Рае Квон Чунг

первый посол Республики Корея
по вопросам изменения климата

Решающие моменты климатической дипломатии:

от Монреальского протокола
до Парижского соглашения

Стратегия декарбонизированного будущего

ЦЕНТР МЕЖДУНАРОДНЫХ
И СРАВНИТЕЛЬНО-ПРАВОВЫХ
ИССЛЕДОВАНИЙ

Рае Квон Чунг

РЕШАЮЩИЕ МОМЕНТЫ КЛИМАТИЧЕСКОЙ ДИПЛОМАТИИ:

ОТ МОНРЕАЛЬСКОГО ПРОТОКОЛА ДО ПАРИЖСКОГО СОГЛАШЕНИЯ

Москва
2026

УДК 327.82:551.5
ББК 66.49+26.237
Ч-91

Электронная версия

Чунг, Рае Квон.

Ч-91 Решающие моменты климатической дипломатии: от Монреальского протокола до Парижского соглашения / Рае Квон Чунг ; пер. с кор. Стефаненко О.В. — Москва : Центр международных и сравнительно-правовых исследований, 2026. — xviii, 269 с. https://doi.org/10.65556/PJGH1058

ISBN 978-5-6030122-2-3.

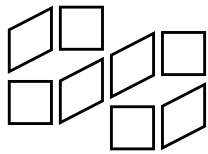
Книга корейского дипломата Рае Квон Чунга посвящена ключевым этапам формирования международной климатической дипломатии и многолетним переговорам по вопросам изменения климата. Автор, непосредственно участвовавший в международных экологических переговорах, рассказывает о становлении глобального климатического режима, противоречиях между развитыми и развивающимися государствами и поиске дипломатических решений в переломные моменты переговорного процесса.

УДК 327.82:551.5
ББК 66.49+26.237

Все права защищены. Никакая часть данной книги не может быть воспроизведена в какой бы то ни было форме без письменного разрешения владельцев авторских прав.

© Julpan Publishing, 2022
© Центр международных и сравнительно-правовых исследований, перевод и издание на русском языке, 2026

ISBN 978-5-6030122-2-3



ЦЕНТР МЕЖДУНАРОДНЫХ
И СРАВНИТЕЛЬНО-ПРАВОВЫХ
ИССЛЕДОВАНИЙ



Рае Квон Чунг

Рае Квон Чунг был первым в Корее послом по вопросам изменения климата. Он представлял позицию Республики Корея, находясь на передовой глобальной экологической дипломатии страны, а также занимал должности главного советника Генерального секретаря ООН Пан Ги Муна по вопросам изменения климата и директора Отдела окружающей среды и развития ЭСКАТО. Именно посол Чунг развивал новую парадигму «зелёного» роста — концепцию преобразования климатического кризиса в экономический рост и создание рабочих мест.

Как ведущий автор специального доклада «Методологические и технологические вопросы передачи технологий», представленного в 2000 году Межправительственной группой экспертов по изменению климата, он получил персональный экземпляр Нобелевской премии мира, присуждённой МГЭИК в 2007 году. А в знак признания его вклада в «зелёный» рост и деятельность по борьбе с изменением климата Рае Квон Чунг был удостоен звания почётного доктора МГУ имени М. В. Ломоносова и Московского энергетического института, а также звания почётного профессора РАНХиГС при Президенте Российской Федерации.

Он был членом Национального совета Кореи по климату и окружающей среде для решения проблемы мелкодисперсной пыли, советником председателя Группы по водным ресурсам и стихийным бедствиям ООН, председателем консультативного совета Ассоциации экологических организаций Казахстана и приглашённым профессором Университета Инчхона, занимал ряд других должностей. В настоящее время Чунг — член совета Фонда Пан Ги Муна за лучшее будущее и председатель Международного комитета по присуждению Российской глобальной энергетической премии «Глобальная энергия». В качестве почётного профессора Южно-Казахстанского университета он основал Центр новой климатической экономики и Центр новых климатических инноваций в Ташкентском государственном экономическом университете.

Он и сейчас продвигает концепцию «новой климатической экономики» как основы парадигмы «зелёного» роста и подхода «снизу вверх», который предоставляет потребителям возможность выбирать безуглеродную энергию и продукцию путём дифференциации цен между экологически чистыми товарами и их углеродными аналогами. В качестве социальных инструментов продвижения подхода «снизу вверх» он в настоящее время пропагандирует концепцию «Начни с себя» с главной идеей «Я должен первым внести свой вклад в решение проблемы изменения климата», а также «Личный определяемый вклад» в качестве дополнения к «Определяемому на национальном уровне вкладу».

Рае Квон Чунг окончил факультет экономики Университета Сонгюнгван (Республика Корея) и получил степень магистра в области дипломатии в Джорджтаунском университете (США).

Предисловие научного редактора к русскому изданию

За несколько десятилетий международная экологическая дипломатия прошла путь от достаточно узкой области межгосударственного сотрудничества до одного из значимых направлений мировой политики. Монреальский протокол, Саммит Земли, Парижское соглашение стали вехами этого пути. За формулировками принятых документов стояли годы переговоров и столкновения представлений о справедливости, ответственности, национальных интересах и пределах возможного компромисса.

Книга Рае Квон Чунга* позволяет увидеть эту историю изнутри — глазами дипломата и мыслителя, который на протяжении десятилетий был непосредственным участником многих из описываемых процессов. Перед нами не столько последовательная история международных переговоров или академическое исследование, сколько рассказ о том, как за официальными решениями и выверенными юридическими формулировками происходил поиск компромиссов, сталкивались позиции государств и, порой, усилия отдельных людей могли повлиять на исход переговоров.

Из этих историй постепенно складывается и портрет самого автора. Пожалуй, одна из наиболее ярких его черт — настойчивость. Чунгу неоднократно приходилось действовать в ситуациях, когда первоначальная идея не встречала поддержки или предложенное решение оказывалось неприемлемым для других участников переговоров. Но неудача редко означала для него отказ от самой цели. Если к ней нельзя было подойти с одной стороны, следовало искать другой путь: менять аргументацию, предлагать иной механизм, создавать новую коалицию или переводить дискуссию в другую переговорную плоскость. Столкнувшись с ограничениями действующей системы, он задаётся вопросом, какую новую конструкцию можно предложить взамен. За этой настойчивостью просматривается не только профессиональная техника переговорщика, но и определённая система ценностей: вера в возможность международного сотрудничества, в необходимость поиска справедливого баланса интересов и в способность дипломатии находить решения даже там, где исходные позиции сторон кажутся несовместимыми.

---

* Имя автора — 정내권 — известно российским специалистам как Рае Квон Чунг; этот вариант написания использован в книге (с согласия автора). — *Примеч. ред.*

Особую ценность книге придаёт положение, из которого автор наблюдает международные переговоры. Республика Корея долгое время находилась между двумя традиционными полюсами климатической дипломатии. Стремительное экономическое развитие и вступление в Организацию экономического сотрудничества и развития (ОЭСР) всё настойчивее ставили перед ней вопрос об ответственности, сопоставимой с ответственностью развитых государств. В то же время исторически и юридически в контексте Рамочной конвенции ООН об изменении климата (РКИК ООН) Корея не относилась к странам, включённым в Приложение I. Значительная часть рассказанных в книге историй — это одновременно история поиска Кореей собственного места в меняющейся архитектуре международной климатической политики.

Именно эта сторона корейского опыта может представлять особый интерес для российского читателя. Россия и Республика Корея занимают разные позиции во многих аспектах международной климатической политики, и проводить между ними прямые параллели было бы неверно. Однако Россия также не вполне укладывается в классическую дихотомию «развитые — развивающиеся страны»: являясь Стороной Приложения I РКИК ООН, она имеет экономическую структуру, историческую траекторию и набор национальных интересов, отличающих её от многих государств традиционно понимаемого «развитого мира». Ещё более актуален этот опыт для государств, которые сегодня ищут своё место между сложившимися переговорными группами и категориями, сформированными более тридцати лет назад.

В этом смысле корейский опыт интересен не как готовая модель, которую можно перенести на другие условия, а как пример поиска своего места. Он показывает, что промежуточное положение становится не только источником ограничений, но и пространством для дипломатического манёвра, выдвижения собственных инициатив и поиска решений, способных соединять интересы разных групп государств. Для стран, которые не отождествляют свою позицию ни с одной из сложившихся групп, этот опыт, возможно, сегодня не менее актуален.

Разумеется, в книге представлен личный взгляд автора. Оценки отдельных событий, государств и участников переговоров отражают его собственный опыт, и именно эта субъективность непосредственного участника во многом и составляет ценность воспоминаний: она позволяет увидеть то, что обычно остаётся за пределами текстов решений и официальных докладов.

Сегодня многие вопросы, проходящие через всю книгу, всё ещё звучат актуально: кто несёт основное бремя действий по борьбе с измене-

нием климата, как учитывать историческую ответственность и различия в возможностях государств, кто должен оплачивать энергетический переход, как обеспечить доступ к технологиям и где проходит граница между международными обязательствами и национальными интересами. История климатической дипломатии показывает, что окончательных ответов на многие из них пока не найдено. Но опыт профессора Рае Квон Чунга напоминает и о другом: отсутствие готового решения — ещё не основание прекращать его поиск.

Александра Хлебнова, директор направления «Климат и экология» ЦМСПИ

Приветственное слово партнёра русского издания

Большая честь представить российскому читателю книгу об основных вехах формирования современной климатической политики. Её автор — профессор Рае Квон Чунг, мой друг, выдающийся экономист и один из наиболее заметных участников международной климатической дипломатии.

Российское издание выходит весьма своевременно. Россия, как и Корея в период, который описывает профессор, ищет собственную траекторию в меняющейся системе международных правил. Что мы можем почерпнуть из корейского опыта? Подходы к государственной политике на климатическом треке. Их нужно формировать с учётом структуры экономики, доступности технологий и, конечно, национальных целей развития. Это, пожалуй, ключевая мысль.

Через описание нескольких поворотных моментов в переговорном процессе по климату автор показывает, как идеи становятся предметом дискуссий, затем правилами игры и, наконец, драйверами изменений, формирующими экономический и политический контекст.

Помимо увлекательного изложения истории переговорного процесса, профессор Чунг делится с нами и глубоким пониманием балансирующих факторов. Это, прежде всего, сопоставление интересов развивающихся и развитых стран и соотнесение охватов выбросов по производству и потреблению.

Ну и конечно, красной нитью сквозь повествование проходит концепция «зелёного» роста, одним из основоположников которой является сам автор. Ключевая идея концепции состоит в том, что экологические требования не являются барьером для развития. Напротив, ресурсная и энергетическая эффективность — новые источники роста. Что способствует «зелёному» росту? Автор подробно останавливается на определяющих факторах. Это преодоление барьеров на пути к трансферу технологий, фискальные стимулы и культура потребления.

Наиболее ценной, по моему мнению, является способность профессора Чунга представить системный взгляд на сложные глобальные процессы, увязать политику, экологию и потребительские предпочтения.

В этом и состоит значимость книги. Она рассматривает климатическую политику как часть единой системы экономических и технологических решений. Для нашей страны такой взгляд сейчас особенно актуален.

Екатерина Салугина-Сороковая,
первый вице-президент, Газпромбанк

Отзывы о книге

«Автор книги — выдающийся дипломат. Именно он накануне Копенгагенской климатической конференции 2009 года — поворотного момента в переговорах по изменению климата, — в условиях сильного давления на нашу страну с требованием принять обязательства развитых государств, предложил оригинальную идею “Международного реестра сокращения выбросов парниковых газов”. И тем укрепил позиции нашей страны в дипломатических переговорах. Он утверждал, что концепция “зелёного” роста — решение проблемы изменения климата и новая парадигма развития. Благодаря его усилиям, эта концепция вошла в глобальную повестку. В этой книге тщательно систематизированы опыт автора и его видение декарбонизации, которые были сформированы в результате многолетних усилий по преодолению климатического кризиса. Хочется надеяться, что она окажется полезной при разработке стратегии “углеродной нейтральности к 2050 году” в нашей стране».

Хан Сын Су, бывший премьер-министр Республики Корея, председатель 56-й сессии Генеральной Ассамблеи ООН

«Посол Рае Квон Чунг — свидетель становления экологической дипломатии Республики Корея. Предлагаемая им стратегия низкоуглеродного развития содержит ценное видение и мудрость, необходимые для достижения устойчивого развития и построения безуглеродного будущего, к которому мы стремимся».

Пан Ги Мун, бывший Генеральный секретарь ООН

«Скажу без колебаний, что посол Рае Квон Чунг является лучшим в Корее дипломатом в сфере глобальной экологической политики. Теоретик устойчивого развития, разработчик климатической политики и архитектор будущего углеродно-нейтральной Республики Корея. Рекомендую эту книгу всем, кто задумывается о стратегиях низкоуглеродного развития».

Ким Джин Хён, тринадцатый министр науки и технологий Республики Корея, ректор Сеульского городского университета

«Опыт посла Рае Квон Чунга, который с ранних лет на передовой экологической дипломатии представлял Корею и вёл напряжённую борьбу, составляет ценное достояние Республики Корея в деле борьбы с климатическим кризисом».

Ли Буён, председатель Фонда практики свободной прессы, почётный председатель Мемориального общества Чан Чжун Ха

«Если бы не посол Рае Квон Чунг, около 40 активистов НПО не смогли бы присоединиться к Конференции ООН по окружающей среде и развитию в Рио-де-Жанейро в 1992 году. Участие в этой конференции открыло путь к международной солидарности. Рекомендую книгу, в которой отражены 30 лет его самоотверженной работы по решению климатических и экологических проблем».

Чхве Ёль, председатель Корейского зелёного фонда

«Концепция устойчивого рынка с оплатой углеродной цены, продвигаемая послом Рае Квон Чунгом, представляет собой новую глобальную экологическую парадигму, позволяющую совместить решение климатического кризиса и экономический рост. Это то видение, к которому мы должны стремиться. Рекомендую эту книгу экономистам и предпринимателям, разрабатывающим стратегии реализации Целей устойчивого развития (ЦУР)».

Мун Гук Хён, председатель Института новой парадигмы

«В 2021 году правительство Вьетнама приняло вторую стратегию “зелёного” роста на ближайшее десятилетие, а правительство Японии представило такую стратегию для достижения углеродной нейтральности. Северная Корея включила в национальный доклад по целям устойчивого развития планы по разработке стратегии “зелёного” роста и представила его в ООН. Кроме того, многие страны принимают концепцию “зелёного” роста как стратегию, сочетающую охрану окружающей среды и экономическое развитие, а также как средство реагирования на изменение климата.

Однако в 2005 году, когда директор Департамента окружающей среды и развития ЭСКАТО Рае Квон Чунг на Пятой министерской конференции по окружающей среде и развитию Азиатско-Тихоокеанского региона представил концепцию “зелёного” роста как конкретный инструмент устойчивого развития, немало представителей государств были настроены скептически. Мышление традиционных экологов, экономистов и государственных служащих было сковано представлением о противоположности “экологии” и “роста”. Для преодоления этого противоречия Рае Квон Чунг предложил конкретную модель “зелёного” роста через повышение экологической эффективности экономической системы и с энтузиазмом убеждал делегации стран-членов. До этого ему пришлось преодолеть ещё одно препятствие — разъяснить новую концепцию сотрудникам внутри организации, для которых она также была непривычной. Однако его чёткая логика позволила превратить “зелёный” рост в ключевую повестку регионального сотрудничества ЭСКАТО.

Для подготовки опубликованной в 2012 году Дорожной карты низкоуглеродного “зелёного” роста для Азиатско-Тихоокеанского региона Рае Квон Чунг предложил ключевые инструменты, в их числе — качественный рост экономики, экологическая налоговая реформа и создание экологически эффективной инфраструктуры. Он также привлёк широкий круг экспертов для разработки конкретных механизмов реализации и подкрепил их предложения примерами из практики. Рае Квон Чунг успешно сыграл ведущую роль в работе ООН по формированию новых концепций, внедрению их в международную повестку и содействию странам в принятии таких концепций в качестве инструментов государственной политики».

Нам Сан Мин, директор Департамента
окружающей среды и развития ЭСКАТО

«В конце 2007 года, после сдачи экзамена на государственную юридическую службу и перед поступлением в Институт судебной подготовки, мне довелось на неделю поехать на конференцию по климату ООН на Бали (Индонезия). В последний день, ближе к вечеру, я участвовал в небольшом мероприятии, и под

конец с задних рядов раздался громкий вопрос. Обычно азиаты в таких ситуациях не задают вопросов и ведут себя сдержанно, но этот человек явно выделялся. За несколько лет до этого, работая над магистерской диссертацией по климатической политике Республики Корея, я неоднократно встречал имя посла Рае Квон Чунга и уже имел о нём некоторое представление. И вдруг, присмотревшись, я понял, что это он и есть. Я сразу подошёл поздороваться, и он тепло поприветствовал нас, двух будущих стажёров судебной системы, приехавших на Бали за свой счёт.

С этого началось наше знакомство. В декабре 2009 года я принял участие в Копенгагенской климатической конференции ООН, где смог увидеть, как на самом деле проходят международные переговоры по климату. В то время посол, имея весьма ограниченные ресурсы, прилагал огромные усилия, чтобы включить позицию страны в повестку переговоров и добиться для Кореи роли лидера. Из-за значимости в переговорном процессе нашего государства многие представители НПО из США и Европы стремились встретиться с ним, и он часто привлекал меня к этим обсуждениям. Так я познакомился с деятельностью западных НПО и в итоге сам принял участие в их создании. Более того, посол дал мне возможность своими глазами увидеть, как лидеры ведущих стран собираются в небольших залах для обсуждения вопросов изменения климата, и этот опыт стал одним из самых ценных в моей жизни.

Таким образом, посол Рае Квон Чунг сыграл решающую роль в ключевые моменты моей карьеры в области изменения климата. Я действительно благодарен ему за открытость, за внимание к стремлениям и вопросам молодого поколения и, конечно, за предоставленные возможности. Надеюсь, что эта книга станет источником вдохновения для молодых специалистов, заинтересованных в решении климатических проблем, и послужит для них примером».

Ким Чжу Чжин, генеральный директор
Solutions for Our Climate

Оглавление

Предисловие научного редактора к русскому изданию vi
Приветственное слово партнёра русского издания..... ix
Отзывы о книге x

Предисловие
Моя битва на переговорах по климату: дипломатия окружающей среды в эпоху потрясений 1

Часть 1
Республика Корея между развитыми и развивающимися странами 27

1. Мечты о передаче экологических технологий для планеты: положение об обязательном получении лицензии 28

   Переговоры 1 Июнь 1992 года, Рио-де-Жанейро, Бразилия, зал пленарных заседаний Конференции ООН по окружающей среде и развитию. «Саммит Земли»..... 28

2. Повестка дня для будущего Земли: передача технологий, находящихся в государственной собственности. Нобелевская премия мира для МГЭИК и для меня 40

   Переговоры 2 Март 1992 года, Нью-Йорк, США, штаб-квартира ООН. Четвёртая сессия Подготовительного комитета Конференции ООН по окружающей среде и развитию..... 40

3. Баталии вокруг бремени обязательств Кореи как развитой страны: «Нападение на Пёрл-Харбор» со стороны Японии и гнев Сингапура..... 50

   Переговоры 3 26 августа 2008 года, Аккра, Гана, зал заседаний переговоров по изменению климата..... 50

За кулисами дипломатии ①
«Список» или «действие»: вопрос включения в Приложение I — перечень развитых стран 62

4. Проблема принятия обязательств развитых стран и международный реестр действий по сокращению выбросов: наше предложение по сокращению выбросов парниковых газов 67

Переговоры 4 27 апреля 2009 года, Вашингтон, округ Колумбия, США, конференц-зал Государственного департамента. Церемония открытия Форума крупнейших экономик по энергетике и изменению климата..... 67

5. Климатическое сражение: молчание труднее слов. Как Корея устояла под давлением США 79

Переговоры 5 21–22 июня 2008 года, Сеул, Республика Корея, конференц-зал отеля The Shilla Seoul. Встреча основных экономик..... 79

6. Штраф для одной из беднейших стран мира — Сомали? Юридическая обязательность целевых показателей сокращения выбросов в развивающихся странах и недовольство в зале заседаний..... 86

Переговоры 6 Октябрь 1999 года, Бонн, Германия. Пятая Конференция Сторон Рамочной конвенции ООН об изменении климата 86

За кулисами дипломатии ②
Политика формирования переговорной группы: наша собственная климатическая переговорная группа EIG 95

Часть 2
Предложенное нами будущее.....101

7. Позволение развивающимся странам взять на себя инициативу в сокращении выбросов парниковых газов: крупное столкновение вокруг проектов по выпуску углеродных единиц, инициируемых развивающимися странами 102

Переговоры 7 Декабрь 2000 года, Гаага, Нидерланды, зал заседаний Шестой сессии Конференции Сторон Рамочной конвенции ООН об изменении климата..... 102

8. Убеждение в необходимости регионального сотрудничества: официальное межправительственное сотрудничество, создание Субрегиональной программы Северо-Восточной Азии по сотрудничеству в области охраны окружающей среды 119

Переговоры 8 7 февраля 1993 года, район Согондон, Сеул, Республика Корея, конференц-зал отеля Lotte. Подготовительное совещание по созданию Субрегиональной программы Северо-Восточной Азии по сотрудничеству в области охраны окружающей среды..... 119

9. Зарождение «мягкой силы» Республики Корея, «зелёный» рост: новая возможность для глобальной защиты окружающей среды и экономического развития....130

Переговоры 9 Март 2005 года, Сеул, Республика Корея, конференц-зал отеля Lotte. Пятая Конференция министров по окружающей среде и развитию.

Сентябрь 2010 года, Астана, Казахстан. Шестая Конференция министров по окружающей среде и развитию.

Ноябрь 2010 года, Канкун, Мексика. Шестнадцатая Конференция по изменению климата..... 130

10. Альтернативы, найденные в традиционной культуре и образе жизни: решение проблемы современного чрезмерного потребления 151

Переговоры 10 10 октября 1992 года, Париж, Франция, зал заседаний Комитета ОЭСР по экологической политике 151

За кулисами дипломатии ③
Кто же безбилетник? Развитые и развивающиеся страны перекладывают вину друг на друга 158

Часть 3
Решающие моменты формирования международного климатического режима 163

11. Незавершённое Копенгагенское соглашение: провал обязательного климатического режима 164

Эпизод 1 Декабрь 2009 года, зал заседаний Конференции ООН по изменению климата в Копенгагене 164

12. Парижское климатическое соглашение — последний бастион, способный остановить климатический кризис: растущая потребность в политической воле со стороны государств.....175

Эпизод 2 Декабрь 2015 года, Парижская конференция по климатическим переговорам..... 175

За кулисами дипломатии ④
Поле битвы без огня: конференц-зал штаб-квартиры ООН. Столкновение между Республикой Корея и Японией вокруг названия «Восточное море».....187

Часть 4
Новая глобальная экологическая парадигма: от декарбонизации к устойчивой модели развития, основанной на взаимосвязи экономики, общества и окружающей среды.....207

13. От «свободного рынка» к «устойчивому»: экономика «зелёного» и инклюзивного роста 208

14. «Климатическая» экономика, а не экономика изменения климата: освобождение от маркетинга, основанного на страхе перед экономикой 217

15. Отражение стоимости выбросов углерода в рыночных ценах: углеродный налог, экологическая налоговая реформа и потенциальные цены на углерод.....227

Изучение глобальной окружающей среды
Цели устойчивого развития: баланс между экономическим развитием, охраной окружающей среды и социальным развитием 237

16. Создание декарбонизированной инфраструктуры будущего: экологически чистый транспорт, рекуперация энергии из отходов и суперсеть.....242

17. Стратегия развития Южной Кореи на будущее: построение устойчивой модели развития, выходящей за рамки декарбонизации 252

Размышления и благодарность по случаю 30-летия глобальной экологической дипломатии.....263

Предисловие

Моя битва на переговорах по климату: дипломатия окружающей среды в эпоху потрясений

Появление озоновой дыры

«Экологическая дипломатия — дипломатия будущего».

Эту фразу в конце 1980-х годов произнёс Клаус Тёпфер, занимавший пост министра охраны окружающей среды, охраны природы и ядерной безопасности в правительстве канцлера Германии Гельмута Коля. Сейчас она так актуальна, словно сказана о нынешнем климатическом кризисе. Тёпфер долгое время оставался одним из ведущих международных деятелей, занимавшихся проблемами глобальной окружающей среды: с 1998 по 2006 год он был исполнительным директором Программы Организации Объединённых Наций по окружающей среде (ЮНЕП).

Традиционная дипломатия в основном строится на конкуренции между государствами за ограниченные территории, ресурсы и рынки. В отличие от неё экологическая дипломатия — соперничество государств за распределение ограниченной экологической ёмкости планеты. Страны, исходя из собственных национальных интересов, вступают в коалиции и выходят из них (в особенности противостоят друг другу группы развитых и развивающихся стран), стремясь защитить свою экономику и промышленность и обеспечить возможности для развития.

Спустя несколько десятилетий после предсказания Клауса Тёпфера конкуренция между государствами за право использования ограниченной экологической ёмкости Земли и за распределение ответственности в таких сферах, как изменение климата, биоразнообразие, леса и водные ресурсы, стала новой повседневной реальностью — «новой нормой». Как и предсказывал Тёпфер, экологическая дипломатия стала важным направлением развития современной международной политики.

Экологическая дипломатия впервые начала обсуждаться в международном сообществе в 1980-е годы. Её отправной точкой стали Венская конвенция об охране озонового слоя, принятая в 1985 году в Вене (Австрия), и Монреальский протокол по веществам, разрушающим озоновый слой, утверждённый в 1987 году в Монреале (Канада).

