

УДК 104.6/.7

Н.П. ІВАНЕНКО, канд. техн. наук (Інститут загальної енергетики НАН України, Київ)

СТАН І ПРОБЛЕМИ УЧАСТІ УКРАЇНИ В КІОТСЬКОМУ ПРОТОКОЛІ

Розглянуто питання можливої участі України у гнучких механізмах Кіотського протоколу. Визначено основні бар'єри та запропоновано першочергові заходи для імплементації гнучких механізмів в Україні.

Зміна клімату – проблема, яка загрожує майбутньому людства. Залежно від того, вирішить чи не вирішить воно цю проблему, розвиватиметься в подальшому його економічне і політичне життя. Першим рішучим кроком у її вирішенні стало підписання Рамкової конвенції ООН про зміну клімату (далі – РКЗК ООН) у червні 1992 року в Ріо-де-Жанейро. У багатьох відношеннях Конвенція є безпрецедентною міжнародною угодою, яку на сьогодні ратифіковано 194 країнами, в тому числі такою організацією регіональної економічної інтеграції, як Європейський Союз.

Наступним конкретним кроком у боротьбі світової спільноти з глобальним потеплінням стало прийняття у грудні 1997 року Кіотського протоколу. Низка скептично налаштованих політиків і досі, вісім років по тому, заперечують можливість її практичної реалізації.

Підписавши КП, різні держави світу – як індустріально розвинені, так і найбільш розвиваючі – визнали, що державний сектор економіки і приватний бізнес можуть і повинні запобігати глобальному потеплінню. На жаль, Україна, яка була помітним учасником початку переговорного процесу, поступово втратила свої позиції і на міжнародному рівні, і в національних заходах, спрямованих на скорочення і обмеження викидів парникових газів. Це негативна тенденція, яку слід подолати якнайшвидше.

Для участі в Кіотському протоколі Сторони Конвенції повинні забезпечити виконання таких зобов'язань:

- підготовка щорічної інвентаризації антропогенних викидів з джерел та абсорбції поглиначами всіх парникових газів (ПГ), що не регулюються Монреальським протоколом;
- періодична розробка національних повідомлень з питань зміни клімату;
- створення і супроводження національної системи для оцінки антропогенних викидів з джерел та абсорбції поглиначами всіх ПГ, що не регулюються Монреальським протоколом;
- створення і супроводження національних реєстрів.

Кіотський протокол не заміщає Конвенцію, а є додатковим до неї документом. Тому виконання

зобов'язань України за РКЗК ООН становить необхідну умову для участі в міжнародній діяльності з питань зміни клімату.

На сьогодні чинними є такі керівні принципи для надання та розгляду доповідей про інвентаризації ПГ, прийняті на 16-й сесії Допоміжного органу для консультування з наукових і технологічних аспектів:

1. Інвентаризації мають бути прозорими, тобто слід надавати чіткі пояснення щодо використаних припущень і методологій.

2. Інвентаризації мають бути узгодженими, тобто характеризуватися внутрішньою узгодженістю в усіх своїх елементах з інвентаризаціями за попередні роки. З цією метою слід застосовувати однакові методології для базового та наступних років і використовувати узгоджені ряди даних для оцінки викидів з джерел або абсорбції поглиначами.

3. Інвентаризації мають бути співставними між Сторонами – для цього слід використовувати методології та форми, прийняті Конференцією Сторін для оцінки та надання доповідей про інвентаризації.

4. Інвентаризації мають бути повними, тобто охоплювати всі джерела та поглиначі, а також усі гази, включені в керівні принципи Міжурядової групи експертів зі зміни клімату (МГЕЗК). Повнота також визначає повне географічне охоплення джерел і поглиначів.

5. Інвентаризації мають бути точними, тобто не повинні містити систематично завищеної або заниженої оцінки фактичних викидів або поглинання.

Документи, які надаються Секретаріатові Конвенції щорічно до 15 квітня, повинні складатися з національного звіту з інвентаризації, а також таблиць у загальноприйнятому форматі звітності.

