



THE ROYAL INSTITUTE OF
INTERNATIONAL AFFAIRS

Sustainable Development
Programme

**Майкл Грабб, Том Бреэр, Бенито Мюллер, Джон Дрексег,
Кирсти Гамильтон, Тайши Сугиями и Такао Айба
при участии Аню Шарма, Аксел Михеловы, Христиана Азара
и Жаклин Карас**

СТРАТЕГИЧЕСКИЙ АНАЛИЗ КИОТО-МАРРАКЕШСКОЙ СИСТЕМЫ





THE ROYAL INSTITUTE OF
INTERNATIONAL AFFAIRS

Chatham House 10 St James`Square London SW1Y 4LE
Tel 020 7957 5700 E-mail contact@riia.org
Fax 020 7957 5710 Website www.riia.org

Charity Registration
Number: 208223

The Royal Institute of International Affairs is an independent body which promotes the rigorous study of international questions and does not express opinions of its own. The opinions expressed in the publication are the responsibility of the authors.

© Royal Institute of International Affairs, 2003

All right reserved. No part of this publication may be reproduced, stored in retrieval system, or transmitted by any other means without the prior permission of the copyright holder.



World Council of Churches

Postal address: P.O. Box 2100, CH-1211 Geneva 2, Switzerland
Visiting address: 150 route de Ferney
Phone: (+41-22) 791 61 11
Fax: (+41-22) 791 03 61
General e-mail: infowcc@wcc-coe.org
Website: www.wcc-coe.org

Imperial College London

Environmental Policy & Management Group Department of Environmental Science & Technology

Address: Imperial College London
4-th Floor, RSM Building
South Kensington campus
London, SW7 2AZ, UK
Phone: +44 (020) 7594 9300
Fax: +44 (020) 7594 9334
e-mail: epmg@imperial.ac.uk
Website: www.imperial.ac.uk/research/epmg/EPMGFrontPage.html

Издание данной брошюры на русском языке осуществлено при поддержке Imperial College London и Всемирного фонда дикой природы (WWF)
Распространяется бесплатно

Всемирный фонд дикой природы (WWF) — одна из крупнейших в мире независимых международных природоохранных организаций, объединяющая около 5 миллионов постоянных сторонников и с 1961 года активно работающая более чем в 90 странах мира.

Миссия WWF — в предотвращении нарастающей деградации естественной среды планеты для достижения гармонии человека и природы.

Во всем мире, в том числе и в России, WWF выполняет Климатическую программу. Программа ставит две цели:

- свести к минимуму негативное воздействие изменений климата на охраняемые виды и экосистемы;
- добиться глобального снижения выбросов CO₂.



WWF России
109240, Москва,
ул. Николаямская,
19, строение 3

Тел.: +7 095 727 09 39
Факс: +7 095 727 09 38
russia@wwf.ru

www.wwf.ru

Предисловие к русскому изданию

Данная работа — это практический взгляд на проблему изменения климата, максимально приближенный к деятельности по снижению выбросов парниковых газов. Дан глубокий анализ состояния дел в разных странах. Беспристрастно и без прикрас комментируются действия политиков и показываются их реальные интересы. Видно, что «поезд уже идет» и отстающие, будь то США или Россия, медлящая с ратификацией Киотского протокола, вряд ли получают больше политических или экономических выгод, если будут «прыгать в последний вагон». А вот престиж страны от этого, увы, страдает.

Профессор Грабб внес уже очень весомый вклад в понимание климатической проблемы в России. Его книга «Киотский протокол — анализ и интерпретация» была переведена на русский язык и стала первым в России изданием по данной проблеме, где был освещен и ход переговоров, и нюансы Киотского протокола, и масса смежных экономических, экологических и политических вопросов. Она была издана в 2001 году, а уже через год книгу пришлось переиздать, настолько велик был на нее спрос.

Как и подобает ученому, в данном исследовании Майкл Грабб критически и скрупулезно рассматривает варианты развития событий, часто он уделяет больше внимания трудностям и противоречиям, чем достижениям. У читателя может сложиться довольно пессимистический взгляд на будущее. Но это не так, в любом действительно Новом Деле начало — очень непростой этап. Можно вспомнить, что около 15 лет назад именно профессор Грабб был одним из немногих «отцов-основателей» идеи торговли квотами на выбросы парниковых газов. Тогда это казалось утопией, причем именно в Европе идея казалась наиболее трудно осуществимой. Но сейчас уже никто не сомневается, что европейская торговая система работает. Это наглядный пример того, что, несмотря на все трудности нового дела, здравый смысл и справедливость прокладывают себе дорогу.

Не случайно, что в данном исследовании все время обращается внимание на позицию и действия бизнеса, крупнейших компаний. Именно бизнес может быть, и проводником и тормозом нового дела. Сейчас во всем мире бизнес становится все более экологически ответственным, и климатическая проблема еще один тому пример. Отрадно, что крупнейшие российские компании, включая Газпром и

РАО ЕЭС, поддерживают Киотский протокол, готовы участвовать в международной кооперации в деле снижения выбросов парниковых газов.

Важно отметить, что через все исследование проходит нить стратегического взгляда в будущее и растущего во всем мире внимания к социальным, экологическим и гуманитарным аргументам в пользу активных действий по проблеме изменения климата. Не случайно сокращения выбросов парниковых газов, получаемые в проектах альтернативной энергетики, — с помощью возобновляемых источников энергии, расцениваются как особо приоритетные для торговли квотами, и цена на них ожидается выше — чем на обычные квоты.

Нравственные и этические факторы становятся все более весомыми, и это веление Нашего Времени. Решение проблемы климата, основанное на принципах гуманизма и справедливости, поддерживается Русской Православной Церковью, практически всеми общественными организациями России. Но медлительность в деле ратификации Протокола, увы, удручает. Складывается впечатление, что среди официальных лиц о Киотском протоколе в России заботится только Президент, которому приходится «проворачивать» бюрократическую машину принятия решений, совершенно не приспособленную к новому подходу к решению глобальных экологических проблем.

Сейчас, когда у России оказалось фактически право вето на вступление Протокола в силу, геополитические и гуманитарные аргументы, вероятно, стали решающими. Без нас более 115 стран мира, ратифицировавших Протокол, не смогут внести свой вклад в решение глобальной климатической проблемы, и историческая роль России стать страной, которая выведет Протокол на «орбиту», докажет приверженность делу коллективного решения глобальных проблем под эгидой ООН, делу нашей общей климатической безопасности.

Лариса Скуратовская

Академия наук России

Член Комиссии

по христианскому решению

проблемы климатических изменений

при Всемирном совете церквей

Алексей Кокорин

Всемирный фонд дикой природы (WWF)

Руководитель российской климатической

программы

Основные тезисы

Система торговли квотами, предусмотренная Киотским протоколом, приведет к дифференциации цен на квоты в зависимости от способа их передачи и в рамках различных проектов.

Отношение делового мира к проблеме климатических изменений будет меняться по мере формирования рынков торговли квотами и технологиями, которые позволяют снизить уровень эмиссий, а также по мере роста уверенности в надежности этих механизмов.

Позиция США по вопросу изменения климата позднее 2005 года скорее всего смягчится не из-за возрастающего давления на правительство внутри страны. Развитие Киотской системы будет зависеть от возвращения США, более активного участия развивающихся стран и успехов в контроле над климатическими изменениями. Перспективы Киотской системы еще долго останутся в высшей степени туманными, она может и обрушиться, а может быть и восстановлена в полном объеме.

Переговоры по дальнейшему ужесточению обязательств будут чрезвычайно трудными, будут нарастать структурные различия между отдельными группами стран, будут выработаны новые механизмы контроля над возможными затратами и потерями.

Климатические изменения в 90-е годы XX века оказались, видимо, самой сложной из экологических проблем международного уровня. Во всяком случае, очевидно, что после того, как в 2001 году новая президентская администрация США отказалась участвовать в Киотском протоколе, эта проблема чаще всего оказывалась предметом дискуссий. Многие были поражены

тем, что международное сообщество решило продолжить переговоры о реализации Протокола. Своей вершины эти переговоры достигли в Марракешских соглашениях, которые разработали своеобразный свод правил для проведения Киотской системы в жизнь. Уже сто девять стран ратифицировали Протокол на этой основе, так что его вступление в силу зависит лишь от ратификации Россией. Но насколько велики реальные достижения и куда должны быть направлены дальнейшие усилия международного сообщества?

Настоящий доклад подводит основные итоги исследований стратегических аспектов международной системы по решению проблемы климатических изменений, созданной в соответствии с Киотским протоколом и скорректированной в Марракеше с учетом выхода США из Протокола.

Исследования велись в четырех основных направлениях.

- **"Экономические идеи Киото и Марракеша: проверка реальностью"** — анализ того, как обязательства и экономические механизмы, разработанные в Киото, могут реализовываться на практике с учетом того, что первоначальные распределения квот претерпят, по-видимому, существенные увеличения.

- **"Участие и влияние бизнеса"** — о том, каково влияние деловых кругов главных индустриальных стран на политику в сфере контроля над климатическими изменениями и на международные переговоры по этой проблеме.