Озон — это молекула, состоящая из трёх атомов кислорода (O_3). Около 90 % всего озона сосредоточено в стратосфере на высоте от 10 до 50 километров над поверхностью Земли, этот слой называется озоновым слоем. Озоновый слой поглощает большую часть вредного ультрафиолетового излучения, содержащегося в солнечном свете, тем самым защищая живые организмы на Земле. Эволюция и выживание наземных организмов (растений и животных) стали возможны благодаря озоновому слою.

Однако уже с 1970-х годов стало известно, что в озоновом слое образуется дыра. Западные учёные указали в качестве причины такого явления фреоновые газы — их официальное название хлорфторуглероды. Это бесцветные, без запаха и негорючие вещества. Благодаря своей химической стабильности они широко применялись как хладагенты в кондиционерах и холодильниках, в качестве очистителей для электронных компонентов и полупроводников, в виде вспенивающих агентов при производстве пенополистирола, а также использовались в аэрозольных распылителях. Так вещество, служившее для удобства человека, стало представлять угрозу самому существованию человечества.

Тщательное изучение влияния человеческой деятельности на озоновый слой привело к разработке Венской конвенции и Монреальского протокола — в качестве ответных мер на негативные последствия разрушения озонового слоя для здоровья человека и окружающей среды.

В марте 1985 года по инициативе Программы ООН по окружающей среде 122 государства мира подписали Венскую конвенцию. Она стала первой попыткой международного сообщества договориться о принятии практических мер по решению глобальной экологической проблемы разрушения озонового слоя.

Монреальский протокол как поворотный момент

Более важным документом для нас стал Монреальский протокол. Если Венская конвенция провозгласила принципы, имеющие декларативное значение, то Монреальский протокол содержит практические и конкретные меры. Это новаторское многостороннее природоохранное соглашение, регулирующее производство и потребление более чем 100 искусственных химических веществ, известных как «вещества, разрушающие озоновый слой».

Монреальский протокол, принятый 15 сентября 1987 года и вступивший в силу в январе 1989 года, стал также единственным договором ООН, который ратифицировали все страны мира, то есть все 198 государств — членов Организации Объединённых Наций[1].

Среди положений Монреальского протокола важнейшими являются следующие: для развитых стран — поэтапное сокращение использования фреоновых газов; для развивающихся стран — ограничение их потребления на уровне 0,3 кг на душу населения; а также применение торговых санкций в отношении государств, не присоединившихся к протоколу.

К сожалению, Республика Корея не участвовала в переговорах по выработке текста Монреальского протокола и присоединилась к нему лишь в феврале 1992 года, после того как ограничила потребление фреоновых газов до уровня не более 0,5 кг на душу населения.

---

[1] Официальное число государств — членов ООН составляет 193. Последним государством, вступившим в Организацию Объединённых Наций, стал Южный Судан — это произошло в 2011 году. По состоянию на май 2022 года число государств — членов ООН составило 193. Однако по данным Программы ООН по окружающей среде, число сторон Монреальского протокола — 198. Протокол включает эти 193 государства, а также ещё пять участников — Острова Кука, Европейский союз, Ватикан, Ниуэ и Палестину.

Для Кореи, неожиданно столкнувшейся с протоколом, «экологическая дипломатия» уже не была далёкой «дипломатией будущего». С вступлением Монреальского протокола в силу в январе 1989 года чрезвычайная ситуация возникла в полупроводниковой промышленности, использующей фреоновые газы при производстве бытовой техники (кондиционеров и холодильников), а также в автопроме, где кондиционер — необходимый элемент автомобиля. А при несоблюдении Монреальского протокола, регулирующего использование фреоновых газов, экспорт продукции, содержащей подобные газы или произведённой с их использованием, мог быть полностью запрещён.

В то время уровень потребления фреоновых газов в нашей стране превышал установленный Монреальским протоколом предельный показатель в 0,3 кг на душу населения и достигал 0,6 кг. Более того, из-за роста полупроводниковой промышленности резко увеличивалось использование фреоновых газов — они применялись как очистители при производстве полупроводников. Ситуация была настолько критической, что в случае невозможности использования фреоновых газов рост полупроводниковой промышленности мог бы немедленно остановиться.

На самом деле до того времени проблемы окружающей среды, например разрушение озонового слоя, воспринимались как задачи богатых стран, не имеющие прямого отношения к нам, и никто не проявлял особого интереса. Однако после вступления в силу Монреальского протокола проблема глобальной окружающей среды превратилась непосредственно в проблему промышленности, связанной с товарами, которые идут на экспорт.

Экологическая дипломатия как неотложная задача

В 1989 году Департамент международных экономических дел Министерства иностранных дел назначил меня ответственным за работу, связанную с Программой ООН по окружающей среде. Я начал изучать материалы по этой проблеме, и с сожалением увидел, сколько упущений в этом направлении.

Наиболее существенным из них было то, что мы оказались слишком нечувствительны к международным тенденциям в области глобальной окружающей среды. В середине 1980-х годов, когда международное сообщество только начинало искать пути регулирования использования фреоновых газов, мы не имели представления о международных тенденциях — и начали разрабатывать и производить фреоновые газы на основе собственных технологий. Более того, вместе с развитием полупроводниковой промышленности использование газов стремительно возросло.

Вторым поводом для сожаления стало то, что ни один представитель нашей страны не участвовал в переговорном процессе по подготовке Монреальского протокола. Поэтому у нас не было возможности отразить в нём свою позицию.

Разумеется, наша страна исправно получала приглашения на профильные экспертные совещания, проводившиеся с 1981 по 1987 год. Однако в то время у нас не было ни возможностей, ни ресурсов, чтобы участвовать в многочисленных экспертных встречах ООН, которые проходили буквально десятками ежедневно.

Всё наше участие, по имеющимся сведениям, ограничилось тем, что в сентябре 1987 года, на заключительном раунде переговоров по принятию Монреальского протокола, один сотрудник Управления по охране окружающей среды, как тогда назывался этот орган, посетил заседание в качестве наблюдателя. Причём его командировочные расходы были покрыты секретариатом Программы ООН по окружающей среде. Получается, ему оказали финансовую поддержку, которую предоставляли для участия в таких встречах наименее развитым среди развивающихся стран. И сегодня развитые страны нередко финансируют участие наименее обеспеченных государств в ключевых переговорах ООН по экологической тематике, побуждая их к диалогу. Однако это, скорее, не просто предоставление помощи, а попытка избежать ситуации, когда международные соглашения заключаются преимущественно развитыми странами в отсутствие большинства развивающихся государств. Такой подход мог бы

привести к отказу последних признавать эти договорённости. Факт, что в 1980-е годы Южная Корея, демонстрировавшая стремительный экономический рост, участвовала в конференциях за счёт средств для наименее развитых стран, сегодня выглядит почти невероятным.

Последствия того, что страна не смогла полноценно участвовать в международных переговорах по проблеме озонового слоя и отстоять свои позиции, оказались весьма серьёзными. Согласно Монреальскому протоколу развитые страны, уже обладавшие технологиями замены разрушающих озоновый слой веществ, таких как фреоны, не ограничиваются жёсткими квотами по потреблению на душу населения. Они должны лишь в течение десяти лет постепенно сократить их использование примерно вполовину. А для развивающихся стран был установлен жёсткий лимит — 0,3 кг фреонов на человека. Причём в отношении стран, нарушающих это ограничение, могли применяться торговые санкции. Между тем уже в 1989 году уровень потребления фреонов на душу населения в Республике Корея составлял около 0,6 кг, то есть почти вдвое выше допустимого уровня для развивающихся стран.

Ещё более поразительно то, что в 1986 году, когда обсуждались конкретные параметры протокола, показатель потребления в Корее составлял как раз 0,3 кг на человека. Именно этот уровень развитые страны и использовали в качестве ориентира при установлении лимита для всех развивающихся стран. Фактически это означало, что для Кореи дальнейший рост потребления оказался заранее невозможен. Трудно не задуматься о том, могло ли такое произойти, если бы наши представители принимали полноценное участие в переговорах.

Следующий вызывающий сожаление момент: развитые страны с 1950-х годов активно использовали фреоны в больших объёмах и тем самым внесли основной вклад в разрушение озонового слоя, однако практически не понесли ощутимых потерь. Корея же оказалась под серьёзными ограничениями. А ведь наша страна начала использовать фреоны лишь в 1970-х годах и

к 1989 году имела сравнительно небольшой суммарный объём потребления, а также показатель на душу населения в три–четыре раза ниже, чем у развитых стран.

Использование фреонов резко росло в развитых странах: примерно с 200 тысяч тонн в год в 1950-е годы до 600 тысяч тонн в 1960-е. С 1970-х до конца 1980-х годов ежегодное потребление составляло примерно от 1 до 1,3 миллиона тонн, а к 1990-м суммарное потребление достигло почти 20 миллионов тонн. В 1986 году, например, годовое потребление составляло около 160 тысяч тонн в Японии, 360 тысяч тонн в Европе и 500 тысяч тонн в США, при этом потребление на душу населения варьировалось от 1,3 до 2,1 кг. В Корее же использование фреонов началось вместе с распространением холодильников и кондиционеров, и в 1986 году объём составил около 9 тысяч тонн, что соответствовало лишь 0,28 кг на человека. Однако к 1990 году, по мере роста производства полупроводников (где фреоны применялись как очистители), а также расширения производства и экспорта бытовой техники, потребление превысило 20 тысяч тонн, а показатель на душу населения достиг 0,59 кг. При этом ожидалось, что с развитием полупроводниковой промышленности спрос на фреоны будет быстро расти.

Корея — единственная пострадавшая сторона

Монреальский протокол предусматривал жёсткие санкции, вплоть до торговых ограничений в отношении стран, нарушающих правила использования фреонов. И этот факт вызвал у меня замешательство. Ведь большинство международных соглашений распространяют своё действие только на подписавшие и ратифицировавшие их государства. Тогда как данный протокол допускал введение торговых санкций и против стран, которые не являются его участниками. Иными словами, даже отказ Республики Корея от присоединения к протоколу не позволил бы избежать санкций: развитые страны всё равно могли применять ограничения к нашему экспорту. В начале 1990-х годов, когда стремительно рос экспорт электроники, бытовой техники и автомобилей —

продукции, в производстве которой использовались фреоны или их компоненты, — такие меры могли подорвать саму основу нашей экспортной индустрии.

Меня угнетала очевидная несправедливость Монреальского протокола, ведь для развитых стран не устанавливались ограничения по потреблению на душу населения, а для развивающихся вводились жёсткие лимиты, да ещё и подкреплённые угрозой торговых санкций. Однако ответственность за то, что наша страна не участвовала в многолетних переговорах по выработке текста соглашения, лежала на нас самих. Поэтому, даже несмотря на неблагоприятные для нас положения, апеллировать было фактически не к кому.

Решающим обстоятельством стало то, что в подобной ситуации оказалась только одна страна в мире — Республика Корея. Большинство развивающихся государств на тот момент использовали фреоны в незначительных объёмах, эти страны не обладали технологиями их производства и не имели развитых экспортных отраслей, таких как полупроводники, кондиционеры или автомобили. В результате не нашлось ни одной страны ни среди развитых, ни среди развивающихся, которая могла бы разделить наши трудности и выступить с нами единым фронтом.

В этих условиях правительства развитых стран активно продвигали ужесточение ограничений для развивающихся государств на использование фреонов. При этом их собственные компании, уже обладавшие технологиями производства заменителей, отказывались предоставлять лицензии на использование альтернативных веществ и установили на них монопольную цену, доходившую до двадцатикратного уровня по сравнению с обычной стоимостью фреонов. Справедливой была критика развитых государств за то, что их правительства и корпорации используют проблему защиты озонового слоя — вопрос, от которого зависит выживание человечества, — для максимизации собственной прибыли.

Монреальский протокол, направленный на защиту озонового слоя, в целом считается одним из самых успешных междуна-

родных экологических соглашений. Однако именно он нанёс значительный удар по промышленности Республики Корея. Ни одно другое государство не испытало сопоставимых последствий для своей экономики и рынков, фактически пострадала только наша страна. Этот случай стал важным уроком, который позволил осознать место Кореи в глобальной повестке экологических проблем. Она оказалась между развитыми и развивающимися государствами, где необходимо самостоятельно определять свою позицию и отстаивать собственное мнение.

Ограничения на использование фреонов, введённые в рамках Монреальского протокола, наглядно показали, насколько сильно глобальные экологические вопросы могут влиять на национальную промышленность и экономику. Наблюдая, как внезапно введённые ограничения наносят удар по нашим отраслям, я был вынужден искать срочные решения и понял, что подобная ситуация больше никогда не должна повториться.

Первоочередная необходимость: устранение проблемы — с 0,3 до 0,5 кг

После того как Монреальский протокол вступил в силу в январе 1989 года, в наиболее затруднительном положении оказалось Министерство торговли и промышленности, отвечавшее за вопросы, связанные с фреонами. Оно, как и другие государственные ведомства и представители промышленности, ожидало, что Министерство иностранных дел найдёт решение через дипломатические переговоры. Я первым делом внимательно изучил текст протокола. Мне хотелось выяснить, существуют ли положения о передаче технологий производства заменителей фреонов развивающимся странам, и есть ли нормы, позволяющие Корее, которая уже превысила уровень 0,3 кг на душу населения, избежать торговых санкций.

Как и большинство международных экологических соглашений, Монреальский протокол в пункте 2 статьи 5 предусматривает передачу соответствующих технологий развивающимся странам. Но чтобы требовать передачи, необходимо было, во-первых,

ратифицировать протокол и стать его участником, а во-вторых, соответствовать критериям развивающейся страны — снизить потребление фреонов до уровня не более 0,3 кг на человека. На практике это было невозможно, ведь в 1989 году потребление в Корее уже достигало 0,6 кг на человека, и сократить его вдвое в кратчайшие сроки не представлялось реальным.

С нарастающим чувством безысходности я продолжал изучать текст — и обнаружил в пункте 2 статьи 10 положение, которое давало право не только государствам-участникам, но и странам, подписавшим протокол, требовать передачи технологий. То есть положение означало, что даже без ратификации можно было претендовать на получение технологий. Под «подписавшими странами» понимались государства, выразившие согласие с текстом соглашения и намерение присоединиться к нему в будущем. Обычно после окончательного согласования текста договор открывается для подписания на ограниченный срок. Монреальский протокол устанавливал даты с 16 сентября 1987 года по 15 сентября 1988 года.

Я обнаружил это положение лишь в сентябре 1989 года, то есть спустя год после окончания периода подписания. Положение было крайне трудным: подпиши мы протокол хоть на год раньше, было бы значительно проще. Ведь речь шла не о ратификации, а лишь о формальном выражении намерения присоединиться. И этого было бы достаточно, чтобы на правах подписавшей стороны требовать передачу технологий. А нынешнее положение дел было по-настоящему досадным.

Выход удалось найти в переходном положении, закреплённом в пункте 6 статьи 2 протокола. Согласно ему, за странами, у которых мощности по производству фреона были полностью введены в строй до 31 декабря 1990 года, будет признано право на потребление фреона на душу населения в объёме до 0,5 кг. В то время Корея была единственной развивающейся страной, производящей фреон по собственной технологии на химическом заводе в Ульсане. Оценивая ситуацию с помощью таких мер, как личное посещение химического завода в Ульсане, я добился при-

знания права на увеличение потребления фреона на душу населения до 0,5 кг путём переговоров с Секретариатом Монреальского протокола[2].

Параллельно вместе с Министерством промышленности и торговли я подготовил правовую базу. Она устанавливала внутреннее ограничение на уровне 0,5 кг — это позволило избежать немедленных торговых санкций. В январе 1991 года в Корее был принят и обнародован закон «О регулировании производства определённых веществ в целях защиты озонового слоя», который закрепил данный лимит. После этого, в феврале 1992 года, страна официально присоединилась к Монреальскому протоколу.

Злоупотребление патентными правами со стороны компаний развитых стран

Хотя после множества трудностей удалось избежать немедленных торговых санкций, Министерство промышленности и торговли пришло к выводу: без освоения технологий производства заменителей фреонов в будущем невозможно предотвратить ущерб для национальной промышленности. В связи с этим до 1995 года в разработку технологий было инвестировано около 10 миллиардов вон, а в Корейском институте науки и технологий (KIST) после трёх лет исследований с июля 1993 года началась разработка части заменителей на основе собственных технологий.

Однако, как только Республика Корея приступила к самостоятельной разработке, компании развитых стран не только отказались предоставлять лицензии на использование своих патентов, но и начали активно регистрировать свои технологические

[2] В то время я также рассматривал вариант подачи жалобы по данному вопросу в рамках Генерального соглашения по тарифам (ГАТТ) — как на несправедливые торговые санкции. Поскольку Монреальский протокол предусматривал санкции в отношении стран-неучастниц, я полагал, что это может нарушать нормы ГАТТ. Однако в критической ситуации у меня не было времени на затяжные процедуры урегулирования споров, предусмотренных ГАТТ, поэтому я был вынужден искать другое решение. ГАТТ в 1994 году было заменено ВТО.

патенты уже в самой Корее. Так они фактически блокировали развитие отечественных технологий. После принятия Монреальского протокола в сентябре 1987 года европейские и японские компании начали массовую регистрацию патентов, с трёх случаев в 1988 году до 38 в 1993-м и 97 случаев в 1996-м. Среди таких компаний были французская Atochem (37 патентов), американская DuPont (26), японские Daikin (9), Showa Denko (5), Asahi Glass (4), итальянская Ausimont (8), британская ICI (5), бельгийская Solvay (4). В то же время у корейских организаций к 1996 году насчитывалось всего 25 патентов. 21 патент был у KIST, 3 — у Hankook Shinhwa и 1 — у Ulsan Chemical.

Для корейских компаний это означало, что при разработке им приходилось обходить уже зарегистрированные патенты, что существенно усложняло и замедляло процесс. При этом компании развитых стран не ограничивались лишь сферой заменителей фреонов, это был один из распространённых видов ограничительной деловой практики. Её применяли для максимизации монопольной прибыли на рынках, где эти компании занимали доминирующее положение — они считали такое обычным, то есть «нормальным» ведением бизнеса.

Однако я был убеждён, что подобное злоупотребление не должно распространяться на технологии, имеющие критическое значение для защиты глобальной окружающей среды. Речь шла не только о прямом ущербе для нашей промышленности, но и о более серьёзной проблеме: такие практики становились весьма значительным препятствием для охраны озонового слоя. Глобальные природные ресурсы, такие как озоновый слой, не должны превращаться в инструмент извлечения прибыли без каких-либо ограничений для частных компаний.

Именно поэтому на переговорах Саммита Земли в Рио-де-Жанейро в 1992 году я выдвинул предложение об «обязательном получении лицензии». Я был твёрдо намерен добиться включения этой нормы в «Повестку дня на XXI век», несмотря на жёсткое сопротивление развитых стран. Сейчас можно сказать, что, если бы не злоупотребление патентными правами со сторо-

ны компаний развитых стран, Корея могла бы уже с 1989 года перейти на использование заменителей фреонов и раньше внести вклад в защиту озонового слоя. В итоге именно эта практика фактически вынудила нас продолжать использование фреонов ещё в течение нескольких лет, о чём нельзя не сожалеть.

Горький урок Монреальского протокола

Опыт Монреальского протокола стал болезненным уроком. Глобальные экологические проблемы — не «роскошь», доступная только богатым странам, а фактор, который способен напрямую поставить под угрозу ключевые отрасли экономики конкретного государства. Именно это осознание стало для меня отправной точкой для более внимательного отношения к международной экологической дипломатии.

Хотя в срочном порядке удалось избежать торговых санкций и преодолеть непосредственный кризис, анализ международной повестки показал, что проблема не ограничивается защитой озонового слоя. Международное сообщество готовилось к проведению в июне 1992 года Саммита Земли в Рио-де-Жанейро, где уже шли переговоры по проектам Рамочной конвенции ООН об изменении климата и Конвенции о биологическом разнообразии. Одновременно вокруг проекта «Повестка дня на XXI век», призванного стать своего рода глобальной экологической хартией нового столетия, разворачивалось острое противостояние между развитыми и развивающимися странами.

Для меня как сотрудника Министерства иностранных дел Республики Корея, отвечавшего за вопросы глобальной окружающей среды, задачи были очевидны — не допустить повторения ситуации, подобной Монреальскому протоколу, когда страна вынуждена платить высокую цену за недостаточную подготовку к переговорам. При этом анализ текущих переговорных тем показывал, что их характер значительно шире. Если, например, Конвенция о биологическом разнообразии сосредоточена на защите природных ресурсов, то переговоры по климату затрагива-

ли саму основу экономического развития, а именно использование энергии.

Регулирование фреонов касается лишь отдельных отраслей. А меры по сокращению выбросов парниковых газов, направленные на борьбу с изменением климата, неизбежно влияют не только на промышленность, но и на повседневную жизнь всего населения. Неподготовленность страны к климатическим переговорам, как это было в случае с Монреальским протоколом, имела бы несоизмеримо более серьёзные последствия.

Экологическая дипломатия Республики Корея: проблемы страны, застрявшей посередине

Могло создаться впечатление, будто я действовал в ущерб глобальной окружающей среде, стремился защитить лишь интересы нашей промышленности. Это не так: я ни в коем случае не игнорировал глобальные проблемы, но считал, что необходимо предотвратить ситуацию, когда с нами обходятся несправедливо.

Казалось, надвигающийся глобальный экологический порядок вот-вот нас поглотит. Чтобы этому противостоять, я решил, что в первую очередь необходимо создать в Министерстве иностранных дел отдел под названием «Наука и окружающая среда», отвечающий исключительно за глобальную экологическую дипломатию, и укрепить его кадровый состав. Я разработал план этого отдела, получил одобрение в министерстве, а затем лично взаимодействовал с сотрудниками Министерства государственного управления, отвечавшего тогда за структуру правительства, и Планового бюро экономики, отвечавшего за бюджет. Мне пришлось подробно описывать огромный ущерб, с которым столкнулась наша промышленность из-за Монреальского протокола, и подчёркивать срочность принятия мер.

Мои старания принесли плоды. Министерство по делам управления разрешило Министерству иностранных дел создать такой отдел и увеличить штатную численность точно в соответствии с моим предложением. Также по этому предложению Пла-

новое бюро экономики увеличило необходимый бюджет, включая командировочные расходы. Я очень благодарен тем сотрудникам министерства и бюро экономики, которые на такое пошли. Ведь добиться от центральных правительственных ведомств разрешения на создание отдела, утверждения бюджета и штата в точности по первоначальному предложению всегда чрезвычайно трудно, даже если переговоры ведутся на уровне министра. Такой результат оказался возможным только потому, что все переживали за наши национальные интересы как за собственные.

Я вызвался сам стать первым начальником образованного в феврале 1991 года отдела «Наука и окружающая среда». Может показаться, будто я усердно добивался создания места для себя, но на самом деле добровольцев, кроме меня, не было. В Министерстве иностранных дел на передовой всегда были те, кто занимался дипломатией с четырьмя ведущими державами, включая США, либо работал в сфере безопасности или торговли. Поэтому желающих идти в малоизвестную область экологической дипломатии не находилось. Более того, когда я сказал, что хочу добровольно возглавить экологический отдел, некоторые выражали опасения, что «дальше моя карьера в министерстве будет невозможна». Меня же сильно беспокоило одно: если никто не вызовется, то проблема для нашей страны в отношении Монреальского протокола может повториться. И я не обращал внимания на сомнения окружающих. По иронии судьбы, именно потому, что глобальные экологические проблемы не были популярным приоритетным направлением в министерстве, я получил широкую свободу действий — смог самостоятельно принимать решения и продвигать необходимые постановления.

Когда «аппаратное обеспечение» экологической дипломатии — отдел «Наука и окружающая среда» — было создано, настала очередь заполнить «программное обеспечение». Однако при формировании «программного обеспечения», то есть нашей позиции, я столкнулся с важной проблемой. Корея была новой индустриальной страной, находящейся между развитыми и развивающимися странами. Мы добились высоких темпов экономического роста, единственными из развивающихся стран вошли

в группу развитых государств и превратились из страны — получателя помощи в страну-донора. Такое наше положение создало значительные трудности в определении позиции страны по глобальным экологическим проблемам. С одной стороны, было обидно нести солидарную историческую ответственность за разрушение глобальной окружающей среды наравне с другими развитыми странами. А с другой — позиция развивающейся страны и безоговорочное уклонение от ответственности за глобальные экологические проблемы не соответствовали нашей национальной мощи и экономическому статусу.

Нам предстояло самостоятельно создать свою нишу — место между развитыми и развивающимися странами. Но было мало примеров, на которые мы могли бы опереться, и экспертов, способных эффективно проконсультировать. Точнее говоря, в нашей стране вообще не было юридических экспертов, которые бы хорошо разбирались в глобальных экологических нормативных актах и могли бы сопровождать делегацию на переговорах. Дело было не просто в отсутствии специалистов по международным экологическим соглашениям, почти никто ни в правительстве, ни в академических кругах, ни в гражданском обществе не знал о глобальном экологическом регулировании. Специалисты по внутренним экологическим проблемам, конечно, были в разных областях, но не было никого, кто занимался глобальными экологическими проблемами, такими как защита озонового слоя или изменение климата. И уж тем более не существовало профессионалов, хорошо разбирающихся в экологических переговорах ООН для решения глобальных проблем. Даже не нашлось людей, которые участвовали бы в этих заседаниях.

