
ПРИНЯТИЕ РЕШЕНИЙ МИРОВЫМ СООБЩЕСТВОМ ПО ПРОБЛЕМЕ ГЛОБАЛЬНОГО ПОТЕПЛЕНИЯ

Силвестр Эмане Нссукюи

Кафедра теории и истории международных отношений
Российский университет дружбы народов
ул. Миклухо-Маклая, 6, Москва, Россия, 117198

Статья посвящена организационным процессам принятия решений по проблеме глобального изменения климата на примере конференций ООН по окружающей среде и развитию 1992 г. и Киотского протокола 1997 г.

Ключевые слова: изменение климата, ООН, устойчивое развитие, Киотский протокол.

Через 20 лет после Стокгольмской конференции, в июне 1992 г., в Рио-де-Жанейро была созвана вторая конференция ООН по проблемам окружающей среды и развитию, которую иногда называют «Стокгольм 2». Идея проведения такой конференции не один год вынашивалась в кругах общественных и политических деятелей, озабоченных ухудшением состояния природной среды Земли [1. С. 85—91]. Впервые с предложением созвать всемирный форум для всестороннего анализа ситуации выступила Комиссия по окружающей среде и развитию во главе с Г.Х. Брунтланд, опубликовавшая в 1987 г. доклад «Наше общее будущее». Генеральным секретарем подготовительного комитета конференции в Рио был назначен канадский промышленник Морис Стронг, выполнявший аналогичную функцию в период подготовки Стокгольмской конференции. Он же был первым Исполнительным директором ЮНЕП. В работе конференции приняли участие 178 государств и более 30 межправительственных и неправительственных международных организации. Конференция в Рио должна была не только провозгласить идеологию устойчивого развития, но и положить начало тесному сотрудничеству между основными секторами современного человечества — государственной властью, бизнесом и общественностью в едином стремлении к реализации идей устойчивого развития и глобального партнерства.

В отличие от Стокгольмской конференции конференция в Рио не ограничилась только принятием норм мягкого международного экологического права. На ней также были открыты для подписания Конвенция о биологическом разнообразии ООН и Конвенция об изменении климата ООН. Иными словами, конференция в Рио стала первым международным форумом по проблемам окружающей среды, на котором кодификация международного экологического права была осуществлена по обоим известным направлениям. Конференция приняла три документа, которые принято относить к источникам мягкого права: Декларацию по окружающей среде и развитию, «Повестку дня на XXI век» и Принципы для глобального консенсуса в отношении рационального использования, сохранения и устойчивого развития всех видов лесов.

Амбициозные задачи, которые поставили перед мировым сообществом участники конференции, оказались настолько сложными, что на практике к существенному улучшению экологической ситуации привести не смогли. Немногие правительства начали менять свою политику с тем, чтобы вывести мир на путь устойчивого природопользования. Многие страны так и продолжают выбрасывать парниковые газы, а также нерационально использовать энергетические, водные и минеральные ресурсы.

Рамочная конвенция об изменении климата (РКИК) ООН предписывает всем подписавшимся сторонам приступить к реализации национальных программ по уменьшению выброса газов, вызывающих парниковый эффект. Разграничивая индустриально развитые и развивающиеся страны, РКИК признает первые в большей части ответственными за количество выбросов, а также способными решить данную проблему с административной и финансовой точки зрения. Стороны собираются каждый год, чтобы определить осуществленный прогресс, а также изучить новые способы борьбы с вредными выбросами в воздух и механизмы наблюдения за данным процессом на планетарном уровне. Однако в 1994 г. было выявлено, что обязательства, принятые в рамках РКИК, недостаточны для приостановления глобального роста выбросов. 11 декабря 1997 правительства перешли на новый этап, приняв протокол к РКИК в г. Киото (Япония). В рамках конвенции Киотский протокол был призван юридически зафиксировать предельно допустимые количества выбросов, осуществляемых развитыми странами, а также предусмотреть механизмы гибкой рыночной политики для того, чтобы удерживать стоимость проектов по сокращению выбросов на невысоком уровне.

