

УДК 327:341.241.(091) «19/20»

О.А. Авраменко

ПОЛИТИЧЕСКИЕ АСПЕКТЫ ПРИНЯТИЯ И РЕАЛИЗАЦИИ НОРМ И ПРИНЦИПОВ КИОТСКОГО ПРОТОКОЛА

Статья посвящена изучению истории принятия и реализации Киотского протокола, ставшего отправным пунктом в создании системы эколого-политических отношений. В работе обосновывается идея о том, что экологическая политика многих государств мира нуждается в преобразованиях. Внимание автора заостряется на проблеме ратификации Киотского протокола. В статье рассматриваются позиции определенных государств по отношению к данному документу, проводится анализ Протокола с точки зрения его масштабности и долгосрочности, дальнейших его перспектив, раскрываются проблемы принятия поправок к нему. Значительное внимание уделяется реализации второго периода действия Киотского протокола, прослеживается результативность его применения, отмечаются сильные и слабые стороны документа. Раскрывается дискуссионный характер выполнения государствами обязательств в соответствии с Киотским протоколом.

К середине 90-х годов XX ст. стало очевидно, что экологическая политика многих государств мира требует преобразований. Результаты наблюдений ученых за климатическими изменениями, вызванными промышленными выбросами парниковых газов, давали основание говорить о том, что эти выбросы в наступающем столетии приведут к еще большим климатическим изменениям, а с задачей сокращения промышленных эмиссий парниковых газов могут не справиться даже некоторые развитые государства. Весной 1995 г. в Германии состоялась первая конференция сторон Рамочной Конвенции ООН об изменении климата (РКИК), целью которой была разработка стратегии сохранения климатической системы и достижения стабилизации концентрации парниковых газов в атмосфере «на таком уровне, который бы не допускал опасного антропогенного воздействия на климатическую систему. Такой уровень должен был быть достигнут в сроки, достаточные для естественной адаптации экосистем к изменению климата» [5, с. 29].

В ходе работы конференции было принято решение о начале поэтапных действий по ограничению поступлений парниковых газов в атмосферу и созданию соответствующей системы эколого-политических отношений. С учетом этого был принят Берлинский мандат – решение сторон о начале переговоров по вопросу количественного снижения выбросов за четко установленный период. В декабре 1995 г. был опубликован второй оценочный доклад, основной вывод которого еще раз подтвердил необходимость действий по снижению выбросов парниковых газов. Через год в Женеве была проведена вторая конференция сторон, на которой все переговоры были направлены на выработку нового соглашения, согласно которому развитые страны принимали бы на себя юридически закрепленные обязательства по сокращению выбросов парниковых газов после 2000 г. Таким образом, проводимая деятельность оказалась достаточно плодотворной, и в декабре 1997 г. в Киото (Япония) прошла третья конференция сторон РКИК, на которой был принят протокол к данной Конвенции – Киотский протокол. В отличие от Рамочной Конвенции ООН об изменении климата, в которой определены общие принципы действий государств по проблеме изменения климата, но не содержится кон-кретных, выраженных в цифрах обязательств по ограничению и сокращению выбросов, Киотский протокол закрепляет количественные обязательства стран-участниц по ограничению и снижению выбросов парниковых газов на период 2008–2012 гг. и определяет обязательства на последующие годы. В рамках Протокола пред-

Научный руководитель – Г.А. Круглова, кандидат философских наук, доцент, доцент кафедры политологии Белорусского государственного университета

ложено три механизма, позволяющие достигнуть сокращения выбросов CO₂ при меньших финансовых затратах: совместное осуществление, «чистое» развитие, торговля выбросами [3, с. 6].

Киотский протокол стал одним из глобальных международных соглашений в области экологии. Согласно Протоколу, развитые государства и страны с переходной экономикой обязуются осуществлять экологическую политику, направленную на снижение антропогенных выбросов парниковых газов. Протокол был открыт для подписания и ратификации 16 марта 1998 г., но вступил в силу спустя более чем семь лет с момента его подписания. Связано это было в первую очередь с тем, что, согласно тексту документа, «настоящий Протокол вступает в силу на девяностый день после того, как не менее 55 Сторон Конвенции, в том числе Стороны, включенные в приложение I, на долю которых приходится в совокупности как минимум 55% общих выбросов диоксида углерода, Сторон, включенных в приложение I, за 1990 г., сдадут на хранение свои документы о ратификации, принятии, одобрении или присоединении» (ст. 25, п. 1) [6].