Національні повідомлення повинні містити інформацію щодо внутрішньої та зовнішньої діяльності з питань зміни клімату. Вони мають містити такі основні розділи:

- національні обставини, а саме: організаційна структура для вирішення питань зміни клімату, демографічна, географічна, кліматична та еконо-

мічна довідки, огляди стану енергетики, транспорту, промисловості, житлового господарства, сільського та лісового господарства, відходів тощо;

- інвентаризації ПГ, а саме: підсумкові таблиці і резюме, яке висвітлює методологічні аспекти;
- політичні та технічні заходи, які призводять до зменшення викидів або збільшення поглинання ПГ;

- макроекономічні, секторальні прогнози і прогнози викидів ПГ;

- оцінка вразливості секторів економіки та екосистем до зміни клімату і адаптаційні заходи;

- дослідження кліматичної системи та систематичні спостереження за її станом;

- просвіта, підготовка кадрів та інформування громадськості.

Для України вигідний Кіотський протокол. Він бере за точку відліку 1990 рік, коли викиди ПГ у державі були максимальними. Це означає відсутність нагальної необхідності скорочувати фактичні викиди ПГ принаймні протягом першого періоду виконання зобов'язань (2008-2012 рр.), і водночас надає більший доступ до міжнародних програм і фондів, можливість значною мірою вирішити проблеми енергоефективності, енергозбереження, адаптації секторів економіки до нових кліматичних умов за рахунок міжнародних фінансових ресурсів, причому не позикових, а фактично безоплатних.

Участь у вирішенні глобального завдання щодо скорочення викидів ПГ і виконання всіх положень Кіотського протоколу потребує створення певних передумов. Передусім потрібно розробити, узгодити, оприлюднити базові аспекти національної політики з питань зміни клімату, що включають:

- визначення шляхів досягнення скорочення або обмеження викидів ПГ;

- питання створення і стійкого функціонування національної системи для оцінки викидів і поглинання ПГ, національної системи реєстрації;

- програму участі у гнучких механізмах Кіотського протоколу – проектах спільного впровадження та міжнародної торгівлі квотами на викиди ПГ;

- питання наукової підтримки всієї діяльності, пов'язаної із питаннями зміни клімату;

- питання участі громадськості у прийнятті рішень з національних дій в царині зміни клімату, що є складовою побудови громадянського суспільства в державі;

- освітні питання у контексті Рамкової конвенції та Кіотського протоколу.

Ратифікація КП повинна вплинути на формування та реалізацію національної політики за такими напрямками: енергетична стратегія, підвищення енергоефективності в усіх секторах національної економіки; впровадження альтернативних і відновлюваних джерел енергії; реалізація системи заходів з охорони та покращання поглиначів і накопичувачів ПГ, з особливим наголосом на лісорозведення та лісовідновлення; реалізація заходів у сільському господарстві; покращання системи поводження з відходами; створення сприятливого інвестиційного клімату тощо.

Нормативно-правовому регулюванню підлягатиме проведення робіт, пов'язаних з підготовкою щорічних інвентаризацій викидів та поглинання ПГ і розробкою національних повідомлень з питань зміни клімату.

При цьому слід мати на увазі неприпустимість перенесення принципів регулювання викидів забруднюючих речовин на регулювання викидів ПГ, насамперед, вуглекислого газу. Його фізична природа, глобальний характер впливу на довкілля і міжнародні правила регулювання й обліку викидів не дозволяють копіювати жоден з чинних в Україні нормативно-правових документів.

Україна може розраховувати на значні зиски від участі в міжнародній торгівлі квотами на викиди ПГ, однак, за умови надання цьому механізму юридичного статусу всередині країни і забезпечення надійного функціонування державної системи управління викидами ПГ. Ця система повинна включати:

1. Національну систему інвентаризації, що містить інституційні, правові та процедурні механізми, необхідні для оцінки антропогенних викидів з джерел і абсорбції поглиначами всіх парникових газів, що не регулюються Монреальським протоколом, а також для звітності, архівації інформації щодо проведеної інвентаризації. Згідно зі статтею 5.1 КП національна система інвентаризації повинна бути створена до кінця 2006 року.

