

УДК 327.7

МЕЖДУНАРОДНОЕ ВЗАИМОДЕЙСТВИЕ ГОСУДАРСТВ В РЕШЕНИИ ПРОБЛЕМЫ ГЛОБАЛЬНОГО ИЗМЕНЕНИЯ КЛИМАТА

Матвеева Е.В.

ФГБОУ ВПО «Кемеровский государственный университет», Кемерово,
e-mail: mev.matveeva@yandex.ru

Автор показывает международное взаимодействие национальных государств, с одной стороны, как попытку решения экологических проблем в рамках таких международных организаций, как Организация Объединенных Наций и Евросоюз, с другой стороны, как временный вариант, связанный с закреплением уже сложившейся модели экологической политики на международном и национальном уровнях. Такая модель сотрудничества государств, ориентированная на дальнейшее потребление природных ресурсов, все более приобретает симулятивный характер.

Ключевые слова: национальные государства, государства Европейского союза, Российская Федерация, экологические проблемы, проблема глобального изменения климата

THE INTERNATIONAL INTERACTION OF THE STATES IN THE DECISION OF THE PROBLEM OF GLOBAL CHANGE OF THE CLIMATE

Matveeva E.V.

Kemerovo state university, Kemerovo, e-mail: mev.matveeva@yandex.ru

The author shows the international interaction of the national states, on the one hand, as attempt of the decision of environmental problems within the framework of such international organizations, as to the United Nations Organization and the European Community, on the other hand, as the temporary variant connected to fastening of already developed model of an ecological politics at the international and national levels. Such model of cooperation of the states, focused on the further consumption of natural resources, more and more gets colorable character.

Keywords: the national states, the states of the European union, the Russian Federation, environmental problems, a problem of global change of a climate

В числе значительного перечня экологических проблем человечества особое место в последние десятилетия принадлежит проблеме глобального изменения климата. Активную роль в разработке экологических инициатив и концепций принадлежит государствам Европейского союза (ЕС). Дальнейшее усовершенствование экологических концепций связано с согласованием позиций и принятием законодательных решений национальными государствами по экологическим проблемам на уровне Организации Объединенных Наций (ООН).

Евросоюз в настоящее время является одним из мировых лидеров в сфере международного природоохранного сотрудничества. Европейский союз не без оснований претендует на мировое лидерство в разработке экологических документов. ЕС – единственный из международных объединений, выступающий в экологических соглашениях в качестве главного действующего лица. Именно Европейский союз фактически инициировал подписание Киотского протокола и появление новых международных норм в области экологической политики и охраны окружающей среды. Рамочная конвенция ООН об изменении климата появилась во многом благодаря активным усилиям Европейского союза. Система принятия общих обязательств с последующим их перераспре-

делением среди стран ЕС была использована в Киотском протоколе, согласно которому каждая страна – член ЕС, обязалась снизить выбросы парниковых газов к 2010 году на 8% [1]. При этом экологическая политика и деятельность ЕС в целом неразрывно связаны с глобальными мероприятиями в сфере защиты окружающей среды, в том числе проводимыми под эгидой ООН.

Экологическая политика государств постсоветского пространства формировалась непосредственно под влиянием экологических мероприятий государств Евросоюза. В Российской Федерации принятие ключевых документов в области экологии приходится на вторую половину 1990–2000-е гг. и связано с активизацией международного сотрудничества России с государствами ЕС, ООН, «большой восьмеркой» и другими международными организациями. В частности в преддверии подписания международных документов по проблемам устойчивого развития и климатических изменений в Российской Федерации были приняты: «Концепции перехода Российской Федерации к устойчивому развитию» (1996), Экологическая доктрина Российской Федерации (2002), Энергетическая стратегия Российской Федерации (2003), «Программа среднесрочного социально-экономического развития России

на 2006–2008 гг.», Климатическая доктрина Российской Федерации (2009), «Концепция долгосрочного социально-экономического развития РФ на период до 2020 г.».

Однако в целом опыт решения экологических проблем на международном уровне и на уровне национальных государств как показывает опыт формирования экологической политики оказывается неэффективным. Ни международные организации (ООН и Европейский союз), ни национальные государства не могут на современном этапе предложить радикальные мероприятия, направленные на улучшение экологической ситуации: интенсивность воздействия человека на окружающую среду по-прежнему продолжает возрастать, а проводимых мероприятий в области охраны окружающей среды оказывается недостаточно. В свете этого рассмотрим основополагающие документы в области климатических изменений и достигнутые результаты по их реализации в государствах Европейского союза и в Российской Федерации.