Я полагал, что Республика Корея, на собственном опыте пережившая разрушение окружающей среды в процессе быстрой индустриализации, способна проявить «мягкую силу», подчёркивая необходимость отказа от природоразрушительных методов развития. Тем самым мы могли бы внести вклад в достижение консенсуса как между развитыми, так и между развивающимися странами. С этой точки зрения я сформулировал «программное обеспечение», то есть нашу позицию, следующим образом:

«Мы не можем принять солидарное распределение исторической ответственности за разрушение глобальной окружающей среды в “прошлом”, как другие развитые страны, но в отношении ответственности за “будущее”, за сохранение глобальной окружающей среды мы активно участвуем на добровольной основе, соразмерно нашим экономическим возможностям.

Развитые страны чётко определяют свою историческую ответственность за “прошлое” и предоставляют финансовые средства и технологическую поддержку для участия развивающихся стран, а развивающиеся страны распределяют между собой “добровольную ответственность” за “будущее” в соответствии со “своими возможностями” и активно принимают модели развития, не наносящие ущерба глобальной окружающей среде.

В международных экологических соглашениях, таких как Рамочная конвенция ООН об изменении климата, которые явно прописывают юридические обязательства, основанные на исторической ответственности развитых стран, мы не можем принять включение в существующий список развитых стран. Иными словами, мы, не имеющие исторической ответственности, отвергаем обязательства развитых стран по выбросам углекислого газа в “прошлом”, но создаём отдельную добровольную основу и выстраиваем новый формат участия, который позволяет вносить добровольный вклад в отношении ответственности за “будущее”, соразмерно нашим экономическим возможностям».

После того как я таким образом систематизировал нашу позицию, возникло ощущение, что аппаратное и программное обеспечение экологической дипломатии в какой-то степени налажены. Я подготовил материалы под названиями «Глобальная экологическая дипломатия Республики Корея» и «Глобальные экологические проблемы и позиция Республики Корея», распространил их и так продвигал нашу позицию.

Спустя время многие люди спрашивали меня, как, будучи дипломатическим сотрудником, регулярно меняющим должно-

сти, я смог посвятить себя исключительно работе в области экологической дипломатии. Разумеется, меня тоже периодически переводили на другие должности, мои обязанности постоянно менялись. Несмотря на это, где бы ни находился и чем бы ни занимался, я не прекращал следить за тенденциями в глобальных экологических дискуссиях и при любой возможности старался работать на такой должности, которая позволяла бы мне заниматься экологической дипломатией. Именно потому, что экологическая дипломатия была непопулярным направлением в Министерстве иностранных дел, я мог без особых трудностей продолжать эту работу, стоило мне только изъявить желание. Это действительно было большой удачей. Некоторые люди с беспокойством поговаривали: сколько ни занимайся экологической работой, добиться можно максимум должности начальника отдела, а повышение выше вряд ли возможно. Но в итоге я дослужился до самых высоких позиций для карьерного государственного служащего — советника по экологическим вопросам, директора Департамента международной экономики и первого посла по вопросам изменения климата.

Начало полномасштабной глобальной экологической дипломатии: Саммит Земли в Рио

Поворотным моментом в глобальных экологических дискуссиях, а также в экологической дипломатии, стал Саммит Земли, состоявшийся в июне 1992 года в Рио-де-Жанейро (Бразилия). Это была беспрецедентная по масштабам встреча на высшем уровне, в которой приняли участие представители 185 стран и 114 руководителей государств. Цель Саммита — на пороге XXI века установить новый международный порядок, связанный с охраной окружающей среды.

Официальное название Саммита Земли в Рио — Конференция ООН по окружающей среде и развитию. Глобальная экологическая встреча на высшем уровне под эгидой ООН была организована через двадцать лет после первой Конференции ООН по

проблемам окружающей среды, прошедшей в 1972 году в Стокгольме (Швеция). В Рио-де-Жанейро был принят ряд важных документов: «Хартия Земли» для сохранения глобальной окружающей среды, «Повестка дня на XXI век» — всеобъемлющий план действий по охране окружающей среды на XXI век, а также Рамочная конвенция ООН об изменении климата, Конвенция о биологическом разнообразии, Конвенция ООН по борьбе с опустыниванием и Принципы лесоводства. Саммит Земли стал отправной точкой, ознаменовавшей начало полноценной глобальной экологической дипломатии. Именно на этом форуме состоятельность экологической дипломатии Республики Корея впервые подверглась испытанию.

После возвращения из командировки 22 августа 1992 года я опубликовал в газете Korea Herald авторскую статью по экологической дипломатии. Там я подчёркивал, что глобальные экологические проблемы напрямую связаны с нашей промышленностью, и утверждал, что необходимо активно на них реагировать. Принятые на встрече в Рио документы по устойчивому развитию, такие как Рамочная конвенция об изменении климата, Конвенция о биологическом разнообразии, и другим глобальным экологическим проблемам, остаются актуальными и по сей день. Через многочисленные встречи на высшем уровне, вплоть до Конференции по изменению климата в Глазго в 2021 году, велась напряжённая дипломатическая борьба в сфере охраны окружающей среды[3].

[3] Стокгольмская конференция ООН 1972 года стала первой международной конференцией по глобальной окружающей среде. Международное сообщество приняло Стокгольмскую декларацию по окружающей человека среде и согласовало 26 принципов гармонизации развития и окружающей среды. В 1982 году ООН приняла Всемирную хартию природы. Всемирная комиссия по окружающей среде и развитию, созданная в 1983 году Генеральной Ассамблеей ООН, в 1987 году в докладе «Our Common Future» («Наше общее будущее») предложила новую парадигму — «устойчивое развитие». После Конференции ООН по окружающей среде и развитию 1992 года в Рио-де-Жанейро прошли: пятилетняя юбилейная сессия (1997), десятилетняя (2002) и двадцатилетняя (2012). На ежегодной конференции по изменению климата разворачивается интенсивная борьба за сохранение ограниченных экологических возможностей Земли.

Суть глобальных экологических переговоров под эгидой ООН до сих пор сводится к противостоянию между развитыми и развивающимися странами по вопросам установления исторической ответственности развитых стран, а также объёмов финансовой и технологической поддержки участия развивающихся. В период Саммита Земли в Рио в 1992 году главной заботой развивающихся стран было получение финансовой помощи от развитых.

Однако я, как показал пример с фреонами, считал, что с точки зрения Республики Корея важнее доступ к экологическим технологиям. Результатом моих размышлений стали две идеи — «передача технологий, находящихся в общественном достоянии» (общественная собственность на технологии), и «обязательное получение лицензий». «Технологии, находящиеся в общественном достоянии», — это технологии, разработанные государственными исследовательскими институтами за счёт государственного бюджета, имеющими право предоставлять лицензии на их использование. «Обязательное получение лицензии» — ограничение прав патентообладателя и разрешение использовать патент для предотвращения злоупотребления патентными правами и обеспечения общественных интересов.

Несмотря на яростное противодействие со стороны США и других развитых стран, я добился включения в принятую на конференции «Повестку дня на XXI век» обоих предложений — и «передачу технологий, находящихся в государственной собственности», и «обязательное получение лицензии» (подробнее об этом см. две статьи в Части 1: «Мечты о передаче экологических технологий для планеты» и «Повестка дня для будущего Земли: передача технологий, находящихся в государственной собственности»).

Теперь, когда наша страна стала частью группы развитых стран и сама лидирует в разработке передовых технологий в различных областях, можно подумать, что «обязательное получение лицензии» противоречит нашим интересам. Однако передача технологий, о которой говорится в «Повестке дня на XXI век», подразумевает только технологии, связанные с защитой гло-

бальной окружающей среды, и не охватывает обычные промышленные технологии. Даже если отечественные компании разработают специальные технологии для защиты глобальной окружающей среды, но при этом будут злоупотреблять патентными правами ради чрезмерной монопольной прибыли, я считаю, что не следует оправдывать и защищать такие их стремления.

На самом деле на момент Саммита Земли в Рио я выступал вовсе не за конфискацию патентов, связанных с защитой глобальной окружающей среды, а за то, чтобы обеспечить право на использование технологий при условии адекватной компенсации в соответствии с международным правом. И даже включение таких положений в «Повестку дня на XXI век» не означало, что мы немедленно получим право на использование патентов на технологии замены фреонов. Тем не менее я верил, что ради защиты глобальной окружающей среды не должна повторяться несправедливая ситуация, подобная той, с которой мы столкнулись в случае с фреонами. Более того, я был убеждён: если это положение реализовать, оно возымеет эффект предотвращения «ограничительной деловой практики», когда некоторые монопольные компании злоупотребляют патентными правами.

В последнее время в связи с вакцинами от COVID-19 велись международные дискуссии, открывать ли патенты фармацевтических компаний-производителей, что как раз и является вопросом «обязательного получения лицензии». Такое «обязательное получение лицензии» в большинстве стран мира, включая США, и особенно в Европе, уже систематизировано в национальном законодательстве, которое позволяет применять обязательное лицензирование в общественных целях, таких как безопасность, здравоохранение и окружающая среда. Я всего лишь включил это в документ ООН.

Президент США Джо Байден поддержал открытие патентов на вакцины от COVID-19, а европейские страны, такие как Швейцария и Германия, заняли отрицательную позицию по этому вопросу. Некоторые аналитические данные показывают, что Европа, лидирующая в реагировании на изменение климата, встала

во главе «вакцинного эгоизма». Это вызвало недовольство развивающихся стран и даже, к большому сожалению, ухудшило переговорную атмосферу на Конференции по изменению климата в Глазго в ноябре 2021 года.

Углеродное противоборство: США против остального мира

Глобальная экологическая дипломатия, получившая полноценный старт на Саммите Земли в Рио в 1992 году, продолжила долгие и трудные переговоры по изменению климата. Этот дипломатический поход длился 20 лет — с первой встречи Конференции Сторон Рамочной конвенции ООН об изменении климата в марте 1995 года в Берлине (Германия) до принятия Парижского соглашения по климату в 2015 году. Конечно, и после Парижского соглашения переговоры по его реализации продолжаются, так что путь ещё не завершён.

Я уже говорил, что самым важным конфликтом на переговорах по решению глобальных экологических проблем стало противостояние вокруг определения исторической ответственности развитых стран и объёмов финансовой и технологической поддержки, необходимой для развивающихся стран. Как привлечь к исторической ответственности развитые страны, которые почти 200 лет с начала промышленной революции развивались, используя дешёвое ископаемое топливо, выбрасывали углекислый газ и привели к нынешнему климатическому кризису? И как решить проблему с финансированием, то есть с деньгами и технологической поддержкой, для вовлечения развивающихся стран в решение глобальных экологических проблем? Даже на самой последней Конференции по изменению климата в Глазго конфликты вокруг этих вопросов не утихали.

За время переговорного процесса, который продолжался почти 30 лет, мечта создателей Рамочной конвенции ООН об изменении климата — создать юридически обязательный режим сокращения парниковых газов для предотвращения климатического кризиса — не осуществилась. Дело ограничилось лишь

принятием нынешнего Парижского климатического соглашения, основанного на добровольных обязательствах и проверках, не имеющих юридической силы. Результат скуден по сравнению с тем, что было достигнуто за долгие годы многочисленных встреч на высшем уровне и переговорных конференций с участием десятков тысяч человек, где проходили и дополнительные обсуждения.

Международное сообщество, стремившееся к сильному, юридически обязывающему климатическому режиму, в конечном итоге пошло на компромисс в пользу добровольной системы сокращения выбросов. В этом велика ответственность США. Отправной точкой послужила резолюция Бёрда — Хейгела, единогласно принятая Сенатом США 25 июля 1997 года, накануне переговоров по Киотскому протоколу. Резолюция Бёрда — Хейгела гласила, что правительство США не должно принимать на себя никаких обязательств по какому-либо климатическому соглашению, если ключевые развивающиеся страны, такие как Китай и Индия, не согласятся на равные с США юридические обязательства (legal parity). США и без того весьма негативно относились к возложению на них исторической ответственности за глобальные экологические проблемы. А после принятия резолюции они вообще отрицали свою историческую ответственность и отказывались от каких-либо обязательств, если только ключевые развивающиеся страны, такие как Китай, не примут на себя равные с ними ограничения по сокращению выбросов.

Многие, включая меня, с 1991 года вели переговоры по Рамочной конвенции об изменении климата и пытались предотвратить климатический кризис, на самом деле мыслили просто. Мы считали справедливым распределить необходимое для предотвращения катастрофического изменения климата сокращение парниковых газов в соответствии с исторической ответственностью и возможностями каждой страны, возложить на развитые страны юридические обязательства по сокращению, а развивающимся странам позволить устанавливать и выполнять добровольные цели по сокращению, ориентируясь на свои экономические возможности. Разве это не абсолютно логично и очевидно?

Однако в итоге международное сообщество подстроилось под позицию одной-единственной страны — США, которые не могли принять никаких юридических обязательств по сокращению, отличных от обязательств развивающихся стран. Поэтому ничего не оставалось, кроме как договориться о системе Парижского климатического соглашения[4], не имеющей обязательной силы.

Как резолюция Бёрда — Хейгела помешала созданию юридически обязательного климатического режима

Фактически судьба «юридически обязательного климатического режима» была предрешена, когда в 1997 году Сенат США принял резолюцию Бёрда — Хейгела и сделал юридическое равенство с развивающимися странами предварительным условием для принятия США обязательств по сокращению выбросов парниковых газов. Но развивающиеся страны не прошли через процесс индустриализации, основанный на ископаемом топливе — причине изменения климата. И разве стоило ожидать, что они примут на себя равные с развитыми странами юридические обязательства? Климатические переговоры, длившиеся с 1991 года почти 20 лет, можно определить как борьбу всего мира против одной-единственной резолюции Сената США. Мир не смог преодолеть этот барьер и согласился на компромисс в виде добровольного и ослабленного климатического режима, в котором никто не поддерживает юридические обязательства.

Один за другим публикуются доклады о том, что лишь ослабленного добровольного вклада стран недостаточно для предотвращения климатического кризиса. К счастью, с возвращением США в Парижское соглашение при администрации Байдена вновь

[4] Некоторые эксперты, называющие Парижское соглашение «новым климатическим режимом», утверждают, что оно также обладает обязательной силой. Однако пункт 2 статьи 15 этого соглашения предусматривает, что механизм функционирует прозрачно, неконфронтационно (non-adversarial) и некарательно (non-punitive), чтобы содействовать (facilitative) достижению целевых показателей, без каких-либо санкций.

был дан новый международный импульс, направленный на углеродную нейтральность к 2050 году.

Согласно докладу «Разрыв в уровнях выбросов за 2021 год» (Emissions Gap Report), опубликованному Программой ООН по окружающей среде 26 октября 2021 года, даже если будут выполнены определённые Парижским соглашением национальные обязательства по сокращению выбросов парниковых газов (Nationally Determined Contribution, NDC), к 2030 году будет сокращено лишь 7,5 % от ожидаемого объёма. Для удержания глобального потепления в пределах 1,5 °C необходимо сокращение выбросов парниковых газов на 55 %, а для удержания в пределах 2 °C — сокращение на 30 %. Доклад также утверждает: даже если все цели по сокращению в соответствии с NDC будут достигнуты к 2030 году, повышение глобальной температуры к концу этого века неизбежно составит не менее 2,7 °C, а достижение недавно объявленных странами целей на 2030 и 2050 годы по углеродной нейтральности позволит сдержать повышение глобальной температуры лишь на 0,5 °C.

Пока климатический кризис становится всё более серьёзным, нельзя с уверенностью сказать, будут ли достигнуты объявленные цели по сокращению. Кроме того, нет никаких конкретных мер в отношении выбросов, которые, как ожидается, превысят цели по углеродной нейтральности.

Взять хотя бы нашу страну: на Копенгагенской конференции ООН по изменению климата в 2009 году мы объявили о сокращении 30 % от ожидаемого объёма выбросов к 2020 году. Но согласно статистике за 2017 год, выбросы не только не сократились на 30 %, но и выросли почти на 25 %. Это яркий пример уязвимости добровольной системы сокращения выбросов, подобной Парижскому соглашению.

В последнее время такие крупные страны и союзы, как США, Европа, Китай, друг за другом объявляют среднесрочные цели до 2030 года для достижения углеродной нейтральности к 2050 году. Но важно не объявление целей, а то, как обеспечить их выполнение.

Хотя я обобщил климатические переговоры как противостояние США и остального мира, это не означает, что вся ответственность лежит только на США. Развивающиеся страны также не могут быть полностью освобождены от ответственности. Крупнейшие из них были последовательны в требовании исторической ответственности от развитых стран, но неизменно уклонялись от соразмерной собственным возможностям ответственности за будущие выбросы парниковых газов.

Неоспоримым фактом является и то, что такая позиция служила серьёзным препятствием для прогресса на переговорах. Ведь если бы развивающиеся страны сами конструктивно участвовали в переговорах, проявили более чёткую волю к сокращению выбросов парниковых газов и при этом требовали бы ответственности от развитых стран, результат мог бы быть совершенно иным.

Республика Корея в декабре 1996 года вступила в Организацию экономического сотрудничества и развития (ОЭСР), которая является консультативным органом развитых стран. И в ситуации, когда развитые и развивающиеся страны перекладывали друг на друга ответственность, чтобы уклониться от обязательств по сокращению парниковых газов, наш переход в категорию развитых стран стал огромным бременем на климатических переговорах.

В таких условиях с 1991 года я и участвовал в климатических переговорах, от самых первых раундов и до Парижской конференции 2015 года — на передовой в качестве представителя нашей страны. Теперь давайте посмотрим, что на самом деле происходило на протяжении двадцати лет напряжённой экологической дипломатии, понаблюдаем за климатическими баталиями, погрузимся в гущу бурных переговорных процессов.

Часть 1

Республика Корея между развитыми и развивающимися странами

После вступления в ОЭСР в 1996 году в глобальной экологической дипломатии от Республики Корея потребовали взять на себя ответственность на уровне развитых стран.

Хотя для государства, не прошедшего через промышленную революцию, было несправедливо нести такую солидарную историческую ответственность, ещё не существовало рамок, которые могли бы отразить наше положение.

Требовалось дипломатическое решение, которое в будущем создало бы новую основу — соразмерно нашей экономической мощи — для добровольного участия в сохранении глобальной окружающей среды.



Мечты о передаче экологических технологий для планеты: положение об обязательном получении лицензии

Переговоры 1 Июнь 1992 года, Рио-де-Жанейро, Бразилия, зал пленарных заседаний Конференции ООН по окружающей среде и развитию. «Саммит Земли»

Саммит Земли в Рио, состоявшийся в июне 1992 года, был на тот момент беспрецедентной по масштабам встречей на высшем уровне под эгидой ООН — в нём приняли участие представители 185 стран и 114 глав государств. Республика Корея добилась, чтобы в «Повестку дня на XXI век» включили положение о том, что «экологические технологии могут быть принудительно переданы развивающимся странам». Как смогло государство — новичок в ООН, вступившее лишь в сентябре 1991 года, на многосторонней дипломатической арене, несмотря на яростное противодействие США и других стран, провести столь чувствительное предложение, как «обязательное получение лицензии»?

Как посмели при США выдвинуть предложение об обязательном получении лицензии?

«Господин председатель, наша делегация полностью согласна с выступлениями многих представителей развитых стран, включая США, которые подчёркивали важность защиты интеллектуальной собственности. Однако мы считаем, что глобальная окружающая среда, от которой зависит выживание человечества, как в случае с озоновым слоем, не должна использоваться частными компаниями как средство максимизации монопольной прибыли. Некоторые частные компании, владеющие патентами на технологии производства заменителей, не разрушающих озоновый слой, отказывают в выдаче лицензий на использование патентов ради максимизации монопольной прибыли. Кроме того, они злоупотребляют патентными правами, требуя за заменители цену в десятки раз выше цены существовавших фреонов.

В таких исключительных случаях, чтобы предотвратить злоупотребление озоновым слоем как средством максимизации монопольной прибыли и обеспечить беспрепятственный доступ к экологическим технологиям для скорейшей защиты глобальной окружающей среды, должно быть разрешено обязательное получение лицензии[1]. Поэтому наша делегация ещё раз настоятельно предлагает обязательно включить формулировку об “обязательном получении лицензии” в согласованный текст по передаче технологий».

Эти слова я сказал 8 июня 1992 года на пленарном заседании Конференции ООН по окружающей среде и развитию (Саммит Земли) в Рио-де-Жанейро (Бразилия). Как представитель правительства Республики Корея я обратился к делегациям со всего мира, включая развитые страны, такие как США, страны Европы,

[1] Согласно этому принципу, патентное ведомство разрешает третьей стороне использовать патент при соответствующей компенсации в случае, если компания-патентовладелец злоупотребляет своими правами, ограничивая использование патента третьей стороной. Цель такого разрешения — обеспечить широкое использование запатентованных технологий для социальных нужд, соблюдая при этом патентные права.

Японию. Тогда я предложил включить «обязательное получение лицензии» в раздел о передаче технологий «Повестки дня на XXI век». И это предложение буквально ошарашило делегации развитых стран.

Я участвовал во встрече в качестве первого начальника недавно созданного отдела «Наука и окружающая среда». Тогда, как и сейчас, США считали защиту патентных прав, то есть интеллектуальной собственности, священным приоритетом в национальных интересах страны. Потому предложение об «обязательном получении лицензии» не могло быть принято ни при каких обстоятельствах. Со времени Парижской конвенции по охране промышленной собственности 1883 года США ни разу не поддерживали такого рода инициативы. И тут корейский представитель, новичок в многосторонней дипломатии, посмел поднять вопрос об обязательном получении лицензии при США и других развитых странах.

Тогда во многих делегациях Саммита в качестве юридических советников участвовали патентные юристы. У нас же не то что юристов, даже практических сотрудников было трудно найти в достаточном количестве. Фактически в зале переговоров от Министерства иностранных дел Кореи присутствовал только я один. Даже не говоря о наличии экспертов, просто по численности это было «как мёртвому припарка».

Реакция США на предложение об «обязательном получении лицензии» была ожидаемой. Они пространно, с видом наставника, объясняли неспециалистам, что защита патентных прав абсолютно необходима для исследований и разработки экологически чистых технологий, а положение о принудительном лицензировании, которое, по сути, конфискует патенты, является токсичным пунктом, подрывающим стимулы для технологического развития. Американский представитель настоятельно потребовал немедленно отозвать это предложение, так как оно может негативно повлиять на прогресс в международном технологическом сотрудничестве. После выступления США представители около десяти стран, включая Великобританию, Японию,

Германию, Францию, один за другим поддержали заявление США. Они сосредоточенно критиковали меня, заявляя, что предложение об обязательном получении лицензии совершенно неприемлемо.

Развитые страны единодушно выступили с возражениями. К тому же ни одно из государств группы развивающихся стран[2], к которой тогда относилась Республика Корея, не поддержало моё заявление. Большинство представителей развивающихся стран просто не понимали сам термин «обязательное получение лицензии». И даже если бы экологические технологии передавались, у этих стран не хватало возможностей для их использования, и поэтому они были больше заинтересованы в финансовой поддержке, чем во владении технологиями.

Примеры злоупотребления патентами со стороны компаний развитых стран

Я не стал обращать внимания на шквал критики со стороны развитых стран и привёл конкретные примеры ущерба, который Республика Корея понесла из-за злоупотребления патентами на экологические технологии:

> «Господин председатель, Корея активно поддерживает международные усилия по сокращению использования фреонов, разрушающих озоновый слой. Для участия в этих проектах корейские компании обращались к корпорациям развитых стран с просьбой выдать лицензии на использование заменителей, не разрушающих озоновый слой, таких как гидрофторуглероды. Однако эти корпорации не только отказали нам в выдаче лицензий на использование патентов ради максимизации своей монопольной прибыли, но и запросили цену за заменители в 20 раз выше цены существовавших фреонов.

[2] Корея была членом «Группы 77» ООН, группы развивающихся стран, до тех пор, пока в декабре 1996 года не присоединилась к ОЭСР, группе развитых стран, и не вышла из «Группы 77» в апреле 1997 года.

Обязательное получение лицензии, на котором настаивает наша делегация, не означает немедленной конфискации патентов. Мы отстаиваем это положение для того, чтобы предотвратить дальнейшее использование глобальной окружающей среды, необходимой для выживания человечества (как, например, озоновый слой), в качестве возможности для получения монопольной прибыли несколькими транснациональными корпорациями. Положение об "обязательном получении лицензии" абсолютно необходимо в качестве превентивной меры для предотвращения возможного злоупотребления патентами на глобальные экологические технологии. Более того, обязательное получение лицензии уже предусмотрено статьёй 5 Парижской конвенции по охране промышленной собственности 1883 года, это не новое требование. Следовательно, поскольку это всего лишь подтверждение уже существующей договорённости, нет абсолютно никаких причин возражать против нашего предложения».

На переговорах в качестве представителя развивающихся стран тогда председательствовал посол Разали Исмаил из Малайзии. Он с интересом наблюдал, как корейский представитель, которого он никогда раньше не видел на предварительных переговорах, осмелился вступить в честную схватку с США. До сих пор у меня перед глазами его улыбающееся лицо, словно говорящее: «Какой смелый вызов». В те времена наша страна не имела возможности отправлять делегации на все предварительные совещания, и я смог присутствовать только на последней подготовительной встрече.

Сопротивление и атаки со стороны развитых стран были очень сильными, поэтому большинство представителей стран-членов считали заявления новичка — корейского делегата безрассудными и думали, что его быстро подавят. Однако, когда я, не спасовав перед шквалом критики со стороны развитых стран, снова выступил с энергичными контраргументами, в зале на мгновение воцарилась тишина. Более того, развитые страны, включая США, были застигнуты врасплох и заметно растеряны,

поскольку я привёл конкретные примеры, как компании развитых стран злоупотребляют патентными правами на технологии для защиты озонового слоя и стремятся к максимизации монопольной прибыли. Представители делегаций развитых стран в панике срочно связывались друг с другом для обсуждения, как реагировать на мои аргументы.

