів, можуть стати джерелом додаткових доходів. Слід зауважити, що обидва механізми складні і досі не повністю оформлені. Тому більшість країн, які підписали протокол, наразі в переговорному процесі формують рішення згідно з їхніми, деколи протилежними, інтересами. Наприклад, домагаючись збереження вищого рівня ціни дозволів на викиди деякі країни виступають з наступною аргументацією: квота, яка вивільнилася в країнах з перехідними економіками, має бути блокована, адже вона була не результатом діяльності, спрямованої на зменшення викидів, а незалежного від них фактору – спаду промислового виробництва. Не зважаючи на подібні міжнародні дискусії, не кажучи про потенційні економічні вигоди, український Уряд не тільки не зайняв активної позиції в міжнародних переговорах, але й не докладав зусиль до процесу підготовки внутрішніх умов (наприклад, до створення реєстру викидів, необхідного для участі в торгах викидами). Цей "розслаблений" підхід може поставити під сумнів не тільки можливість участі українських фірм у вигідних проектах, спрямованих на зниження рівня викидів, а й призвести до обмеження прав перехідних економік розпоряджатися вільною часткою квоти викидів.

Базуючись на цих засадах, в нашій роботі наголошуються як економічні, так і екологічні вигоди від різних механізмів передбачених у Кіотському протоколі, а також висвітлюється необхідність більш активної участі України у внутрішній і зовнішній підготовці для того, щоб отримати повний спектр вигод від Кіотського протоколу. Робота складається з чотирьох частин. Спочатку описуються деталі різних механізмів протоколу. Далі надається певний економічний аналіз наслідків ратифікації протоколу Україною, і на завершення роботи пропонуються рекомендації щодо політики України в цьому питанні, після яких слідують висновки.

[1] До парникових газів, які мають контролюватися Кіотським протоколом, зараховуються метан (CH_4), закис азоту (N_2O), галогенфторвуглеці (HFC), перфторвуглеці (PFC) та гексафторид сірки (SF_6), а також — найбільш важливий — вуглекислий газ (CO_2). http://unfccc.int/resource/guideconvkp-p.pdf

II. Основні механізми Кіотського протоколу

15 березня 1999 року Україна підписала **Кіотський протокол,** який є частиною Рамочної конвенції ООН зі зміни клімату (UNFCCC).[2] Основна ціль UNFCCC досягнути "стабілізації концентрації парникових газів в атмосфері на рівні, який відвернув би шкідливе антропогенне втручання до системи клімату" (UNFCCC). В межах загальної конвенції, Кіотський протокол містить конкретні квоти викидів для країн, час досягнення визначеного рівня викидів та механізмів, які можуть зробити зменшення викидів найменш витратним. Суть протоколу зводиться до того, що країни - основні забрудники отримали квоти викидів, у порівнянні з базовим 1990 роком, які вони мають задовольнити протягом 2008-2012 років.

Міжнародний процес зводиться до того, що країни демонструють своє бажання приєднатися до загальних зусиль по зменшенню викидів парникових газів (ПГ),[3] підписуючи Кіотський протокол. Надалі вони починають підготовку до повної участі, що вимагає ратифікації договору. На цьому етапі – і трохи меншою мірою після ратифікації – детальна специфікація механізмів протоколу відкрита для переговорів між майбутніми сторонами протоколу, особливо до того, поки протокол ще не вступив у дію. Аби протокол вступив у дію, необхідна його ратифікація Росією, на яку можна очікувати у 2003 або 2004 рокахі.[4]

Країни ОЕСР несуть найбільший тягар скорочення викидів ПГ.[5] Аби полегшити тягар виконання вимог протоколу, для цих країн були розроблені положення про так звані ***гнучкі механізми***, які мають знизити вартість досягнення зниження викидів аби зробити цей процес якомога ефективнішим. Україну можуть зацікавити два гнучких механізми:

- ***Торгівля викидами*** (механізм базується на кадастрі (інвентаризації) викидів). Кіотський протокол передбачає, що кожна країна отримає в своє розпорядження дозволену квоту викидів, розраховану відносно базового 1990 року. Квоту можна умовно виміряти в Одиницях встановленого обсягу (**AAU**). Коли протокол вступить в силу, країни мають продемонструвати зниження викидів до встановленого обсягу. Якщо викиди в країні нижчі за встановлений протоколом обсяг, певна кількість **AAU** може бути продана країнам, які перевищують рівень своєї квоти викидів.
- ***Спільне впровадження*** (СВ, механізм базується на проектах). Країна, яка ратифікувала Кіотський протокол і входить до Додатку I[6] протоколу, а також має проблеми з дотриманням встановленого обсягу, може придбати Одиниці зниження викидів (**ERU**). **ERU** генеруються за допомогою спільних проектів іноземних та національних фірм, які знаходяться в країнах, що входять до Додатку I. Аби ERU були дійсними, подібні проекти мають продемонструвати та підтвердити досягнення постійного зниження рівня викидів.[7]