В соответствии с Киотским протоколом индустриально развитые страны обязаны сократить выбросы шести газов, вызывающих парниковый эффект (в первую очередь, это углекислый газ, метан, окись азота, гидрофторит углерода, перексофторит углерода, гексафторит серы) в среднем на 5,2% относительно уровня 1990 г. в течение первого «периода действия» протокола (2008—2012). Для развивающихся стран выбросы экологически вредных газов не зафиксированы. Было решено обозначить периоды действия протокола пятилетним (не годовым) сроком, чтобы избежать влияния ежегодных неконтролируемых факторов, к примеру, погодных, могущих снизить эффективность наблюдения. В 2005 г. должны начаться международные переговоры, касающиеся второго периода действия Киотского протокола (после 2012 г.).

Обязательства вступают в юридическую силу с момента начала действия Киотского протокола. Дата вступления в силу протокола, в свою очередь, зависела от его подписания минимум 55 участниками РКИК [2]. Первый порог был преодолен после утверждения Киотского протокола 111 странами. Однако количество выбросов углекислого газа, осуществляемых подписавшимися странами, составляло только 44,2% от общего объема выбросов, в том числе 24,2% приходилось на страны Евросоюза. На тот момент не утвердили протокол Австрия, Лихтенштейн, Монако, Россия и США. США вышли из Киотского протокола в начале 2001 г. Учитывая, что на долю США приходится 36,1%, а России — 17,4% мировых выбросов углекислого газа, а на оставшиеся государства — 2,1%, важной

гарантией реализации Киотского протокола в силу явилась его ратификации российской стороной. По принятии Киотского протокола, начались переговоры о порядке действия предполагаемых механизмов и правил. Последние переговоры завершились соглашениями Марракеша в 2001 г. Евросоюз во многом способствовал результатам переговоров о Киотском протоколе, особенно после выхода из переговоров США. Страны ЕС обязались снизить уровень выбросов парниковых газов на 8% в течение первого периода действия протокола (2008—2012 гг.). Эта задача распределена между государствами — участниками совместного соглашения о распределении ответственности, определяющей сокращение выбросов [3]. 31 мая 2002 г. ЕС и все его страны-участницы ратифицировали Киотский протокол.

В мае 2004 г. к ним присоединились новые десять стран, вступивших в ЕС. Вместе с тем цифра в 8% сокращения выбросов, зафиксированная для стран ЕС, остается неизменной для них независимо от расширения Союза. По оценкам экспертов, страны Евросоюза сократили выбросы парниковых газов в 2001 г. по отношению к 1990 г. на 2,3%. Это произошло благодаря значительным сокращениям выбросов в Германии (на 18,3%, в основном за счет экономических преобразований в бывшей Восточной Германии), в Соединенном Королевстве (на 12%, благодаря переходу от угля к газу), а также в Люксембурге (на 44%, благодаря преобразованиям в черной металлургической промышленности). Снижение выбросов относительно 1990 г. можно определить в следующих секторах: промышленный, энергетический (получение электричества и теплоэнергии), двигатели сгорания, в том числе бытовые. По данным ЕС следует, что они должны принять еще более жесткие меры для исполнения предписанных протокольных обязательств. Менее развитые страны Евросоюза следует поддерживать с помощью политики передачи прав на выбросы, существующей между странами ЕС.

Киотский протокол предполагает три «механизма гибкости» рыночной политики: передача прав на выбросы, совместное исполнение и чистое развитие. Эти механизмы ориентированы на то, чтобы позволить индустриальным странам достичь поставленных задач, передавая друг другу права на выброс и получая дополнительные кредиты для реализации проектов по уменьшению выбросов за границей. Совместное исполнение относится к проектам, начатым в странах, также обязанных выполнять задачи по сдерживанию выбросов. И механизм чистого развития относится к проектам, осуществляемым в развивающихся странах, на которые не действует Киотский протокол. Смысл этих трех механизмов в том, что выброс газов, вызывающих парниковый эффект, — проблема мирового значения. В данном контексте место, где ведутся работы по сокращению выбросов, имеет второстепенное значение. Сокращение выбросов может проводиться там, где это требует меньших затрат, во всяком случае, в начальной стадии борьбы против климатических изменений. Действенность трех механизмов гибкости на международном уровне может быть достигнута лишь при вступлении в силу Киотского протокола. При этом ЕС создал уже внутреннюю систему передачи прав на выброс в виде квот. Решение было согласовано Европейским Парламентом 2 июля 2003 и Советом — 22 июля 2003. Передача квот начала действовать с 2005 г. во всех

государствах — членах расширенного Евросоюза. Система ЕС — первый многонациональный механизм передачи квот на выброс, и он должен стать примером для международной системы, предусмотренной в рамках Киотского протокола.