Пока развитые страны не могли решить, как сразу же возразить, посол Разали, немного подождав, посмотрел на американскую делегацию, которая первой выступила с возражениями. Но она, занятая сбором внутренних мнений, не подавала заявку на выступление, несмотря на долгий взгляд председателя. Тогда посол Разали прямо спросил: «Представитель США, будете выступать?» В зале повисла неловкая тишина. В конце концов американский представитель даже не взял микрофон, а жестом показал, что не намерен высказываться. После этого я много раз расходился во мнениях с делегацией США на различных переговорных площадках. Но кажется, это был единственный случай, когда они не смогли выдвинуть никаких контраргументов на заявление представителя развивающейся страны.

Посол Разали улыбнулся мне, словно отправляя поздравительное послание. Он также спросил у других развитых стран, есть ли желающие высказаться по заявлению Кореи. Тогда наконец представители Италии и Австралии заявили: если предложение Кореи направлено на предотвращение злоупотребления патентами и делается в рамках существующих международных соглашений, то они готовы обсудить более конкретную формулировку. В итоге председатель Разали поручил заинтересованным странам собрать неофициальную контактную группу и представить согласованный текст. К слову, посол Разали Исмаил позже, в 1997 году, занимал пост председателя Генеральной Ассамблеи ООН, оставив заметный след в дипломатии. Должно быть, он был под большим впечатлением от моей активности на конференции, поскольку при каждой нашей встрече в ООН он радушно приветствовал меня.

Тактика развитых стран по противостоянию решительному ответу нового индустриального государства — Республики Корея

По указанию председателя в малом зале для заседаний было созвано неофициальное совещание. Здесь собралось уже человек двадцать, включая представителей около десятка развитых стран и их советников-юристов. Развивающиеся страны были представлены всего четырьмя участниками: представителями Китая, Аргентины, Бразилии и мной. Представители Китая и Аргентины, немного посидев и понаблюдав, решили, что это их не касается, и сразу же покинули зал.

У меня невольно появляется улыбка, когда я вспоминаю ту картину: в тесной комнате для совещаний против двадцати развитых стран остались всего двое — представители Кореи и Бразилии. На экологических переговорах существует своего рода обычай, когда развитые и развивающиеся страны усаживаются напротив друг друга. И из-за того, что представителей развитых стран набралось слишком много, им не хватало места, и они скученно жались на одной стороне тесной комнаты, создавая некоторую суматоху. Зато на противоположной стороне, для развивающихся стран, было просторно — там восседали всего двое. Думаю, что все, даже представители развитых стран, в тот момент в глубине души считали эту ситуацию нелепой и смешной.

В итоге мне вместе с представителем Бразилии в окружении двадцати представителей и юристов развитых стран пришлось вести изнурительную борьбу почти восемь часов. Позже я узнал, что бразильский представитель, с которым я тогда только познакомился, оказался ветераном в области интеллектуальной собственности, юридическим экспертом Министерства иностранных дел Бразилии. У него был большой опыт участия в переговорах по Соглашению по торговым аспектам прав интеллектуальной собственности[3] в рамках ГАТТ. Он остался в зале из-за

[3] Соглашение по торговым аспектам прав интеллектуальной собственности — первое многостороннее соглашение по правам интеллектуальной собственности, включая патенты, права на промышленные образцы, товарные знаки и авторские права.

личного интереса, потому что это была его область экспертизы, но на протяжении всего процесса обсуждения ни разу ничего не сказал, а просто наблюдал. И всё же я ему благодарен — его присутствие придавало мне уверенности, я не был совершенно одинок. Я сражался в одиночку до позднего вечера — один против двадцати.

На пленарном заседании развитые страны не смогли выдвинуть убедительных контраргументов, а Италия и Австралия уже выразили условную готовность принять мои доводы, и я думал, что на неофициальных консультациях мне легко удастся достичь согласия. Как же я заблуждался! Только мы сели за стол неофициальных переговоров, как упорство развитых стран удалить сам термин «обязательное получение лицензии» превзошло все мыслимые пределы. На пленарном заседании они не смогли оспорить мои сильные контраргументы с конкретными примерами злоупотребления патентными правами. А на неофициальных переговорах по тексту они настойчиво требовали убрать это, акцентируя негативные аспекты принудительного лицензирования. Представители развитых стран не могли логически опровергнуть мои доводы. Видимо, они рассчитывали, что на неофициальной площадке смогут при численном превосходстве легко подавить одного корейского представителя.

В то время считалось, что, если США захотят, они вполне могут оказать давление на вышестоящее начальство корейского чиновника среднего звена, если тот занимает позицию, противоречащую позиции США. Все думали, что можно заставить этого человека изменить позицию или просто поменять чиновника. Однако я не обращал внимания на такую атмосферу. Позже, когда я работал послом по вопросам изменения климата, британский коллега сказал мне, что США так поступают не только с Кореей, но и с другими развивающимися странами. Например, после его интервью с критикой климатической политики США американская сторона позвонила министру иностранных дел Великобритании с требованием его увольнения.

Как бы то ни было, в тот день, несмотря на численное превосходство развитых стран, я не дрогнул и не отступил от позиции

о необходимости «обязательного получения лицензии». На самом деле я готовил это выступление, скрежеща зубами, на протяжении трёх лет, начиная с 1989 года. Возмущённый тем, как компании развитых стран пытаются максимизировать монопольную прибыль, используя глобальные экологические проблемы, и наносят смертельный удар нашей промышленности, я ждал именно этого момента. Я в подробностях рассказал о случаях злоупотребления патентами и вновь подчеркнул обоснованность своей позиции. Когда стало ясно, что я ни за что не уступлю, развитые страны наконец отказались от попыток удалить само понятие обязательного получения лицензии. Вместо этого они сосредоточились на том, чтобы всячески ослабить его действие, ограничив случаи принудительного лицензирования рамками международных соглашений и акцентируя необходимость быстрой и адекватной компенсации. Результатом этой мучительной борьбы стал пункт IV подпараграфа (e) пункта 18 главы 34 «Повестки дня на XXI век» под названием «Передача экологически безопасных технологий, сотрудничество и создание потенциала» в разделе «Деятельность» под рубрикой «(b) Поощрение и расширение доступа к передаче технологии»[4].

Когда текст был наконец согласован, представитель Бразилии, ликуя, сказал, что это первый случай за последние сто лет, когда США в международных переговорах согласились на обязательное получение лицензии. Он радовался даже больше меня. Когда мы через несколько лет случайно встретились в штабквартире ЮНЕСКО в Париже, он обнял меня, как старого боевого товарища.

Возможности многосторонней дипломатии Кореи

В конце XX века на глобальных экологических переговорах основные позиции развитых и развивающихся стран неизменно

[4] «В соответствии с конкретными условиями, признаваемыми в соответствующих международных конвенциях, принятых государствами, принятие мер по предотвращению нарушения прав интеллектуальной собственности, включая правила, касающиеся их приобретения путём обязательного получения лицензии, с обеспечением справедливой и достаточной компенсации».

вступали в противоречие. Развивающиеся страны утверждали, что развитые несут историческую ответственность за разрушение глобальной окружающей среды, и потому должны предоставить им финансовые ресурсы и технологии. Однако развитые страны возражали, что технологии принадлежат частным компаниям, и правительство не может передавать их по своему усмотрению. Поэтому прогресса добиться не удавалось. К тому же в то время развивающиеся страны были больше заинтересованы в деньгах, чем в технологиях. В такой ситуации ни одна из развитых стран не ожидала, что внезапно появившийся корейский представитель начнёт атаковать их по пунктам с конкретными примерами передачи технологий.

Когда я вернулся в Сеул после окончания конференции, мне позвонил советник по вопросам науки и окружающей среды посольства США в Корее. Я думал, он будет жаловаться на противостояние с США, но советник, наоборот, поздравил меня с успехом и сказал, что я попал в репортаж CNN. Должно быть, с точки зрения американских СМИ, среди обсуждавшихся на конференции глобальных экологических вопросов именно «обязательное получение лицензии» действительно могло повлиять на американские компании. Как и сейчас, не только простые американцы, но и СМИ не проявляют большого интереса к глобальным экологическим проблемам, таким как изменение климата. Вероятно, потому что в повестке Конференции ООН по окружающей среде и развитию мало тем, которые могли бы напрямую затронуть интересы США.

Посчитав, что «обязательное получение лицензии» напрямую затрагивает интересы американских компаний, при освещении этого вопроса камера, видимо, показала меня. Позже один из моих младших коллег, находившихся на стажировке в США, тоже позвонил мне со словами: «Вы были в репортаже CNN». Но сам я тот репортаж не видел: сутками напролёт находился на переговорах, не было времени смотреть телевизор.

Внутренние СМИ также заинтересовались «обязательным получением лицензии» и сообщили об этом. Газеты The Dong-A

Ilbo и Hankook Ilbo опубликовали информационные сообщения, а газета The JoongAng на первой полосе в номере от 10 июня 1992 года вышла с заголовком «Республика Корея — спаситель конференции в Рио? Похвала дипломатическим способностям новичка в ООН». Газета Chosun Ilbo, направившая своего корреспондента Ким Сын Ёна на конференцию, в рубрике «Записная книжка журналиста» от 12 июня 1992 года опубликовала такой репортаж:

> «Корея всегда находилась на задворках многосторонней дипломатии. В годы холодной войны она была слишком занята, следовала позиции США. А после вступления в ООН, связанная по рукам и ногам проблемой межкорейских отношений, не могла играть значительной роли. Единственным заметным действием было посредничество председательствующей страны в вопросе о статусе вступления Китая, Тайваня и Гонконга накануне прошлогодней министерской встречи АТЭС в Сеуле.
>
> И вот одно событие на Конференции по окружающей среде в Рио-де-Жанейро продемонстрировало новые возможности для многосторонней дипломатии Кореи. 9-го числа 4-я рабочая группа обсуждала вопрос передачи технологий для защиты окружающей среды в рамках “Повестки дня на XXI век”. На этом заседании была окончательно утверждена формулировка: “Для предотвращения злоупотребления правами интеллектуальной собственности в области экологически значимых технологий можно принудительно использовать их с последующей компенсацией”.
>
> Разумеется, сама по себе формулировка “принудительная передача” не гарантирует немедленной передачи экологически значимых технологий. Однако она закладывает основу для требования передачи технологий частных компаний в будущем переговорном процессе. Здесь уже проглядывает возможность многосторонней дипломатии Кореи».

Да, «проглядывает возможность многосторонней дипломатии Кореи» — такая оценка произвела на меня большое впечатле-

ние. Так внезапно осуществилась мечта, которую я давно лелеял в сердце: в качестве представителя Кореи смело отстаивать нашу позицию на передовой международных переговоров. И этот результат достигнут на пленарных переговорах конференции ООН на высшем уровне по вопросам окружающей среды, которую можно назвать вершиной многосторонней дипломатии. Да ещё и при первом моём участии! Наверное, именно такое чувство испытывает игрок в бейсбол, который в первой же битве выбивает хоум-ран.

«Обязательное получение лицензии» — это предложение, которое мы включили в «Повестку дня на XXI век» в качестве метода достижения лучшего будущего для глобальной окружающей среды. За это пришлось заплатить дорогую цену в виде Монреальского протокола. И я надеюсь, что эта мера будет активно использоваться для будущего нашей планеты.



Повестка дня для будущего Земли: передача технологий, находящихся в государственной собственности. Нобелевская премия мира для МГЭИК и для меня

Переговоры 2 Март 1992 года, Нью-Йорк, США, штаб-квартира ООН. Четвёртая сессия Подготовительного комитета Конференции ООН по окружающей среде и развитию

Самые острые вопросы в обсуждении глобальной экологии в ООН — финансовая поддержка развивающихся стран и передача технологий. По проблеме финансовой поддержки основным является размер выделяемых средств, поэтому любая страна может активно участвовать в этих переговорах без особой подготовки. А вот по вопросу передачи технологий развивающиеся страны в большинстве случаев не имеют ни промышленной базы для использования технологий, ни самой способности к их восприятию. Вот и интерес к проблеме невелик, а за столом переговоров чаще всего слышны лишь пустые слова. Развитые страны уклоняются от ответственности, говоря, что права здесь принадлежат частному сектору и правительство не может вмешиваться в передачу технологий. Поэтому была необходима выработка мер, которые правительства развитых стран могли бы предпринять напрямую.

Различие между «частными технологиями» и «технологиями в государственной собственности»

После истории с фреонами в связи с разрушением озонового слоя мы пришли к выводу, что обеспечение реального механизма передачи экологически значимых технологий — приоритетнейшая задача для Кореи. И после некоторых размышлений у нас возникла идея «передачи технологий, находящихся в общественном достоянии».

«Технологии, находящиеся в государственной собственности» (publicly-owned technologies) — это технологии, разработанные государством или государственными учреждениями за счёт государственного бюджета, при этом права собственности или права их использования принадлежат государственным учреждениям. Технологии разрабатываются не только частными компаниями, есть много таких, которые создаются при финансировании правительств или государственных учреждений. Есть схожий по звучанию термин, который вводит в заблуждение, — «технологии, находящиеся в общественном достоянии» (public domain technologies). Это технологии с истёкшим сроком действия патентов — поэтому их может использовать кто угодно. Отличие очевидное — «технологии в государственной собственности» защищены действующими патентами государственных учреждений.

Большинство правительств развитых стран активно финансируют разработку экологических и других технологий, которые не являются коммерчески привлекательными. И во многих случаях правительства сохраняют на такие технологии права собственности и права использования. Я посчитал, что именно экологические технологии, разработанные при государственной поддержке и находящиеся в собственности государства, можно требовать от правительств развитых стран. И включил их передачу в текст «Повестки дня на XXI век», а также активно вносил эту меру в климатические переговоры и доклады Межправительственной группы экспертов по изменению климата (Inter-

governmental Panel on Climate Change, IPCC). Само предложение о «передаче технологий, находящихся в государственной собственности» было впервые представлено на переговорах в ООН.

После того как ООН приняла решение провести в июне 1992 года Саммит Земли в Рио-де-Жанейро, началась подготовка к нему. В марте 1990 года прошло первое организационное заседание. Потом, в августе 1990 года, была проведена первая подготовительная конференция в Найроби (Кения). Вторая и третья подготовительные конференции состоялись в марте и августе 1991 года в Женеве (Швейцария), а последняя — в марте 1992 года в штаб-квартире ООН в Нью-Йорке (США). В этой американской конференции я участвовал в качестве начальника недавно созданного отдела «Наука и окружающая среда» Министерства иностранных дел Республики Корея. Там на личной встрече с главным переговорщиком Соединённых Штатов — заместителем помощника госсекретаря США — я сказал:

> «Существует два типа технологий: частные и находящиеся в государственной собственности. Я понимаю позицию развитых стран, которые утверждают, что правительству трудно вмешиваться и передавать технологии, находящиеся в частной собственности. Однако правительства напрямую владеют экологическими технологиями, разработанными за счёт государственного бюджета и принадлежащими государственным учреждениям. Поэтому я полагаю, что такие технологии могут быть переданы развивающимся странам на основе государственной политики. Я рассчитываю на понимание и согласие со стороны США и других развитых стран в отношении передачи развивающимся странам “технологий, находящихся в государственной собственности”».

На мою просьбу заместитель помощника госсекретаря США не выдвинул никаких возражений, выразил согласие с моей логикой и сказал: «Хорошо». Как я уже отмечал в предыдущей части, «обязательное получение лицензии» для противодействия злоупотреблению патентами, принадлежащими частным компаниям, столкнулось с жёсткой оппозицией со стороны США и других развитых стран. Но вопрос о технологиях в государственной

собственности, которые правительства развитых стран могут передавать напрямую, был согласован на удивление легко. Я подготовился к трудному бою, но всё прошло так просто, что я даже немного растерялся.

Идея для глобального партнёрства: «передача технологий, находящихся в государственной собственности»

Как возникла сама идея «передачи технологий, находящихся в государственной собственности»? В то время я полагал, что приоритетнейшей задачей для Кореи на переговорах является максимальное обеспечение доступа к экологическим технологиям. Считал, что именно это поможет предотвратить несправедливое обращение со стороны развитых стран, как в случае с фреонами. Однако аргументы, что правительство не может принуждать к передаче технологий, принадлежащих частным компаниям, не оставляли мне иного выхода.

Изучая материалы по передаче технологий, я обнаружил, что доля государственного финансирования в разработке технологий в США и других развитых странах весьма значительна. В США она достигала почти 40 %, в ЕС — 30 %, в Японии — около 20 %. И права собственности или лицензирования на разработанные таким образом технологии принадлежали государственным учреждениям. Поэтому я решил разделить технологии на «частные» и «находящиеся в государственной собственности» и предложить для частных «обязательное получение лицензии» для предотвращения злоупотребления патентными правами, а в отношении государственной собственности — «передачу технологий». В итоге оба предложения были приняты и включены в «Повестку дня на XXI век». Речь идёт о пункте (a) статьи 18 в рубрике «(b) Поддержка и поощрение доступа к технологиям и их передачи» раздела «Средства политики» главы 34 «Повестки дня на XXI век» под названием «Передача экологически безопасных технологий, сотрудничество и создание потенциала»[5].

[5] Оригинал текста: «b) Support of and promotion of access to transfer of technology; 18. Governments and international organizations should promote, and encourage

В чём же смысл «передачи технологий, находящихся в государственной собственности»? Я считал, что это может стать основой для подлинного глобального технологического сотрудничества между развитыми и развивающимися странами в целях сохранения глобальной окружающей среды. Поскольку большинство экологических технологий на ранних стадиях разработки не обладают коммерческой привлекательностью, инвестиции частных компаний неизбежно невелики. Для восполнения этого пробела правительства развитых стран предоставляют значительную поддержку в разработке технологий государственным исследовательским институтам и университетам. И если эти правительства захотят, они всегда могут сотрудничать друг с другом к взаимной выгоде. Я считал, что это в конечном итоге может способствовать сохранению глобальной окружающей среды.

Более того, в отличие от частных технологий, права на технологии в государственной собственности принадлежат правительствам, поэтому сотрудничество на основе межправительственных соглашений вполне возможно. Например, для разработки водородного топлива или улавливания и хранения углерода, которые в последнее время выдвигаются на передний план как энергия следующего поколения, правительства ведущих развитых стран предоставляют немалое государственное финансирование. Если они будут сотрудничать в совместных исследованиях и разработках, а не просто конкурировать, то придут к взаимной выгоде — сокращению сроков исследований и разработок, снижению затрат и т. д.

Конечно, при постоянно растущем национальном эгоизме и промышленной технологической конкуренции эта идея может показаться чрезмерно идеалистичной. Но вспомним недавний пример. В условиях пандемического кризиса, с одной стороны,

---

the private sector to promote, effective modalities for the access and transfer, in particular to developing countries, of environmentally sound technologies by means of activities, including the following: a. Formulation of policies and programmes for the effective transfer of environmentally sound technologies that are publicly owned or in the public domain;..»

жёсткая конкуренция разных стран при разработке вакцин от COVID-19, а с другой стороны, создание в апреле 2020 года под эгидой ВОЗ организации COVAX — консорциума по совместной разработке вакцин для их справедливого распределения. Это можно рассматривать как пример сотрудничества на основе общедоступных технологий. На заре формирования глобального экологического порядка в начале 1990-х годов я считал, что перед лицом нового экологического кризиса, с которым столкнулось человечество, странам необходимо объединять усилия и действовать сообща, а не просто конкурировать, погрязнув в национальном эгоизме, когда каждый выживает в одиночку.

В итоге в «Повестку дня на XXI век», принятую на Саммите Земли в Рио в 1992 году, была официально включена «передача технологий, находящихся в государственной собственности». В 1997 году в штаб-квартире ООН прошла встреча на высшем уровне «Рио+5», посвящённая пятой годовщине конференции, в которой принял участие Ким Ён Сам, занимавший тогда пост президента Республики Корея. На этой встрече я предложил подготовить исследовательский доклад и провести совещание экспертов по передаче технологий, находящихся в государственной собственности. И такое совещание экспертов было проведено в феврале 1998 года в Кёнджу[6].

Затем я активно работал на встречах Конференции Сторон Рамочной конвенции ООН об изменении климата — настаивал на распространении идеи передачи технологий в государственной собственности, боролся за включение мер по сотрудничеству в области государственных технологий в резолюцию по выполнению решений в части передачи технологий. Я также способствовал тому, чтобы Корейский институт науки и технологий пригласил директоров институтов разработки государственных

[6] Международное совещание экспертов Комиссии по устойчивому развитию по вопросу о роли исследований, финансируемых из государственного бюджета, и технологий, находящихся в государственной собственности, в передаче и распространении экологически безопасных технологий прошло 4–6 февраля 1998 года в Кёнджу (Республика Корея).

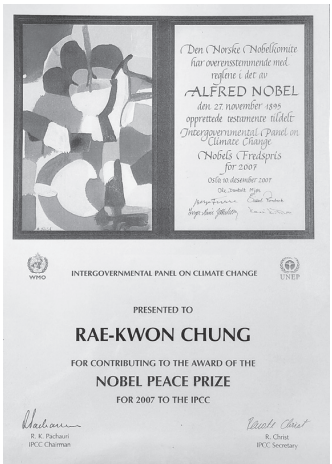
технологий из ключевых развивающихся стран для обсуждения вопросов технологического сотрудничества между институтами государственных технологий.

Международное внимание и личный экземпляр Нобелевской премии мира

«Передача технологий, находящихся в государственной собственности», была значимым предложением для глобальной окружающей среды. Это событие сыграло важную роль и в моей жизни. В 2007 году бывший вице-президент США Эл Гор и МГЭИК были удостоены Нобелевской премии мира за вклад в повышение международного внимания к проблеме изменения климата. Тогда и я, как ведущий автор Специального доклада МГЭИК[7] о передаче технологий применительно к изменению климата, опубликованного в 2000 году, получил личный экземпляр Нобелевской премии мира.

МГЭИК — это международная экспертная группа по изменению климата, основанная в 1988 году Всемирной метеорологической организацией (ВМО) и Программой ООН по окружающей среде (ЮНЕП), которая занимается научной оценкой изменения климата, анализом рисков и подготовкой политических докладов. После Саммита в Рио 1992 года я на различных конференциях ООН представлял новые идеи по передаче технологий. И один из экспертов ЮНЕП обратил на меня внимание. Он нашёл это предложение очень интересным и попросил меня присоединиться к группе по подготовке Специального доклада МГЭИК, в которой он сам состоял. Он предложил мне взять на себя подготовку одной из глав этого доклада. Так я был приглашён на заседания по подготовке доклада МГЭИК. И после присуждения МГЭИК Нобелевской премии мира мне вручили персональный экземпляр — как и всем экспертам, внёсшим вклад в подготовку докладов МГЭИК в качестве ведущих авторов.

[7] Методологические и технологические вопросы трансфера технологий: Специальный доклад МГЭИК.


Den Norske Nobelkomite
har overrasskommende med
virkning i det nr
ALFRED NOBEL
den 27 november 1895
opprettede testamente tildelt
Intergovernmental Panel on
Climate Change
Nobels Fredspris
for 2007
Oslo 10 desember 2007

INTERGOVERNMENTAL PANEL ON CLIMATE CHANGE

PRESENTED TO

RAE-KWON CHUNG

FOR CONTRIBUTING TO THE AWARD OF THE

NOBEL PEACE PRIZE

FOR 2007 TO THE IPCC

R. K. Pachauri
IPCC Chairman

R. Christ
IPCC Secretary

Личный экземпляр Нобелевской премии мира, присуждённой Межправительственной группе экспертов по изменению климата в 2007 году

Когда я впервые предложил «передачу технологий, находящихся в общественном достоянии», и мечтать не мог, что благодаря этому через 15 лет получу личный экземпляр Нобелевской премии мира! Разумеется, множество экспертов получали личные экземпляры Нобелевской премии мира за вклад в различные доклады МГЭИК. Однако, насколько мне известно, случаев, чтобы государственный служащий-дипломат, подобно мне, участвовал в подготовке докладов МГЭИК в качестве ведущего автора и был удостоен личного экземпляра Нобелевской премии мира, довольно мало. Большинство авторов, участвовавших в подготовке докладов МГЭИК, — специалисты и профессора в области науки и технологий из различных исследовательских институтов, изучающих изменение климата. Для них такие исследования — основная профессия. Я же не был экспертом. В то время я участвовал в подготовке докладов МГЭИК в качестве ведущего автора, будучи корейским дипломатом, работавшим в представительстве при ООН. Поэтому для меня это имело особое значение.

Помимо личного экземпляра Нобелевской премии мира, благодаря идее передачи технологий в государственную собственность, у меня была ещё одна возможность оказаться на почётном месте. 17 сентября 1997 года меня пригласили выступить в Королевском институте международных отношений, также из-

вестном как Чатем-Хаус* в Лондоне (Великобритания), с темой «Передача технологий, находящихся в государственной собственности». Это выступление было позже опубликовано в виде брошюры института[8].

Сила личного экземпляра Нобелевской премии мира весьма велика. И даже после ухода из ООН в 2016 году я смог получить особое признание и уважение со стороны многих стран и организаций. В 2017 году я был назначен международным председателем совета консультантов Ассоциации экологических организаций Казахстана. С 2016 года меня приглашают в качестве члена жюри Международной энергетической премии, которую Россия стремится сделать «Нобелевской премией» для энергетического сектора, а с 2019 года я занимаю должность председателя её жюри. В ноябре 2021 года я также получил степень почётного доктора Московского государственного университета имени М.В.Ломоносова, одного из самых престижных вузов России.