Основна різниця між цими двома механізмами полягає в тому, що **Торгівля викидами** полягає у продажі іншій країні своєї частки невикористаного встановленого обсягу викидів

---

[2] Україна ратифікувала Рамкову конвенцію ООН зі зміни клімату 13 травня 1997 року. Для біль детального опису Кіотського процесу див Ibid.

[3] див. зноску 1.

[4] Офіційно протокол вступить у силу, коли його ратифікує достатня кількість країн Додатку I, які будуть викидають у повітря принаймні 55% глобальних викидів ПГ. Після того, як Канада та Польща ратифікували договір у грудні 2002 року, ратифікація протоколу Росією буде достатньою для його входження у дію.

[5] Країни ОЕСР відповідальні за більш, ніж 50% загального рівня викидів ПГ.

[6] Країни, включені до Додатку I Рамкової конвенції ООН, мають стати основною силою його впровадження. Україна також належить до Додатку I зі статусом перехідної економіки.

[7] Механізм чистого розвитку (базується на проектній діяльності) є ще одним гнучким механізмом, схожим до СВ, але він спеціально розроблений для країн, які не входять до Додатку I (в основному країни, що розвиваються).

(кількість AAU у країни визначається рівнем викидів у 1990 році), а механізм **Спільного впровадження (СВ)** генерує додаткове зниження викидів ПГ (**ERU)** за допомогою спільних інвестиційних проектів між двома компаніями (впродовж цієї роботи ми постійно використовуємо скорочення **AAU** для позначення **Торгівлі викидами** та **СВ та ERU** стосовно **Спільного впровадження**). Наприклад, якщо країна А викидає в повітря на 10 млн. тонн ПГ менше, ніж її встановлений обсяг, в той час, як країна Б перевищує свій встановлений обсяг на 15 млн. тонн ПГ, тоді країна А може продати 10 млн. тонн своїх невикористаних **AAU** країні Б (**Торгівля викидами**). Однак тепер фірма в країні Б (для спрощення припустимо, що в країнах існує тільки одна фірма) має скоротити свої викиди ще на 5 млн. тон. Оскільки в країні А дешевше досягти скорочення викидів, ніж в країні Б (наприклад тому, що в країні А використовуються застарілі технології), тоді фірма в країні Б створює проект спільного впровадження з фірмою в країні А, досягає необхідного зменшення викидів в країні А і зараховує 5 млн. тонн **ERU** для виконання своїх зобов'язань, які вона недовиконувала на 15 млн. тонн ПГ. Отож, якщо **Торгівля викидами** веде лише до перерозподілу між країнами історичного рівня витрат 1990 року економічно ефективним шляхом (але не веде до скорочення викидів у порівнянні з 1990 роком), то **Спільне впровадження** дійсно веде до скорочення викидів (в нашому прикладі – на 5 млн. тонн ПГ в країні А), там де витрати на це будуть найменшими.

III. Виграші від двох механізмів протоколу для України

Україна, як і інші країни з перехідними економіками, мають унікальну можливість отримати значні вигоди від Торгівлі викидами. Внаслідок значної економічної кризи 1990-х років кількість викидів CO_2 в повітря в 1998 році скоротилася до 55% у порівнянні з рівнем 1990 року.[8] Це зменшення, яке принизливо називають "гаряче повітря", робить Україну та Російську Федерацію, де викиди CO_2 скоротилися на 38,5% між 1990 та 1999 роками,[9] двома найбільшими потенційними продавцями AAU на ринку Торгівлі викидами. За деякими оцінками[10] у 2010 році Україна досягне 84% використання свого встановленого обсягу, а Росія 93%, що означає наявність у цих країн приблизно 148 (Україна) та 304 (Росія) млн. тонн CO_2 щорічно, які можна продавати як AAUs (інші оцінки навіть більш оптимістичні).[11]

Хоча основні принципи та механізми Кіотського протоколу, а також загальні вигоди для такої країни, як Україна, вже зрозумілі, багато конкретних деталей впровадження протоколу досі є об'єктом політичних дискусій, як на міжнародній, так і на українській арені. Отож українські урядовці мають докласти всіх зусиль аби ратифікація та форма конкретних механізмів протоколу давали якомога більше вигод Україні. Тому прискіпливий аналіз та квантифікація можливих вигод є необхідними як для ратифікації Кіотського протоколу у Верховній Раді, так і для подальшої розробки національних інституцій, необхідних для створення та впровадження політики у сфері зміни клімату.