- **"Роль США: перспективы и возможности"** — анализ тенденций в политической жизни США, которые повлияют на внешнюю политику страны.

- **"Перспективы обязательств по ограничению выбросов"** — анализ факторов, от которых зависит, какие страны могут принять участие в дальнейших переговорах по климату.

1. ЭКОНОМИЧЕСКИЕ ИДЕИ КИТО И МАРРАКЕША: ПРОВЕРКА РЕАЛЬНОСТЬЮ

Киотский протокол предполагает создание экономических отношений, поощряющих международную конкуренцию на рынке квот и зачетов (кредитования) эмиссий. Какой при этом окажется стоимость квот? Разброс оценок чрезвычайно велик — в зависимости от того, какую модель используют эксперты и о каком времени идет речь. Впрочем, сейчас прогнозируется преимущественно очень невысокая цена на квоты, и объясняется это выходом США из Киотской системы, соглашением по стокам (поглощению CO₂), выработанным в Марракеше, и пересмотром в сторону резкого понижения оценок будущих эмиссий, особенно российских и украинских. График 1 наглядно показывает разрыв между сегодняшними эмиссиями и обязательствами, взятыми странами в Киото. Из-за ухода США в странах с переходной экономикой¹ (СПЭ) излишки появятся обязательно, даже если тут начнется быстрый рост эмиссий.

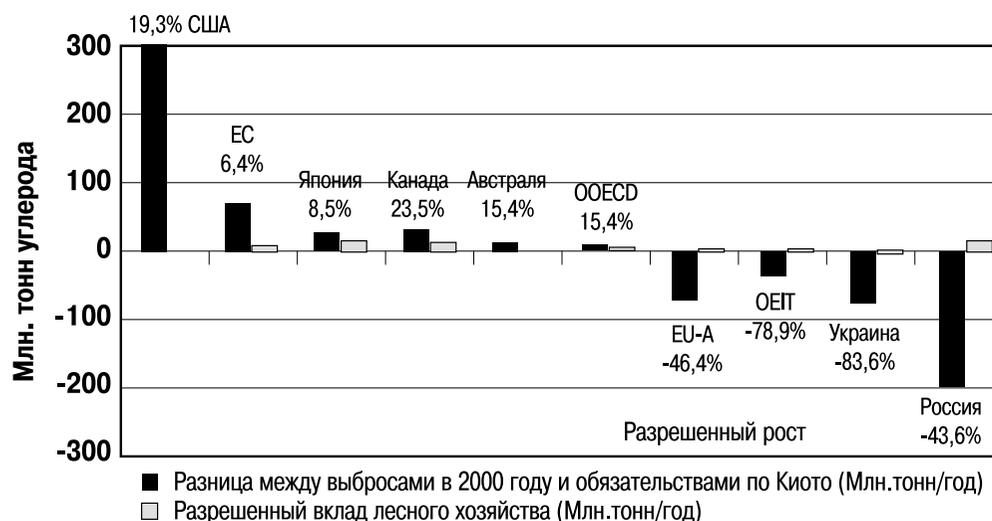
Таблица 1 показывает, как в результате изменения спроса

всего от того, удастся ли решить судьбу этого избытка.

Столь значительный избыток может привести к обрушению цен, если все разрешения на продажу эмиссий будут свободно конкурировать друг с другом на рынке. Вряд ли система международной торговли будет организована таким образом. В конечном счете предусмотренные Киотской системой квоты обладают экономической ценностью лишь в той степени, в которой предлагающие их правительства желают эти квоты предложить, а правительства других стран желают эти квоты использовать для выполнения своих обязательств по Протоколу. Киотская система требует создания такой системы учета, при которой источники любых объемов эмиссий регистрируются единым органом, так что правительства имеют возможность определять, что они соглашаются признать в качестве единицы эмиссии, а что — нет. Эту возможность политические лидеры различных государств будут использовать для решения своих стратегических задач:

● СПЭ — в частности, являющиеся основными экспортерами квот Россия и Украина — могут попытаться поднять цены, придерживая разрешения на эмиссии и откладывая их в "кубышку" (некоторые особенности рынка им в этом помогут);

ГРАФИК 1. Предварительный баланс спроса и предложения по Киотскому протоколу



Примечание: Черные столбцы показывают разницу между выбросами в 2000 году и обязательствами по Киотскому протоколу для основных групп стран и отдельных государств Приложения 1. Маленькие столбики — то, сколько каждая группа (страна) может получить разрешений на выбросы от управления лесами согласно Марракешским соглашениям (кроме США, которые не входят в это соглашение), т.е. «компенсировать» часть своих выбросов. Процентные значения показывают, насколько надо снизить выбросы, чтобы достичь целей Киотского протокола. Отрицательные величины означают, что страна имеет возможность увеличить выбросы.

СОКРАЩЕНИЯ:

EU-A — 10 стран с переходной экономикой, кандидатов на первоочередное вступление в ЕС; ОЕП — готовые вступить в ЕС остальные 5 стран

ООЕСД — остальные страны OECD, кроме выделенных отдельной строкой

Источник данных о выбросах в 2000 г. — US Energy Information Administration (EIA)

и предложения может измениться ситуация, причем взяты крайние варианты развития событий. Даже если исходить из того, что во всех странах эмиссии будут расти по сравнению с нынешним уровнем (а в Канаде и СПЭ рост может быть очень стремительным), все равно остается избыток около 100 мту/г. (миллионов тонн углерода в год). Можно исходить из противоположных (и более вероятных) предпосылок, экстраполируя те тенденции, которые можно наблюдать сегодня, в частности, и то, что в СПЭ эмиссии в целом останутся на прежнем уровне и после реформ, так что образуется избыток более 550 мту/г. Таким образом, превышение потенциального предложения над спросом составляет от 100 до 550 мту/г., с наиболее вероятным объемом в 200-450 мту/г., что для первого периода действия принятых в Киото обязательств (2008-2012 гг.) составит общий избыток в 1000-2250 мту/г. Будущее развитие системы зависит прежде

¹ Страны с переходной экономикой: страны Центральной и Восточной Европы и страны бывшего СССР, находящиеся в процессе перехода к рыночной экономике.

● правительства стран, являющихся потенциальными импортерами (это прежде всего ЕС, Япония и Канада), могут избирательно использовать механизмы Протокола, чтобы защитить существующие программы развития своей экономики, а также для защиты стратегических интересов и авторитета Киотской системы в целом.

По всей видимости, сложится и международный рынок торговли квотами в частном секторе, в котором доступ к зачетам эмиссий по различным проектам будет относительно облегчен. Этот рынок образуется в процессе развития внутренней торговли квотами в ЕС и Канаде, а функционировать он сможет благодаря обмену единицами установленных количеств (ЕУК²), который будет более жестко регламентирован. Различные импортеры будут формировать выставляемые для международ-

² Установленные количества. Официальный термин в Протоколе, определяющий общее количество разрешенных для конкретного государства антропогенных выбросов (эмиссий) парниковых газов на период обязательств с 2008 по 2012 гг.

ТАБЛИЦА 1. Баланс спроса и предложения в первый период обязательств по Киотскому протоколу (без США)

В среднем, Млн тонн углерода/год	Низкий избыток квот, высокий спрос, низкое предложение		Большой избыток квот, низкий спрос, высокое предложение	
	% изменения, (2000–2010)	Млн тонн углерода/год	% изменения, (2000–2010)	Млн тонн углерода/год
Спрос:		220		53
ЕС (15 стран)	7	120	-3	30
Япония	10	58	-3	17
Канада	15	61	0	37
Парниковые газы, иные кроме CO ₂		12		-2
Лесное хозяйство		-30		-30
Предложение:		331		587
Россия	20	106	0	196
Украина	20	67	0	87
10 новых стран ЕС	25	45	5	75
Другие страны с переходной экономикой	25	24	0	36
Парниковые газы, иные кроме CO ₂		24		79
Лесное хозяйство		40		40
Проекты МЧР (в среднегодовом эквиваленте)		15		50
Избыток:		110		530

ного обмена квоты по-разному, хотя будут, конечно, и некоторые общие черты (обусловленные предписаниями, предусмотренными в полном варианте Киотской системы для ЕС, Японии и Канады). Наконец, частные компании будут озабочены тем, как оградить себя от политических рисков и сохранить свою репутацию.

В совокупности эти факторы означают, что цены квот будут различаться в зависимости от источника, характера проекта (если они — результат реализации проекта) и намерений приобретателя. Это означает неизбежность ценовой дискриминации в зависимости от того, какие механизмы Киотской системы будут использоваться и каким образом. Экспертные оценки уже совершающихся сделок подтверждают предположение о широком разбросе цен на квоты в зависимости от того, через использование каких проектов и механизмов они получены.