Запрет США на передачу за рубеж технологий, находящихся в государственной собственности

Для конкретизации передачи технологий, находящихся в государственной собственности, я исследовал практику отдельных стран[9]. В процессе работы я узнал, что во внутреннем законодательстве США, в законе Бэя — Доула, содержится ограничительное положение: «Технологии, разработанные при поддержке государственного бюджета, должны передаваться только амери-

---

* В 2022 году деятельность Chatham House была признана Генеральной прокуратурой Российской Федерации нежелательной на территории России. — *Примеч. ред.*

8 Positive Measures for Technology Transfer under the Climate Change Convention / ed. by Tim Forsyth. 1998. London : Royal Institute of International Affairs, Energy and Environmental Programme, 1998. Chapter 4: The role of Government in the transfer of environmentally sound technology.

9 Департамент по экономическим и социальным вопросам штаб-квартиры ООН, Отдел технологий и логистики ЮНКТАД и Отдел технологий и промышленности ЮНЕП, заинтересованные в идее передачи государственных технологий, подали заявки на участие в подготовке доклада. В итоге три учреждения ООН подготовили совместный доклад.

канским национальным компаниям». При этом в законе также предусмотрено, что при угрозе здоровью населения делается исключение. Фактически, если правительство США сочтёт, что глобальный экологический кризис представляет угрозу национальной безопасности и здоровью населения, оно может по своему усмотрению передавать технологии, находящиеся в государственной собственности. Разумеется, американское правительство по-прежнему не сотрудничает в этом вопросе.

Я пропагандировал передачу технологий в государственной собственности на всех климатических переговорах, в которых участвовал, чтобы она стала практической мерой по реализации Рамочной конвенции ООН об изменении климата. Но из-за недостаточного понимания и отсутствия поддержки других развивающихся стран не смог добиться результатов.

Сейчас механизмом реализации технологического сотрудничества в области изменения климата стал Центр и сеть климатических технологий. Но его роль ограничивается второстепенными вопросами — обменом информацией и поддержкой создания потенциала в развивающихся странах — вместо обсуждения практической передачи технологий, находящихся в государственной собственности.

В конечном итоге идея «передачи технологий, находящихся в государственной собственности», несмотря на первоначальный международный интерес и мои последующие неустанные усилия, пробуксовывает. Вероятно, инерция приоритета собственных интересов и выживания в одиночку сильнее, чем совместное созидание будущего для глобальной окружающей среды. Подобно «вакцинному эгоизму», проявленному развитыми странами во время пандемии, перед лицом климатического и экологического кризиса международное сообщество также ставит свои национальные интересы выше сотрудничества. Я надеюсь, что идея передачи технологий будет использована как основа для глобального партнёрства и что страны будут сотрудничать друг с другом, прежде чем наступит ещё более серьёзный кризис.



Баталии вокруг бремени обязательств Кореи как развитой страны: «Нападение на Пёрл-Харбор» со стороны Японии и гнев Сингапура

Переговоры 3 26 августа 2008 года, Аккра, Гана, зал заседаний переговоров по изменению климата

Я участвовал в первой официальной климатической конференции ООН после назначения послом по вопросам изменения климата. Тогда представитель Японии без всяких предварительных консультаций в своём официальном выступлении публично потребовал, чтобы Корея, Мексика, Сингапур и другие страны взяли на себя обязательства по сокращению выбросов парниковых газов, как развитые страны. Эти провокационные указания нарушали обычаи многосторонней дипломатии ООН. И тогда многие делегаты назвали этот шаг «нападением на Пёрл-Харбор» со стороны Японии. Я немедленно парировал: «Прежде чем требовать от других стран брать на себя обязательства, Японии следовало бы сначала чётко представить свои собственные цели по сокращению выбросов». После того как я закончил выступление, участники экологических организаций, наблюдавшие за заседанием в конце зала, начали аплодировать в знак одобрения.

Внезапная атака Японии, перевернувшая всё с ног на голову

Корея до сих пор, в соответствии с Рамочной конвенцией ООН об изменении климата, причисляется к группе развивающихся стран, потому что на момент принятия этой Конвенции в июне 1992 года наше государство было отнесено к развивающимся странам. Спустя четыре года после принятия Конвенции, в декабре 1996 года, Корея вступила в Организацию экономического сотрудничества и развития (ОЭСР) — группу развитых стран. А в апреле 1997 года вышла из «Группы 77» — переговорной группы развивающихся стран в ООН.

На нас, остающихся в группе развивающихся стран по Рамочной конвенции об изменении климата, но одновременно ставших членом группы развитых стран ОЭСР, при каждой возможности США, Европа и Япония оказывали политическое давление. Они неизменно настаивали, чтобы мы взяли на себя обязательства развитых стран по сокращению парниковых газов. Однако ни одна страна прямо не требовала этого в официальном выступлении в зале переговоров. Ведь этот вопрос был слишком чувствительным политически, чтобы поднимать его открыто, и имел бы весьма ощутимые последствия.

Обязательства развитых стран по сокращению парниковых газов в Рамочной конвенции об изменении климата предполагают сокращение абсолютного объёма выбросов по сравнению с уровнем 1990 года. Объём выбросов углекислого газа в нашей стране в 2008 году составил 534 миллиона тонн, что более чем вдвое превысило объём выбросов 1990 года — 250 миллионов тонн. Мы, в отличие от развитых стран, не несли исторической ответственности за выбросы парниковых газов на протяжении более чем двухсот лет с начала промышленной революции. И потому не могли автоматически взять на себя это бремя только потому, что вступили в ОЭСР. И вот в августе 2008 года на переговорной площадке ООН по изменению климата в Аккре, столице Ганы, представитель Японии без единого предварительного слова открыто поднял этот вопрос. На многосторонней перего-

ворной площадке ООН такие действия равносильны внезапному нападению. Я не мог медлить ни мгновения, получив такой неожиданный удар от японского представителя.

Отрицание обязательств по сокращению выбросов парниковых газов наложило бы клеймо на страну, не сотрудничающую в области изменения климата. Но и согласиться на эти обязательства, как развитая страна, было невозможно. Более того, климатическая конференция в Аккре стала продолжением Балийской конференции по изменению климата 2007 года, которая позволила немного оживить политическую решимость международного сообщества бороться с изменением климата, угасавшую из-за отказа США ратифицировать Киотский протокол. Это также были первые переговоры по обсуждению универсального режима изменения климата с участием как развитых, так и развивающихся стран, при подготовке к Копенгагенской конференции по климату, которая должна была состояться в следующем, 2009 году. Поэтому заявление представителя Кореи, находящейся между развитыми и развивающимися странами, рассматривалось как ориентир, который определит ход будущих переговоров по универсальному режиму изменения климата. Словом, момент был весьма напряжённым, делегации — участницы переговоров с неотрывным вниманием ловили каждое слово корейского представителя.

> «Господин председатель, мы внимательно выслушали выступление представителя Японии, который, прямо назвав нашу страну, заявил, что такие страны с высоким национальным доходом[10], как Корея, должны принять юридические

[10] Рамочная конвенция Организации Объединённых Наций об изменении климата (РКИК ООН), принятая на Саммите Земли в Рио-де-Жанейро (Бразилия) в июне 1992 года, обязала развитые и развивающиеся страны сокращать выбросы парниковых газов в соответствии со своими возможностями на основе принципа «общей, но дифференцированной ответственности». В Приложении I Конвенции об изменении климата был указан список развитых стран, имеющих юридические обязательства по сокращению выбросов парниковых газов, в то время как Южная Корея, которая в то время входила в группу развивающихся стран, не была включена в Приложение I. На климатических пе-

обязательства по сокращению парниковых газов, как развитые страны. Вспоминаются слова древнего мудреца: “Не делай другим того, чего не желаешь себе”. Япония, которая должна нести обязательства развитой страны по климатической конвенции, не объявляет свои собственные цели по сокращению выбросов, но при этом требует возложить обязательства на страны, которые даже не являются странами, обязанными по Конвенции. Это переворачивает всё с ног на голову.

Корея внимательно следит за тем, какой уровень целей по сокращению выбросов парниковых газов объявит Япония как развитая страна. Корея готовится объявить добровольные цели по сокращению выбросов на уровне, соответствующем выбору Японии, но в форме, соразмерной экономическим возможностям Кореи. Поэтому, прежде чем добиваться от Кореи целей по сокращению выбросов, мы требуем, чтобы японский представитель сначала объявил юридически обязывающие цели по сокращению выбросов, достойные исторической ответственности развитой страны. Благодарю за внимание».

Сразу после того, как представитель Японии заявил, что Корея, Мексика и Сингапур должны принять обязательства по сокращению выбросов как развитые страны, я, не колеблясь ни мгновения, поднял руку и немедленно выступил с этим заявлением. Это было моё первое выступление на конференции по изменению климата после назначения послом по вопросам изменения климата в мае 2008 года — и оно завершилось аплодисментами.

реговорах развитые страны называются «странами Приложения I», а развивающиеся — «странами, не включёнными в Приложение I». На основе принципа дифференцированной ответственности Конвенция об изменении климата рекомендовала 42 странам, включённым в Приложение I, к 2000 году стабилизировать свои выбросы парниковых газов на уровне 1990 года. Для развивающихся стран, не включённых в Приложение I, были установлены общие обязательства, такие как отчётность, планирование и осуществление мер по сокращению выбросов парниковых газов и адаптации к изменению климата.

Принуждение к распределению исторической ответственности развитых стран

В ходе климатических переговоров развитые страны постоянно оказывали давление на Корею и Мексику как на членов ОЭСР, требуя, чтобы они взяли на себя обязательства развитых стран по сокращению парниковых газов. Такое же давление испытывали и страны с высоким доходом, например Сингапур. В фокусе этого прессинга находилась Корея, чей международный статус как ведущей новой индустриальной страны повышался.

Понятие «развитая страна» в рамках Рамочной конвенции ООН об изменении климата имеет несколько иной оттенок по сравнению с обычным значением этого термина. В данном контексте «развитая страна» означает государство, которое несёт историческую ответственность за нынешнее изменение климата, поскольку выбросило огромное количество углекислого газа в процессе индустриализации, основанной на дешёвом ископаемом топливе. И даже если текущий экономический уровень страны соответствует уровню развитых стран, это не значит, что она должна нести долю исторической ответственности за изменение климата, вызванное существующими развитыми странами.

Развитые страны на протяжении более чем двухсот лет, начиная с промышленной революции, использовали в процессе индустриализации дешёвое ископаемое топливо, прежде всего уголь и нефть, тем самым спровоцировав изменение климата. Среди развитых стран европейские страны ЕС признавали свою историческую ответственность за изменение климата и занимали прогрессивную позицию по опережающему сокращению парниковых газов, а также финансовой и технологической поддержке развивающихся стран. Однако неевропейские развитые страны, такие как США, Япония, Австралия и Канада, не стремились явно признавать историческую ответственность развитых стран за изменение климата. При этом они утверждали, что развивающиеся страны также должны нести равную с ними ответственность за сокращение парниковых газов, и не стремились к финансовой и технологической поддержке развивающихся стран.

В переговорах по изменению климата эти неевропейские развитые страны назывались «Зонтичной группой» (Umbrella group). Лидирующую позицию в этой группе, безусловно, занимали США, и Япония активно следовала их позиции. Противостояние между развитыми и развивающимися странами вокруг обязательств по сокращению парниковых газов для предотвращения изменения климата существовало всегда. США, Европа и Япония через различные двусторонние каналы уже поднимали перед нами вопрос о необходимости взять на себя обязательства развитых стран по сокращению парниковых газов. Но вот случаев прямого публичного требования на пленарном заседании официальных переговоров, когда Корея называлась бы прямо, как это сделал представитель Японии, не было ни до, ни после описанной ситуации.

Если государства собираются выдвинуть требование такого уровня в многосторонних переговорах, где сталкиваются чувствительные интересы разных стран, полагается, по крайней мере, предварительно объяснить и получить понимание — это минимальная дипломатическая практика и этикет. Выступление, в котором прямо, открыто называются конкретные страны, причём сразу несколько (Корея, Мексика, Сингапур), — крайне необычно. Эта сцена надолго осталась в памяти участников, её сравнивали с «нападением на Пёрл-Харбор» со стороны Японии.

Развитые страны, которые оправдывают себя как развивающиеся

Выступление японского представителя отнюдь не было спонтанным, продиктованным личным суждением. Оно было сделано по официальной инструкции Министерства иностранных дел Японии. Это один из интересных примеров, демонстрирующих поведение японской дипломатии, которая следует позиции США и выражает её. После жёстких возражений с моей стороны и от послов Сингапура и Мексики, японский представитель, не сумевший выдвинуть никаких контраргументов, подтвердил мне смущённо, что был вынужден выступить с этим за-

явлением по инструкции МИДа. Мы с представителем Японии поддерживали личные дружеские отношения, поэтому ему было неловко, и он дал понять, что понимает неуместность такого заявления, но не мог его не сделать.

Конференция по климату в Аккре была первыми официальными переговорами по изменению климата после того, как на Конференции по изменению климата в 2007 году на Бали (Индонезия) была достигнута договорённость принять универсальный режим изменения климата с участием как развитых, так и развивающихся стран. Япония выступила в авангарде, представляя на этой площадке позицию США и других развитых стран, чтобы послать ясный сигнал ключевым развивающимся странам. В ответ на прямое, неожиданное и внезапное нападение Японии я без малейшего колебания сразу же взял слово. Это было почти инстинктивным условным рефлексом.

В то время Япония, не объявив своих собственных целей по сокращению парниковых газов, действовала совместно с США, которые тоже не спешили установить цели по сокращению. Неевропейские развитые страны, сохраняя пассивную позицию в отношении собственной передовой ответственности, выдвигали трудно воспринимаемую и не имеющую универсальности логику: они, мол, не могут принять обязательства по сокращению, потому что ключевые развивающиеся страны, такие как Китай, не берут на себя обязательства по сокращению парниковых газов. Международные экологические организации активно критиковали такую позицию.

В этой ситуации Япония и выступила со своим провокационным заявлением. В ответ я контратаковал: Корея готова объявить цели и обязательства в соответствии со своими экономическими возможностями, поэтому пусть Япония первой объявит цели, достойные её исторической ответственности как развитой страны. Экологические организации зааплодировали и выразили понимание. Моё мгновенное отражение «атаки» Японии, которая нападает с наглостью и бесстыдством, видимо, показалось международным экологическим организациям убедительным и

острым. На самом деле на официальных переговорах, где царит напряжённая атмосфера, аплодисменты с галереи для публики в ответ на выступление конкретного делегата — явление нечастое.

Похожий случай произошёл снова в декабре того же года в Познани (Польша) на 14-й встрече Конференции Сторон Рамочной конвенции ООН об изменении климата. Журналист японской газеты Mainichi Shimbun, освещавший эту конференцию, в колонке от 16 декабря 2008 года под заголовком «Глаза журналиста: COP14, неощутимое лидерство Японии» написал, что «был шокирован, увидев, что самые громкие аплодисменты получило выступление посла Кореи по вопросам изменения климата», а не выступление японского представителя. Он пересказал сцену заседания, отметив, что корейский посол по вопросам изменения климата с трибуны привёл пословицу «Не делай другим того, чего не желаешь себе». Автор колонки указал, что развитые страны говорят о целях развивающихся стран, прежде чем установить собственные цели по сокращению выбросов парниковых газов. Далее он передал атмосферу: после того как корейский посол заявил, что «правильным порядком было бы, чтобы развитые страны сначала установили свои собственные цели, и только потом просили развивающиеся страны присоединиться», в зале раздались самые громкие аплодисменты. Журналист был ошеломлён тем, что выступление корейского посла получило больший отклик, чем презентация Японии, представившей «возможность сокращения выбросов парниковых газов к 2050 году на 70 % по сравнению с уровнем 1990 года», и что «нынешнюю позицию Японии вряд ли можно назвать более убедительной, чем выступление корейского посла».

Вернёмся к конференции в Аккре: реакция зала на мои контраргументы была очень позитивной. Не только экологические организации, но и страны, занимающие лидирующую позицию по изменению климата, такие как Европейский союз, поддержали мои контраргументы. Они согласились, что развитые страны, включая Японию и США, как можно скорее должны объявить свои цели по сокращению выбросов. Понимание вызвало

то, что я не сказал: «Не можем установить цели по сокращению», — а заявил: «Корея готова установить добровольные цели в соответствии со своими экономическими возможностями, но пусть Япония объявит свои, прежде чем требовать это от других».

Поскольку в заключённой в 1992 году климатической конвенции наша страна относится к группе развивающихся стран, с точки зрения простой логики мы могли бы отказаться. Зачем брать обязательства наравне с развитыми странами, если Конвенция этого не предполагает? Однако при нашей экономической мощи такое утверждение вряд ли получило бы поддержку. Поэтому я заявил, что Корея установит добровольные цели по сокращению в соответствии со своими экономическими возможностями и присоединится к усилиям по сокращению парниковых газов. Важно, что Корея установит цели по своему усмотрению, то есть самостоятельно найдёт способ, соответствующий экономической мощи и ситуации нашей страны, а не примет то, что навязывают другие.

Гнев Сингапура и солидарность с Кореей

В тот раз прямым попаданием от японского представителя была поражена не только Корея. Сингапур также получил внезапный удар. Японский представитель напрямую и резко атаковал его, заявив, что нелогично, когда подушевой национальный доход Сингапура выше, чем у Японии, но он не принимает на себя обязательства развитой страны. Посол Сингапура, похоже, был очень растерян из-за этого неожиданного нападения. Он возразил: поскольку Сингапур является городом-государством, сравнивать его по подушевому доходу со средним доходом по всей Японии несправедливо, а нужно соотносить с уровнем дохода Токио. И раз подушевой доход Сингапура ниже, чем в Токио, то он не может принять на себя обязательства по сокращению выбросов. Но этот аргумент прозвучал не очень убедительно.

До этого Сингапур участвовал в переговорах по климату небольшой делегацией и не проявлял особого интереса к проблеме. Государство также относится к группе развивающихся стран

по Рамочной конвенции об изменении климата, поэтому его позиция позволяла просто наблюдать, оставаясь в тени других развивающихся стран. Однако после инцидента в Аккре состав их делегации был значительно расширен. Сингапур также запросил двусторонние консультации со мной и предложил совместно противостоять давлению со стороны Японии и других развитых стран. Также Сингапур первым поддержал моё следующее предложение о создании международного реестра[11] для добровольного сокращения парниковых газов развивающимися странами.

В 1992 году на переговорах по тексту Рамочной конвенции об изменении климата я предложил предусмотреть, что при изменении списка развитых стран, несущих обязательства по сокращению выбросов парниковых газов, необходимо обязательно получить одобрение соответствующей страны. Я пытался избежать неприятностей в будущем. Даже если наша страна вступит в клуб развитых стран ОЭСР, важно, чтобы она не была автоматически, вопреки своей воле, включена в список развитых стран по Рамочной конвенции, несущих юридические обязательства по сокращению выбросов. Представитель Сингапура, находившийся в схожей с нами ситуации, уловил суть и немедленно выступил в его поддержку. В результате моё предложение было включено в текст климатической конвенции. И вот, спустя 16 лет, мы вновь оказались в одном строю на климатических переговорах в Аккре, Гана.

После жарких дебатов представитель Сингапура подошёл ко мне, выразив негодование по поводу внезапного выступления Японии, и заявил, что обязательно даст ответ на этот провокационный выпад. Он попросил разъяснить, что именно я имел в виду под «установлением добровольных целей, соразмерных экономическим возможностям». И откровенно сказал, что моя логика

[11] Согласно Реестру NAMA (Nationally Appropriate Mitigation Actions Registry), определяемые на национальном уровне вклады — это концепция, принятая на Балийской климатической конференции, которая относится к мерам по сокращению выбросов, предпринимаемым развивающимися странами. Каждая страна принимает меры по сокращению выбросов, соответствующие её собственной ситуации. Реестр был представлен в виде списка развивающихся стран — в отличие от Приложения I с развитыми странами.

звучит очень убедительно. Он признался, что хотел бы учиться у меня и надеется на взаимные консультации в будущем.

Атака Японии, получившая отпор

Вскоре после конференции в Аккре, в сентябре, заместитель министра иностранных дел Сингапура посетил Токио, чтобы подать официальную жалобу в МИД Японии и уведомить о своей дальнейшей позиции. А сразу после этого приехал ко мне в Сеул и рассказал, о чём консультировался с Японией. Сингапурский замминистра выразил серьёзное сожаление по поводу выступления японского представителя на конференции в Аккре и сообщил, что правительство его страны будет использовать все усилия для противодействия продвижению Японии в качестве постоянного члена Совета Безопасности ООН — вопросу, который Япония тогда ставила во главу угла своей дипломатии в ООН.

В то время Япония активно продвигала реформу Совета Безопасности с целью стать постоянным членом. Столь сильная ответная реакция Сингапура, вероятно, была для Японии полной неожиданностью. Ведь о Сингапуре на климатических переговорах можно было бы и не упоминать. С точки зрения Японии, если этим упоминанием она нанесла ущерб своему приоритетному проекту — продвижению в постоянные члены СБ ООН, то их «нападение на Пёрл-Харбор» на переговорах оказалось безрезультатным, и они получили сдачи.

Заместитель министра иностранных дел Сингапура по секрету сообщил мне, что на самом деле их главной целью была Корея, а не Сингапур. Он предложил в будущем на переговорах по изменению климата сотрудничать двум странам, которые находятся в схожем положении. Благодаря внезапной атаке Японии взаимное сотрудничество с Сингапуром впоследствии укрепилось. До этого на разных многосторонних переговорах наша страна часто вела борьбу в одиночку. То, что Сингапур согласился взаимодействовать с нами на климатических переговорах и впоследствии постоянно поддерживал нашу позицию, было для нас ощутимой поддержкой. Неуважительная публичная атака

Японии не принесла ей никакой реальной выгоды, оказалась бесполезной и, напротив, привела к установлению нашего сотрудничества с Сингапуром.

После моего отпора внезапной атаке Японии другие страны, включая европейские, благожелательно отреагировали на моё выступление. И я не видел необходимости подавать отдельную официальную жалобу правительству Японии. Однако Сингапур, видимо, счёл, что одних контраргументов недостаточно для полноценного отражения атаки, и даже направил заместителя министра в Токио для подачи жалобы на двустороннем уровне.

После того как я, не растерявшись после внезапной атаки Японии, нанёс сильный ответный удар, поразив её слабое место, мы получили неожиданные выгоды — сотрудничество с Сингапуром.



За кулисами дипломатии ①

«Список» или «действие»: вопрос включения в Приложение I — перечень развитых стран

Я уже рассказывал, как представитель Японии на официальных переговорах неожиданно «пошёл в атаку» — потребовал, чтобы Республика Корея, Мексика и Сингапур приняли на себя обязательства развитых стран. Однако этот вопрос в отношении Кореи поднимала не только Япония.

В августе 2008 года, на климатических переговорах в Аккре (Гана), перед официальным заседанием глава делегации Дании, выступавший от имени Европейского союза, попросил о неофициальной двусторонней встрече. И сразу перешёл к делу:

> «Откровенно говоря, я не считаю Республику Корея развивающейся страной. Вы член ОЭСР, уровень вашего экономического развития соответствует уровню развитых государств. Как вы можете продолжать оставаться в группе развивающихся стран? Вам следует немедленно присоединиться к списку стран Приложения I».

В то время Дания готовилась принимать Конференцию ООН по изменению климата в Копенгагене, намеченную на декабрь 2009 года. Вероятно, под гнётом серьёзной политической ответственности за успех предстоящего саммита, датская сторона решила прежде всего заняться вопросом, который долго оставался без продвижения, — принятием Кореей обязательств развитых стран. Едва началась двусторонняя

встреча, датский представитель буквально потребовал, чтобы Республика Корея немедленно вступила в число стран Приложения I.

Мне было трудно понять, откуда такой напор. Получалось, что результат многолетнего труда и экономического развития Республики Корея — вступление страны в Организацию экономического сотрудничества и развития, — преподносился как нечто предосудительное. Хорошо ещё, что, в отличие от японцев, датчане не устроили публичную «атаку» на официальном заседании, а подняли вопрос на неофициальных консультациях. Может быть, следовало поблагодарить их за это.

До сих пор ясно помню внушительную фигуру датского переговорщика, который значительно превосходил меня в росте и комплекции. Мы сидели друг напротив друга не в большом конференц-зале, а практически лицом к лицу. Он пристально смотрел мне в глаза и требовал ответа. Нужно было как-то выходить из этой непростой ситуации.

Я сказал:

«Благодарю вас за столь высокую оценку уровня экономического развития Республики Корея. Однако я хотел бы подчеркнуть один важный момент. Статус развитой страны в рамках Рамочной конвенции ООН об изменении климата определяется не только уровнем экономического развития. Он также связан с исторической ответственностью за изменение климата, которая возникла в результате индустриализации, основанной на использовании дешёвого ископаемого топлива.

Республика Корея не несёт такой исторической ответственности за выбросы парниковых газов, начавшиеся в эпоху промышленной революции. Поэтому мы не можем присоединиться к Приложению I и тем самым взять на се-

бя часть исторической ответственности развитых государств.

Вы особо подчеркнули важность списка стран в Приложении I. Однако среди этого списка есть страны, которые не принимают никаких обязательных мер и ничего не предпринимают по сокращению выбросов, например Соединённые Штаты.

Поэтому, на мой взгляд, важен не сам факт нахождения в определённом списке, а наличие конкретных целей и реальных действий в этом направлении. Даже если Корея формально войдёт в Приложение I, но, подобно США, не установит конкретных обязательств и не станет предпринимать практических шагов, в этом не будет никакого смысла.

Следовательно, гораздо важнее обсуждать не состав списка в Приложении I, а конкретные целевые показатели и их выполнение.