Указанный в Протоколе порог был преодолен весной 2002 г., когда этот документ был ратифицирован парламентом Исландии. Соглашение ратифицировали 124 государства, но их суммарный объем эмиссий углекислого газа не превышал 44%. Поэтому дальнейшая судьба Киотского протокола в значительной степени начала зависеть от России, занимающей третье место в мире после США и Китая по объему выбросов парниковых газов. Необходимый уровень объема выбросов в 17%, который был у России, мог привести в действие механизмы Протокола. В ноябре 2004 г. Россия приняла решение о ратификации Киотского протокола. 16 февраля 2005 г. Протокол вступил в силу. Длительный процесс вступления Протокола в силу был обусловлен, с одной стороны, спорностью многих его положений, которые были следствием масштабов изменения климата, а с другой – имела место ограниченность возможностей международного регулирования. Кроме того, очень спорным положением Протокола стало распределение между государствами-участниками обязательств по сокращению выбросов. Снижение суммарных выбросов CO₂ устанавливалось для каждого государства. После принятия соглашения в Киото было установлено, что Австрия, Германия, Великобритания, Дания, Люксембург снизят свои выбросы в пределах 15–20%, Греции, Португалии, Испании, Ирландии разрешено было увеличить выбросы [5, с. 34].

Для развивающихся же стран, участвовавших в Протоколе, ограничений на выбросы парниковых газов установлено не было. Причем этот аспект Протокола был заложен еще Берлинским мандатом, который предусматривал, что первый период обязательного сокращения выбросов парниковых газов будет относиться только к одной группе стран, включенных в Приложение I Протокола [6]. В настоящее время очевиден тот факт, что развивающиеся государства, в первую очередь страны с быстрорастущей промышленностью и увеличивающимися вследствие этого темпами выбросов парниковых газов, должны участвовать в следующих периодах ограничения выбросов. Ведь, по мнению экспертов, приблизительно к 2030 г. выбросы развивающихся стран суммарно могут превысить выбросы развитых стран [5, с. 35–36].

Следует отметить, что Киотский протокол представляет собой долгосрочный процесс и затрагивает широкий круг проблем. Это вопросы, связанные не только с климатом и экологией, но и с политическими интересами, преобладающими при принятии решений. По мнению директора Института проблем глобализации М.Г. Делягина, Киотский протокол представляет собой не «инструмент сдерживания глобального потепления», а «инструмент создания нового глобального рынка», рынка квот на выбросы парниковых газов и использования этого рынка в политических целях» [5, с. 32].

Необходимо понимать, что противодействие глобальным изменениям климата – задача не только экологическая, но и политическая. Ведь все принимаемые меры, ограни-

чивающие выбросы парниковых газов и способствующие увеличению их поглощения, оказывают прямое воздействие на развитие экономики и влияют на международную торговлю энергоресурсами и технологиями. Поэтому решение этой проблемы напрямую затрагивает политические интересы всех государств. В 2009 г. в Копенгагене, а в 2010 г. в Канкуне (Мексика) накануне окончания срока действия Киотского протокола ведущими странами мира были начаты переговоры о т.н. посткиотских принципах, т.е. о новом международном «климатическом соглашении». В ходе этого обсуждения разгорелся большой спор, так как и для развитых государств, и для развивающихся стран характерно стремление покупать квоты у других стран, тем самым государства легализуют выбросы и не стараются их сокращать. Это обстоятельство объясняется отсутствием стремления многих стран снижать свою производственную активность, и некоторыми правительствами было решено отказаться от участия в Протоколе. США, например, являясь крупнейшим «загрязнителем» атмосферы, отказались присоединиться к Киотскому протоколу. Обусловлено это было прежде всего политическими и экономическими факторами. С конца 1999 г. наметились серьезные разногласия между США и ЕС. Поиски общей позиции на переговорах продолжались до конца 2000 г. и были прекращены новой администрацией США, заявившей, что отказ от Киотского протокола обусловлен высокими финансовыми затратами для США. По мнению экспертов, это действительно так: уже к 2000 г. выбросы углекислого газа в США превышали уровень 1990 г. более чем на 12%, так что относительно 2000 г. к учетному периоду следовало снизить их на 19%. Эта задача для экономики США вполне разрешима даже без таких возможностей, как покупка квот на выбросы CO₂. Однако ЕС лучше подготовлен к реализации предусмотренных Протоколом мер, осуществление которых обходилось европейцам дешевле, чем американцам. Тем самым главный конкурент США получал экономическое преимущество, с чем американскому бизнесу было трудно смириться [1, с. 39].

