

4. Корольченко А.Я., Орлов А.К. Учет пожарных рисков при оценке недвижимости // Пожаровзрывоопасность. – 2000. – Вып. 1. – С. 54–58.
5. Гордеев В.В., Иванов С.А., Перфилов С.Г. Экономические реформы и их влияние на обеспечение пожарной безопасности субъектов предпринимательской деятельности // Проблемы обеспечения пожарной безопасности Северо-Западного региона. Труды первой международной научно-практической конференции. Санкт-Петербургский университет МВД России; Академия права, экономики и безопасности жизнедеятельности. – СПб.: Фонд "Университет", 2001. – С. 207–208 (Серия "Пожарная безопасность").

УДК 339.13.01

АНАЛІЗ НОРМАТИВНИХ ТА ЕКОНОМІЧНИХ ПЕРЕДУМОВ УЧАСТІ УКРАЇНИ В ТОРГІВЛІ ДОЗВОЛАМИ НА ВИКИДИ ПАРНИКОВИХ ГАЗІВ

Кігура А.Я., аспірант

Тернопільський національний економічний університет

Осуществлен анализ предпосылок участия Украины в глобальном рынке квот на выбросы парниковых газов. Предложен вариант периодизации имплементации норм Киотского протокола и проанализированы тенденции динамики валовых выбросов парниковых газов в Украине.

Ключевые слова: рынок квот на выбросы парниковых газов, Киотский протокол, углеродная единица, совместное осуществление, схема зеленых инвестиций.

The background of Ukraine's entering into the global market of carbon emission quotas is analyzed. The attempt of dividing implementation of Kyoto protocol into periods is made. The trends of dynamics of greenhouse gas emissions in Ukraine are discovered.

Key words: market of carbon emission quotas, Kyoto protocol, carbon unit, joint implementation, green investment scheme.

Постановка проблеми. Україна входить в двадцятку найбільших емітентів парникових газів (в 1990 р. за обсягами викидів парникових газів вона займала шосте місце в світі), а тому не могла не бути залученою до міжнародних угод в сфері боротьби зі змінами клімату [6]. Вигідне становище в цьому середовищі їй забезпечив статус країни з перехідною економікою та глибокий економічний спад в 90-х рр. минулого століття. Отримавши стратегічну перевагу у вигляді надлишкових дозволів на викиди парникових газів та володіючи значним потенціалом щодо зменшення власних викидів, Україна цілком могла б стати одним з лідерів ринку квот на викиди парникових газів.

Аналіз останніх досліджень. Проблема дослідження потенціалу та перспектив участі України в торгівлі квотами на викиди парникових газів в останні декілька років набула особливої актуальності і знайшла своє висвітлення в роботах провідних вітчизняних вчених, зокрема В.Я. Шевчука [1], В.Г. Дюканова [3], І.М. Синякевича, О.В. Логачової, О.М. Рябич, а також дослідженнях міжнародних фінансових інституцій [15]. Проте, увага вчених зосереджується, в основному, на виявленні недоліків і проблем нормативно-інституційного забезпечення торгівлі квотами, а також пошуку шляхів реалізації невикористаних дозволів на викиди парникових газів. При цьому залишається невирішеним питання вибору оптимальних для України інструментів та механізмів політики в сфері обмеження викидів парникових газів в стратегічній перспективі.

Метою даного дослідження є аналіз нормативних та економічних передумов залучення України до глобального ринку дозволів на викиди парникових газів в контексті виявлення пріоритетних напрямків такої інтеграції.

Виклад основного матеріалу. Базою для участі України в торгівлі квотами на викиди парникових газів є відповідне нормативно-інституційне забезпечення. Пропонуємо виділяти чотири етапи імплементації норм Кіотського протоколу в національне нормативно-правове поле.

1 етап (29 жовтня 1996 р. – 4 лютого 2004 р.)

Підписавши 11 червня 1992 р. Рамкову конвенцію ООН зі зміни клімату (РКЗК), а 29 жовтня 1996 р. ратифікувавши її, Україна означила свою зацікавленість в міжнародній співпраці в сфері боротьби зі змінами клімату [5]. 14 квітня 1999 р. було створено Міжвідомчу комісію з забез-

печення виконання РКЗК, яка повинна була координувати зусилля різних органів виконавчої та законодавчої влади для впровадження національної стратегії та плану дій з виконання зобов'язань України [8]. Комісію очолює Віце-прем'єр-міністр України, до її складу входять представники міністерств, в т.ч. міністр охорони навколишнього природного середовища, а також інших органів центральної влади.