2. Національну систему реєстрації, основним завданням якої є реєстрація встановленої для Сторони КП кількості викидів (в одиницях встановленої кількості) і врахування змін у цій встановленій кількості. Такі зміни можуть мати місце внаслідок діяльності за статтею 3 (параграфи 3, 4) КП, пов'язаної із землекористуванням і лісовим господарством, при передачі/отриманні одиниць скорочення викидів, одиниць сертифікованого скорочення викидів у рамках гнучких механізмів КП.

3. Дієві механізми контролю та регулювання викидів, можливо, також шляхом їхнього квотування.

На поточний момент в Україні відсутня офіційно прийнята система національної інвентаризації викидів і поглинання ПГ, а також нормативно-правова і методична база її функціонування. Україна не надала Секретаріатові друге і третє національні повідомлення. В країні не розроблено основні засади державної політики щодо обмеження і скорочення викидів, здійснення яких вимагає стаття 2 Кіотського протоколу, відповідно, немає офіційно прийнятої програми заходів. Також не створено національну інфраструктуру для реалізації проектів спільного впровадження, хоча в рамках міжнародних проектів і програм вже розроблено проекти нормативно-правових документів, які регламентують її функціонування.

Ключовим елементом майбутньої торгівлі квотами на викиди згідно з положеннями Кіотського протоколу є проведення на національному рівні оцінки антропогенних викидів з джерел і абсорбції поглиначами всіх парникових газів, що не регулюються Монреальським протоколом.

Для більшості країн, і України також, 1990 рік є базовим. Чисельне значення встановленої кількості квот на викиди визначається на підставі даних інвентаризації антропогенних викидів з джерел і абсорбції поглиначами всіх парникових газів, що не регулюються Монреальським протоколом (далі – інвентаризація). Ці інвентаризації повинні бути надані в загальноприйнятому форматі звітності і пройти міжнародну експертизу. Оскільки на основі базового року проводиться визначення бюджету (встановленої кількості) викидів парникових газів, то коректне обчислення викидів і поглинання ПГ у 1990 році має виняткове значення.

Неспроможність виконати вимоги до щорічної інвентаризації згідно з рішенням щодо статті 7.12 Кіотського протоколу визначається такими факторами:

- повна щорічна інвентаризація, включаючи інформацію в загальноприйнятому форматі звітності та звіт з національної інвентаризації, не надана протягом шести тижнів від визначеної дати;
- упущення ключових джерел, що становлять 7% і більше річних викидів;
- загальні коригування будь-якого року перевищують 7%.
- сума загальних коригувань для кількох років становить 20% наданих викидів;

– ключове джерело, яке становить 2% і більше викидів, коригується протягом трьох послідовних років.

В Україні національні інвентаризації викидів ПГ розроблювалися чотири рази. Першу інвентаризацію викидів і поглинання ПГ для базового 1990 року було здійснено в рамках Програми допомоги уряду США країнам, що розвиваються, та країнам з перехідною економікою. Її результати було включено до Першого національного повідомлення України з питань зміни клімату.

Інвентаризації викидів ПГ за 1990-1998 рр. та 2001-2002 рр. було проведено на замовлення Міністерства охорони навколишнього природного середовища України відповідно в 1999-му і 2003 роках. Інвентаризації за 2001-й та 2002 рр. є більш досконаліми з огляду на повноту охоплення джерел викидів ПГ і коефіцієнтів викидів. Уперше в Україні їх було надано до Секретаріату Рамкової конвенції ООН про зміну клімату в загальноприйнятому форматі звітності у 2004 році.

Перші дві інвентаризації було здійснено за активної участі Інституту загальної енергетики НАН України (ІЗЕ НАНУ), співробітники якого на поточний момент набули унікального для України досвіду в даній царині.

У 2005 році на замовлення Мінприроди було розроблено і надано Секретаріатові РКЗК ООН інвентаризації викидів і поглинання ПГ у загальноприйнятому форматі звітності за період 1990-2003 рр. Слід підкреслити, що здійснено їх було вже іншими фахівцями, які не мали на той час досвіду в розробці інвентаризації – співробітниками Українського науково-дослідницького гідрометеорологічного інституту за підтримки проекту технічної допомоги Європейської комісії "Технічна підтримка процесу виконання Україною і Білоруссю зобов'язань в галузі запобігання глобальним змінам клімату". Їх було надано до Секретаріату РКЗК ООН у травні 2005 року.