Вы хотите успеха Копенгагенской конференции. Этого искренне желаю и я. Позвольте мне, как человеку, участвующему в климатических переговорах с 1991 года, дать один совет. На нынешнем этапе споры о том, какие страны должны быть включены в Приложение I, — открытие ящика Пандоры. Это приведёт лишь к бесконечным и бесплодным дискуссиям. Если Республика Корея присоединится к Приложению I, немедленно возникнет вопрос: должны ли тогда сделать то же самое Сингапур, чей доход на душу населения выше корейского, или нефтедобывающие государства, такие как Саудовская Аравия? Подобные споры будут продолжаться бесконечно.

Пытаться пересмотреть список Приложения I — всё равно что потревожить осиное гнездо. Гораздо разумнее не менять сам список, а обсуждать способы, как крупнейшие государства смогут взять на себя конкретные обяза-

тельства по сокращению выбросов и обеспечить реальные действия по их выполнению.

Республика Корея заинтересована в успехе Копенгагенской конференции больше многих других стран и готова внести свой вклад. Мы не можем присоединиться к Приложению I, однако готовы установить амбициозные цели по сокращению выбросов, соответствующие нашему уровню экономического развития, зарегистрировать их в Реестре соответствующих национальным условиям действий мер по смягчению изменения климата на национальном уровне и обеспечить их выполнение через обязательные нормы внутреннего законодательства».

На переговорах я использовал разные аргументы, ориентируясь на собеседника, логически выстраивая их под конкретную ситуацию. В данном случае мне было важно показать слабое место в позиции датского представителя, который искренне считал, что все проблемы решатся сами собой, если Республика Корея просто войдёт в список Приложения I.

Я напомнил ему о существовании таких государств, как Соединённые Штаты, которые формально относятся к странам Приложения I, но при этом не только не ратифицировали Киотский протокол, но и не взяли на себя конкретные обязательства по сокращению выбросов. Тем самым я наглядно показал, что вступление в Приложение I само по себе вовсе не означает автоматического принятия количественных обязательств по сокращению выбросов.

Кроме того, я отметил, что если начать пересматривать состав Приложения I, то придётся решать вопрос не только о Республике Корея, но и о других государствах с высоким уровнем дохода, таких как Сингапур, Катар или Саудовская Аравия. А затрагивать столь сложную и политически чувствительную проблему накануне Копенгагенской конферен-

ции по изменению климата было бы крайне рискованной стратегией. Я дипломатично посоветовал сосредоточиться не на составе списка Приложения I, а на более практической цели — принятии конкретных обязательств по сокращению выбросов и их реальном выполнении.

Датский представитель, похоже, признал обоснованность моих аргументов. Его первоначальная жёсткая позиция заметно смягчилась, и он положительно оценил готовность Республики Корея установить цели по сокращению выбросов, которые соответствуют её возможностям и уровню развития. После нашей двусторонней встречи на пленарном заседании представитель Японии вновь начал наступление, призывая Республику Корея, Сингапур, Мексику принять обязательства развитых государств. Однако представитель Дании возразил, что гораздо важнее не принадлежность к списку Приложения I, а наличие конкретных целей по сокращению выбросов и практических действий по их достижению. Фактически он публично занял позицию, отличную от японской. Перемена была настолько быстрой, что я даже усомнился, правильно ли всё услышал. После нашей двусторонней консультации датская сторона больше не возвращалась ни к вопросу о вступлении Республики Корея в Приложение I, ни к теме принятия обязательств развитых стран.



Проблема принятия обязательств развитых стран и международный реестр действий по сокращению выбросов: наше предложение по сокращению выбросов парниковых газов

Переговоры 4 27 апреля 2009 года, Вашингтон, округ Колумбия, США, конференц-зал Государственного департамента. Церемония открытия Форума крупнейших экономик по энергетике и изменению климата

Одной из проблем, преследовавших Корею с момента вступления в 1996 году в клуб развитых стран ОЭСР, было требование нести ответственность «в качестве развитой страны» на климатических переговорах. Развитая страна, в понимании Рамочной конвенции об изменении климата, определяется не по уровню экономического развития, а по принадлежности к числу государств, которые несут историческую ответственность за изменение климата на протяжении последних двухсот с лишним лет из-за выбросов парниковых газов в ходе индустриализации. В климатическом режиме, построенном на дихотомии «развитые — развивающиеся страны», для новой индустриальной страны, такой как наша, места не было. Международный реестр действий по сокращению выбросов показал, как, сломав чёрно-белую логику «развитые против развивающихся», мы предложили рамки, приемлемые для нас, находящихся посередине.

Международный интерес к позиции Республики Корея

В январе 2009 года вступил в должность президент США Барак Обама из Демократической партии. Как и было заявлено в предвыборной программе, он занял активную позицию по вопросу изменения климата. В преддверии Конференции ООН в Копенгагене, запланированной на декабрь того же года, Обама заявил о решительном намерении создать новый универсальный режим по борьбе с изменением климата как для развитых, так и развивающихся стран.

Для демонстрации активной климатической политики новой администрации США уже в апреле 2009 года, вскоре после инаугурации президента, в Вашингтоне, округ Колумбия, в зале заседаний Государственного департамента был организован Форум ведущих экономик по энергетике и изменению климата. Туда прибыли представители восемнадцати крупнейших экономик мира, Генеральный секретарь ООН и руководитель Секретариата Рамочной конвенции ООН об изменении климата.

Фактически подобные встречи ведущих экономик по вопросам изменения климата проводились и ранее. В сентябре 2007 года при администрации Джорджа Буша-младшего они проходили под названием «Встреча ведущих экономик мира по вопросам энергетической безопасности и изменения климата». Новая администрация лишь слегка изменила название формата. Проведение климатических переговоров непосредственно в здании Государственного департамента США было символическим шагом, чтобы продемонстрировать решимость Вашингтона обеспечить успешный результат Копенгагенской климатической конференции 2009 года.

Особое внимание участников при этом было сосредоточено на позиции Республики Корея. Формально страна по статусу в Рамочной конвенции ООН об изменении климата относилась к развивающимся государствам, однако по уровню экономического развития уже входила в число ведущих индустриальных экономик мира. Поэтому на переговорах с участием не 180 с лиш-

ним стран, как на обычных сессиях ООН, а лишь 18 крупнейших экономик, позиция Кореи вызывала повышенный интерес у принимающей стороны — США, как и у других участников. В такой камерной и неформальной обстановке переговоры проходили практически «лицом к лицу». Любое выражение, интонация или жест становились заметными и значимыми, что ещё больше усиливало напряжённость переговорного процесса.

Предложение новой рамочной модели, соответствующей нашим условиям

Переговоры начались. Председательствующая сторона — Соединённые Штаты — произнесла вступительное слово. Затем по очереди выступили представители развивающихся стран: Китая и Индии, а также Европейского союза.

После их речей я, следуя принципу «лучше получить удар раньше других», заранее подал заявку на выступление. Уже было очевидно, что для достижения результата на Копенгагенской климатической конференции важна позиция Республики Корея. Все участники, включая США, напряжённо ждали, какую стратегию мы предложим.

Как только я запросил слово, затаили дыхание не только представители развитых стран, но и развивающихся из группы 18 крупнейших экономик — Китая, Индии, Бразилии и других.

«Господин председатель, — начал я, — Рамочная конвенция ООН об изменении климата устанавливает два основных принципа распределения обязательств по сокращению выбросов парниковых газов: историческую ответственность и возможности каждой страны. Однако до настоящего времени климатические переговоры были сосредоточены исключительно на исторической ответственности и фактически свелись к взаимному перекладыванию вины между развитыми и развивающимися странами. Я считаю, что дальнейший прогресс переговоров невозможен, если мы будем оставаться в плену прошлого. Теперь нам необходимо начать обсужде-

ние не ответственности за прошлое, а ответственности за будущее, которое нам предстоит разделить. Я также ожидаю, что представители крупнейших экономик, собравшиеся здесь сегодня, вместо того чтобы указывать друг на друга в попытках избежать обязательств по сокращению выбросов, начнут обсуждать реальные, практические механизмы. Каждая страна должна самостоятельно определить цели сокращения выбросов в соответствии со своими возможностями, а также конкретные методы и процедуры их достижения.

Республика Корея как страна, не включённая в Приложение I Рамочной конвенции, не может быть внесена в список развитых стран, несущих историческую ответственность за климатические изменения с начала промышленной революции. Однако, будучи новой индустриальной экономикой и членом ОЭСР, Корея разделяет ответственность за будущее климатической системы. Поэтому мы рассматриваем возможность добровольного установления целей по сокращению выбросов, соответствующих уровню нашей экономики.

Для того чтобы обеспечить международно признанную фиксацию и реализацию таких обязательств, Республика Корея предлагает создать при Секретариате Рамочной конвенции ООН об изменении климата международный реестр добровольных обязательств развивающихся стран по сокращению выбросов парниковых газов — так называемый Реестр соответствующих национальным условиям действий по смягчению изменения климата. Мы надеемся, что данный реестр станет полезным механизмом, который позволит крупным развивающимся странам, добровольно устанавливающим цели по сокращению выбросов, официально фиксировать и реализовывать свои обязательства. Рассчитываем на понимание и поддержку этой инициативы».

После моего выступления в фокусе внимания оказались не представители развитых стран — США и ЕС, — а в большей степени делегации Китая, Индии и Бразилии. А всё потому, что ещё с климатических переговоров на Бали в 2007 году Республика

Корея заявила о готовности принять на себя обязательства развитых стран. Поэтому, если Корея на этот раз согласилась бы на такие обязательства, следующим логическим шагом стало бы давление на другие крупные развивающиеся страны.

США и Европейский союз были настроены решительно и стремились добиться принятия обязательств по сокращению выбросов от Китая, Индии и Бразилии. Но те занимали жёсткую позицию, настаивая, что историческая ответственность за изменение климата лежит исключительно на развитых государствах и не может быть разделена с развивающимися.

Тогда я предложил концепцию, которая сочетала бы ответственность не только за прошлое, но и за будущее — в таком виде идею никто ранее не формулировал. Также я выдвинул новую инициативу в виде Реестра. Я напомнил, что в рамках Рамочной конвенции ООН об изменении климата основанием для обязательств по сокращению выбросов являются не только историческая ответственность, но и возможности каждой страны.

Неожиданно появившаяся инициатива — «Реестр соответствующих национальным условиям действий по смягчению изменения климата» — привела участников в некоторое замешательство. Новый проект требовал осторожного осмысления и тщательного формирования позиции.

Поддержка США, Китая и Японии и позитивная реакция ведущих экономик

Здесь необходимо пояснить, что такое Реестр NAMA. Это сокращение от Nationally Appropriate Mitigation Action Registry — Реестр соответствующих национальным условиям действий по смягчению изменения климата. Термин был впервые введён на Конференции ООН по изменению климата в декабре 2007 года на Бали в рамках принятого тогда «Балийского плана действий» (Bali Action Plan). Согласно NAMA, развивающиеся страны могут предпринимать меры по сокращению выбросов парниковых газов в формах, соответствующих их национальным условиям.

Опираясь на концепцию NAMA, закреплённую в Балийском плане действий, я предложил, чтобы развивающиеся страны принимали меры по сокращению выбросов в соответствии со своими условиями, а затем официально фиксировали эти обязательства в реестре, обеспечивая их исполнение и мониторинг.

Тогда главный переговорщик Китая по вопросам изменения климата, министр Се Чжэньхуа, с которым я поддерживаю контакт и по сей день, официально заявил, что считает моё предложение интересным и хотел бы рассмотреть его детали. Во время перерыва он лично обратился ко мне с просьбой подробнее объяснить идею Реестра NAMA.

Представитель Японии также в официальном выступлении отметил, что моя инициатива весьма интересна и логически обоснована. Он подчеркнул: гораздо практичнее не принуждать развивающиеся страны принимать обязательства, а создать отдельный международный реестр, куда страны добровольно вносили бы свои обязательства по сокращению выбросов. А потом обеспечивать их реализацию и мониторинг. Японская сторона активно поддержала меня, и эта позиция сохранялась вплоть до Копенгагенской климатической конференции. Представитель Японии, высоко оценив мою инициативу, неоднократно приглашал меня в Токио. Мы также обсуждали возможность объединить усилия двух наших стран по вовлечению Китая в процесс построения низкоуглеродного будущего в Северо-Восточной Азии.

Американская делегация, внимательно рассматривавшая моё предложение, во время перерыва также дала ему положительную оценку. Особенно интересной представителю США показалась идея обсуждения ответственности за будущее через вклад каждой страны, соответствующий её возможностям. Он добавил, что концепция международного реестра выглядит перспективной, и поинтересовался реакцией Китая на эту инициативу.

После того как США, Япония и Китай дали положительные оценки моему предложению, центр дискуссии естественным образом сместился. Вопрос уже был не в том, примет ли Республика

Корея обязательства развитых стран, а в том, как именно организовать практическую работу международного реестра добровольных обязательств по сокращению выбросов для развивающихся стран.

Страны, включая США и ЕС, которые непосредственно перед заседанием оказывали на Корею политическое давление, убеждая принять обязательства развитых стран, больше не поднимали этот вопрос. Вместо этого они начали запрашивать дополнительные разъяснения об ожидаемом эффекте, структуре и механизме функционирования международного реестра.

Позднее американский представитель в частной беседе даже признался мне, что они сами хотели бы участвовать в таком реестре добровольных обязательств, не предусматривающем юридически обязательного характера. Тем самым он откровенно обозначил стремление США избежать жёстких правовых обязательств.

В итоге Парижское климатическое соглашение, принятое в 2015 году, было сформировано именно в русле этой логики — как система, основанная на добровольно определяемых целевых показателях без юридически обязательного характера.

Вопрос о принятии обязательств развитых стран, исчезнувший, как снег на солнце

После встречи Форума по изменению климата ведущих экономик вопрос о принятии Республикой Корея обязательств, присущих развитым странам, больше не поднимался. Требование, которое ранее нам предъявляли на климатических переговорах, просто исчезло.

Даже для меня это выглядело почти невероятным. Проблема, связанная с необходимостью принятия обязательств развитых стран в рамках Рамочной конвенции ООН об изменении климата, сопровождала нас с момента вступления в ОЭСР в 1996 году. И вдруг она даже не решилась, а как будто растворилась сама со-

бой. Растаяла, как снег на солнце, как только была предложена система добровольного декларирования целевых показателей сокращения выбросов через отдельный международный реестр. Вопрос о юридически обязательных действиях, предусмотренных для развитых стран в рамках Конвенции, просто исчез из повестки переговоров.

Моё предложение о создании реестра получило множество положительных откликов. Агентство Associated Press, издания Washington Post и People's Daily, сообщали, что Республика Корея предлагает интересную и конструктивную инициативу по созданию промежуточной зоны между развитыми и развивающимися странами.

Позднее, в декабре того же 2009 года, было принято Копенгагенское соглашение (Copenhagen Accord). Страны, присоединившиеся к нему, самостоятельно заявляют свои добровольные цели по сокращению выбросов, а Секретариат ООН ведёт учёт и мониторинг. Хотя предложенное мной название реестра не было использовано напрямую, по сути механизм был сформирован именно в этой логике. Бывший генеральный секретарь Рамочной конвенции ООН об изменении климата и один из ключевых участников климатических переговоров Майкл Заммит Кутайар во время конференции в Копенгагене сказал, подняв большой палец вверх: «В [итогах] Копенгагена останется значительный вклад мистера Чунга». Эта сцена до сих пор ясно стоит у меня перед глазами.

Однако не только Копенгагенское соглашение 2009 года, но и Парижское 2015-го можно рассматривать как развитие идеи международного реестра, которую я предлагал. Система, когда каждая страна самостоятельно определяет свои целевые показатели сокращения выбросов, уведомляет об этом Секретариат и допускает мониторинг выполнения данных обязательств, по сути совпадает с порядком, который я обозначал. Разница лишь в том, что я изначально предлагал этот механизм как модель для развивающихся стран, а в Парижском соглашении был достигнут консенсус, что в такой добровольной и юридически необязыва-

ющей системе будут участвовать и все развитые страны, включая США. Пожалуй, это меня несколько разочаровало, поскольку тем самым была реализована идея «равенства обязательств»[12], которую Соединённые Штаты последовательно продвигали во многих переговорах.

В результате юридическое различие между развитыми и развивающимися странами было фактически нивелировано: все государства приняли одинаковый формат добровольных целей без юридических обязательств.

Возможность последовательно продвигать идею международного реестра во многом была обусловлена полной поддержкой тогдашнего премьер-министра Хан Сын Су. Даже в правительстве Республики Корея в тот период не было должного понимания конкретного содержания этой инициативы и её последствий. Премьер-министр Хан Сын Су, напротив, хорошо разбирался в климатической проблематике благодаря своей роли специального посланника Генерального секретаря ООН Пан Ги Муна по вопросам изменения климата. Познакомившись с идеей международного реестра, премьер-министр назвал её удачной и дал прямое разрешение на продвижение. Я восхищаюсь его способностью мгновенно увидеть потенциал предложения и с благодарностью вспоминаю его решительную поддержку.

[12] Legal Parity — концепция, закреплённая в резолюции Бёрда-Хейгела (Byrd-Hagel Resolution), единогласно принятой Сенатом США 25 июля 1997 года 95 голосами, непосредственно перед переговорами по Киотскому протоколу. Согласно этой концепции, США должны принимать только юридические обязательства, равные обязательствам крупных развивающихся стран, таких как Китай и Индия. Иными словами, США не должны соглашаться на ответственность более жёсткую, чем та, которую берут на себя развивающиеся государства. Эта позиция США последовательно проводилась долгие годы и едва не привела к провалу климатических переговоров в Гааге (2000 год), на Балийской конференции ООН по изменению климата (2007 год), на Копенгагенской конференции ООН по изменению климата (2009 год) и на Парижской конференции ООН по изменению климата (2015 год). Именно этот принцип многие считают одной из ключевых причин, препятствовавших прогрессу международных переговоров по проблеме изменения климата.

Как выбраться из пасти тигра

Если нужно было бы выбрать одно самое важное моё достижение за десятилетия работы в международной экологической дипломатии, я без колебаний назвал бы предложение о создании международного реестра. Именно благодаря ему удалось предотвратить ситуацию, когда мы могли бы принять на себя часть исторической и юридической ответственности развитых стран за изменение климата.

На самом деле Республика Корея уже пришла к выводу, что больше не в состоянии выдерживать давление развитых стран. Ещё на Балийской климатической конференции 2007 года наше государство публично заявило: «На следующей климатической конференции в Копенгагене в 2009 году мы примем обязательства развитых стран». Однако на Копенгагенской климатической конференции, благодаря предложениям о создании международного реестра и о нашем собственном способе сокращения выбросов парниковых газов, заявление о принятии таких обязательств удалось отозвать. Пожалуй, у нас получилось, как говорится, «войти в пасть тигра — и выбраться из неё невредимыми».

Я не хотел бы, чтобы из-за этих слов меня сочли противником сокращения выбросов парниковых газов или защиты окружающей среды. Это совсем не так! Я воспрепятствовал не сокращению выбросов как таковому, а попытке возложить на нас необоснованную историческую ответственность за изменение климата.

Мы, безусловно, должны делать всё возможное для сокращения выбросов парниковых газов и перехода к декарбонизированной экономике в соответствии с нашими возможностями и обстоятельствами. Более того, я считаю, что переход к низкоуглеродному обществу должен стать новой возможностью для экономического роста и создания рабочих мест.

Но добровольные усилия по сокращению выбросов как часть международного сотрудничества в борьбе с изменением климата и ситуация, когда на страну возлагают юридическую ответствен-

ность по сокращению выбросов как на развитое государство, — это совершенно разные вещи.

Согласно климатической конвенции, развитые страны несут не только обязательства по сокращению выбросов парниковых газов, но и обязанности по предоставлению финансовой и технологической помощи развивающимся государствам. Даже если такую помощь развивающимся странам оказываем и мы, существует принципиальная разница между добровольной поддержкой по собственной инициативе и поддержкой, предоставляемой в силу юридического обязательства.

Как бы то ни было, после 2009 года вопрос о принятии нашей страной юридических обязательств развитых государств в рамках климатической конвенции исчез сам собой. Республика Корея по-прежнему остаётся в списке стран, не включённых в Приложение I Рамочной конвенции ООН об изменении климата. То есть формально мы относимся к категории развивающихся стран, однако больше никто не поднимает вопрос о том, должна ли Корея принять на себя обязательства развитых государств.

Вопрос о принятии обязательств развитых стран в рамках климатической конвенции по своей сути был юридическим вопросом, связанным с толкованием и анализом международного договора. Многие корейские специалисты по международному праву также занимались его изучением. Однако ни в Корее, ни за её пределами не нашлось юриста, который предложил бы такую новую идею, как международный реестр.

Причина, вероятно, заключалась в том, что все пытались найти ответ внутри существующей системы климатической конвенции, а потому рамки мышления неизбежно сужались. Но если установленная Конвенцией система не способна учитывать интересы стран, которые, подобно Корее, переходят из развивающихся в категорию развитых, то искать решение необходимо за пределами этой системы. Пока все продолжали искать ответ исключительно внутри действующих рамок, найти выход было крайне трудно.

Нам неизбежно придётся и впредь сталкиваться с многочисленными международными институтами, нормами и правилами, созданными развитыми странами, которые со времён промышленной революции XVIII века и эпохи колониальных империй играли ведущую роль в мировой политике и экономике. И мы не можем просто отвернуться от этих правил только потому, что они нам не подходят.

Вместо того чтобы воспринимать существующие нормы и институты как неизбежность, нужно не бояться предлагать собственные решения, основанные на оригинальных идеях, добиваться их признания и менять существующие правила. Я восхищаюсь мужеством всех молодых специалистов и исследователей, которые решаются идти этим путём, и заранее аплодирую им.



Климатическое сражение: молчание труднее слов.
Как Корея устояла под давлением США

Переговоры 5 21–22 июня 2008 года, Сеул, Республика Корея, конференц-зал отеля The Shilla Seoul. Встреча основных экономик

Администрация Буша сразу после прихода к власти в 2001 году отказалась от ратификации Киотского протокола и демонстрировала безразличие к проблеме изменения климата. А с 2007 года изменила свою позицию. Поворотным моментом послужили ратификация Киотского протокола Россией в 2004 году и его вступление в силу в 2005 году. После этого США начали активно продвигать формат встреч основных экономик, решительно добиваясь от ключевых развивающихся стран принятия обязательств по сокращению выбросов парниковых газов.

Встреча основных экономик в Сеуле накануне саммита «Большой восьмёрки», намеченного на 9 июля 2008 года в Тояко (Япония), стала площадкой, где администрация Буша с предельной откровенностью демонстрировала решимость добиться принятия развивающимися странами обязательств по сокращению выбросов. Прибывшая в Сеул американская делегация официально потребовала от нас принять обязательства развитой страны. На условие, которое мы ни в коем случае не могли принять, я ответил молчанием.

Давление администрации Буша

Администрация Буша, пришедшая к власти в январе 2001 года, уже 28 марта объявила о выходе из Киотского протокола и отказе от его ратификации. Этот протокол, принятый в 1997 году, рассматривался как важное руководство по преодолению глобального экологического кризиса. Он предусматривал до 2012 года сокращение совокупных выбросов углерода развитыми странами на 5,2 % к уровню 1990 года, а для США устанавливал целевой показатель в 7 % сокращения по сравнению с 1990 годом. Однако США, чьи выбросы к 2000 году уже превышали уровень 1990 года на 17 %, вряд ли могли выполнить эти обязательства.

Переговоры между США и Европой на Гаагской конференции по изменению климата в декабре 2000 года провалились, и американцы отказались от ратификации Киотского протокола. После этого международные дискуссии по климату некоторое время не велись. А вот ратификация протокола Россией в ноябре 2004 года вновь усилила интерес международного сообщества к климатической повестке. На Балийской климатической конференции 2007 года было достигнуто соглашение о выработке к 2009 году новой универсальной климатической системы, которая охватила бы как развитые, так и развивающиеся страны. На этом фоне администрация Буша начала постепенно отходить от прежней позиции игнорирования климатической проблемы и стала активнее включаться в переговоры.

В сентябре 2007 года США инициировали первое заседание Форума крупнейших экономик по энергетике и изменению климата, стремясь занять лидерскую позицию в климатической повестке. За этим заседанием последовала вторая встреча в январе 2008 года в Гонолулу (Гавайи), потом в апреле 2008 года в Париже третья, а 21–22 июня 2008 года в Сеуле, в отеле The Shilla Seoul — четвёртая.

На тот момент команда администрации Буша готова была принять целевые показатели сокращения выбросов, однако при условии, что основные развивающиеся страны, такие как Республика Корея, Китай и Индия, также возьмут на себя юридически

обязательные квоты на равных с США. Это была концепция «равенства обязательств» между Соединёнными Штатами и развивающимися странами. Давление достигло пика именно на четвёртой встрече в Сеуле.

События, которые я описываю в книге, в основном касаются ситуаций, когда я добивался продвижения позиции Кореи через выступления или конкретные предложения. Однако этот случай не относится к таким эпизодам. Напротив, тут мне пришлось промолчать, сознательно воздержаться от ответа. Вот один из тех редких моментов в климатических переговорах, когда молчание оказалось труднее любого красноречия.

Подарок для Буша: согласие развивающихся стран на обязательства по сокращению выбросов

Намерения американской переговорной группы были очевидны. Сразу после двухдневной встречи 21–22 июня они планировали представить президенту Джорджу Бушу на саммите «Большой восьмёрки» 9 июля в японском Тояко «удовлетворительное соглашение». Оно должно было отражать согласие крупных развивающихся стран на принятие обязательств по сокращению выбросов.

Поздним вечером накануне открытия встречи американская делегация попросила о совещании с корейской стороной. Я вместе с сотрудником Министерства экономики знаний, отвечавшим за вопросы сокращения выбросов парниковых газов, направился в переговорную комнату американской делегации. За длинным столом в ряд сидели семь-восемь высокопоставленных представителей Белого дома и Государственного департамента США. Как только мы вошли, перед дверью были поставлены два обычных ученических стула — именно туда нам и предложили сесть.