Однак, аж до ратифікації 4 лютого 2004 р. Кіотського протоколу [4], діяльність України в сфері боротьби зі зміною клімату зводилася лише до вироблення та затвердження національної позиції на чергові раунди міжнародних переговорів. Діяльність Міжвідомчої комісії не принесла помітних результатів, за цей тривалий період часу не було зареєстровано жодного законодавчого акту, який би мав хоч непряме відношення до проблеми зміни клімату. Формально комісія не припинила своєї діяльності, але фактично вона вже не бере жодної участі в формуванні національної політики в сфері боротьби зі змінами клімату.

II етап (4 лютого 2004 р. – 4 квітня 2007 р.)

Після ратифікації Кіотського протоколу постала необхідність виконання хоча б мінімальних нормативно-інституційних вимог для отримання права продавати надлишкові квоти на викиди парникових газів. Указом Президента Міністерство охорони навколишнього природного середовища (Мінприроди) було призначено національним координатором діяльності з виконання зобов'язань України в рамках Кіотського протоколу. Протягом 2004–2006 рр. вдалося досягти помітного прогресу в нормативному забезпеченні участі України торгівлі дозволами на викиди парникових газів:

- розроблено і затверджено Національний план заходів з реалізації положень Кіотського протоколу;
- затверджено порядок розгляду, схвалення та реалізації проектів, спрямованих на зменшення обсягу викидів парникових газів в Україні, або іншими словами – процедуру схвалення проектів в рамках механізму спільного впровадження [9];
- затверджено порядок функціонування національної системи оцінки антропогенних викидів та абсорбції парникових газів [10];
- підписано меморандуми між Україною та Нідерландами і Францією про співробітництво з впровадження РКЗК і Кіотського протоколу, зокрема щодо зменшення емісії парникових газів відповідно до ст. 6 Кіотського протоколу.

Найбільшим досягненням другого періоду стало створення повноцінної, ефективної системи обліку викидів парникових газів. До 2004 р. інвентаризації викидів парникових газів в Україні проводилися нерегулярно. Крім того, була суттєва прогалина, а саме не проведені інвентаризації викидів для 1999 та 2000 рр. Інвентаризації для багатьох ключових джерел були проведені без належної деталізації, не розроблялися національні коефіцієнти викидів. За винятком деяких незначних зауважень, усі наступні кадастри викидів парникових газів, які Україна щорічно направляла в Секретаріат РКЗК, не знаходили критики з боку міжнародних експертів.

III етап (4 квітня 2007 р. – 26 квітня 2010 р.)

Попри загальний прогрес в аспекті імплементації норм Кіотського протоколу, станом на початок 2007 р. Україна залишалася малопривабливим контрагентом в транзакції з квотами на викиди парникових газів. Через недостатнє матеріальне, технічне та інформаційне забезпечення діяльність Мінприроди також виявилася неефективною. Показовим є факт, що внаслідок постійних структурних змін Департамент підтримки і впровадження Кіотського протоколу Мінприроди, на який покладалася уся відповідальність щодо забезпечення виконання зобов'язань України в рамках ратифікованих міжнародних угод в сфері зміни клімату, складався в 2007 році лише з 5 осіб [2].

У зв'язку з цим логічним виглядає рішення створити спеціальний орган – Національне агентство екологічних інвестицій України (НАЕІ), яке перебрало на себе функції щодо забезпечення виконання Україною зобов'язань в рамках Кіотського протоколу та РКЗК. Згідно з положенням про НАЕІ, його головними завданнями є "виконання вимог Рамкової конвенції ООН про зміну клімату та впровадження механізмів, передбачених Кіотським протоколом до неї", а також "створення та забезпечення функціонування національної системи торгівлі квотами на викиди парникових газів" [11]. Крім того, НАЕІ веде Національний електронний реєстр антропогенних викидів парникових газів та відповідає за проведення щорічної інвентаризації викидів та абсорбції парникових газів. НАЕІ підпорядковувалося Міністерству охорони навколишнього природного середовища.