При определении факторов, мотивирующих ЕС на проведение активной политики в сфере экологии, было выявлено, что Киотский протокол рассматривается ЕС как один из инструментов достижения долгосрочного лидерства в этой сфере [4, с. 5]. В 2011 г. министр экологии Канады П. Кент в официальном заявлении объявил о выходе Канады из Киотского протокола, охарактеризовав глобальное климатическое соглашение как «неработающее». «Киотский протокол не дает пути к дальнейшему развитию ни для Канады, ни для всего мира», – заявил он. По словам министра, Киотское соглашение не охватывает двух крупнейших эмитентов парниковых газов в мире – США и Китай, в то время как Канада «ответственна» только за 2% глобальных выбросов [10]. А у таких новых индустриальных держав, как Китай и Индия, нет обязательств по сокращению эмиссии, поскольку, по Киотскому протоколу, они относятся к развивающимся государствам. Это является одной из важнейших проблем в дальнейшей реализации этих соглашений.

Срок окончания действия первого периода Киотского протокола был определен 31 декабря 2012 г. А с 1 января 2013 г., как было решено на переговорах 2011 г. в ЮАР, начался второй период его действия. Официальные переговоры по будущему климатическому режиму на период после 2012 г. состоялись 7–8 декабря 2012 г. в столице Катара Дохе. В результате переговоров, продолжавшихся более 24 часов, была принята поправка к Киотскому протоколу. Участниками 18-й рамочной конференции ООН по изменению климата был принят пакет решений по всем переговорным вопросам – «Дохийский климатический портал» (Doha Climate Gateway). Страны-участницы большинством голосов приняли поправку к соглашению по второму периоду работы Протокола, который начинается с 2013 г., и проголосовали за его пролонгацию до 2020 г. По сообщениям ИТАР-ТАСС, около 200 стран выступило за продление Киотского протокола [7].

«Я выражаю глубокую признательность всем участникам встречи за проявление доброй воли и трудную миссию по продвижению этого процесса в заданном направле-

нии», – сказал президент форума Абдалла бен Хамад Аль Атыйя по завершении переговорного марафона [7]. «Пакет решений, принятых в Дохе, – это скромный, но важный шаг вперед. Это был непростой путь, не очень красивый и уж точно не очень быстрый путь, но мы добрались до другой стороны «моста» из старого в новый режим климатической политики», – объявил журналистам еврокомиссар по климату Конни Хедegaард [9].

Согласно тексту принятой поправки, каждая страна-участница Протокола, взявшая обязательства во втором периоде, не позднее 2014 г. должна оценить установленный ею уровень обязательств и до 30 апреля того же года представить в секретариат соглашения информацию о возможности его повышения. Кроме того, поправка предполагает полный перенос во второй период обязательств по Протоколу так называемого «горячего воздуха» – квот на выбросы углекислого газа, накопленных в 2008–2012 гг. за счет резкого снижения выбросов парниковых газов в 1990-х гг. На полном переносе настаивали в первую очередь Россия, Украина и Польша, обладающие наибольшими запасами таких квот, а против него выступали развивающиеся страны и экологические организации. При этом на операции с квотами накладывается ограничение в 2% от их общего объема. Государства ЕС, Австралия и ряд других стран-участниц второго периода обязательств представили политические декларации об отказе покупать «горячий воздух». И вопрос о дальнейшей судьбе квот после 2020 г. пока остается открытым. Проект документа также содержит условие, призванное ограничить дальнейшее накопление «горячего воздуха» путем сопоставления обязательств во втором периоде и реальных уровней выбросов в 2008–2010 гг.