Проблема глобального изменения климата была включена в политическую повестку дня международного сообщества в середине 1980х гг. Именно тогда, учеными разных стран мира были сделаны первые выводы о связи изменений климата с деятельностью человека. Впоследствии стало ясно, что проблема очень сложна, и для получения более точных выводов и прогнозов необходимо объединить усилия ученых всех стран. В 1988 г. Всемирная метеорологическая организация (ВМО) и Программа по окружающей среде ООН учредили Международную группу экспертов по изменению климата (МГЭИК). В 1990 г. Межправительственная группа экспертов по изменению климата выпустила первый доклад, в котором подтвердила угрозу изменения климата и призвала к подготовке специального глобального соглашения по решению этой проблемы.

Этот призыв МГЭИК был поддержан в Министерской декларации на второй Всемирной климатической конференции, состоявшейся в Женеве в октябре-ноябре 1990 г. Генеральная ассамблея ООН ответила на эти запросы в декабре 1990 г., приняв резолюцию 45/212, на основании которой был образован специальный Межправительственный переговорный комитет (МПК) по данной проблеме. МПК был собран первый раз уже в феврале 1991 года и через 15 месяцев переговоров, 9 мая 1992 г., на пятой сессии МПК, правительствами была принята Рамочная конвенция ООН об изменении климата. Конвенция была открыта к подписанию 4 июня 1992 года на состоявшейся в Рио-де-Жанейро Конференции ООН по окружающей среде и развитию и 21 марта 1994 года вступила в силу.

В настоящее время Сторонами Конвенции являются более 190 стран, включая Россию, все промышленно развитые страны, все страны с переходной экономикой, а также большинство развивающихся стран [2, с. 26].

Понимая необходимость введения более жестких мер для решения проблемы изменения климата, в 1997 г., в дополнение к РКИК ООН, международным сообществом был принят новый документ, получивший название Киотский протокол. Главной задачей вновь принятого документа стали конкретные количественные обязательства, накладываемые на развитые и развивающиеся государства по сокращению или ограничению национальных объемов антропогенных выбросов парниковых газов в первый период его действия (2008–2012 гг.), по сравнению с уровнем базового 1990 г. В числе государств, взявших на себя обязательства по сокращению выбросов парниковых газов с 2008-2012 гг., Европейский союз (92%), государства Европы, не являющиеся членами Европейского сообщества (Норвегия 101%, Исландия 110%, Венгрия 94%, Польша 94%), США (93%), государства постсоветского пространства (Российская Федерация – 100%, Украина – 100%, Латвия, Литва, Эстония по 92%) и т.д.

Основные положения Киотского протокола включают в себя следующее направление по его дальнейшей реализации: определение допустимого объема выбросов парниковых газов в 2008–2012 гг. для всех участвующих в этом соглашении промышленно развитых стран-участниц; разработка механизмов корректировки квот для отдельных стран (международная торговля квотами, реализация совместных проектов по внедрению технологий, обеспечивающих сокращение выбросов и др.); разработка механизмов контроля над уровнями выбросов (необходимость создавать национальные системы оценки антропогенных выбросов, мониторинга за выбросами и стоками).

Протокол предусматривает систему квот на выбросы тепличных газов. Суть данной системы заключается в том, что каждая из стран (пока это относится только к тридцати восьми странам, которые взяли на себя обязательства сократить выбросы) получает разрешение на выброс определенного количества тепличных газов. При этом предполагается, что какие-то страны или компании превысят квоту выбросов. В таких случаях эти страны или компании смогут купить право на дополнительные выбросы у тех стран или компаний, выбросы которых меньше выделенной квоты. Таким образом, предполагается, что главная цель – сокращение выбросов тепличных газов до 2012 г. на 5% – будет выполнена.

В 2007 г. Европейская комиссия предлагала уменьшить вредные выбросы к 2020 году на 30% по сравнению с 1990 г., при условии, что и другие страны последуют этому примеру. Подробных расчетов последствий инициативы для казны Брюсселя тогда сделано не было. Впрочем, позднее ЕС взял на себя одностороннее обязательство сократить выбросы парниковых газов к этой дате на 20%. В 2010 г., с учетом кризиса, приведшего к заметному уменьшению промышленной активности во всех 27 странах объединения, стало ясно, что сравнительно небольшое дополнительное финансовое усилие позволит достичь и 30% показателя [5]. Еврокомиссия настоятельно предлагает правительствам стран ЕС и Европейскому Парламенту обсудить такую возможность, поскольку достижение этой цели, по ее мнению, позволит сохранить лидерство Союза в борьбе за охрану окружающей среды, в развитии технологий возобновляемых источников энергии и создании экологически чистых автомобилей, в конкуренции с США и Китаем. К тому же это должно повысить конкурентоспособность европейской экономики, усилить энергетическую безопасность и создать новые рабочие места.