В соответствии с механизмом передачи квот на выброс, члены ЕС смогут увеличить количество возможного выброса углекислого газа для предприятий мощного потребления энергии, таких как: сталелитейные предприятия, электростанции, предприятия по очистке нефти, производству бумаги, стекольные заводы, — выдавая им квоты, определяющие дозволенное количество выбросов в атмосферу. Снижение выбросов ниже зафиксированного порога даст право на подобную передачу прав на выброс. Предприятия, способные снизить уровень своих выбросов ниже порога, будут иметь право продать свою квоту предприятиям, испытывающим трудности в преодолении предписанного им порога, либо считающим расходы по сокращению выбросов более дорогостоящей мерой, чем стоимость квоты. Предприятия имеют право превосходить допустимый уровень выбросов, если они приобрели дополнительную квоту. Механизм чистого развития будет мотивировать предприятия на сокращение выбросов, благодаря этой политике ценовая политика будет более гибкой, что, в свою очередь, увеличит эффективность проекта.

Следует отметить, что больше половины предприятий Евросоюза, осуществляющих выброс углекислого газа, участвуют в данной системе. Другие секторы (производство алюминия, химическая промышленность и транспорт) также могут быть вовлечены в эту систему. Европейский союз выражает желание о слиянии европейской системы передачи квот на выброс с аналогичными системами других стран, ратифицировавших Киотский протокол.

В рамках Киотского протокола совместное осуществление (СО) и механизм чистого развития (МЧР) позволят индустриализованным странам отчасти отстраниться от обязательств по сокращению выбросов при проведении аналогичных проектов за границей, тем самым списывая на свой счет реализованные снижения выбросов. Совместное исполнение подразумевает участие в снижении выбросов в другой стране, к которой применяются протокольные обязательства, в то время как механизм чистого развития ориентирован на государства, не имеющие задач по снижению выбросов, т.е. на развивающиеся страны. Для того чтобы реализованное снижение выбросов принесло кредиты, нужно чтобы проект оказал реальную помощь длительного действия и снизил риск климатических изменений.

Совместное исполнение и механизм чистого развития базируются на передаче квот на выбросы. Важно, что это действительно осуществляется и реализуется максимально рентабельно. Факт слияния кредитов, получаемых от системы передачи прав на выбросы, уменьшит почти на четверть в год стоимость проектов для указанных предприятий, созданных в 10 развивающихся странах. Совместное исполнение и механизм чистого развития обеспечат также появление в странах, переживающих переходный период, и в развивающихся странах современных технологий защиты окружающей среды, что будет способствовать более динамичному развитию. Использование гибких механизмов для реализации обязательств, предписанных Киотским протоколом, должно носить дополнительный характер по отношению к внутригосударственным действиям по ограничению выбросов. Пред-

полагается реализовать процедуры перепроверки соответствия кредитов и выданных квот на выбросы в период с 2008 по 2012 гг. В соответствии с предписанными Киотским протоколом правилами данное предложение исключает проекты, связанные с ядерными объектами и «углеродными губками». Речь идет о лесах, посаженных с целью поглощения углекислого газа. Они вызывают большое сомнение в эффективности борьбы с выбросами. Кроме того, международные переговоры относительно типов лесных проектов, которые правительства могли бы осуществлять, еще не состоялись.

Борьба против нежелательных климатических изменений — один из основных пунктов стратегии длительного развития, предписанной странам Евросоюза Киотским протоколом и согласованных Европейским Советом в Гётеборге (Швеция) в 2001 г. На нем страны Евросоюза подчеркнули свое желание достичь целей, поставленных Киотским протоколом. На Совете Европы в Брюсселе 20—21 марта 2003 г. страны — участницы ЕС согласились ускорить прогресс, дабы достичь поставленных протоколом задач. Изменение климата — одна из четырех приоритетных областей шестой программы действий по охране окружающей среды, в рамках которой полное соответствие инструкциям Киотского протокола считается первым этапом на пути реализации проектов длительного действия по сокращению выбросов на 70% [4].