Представники Міністерства охорони навколишнього природного середовища України дотримуються думки, що саме ці співробітники в подальшому відповідатимуть за розробку національних інвентаризацій. Разом із тим, наявність чималої кількості помилок, серед яких: некоректне використання статистичних даних і коефіцієнтів викидів, значні обсяги подвійного урахування тощо – призвела до суттєвого викривлення результатів інвентаризації. Відмова від залучення досвідчених експертів з інвентаризації спричинила до того, що за останній рік Україна не лише не просунулася вперед, а й значно пошкодила

своєму іміджеві на міжнародній арені, надаючи Секретаріатові Конвенції інвентаризації низької якості.

Слід зазначити, що для останньої інвентаризації було проведено певну діяльність із забезпечення якості. Її результати оприлюднено на вебсайті Міністерства охорони навколишнього природного середовища для розгляду і рецензування експертами і громадськістю. За ствердженнями розробників, ними було враховано всі зауваження, втім виключення розрахунків викидів у спірних підкатегоріях джерел викидів не покращило якості інвентаризації.

Головний висновок експертів (у тому числі досвідчених фахівців ІЗЕ НАНУ) полягає в тому, що інвентаризації такої якості не відповідають міжнародним вимогам. Отже, без докорінних змін у цій царині Україну не буде допущено до міжнародної торгівлі квотами на викиди.

Щодо надання національних повідомлень з питань зміни клімату, то Перше національне повідомлення з питань зміни клімату Україна надіслала до Секретаріату РКЗК ООН у лютому 1998 року. У вересні наступного року воно пройшло зовнішнє рецензування міжнародних експертів. Інститут загальної енергетики НАН України брав активну участь у його розробці, а саме в частині проведення інвентаризації викидів і поглинання ПГ, побудування макроекономічних та галузевих прогнозів і розрахунку прогнозних викидів ПГ.

До 2004 року Україна мала надати ще два національних повідомлення.

Друге національне повідомлення планувалося надати до Секретаріату восени 2005 року, але ці плани не було здійснено. Як і у випадку з проведенням інвентаризації, до розробки не було залучено більшість експертів у цій сфері.

Щодо створення національної системи інвентаризації слід підкреслити, що ще в 2001 році ІЗЕ НАНУ в рамках Канадсько-Української програми екологічного співробітництва розробив рекомендації щодо створення Національної системи для оцінки антропогенних викидів з джерел і абсорбції поглиначами всіх парникових газів, що не регулюються Монреальським протоколом. Лише в серпні 2005 року було прийняте розпорядження Кабінету Міністрів України №346-р "Про затвердження Національного плану заходів з реалізації положень Кіотського протоколу до Рамкової конвенції Організації Об'єднаних Націй про зміну клімату", яким передбачено заходи щодо створення національної системи інвентаризації.

Відповідно до цього розпорядження національна система оцінки антропогенних викидів із джерел і абсорбції поглиначами парникових газів створюватиметься в 2006-2007 рр. Міністерством охорони навколишнього природного середовища за участі Міністерства фінансів, Міністерства економіки, Міністерства юстиції, Національної Академії наук та інших міністерств і відомств.

Розпорядження містить пункт щодо необхідності "створити Національну систему обліку антропогенних викидів із джерел і абсорбції поглиначами парникових газів та Національний електронний реєстр антропогенних викидів із джерел і абсорбції поглиначами парникових газів та забезпечити їх подальше функціонування".

Отже, створення обох національних систем задеклароване, але виникають обгрунтовані сумніви в реальності виконання резолюції, оскільки досі не реалізовано низку заходів, які планувалися до виконання ще восени 2005 року.

Таким чином, існують проблеми, які можуть завадити Україні отримати значні зиски від участі в торгівлі квотами на викиди ПГ. Окрім наведених вище внутрішніх проблем, існують ще й міжнародні, які необхідно враховувати. Основні з них такі:

1. За даними експертів Світового банку пропозиція квот на викиди у 2-4 рази перевищуватиме попит. При цьому сильним конкурентом України на міжнародному ринку квот є Росія, хоча вона може бути і надійним партнером за умови вироблення спільної стратегії і правил поведінки на ринку.