Головними здобутками третього періоду можна вважати:

- створення і забезпечення безперебійної роботи Національного електронного реєстру антропогенних викидів та абсорбції парникових газів [13];

- затвердження порядку розгляду, схвалення та реалізації проектів цільових екологічних (зелених) інвестицій, який дозволив розпочати продаж одиниць AAU в рамках Схеми зелених інвестицій [12];
- виконання усіх необхідних нормативних та інституційних вимог для отримання можливості реалізовувати проекти спільного впровадження за національною процедурою.

Проте, створення нового органу державної влади не вирішило найважливіші проблеми, породивши натомість ряд нових. Через відсутність чітко визначеного розподілу відповідальності між Мінприроди та НАЕІ мало місце дублювання деяких функцій, а також невизначеність щодо процедури затвердження проектів спільного впровадження. Ще до створення НАЕІ Мінприроди почало видавати листи схвалення для перших ПСВ, проте згодом процес суттєво вповільнився та став повністю закритим для громадськості. Не вплинуло на ситуацію рішення передати усю відповідальність за політику України в сфері боротьби зі змінами клімату Національному агентству.

Серед законодавчих ініціатив протягом третього періоду не можна не відмітити постанову Кабінету Міністрів України від 30 січня 2008 р. № 27 „Про затвердження Порядку визначення мінімальної ціни на одиницю встановленої кількості та одиницю скорочення викидів парникових газів”. Передбачалося, що встановлення мінімальної ціни на вуглецеві одиниці, подібно до експортного мита, не дозволить за безцінь втратити надлишкові квоти України. Проте, фактично це стало зайвим бар’єром для потенційних закордонних покупців та інвесторів. Вже через три місяці постанова була скасована, проте важливим є саме прагнення зберегти та ефективно використати надлишок національної квоти на викиди парникових газів.

IV етап (з 26 квітня 2010 р. і по сьогодні)

Постановою КМУ від 26 квітня 2010 р. № 325 "Про внесення змін до постанов Кабінету Міністрів України від 4 квітня 2007 р. № 612 та від 30 липня 2007 р. № 977" Національне агентство екологічних інвестицій стало повноправним органом центральної виконавчої влади, який підпорядковується безпосередньо уряду. Проте, це лише формальний привід для виділення якісно нового етапу в розвитку національної нормативної бази в сфері торгівлі квотами на викиди парникових газів. Значно важливішою зміною стало офіційно задеклароване прагнення створити в найближчому майбутньому національний ринок дозволів з можливістю його подальшої інтеграції в європейський ринок EU ETS. На сьогодні вже зареєстровані проекти відповідних законодавчих актів, які визначають інституційні та процедурні аспекти внутрішнього ринку квот на викиди парникових газів, а також імплементації нового виду господарської діяльності в суміжні галузі права.

Таким чином, за останні декілька років Україні вдалося досягти вагомого прогресу, який не залишився непоміченим закордонними інвесторами. Згідно з рейтингом, складеним найавторитетнішою незалежною консалтинговою організацією в сфері торгівлі квотами на викиди парникових газів Point Carbon, Україна є найпривабливішим продавцем одиниць ERU та AAU [14].

Однак, невирішеними залишаються наступні проблеми:

а) непрозорість діяльності НАЕІ, особливо щодо оцінки потенційних проектів спільного впровадження і видачі відповідних листів схвалення. Якщо ситуація залишатиметься такою і надалі, то створення ефективного національного ринку дозволів на викиди парникових газів буде неможливим;

б) відсутність комплексної реальної кліматичної стратегії України, в т.ч. довгострокової програми стимулювання зменшення викидів парникових газів та підвищення енергоефективності економіки;

в) фактично повна відсутність наукового забезпечення розробки національної позиції України для участі в переговорах в рамках Кіотського протоколу та посткіотських домовленостей. Пасивність України створює ризики для її майбутньої участі в міжнародній торгівлі квотами на викиди парникових газів.

На нашу думку, найбільшим недоліком сучасної політики України щодо участі в глобальному ринку квот на викиди парникових газів є недостатнє стимулювання реалізації проектів спільного впровадження. Механізм спільного впровадження через свою орієнтацію, в першу чергу, на зменшення викидів парникових газів за рахунок технологічної модернізації промислових та енергетичних підприємств є значно ефективнішим у порівнянні з розподілом державою виручки від продажу частин національної квоти через Схему зелених інвестицій.