Ратифікація Кіотського протоколу не можлива без проведення детального економічного аналізу виграшів та видатків, який би був завірений українським Урядом. Міністерство економіки та з питань європейської інтеграції – разом з Міністерством екології та природних ресурсів, а також з іншими міністерствами – відповідальне за проведення

[8] Climate Change and the Bonn Agreement: Questions and Answers from the IEA. Paris, August 2001.

[9] Третье национальное сообщение Российской Федерации для UNFCCC.

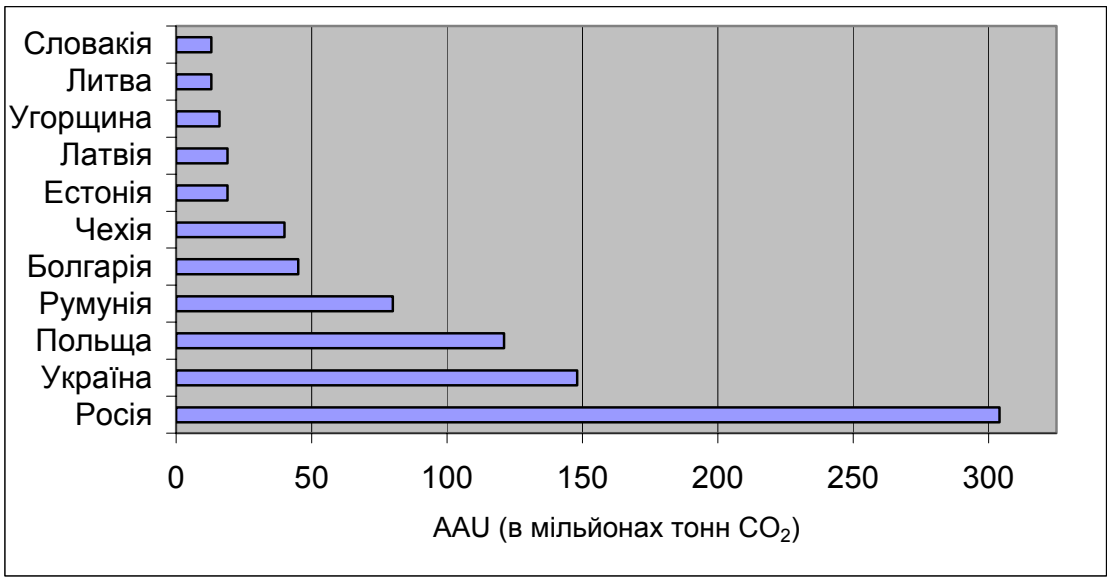
[10] Jan Pretel 'PCF JI Project Cycle after CoP7 and Preparedness of EIT Countries'. http://www.prototypecarbonfund.org/

[11] Загальний обсяг пропозиції AAU оцінюється на рівні 816 млн. тонн CO_2 щорічно, а отже Україна і Росія контролюватимуть близько 55% AAU на ринку. Ibid.

подібного дослідження, але ця робота знаходиться у "мертвій точці", бо за висновком Міністерства економіки та з питань європейської інтеграції існує "невизначеність майбутньої структури виробництва та темпів її вдосконалення, що ускладнює визначення обсягу квот на перспективу... [інша причина] відсутність достатньо обґрунтованих прогнозів розвитку відповідних галузей, які мають бути основою розрахунків."[12]

Останнє твердження контрастує з широкою базою досліджень щодо можливих сценаріїв розвитку рівня викидів, які були проведені по всьому світу до цього моменту.[13] Беручи до уваги складність проблеми, основне завдання полягає не в точному передбаченні рівня викидів у 2015-2020 роках, але в побудові 3-4 можливих сценаріїв розвитку, які б характеризувалися наборами різних припущень щодо розвитку української економіки, росту населення, використання енергії, лісонасадження і т.і. Результатом подібного дослідження має стати економічний аналіз, підтриманий та затверджений українським Урядом, а для виконання цього завдання за основу можна прийняти вже існуючі дослідження. Коли будуть відомі найбільш ймовірні сценарії розвитку української економіки, можна буде обрахувати виграші та видатки пов'язані з ратифікацією Кіотського протоколу.