Проекты по использованию возобновляемых источников энергии в основном регулируются предписаниями относительно немасштабных проектов механизмов чистого развития (МЧР), которые были выработаны на Восьмой конференции сторон (COP8), проводившейся в Дели в октябре-ноябре 2002 г. стран-участниц Рамочной конвенции ООН по изменению климата (UNFCCC). Квоты, получаемые в результате осуществления таких проектов, будут стоить дороже всего. Учитывая к тому же, что МЧР в соответствии с Киотским протоколом первыми получают юридический статус, они установят первоначальную рыночную цену на квоты, каким бы незначительным не был в целом объем операций в этом секторе. Экономически привлекательным и стимулирующим порогом будет уровень в 40 долларов за тонну CO₂, который и надо будет поддерживать.

Более низкими будут цены на квоты, получаемые при осуществлении проектов других категорий МЧР и СО (совместного осуществления). Ниже всего будут, видимо, цены при торговле эмиссиями, но ведь именно эта торговля и может в конеч-

ном счете обеспечить объемы квот, привлекательные для Японии и Канады. Политические соображения накладывают определенные ограничения на международные финансовые операции, а это означает, что на межгосударственном уровне прямые поставки ЕУК могут осуществляться по значительно более низким ценам, чем в частном секторе (возможно, ниже 8 долларов за тонну). Особенно это относится к Канаде. Частный сектор к таким поставкам допускать не будет, оплату будут производить с условием инвестирования получаемых средств в согласованные между правительствами сферы. Такие сделки составят наибольший источник доходов для Украины и России (ввиду того что тут самые большие объемы сокращенных эмиссий), но вот заключаться они не могут, пока Киотский протокол не вступит в силу.

Такое развитие событий наиболее вероятно из-за того, что предложение квот превышает спрос, а также поскольку международные механизмы Киотской системы обладают двумя отчетливо различающимися функциями. Во-первых, это задача традиционная: создать достаточно гибкий рынок, сделать эффективными инвестиции частного сектора. Во-вторых, это задача уравнивающая: нужно выправить чрезмерный перекокс, вызванный изначально неравным распределением обязательств. Для того чтобы борьба с изменениями климата была эффективной, нужно поддерживать высокую стоимость квот на внутреннем рынке, но она может оказаться неприемлемой с политической точки зрения. В результате с течением времени должно сформироваться определенное ценовое равновесие. Тем не менее важную роль (особенно на первых этапах процесса) могут сыграть нестабильность цен и неравные условия ценообразования на квоты, получаемые различными способами. Так что международный рынок квот, как и большинство рынков, придется строить снизу вверх и очень постепенно.

2. УЧАСТИЕ И ВЛИЯНИЕ БИЗНЕСА

Осуществление обязательств по Киотскому протоколу невозможно без участия бизнеса, потому что деловой мир влияет и на внутреннюю, и на внешнюю политику.

Второй раздел посвящен роли корпораций в трех географических регионах (США и Канада, ЕС, Япония) в период между конференциями в Киото (1997 г.) и Марракеше (октябрь-ноябрь 2001 г.), анализу текущей ситуации и перспективам на будущее по каждому региону. В дискуссии по изменению климата представители этих трех регионов занимали несхожие позиции, ведь у них разное прошлое, разный политический контекст, но есть и общие темы. Во всех этих странах компании, особенно связанные с бизнесом, имеют значительное влияние на политику. Во всех этих странах бизнес интересуется прежде всего внутренней политикой, изменения в которой влияют на его успехи быстрее и весомее, чем политика международная. Соответственно, и влияние бизнеса проявляется больше всего на внутривнутриполитическом уровне.

Однако деловой мир понимает, что Конвенция ООН по климату и Киотский протокол создают принципиально важное для стратегии бизнеса пространство. Здесь есть и свои угрозы - для компаний, которые в значительной степени зависят от ископаемых видов топлива, и свои привлекательные стороны - ведь углерод становится товаром, приносящим прибыль. Международный бизнес участвовал в обсуждении климатических проблем прежде всего через торговые ассоциации. Со времени после Киотской конференции акцент в интересах делового мира сместился от стратегических проблем (общая картина достаточно прояснилась) к разработке детальных правил функционирования рынка квот. Но и сейчас политика лоббирования со стороны делового мира достаточно противоречива, потому что заинтересованность в краткосрочных сокращениях эмиссий сталкивается с необходимостью более фундаментальных преобразований энергетики и "освобождении" ее от ископаемого топлива. Это осложнит переговоры по обязательствам на следующий период, потому что именно тогда потребуются определенный консенсус в отношении стратегических целей.

Позиции бизнеса

США. В настоящее время американский деловой мир считает решение климатической проблемы делом слишком запутанным и неопределенным, не в последнюю очередь из-за неопределенности с тем, вернутся ли США в Киотскую систему. Кроме того, существуют несомненные различия в отношении нескольких ключевых тем. На федеральном уровне предпочитают либеральный подход, не принуждая бизнес реагировать на изменения климата, а на уровне штатов постепенно ужесточают требования в отношении CO₂. Президентская администрация предпочитает политику убеждения, а конгресс постепенно склоняется к более жесткому подходу. Существует противостояние внутривнутриполитических и внешнеполитических интересов, а также - там, где компании США сталкиваются с принципиальной непредсказуемостью системы - между Киотскими механизмами и национальными интересами (а также потенциальным подходом с точки зрения интересов "американского полушария").

Эти противоречия возникли в результате мощного вмешательства тех отраслей промышленности, в которых уровень эмиссии очень высок. Растущий интерес общества и политиков к проблеме изменений климата вступил в противоречие с интересами этих отраслей. Так и сформировалась ситуация, при которой нарастают конфликты между различными отраслями промышленности, между отдельными предприятиями в рамках отдельных отраслей. Все вынуждены учитывать в своих страте-

гиях риски, порождаемые неопределенностью будущего. Многочисленное лобби, выступающее против какого-либо принуждения к сокращению эмиссий, по-прежнему сохраняет свое влияние, но постепенно формируется осознание неизбежности более существенных мер по контролю над климатом. Многие компании теперь планируют сокращения эмиссий разного типа и разного уровня жесткости.

Канада. Большинство канадских предпринимателей, как и бизнесмены США, рассматривали Киотский протокол в качестве потенциальной угрозы будущему развитию своего дела. Это относится даже к таким сравнительно лояльным нефтяным компаниям как, «Шелл» и «Санкор», что подтверждается неколебимостью их планов относительно существенных инвестиций в разработку битуминозных песков Альберты. Однако многие компании (включая и эти) постепенно проявляют все большее внимание к потенциальным проблемам с эмиссиями и поэтому подключаются к программам сокращения выбросов, торговли квотами, модернизации технологии, использования возобновляемых источников энергии. Так они рассчитывают в будущем защитить себя от возможной критики.

Вместе с тем в некоторых отраслях говорят о том, что бизнес может упустить неплохие возможности, которые позволили бы канадской экономике стратегически развиваться в направлении большей экологичности и достижения устойчивого развития. В политике постепенно нарастает влияние объединений, подобных "Киотосмарт" (это союз акционеров, в котором участвуют частные предприниматели, власти канадских провинций, профсоюзы, неправительственные организации), хотя, конечно, к настоящему времени они составляют несомненное меньшинство в частном секторе страны.

ЕС. Европейский бизнес пользуется репутацией более прогрессивного, нежели американский, в основном благодаря некоторым публичным акциям (например, выступление сэра Джона Броуна, проведенное водораздел между "Бритиш Петролеум" и нефтяными компаниями США), активному и прогрессивному лоббированию на переговорах (развитие энергетики, соответствующей стандартам устойчивого развития, поощрение соответствующего страхового сектора), а также экспериментальной торговле квотами и мерам по сокращению выбросов за пределами Европы, осуществлявшимся задолго до их формального одобрения политиками. Сегодня предприниматели ЕС имеют дело с намного более предсказуемой экологической политикой, чем предприниматели Америки, благодаря тому, что Киотская система была поддержана на самом высоком политическом уровне (и политика эта не зависит от вступления Протокола в силу). Кроме того, в Европе общество морально обязывает бизнес ответственнее относиться к проблемам климата и экологии в целом.

Отличия европейской позиции от американской, связанные с будущими рисками, очевидны, а вот более глубинные различия выявить труднее. В странах ЕС корпорации намного чувствительнее к так называемой "социальной ответственности бизнеса" ("corporate social responsibility", CSR) и к возможному ущербу своей репутации. Причины этого лежат во взаимоотношениях между корпорациями и обществом, в политическом давлении на бизнес, которые побуждают бизнес учитывать фактор экологии в проведении своих маркетинговых кампаний. Тем не менее в настоящее время интерес к образованию рынка квот, к примеру, является пассивным, бизнес скорее обороняется, защищая себя от возможных ограничений эмиссий в будущем, а не пытается использовать новые рыночные возможности. Традиционно влиятельное промышленное лобби на уровне ЕС по-прежнему пытается обеспечить принцип добровольности, рыночный подход к решению экологических проблем. Делается это под предлогом защиты конкурентоспособности европейской промышленности на международной арене, хотя в ходе обсуждения торговли квотами выявились определенные разногласия. Прогрессивная часть делового мира за-

являет о себе все громче, но во многих странах ЕС она остается сравнительно слабой и далекой от сплоченности.