Економічними передумовами для залучення України до міжнародної торгівлі квотами на викиди парникових газів є наявність надлишкових вуглецевих одиниць та низька вартість зменшення викидів

парникових газів. І перше, і друге є наслідком неефективності економічної системи колишнього СРСР та зтяжнього переходу економіки України до ринкових відносин в 90-х рр. ХХ ст., який привів не тільки до глибокого спаду в більшості секторах господарства країни, а й до значного зменшення викидів парникових газів. Попри загалом подібні тенденції у динаміці цих показників, варто відзначити, що до 1997 р. (за винятком 1991 р. і 1992 р.) темпи рецесії були вищими від темпів зменшення валових викидів парникових газів (рис. 1). Економічне зростання, яке розпочалося в 2000 р., супроводжувалося збільшенням емісії парникових газів, проте темпи приросту ВВП були суттєво вищими. В сукупності це привело до того, що в 1990–1996 рр. карбономісткість ВВП зросла майже на 20%, а в 1997–2008 рр. – зменшилася майже на 40% порівняно з 1990 р.

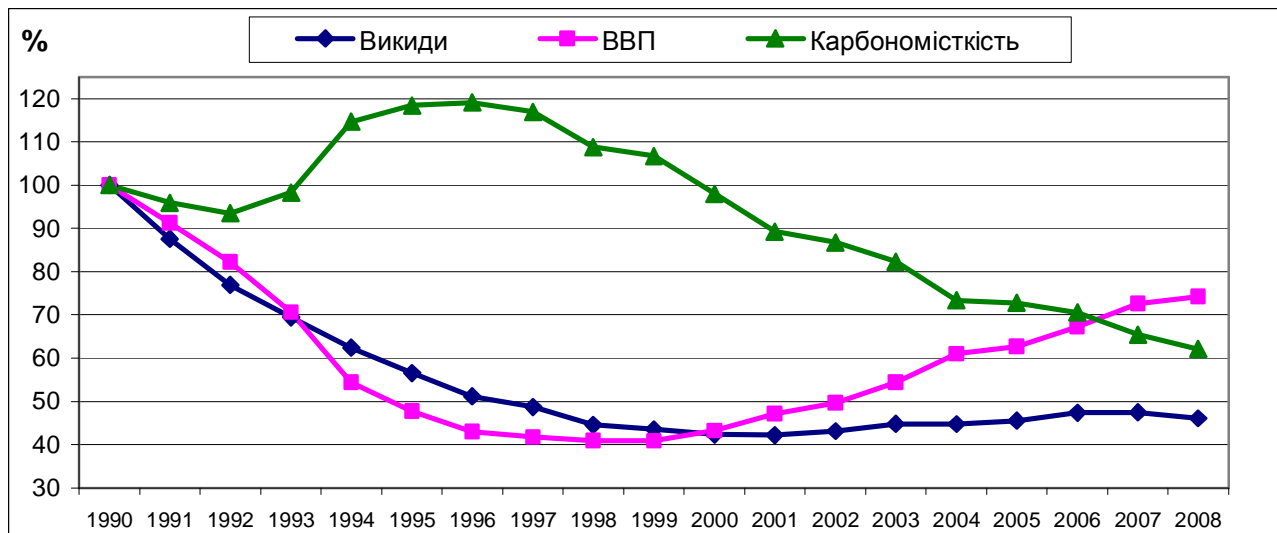


Рис. 1. Валовий внутрішній продукт, викиди парникових газів та карбономісткість економіки України в 1990–2008 рр.

Серед парникових газів найбільшу частку за обсягами викидів займає вуглекислий газ CO₂ (≈ 75%) та метан CH₄ (≈ 18%) [6]. Також варто відмітити, що, незважаючи на суттєві зміни в економіці України, а також зміни динаміки ВВП та валових викидів парникових газів, співвідношення між різними парниковими газами протягом 1990–2008 рр. залишалося майже незмінним (рис. 2).