Рисунок 1. Кількість одиниць встановленого обсягу (AAU), наявні для продажу у 2008-2010 роках (в мільйонах тонн CO_2 щорічно)



Джерело: Jan Pretel 'PCF JI Project Cycle after CoP7 and Preparedness of EIT Countries'

Переваги **Торгівлі викидами**:

Багато речей впливатимуть на майбутню ціну AAU. Сторони Кіотського протоколу мають досягти скорочення викидів, продемонструвавши його в середньому за певний період, який називається період дії зобов'язань (перший період дії зобов'язань простягається від 2008 до 2012 року). Якщо країна не повністю використовує свій встановлений обсяг в першому періоді, вона може або продати AAU іншій країні або накопичити їх для

[12] http://www.climate.org.ua/whatdone/Government/IMCCC_July_18_02.html

[13] Наприклад база даних Міжнародної групи експертів з питань змін клімату (http://www-cger.nies.go.jp/cger-e/db/ipcc.html) містить 652 сценарія із 191 дослідження (31 дослідження стосується моделювання викидів у колишньому Радянському Союзі).

використання у другому періоді дії зобов'язань, якщо це необхідно. Отож передбачення точної кількості AAU, запропонованих до продажу в першому періоді дії зобов'язань, є доволі складним завданням, але необхідно зрозуміти, що завелика кількість AAU, які наразі потенційно можуть бути продані, не має однозначно приводити до зниження на них ціни, адже AAU представляють собою товар "тривкого зберігання". На цьому фоні зараз ціни на AAU передбачаються у проміжку від 5 до 20 дол. США за тонну CO_2.[14] Якщо прийняти за вірну оцінку максимальної кількості AAU, які Україна зможе запропонувати на ринку Торгівлі викидами у 2008-2010 роках, тобто 148 млн. тонн CO_2 щорічно (Рисунок 1), тоді **потенційні доходи від продажу AAU** складуть **від 740 млн. до 2,9 млдр. дол. США**. Оскільки ратифікація Кіотського протоколу, скоріше за все, не потребуватиме від України зменшення фактичного викиду ПГ (на відміну від країн ОЕСР, яким це може дорого обійтися),[15] загальні видатки складатимуться лише з **видатків на підтримання інституцій, які б забезпечували можливість країни брати участь у Торгівлі викидами.**

Переваги **Спільного впровадження**:

Крім продажу AAU, у України також є великий потенціал отримати переваги від проектів спільного впровадження (СВ). Питомі викиди вуглецю в Україні (які вимірюються в тоннах вуглецю на *мільйон доларів США внутрішнього валового* продукту) є найбільшими в Європі. У 1996 році Україна викидала 1,248 тонн вуглецю на 1 млн. дол. США ВВП, в той час як в країнах ЄС цей показник становить 142 тонни в середньому, а в Росії 903 тонни. З цього можна зробити висовок, що зменшення питомої ваги викидів вуглецю може відбуватися за рахунок порівняно менших видатків, ніж у інших країнах, приваблюючи інвесторів, зацікавлених у проведенні проектів СВ. Ці проекти, в свою чергу, є доволі позитивними для України, бо матимуть зовнішні позитивні ефекти, доповнюючи свої прямі ефекти. Адже відбуватиметься передача технологій, розвиватиметься людський потенціал, підвищиться енергоефективність економіки, поліпшиться якість повітря та здоров'я населення. Більше того, проекти СВ можуть бути стимулом для зацікавленості іноземних партнерів у подальших інвестиційних проектах не пов'язаних з екологічними цілями. **Щорічний приплив екологічних інвестицій в проекти СВ в економіках з перехідною економікою оцінюється в проміжку від 2,4 млрд. дол. США до 5,8 млрд. дол. США**.[16]

Зараз в Україні вже існує база розроблених проектів, які можуть бути виконані в рамках механізму СВ.[17] Не тільки приватні компанії, але і інші організації можуть фінансувати проекти СВ. Наприклад, Прототипний вуглецевий Світового банку, Уряди Японії, Канади, а також Нідерландів (фонд ERUPT та інші) фінансують пілотні проекти СВ, а також ведуть роботи по знаходженню можливих партнерів у Торгівлі викидами. Незважаючи на широкі перспективи застосування механізму СВ, цей процес гальмується відсутністю в Україні СВ офісу, який би вибирав, затверджував та займався моніторингом проектів, а також доповідав про їх виконання до секретаріату UNFCCC.