В редакциях решений, подготовленных к 8 декабря 2012 г., указано, что развитые страны на период 2013–2015 гг. будут обеспечивать объемы «климатического» финансирования средств, выделяемых развитыми странами развивающимся государствам для борьбы с изменением климата и адаптации к его последствиям. Более того, было принято решение создать на следующей переговорной сессии в Варшаве, которая должна состояться в 2013 г., международный институт компенсации ущерба и потерь, вызванных опасными последствиями изменения климата в развивающихся странах. Участниками переговоров были также подведены итоги первого года работы новой группы, которая к 2015 г. должна подготовить новое глобальное соглашение на смену Киотскому протоколу после 2020 г.

Важно отметить, что не все государства, несшие обязательства первого периода действия Киотского протокола, дали свое согласие на их продление. От участия в Протоколе отказались Россия, Япония и Новая Зеландия. В частности, российская делегация выразила свое несогласие с изменением правил переноса квот на эмиссию, накопленных в период действия Протокола с 2005 г., и высказала мнение о том, что положения документа направлены против государств, выбросы парниковых газов которых до 2020 г. будут расти.

По оценкам многих политологов, позиция российской стороны была предсказуема. Вопрос о целесообразности участия в Киотском протоколе обсуждался достаточно давно. Еще в октябре этот вопрос был озвучен на уровне главы правительства. Д. Медведев указал, что Россия не смогла получить существенных коммерческих выгод от участия в Протоколе [8]. Киотский протокол – компромиссное соглашение. По мнению многих политиков, его следует рассматривать как первый, так называемый пилотный проект, представляющий собой совокупность предлагаемых государствами подходов к решению климатической проблемы. Путем разработки Киотского протокола была предпринята попытка перенести имеющийся опыт с национального уровня на уровень международный. Однако назвать в полной мере эту попытку успешной нельзя. Результаты анализа реализации Киотского протокола очень неоднозначны. Существуют различные точки зрения в отношении этого вопроса.

Некоторые специалисты довольно скептически относятся к продлению действия Киотского протокола и не прогнозируют значительного сдвига в сторону уменьшения выбросов газов, отмечая при этом, что на долю государств, подписавших Протокол, приходится только 15% от общего объема выбросов парниковых газов. Следовательно, Киотский протокол является неэффективным, и все предусмотренные в нем механизмы предотвращения угрозы изменения климата не смогут решить эту проблему [5, с. 3].

Сторонники этой точки зрения утверждают, что даже если согласиться с тем, что антропогенные выбросы парниковых газов вредят экологической обстановке в мире, то в Киотском протоколе нет реальных механизмов для регулирования выбросов. Более того, получение многими развивающимися странами средств в результате продажи углеродных квот вызывает ряд сомнений. Во-первых, для ратификации поправки к Протоколу, согласно которой государство берет на себя обязательство не превышать 92% уровня выброса парниковых газов относительно выбросов 1990 г., понадобится несколько лет, поскольку она должна быть ратифицирована более чем 100 государствами. Во-вторых, покупка углеродных квот осуществляется в первую очередь у стран ЕС, у которых есть излишек углеродных единиц. В-третьих, подготовка многих государств к продаже квот остается недостаточной.

С другой стороны, считают ученые, несмотря на то что Киотский протокол не является идеальным примером международного сотрудничества в области экологии, он может выступать в качестве наилучшего компромисса, которого смогло достигнуть мировое сообщество в сфере экологии. Киотский протокол и конвенция, на которой он основывается, – это фундамент для объединения усилий для успешной реализации эффективной экологической политики и решения проблемы климатических изменений [2, с. 209].

Киотский протокол создал систему международных экономических, экологических, политических и других механизмов, которая превосходит все, что можно было спрогнозировать. Многие элементы Протокола (процедуры передачи технологий, финансирования, глобальные обязательства по статьям 4.1 и 10, стратегия и тактика компенсации неблагоприятных последствий, механизмы сотрудничества) образуют сложную структуру, которая рассчитана на сотрудничество всего международного сообщества. Несмотря на все свои недостатки, Киотский протокол – это выдающееся международное соглашение, и история оценит его как одно из главных достижений международной дипломатии в сфере экологии конца XX столетия [2, с. 209]. Неоспоримый плюс этого документа: это первый опыт международного сотрудничества в области экологической политики и в защите климата в результате снижения одного из множества факторов климатических изменений – антропогенного.