Инициатива европейских властей неоднозначно встречена в столицах стран-членов ЕС: если Великобритания, Бельгия и Испания поддерживают ее, то Германия, Франция, Италия и Польша относятся к ней весьма сдержанно. Государствам-членам ЕС предстоит принять политическое решение по этому вопросу. Негативно встретили данную идею промышленники. Многие бизнесмены подвергли намерение Брюсселя резкой критике и назвали абсурдной идею, согласно которой финансово-экономический кризис якобы может служить подходящим моментом для огромных затрат на защиту природы.

Большинство стран мира, подписавших и ратифицировавших Киотский протокол, уже отработывают его механизмы. Открыты биржи по торговле квотами на выбросы парниковых газов в Австралии, Великобритании, Дании, осуществляются международные программы по совместному осуществлению проектов снижения выбросов парниковых газов. За прошедшие годы в сделках реализовано 55 миллионов тонн эмиссий газов. В 2005 г. систему торговли квотами вводит в действие Евросоюз. После выхода из Киотского протокола США Россия, обеспечивающая 17% валового выброса парниковых газов, стала одним из крупнейших «поставщиков» разрешений на выбросы. Обладая огромными резервами повышения энергоэффективности, Россия может обеспечить приток больших объемов довольно дешевых единиц снижения выбросов.

Тем не менее, переговоры по вопросу сокращения выбросов парниковых газов идут очень сложно. Прежде всего, конфликт существует на уровне официальных лиц и бизнеса, с одной стороны, и неправительственного сектора – с другой. Такие развивающиеся страны, как Индия и Китай, вносящие значительный «вклад» в загрязнение атмосферы парниковыми газами, присутствовали на встрече в Киото, но не подписали соглашение. Развивающиеся страны вообще с настороженностью воспринимают экологические инициативы индустриальных государств.

Киотский протокол является одним из немногих международных соглашений в области охраны окружающей среды, где РФ может претендовать на роль мирового лидера в выполнении основных обязательств. Согласно оценкам, РФ обладает большим резервом национальной квоты на выбросы парниковых газов (около 3–4 млрд тонн за период 2008–2012 гг.), поскольку уровень выбросов в России сейчас ниже, чем в 1990 г. Однако резкое возрастание роли доходов от экспорта «сырых» природных ресурсов (нефти и газа) и недооценка значения успешности реализации экономических механизмов Киотского протокола затормозили деятельность Правительства России по созданию нормативной базы по подготовке и реализации проектов совместного осуществления и выходу российских компаний на международный углеродный рынок [9, с. 14].

Наиболее значительных результатов в реализации положений Киотского протокола среди стран постсоветского пространства достигли Российская Федерация и Украина. Определенные позитивные изменения в формировании экологической политики и желание присоединиться к Киотскому протоколу с 2005 г. наблюдается в Республике Беларусь.

На государственном уровне в Российской Федерации за 2008 – 2009 гг. неоднократно в выступлениях Президента была озвучена национальная стратегия развития России на ближайшие годы, в том числе в экологии [4, с. 125]. При этом не всегда подобные высказывания основывались на мнении российских ученых. По оценке Д.А. Медведева, «общая задача – задача власти, задача гражданского общества и задача бизнеса, – продолжить работу по оздоровлению нашей окружающей среды ... создавать новые производства, совершенствовать системы очистки, снижать выбросы. То есть вся эта работа должна продолжаться нон-стоп, независимо ни от каких внешних или внутренних причин» [2, с. 36].

На Конференции ООН по климату, прошедшей в декабре 2009 г., были обозначены социально-экономические задачи, стоящие перед Россией в ближайшие десять лет. «Рос-