Япония. Здесь общепринятым является оценка экономики как вполне эффективной с точки зрения энергетики ("выжатое досуха полотенце" — этим выражением противопоставляют японскую ситуацию положению в США, которое называют "влажным полотенцем"). Этот контекст определяет и отношение делового сообщества к проблемам климата. Технологии, которые в Европе только еще продвигают в рамках Европейской программы борьбы с изменениями климата, в Японии уже относятся к числу устаревших. Тут промышленность считает предельные затраты на сокращение эмиссий значительно более высокими, чем в Европе или США. Шесть промышленных секторов (прежде всего производство электроэнергии, железа и стали) потребляют 80% электроэнергии и производят 80% эмиссий. Поэтому эти сектора обладают наибольшим политическим весом и влиянием в главном промышленном лобби — Кейданрене (ныне Федерация бизнеса Японии). Стратегия бизнеса определяется Добровольным планом действия Кейданрена (Keidanren's Voluntary Action Plan, KVAP).

Японский бизнес считает, что Киотский протокол ввел его в заблуждение. В Японии цифры используются не столько для установления добровольных обязательств, сколько для обозначения генерального направления. К тому же до сих пор остается неясным, как распределится бремя ответственности за выполнение Киотских обязательств между правительством и бизнесом. Все это укрепляет критическое отношение промышленности к Протоколу.

Постепенно формируется более агрессивный подход к сокращениям эмиссий и использованию возможностей для лидерства в сфере технологий. Особенно это относится к автомобильной промышленности. Малый и средний бизнес в Японии не очень развит (в этом отношении страна схожа с ЕС и США), поэтому лоббирование прогрессивных идей сокращения эмиссий ведется в незначительном объеме и вяло. В целом японский бизнес притаился, видимо, в ожидании второго периода выполнения обязательств по Киотской системе, когда проблемы экономической эффективности и развития отдельных отраслей будут решаться активнее.

Пересекающиеся интересы и будущие обязательства

Во всех регионах существует общий набор политических предпочтений, который определяется отраслями промышленности, более всего потребляющими энергию и производящими более всего выбросов. Эти отрасли пользуются и наибольшим влиянием. Эти отрасли предпочитают действовать не под давлением навязанных им обязательств, а по своей доброй воле, предпочитают рыночные механизмы принудительным правилам, а в сфере технологий ориентируются не столько на ограничительные меры, сколько на использование новых идей. В отношении торговли квотами предпочтение отдается таким мерам, которые бы позволяли полностью реализовать потенциал каждой страны (в том числе и государств, не участвующих в Киотской системе), с использованием всех возможных механизмов и с возможностью свободного обмена квотами, полученными в рамках любых программ. Фактически существует неформальное согласие международного делового сообщества о предпочтительности такого, ориентированного на рынок, подхода — при условии, что контроль за гибкостью механизмов будет целиком доверен бизнесу.

Однако существующий разрыв между эмиссионными трендами и намеченными объемами сокращений указывает на то, что добровольность пока еще не привела к значительным результатам. Так же непонятно, готов ли бизнес к долгосрочным инвестициям, которые бы позволили подготовиться к сокращениям выбросов намного более существенным, чем те, которые

достигаются сейчас, когда предприниматели сами решают, как им действовать. Чтобы в отсутствие США (см. раздел 1) Киотская система заработала, необходимо существенно ужесточить требования к бизнесу, но делать это нужно крайне осторожно, чтобы не вызвать отрицательной реакции делового сообщества.

Когда речь идет о будущих обязательствах по Киотскому протоколу, важнейшим политическим вопросом становится отношение к идее устойчивого развития. До сих пор нет четкого и всеми одобряемого определения этой концепции, и в результате она становится предметом ожесточенных дискуссий, как это было на Восьмой конференции Сторон, где именно в таком ключе выступили представители США, ОПЕК и промышленности. Уже появились признаки того, что деловой мир объединяется и использует терминологию, связанную с концепцией устойчивого развития и равенства в отношении будущих обязательств, но при этом подчеркивает, что обязательства, выполнение которых ограничит развитие бизнеса, плохо отразятся и на устойчивом развитии в целом. Что совсем плохо, под предлогом борьбы с бедностью и продвижения к устойчивому развитию углубляют противостояние между Севером и Югом. Так возрождается в новом облике стратегия, которой в начале 90-х годов XX века придерживалось лобби американского бизнеса, провоцируя раскол между Севером и Югом, чтобы сорвать международные переговоры. Игнорировать эту тенденцию нельзя, но в то же время нужно видеть, что вопрос сбалансированного развития критически важен, только он может соединить стратегические усилия по борьбе с бедностью и экономическому развитию с решением проблемы климатических изменений.

На уровне каждой страны, как и на уровне различных регионов, споры о точном распределении разрешений на эмиссии с целью последующей торговли квотами приведут к формированию определенных стратегий в реальной экономике, к осознанию специфических различий между странами. По мере того как будет появляться ясность в решении проблемы выбросов на микроуровне (когда углерод станет учитываться в отчетах корпораций, а оценки количества выбросов и задолженностей по их сокращениям приобретут количественную форму), станет проясняться и ситуация с тем, кто выиграл, а кто проиграл от Киотской системы. Кроме того, поскольку влияние бизнеса на решение климатических проблем проходит испытание в реальности, появляются факты, показывающие, чье влияние на правительственную политику наиболее эффективно, станет возможным эту политику проводить тверже, а позицию бизнеса оценивать станет легче.

Кроме того, отношение общества к проблемам климата и экологической ответственности делового мира может быстро меняться в зависимости от неожиданных последствий всевозможных рисков, например, природных катаклизмов и судебных процессов.

3. РОЛЬ США: ПЕРСПЕКТИВЫ И ВОЗМОЖНОСТИ

Политический и экономический контекст

В ближайшие годы проблемы климата будут иметь для правительства США меньшее значение, чем терроризм, ближневосточный конфликт и распространение ядерного оружия. Находящаяся у власти администрация больше озабочена сиюминутными проблемами (например, объемом затрат на смягчение последствий климатических изменений), чем выгодами, которые нынешние расходы принесут в отдаленном будущем для

экономики, экологии и общества. Это безразличие к стратегии лишь укрепляется из-за возможных экономических затруднений и слишком понятных для делового сообщества угроз периодических кризисов. Если не считать специалистов, сотрудники почти любого ранга в этой администрации относятся к проблемам климата поверхностно и пренебрежительно. Предпочтение отдается организации эффектных зрелищ (крупных конференций, выступлениям представителей Белого дома, речам президента), а также формированию новояза (упомянем лишь выражение "государственная интенсивность углерода"), все это вытесняет деловой подход.

В то же время позиция конгресса развивается, общественное мнение, и позиция некоторых промышленных отраслей все сильнее давит на руководство страны, добываясь от него более серьезных действий, в том числе принудительного ограничения эмиссий. Выдвинутый в январе 2003 г. двумя партиями законопроект Маккейна - Либермана изменил ход внутривластной активности США.

Правительство уже принимает определенные меры на уровне штатов и муниципалитетов, в частности (но не только) на северо-востоке США и на западном побережье. Если такая активность в ближайшие годы будет развиваться, она поможет обществу более активно добиваться от центральной власти решения климатической проблемы. На выборах 2004 года все, связанное с климатом, энергетикой и аналогичными проблемами, будет подвергнуто критической оценке вне зависимости от того, какая партия получит большинство в конгрессе или выиграет президентские выборы. В этом контексте важной окажется позиция частной Общеамериканской комиссии по проблемам энергетики.

Принципы участия США в решении проблемы климата и возможные действия

Проблема климатических изменений будет на протяжении нескольких ближайших лет восприниматься как проблема внутривластная. Соответственно будет меняться и подход к ее решению. Этот подход станет:

- менее глобальным - т.е. климатические изменения станут восприниматься как проблема местной экономики, потому что для борьбы с засухами, наводнениями и бурями потребуются прежде всего меры на местном уровне;
- более конкретным - т.е. требующим выработки конкретных стратегий для отдельных фирм и отраслей промышленности, которые в рамках этих стратегий будут находить различные решения, отвечающие их частным интересам;
- более системным - т.е. неразрывно связанным с другими вопросами, где есть возможности обоюдных выгодных решений (например, с эффективностью энергопотребления).

Климатическая проблема является еще и предметом дипломатии, и в этом качестве ее с каждым годом все чаще будут рассматривать как вопрос международной экономики, решение которого требует международных усилий в энергетике, технологиях, торговле и инвестициях. Поэтому наиболее эффективным способом вовлечь США в международные усилия по решению климатических проблем является сосредоточение усилий на следующих направлениях:

- торговля квотами как экономическое решение, отвечающее принципам рыночной экономики;
- развитие технологий и международный обмен технологическими достижениями;
- введение принципов конкуренции и либерализации в международную торговлю и инвестирование;
- укрепление энергетической безопасности в условиях международной нестабильности.