[14] Зараз ціни на AAU прогнозуються на рівні від 20 до 135 дол. США/тонну С, в залежності від вартості зниження викидів ПГ. Однак після виходу США з Кіотського протоколу ціни можуть впасти нижче 20 дол США за тонну С, при цьому ціна у 5 дол. США за тонну С може бути використана як нижчий поріг для оцінок (Jan Pretel, op. cit.).

[15] Якщо рівень викидів залишатиметься нижче рівня 1990 року протягом 2008-2012 років (перший період дії зобов'язань), що скоріше всього має статися згідно більшості наявних досліджень.

[16] Jan Pretel. Op. Cit.

[17] Див. http://www.ji.org.ua/ua/db/ та http://www.climate.org.ua/projects/inv_projects.html

IV. Як реалізувати позитивний потенціал цих механізмів: рекомендації щодо політики

14 квітня 1999 року Уряд України сформував Міжвідомчу комісію із забезпечення виконання Рамкової конвенції ООН про зміну клімату.[18] До того ж Відділ проблем зміни клімату Міністерства екології та природних ресурсів України має підтримувати роботу Міжвідомчої комісії. Проте до цього часу комісія не представила чіткої стратегії для України щодо процесу ратифікації Кіотського протоколу.

Така стратегія мала б складатися з трьох широких категорій:

1. Пре-ратифікаційні заходи, необхідні для проходження процесу ратифікації у Верховній Раді, а також для побудови національного консенсусу щодо протоколу;
2. Підготовка до виконання вимог Кіотського протоколу;
3. Підготовка до повної участі в **Торгівлі викидами** та механізмі **Спільного впровадження,** передбачених Кіотським протоколом.

Всі три категорії завдань перетинаються, але оскільки ресурси країни обмежені, у завданнях мають бути встановлені пріоритети, коли перші завдання отримають на даному етапі більше уваги.

Найбільш пекучі проблеми, пов'язані з **категорією 1**:

Міністерство економіки та з питань європейської інтеграції має підготувати аналіз виграшів та видатків, замість того щоб підвішувати процес "в повітрі", посилаючись на труднощі довгострокового передбачення та побудови сценаріїв. Економічний аналіз разом з іншими офіційними заявами та висновками про політичну та екологічну доцільність ратифікації Україною Кіотського протоколу **є необхідною умовою для його ратифікації у Верховній Раді.**

Заходи, пов'язані з **категорією 2**:

Необхідною умовою для ефективної участі в Кіотському протоколі є **демонстрація Україною свої здатності інвентаризувати шкідливі викиди** (створити кадастр викидів). Тому, по-перше, необхідно негайно завершити запізніле завдання із написання Другого національного повідомлення з питань зміни клімату, яке має надійти до секретаріату UNFCCC. Більше того, необхідно створити *національний кадастр* та *реєстр* викидів згідно з методологією UNFCCC. Як ратифікація, так і розвиток здатності обліку викидів є необхідною умовою участі у гнучких механізмах протоколу. Без моніторингу та звітності участь у продажі ERU та AAU може бути занадто витратною або взагалі неможливою.

Гнучкі механізми також мають відігравати роль "доповнюючих" до Національної програми заходів з питань зміни клімату. **Отож, необхідно розробити та прийняти Програму заходів з питань зміни клімату.**

Заходи, пов'язані з **категорією 3**:

Незважаючи на те, що ринок проектів СВ знаходиться тільки на початковій фазі, **ретельна підготовка до проведення проектів Спільного впровадження має розпочатися вже зараз.** Україна вже має певний досвід у проведенні проектів спільно з іншими країнами та міжнародними організаціями у сфері підвищення енергетичної ефективності, заміщення типу пального та стимулювання поновлюваних джерел енергії.

[18] Постанова Кабінету Міністрів України № 583, 14 квітня 1999 року.

Декілька двосторонніх програм зі співробітництва у сфері зміни клімату є зараз активними в Україні, наприклад, Україно-Американська Ініціатива з питань зміни клімату[19] та Канадсько-Українська Програма екологічного співробітництва.[20] Цей досвід має використовуватися для **підготовки методології, правил та законодавчої бази, а також і для створення СВ офісу в Україні аби приватні фірми могли нарешті почати брати участь у проектах СВ.** Оскільки країнам не дозволяється продавати всі наявні AAU (тобто весь невикористаний встановлений обсяг викидів), і вони зобов'язані підтримувати резерв протягом періоду дії зобов'язань, [21] для України більшь доцільним є спочатку відкрити офіс СВ, продаючи ERUs, зберігаючи надлишок AAU для більш пізнього вступу на ринок торгівлі викидами.