2. Слід підкреслити, що навіть за найсприятливіших обставин Україна, як і Росія, не зможе продати всі надлишкові квоти. Згідно з Маракеськими угодами країни, включені до Додатку 1, мають утримувати в національному реєстрі відповідний резерв квот для періоду чинності зобов'язань, що не може бути нижчим за 90% встановленої кількості або п'ятикратного обсягу викидів за даними останньої інвентаризації, якщо це значення є меншим. Дану умову прийнято для попередження ризику надмірного продажу квот на викиди, що можуть знадобитися країні для виконання її власних зобов'язань.

3. Деякі потенційні покупці квот з країн – членів ОЕСР збираються розглядати питання про купівлю надлишкових квот лише за умови, що країни-продавці інвестуватимуть кошти, що надійшли від продажу, в проекти і програми, спрямовані на зниження викидів ПГ. Це вимагатиме від України створення прозорої процедури

надходження та витрачання коштів, а також дієвих механізмів контролю.

4. В країні бракує фахівців, тим більше серед осіб, котрі приймають рішення і професійно знаються на питаннях КП, розуміють, які саме передумови необхідні для участі в гнучких механізмах, і як це зробити. В Україні надто уповільнено процес створення національної системи інвентаризації, майже не розпочато практичну діяльність зі створення національної системи реєстрації.

5. Через серйозні економічні проблеми в країні не має можливості приділяти гідну увагу проблемам КП. Міністерство охорони навколишнього природного середовища, яке намагається вирішити увесь комплекс проблем, не в змозі укомплектувати висококваліфікованими спеціалістами підрозділ, що повинен вирішувати дані проблеми.

6. Через недостатню обізнаність в особливостях реалізації положень КП чимало політиків і урядовців переконані, що участь у міжнародній торгівлі квотами на викиди ПГ знизить темпи економічного росту в Україні вже в перший період дії зобов'язань.

Необхідно, щоб Україна, яка ратифікувала Кіотський протокол ще в лютому 2004 року, розробила і виконала програму, що забезпечить не лише виконання зобов'язань за протоколом, а й активне використання можливостей, що він відкриває для нашої країни.

Однак в Україні досі не розроблено основні засади державної політики щодо обмеження і скорочення викидів. Крім того, відсутні офіційно узаконені національна система інвентаризації викидів та поглинання ПГ, а також національна система реєстрації. Міністерство охорони навколишнього природного середовища України все

ще залишається єдиним органом виконавчої влади, відповідальним за імплементацію КП і РКЗК ООН. При цьому кадрове забезпечення даної діяльності залишається незадовільним, що відповідно гальмує легалізацію нормативно-правових документів, розроблених у рамках міжнародних проєктів і програм.

Розпорядження Кабінету Міністрів України "Про затвердження Національного плану заходів з реалізації положень Кіотського протоколу до Рамкової конвенції Організації Об'єднаних Націй про зміну клімату", хоча і передбачає низку необхідних для імплементації КП положень, однак має суто організаційний характер, містить багато неточностей і потребує суттєвого доопрацювання.

Для участі в міжнародній торгівлі квотами на викиди Україні необхідно створити національну систему інвентаризації та національну систему реєстрації квот на викиди ПГ. Україна володіє достатнім науковим потенціалом для вирішення цих завдань. Проте відсутність продуманої стратегії з боку Міністерства охорони навколишнього природного середовища і незрозуміла тактика керівників проєкту програми ТАСІС призвела до того, що за останні два роки Україна не лише не просунулася вперед, а й навпаки – постала перед загрозою невиконання передумов для участі в торгівлі викидами.

Для виправлення ситуації ввижається доцільним негайне проведення таких заходів:

– створення єдиного національного органу з питань зміни клімату, який мав би необхідні повноваження та фінансові ресурси;

– залучення до його діяльності провідних фахівців у цій сфері на постійній або контрактній основі.