Существует множество конкретных, осязаемых инициатив, которые могут сделать вопрос климатических изменений популярнее в рамках уже существующих международных форумов. Некоторые усилия в этом направлении уже предпринима-

ются, но их следует активизировать. Желательно и появление свежих идей относительно действий на многосторонних, региональных и двусторонних площадках, таких как ВТО, Организация экономического сотрудничества и развития, Программа ООН по окружающей среде (UNEP), Северо-Американская комиссия по экологическому сотрудничеству и обсуждение климатических вопросов между представителями США и ООН.

Для стран-участниц Киотской системы проблема США - это проблема страны, которая хочет многое получить, но не хочет ничего отдавать взамен, не хочет и участвовать в Протоколе. Одним из способов решить эту проблему является повышение тарифов на импорт из США или другие таможенные меры, призванные компенсировать сравнительно невысокую долю энергозатрат в стоимости американских товаров. Однако такие меры могут возыметь весьма неоднозначный политический эффект и оказаться юридически сомнительными.

Политическая система США плюралистична, в ней много заинтересованных сторон, по-разному влияющих на ситуацию, и это таит в себе множество возможностей. Следует сосредоточиться не столько на нынешней президентской администрации, сколько на достижении согласия между различными внутривластными группами и организации коалиций из них. Соответствующие усилия потребуют нетрадиционных методов международной дипломатии, которые должны иметь в виду различные группы и организации в разных регионах США.

Американцы могут чутко реагировать как на практические, так и на этические аспекты борьбы с климатическими изменениями. Быть практичным означает в этом контексте — сосредотачиваться на осязаемых экономических выгодах от технологических новаций и на необходимости адаптироваться к новым реалиям XXI века, связанным с технологиями и глобализацией. Этический аспект означает привлечение внимания к проблеме ответственности перед будущими поколениями - в США такая постановка вопроса популярна и находит широкий отклик. Американцы, как представляется, более чутко отзываются именно на призыв нести ответственность перед будущим, чем на требование отвечать за прошлые действия и их последствия для жителей других стран.

Решая проблему вовлечения США в борьбу с изменениями климата, следует учитывать следующие возможные сценарии (которые не исключают друг друга).

Конгресс, президентская администрация и власти штатов, представители бизнеса и общественное мнение будут все активнее интересоваться проблемой климата, так что она окажется очень важной, но когда — пока неясно.

До конца 2004 года президентская администрация не будет предпринимать никаких принципиальных шагов, но время от времени она будет объявлять о все большем внимании к проблеме климата, предлагать все более и более существенные меры, чтобы смягчить давление в этом вопросе со стороны общественного мнения и бизнеса США.

С 2005 года участие США в решении проблем климатических изменений будет скорее всего нарастать, различные пути их решения политическими средствами (особенно связанные с обозначенными выше вопросами) будут все больше привлекать к себе внимание власти.

4. ПЕРСПЕКТИВЫ ОБЯЗАТЕЛЬСТВ ПО СОКРАЩЕНИЮ ВЫБРОСОВ

К настоящему времени опубликовано множество академических исследований, показывающих возможности выполнения тех обязательств по сокращению эмиссий, которые приняли на себя страны Киотской системы на первый период. Эти исследования показывают, что способов сокращения много, при усло-

вии, конечно, что международное сообщество озаботится переговорами для принятия дальнейших обязательств.³ Широко распространено мнение, что переговоры очень скоро приведут к принятию многими или даже всеми развивающимися странами четких обязательств по сокращению эмиссий на второй период Протокола. В сущности, именно этого активнее всего добивались страны, перечисленные в Приложении I Киотского протокола, считая такое развитие событий лучшим способом добиться возвращения США. Прогресс, однако, невозможен, пока США не вернутся за стол общих переговоров. Тупик, в котором оказалась Восьмая конференция сторон в Дели (и долгая предыстория попыток обсудить перед этой конференцией возможные обязательства развивающихся стран), показывает необходимость предварительного анализа политической ситуации и ее внутренних движущих сил. Лишь после такого анализа станет возможным достижение на реальных переговорах успеха в выборе конкретных способов решения климатической проблемы. Эта часть доклада и посвящена этим, наиболее фундаментальным проблемам.

Принципы

Требования к большому числу стран (включая большинство развивающихся) принять на себя в будущем обязательства по сокращению эмиссий основываются на аргументации трех видов. Экологическая аргументация гласит, что без этого не будет решена проблема охраны природы. Экономическая аргументация указывает, что без этого сокращения эмиссий окажутся неэффективными. Моральная аргументация - что было бы нечестно ожидать от индустриальных стран нести в одиночку то бремя, от которого отказываются другие, и из-за этого терять конкурентоспособность.

Все эти доводы не бессмысленны и поддаются точной оценке, но они не абсолютны. Атмосферу нельзя стабилизировать без активного участия всех стран, производящих значительные выбросы. Однако недавнее уменьшение эмиссий в Китае⁴ означает, что ослабела и необходимость для решения экологической проблемы требовать от развивающихся стран сразу после 2012 года принимать на себя обязательства по сокращению выбросов. Требуемая эффективность может быть, по крайней мере

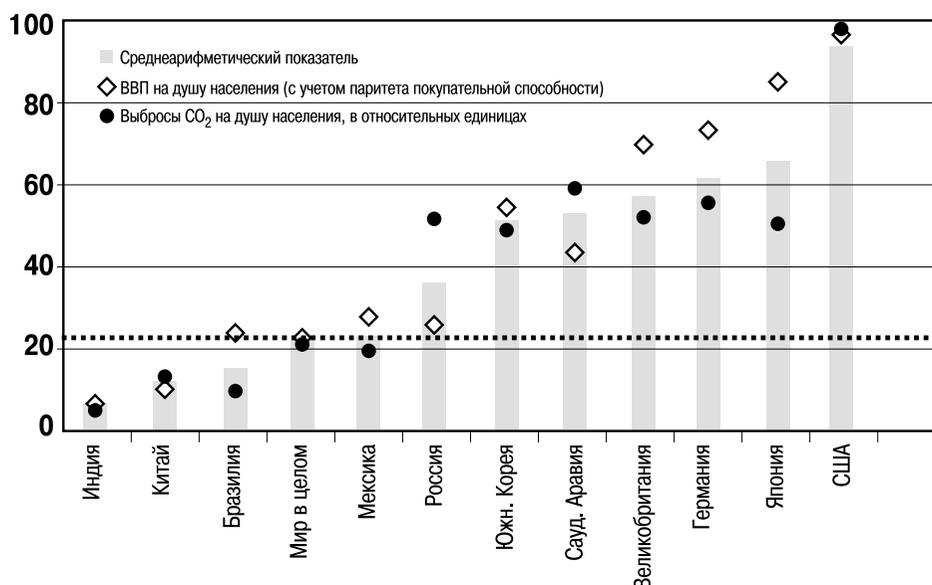
частично, достигнута благодаря таким средствам как МЧР (CDM), которые позволяют развивающимся странам сократить выбросы без денежных затрат. Кроме того, можно использовать конкуренцию между теми странами, которые установили для себя максимум эмиссии, и теми, которые от этого воздержались.

Есть несколько показателей, определяющих, что может быть честно с нравственной точки зрения и реалистично с точки зрения политики. Самым важным является доход на душу населения, показывающий платежеспособность, и подушный же расчет эмиссий, показывающий долю ответственности за создавшееся положение. График 2 показывает эти показатели в сумме и порознь так, что становится ясна основа существующего сейчас отношения к распределению ответственности между индустриальными и развивающимися странами. Одновременно можно видеть, что деление стран на политические блоки в этом отношении далеко от совершенства. Страны, имеющие наибольший подушный доход (США, Канада и Австралия) к 2020 году в наибольшей степени увеличат также и свои эмиссии, согласно прогнозам Международного энергетического агентства (IEA). Эти страны более всего и отвечают за принятие соответствующих мер. Было бы с нравственной точки зрения спорно, а с политической точки зрения нереально ожидать, что большинство развивающихся стран начнут действовать не дожидаясь, пока те страны, которые более всего отвечают за создавшееся положение, возьмут на себя обязательства по сокращению эмиссий и начнут их выполнять. Однако можно рассчитывать на то, что по мере приближения уровня эмиссий в развивающихся странах к уровню стран индустриальных, они поймут, что от них ожидают признания и соответствующей доли ответственности, принятия конкретных обязательств по сокращению выбросов.

Политические предпочтения индустриальных держав

Страны Приложения I стоят перед другими проблемами. Положение в США было описано выше. Канада ратифицировала Киотский протокол, но испытывает, однако, многие из проблем США, хотя реагирует на них сдержаннее благодаря большей открытости международному сообществу. Положение осложня-

ГРАФИК 2. Показатели равенства



Источник: World Resources Institute, Earthtrends and Carbon Dioxide Information Analysis Centre

³ К способам сокращения эмиссий относятся распределение квот в рамках объемов эмиссий, разрешенных той или иной стране (например, по договорам, в рамках предложений по конвергенции на основе отраслевого сотрудничества, различные усилия по оптимизации процессов), и механизмы более широкого действия, включая маневрирование в рамках обязательств, взятых страной, в пределах отдельных отраслей, реализации предложений, основывающихся на конкретных мерах и политических усилиях.