сия будет стремиться сократить рост эмиссии парниковых газов к 2020 г. на 25% по сравнению с уровнем 1990 г., сократив снижение выбросов к 2020 г. более чем на 30 млрд тонн. Одним из направлений достижения этой цели должно стать снижение доли газа в потреблении первичных топливно-энергетических ресурсов. Рост цен на газ на внутреннем рынке приведет к 2030 г., с одной стороны, к снижению доли газа в потреблении первичных топливно-энергетических ресурсов до 46–47%, а с другой – к более активному его использованию. Кроме того, принято решение о поэтапном увеличении в энергобалансе доли возобновляемых источников энергии до уровня 1,5% в 2010 г., 2,5% – в 2015 г., 4,5% – к 2020 г. Снижение выбросов парниковых газов в электроэнергетике будет осуществляться за счет увеличения доли атомной энергии в энергобалансе. Доля электроэнергии, производимой на атомных станциях России, увеличится к 2030 г. на 25% [8]. 15 апреля РФ представила мировому сообществу данные о выбросах парниковых газов в стране с 1990 по 2007 гг. Согласно представленным данным, «рост выбросов продолжался, но составлял примерно около 1% в год. Кроме того, впервые в нашей стране было подсчитано поглощение CO₂ лесами, не входившими в Лесной фонд РФ (земли сельскохозяйственного назначения). Например, в 2007 г. этот показатель составил примерно 1,2 млрд т/г. Это больше, чем все выбросы парниковых газов за год в Германии» [7].

В начале 2008 г. Региональное партнерство по возобновляемой энергии и энергоэффективности и Российский региональный экологический центр выпустили «Руководство по реализации бизнес-проектов в сфере энергоэффективности в России через механизмы Киотского протокола». В Руководстве представлены практические возможности, предоставляемые российскому бизнесу, изложена подробная схема прохождения проектного цикла, представлены примеры уже реализуемых российских проектов. В результате проделанной работы, в рейтинге стран, принимающих проекты совместного осуществления, подготовленном аналитической компанией «Pointcarbon» в январе 2009 года, Россия сохранила четвертое место (как и в 2008 г., тогда как летом 2007 г. она занимала девятую позицию).

Согласно Международной программе «Леса Киото», Правительство России до 2010 г. выделило 1,5 млрд рублей из Федерального бюджета на создание в субъектах Российской Федерации лесных плантаций во исполнение Киотского протокола. Наиболее активно «леса Киото» сажали в Нижегородской, Саратовской, Ульяновской областях.

В будущем России необходимо принимать дальнейшие меры по повыше-

нию энергоэффективности и развитию инновационной, низкоуглеродной экономики, что должно привести к снижению объемов выбросов парниковых газов. Вместе с тем последствия климатических изменений ощущаются уже сейчас, а в будущем будут только усиливаться, поэтому уже сегодня необходимо приспосабливаться и минимизировать негативные воздействия одних и максимально использовать выгоду от других. Поэтому еще одним приоритетным направлением деятельности для России должна стать разработка и последующее внедрение соответствующих адаптационных мер в экономике, чтобы снизить негативные воздействия климатических изменений [3, с. 143].

Проведенный анализ основополагающих международных документов области экологической политики и их реализацию на уровне государств Евросоюза и Российской Федерации позволяет сделать определенные выводы. Сегодня вряд ли следует говорить о сформированной и эффективной экологической политике в ее современном понимании на национальном и международном уровнях. При этом дальнейший экономический рост и политическое развитие современных государств невозможно осуществить без увеличения потребления природных ресурсов и дальнейшего развития промышленного производства. В этих условиях деятельность политических элит международных организаций и национальных государств сводится большей частью к закреплению сложившейся ситуации, а задача формирования эффективной экологической политики все более приобретает симулятивный характер.

Список литературы

1. Глобальная экологическая перспектива– 2000. – М., 1999.
2. Здоровец Я.И. Глобальное измерение климата: угрозы и меры противодействия // Аналитический вестник. – 2009. – № 7.
3. Матвеева Е.В. Межуровневые взаимодействия в общественной, государственной и мировой экологической политике: дис. ... д-ра полит. наук. – Саратов, 2012.
4. Матвеева Е.В. Проблемы экологической модернизации в политике российского государства // Исторические, философские, политические и юридические науки, культурология и искусствоведение. Вопросы теории и практики. – №2. Ч. II. – 2012. С. 124-126.
5. Озеров Е. Поможет ли кризис оздоровить планету // Вся Европа. Ru. –2010. – № 6.
6. Парниковые газы – глобальный экологический ресурс: справочное пособие / В.Х. Бердин, И.Г. Грицевич, А.О. Кокорин, Ю.Н. Федоров. – М., 2004.
7. 15 апреля РФ представила мировому сообществу детальные данные о выбросах парниковых газов в стране с 1990 по 2007 гг. // Информационный дайджест «Ноосферогенез» (на пути к устойчивому развитию человечества). – 2009. – № 8.
8. Снижать выброс парниковых газов Россия будет за счет сокращения доли потребления газа [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.lenizdat.ru> (дата обращения: 5.09.2012).
9. Чуркин Н.П. Международное сотрудничество в сфере обеспечения экологической безопасности: проблемы и пути решения // Аналитический вестник. – 2009. – № 17.