Подводя итог, необходимо отметить наличие противоречия между политикой наименьших затрат в первый период выполнения обязательств Протокола и необходимостью осуществления политического давления, целью которого является стремление к долгосрочной стабилизации. Таким образом, вопросы, связанные с совместным поиском путей для решения экологических проблем, переплелись с политической дискуссией о степени гибкости, допустимой при реализации Киотского протокола. В ходе этих споров некоторыми участниками были высказаны мнения о том, что чрезмерная гибкость может привести к тому, что богатые государства не станут проводить тех изменений и новаций, которые должны демонстрировать лидеры движения за стратегическое разрешение проблем экологии. Вследствие этого Киотский протокол создал политическую арену, на которой может развернуться борьба по вопросам выбора форм и содержания совместно проводимой государствами экологической политики.

Несмотря на то что для решения вопросов, влияющих на изменение климата, очень сложно действовать сообща, ибо они затрагивают и политические, и экономические интересы государств, тем не менее для проведения эффективной экологической

политики нужны совместные усилия. Учитывая дискуссионный характер и некоторые недостатки Киотского протокола, необходимо отметить, что достигнутый компромисс представляет собой одно из доказательств глобализирующегося мира и еще раз указывает на уязвимость всех государств перед экологическими проблемами. И это можно считать главным достижением Киотского протокола. Но насколько успешным будет выполнение государствами обязательств второго периода действия Протокола, вступившего в силу с января 2013 г., будут ли увеличены масштабы его применения, подвергнутся ли изменениям отдельные его положения или, наоборот, нужно будет заняться поиском радикально иных подходов, однозначно ответить очень трудно.

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

1. Возможности предотвращения изменения климата и его негативных последствий: проблема Киотского протокола : материалы Совета-семинара при Президенте РАН / РАН ; отв. ред. Ю.А. Израэль. – М. : Наука, 2006. – 408 с.
2. Грабб, М. Киотский протокол: анализ и интерпретация / М. Грабб, К. Вролик, Д. Брэк. – М. : Харвест-Принт, 2002. – 303 с.
3. Логинов, В.Ф. Выбросы парниковых газов в Республике Беларусь и Киотский протокол / В.Ф. Логинов, А.С. Сенько, Н.А. Лысухо // Экологический вестн. – 2011. – № 1. – С. 5–13.
4. Сухоносенко, Н.А. Киотский протокол как форма международного регулирования в сфере экологии : автореф. дис. ... канд. экон. наук : 08.00.14 / Н.А. Сухоносенко. – М., 2005. – 26 с.
5. Тулохонов, А.К. Киотский протокол: проблемы и решения : аналит. обзор / А.К. Тулохонов, С.Д. Пунцукова, Э.М. Зомонова. – 2-е изд. – Новосибирск : ГПНТБ СО РАН, 2009. – 116 с.
6. Киотский протокол (текст документа) [Электронный ресурс] // Энциклопедия «Кругосвет». – Режим доступа: http://www.krugosvet.ru/enc/istoriya/KIOTSKI_PROTOCOL.html?page=0,11#part-25. – Дата доступа: 23.01.2013.
7. Информационное телеграфное агентство России [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.itar-tass.com/c1/594533.html>. – Дата доступа: 23.01.2013.
8. Российская газета [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.rg.ru/2012/12/09/kiotskiy-site.html>. – Дата доступа: 23.01.2013.
9. РИА НОВОСТИ [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://ria.ru/science/20121208/913966216.html#13552279538922&message=resize&relto=register&action=addClass&value=registration>. – Дата доступа: 23.01.2013.
10. Коммерсант-Online [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://kommersant.ru/doc/1837481>. – Дата доступа: 23.01.2013.

Avramenko O.A. The Political Aspects of Making and Implementing Rules and Principles of the Kyoto Protocol

This article is devoted to the study of history of the adoption and implementation of the Kyoto Protocol, which has become starting point in the creation of system of the ecology and political relations. The idea locates in work that the ecological policy of many states of the world needs transformations. The attention of the author is focused one a problem of ratification of the Kyoto Protocol. The article deals with the position of certain states about their attitude toward this document, the Protocol in terms of its scale and long-term future of its prospects is analyzed, and challenges of the adoption and amendments are revealed. Significant attention is paid to the implementation of the second period of the Kyoto Protocol, the effectiveness of its usage is traced, the strengths and weaknesses of the document are marked. In conclusion, the controversial nature of States' implementation of commitments according to the Kyoto Protocol is revealed.

Рукапіс паступіў у рэдкалегію 04.02.2013