Ни приветствий, ни рукопожатий не последовало, лишь холодные взгляды и молчаливое наблюдение, словно на экзамене. Один из сотрудников без выражения передал нам проект согла-

шения и предложил его прочитать. Затем он прямо спросил, может ли Корея поддержать документ, в который они намерены включить два основных пункта: «обязательство, имеющее юридическую силу (binding commitment)» для развивающихся стран и «беспошлинный доступ» для товаров, связанных с климатической повесткой.

Для меня, последовательно выступавшего против введения юридических обязательств по сокращению выбросов, содержание документа было неприемлемым. Однако ещё более тяжёлым было то, что представителя суверенного государства накануне переговоров вызвали «на ковёр» и поставили перед ультиматумом «да или нет». Это был первый случай за десятилетия дипломатической службы, когда я оказался в подобной ситуации.

Я интуитивно понял, что логический диалог здесь невозможен, и сознательно не ответил сразу. Сделав вид, что внимательно читаю проект, я затянул паузу и, подождав, коротко сказал: «Понятно». Тогда меня снова спросили, означает ли это поддержку американского проекта. Я, нехотя, ответил коротко: «Да». После этого поднялся и вышел из комнаты. Не было необходимости оставаться дольше с людьми, с которыми даже не состоялось формальное знакомство.

Сотрудник Министерства экономики знаний, однако, был крайне встревожен и заявил, что принятие обязательств такого рода невозможно и что министерство категорически не может согласиться с юридически обязательными квотами.

Попытка США сломать базовую структуру Рамочной конвенции ООН об изменении климата

На следующий день после открытия пленарного заседания представитель США распространил свой проект и начал решительно настаивать на «принятии развивающимися странами юридических обязательств» и на «беспошлинном доступе товаров, связанных с климатической повесткой». Последнее означало

освобождение от таможенных пошлин товаров, связанных с изменением климата, которые развивающиеся страны импортировали из развитых государств. Это было откровенным посягательством на таможенный суверенитет развивающихся стран и символом американского приоритета. Такое предложение выражало исключительно интересы корпораций развитых стран. Представители Китая, Индии, Бразилии и других развивающихся стран, естественно, начали яростно протестовать. В зале заседаний начался хаос. Когда американский представитель перешёл на повышенный тон, представитель Индии закричал: «Не повышайте на меня голос!», а посол Бразилии выкрикнул: «Не надо тыкать в меня пальцем!» Такой невообразимый беспорядок с взаимными криками продолжался до семи часов следующего утра.

Это больше не было дипломатическими переговорами. Так происходит драка на базарной площади, где стороны кричат друг на друга. Переговоры, начавшиеся утром, продолжались нон-стоп — без перерыва, даже без ужина — до семи утра следующего дня. С руганью и тыканьем пальцами. Худшие климатические переговоры, нет, «климатическая потасовка»! Все делегаты, уже порядком уставшие, с красными глазами, провели ночь напролёт в криках. Это было просто поле боя без выстрелов!

В разгар этих «переговоров» ко мне подошёл сотрудник, посланный американским старшим представителем, и, словно обращаясь к подчинённому, настойчиво потребовал: «Выступите с заявлением в поддержку позиции США». Я сделал вид, что не слышу. Потом уже наш представитель, выполнявший роль сопредседателя встречи, прислал ко мне ответственного начальника отдела и стал настаивать, чтобы я выступил с заявлением на стороне американцев. Я ответил, что разберусь сам, и попросил оставить меня в покое. Пытался молча сдерживаться, но всё внутри меня кипело невыразимо. Молчать было во много раз труднее, чем говорить.

Требование, чтобы развивающиеся страны приняли подобные обязательства, означало коренной переворот в структуре

климатических переговоров и ломку самих рамок обсуждения проблемы изменения климата. США не могли заставить безропотно принять их позицию. Драматическая сцена обнажила один из аспектов высокомерного дипломатического стиля тогдашней администрации Буша, полагавшей, что достаточно просто давить с позиции силы.

Результаты, достигнутые молчанием

До самого конца я не проронил ни слова. Если бы в той ситуации я занял сторону США, Корея в тот же миг стала бы врагом для всех развивающихся стран. При этом наше государство было бы причислено в Рамочной конвенции об изменении климата к лагерю развитых стран, и моя мечта о создании промежуточной рамки для новых индустриальных стран развеялась бы. Само собой разумеется, нейтральное предложение, вроде «международного реестра» добровольных сокращений развивающихся стран, тогда не могло бы получить их поддержки.

Представители Китая, Индии и других развивающихся стран, с которыми я тогда был близко знаком, прекрасно понимали, почему я не говорю ни слова, и не испытывали ко мне никаких негативных эмоций. Видя, что я держусь и не становлюсь на сторону США, они, скорее, всем своим видом давали понять: «Он точно правильно оценивает расстановку сил». Именно благодаря моей стойкости впоследствии, когда я выдвинул предложение о международном реестре, значительное число развивающихся стран оказалось настроено позитивно.

В итоге оба требования, на которых настаивали США, были исключены из согласованного текста. Принятие обязательств, разумеется, было требованием, совершенно неприемлемым и для меня. Но когда американская делегация ультимативно потребовала моей поддержки, я рассудил, что мне вовсе не обязательно выходить вперёд и сражаться с ними. Ведь о какой-либо содержательной дискуссии речи не шло, а стран, готовых бороться и помимо меня, было сколько угодно. Потому у меня не было причин высовываться. В результате без прямого столкновения

мне удалось не поддаться нелепому давлению со стороны США. Я и не подозревал, что молчание может быть настолько ценным. Несмотря на высокомерный подход администрации Буша, я выстоял, твёрдо держась линии «не можем принять обязательств развитых стран». Понятно, почему присутствующие тогда были ошеломлены.

Что случилось бы, поддайся я тогда напору США? Скорее всего, я не смог бы даже выдвинуть предложение, подобное идее «международного реестра», и Корея тут же оказалась бы включённой в Приложение I Рамочной конвенции об изменении климата и понесла бы юридическую ответственность как развитое государство. От одной этой мысли до сих пор бросает в дрожь.



Штраф для одной из беднейших стран мира — Сомали?

Юридическая обязательность целевых показателей сокращения выбросов в развивающихся странах и недовольство в зале заседаний

Переговоры 6 Октябрь 1999 года, Бонн, Германия. Пятая Конференция Сторон Рамочной конвенции ООН об изменении климата

На климатических переговорах понятие силы обязательств по сокращению выбросов парниковых газов является основополагающим. Однако оно никогда чётко не обсуждалось и не определялся конкретный смысл обязательной силы таких обязательств. Я предложил, чтобы развитые страны брали на себя международные обязательства, а развивающиеся — обязательства, имеющие силу в рамках национального законодательства. Это был компромиссный вариант, призванный преодолеть давнее противостояние. Давайте рассмотрим, в каком контексте оказалось возможным такое разграничение между странами.

Новое в экологической дипломатии разграничение между национальной и международной обязательной силой

В баталиях вокруг сокращения выбросов парниковых газов наряду с вопросом о величине целевых показателей велись ожесточённые споры, обладают ли эти целевые показатели юридически обязательной силой. Европейский союз, разумеется, поддерживал обязательную юридическую силу. США также настаивали на этом, но в придачу выдвигали в качестве предварительного условия требование, чтобы и развивающиеся страны приняли такие же юридически обязывающие целевые показатели. Развивающиеся же страны, напротив, утверждали, что это обязательно для развитых стран, а их собственные показатели должны быть добровольными. Развитые страны возражали, что добровольные цели не могут гарантировать исполнения, а потому не заслуживают доверия. Словом, позиции обеих сторон находились в жёсткой лобовой конфронтации.

Меня пригласили на панельную дискуссию[13], проходившую в конференц-зале Пятой Климатической конференции в Бонне (Германия) в октябре 1999 года. Именно там я предложил новый подход. Суть его в том, чтобы разграничить два понятия — «обязательная сила в национальных рамках» и «обязательная сила в международных рамках». По моей концепции, развитые страны должны взять на себя «международные обязательства», а развивающиеся — «обязательства на национальном уровне».

> «Господин председатель, для того чтобы устранить противостояние вокруг юридической силы обязательств по сокращению выбросов, полагаю, необходимо разграничить понятие юридической обязательности на “национально-обязывающие” и “международно-обязывающие”. Здесь “международные” обязательства подразумевают, что государство, не выполнившее нормы по сокращению, должно приобрести квоты на выбросы (углеродные единицы) для покрытия не-

[13] Открытая панельная дискуссия — это форум для обсуждения, например неформальный семинар, а не официальная площадка для переговоров.

достачи либо уплатить штраф. А “национальные” обязательства предполагают, что правительство каждой страны обязано выявлять предприятия, не сдержавшие обещания по сокращению выбросов парниковых газов, — и принуждать их либо покупать квоты на выбросы, либо оплачивать штраф. Однако у самого национального правительства нет обязательства приобретать квоты на международном углеродном рынке или уплачивать штраф Секретариату Рамочной конвенции ООН об изменении климата.

Развитые страны должны принять на себя обязательства по сокращению, имеющие обязательную силу не только в “национальных”, но и в “международных” рамках на государственном уровне. При невыполнении обязательств такое государство обязано приобрести квоты на международном рынке торговли выбросами или уплатить штраф. А развивающиеся страны, я полагаю, обязаны в “национальных” рамках требовать от отдельных предприятий соблюдение целевых показателей, но в “международных” рамках их правительства не должны иметь обязательств по уплате штрафов или покупке углеродных квот.

Например, если Корея или Китай устанавливают целевые показатели сокращения, то внутри страны они распределяют их между предприятиями и контролируют их выполнение. С предприятий, не достигших целей, требуют приобрести квоты либо налагают на них штраф. Однако на правительственном уровне, на международной арене, они не должны быть обязаны приобретать квоты или подвергаться штрафам.

Как уже предусмотрено Киотским протоколом, развитые страны в случае невыполнения целевых показателей сокращения должны приобретать квоты у других стран. Однако не нужно возлагать на развивающиеся страны, не несущие исторической ответственности за изменение климата, обязанность покупать квоты. Это не соответствует основополагающему принципу климатической конвенции».

Выступление представителя Японии и неоднозначная реакция в зале заседаний

Целевые показатели сокращения выбросов парниковых газов для государства правительство каждой страны распределяет между отдельными предприятиями или основными источниками выбросов парниковых газов. Если отдельное предприятие не справляется с обязательствами по сокращению, то в конечном счёте и государство не выполняет свои обязательства. Таким образом, субъект, несущий юридическую ответственность, существует на двух уровнях — «предприятие» и «государство». Именно поэтому я и предложил компромиссный вариант для выхода из тупика — идею разграничения понятия обязательной силы на «международную» и «национальную».

На это моё предложение позитивно отреагировало большинство развитых стран, включая Европейский союз. И развивающимся не было особого резона возражать против того, что их целевые показатели будут «международно» добровольными, но при этом должны обладать «национальной» обязательной юридической силой. Однако представитель США отнёсся к этому скептически, сославшись на резолюцию Бёрда — Хейгела, согласно которой развивающиеся страны должны принять такую же юридически обязывающую силу, что и они. Американский представитель сказал, что слышит такое предложение впервые и ему трудно дать однозначный ответ. Но при этом негативно оценил саму идею разграничения обязательств развитых и развивающихся стран.

Тем временем именно представитель Японии вызвал в зале настоящую волну насмешек. И на этот раз Япония, выступив сразу же вслед за США, ещё более недвусмысленно, чем они, выразила несогласие и прямолинейно заявила, что развивающиеся страны тоже должны принять целевые показатели сокращения с международной обязательной силой. Мне, не раз наблюдавшему за манерой японской стороны вести переговоры, это показалось её привычной реакцией — следовать в фарватере аме-

риканской позиции. Задетый за живое столь негативным замечанием японского представителя, я задал встречный вопрос:

> «Означает ли это, что такие наименее развитые страны, как Сомали или Судан, в случае невыполнения целевых показателей, должны будут покупать квоты на выбросы у других стран или уплачивать штраф?»

Японский представитель растерялся и на мгновение замешкался, а затем коротко сказал: «Да». Его голос был тихим, едва слышным — казалось, он выдавил это вынужденно, в замешательстве. И тут же переполненный до отказа зал, где находились около трёхсот представителей разных стран и участников экологических организаций, взорвался гулкими возгласами неодобрения, загудел. Японский представитель не ожидал такой реакции, это было видно по выражению его лица. Утверждение о необходимости налагать штрафы на наименее развитые страны, которым трудно решить даже проблемы нищеты, с точки зрения здравого смысла было несостоятельным.

После этого инцидента, в перерыве, один юрист-эксперт из японской делегации сказал мне:

> «Прозвучавшие только что в ходе панельной дискуссии слова японского представителя о том, что развивающиеся страны должны нести международные обязательства с уплатой штрафов, — ошибка. Прошу прощения. Япония готова принять вариант, при котором целевые показатели развивающихся стран будут “международно” добровольными, но “национально” обязывающими».

Вот наглядный пример того, что даже развитые страны, подчёркивавшие юридически обязательный характер сокращения выбросов, как следует не подготовились к осмыслению конкретного содержания этой обязательности и не разобрались, как она будет работать на практике.

Вопрос о юридической силе экологических обязательств был фундаментальным и одним из самых сущностных на климати-

ческих переговорах, длившихся более двадцати лет. Но за всё это время никто не озаботился его действительным содержанием. Каждый из двух лагерей — развитые и развивающиеся страны — был поглощён лишь политико-идеологическим противостоянием и даже не думал о практических решениях.

Предоставление странам возможности самостоятельно решать проблемы. Отступление от прежних методов реагирования на изменение климата

Несмотря на многолетние споры и ожесточённые баталии, в Парижском соглашении по климату, принятом в 2015 году, вообще нет конкретных положений о юридически обязательной силе целевых показателей сокращения. Дело кончилось тем, что и развитые, и развивающиеся страны одинаково добровольно заявляют цели, а затем каждые пять лет проводится проверка. Пункт 2 статьи 15 соглашения лишь устанавливает, что механизм содействия выполнению целевых показателей должен быть «транспарентным, несостязательным и некарательным», без какого-либо упоминания о штрафах, взысканиях и тому подобном.

В последнее время некоторые эксперты или СМИ иногда говорят, что Парижское соглашение имеет обязательную юридическую силу. Возможно, у него и есть политическая обязательная сила, однако в смысле наказаний или возложения обязанности покупать углеродные квоты юридически обязывающей силы оно не имеет.

В истории начавшихся в 1991 году климатических переговоров «обязательная сила» означает «юридическую обязательную силу» положений договора, а не некую расплывчатую «политическую обязательность». Многочисленные экологические переговорщики, обеспокоенные изменением климата, с 1991 года проводили бесчисленные встречи, грезили о климатическом режиме. И для них это был отнюдь не лишённый принудительной силы режим, основанный на «добровольных заявленных целях и

проверке» (Pledge & Review), который установлен Парижским соглашением.

Даже взять одну нашу страну: на Копенгагенской климатической конференции 2009 года, как я уже говорил, мы объявили цель к 2020 году сократить выбросы на 30 % от прогнозируемого уровня. Однако в 2017 году выбросы нашей страны оказались на 24,6 % выше, чем в 2007 году. А общие выбросы стран ОЭСР за тот же период сократились на 8,7 %. Потребление угля в 2007–2017 годах в целом по ОЭСР снизилось на 24 %, а у нас в стране выросло на 45 %.

Наша страна, объявив о цели сократить выбросы на 30 %, не предприняла серьёзных мер, чтобы обеспечить выполнение этой цели. Конечно, тогда были приняты Рамочный закон о «зелёном росте» и подзаконные акты, но реального исполнения не произошло. Пример Кореи ярко демонстрирует ограниченность подхода добровольных заявленных целей и проверки — базовой конструкции Копенгагенского соглашения 2009 года, которая не имела обязательной силы, а потому не смогла обеспечить реального выполнения.

Принятое позже, в 2015 году, Парижское соглашение основывается даже не на «обещаниях» в духе Копенгагенского соглашения, а на «вкладах, определяемых на национальном уровне» (NDC). Способен ли такой режим принести результаты? Остаётся полагаться лишь на политическую волю стран мира. Программа ООН по окружающей среде ежегодно публикует Доклад о разрыве в уровнях выбросов, который бьёт тревогу. Он показывает, насколько добровольные цифры вкладов стран, так называемые NDC, не дотягивают до целевых показателей на 2030-е и 2050-е годы.

Готовность Кореи взять на себя обязательства развитых стран при принятии в ЕС

Тем временем на уже упомянутой 5-й встрече Конференции Сторон Рамочной конвенции ООН об изменении климата в ок-

тябре 1999 года в Бонне (Германия) представители Европейского союза на двусторонней встрече потребовали от нас принять обязательства развитых стран. Представитель ЕС, попросивший меня об этой встрече, сказал:

> «Многие государства — члены Европейского союза, такие как Польша, Чехия, Венгрия и другие, несмотря на то что их национальный доход ниже, чем у Кореи, включены в список развитых стран — Приложение I. Непонятно, почему Корея с её доходом не присоединяется к этому списку».

Хотя подобное требование принять обязательства развитых стран звучало не впервые, я как представитель Кореи почувствовал необходимость чётко сформулировать «то, что следовало сказать», после того как Европейский союз открыто поднял этот вопрос на двусторонней встрече. Требовалось ясно дать понять, что сравнивать национальный доход стран из бывшего восточного блока в Европе и Кореи некорректно.

> «Благодарю Вас, господин представитель, — ответил я, — за оценку высокого уровня экономического развития Кореи. Однако трудно согласиться с тем, что лишь на основании национального дохода Корея должна принять обязательства развитой страны по Рамочной конвенции ООН об изменении климата. Потому что такие города-государства, как Сингапур, где национальный доход значительно выше корейского, или страны — экспортёры нефти, такие как Саудовская Аравия и Катар, в настоящее время также включены в список развивающихся стран. Но если Европейский союз готов принять Корею в качестве своего государства-члена, как Польшу, Венгрию и другие восточноевропейские страны, то Корея будет готова рассмотреть вопрос о принятии обязательств развитой страны».

Присутствовавшие на встрече представители ЕС были крайне удивлены моим заявлением, они никак не ожидали такого поворота. На самом деле страны бывшего восточного блока, такие как Польша и Венгрия, вошли в список развитых стран в ходе политического компромисса на климатических переговорах

1992 года — из-за возможности продавать свои углеродные квоты западноевропейским государствам. После распада восточного блока и вступления в Европейский союз эти страны ежегодно получали от ЕС климатические субсидии на сотни миллионов долларов.

Здесь необходимо дать дополнительное пояснение относительно углеродных квот этих стран. В странах бывшего восточного блока, включая Россию, после краха коммунистической системы произошёл обвал промышленной базы, и выбросы парниковых газов резко сократились естественным образом. Благодаря этому сокращению выбросов у них неизбежно образовался значительный объём углеродных квот. Именно на основе политической договорённости о том, что эти углеродные квоты можно будет продать западноевропейским странам, они и согласились на включение в список развитых стран. Ратификация Россией Киотского протокола в 2004 году также была обусловлена ожиданием экономической выгоды от продажи таких углеродных квот.

А Европейский союз, вовсе не упоминая об этих предпосылках и обстоятельствах, просто сравнивал уровень национального дохода и требовал, чтобы Республика Корея приняла обязательства развитой страны. Я, в свою очередь, столь же прямо возразил: если Корею примут в Европейский союз, мы рассмотрим вопрос о принятии обязательств развитых стран. Когда на нас давили, я тоже был вынужден, под стать этому, менять аргументы. В результате делегация ЕС не сумела ничего ответить и никогда больше не возвращалась в этому вопросу.



За кулисами дипломатии ②

Политика формирования переговорной группы: наша собственная климатическая переговорная группа EIG

Кто с кем объединяется в пары

Распределение переговорных групп на площадке климатических переговоров — процесс сложный. Прежде всего, развитые страны в целом подразделяются на европейскую и неевропейскую группы развитых стран. Корея принадлежит к неевропейской группе JUSCANZ[14], центром которой являются США. Однако JUSCANZ — не переговорная группа, которая должна вырабатывать общую позицию и выступать единым фронтом. Неевропейские развитые страны образуют отдельную переговорную группу по изменению климата — «Зонтичную группу». В неё входят только государства, включённые в список развитых стран по Рамочной конвенции об изменении климата, там нет Республики Корея.

С развивающимися странами другая ситуация. Прежде всего, существует «Группа 77», представляющая все развивающиеся страны. Это переговорная группа в рамках ООН, ко-

[14] Аббревиатура образована от названий стран — Япония, США, Канада, Австралия, Новая Зеландия. В последнее время к группе присоединилась Норвегия, которая не является членом ЕС. Приглашается и Республика Корея. Однако JUSCANZ функционирует как площадка для простого обмена информацией.

торую в 1964 году образовали 77 развивающихся государств. Сейчас число её членов достигает 134 страны, однако она попрежнему использует название «Группа 77». С добавлением Китая её обычно именуют «Группа 77 плюс Китай». Кроме того, в ней участвуют региональные объединения, такие как Африканская группа, Группа стран Латинской Америки, Группа АСЕАН и другие переговорные группы, представляющие региональные позиции. А с 1994 года к «Группе 77» присоединяются Малые островные развивающиеся государства (SIDS) и Альянс малых островных государств (AOSIS), представляющие позиции около сорока стран.

По мере углубления климатических переговоров и расхождения мнений по конкретным направлениям, развивающиеся страны также начали формировать переговорные группы, объединяясь на основе общих позиций. Характерный пример — образованная в 2005 году группа Развивающихся стран-единомышленниц (LMDC). В неё входят около 25 развивающихся государств, которые придерживаются жёсткой линии в отношении развитых стран, включая Индию, Китай, Алжир, Кубу, Иран, Малайзию. В 2010 году образовалась ещё одна группа — Боливарианский альянс для народов нашей Америки (ALBA), ядро которой составляют социалистические страны Латинской Америки Боливия, Венесуэла, Куба, Никарагуа, Эквадор, Доминика. Их позиция в отношении развитых стран также твёрдая. В противовес ей в 2012 году сформировалась Независимая ассоциация стран Латинской Америки и Карибского бассейна (AILAC) — переговорная группа восьми стран с рыночной экономикой, таких как Чили, Коста-Рика, Колумбия, Перу. Существует также группа наименее развитых стран, насчитывающая 48 государств.

Республика Корея принадлежит к азиатскому региональному объединению. В него входят развитые страны, например Япония, и беднейшие Непал и Бангладеш. Разрыв в уровне развития между ними весьма значителен. Кроме того, слишком велики различия в позициях между странами-неф-

теэкспортёрами, такими как Саудовская Аравия, и импортёрами нефти, к которым относится Корея. Выработать единую позицию регионального объединения настолько трудно, что оно не способно функционировать как переговорная группа и играет лишь роль площадки для избрания представителей от азиатских государств в различные комитеты, советы и прочие структуры, связанные с проблематикой изменения климата.

Предложение посла Швейцарии по климату о формировании переговорной группы

После вступления в 1996 году в группу развитых стран ОЭСР и выхода в 1997 году из группы развивающихся стран мы на переговорных площадках ООН по глобальной экологии не принадлежали ни к одной переговорной группе. Для реализации переговорного потенциала это положение было крайне невыгодным. На климатических переговорах основные вопросы решаются в самый последний момент на финальных обсуждениях, куда собираются представители всех переговорных групп. Однако Корея не принадлежала ни к одной из них, а потому попросту была лишена возможности участвовать в важнейших для нас заседаниях.

Вступив в декабре 1996 года в ОЭСР, мы под давлением этой организации в апреле 1997 года вышли из «Группы 77», объединяющей развивающиеся страны. Однако после этого мы оказались в ситуации, когда группа развитых стран была разделена на Европейский союз и объединение неевропейских развитых государств. Мы могли участвовать в неевропейской группе развитых стран под названием JUSCANZ, но она не была переговорной группой в климатических переговорах. Неевропейские развитые страны, включённые в список развитых государств по Рамочной конвенции об изменении климата, участвовали в переговорах под названием «Зонтичная группа». В таких условиях не только было трудно

отразить нашу позицию в итоговых договорённостях, но и неизбежно ограничивался доступ к неофициальной информации и сведениям о тенденциях обсуждений за пределами официальной переговорной площадки.

В этой безвыходной, казалось бы, ситуации помог посол Швейцарии по вопросам изменения климата Беат Нобс, с которым мы были дружны. 6 сентября 2000 года на 13-й сессии Вспомогательных органов Рамочной конвенции об изменении климата в Лионе (Франция) он выступил с предложением ко мне образовать переговорную группу вместе с Мексикой. Швейцария, как и подобает стране с таким уникальным природным даром, как Альпы, поддерживала активные действия в отношении глобальных экологических проблем, включая изменение климата.

Посол Нобс, в отличие от представителей прочих развивающихся стран, позитивно оценивал и разделял мою позицию об ответственности за будущее изменение климата в объёме, соответствующем возможностям каждой страны. Он поддерживал со мной особенно тёплые отношения: несколько раз приглашал на конференцию экспертов по климатическим переговорам «Глионский диалог», организованную базирующимся в Женеве Всемирным деловым советом по устойчивому развитию.

На официальных заседаниях и на неформальных экспертных встречах мы всякий раз сетовали на пробуксовку климатических переговоров. Между нами формировалось взаимопонимание и росло доверие. Нас объединяла идея, что необходима некая промежуточная зона для выхода из тупика, порождённого лобовым столкновением лагерей развитых и развивающихся стран. Посол Нобс, судя по всему, полагал, что создание промежуточной группы между развитыми и развивающимися странами путём формирования такой переговорной группы, как у Кореи, может помочь преодолеть патовую ситуацию на климатических переговорах.