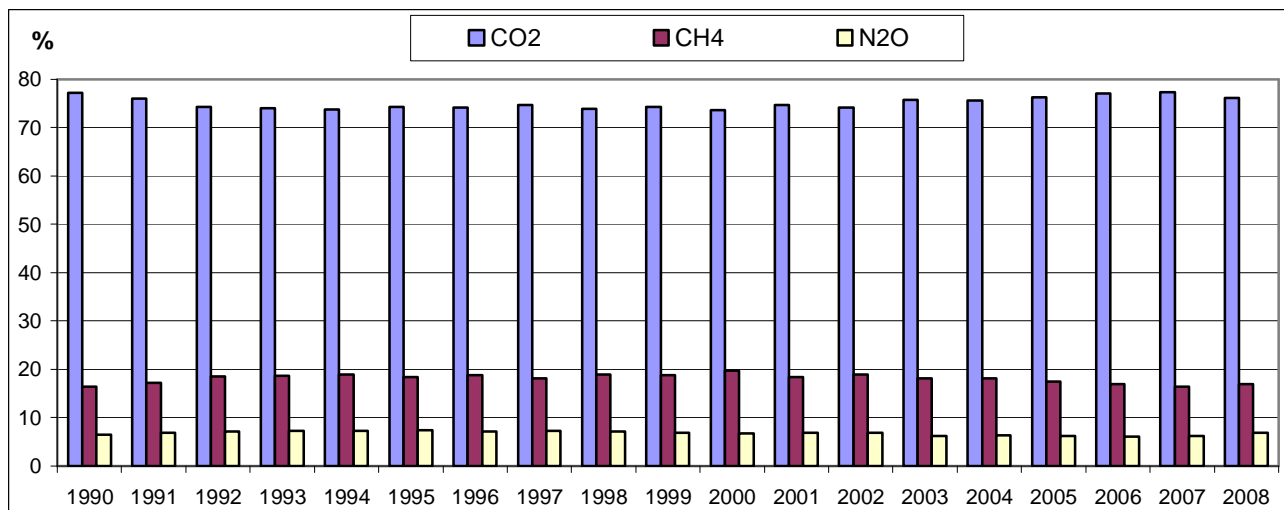


Рис. 2. Частка головних парникових газів в загальній структурі емісії

Найбільшими емітентами парникових газів в Україні є підприємства енергетичного сектора (рис. 3), на які припадає приблизно 70% всіх викидів. Частка промисловості з 1995 р. майже подвоїлася і сьогодні перевищує 20%, а внесок сільського господарства в сукупні викиди парникових газів поступово зменшується (з 13,15% в 1993 р. до 8,1% в 2008 р.) [6].