⁴ Также стоит напомнить о позиции тех экономистов, которые недавно отметили, что эмиссии развивающихся стран могут оказаться ниже, чем ранее прогнозировалось в сценариях, выработанных Межправительственной группой экспертов по проблемам изменения климата (IPCC).

ется активными торговыми отношениями Канады и США: канадской промышленности очень важно, как затраты на сокращение эмиссий отразятся на конкурентоспособности ее товаров.

Аналогичная экономическая ситуация в Австралии, но ее обязательства не столь радикальны, ее торговые связи более диверсифицированы, нежели канадские, и поэтому в этой стране споры идут в основном о том ущербе, который возможен в случае выхода из Киотского протокола. Позиция австралийского правительства отражает политическую солидарность с США, а не собственный интерес государства, и может оказаться достаточно изменчивой.

Легче описывать позицию ЕС, который в настоящее время стал фактическим лидером в деле организации глобального ответа на климатическую проблему. Тем не менее участие ЕС в Киотской системе складывается из трех достаточно различных компонентов. Нарастает структурное лидерство ЕС, связанное с его ресурсами. К настоящему времени ЕС добился успеха в торговле квотами, и это делает его в определенной степени стратегическим лидером, показывающим пример делом. Но запутанные внутренние противоречия и нерешенные вопросы мешают ЕС на международной арене в полной мере быть и организационным лидером. Киотской системе придется, видимо, считаться с тем, что ЕС хронически не справляется с необходимостью понимать интересы других стран и вести с ними переговоры рационально и эффективно.

На Японию оказывают аналогичное давление представители промышленности тех стран, которые ранее входили с ней в одну группу, она отличается теми же специфическими чертами, что и перечисленные выше страны, поэтому первоначально Япония была склонна увязывать ратификацию Киотского протокола с участием развивающихся стран. Позиция страны в принципе не изменилась, однако Япония может взглянуть на ситуацию и шире, с учетом того, что передача технологий развивающимся странам и постепенность в адаптации помогут им продвигаться вперед.

Страны с переходной экономикой чрезвычайно разнообразны, но все они испытывают сложности, а часто и болезненные последствия перехода от экономики, основанной на центральном планировании, к рыночной. Десять СПЭ, которые должны войти в ЕС с 2004 года, будут участвовать в европейской торговле квотами, их международная позиция все более будет синхронизироваться с нынешней позицией ЕС, что означает поддержку Киотской системы. Однако в группе СПЭ более всего эмиссий приходится на долю России и Украины. Россия продолжает медлить, что указывает на внутренние проблемы и отражает целый комплекс противоречий в геополитическом статусе страны, двусмысленное отношение к ООН, ощущение, что Россию обманули США, выйдя из Киотской системы, и общий скепсис относительно возможных выгод, а также остающуюся неуверенность относительно научного аспекта проблемы и того, насколько изменения климата представляют угрозу для огромной холодной страны. Окончательное решение по Киото будет, видимо, принято на самом высоком уровне в зависимости от геополитических расчетов, но в конечном счете Россия оценивает данную проблему прежде всего с точки зрения возможных экономических выгод и сближения с лидерами мирового сообщества. Такая позиция неизбежно ведет к напряженности в отношениях с развивающимися странами.

Политические предпочтения развивающихся стран

Развивающиеся страны, сознавая свою экономическую и политическую слабость, традиционнно стремятся компенсировать ее, объединяясь в блоки. Так появилась Группа 77 (Г77) и Китая, ныне объединяющая 134 страны. Увеличение членов групп (на примере Г77) показывает, насколько привлекательно такое объединение для входящих в него государств. Но этот же

прирост обозначает потенциальную хрупкость коалиции, поскольку интересы участвующих в ней стран становятся все более разнообразными и сложными.

Внутри Г77 сложились такие союзы как Союз малых островных государств (AOSIS), Организация стран-экспортеров нефти (ОПЕК) и стран с наименьшим уровнем развития (LDC). Выделяются также страны из Группы защиты экологии (Environmental Integrity Group, EIG), по уровню развития близко приближающиеся к странам богатым. Именно Группа защиты экологии сформулировала те условия, при выполнении которых возможно продвижение вперед позиции развивающихся стран, включая все страны Приложения I Киотского протокола, и осязаемый прогресс в сокращении эмиссий.⁵

Крупнейшие развивающиеся страны (Китай, Индия, Бразилия, Индонезия) постоянно выступают с заявлениями, подтверждающими их неоднократно заявленное желание в будущем разделить бремя обязательств по сокращению эмиссий. Учитывая пестроту состава Г77, можно предположить, что наибольшим влиянием в ее составе пользуются Китай и ОПЕК, далее следует Бразилия, потом Индия, AOSIS и группа LDC (такое распределение основано на подсчете индекса экономического развития и увязанного с ним демографического показателя).

Большинство развивающихся стран не только производят меньше эмиссий на душу населения и получают меньше дохода, они обладают еще и значительно меньшим потенциалом на переговорах. На конференции сторон Конвенции по климату численность делегатов от этих стран примерно соответствует их благосостоянию, у многих развивающихся стран есть по крайней мере несколько постоянных представителей, но размер делегаций сравнительно невелик, представляют они не самые влиятельные ведомства (обычно метеорологические), нуждаются в дополнительном финансировании со стороны ООН (по крайней мере по два делегата от каждой наименее развитой страны пользуются этими деньгами), а это означает, что представители этих стран могут быть в определенной степени оторваны от политических реалий своей родины.

Кроме того, некоторые страны представлены не вполне пропорционально. Нигерия и Индонезия отличаются неожиданно многочисленным составом делегаций. То же относится к Совету по кооперации стран Персидского залива, который обычно озвучивает позицию стран ОПЕК, хотя интересы самих участников ОПЕК намного менее консолидированы.⁶ Исключение составляет делегация Саудовской Аравии, находящаяся под контролем нефтяного министерства.

Непропорционально велика и делегация Бразилии, но в ней большую долю составляют представители неправительственных организаций и ученые. В целом неправительственные организации неравномерно распределены между Севером и Югом: 82% НПО, аккредитованных при секретариате UNFCCC, относятся к странам Приложения I (и около половины из этого числа - из стран ЕС), и только 2% - из группы наименее развитых стран. Исследования показывают, что срок жизни, отпущенный проектам по наращиванию потенциала НПО сравнительно невелик, видимо, из-за проблем с материальным обеспечением.⁷

⁵ В числе других условий: признание действий, уже предпринятых развивающимися странами, гибкость в определении методов и сроков реализации обязательств, передача технологий во всех отраслях промышленности через МЧР во время первого периода исполнения обязательств.

⁶ К примеру, североафриканские члены ОПЕК выражали серьезную озабоченность изменениями климата, Иран богат газом, но не нефтью, Индонезия и Венесуэла имеют свои собственные интересы. Почти все сценарии исходят из того, что разведанные нефтяные ресурсы будут использоваться полностью вне зависимости от политики в отношении климатических изменений, а это предполагает, что страны ОПЕК будут (по крайней мере, в принципе) участвовать в Киотской системе более позитивно (M.Grubb, 'Who's Afraid of Atmospheric Stabilisation?', Energy Policy, September 2001).

⁷ Проекты проводились с использованием энергетической модели MARKAL и разворачивались в рамках программы "Аутрич" ("Достижение"), организованной Международным энергетическим агентством (IEA). Страны, не входящие в Приложение I, предприняли разработку 21 проекта MARKAL, но активность наблюдается только в двух проектах (Тайвань и Южная Корея).

При всем различии в видении будущего, у развивающихся стран есть и схожие заботы. Они не доверяют идее "новых обязательств" и боятся ее, в настоящее время отказываясь даже обсуждать какую-либо возможность продвижения в этом направлении. Напротив, правительственные декларации развивающихся стран постоянно говорят о приоритете, который отдается климатическим проблемам, призывают индустриальные страны (предполагается, что ответственность должны нести они) помочь в адаптации к меняющейся ситуации. Открыто никто не говорит, что индустриальные страны должны так или иначе помогать развивающимся странам в решении проблем, связанных с теми изменениями климата, которые есть сейчас и которые возникнут в будущем, но это подразумевается. Тем не менее в промышленно развитых странах считается недопустимым замечать это, и такое табу сравнимо лишь с тем, как развивающиеся страны отвергали обсуждение будущих обязательств. Ожесточенность, с которой развивающиеся страны относятся к идее принятия на себя обязательств, страх, с которым они всматриваются в будущие изменения, в значительной степени усиливаются из-за отказа США участвовать в Киотской системе. В отсутствие крупнейшего эмиттера планеты и самой богатой страны невозможно конструктивно обсуждать какие-либо обязательства со стороны развивающихся стран.

Перспективы

Для продвижения вперед, проблему борьбы с изменениями климата следует рассматривать во всей ее полноте. Нельзя уклоняться от обсуждения возможных последствий, слабых мест Киотской системы, ее развития, торговли квотами, адаптации к климатическим изменениям и защиты от них.