Основная мера, принятая странами Евросоюза в соответствии с Киотским протоколом, — Европейская программа об изменении климата (ЕПИК), которая стартовала в марте 2000 г. ЕПИК имеет целью, с учетом мнения всех заинтересованных сторон, определить и осуществить экономически допустимые меры, способствующие достижению Евросоюзом и его членами 8% снижения выбросов. С начала действия ЕПИК более чем 200 заинтересованных сторон приняли участие в одиннадцати различных рабочих группах. Выводы второго доклада деятельности ЕПИК, опубликованного в апреле 2003 г., показывают, что существует целая серия мер, способствующих реализации задач Киото [7]. Так, обозначено 42 меры по сокращению выбросов углекислого газа. В комплексе эти меры позволят сократить выброс в атмосферу 700 миллионов тонн углекислого газа. При этом для исполнения протокольных обязательств странам Евросоюза достаточно сократить выброс в суммарном объеме 340 миллионов тонн углекислого газа.

Несмотря на то, что система передачи квот на выбросы является самой многообещающей, Европейский Совет и Парламент предприняли и другие шаги, в частности: идет разработка и внедрение более совершенных способов энергодобычи, биологического топлива для дорожного транспорта и энергоснабжения зданий. Предлагается создать объединенную европейскую систему передачи квот на выбросы, а также совмещенное производство тепла и энергии. Другие предложения находятся в разработке, в частности, законодательный документ, регулирующий выброс фтористого газа. Европейская Комиссия провела переговоры со всеми европейскими, японскими и корейскими автостроительными компаниями с целью заключения соглашения, согласно которому последние обязуются в 2008—2009 гг. сократить средний выброс углекислого газа новыми автомобилями на 25% относительно 1995 года.

Судя по данным третьего доклада о развитии межправительственной группы по вопросам изменения климата, объединяющей самых компетентных в данном вопросе международных экспертов, средняя температура поверхности земли повысится на 1,4—5,8 °С и уровень мирового океана поднимется на 9,88 см в период с 1990 по 2100 гг., если не будет принято сдерживающих мер.

Ареалы распространения различных видов живых организмов изменятся, многие виды исчезнут. Изменение режимов выпадения осадков окажет значительное влияние на запасы пресной воды во многих регионах, что не останется без последствий для водоснабжения и ирригации. Экстремальные метеорологические явления и наводнения станут более частыми, что окажет очевидный вред экономике и вызовет человеческие жертвы. Теплые времена года станут более сухими в большей части зон средней полосы, расположенных в центральной части континентов, что вызовет, в свою очередь, частые засухи и разрушение почвы. Подобное развитие станет крайне опасным для регионов, где уже имеют место разрушение почв, опустынивание и засухи. Особенно пострадают развивающиеся страны, где тропические болезни станут распространяться активнее.

Принятие Киотского протокола стало достаточно крепкой базой для урегулирования проблемы изменения климата. Киотский протокол создал условия для реализации трех международных механизмов: механизма чистого развития, совместного осуществления и международной торговли квотами на выброс. На сегодняшнем этапе Киотский протокол является одним из базовых документов международного экологического права.

ЛИТЕРАТУРА

- [1] Колбасов О.С. Конференция ООН по окружающей среде и развитию // Государство и право. — М.: Наука, 1992. — № 11. — С. 85—91.
- [2] <http://unfccc.int>:
- [3] www.buimvd.ru/mejddun_ekolog_pr/pl_sz.doc
- [4] www.eeb.org/second_eccp_report/ Can we meet our Kyoto targets?

WORLD COMMUNITY PROCESS OF DECISION MAKING ON GLOBAL WARMING PROBLEM

Sylvestre Emame Nssoukui

Theory and History of International Relations Chair
Peoples' Friendship University of Russia
Miklukho-Maklaya str., 10a, Moscow, Russia, 117198

The article focuses on organizational processes for global warming solutions following the example of the United Nations conferences on the environment and the development in 1992 and the Kyoto Protocol in 1997.

Key words: climate changes, the United Nations, sustainable development, the Kyoto Protocol.