З часом наближення вступу Кіотського протоколу в дію, міжнародні переговори та дебати стосовно майбутнього впровадження інтенсифікуються. **Україна має стати набагато більш активним учасником міжнародних переговорів,** що потребує міжнародної координації дій, підготовки досліджень та позицій з питань, а також залучення маркетингових здібностей аби гідно представити Україну як країну, привабливу для проектів СВ, оскільки в Україні такі проекти можуть здійснюватися з порівняно невеликими видатками. Наприклад Зелена інвестиційна схема, розроблена Росією та ЄС, зробила б для України участь в торгівлі викидами простіше, оскільки вона дозволила б зняти з України певні інституційні вимоги (наприклад, необхідність ведення внутрішнього детального реєстру, в якому кожне підприємство наділялося б квотою на викиди, і могло вільно розпоряджатися незадіяними надлишками квоти на міжнародному ринку). Однак не варто чекати, поки подібні схеми будуть розроблені Росією, або запропоновані Україні іншими країнами – Україна має самостійно визначати та захищати свої інтереси.

Україна досягла одного з найкращих в світі положень стосовно обсягу викидів, визначеного в Кіотському протоколі, за рахунок економічного спаду, а не за рахунок втілення екологічних проектів або державної політики. Така ситуація, яку часто називають "гарячим повітрям" залишається на порядку денному, бо потенційно вона підриває цілі Кіотського протоколу. **Чітка позиція України стосовно використання потенційних надходжень від торгівлі викидами дозволила б швидше вирішення остаточної форми гнучких механізмів протоколу**. Зобов'язання України використовувати такі надходження на екологічні проекти (які можуть бути і економічно вигідними), а також аргумент, що Україна дорого заплатила за зниження викидів, можуть покращити її позицію в міжнародних переговорах. Російська позиція з "гарячого питання" та розробки Зеленої інвестиційної схеми можуть слугувати приблизним прикладом того, що Україна могла б робити на міжнародній арені.

Крім завдань з трьох вище перерахованих категорій, **Україна має зайняти більш активну позицію на міжнародних переговорах** почасти аби гарантувати збереження ціни на дозволи на викиди. Доцільно розглянути **координацію дій в цьому питанні з Росією.** Адже після того, як США – найбільший потенційний покупець дозволів на викиди – заявила про вихід з Кіотського протоколу, всі вимоги цього протоколу можуть теоретично бути задоволені лише продажем AAU. Це піддає сумніву мету протоколу, яка полягає у зниженні антропогенних викидів, тому що в такому випадку будуть обмінюватися лише папірці та гроші, і ніяких зусиль по зменшенню викидів не знадобиться. Саме тому процес торгівлі викидами стане політично загостреним. Великі

[19] www.climate.org.ua

[20] www.ji.org.ua

[21] Кожна країна, яка входить до Додатку I, має підтримувати на своєму балансі протягом терміну дії зобов'язань резерв дозволів на викиди, який не може бути меншим ніж 90% встановленого обсягу викидів, який обраховується статтею 2, параграфом 7 та 8 Кіотського протоколу, або 100% п'ятикратної кількості викидів, які були останніми зареєстровані в обліку викидів цієї країни. Дозволяється обирати один з цих критеріїв, який дає нижчий рівень необхідного резерву (Jan Pretel Op. Cit. p. 9).

обсяги AAU, запропонованих до продажу, скоріше за все, зменшуватимуть ринки СВ та Чистого розвитку,[22] а отже посилять опозицію зі сторони країн, які сподіваються залучити інвестицій в рамках цих двох механізмів. Більше того, некоординований продаж вільних частин російського та українського встановленого обсягу – які домінуватимуть ринок торгівлі викидами – скоріше за все знизить них ціну. Саме тому існує потреба координації між двома країнами. Політична та технічна складність процесу торгівлі викидами також потребують координації дій: якщо Україна та Росія не зможуть задовольнити вимог, необхідних для участи в торгах тоді Кіотський протокол може стати занадто дорогим для розвинених країн (цей аргумент також може використовуватися для того, щоб стимулювати Канаду, Японію та ЄС співпрацювати з Україною та надавати їй допомогу у процесі ратифікації та впровадження Кіотського протоколу).