В настоящее время наиболее важным условием является продолжение многосторонних усилий с целью включения стран, не вошедших в Приложение I, в Киотский процесс. Особенно это относится к США. Эта страна заявляет, что идеи Киото неработоспособны, и лучшим ответом на это было бы вступление Киотского протокола в силу. Кроме того, это дало бы понять (особенно американскому бизнесу), что проблема сокращения парниковых газов не исчезнет, что весь остальной мир будет решать эту проблему в рамках Киотской системы. В самих США различные коалиции и союзы прогрессивных сил, объединяющиеся на муниципальном, региональном и федеральном уровнях и включающие в себя представителей и правительства, и бизнеса, могут сыграть ключевую роль в изменении политического курса, чтобы эмиссии США были взяты под какой-то контроль. Это изначальная посылка для реалистического сценария возвращения США к международному сотрудничеству в сфере климата. Следует рассмотреть возможность модификации некоторых концепций Киотского протокола с тем, чтобы удовлетворить некоторые специфические интересы США (например, можно было бы рассмотреть возможность установления определенных лимитов на стоимость квот).

Чтобы привлечь к сотрудничеству новых участников, можно озаботиться достижением компромисса с Турцией⁸ и Казахстаном;⁹ это помогло бы интегрировать другие активно развивающиеся страны к участию во втором периоде Киотской системы. Передовые развивающиеся страны, как и Турция, тоже могут нуждаться в особом статусе в рамках Приложения I (ранее такой статус уже был дан странам с переходной экономикой).

Есть и другие способы укрепить положение в Киотской системе стран, которые не брали на себя точно определенных обязательств. Можно предусмотреть сокращение эмиссий парниковых газов без экономических затрат при помощи "ползучего" распространения технологий при помощи рыночных средств, субсидий на передачу технологий и МЧР. В МЧР мож-

но включить программы для конкретных промышленных отраслей и(или) такие объемы сокращения эмиссий, которые бы отвечали принципу минимальных возможностей, являясь частью обязательств промышленно развитых стран. Итак, существует много путей и средств, чтобы в ближайшие годы решать проблему эмиссий развивающихся стран, не требуя от них четко сформулированных обязательств и непосильных затрат.

Чтобы в перспективе решение таких вопросов стало возможным, их нужно рассматривать одновременно с вопросами влияния климатических изменений на экономику, которые являются для развивающихся стран приоритетными. Заслуживает внимания предложение Индии выработать "Протокол об адаптации", но в ближайшее время (совпадающее с переговорами по второму периоду обязательств) более перспективными могут стать менее амбициозные действия, например, реформа финансирования системы борьбы с природными катаклизмами международного масштаба.

Совершенствование процедур

Текущий застой в переговорах по климату отражает не только существенные разногласия между участниками, но и общее недоверие стран Юга в адрес Севера, на которое накладывается отсутствие навыков к анализу и переговорам, без которых делегаты Юга не могут на равных общаться со своими коллегами из стран Севера. Когда человек не может оценить предложение и не доверяет тому, кто его выдвинул, он, конечно, просто отвергнет это предложение. Индустриальные страны (как и все прочие) только выиграют, если они помогут преодолеть разрыв между Севером и Югом в умении вести переговоры. Точно так же благотворное влияние может оказать и более широкая помощь в укреплении материального и культурного фундамента, например, развитие способности реализовывать у себя импортированные (и изобретать собственные) чистые технологии.

Приоритет при этом должен отдаваться помощи наименее развитым странам (которые в целом составляют группу с наибольшим населением, к тому же наиболее чувствительную к изменениям климата), а также активно развивающимся странам (которые на переговорах относительно второго периода обязательств могут оказать большую помощь). Для других развивающихся стран главным направлением помощи является выработка умения эффективнее (в положительном смысле) образовывать коалиции на переговорах, в том числе совершенствование инструментов анализа и оценки поступающих предложений.

5. ПЕРСПЕКТИВЫ МЕЖДУНАРОДНОЙ СИСТЕМЫ

Как можно оценить возможные пути развития Киотской системы в свете анализа, проведенного выше? Фактор неопределенности тут достаточно велик, поэтому мы рассмотрим три различных группы сценариев.

Первая группа сценариев: конец Киото

Этот сценарий предполагает, что созданная в Киото система не сможет превратиться в действующий международный договор. Это произойдет, если Россия не ратифицирует Протокол или отложит решение на столь длительный срок, что заинтересованные стороны (включая частных инвесторов) потеряют интерес к делу. Впрочем, не исключено, что даже в случае ратификации Протокола Россией система в определенном смысле окажется мертворожденной и не будет эффективным участником международных отношений. В Канаде существует сильная оппозиция Киото, недовольная как внутривнутриполитическими обязательствами страны, так и системой международной торговли, которая выглядит недостаточно гибкой. Эта оппозиция может оказаться достаточно сильной, чтобы помешать Канаде спра-

⁸ Изъятие из Приложения II с сохранением в Приложении I с оговоркой, что Турция находится «в ситуации, отличной от той, в которой находятся другие Стороны, включенные в Приложение I Конвенции».

⁹ Включение в Приложение I только с целью укрепления Киотского протокола, с перенесением на будущее переговоров о конкретных обязательствах.

виться со своими обязательствами (они достаточно высоки). Это приведет к дальнейшему уменьшению спроса на международном рынке квот, вызовет ожесточение стран с переходной экономикой и стран развивающихся. Таким образом, будет серьезно подорвано доверие к Киотской системе.

Этот сценарий, однако, предполагает, что некоторые существенные детали Киотской системы все-таки будут существовать. ЕС уже развернул систему внутренней торговли квотами и будет стремиться к реализации намеченных в Киото целей вне зависимости от вступления Протокола в силу. Вокруг программ совместного осуществления и МЧР уже возникла серьезная инфраструктура, она питает надежды на зарубежные инвестиции в проекты, позволяющие снизить уровень эмиссий, и на возникновение рынков, где будут обращаться соответствующие зачеты. Можно практически ликвидировать систему международного перемещения квот (между основными регионами планеты), но инфраструктура, созданная для реализации различных проектов и системы зачета квот внутри отдельных стран¹⁰, останется. Вполне могут возникнуть и региональные системы взаимозачета квот.

Последствия, однако, могут оказаться очень серьезными. Нет ничего удивительного в том, что уже сейчас больше участников Конвенции по климату хотят продать зачеты или установленные количества, чем купить. Если Киотский протокол потерпит крах, фактически исчезнут стимулы для покупки квот, ведь исчезнет необходимость выполнять те принципиальные обязательства, которые стороны приняли на себя с целью ограничения эмиссий. Вместо этого могущественные лоббисты станут объяснять, что не следует предпринимать никаких действий, пока другие страны не проявят готовность присоединиться к общему договору в деле борьбы с климатическими изменениями. Могут образоваться отдельные системы передачи квот, но цены при этом будут невысоки, покупателей будет мало. Что еще важнее для промышленно развитых стран, вполне может произойти раскол между Европой и Америкой. Старый Свет (и, возможно, Япония) будут по-прежнему прилагать усилия, чтобы выполнить свои обязательства и сократить эмиссии, а Северная Америка и Австралия будут делать акцент на добровольных усилиях, на примерных и ни к чему не обязывающих ориентирах, и в результате эмиссии в этих странах будут расти. Учитывая, что последний регион производит в два раза больше выбросов, чем Европа и Япония (из расчета на душу населения), трудно себе представить, как удастся объединить международные усилия, если основные эмиттеры опустят руки и станут сопротивляться самой идее принудительных обязательств.

Такое развитие событий, к которому прибавится отсутствие надежных альтернатив Киотской системе, горечь неудачи, потеря веры в потенциал международного сообщества, означает, что в конечном счете в случае развития событий в данном направлении человечество потеряет десятилетие или даже более в попытке на межгосударственном уровне справиться с изменениями климата. Могут возникнуть новые концепции реагирования, но они скорее всего станут апеллировать к усилиям организаций, не связанных с государством, как некоммерческих, так и коммерческих. Учитывая, что корпорации склонны увязывать инвестиции с определенными обязательствами правительственных органов, такой вариант придется обозначить как весьма слабый ответ, не слишком способный привести к осязаемым результатам.

Вторая группа сценариев (вариант первый): опоздание США и тупик на втором этапе

Согласно этому варианту, Киотский протокол вступает в силу, и первый его этап реализуется в том отношении, что все стороны выполняют свои обязательства. По причинам, которые объясня-

ются в разделе 1, это технически нетрудно и в отсутствие США, потому что любое сокращение выбросов той или иной страной может быть обеспечено покупкой квот на эмиссии из международного излишка. В целом легитимность результата будет зависеть от объема подобных операций и от условий, на которых они совершаются. Тем не менее, как говорилось в разделе 1, есть признаки того, что многие страны предпочтут сперва сосредоточиться на сокращении эмиссий у себя и лишь в качестве вспомогательного средства прибегнут к международной торговле квотами. Кроме того, возможно некоторое участие американских компаний при поддержке государственных органов (например, штат Нью-Йорк может участвовать в торговле квотами).