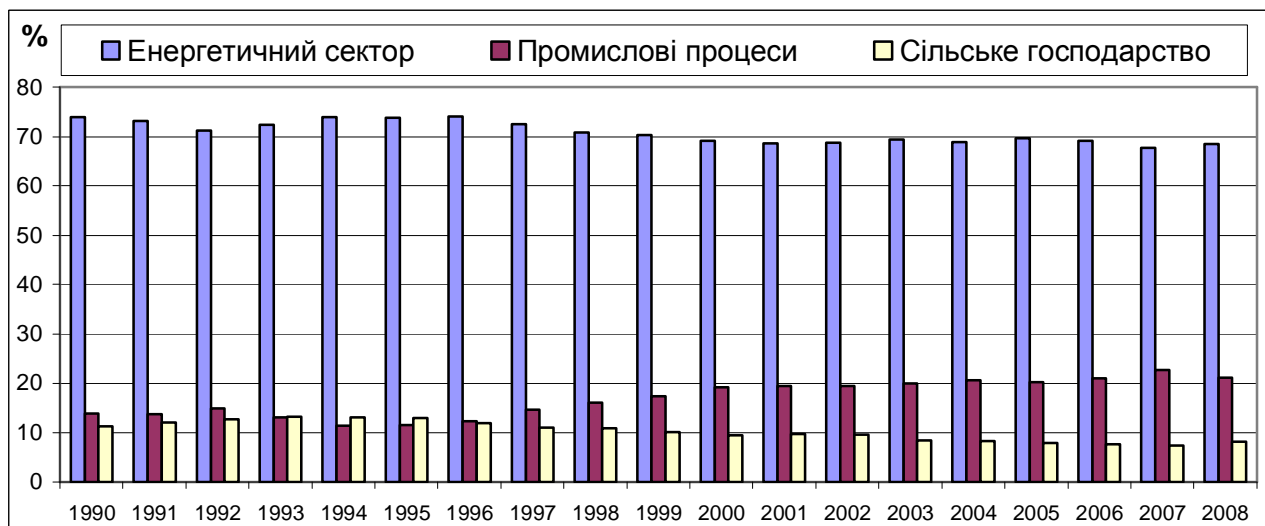


Рис. 3. Частка головних галузей-емітентів в валових викидах парникових газів

Невипадковою є майже повна відповідність між часткою вуглекислого газу в структурі валових викидів парникових газів та внеском підприємств енергетичного сектору в сукупні національні викиди (рис. 4). Основним емітентом вуглекислого газу є енергетичний сектор (73,47% викидів CO₂ в 2008 р.), а в структурі викидів парникових газів підприємств енергетики вуглекислий газ займає найбільшу частку (81,82% в 2008 р.) [6].

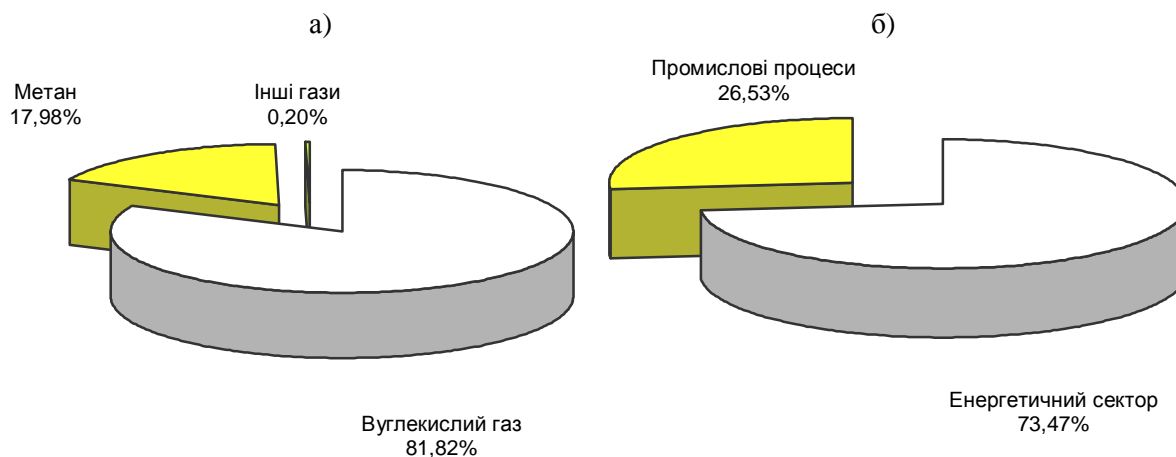


Рис. 4. а) структура викидів парникових газів підприємств енергетики; б) частка підприємств енергетики в сукупних викидах парникових газів

Наведені цифри підтверджують думку, що основна частка викидів парникових газів України є наслідком використання у виробничих процесах викопних енергоресурсів. Тому єдиною можливою шляхом подальшого економічного зростання країни з врахуванням гострої необхідності зменшення викидів парникових газів є підвищення енергоефективності економіки та збільшення використання альтернативних (відновлювальних) джерел енергії.

Таким чином, проведений аналіз засвідчив, що з 2005 р., коли Україна ратифікувала Кіотський протокол, вдалося досягти значного прогресу в нормативно-інституційному забезпеченні участі в торгівлі вуглецевими одиницями. Незважаючи на деякі недоліки, функціонує національна система обліку викидів парникових газів та національний реєстр вуглецевих одиниць, а з 2008 р. Україна одержала можливість реалізовувати проекти спільного впровадження за національною процедурою.

Однак, зосередившись на директивній складовій нормативного забезпечення участі України в торгівлі дозволами на викиди парникових газів, держава проігнорувала індикативну складову. Не розроблена комплексна кліматична стратегія, а також програма стимулювання реалізації проектів зі зменшення викидів парникових газів. Ще однією проблемою є непрозорість діяльності органів влади в сфері регулювання відносин щодо торгівлі вуглецевими одиницями.