Співробітництво з Росією може відбуватися за двома напрямами (див. Вставку 1 стосовно опису російської позиції):

1. **Забезпечення легітимності процесу торгівлі викидами;**
2. **Попередження невиправданого зниження ціни дозволів на викиди під час майбутніх продажів.**

Також необхідно згадати, що відповідальні за політику в галузі зміни клімату, мають розпочати кампанію аби стимулювати **обізнаність громадськості стосовно Кіотського протоколу,** обов'язків України та вигод, які Україна може отримати від участі у гнучких механізмах та від поліпшення екологічної ситуації внаслідок запровадження заходів в рамках політики стосовно зміни клімату. Можливо, першим кроком такої кампанії може стати інформування державних службовців та промислового лобі, інтереси яких Кіотський протокол може прямо за торкнути, і які будуть відповідальними за його впровадження в Україні.

Громадськість та НДО мають бути задіяними в процесах, пов'язаних з Кіотським протоколом: пре- та пост-ратифікаційних заходах, а також у роботі по організації офісу СВ для досягнення більшої прозорості цих процесів та для забезпечення підтримки громадськістю державної політики з цих питань. Країни ОЕСР також мають бути запрошені до співробітництва та до надання можливої допомоги при розбудові інституційної спроможності України брати участь у втіленні рішень Кіотського протоколу.

[22] Див. зноску 7.

Вставка 1. Міжнародний досвід та Кіотський протокол: російська позиція

Проблема впровадження Кіотського протоколу не є унікальною для України, адже більшість Центральноєвропейських країн, які вже ратифікували Кіостький протокол, стикаються або стикалися з такими ж проблемами. Саме тому вивчення досвіду інших країн, а також координація зусиль щодо створення законодавчої бази та інституцій з іншими Центральноєвропейськими країнами та країнами СНД може привести до максимізації вигод, які можна отримати від Кіотського протоколу. Крайною, яка знаходиться у найбільш схожому положенні з Україною, звичайно є Росія, яка вже розпочала активні дії, направлені на ратифікацію протоколу.

"Росія підписала Кіотський протокол і тепер готується до його ратифікації... ми вважаємо, що ратифікація станеться в найближчому майбутньому."
(Михайло Кас'янов, Прем'єр-Міністр РФ, Йоганнесбург, вересень 2002 року)[a]

Зараз Росія викидає приблизно 17% від загальносвітового обсягу парникових газів і зараз є третім найбільшим забрудником після США та Китаю. В березні 1999 року Росія підписала Кіотський протокол, але ще його не ратифікувала. Після виходу США з Кіотського протоколу Росія (оскільки Китай не входить до Додатку I) стала найважливішим гравцем на арені Кіотського протоколу. Згідно з правилами, Кіостький протокол починає діяти, якщо його ратифікує достатня кількість країн з Додатку I, які при цьому відповідатимуть за 55% загальних викидів ПГ у світі. Після того, як Канада та Польща ратифікували протокол у грудні 2002 року, ратифікація протоколу Росією введе його у дію. Беручи до уваги нову російську позицію до протоколу, скоріше за все, він вступить у дію у 2003 або 2004 році.

Політична необхідність координувати зусилля по формуванню правил торгівлі викидами у міжнародних переговорах гарно розуміється Росією. Адже країни, які хочуть отримати великий зиск від проектів СВ, зроблять все можливе аби якомога більше скоротити пропозицію AAU, які конкуруватимуть з ERU. Саме тому ці країни виступають за скорочення права країн з перехідними економіками, тому що ці країни отримали надлишки встановленого обсягу викидів за рахунок економічного спаду, а не зусиль по поліпшенню екології. Росія активно виступає проти цієї аргументації та пропонує направити всі доходи від торгівлі дозволами на викиди на фінансування екологічно-орієнтованих проектів, аби в результаті ці гроші все ж поліпшили навколишнє середовище.

Росія також підтримує міжнародні зусилля по розробці схем торгівлі викидами, наприклад, Зелену інвестиційну схему,[b] яка має відвернути падіння цін на AAU, а також забезпечити направлення отриманих коштів на екологічні проекти. Канада, Японія та ЄС потребуватимуть великих закупок AAU і наразі працюють над оформленням майбутнього механізму, який би став як ефективним в плані видатків, так і політично прийнятним.

Росія вже розпочала пілотну фазу СВ, яка має назву Діяльність, що впроваджується спільно. Дев'ять проектів були зареєстровані в секретаріаті UNFCCC[c] у сферах лісонасадження, енергоефективності, заміни палива та запобігання витоку газів. Іноземні інвестиції в ці проекти ранжувалися від 55000 дол. США до 7,6 млн. дол. США.[d] Біля 40 двосторонніх проектів були виконані, 20 знаходяться на стадії виконання.[e] Механізми для впровадження Кіотського протоколу будуть відпрацьовуватися в Архангельській та Астраханській областях, частково за допомогою проектів TACIS.