После этого акцент сместится на переговоры о будущих (после 2012 года) обязательствах. Очевидно, что смысл такие переговоры будут иметь, только если в них примут участие США. Если возвращение Америки удастся достичь, это еще не означает успешного окончания переговоров, это даже не означает, что они успешно стартуют. Дело в том, что США выдвигают слишком много предварительных условий. Анализ в разделе 4 показывает, что большинство стран сейчас считают позицию США не вполне оправданной нравственно. Таким образом, при данном сценарии первый этап Киотской системы реализуется успешно, но переговоры по последующим обязательствам заходят в тупик.

Дальнейшее в значительной степени зависит от того, каким будет опыт выполнения обязательств первого этапа. Если организационное и технологическое развитие будет очевидно позитивным, снизятся затраты, возникнут крупные международные компании, строящие свою деятельность на низких эмиссиях, это поможет развеять страхи промышленных концернов относительно будущего и опасения отдельных стран относительно контроля за выбросами. В этом случае готовность действовать в том же направлении будет достаточно высока, чтобы процесс не ограничился благими пожеланиями. В этом случае позиция руководства США постепенно потеряет свое значение, ведь американские компании и отдельные штаты сами выйдут на международную арену, заняв достаточно реалистичную позицию. Однако если выполнение обязательств окажется процессом трудным и дорогостоящим, мир, возможно, на многие годы окажется в тупике, до принципиальных изменений в позиции США.

Вторая группа сценариев (вариант второй): опоздание США и прорыв на втором этапе

Анализ позиции США показывает, что руководство этой страны в течение следующего президентского срока (2004-2008 г.), вполне вероятно, сочтет нежелательным продолжать отвергать переговоры относительно обязательств на втором этапе Киотской системы. Скорее всего, если принципиальные перспективы Киотского протокола окажутся гарантированы, США в течение этого времени попробуют возобновить свое участие и всерьез обсудить вопрос об обязательствах после 2012 г. Останется существенное расхождение позиций, но вполне вероятно, что из тупика удастся выйти, если еще хотя бы несколько стран (такие как Казахстан, Мексика, Корея, Турция) согласятся с необходимостью принять на себя конкретные обязательства, если многие другие страны примут участие в предварительных переговорах, если удастся выработать разнообразный инструментарий для выполнения будущих обязательств. Такие переговоры неизбежно будут очень сложными и ответственными. Почти наверняка они приведут к большей дифференциации обязательств, чем это было на первом этапе. Возможно, дифференцированы будут и объемы будущих сокращений. В качестве примера того, как на этом этапе могли бы подключиться к процессу развивающиеся страны, можно указать на принятие обязательств в виде общих или даже "двойных" ориентиров, возможно, основанных на интенсивности эмиссий и не имеющих

¹⁰ В рамках такой системы («cap-and-trade», т.е. сочетание торговли с ограничением эмиссий) каждый участник получает право на определенный объем эмиссии. Эти права можно продавать, так что один участник сможет эмитировать больше настолько, насколько другой участник свои выбросы сократит.

обязательного характера; могут быть введены различные лимиты для разных отраслей промышленности; могут быть заключены отдельные соглашения по отдельным мероприятиям и направлениям. Вряд ли удастся сделать интенсивность эмиссий основной для конкретных обязательств индустриальных стран, но возможны и другие варианты, например, различные варианты регулирования цен на квоты (это, в частности, помогло бы справиться с политической оппозицией влиятельного американского меньшинства, которое постарается сбить цены до мизерного уровня, если они не будут ограничены заранее).

К озабоченности развивающихся стран тем, как климатические изменения повлияют на них, следует отнестись внимательно. Тогда развивающиеся страны с большей готовностью будут обсуждать обязательства по дальнейшему сокращению эмиссий, поймут, насколько необходимо быстро действовать в этом направлении, насколько опасны эмиссии, производимые богатыми странами. Если индустриально развитые страны возьмут на себя обязательства инвестировать определенный минимум средств через МЧР, удастся добиться интернационализации усилий по борьбе с изменениями климата, при этом не обрекая наименее развитые страны. Однако практическая реализация таких ограничений, как и других механизмов, включая регулирование цен, может оказаться весьма проблематичной и нуждающейся в дальнейшей проработке. Если значительный объем ЕУК стран с переходной экономикой будет перенесен на второй этап, это значительно осложнит переговоры и обострит подспудные противоречия, которые разделяют участников Киотской системы на группы "Восток — Запад" и "Север — Юг".

Как ни велики трудности, вариантов достаточно много, чтобы говорить о возможности прийти к нужному решению при наличии политической воли. Недостающим стимулом может стать накопление данных о том, каковы последствия климатических изменений (равно как и непосредственный опыт их наблюдения). Впрочем, легким путем к цели не будет. Главная проблема — это попытки США подорвать основной принцип, который удалось согласовать: промышленно развитые страны должны приложить наибольшие усилия для решения проблемы. Если США не возвратятся в Киотскую систему, будет трудно, а то и невозможно добиться от главных индустриальных стран принятия на себя четких обязательств сразу после 2012 года.

Третья группа сценариев: реставрация первого этапа

Последняя группа сценариев указывает на многообещающие возможности, которые, однако, менее вероятны, чем прочие варианты. Ясно, что в США немислимые радикальные действия, которые повлекли бы за собой существенное сокращение эмиссий в ближайшее десятилетие. Однако если совокупность действий, описанных в разделе 3, наложится на дальнейшие структурные изменения в американской экономике, это приведет к замедлению роста эмиссий по сравнению с нынешним уровнем и в конечном счете может привести к стабилизации объема эмиссий в США. Таким образом, будет положено начало выполнению основных обязательств США в рамках Конвенции по климату. При таких обстоятельствах эмиссии США к 2010 году будут, видимо, на 300–500 мт/г. выше первоначально запланированного в Киото уровня.

Этот разрыв не превышает общего прироста эмиссий, теоретически допустимого для первого периода Киотской системы. Таким образом, на основе действий отдельных компаний и штатов в США будет происходить суммирование и ускорение усилий. К тому же следует учесть дополнительные возможности, которые предоставляет соглашение о зачетах американских стоков от лесопользования. В сумме это предоставляет США техническую возможность вернуться в Киотскую систему на основе своих первоначальных обязательств, если Россия и особенно Украина согласятся передать часть своих квот Соединен-

ным Штатам. Такая сделка может быть осуществлена на сугубо экономической основе, но вероятнее, что ее заключению помогут геополитические соображения.

В настоящее время такой поворот событий кажется невероятным, но у него есть два огромных преимущества. С одной стороны, это поможет справиться с тем избытком квот, которые появятся у стран с переходной экономикой к окончанию первого периода исполнения обязательств и началу следующего. С другой стороны, это позволит индустриальному миру (включая теперь и США) говорить о том, что он достоин своей роли лидера. Критерии этого лидерства были предварительно сформулированы в Конвенции по климату (ратифицированной при Буше-отце), и именно эти критерии были тем предварительным условием, которое позволяло ожидать от развивающихся стран активной поддержки. Другими словами, такой вариант значительно повысит вероятность расширения круга стран, которые примут на себя обязательства по сокращению эмиссий на втором этапе Киотской системы. Это настолько существенное преимущество, что стоит потратить усилия и изучить способы реализации этого сценария.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Рамочная конвенция ООН по изменению климата, Киотский протокол и Марракешские соглашения, дополняющие Конвенцию, остаются главной основой международных усилий по решению проблемы климатических изменений. Перспективы этого процесса пока остаются неясными, и критическими окажутся самые ближайшие годы. С формальной точки зрения, пока лидеры США не изменят свою позицию, никакой существенный прогресс невозможен. В течение данного президентского срока ожидать перемен не приходится, а вот в 2005–2008 гг. они вполне возможны, прежде всего благодаря воздействию заинтересованных сил, постепенно объединяющих свои усилия, в самих Соединенных Штатах. Пока же сохраняют свое значение реализация уже принятых обязательств, развитие в пределах отдельных стран систем обмена квотами и увязка этих систем с механизмами Киотской системы, большее внимание нужно уделять проблемам развивающихся стран, в том числе влиянию на них климатических изменений и укрепление их глобального потенциала.

Заложить основу для будущих обязательств поможет продолжение диалога между различными правительствами и корпорациями (включая американские). При этом в центре внимания должны быть усилия по разработке и внедрению новых технологий. Вступление в силу Киотского протокола поможет всем этим усилиям и развеет те опасения, которые питают политические деятели и бизнесмены относительно перспектив международного сотрудничества в этой сфере.

Дальнейшие усилия по достижению целей, обозначенных Конвенцией по климату, должны, очевидно, иметь системный характер и включать в себя:

- расширение круга стран, принимающих на себя четкие обязательства;
- подкрепление этих обязательств дополнительными мерами, которые послужат стимулом для других государств;
- проведение переговоров для решения других проблем, в том числе связанных с накапливающимися последствиями изменений климата.

Главным же при этом является необходимость совершенствовать умение конструктивно участвовать в реализации Киотской системы и в проведении международных переговоров. Это умение необходимо не только развивающимся странам, но также деловым и внутриполитическим кругам всех стран, от которых зависит успех интернациональных усилий по решению проблемы климата.