З іншого боку, в Україні є всі необхідні економічні передумови для активного позиціонування в якості надійного продавця вуглецевих одиниць на міжнародному ринку. На сьогодні викиди парникових газів не перевищують 45% національної квоти; сформований у зв'язку з цим надлишок вуглецевих одиниць є одним з найбільших в світі. Крім того, майже ¾ національних викидів парникових газів здійснюється внаслідок спалення енергоресурсів, що дозволяє говорити про величезний потенціал зменшення викидів шляхом підвищення енергоефективності економіки та розвитку відновлювальної енергетики.

Низькі граничні витрати на зменшення викидів парникових газів та значний профіцит національної квоти можуть стати одним з основних магнітів для іноземних інвестицій, але участь країни в глобальному ринку квот не повинна обмежуватися лише постачанням дешевих одиниць ERU та AAU. В перспективі ключовим елементом національної політики в сфері боротьби зі змінами клімату повинно стати створення національного ринку дозволів на викиди парникових газів.

ЛІТЕРАТУРА

1. Глобальні зміни клімату: економіко-правові механізми імплементації Кіотського протоколу в Україні // За ред. В.Я.Шевчука. – К.: Геопринт, 2005. – 147 с.
2. Довідка до питання порядку денного засідання РНБОУ від 15.06.2007: "Про стан та проблеми імплементації Україною Рамкової конвенції Організації Об'єднаних Націй про зміну клімату" // Доступний з <<http://www.rainbow.gov.ua/files/2007/0621arb4.pdf>>.
3. Дюканов В.Г., Дюканова О.В. Механізми Кіотського протоколу: досвід та перспективи для України : монографія – К.: Фенікс, 2006. – 160 с.
4. Закон України "Про ратифікацію Кіотського протоколу до Рамкової Конвенції Організації Об'єднаних Націй про зміну клімату" від 4 лютого 2004 року № 1430-IV.
5. Закон України "Про ратифікацію Рамкової конвенції ООН про зміну клімату" від 29 жовтня 1996 року № 435/96-ВР.
6. Национальный кадастр антропогенных выбросов из источников и абсорбции поглотителями парниковых газов в Украине за 1990–2008 гг. // Министерство охраны окружающей природной среды Украины. – К., 2010. – 349 с.
7. Національна стратегія України щодо спільного впровадження та торгівлі викидами // Міністерство екології та природних ресурсів України. – К., 2003. – 192 с.
8. Постанова Кабінету Міністрів України від 14 квітня 1999 р. № 583 "Про Міжвідомчу комісію із забезпечення виконання Рамкової конвенції ООН про зміну клімату".
9. Постанова Кабінету Міністрів України від 22 лютого 2006 р. № 206 "Про затвердження Порядку розгляду, схвалення та реалізації проєктів, спрямованих на зменшення обсягу антропогенних викидів або збільшення абсорбції парникових газів згідно з Кіотським протоколом до Рамкової конвенції ООН про зміну клімату".
10. Постанова Кабінету Міністрів України від 21 квітня 2006 р. № 554 "Про затвердження Порядку функціонування національної системи оцінки антропогенних викидів та абсорбції парникових газів, які не регулюються Монреальським протоколом про речовини, що руйнують озоновий шар".
11. Постанова Кабінету Міністрів України від 4 квітня 2007 р. № 612 "Про утворення Національного агентства екологічних інвестицій України".
12. Постанова Кабінету Міністрів України від 22 лютого 2008 р. № 221 "Про затвердження Порядку розгляду, схвалення та реалізації проєктів цільових екологічних (зелених) інвестицій у період дії зобов'язань сторонами Кіотського протоколу до Рамкової конвенції ООН про зміну клімату".
13. Постанова Кабінету Міністрів України від 28 травня 2008 р. № 504 "Про формування і ведення Національного електронного реєстру антропогенних викидів та абсорбції парникових газів".
14. Point Carbon. JI/AAU country ratings (January 2009) // Доступний з <http://www.pointcarbon.com/research/carbonmarketresearch/cdmhostcountryrating/historicratings>.
15. UKRAINE: Options for Designing a Green Investment Scheme under the Kyoto Protocol. – World Bank Report, November 2006 // Доступний з <<http://go.worldbank.org/QYE5KJC3C0>>.