Росія залишається вірною своїм недавнім заявам щодо політики у сфері зміни клімату. Третє національне повідомлення (в той час як Україна запізнюється з другим) було передано до секретаріату UNFCCC.[f] Тільки за одним з трьох сценаріїв, які подаються в Третьому національному повідомленні Росії, вона досягає рівня викидів 1990 року у 2015 році, а за двома іншими вона не перевищує свого встановленого обсягу навіть у 2020 році. Це може бути обнадіювати Україну, оскільки українська та російська економіки поділяють багато спільних рис та тенденцій розвитку.

[a] BBC News, "Russia gives Kyoto kiss of live", http://news.bbc.co.uk/2/hi/africa/2233220.stm
[b] http://www.climate-strategies.org/
[c] http://maindb.unfccc.int/aij/
[d] Kemfert, C., Lokhov, R.: International Kyoto Mechanisms in Russia- The impacts of Emissions trading on the Russian Economy, http://www.uni-oldenburg.de/SPEED/Diskpapiere/ETAS%20Russia.pdf
[e] Energy and Climate: Russian-European Partnership (Moscow, 2001) http://www.energy.ru/eng/conferences/russia.htm
[f] Третье национальное сообщение РФ для UNFCCC (Moscow, 2002). http://unfccc.int/resource/docs/natc/rusncr3.pdf

V. Висновки

Зараз Україна перебуває на зламному етапі щодо Кіотського протоколу. Оскільки Росія, скоріше за все, ратифікує протокол, висока ймовірність того, що він все таки вступить у силу. Україна знаходиться у становищі, яке дозволяє їй отримати неабиякий зиск від ратифікації протоколу, в основному, від продажу вільної частки свого встановленого обсягу викидів, використовуючи гнучкі механізми, передбачені протоколом. Щорічні надходження від продажу дозволів на викиди у 2008-2010 роках можуть складати від 740 млн. дол. США до 2,9 млн. дол. США. До того ж гроші можуть надходити як інвестиції у проектах спільного впровадження у сферах лісонасадження, підвищення енергоефективності, заміни палива, та запобігання витоку газів.

Аби реалізувати цей потенціал, Україна має зайняти активну позицію та розпочати формування законодавчої та інституційної бази, яка дозволить брати повну участь у впровадженні Кіотського протоколу. Аби така участь була успішною, необхідно розвинути здатність України обліковувати зниження викидів, займатися моніторингом проектів, чітко визначати джерела зниження викидів, а також найдешевші методи його досягнення. Досвід України у впровадженні двосторонніх екологічних програм, а також досвід інших країн має широко застосовуватися при розробці регулювання та створення офісу СВ, аби нарешті дозволити приватну ініціативу у цій сфері та почати роботу з іноземними партнерами, які цікавляться можливістю проводити проекти спільного впровадження в Україні.

Аби отримати повний спектр вигод від гнучких механізмів Кіотського протоколу, Україна має стати конкурентноздатним гравцем на ринку торгівлі викидами та проектів спільного впровадження. Становище із підготовкою до впровадження Кіотського протоколу в Україні далеко від нормального, в основному, із-за недорозвиненого інституційного середовища. Чи надійдуть українські AAU та ERU на ринок взагалі і чи стануть вони привабливими для іноземних інвесторів залежить, в основному, від спроможності України швидко справитися із складним завданням підготовки до участі у гнучких механізмах Кіотського протоколу. Проте якщо ця можливість буде втрачена, Україна може позбавитися, принаймні, часткової компенсації за спад свого промислового виробництва.

Аби забезпечити вигоди, які може принести торгівля викидами, Україна має зайняти чітку позицію у міжнародних переговорах і, можливо, надати гарантії використання отриманих коштів для впровадження екологічно-орієнтованих проектів (які при цьому можуть бути і економічно вигідними). Іншим завданням є підготовка національної здатності брати участь у торгівлі викидами до початку масивних торгів. Національна здатність брати участь у торгах та привабливі умови інвестування конче необхідні для залучення інвесторів, які бажатимуть брати участь у проектах спільного впровадження в Україні.

І наприкінці варто зауважити, що попри всі можливі економічні вигоди, які може принести Кіотський протокол Україні, неможливо недооцінювати його внесок у підвищення важливості екологічної політики в Україні, яка зазнала величезних втрат від екологічних катастроф та досі стикається із доволі проблематичною екологічною ситуацією.

І. П., Ф. П., рецензент Р. Д.,

Січень 2003 р.