Швейцария, будучи европейским государством, не входила в ЕС и до тех пор не принадлежала ни к одной переговорной группе. Эта страна гордится своими давними традициями постоянно нейтрального государства. И всё же в том, что касается проблемы изменения климата, она даже была намерена нарушить традицию и напрямую вмешаться в переговоры — создать переговорную группу со странами, разделяющими её позицию.

У меня не было причин отклонять предложение Швейцарии. Мексика после вступления в ОЭСР и выхода из «Группы 77» находилась в такой же ситуации, как и мы. Этому чрезвычайно обрадовался и представитель Мексики Фернандо Тудела, с которым мы были в приятельских отношениях и оказались в схожем положении — не принадлежали ни к одной переговорной группе. Позднее Швейцария пригласила присоединиться Монако и Лихтенштейн — и пять стран сформировали переговорную группу. Так сочувствие и доверие к моему новому тезису — «развитые страны несут ответственность за прошлое, развивающиеся — за будущее» сделали возможным даже рождение новой переговорной группы, в которую смогла войти Республика Корея.

Образование Группы экологической целостности (EIG)

Как только было решено создать переговорную группу, мы приступили к обсуждению её названия. Посол Швейцарии, сославшись на Картахенский протокол по биобезопасности, предложил назвать её «Компромиссной группой». Однако мне не нравилось слово «компромисс» — в нём был негативный оттенок, напоминающий о дешёвом компромиссе или половинчатом соглашении.

Я полагал, для того чтобы прорвать блокаду на климатических переговорах в обстановке конфронтации между раз-

витыми и развивающимися странами, необходимо не просто идти на уступки, а твёрдо заявить о своей идентичности, об «экологической целостности». Подчеркнуть, что мы искренне вносим вклад в действия по борьбе с изменением климата. Только так, по-моему, можно было продемонстрировать лидерство и перед развитыми, и перед развивающимися странами. Потому я предложил: «Было бы хорошо назвать наше объединение “Группой экологической целостности” (EIG)». Все тут же согласились. Получилось, что предложение создать переговорную группу исходило от Швейцарии, а название придумал я.

Мы немедленно уведомили Секретариат Рамочной конвенции ООН об изменении климата о создании переговорной группы и 8 сентября 2000 года провели первое собрание. Отношение к нам сразу же изменилось. Прежде всего, Секретариат выделил нам зал для проведения ежедневных заседаний. Нас стали приглашать на встречи представителей основных переговорных групп. Теперь и мы обрели законную платформу, позволяющую должным образом отстаивать свою позицию.

Но больше всего выгод нам принесло само создание переговорной группы со Швейцарией. Тесная информационная связь, которую Швейцария поддерживала с европейскими странами, оказалась для нас колоссальным подспорьем. Швейцария лишь формально не является членом ЕС, а на деле находится в столь тесном взаимодействии с Евросоюзом, что могла отслеживать огромный объём информации в ЕС практически в режиме реального времени. Благодаря EIG я смог участвовать в многочисленных финальных решающих заседаниях климатических переговоров в качестве представителя группы. Она и по сей день надёжно служит нам опорой на климатических переговорах.

Часть 2

Предложенное нами будущее

Занять позицию развивающейся индустриальной державы на передовой глобальной экологической дипломатии, где сталкиваются развитые и развивающиеся страны, как мы и предлагали, было недостаточно. Требовалось активное участие в создании глобальной экологической системы, соответствующей нашему статусу. Некоторые из моих идей, предложенных тогда, остаются актуальными и по сей день — как часть нового глобального экологического порядка.



Позволение развивающимся странам взять на себя инициативу в сокращении выбросов парниковых газов: крупное столкновение вокруг проектов по выпуску углеродных единиц, инициируемых развивающимися странами

Переговоры 7 Декабрь 2000 года, Гаага, Нидерланды, зал заседаний Шестой сессии Конференции Сторон Рамочной конвенции ООН об изменении климата

«Проекты по выпуску углеродных единиц, инициированные развивающимися странами» — пожалуй, самый заметный след, который я оставил в формировании глобальной системы борьбы с изменением климата. Это один из наиболее показательных примеров успешных переговоров. Мне удалось предложить международный климатический механизм, отвечающий нашим интересам, и добиться его признания на мировом уровне.

Я намеренно рассказываю об этом довольно сложном случае, потому что хочу показать: и мы вполне способны не только адаптировать к собственным условиям международные механизмы, созданные по инициативе развитых стран, но и предлагать альтернативные решения, добиваясь их принятия. Почему возникло это предложение? Как получилось, что, несмотря на решительное сопротивление Европейского союза, Китая, Индии и других ключевых участников климатических переговоров, моя инициатива была одобрена? Рассмотрим один из самых ярких эпизодов климатической дипломатии.

Проекты по сокращению выбросов, разрешённые только компаниям развитых стран

«Господин председатель, для эффективного функционирования и долгосрочного развития Механизма чистого развития необходимо предоставить право на получение углеродных единиц не только компаниям из развитых стран, но и проектам по сокращению выбросов парниковых газов, реализуемым компаниями из развивающихся государств. Развивающиеся страны также могут привлекать финансирование под обеспечение будущими углеродными единицами, и самостоятельно находить и осуществлять проекты по сокращению выбросов. Поэтому я предлагаю разрешить модель, при которой проекты по сокращению выбросов инициируются и реализуются самими развивающимися странами[1]. Это позволит сделать углеродные единицы стимулом для самостоятельной реализации развивающимися странами проектов по сокращению выбросов парниковых газов».

Именно с таким выступлением я обратился в декабре 2000 года к участникам Шестой сессии Конференции Сторон Рамочной конвенции ООН об изменении климата, проходившей в нидерландской Гааге.

Так называемый «Механизм чистого развития» — один из ключевых элементов Киотского протокола, принятого в 1997 году. Он был введён прежде всего для того, чтобы облегчить развитым странам, особенно США, выполнение обязательств по сокращению выбросов. Согласно этой системе, если развитая страна инвестирует в проект по сокращению выбросов парниковых газов в развивающемся государстве, полученный объём сокра-

[1] Изначально механизм чистого развития (МЧР) был разработан для того, чтобы развитые страны инвестировали в развивающиеся с целью сокращения выбросов парниковых газов. Это требовало двустороннего участия как развитых, так и развивающихся стран. Но если развивающаяся страна самостоятельно реализует проекты по сокращению выбросов без инвестиций со стороны развитых стран, то он становится односторонним, и развивающаяся страна выступает его единственным участником.

щений может быть реализован на международном углеродном рынке.

Рамочная конвенция ООН об изменении климата давала право на получение углеродных единиц только за те проекты в развивающихся странах, которые финансировались и осуществлялись компаниями из развитых государств. Такие компании могли продавать полученные единицы и извлекать прибыль либо засчитывать достигнутое сокращение выбросов в счёт выполнения обязательств своей страны[2]. Иными словами, компания развитой страны, инвестировавшая в проект в развивающемся государстве, получала углеродные кредиты (carbon credits) в объёме достигнутого сокращения выбросов и могла затем продать их другим компаниям. Суть системы углеродных кредитов заключается в признании права продавать третьим лицам результаты сокращения выбросов, достигнутые в конкретном проекте. Этот рыночный механизм был создан для стимулирования инвестиций в сокращение выбросов парниковых газов.

США согласились на принятие Киотского протокола, который устанавливал целевые показатели сокращения выбросов для развитых стран, но поставили условие — включить в документ Механизм чистого развития. Он позволял американским компаниям выполнять обязательства по сокращению выбросов не только внутри страны, но и за рубежом. Сокращение выбросов дорого обходилось американским компаниям. Им было выгоднее реализовывать соответствующие проекты в развивающихся странах, где затраты были значительно ниже, и получать за это углеродные кредиты. Соединённые Штаты разработали для снижения финансовой нагрузки на собственный бизнес весьма оригинальный и новаторский механизм. Он наглядно демонстрировал подход американских компаний и поддерживавшего их правительства: даже проблему изменения климата они рассматривали прежде всего через призму коммерческой выгоды.

[2] Как мы увидим позже, формулировка Киотского протокола не столь ясна. Но она была переформулирована для облегчения понимания.

На переговорах по Киотскому протоколу США добились, чтобы внедрение МЧР стало предварительным условием согласования текста соглашения. Европейский союз, заинтересованный в участии американцев в климатическом процессе, в итоге пошёл на уступки — механизм был включён в протокол.

Переговоры изначально велись исходя из принципа, что каждая страна должна сокращать выбросы прежде всего на собственной территории. Однако ради достижения компромисса с США Европейский союз отказался от этого базового подхода и согласился признавать сокращения выбросов, достигнутые за рубежом.

Примечательно, что Соединённые Штаты не только настояли на включении МЧР в Киотский протокол, но и подписали сам документ. А уже в 2001 году пришедшая к власти администрация Буша отказалась от его ратификации.

Именно обсуждение конкретных правил функционирования Механизма чистого развития стало одной из центральных тем 6-й сессии Конференции Сторон Рамочной конвенции ООН об изменении климата, проходившей в декабре 2000 года в Гааге.

Дискриминация компаний из развивающихся стран

Готовясь к климатической конференции в Гааге, я попросил наши профильные министерства и экспертов исследовательских институтов представить свои предложения, какую позицию Республике Корея следует занять по вопросу Механизма чистого развития. Однако не нашлось ни одного специалиста, который предложил бы чёткую линию поведения. МЧР касался проектов по сокращению выбросов, финансируемых компаниями развитых стран в развивающихся государствах. Потому все считали, что это не имеет прямого отношения к нам: по Рамочной конвенции ООН об изменении климата Корея тогда относилась к развивающимся странам.

Мне же казалось очевидным, что после введения МЧР наши компании столкнутся с несправедливой дискриминацией как при зарубежных, так и при внутренних инвестициях. Не нужно было быть ни экономистом, ни специалистом по инвестициям, чтобы прийти к такому выводу.

Рассмотрим сначала зарубежные инвестиции. Допустим, компания «А» из развитой страны и корейская компания «В» строят в развивающейся стране «С» электростанции одинакового технологического уровня. Построенные современные объекты будут выбрасывать меньше парниковых газов, чем устаревшие электростанции этой страны. В таком случае компания «А» из развитой страны получит углеродные кредиты в объёме достигнутого сокращения выбросов и сможет извлечь дополнительную прибыль. Корейская же компания «В», даже построив такую же современную электростанцию и обеспечив такое же сокращение выбросов, не получит углеродных кредитов, ведь Республика Корея не относилась к числу развитых стран по классификации климатической конвенции. Следовательно, она лишится и дополнительного дохода.

Иными словами, несмотря на строительство объектов одинакового технологического уровня, доходность инвестиций корейских и западных компаний будет различаться. Это неизбежно снижало бы конкурентоспособность корейских компаний на рынке экспорта промышленных объектов и энергетической инфраструктуры.

А что было бы с инвестициями внутри самой Кореи? Даже при строительстве современной электростанции на территории нашей страны иностранная компания из развитого государства смогла бы получить углеродные кредиты. А вот корейцы, реализующие точь-в-точь такой же проект, этого права не имели бы. Если бы корейская и западная фирмы участвовали в одном тендере на строительство современной электростанции в другой развивающейся стране или в самой Корее, компания из развитой страны могла бы рассчитывать на дополнительный доход от углеродных кредитов, а наша — нет. Следовательно, корей-

ский участник изначально оказывался в менее выгодном положении.

С подобной несправедливостью нельзя было просто смириться, списав её на то, что Корея формально относилась к развивающимся странам в рамках климатической конвенции.

Если задуматься, эта проблема касалась не только новых индустриальных государств вроде Кореи, способных строить современные электростанции. Возьмём для примера Китай — крупнейшую из развивающихся стран. Когда современную электростанцию в Китае строит компания из развитой страны, она получает углеродные кредиты. Но когда такой же объект строит китайская компания, никаких кредитов не возникает.

В результате у компаний из развивающихся стран исчезает стимул инвестировать в дорогостоящие современные технологии. Напротив, им становится выгоднее продолжать строить устаревшие электростанции, как и прежде. Если же страна хочет получить современный объект, ей остаётся лишь пассивно ждать, пока в проект вложится иностранная компания из развитого государства.

Поэтому я пришёл к выводу, что у системы МЧР, предоставлявшей углеродные кредиты исключительно проектам с участием компаний развитых стран, нет долгосрочного будущего.

Однако, внимательно изучив текст Киотского протокола, я обнаружил интересную деталь: в нём нигде прямо не говорится, что МЧР распространяется только на проекты, в которые инвестируют компании развитых стран.

Пункты 2 и 3 статьи 12 Киотского протокола определяют МЧР как механизм, который способствует устойчивому развитию развивающихся стран и обеспечивает сокращение выбросов парниковых газов. Формулировка «проект, финансируемый компанией развитой страны» там отсутствует.

Вероятно, авторы документа считали само собой разумеющимся, что речь идёт именно о таких проектах. Тут, по сути,

скрывалось негласное и довольно снисходительное предположение: развивающиеся страны якобы не станут добровольно вкладывать собственные средства в сокращение выбросов парниковых газов.

Как бы то ни было, в самом тексте положений Киотского протокола о МЧР нет прямого упоминания «инвестиций компаний развитых стран в развивающихся государствах». Следовательно, эти нормы можно было интерпретировать и иначе: если проект реализуется в развивающейся стране и приводит к сокращению выбросов парниковых газов, то он может считаться проектом МЧР независимо от национальной принадлежности инвестора — и, соответственно, иметь право на получение углеродных кредитов.

Я предложил, исходя из этого, отказаться от практики, при которой углеродные кредиты предоставлялись только компаниям развитых стран, и распространить их на все проекты по сокращению выбросов, реализуемые в развивающихся государствах вне зависимости от гражданства инвестора.

Также я подал идею предоставлять углеродные кредиты и в тех случаях, когда правительства или компании развивающихся стран самостоятельно инвестируют в проекты по сокращению выбросов — как на территории своей страны, так и в других развивающихся государствах. Эту модель МЧР я назвал «проекты по выпуску углеродных единиц, инициируемые развивающимися странами» (Односторонний МЧР).

Жёсткое сопротивление Китая, Индии и Европейского союза

Предложение предоставить право на участие в проектах по получению углеродных кредитов компаниям из развивающихся стран с самого начала столкнулось с ожесточённым сопротивлением. Когда я выдвинул эту инициативу на Шестой сессии Конференции Сторон Рамочной конвенции ООН об изменении климата в Гааге в декабре 2000 года, я словно разворошил осиное

гнездо. И развитые, и развивающиеся страны в один голос заявили, что это совершенно неприемлемо.

Особенно резко против выступили развитые страны, прежде всего страны Европейского союза. Их недовольство было вполне объяснимым. Изначально Механизм чистого развития создавался как своего рода льгота для государств, несущих обязательства по сокращению выбросов в рамках климатической конвенции, то есть для стран, входящих в Приложение I. С их точки зрения, было непонятно, почему аналогичными преимуществами должны пользоваться компании из развивающихся стран, которые таких обязательств не несут.

Представитель Европейского союза особенно резко отреагировал на то, что с подобным предложением выступила именно Республика Корея. Он открыто возмутился, заявив, что Южная Корея пытается получить выгоду в виде углеродных кредитов, не принимая на себя обязательств развитых стран по сокращению выбросов. Более того, он сказал прямо: если Корея хочет пользоваться преимуществами этой системы, ей следует сначала присоединиться к странам Приложения I. Такая реакция была вполне ожидаемой и, в определённой степени, логичной.

Но как отнеслись к моей инициативе сами развивающиеся страны?

Китай и Индия, возглавлявшие переговорную группу развивающихся государств, исходили из того, что МЧР создан исключительно для того, чтобы развитые страны могли выполнять свои обязательства по сокращению выбросов. Поэтому, по их мнению, он вообще не имел отношения к развивающимся государствам. Они утверждали: поскольку развивающиеся страны не обязаны сокращать выбросы парниковых газов, у них нет причин вкладывать собственные средства и технологии в соответствующие проекты. Следовательно, вопрос о том, чтобы компании из развивающихся стран инвестировали в такие проекты и получали углеродные кредиты, даже не заслуживает обсуждения. Это тоже была вполне понятная и ожидаемая точка зрения.

Получалось, что против меня одновременно выступили и развитые, и развивающиеся страны. Причём наиболее жёсткую позицию заняли именно те силы, которые определяли ход климатических переговоров — Европейский союз со стороны развитых государств и Китай с Индией со стороны развивающихся.

Можно было бы решить, что в такой ситуации инициатива обречена и от неё придётся отказаться. К тому же переговоры велись в рамках Киотского протокола. Соединённые Штаты, которые его не ратифицировали, присутствовали лишь в качестве наблюдателя. Поэтому они не могли активно участвовать в обсуждении моего предложения.

Но если бы я собирался отступить при первых трудностях, то вообще не стал бы поднимать этот вопрос.

Прежде всего я начал неофициальные двусторонние консультации с представителями Европейского союза. Я старался убедить их, что моё предложение относительно «проектов по углеродным кредитам, реализуемых по инициативе развивающихся стран», продиктована не стремлением обеспечить преимущества корейским компаниям, а заботой о долгосрочной жизнеспособности самого Механизма чистого развития.

Я объяснял: если проекты, которые развивающиеся страны реализуют собственными силами, не станут получать углеродные кредиты, то эти страны не будут заинтересованы в самостоятельном сокращении выбросов. Они предпочтут пассивно ждать инвестиций от компаний развитых государств и продолжат строить дешёвые, устаревшие угольные электростанции.

Первоначально Европейский союз придерживался крайне жёсткой линии. Однако постепенно его представители признали определённую обоснованность моих доводов. Они согласились, что предоставление преимуществ исключительно компаниям развитых стран действительно лишает развивающиеся государства стимулов самостоятельно инвестировать в сокращение выбросов и формирует у них представление, будто борьба с изменением климата — не их задача.

Европейцам, конечно, было эмоционально трудно смириться с тем, что Корея, оставаясь развивающейся страной по классификации климатической конвенции и не принимая на себя обязательств развитых государств, могла бы получать углеродные кредиты за инвестиции в других развивающихся странах.

Параллельно я вёл работу и с представителями развивающихся государств, включая Китай и Индию. Я подчёркивал, что проекты по сокращению выбросов вполне могут реализовываться и компаниями самих развивающихся стран. Я убеждал их, что нет никакого смысла добровольно отдавать все преимущества системы углеродных кредитов компаниям развитых государств и одновременно отказываться от возможностей, которые по праву могли бы принадлежать нам самим. Особенно я упирал на аргумент о нехватке средств и технологий. Я объяснял, что проекты, способные приносить углеродные кредиты, могут привлекать финансирование под залог будущих доходов от этих кредитов. Благодаря этому развивающиеся страны способны самостоятельно получать необходимые средства, технологии и специалистов для реализации таких проектов.

Однако большинство представителей развивающихся государств даже не хотели всерьёз обсуждать эти доводы. Они повторяли, что у них нет ни денег, ни технологий, а значит, подобные проекты им не под силу.

Первой страной, проявившей интерес к моим доводам, стала Индия. Индийский представитель признал, что идея использовать будущие углеродные кредиты в качестве обеспечения для привлечения финансирования выглядит вполне разумной. Он согласился, что компании из развивающихся стран действительно могли бы получать необходимые средства и технологии и самостоятельно реализовывать проекты МЧР. Как и следовало ожидать от индийского представителя, он быстро оценил практические выгоды такого подхода.

Однако даже после этого индийская сторона попросила отнестись к её позиции с пониманием. Представитель Индии пояснил, что среди развивающихся стран сохраняется твёрдое по-

литическое и идеологическое убеждение: сокращение выбросов парниковых газов является исключительно обязанностью развитых государств. Поэтому на данном этапе Индия не может открыто поддержать корейское предложение.

Китай занял ещё более жёсткую позицию. Его делегация настойчиво подчёркивала идеологические принципы развивающихся стран и решительно выступала против моей инициативы. Более того, китайские представители предложили вообще запретить так называемый «Односторонний механизм чистого развития».

Если говорить о результате, то на конференции в Гааге моё предложение по созданию «проектов по углеродным кредитам, реализуемых по инициативе развивающихся стран», так и не была одобрена. И всё же удалось добиться важного промежуточного результата. Из итоговых документов было исключено предложение о прямом запрете Одностороннего механизма. Вопрос было решено оставить открытым для дальнейшего рассмотрения. Само по себе сохранение такой возможности имело большое значение. Именно это впоследствии создало основу для того, чтобы концепция Одностороннего механизма чистого развития со временем получила практическое воплощение.

Новая преобладающая модель — проекты по углеродным кредитам, инициируемые развивающимися странами

Развивающимся странам потребовалось немало времени, чтобы принять идею «проектов по углеродным кредитам, реализуемых по инициативе развивающихся стран». После ожесточённых споров на климатической конференции в Гааге прошло ещё пять лет, прежде чем в феврале 2005 года на 18-м заседании Исполнительного совета Механизма чистого развития эта концепция получила официальное одобрение. А уже 21 апреля 2005 года был утверждён первый проект такого типа — предложенный Гондурасом малый гидроэнергетический проект «Куямапа».

Об этом решении я узнал уже будучи директором по окружающей среде и развитию Экономической и социальной комиссии ООН для Азии и Тихого океана (ЭСКАТО)[3]. Трудно передать словами, какие чувства я тогда испытал.

После того как был сделан этот первый шаг, развитие пошло стремительно. Китайские и индийские компании начали самостоятельно выявлять и реализовывать разработки по сокращению выбросов парниковых газов, и вскоре программы, инициированные развивающимися странами, достигли 70–80 % от всех проектов МЧР.

Такой поворот стал возможен благодаря изменениям после конференции в Гааге в 2000 году. Экологические организации в ряде развивающихся стран стали требовать, чтобы проекты в области возобновляемой энергетики, которые они продвигали, также получали углеродные кредиты. Постепенно под влиянием этих требований изменились и позиции правительств развивающихся государств. В конечном итоге Исполнительный совет МЧР официально утвердил такую практику.

По сути, Китай и Индия пересмотрели свои взгляды тогда, когда отечественные компании сами начали требовать предоставления углеродных кредитов за свои проекты по сокращению выбросов. Стала очевидна вся абсурдность ситуации, когда правительство собственноручно запрещает национальному бизнесу получать доход от продажи углеродных кредитов.

На примере гондурасского проекта «Куямапа» хорошо видно, что компании из развивающихся стран вполне способны самостоятельно реализовывать проекты в сфере возобновляемой энергетики. К тому же получение углеродных кредитов прино-

[3] Economic and Social Commission for Asia and the Pacific (ESCAP) — Экономическая и социальная комиссия Организации Объединённых Наций для Азии и Тихого океана. Это региональная штаб-квартира ООН, которая обсуждает и осуществляет региональное сотрудничество в экономической и социальной сферах в Азиатско-Тихоокеанском регионе в качестве региональной комиссии ООН.

сит дополнительный доход и существенно повышает экономическую эффективность проектов.

По сообщениям местной прессы, в день утверждения проекта «Куямапа» в качестве первого официального проекта Одностороннего механизма чистого развития представители экологических организаций и разработчики обнимали друг друга и воодушевлённо праздновали это событие.

Благодаря системе углеродных кредитов развивающиеся государства получили экономический стимул самостоятельно участвовать в сокращении выбросов парниковых газов.

Однако ещё более важным оказалось другое. Была разрушена одна из главных идеологических основ климатических переговоров — представление о том, что сокращение выбросов является обязанностью исключительно развитых стран и не имеет отношения к развивающемуся миру.

Любопытно, что именно Китай и Индия, которые прежде наиболее жёстко выступали против этой идеи по идеологическим соображениям, впоследствии стали одними из её самых активных участников. Когда перспектива получения доходов от продажи углеродных кредитов стала реальностью, местные разработчики проектов в этих странах подали более тысячи заявок на реализацию проектов Одностороннего МЧР.

После разрешения таких проектов многие из них были зарегистрированы и в Южной Корее, а корейские компании получили заметную выгоду от новой системы.

Однако, вопреки опасениям Европейского союза, наибольшие преимущества достались вовсе не корейскому бизнесу. Подавляющее большинство проектов Одностороннего механизма чистого развития было реализовано именно в Китае и Индии. В результате Китай превратился в крупнейшую страну по объёму проектов МЧР в мире. Индия уступала Китаю по масштабам проектов, но по количеству реализуемых инициатив значительно его превосходила.

Время, чтобы понять выдающуюся идею

Благодаря предложению по созданию «проектов по углеродным кредитам, реализуемых по инициативе развивающихся стран», у меня впоследствии сложились особенно тёплые личные отношения именно с делегатами тех государств, которые тогда наиболее яростно ему противостояли. Вероятно, со временем они поняли, что я предлагал эту идею не из узких интересов Кореи, а искренне стремился обеспечить долгосрочное развитие самого Механизма чистого развития.

В ноябре 2005 года на Одиннадцатой сессии Конференции Сторон Рамочной конвенции ООН об изменении климата в Монреале я встретил того самого посланника Европейского союза, который когда-то наиболее активно выступал против моей инициативы.

Я спросил его: «Вы знаете, что “проекты по углеродным кредитам, реализуемые по инициативе развивающихся стран”, наконец были одобрены? Почему же тогда Вы так яростно возражали?»

Он улыбнулся и сказал: «Чтобы понять выдающиеся идеи, требуется время». Вот идеальный ответ на непростой вопрос. Думаю, в глубине души он испытывал некоторую неловкость из-за того, что когда-то решительно выступал против моей инициативы, подозревая скрытые мотивы.

Позже он работал в структурах Европейского союза. В феврале 2019 года, когда я вместе с исследовательской группой по экологической политике Корейского института развития посетил штаб-квартиру ЕС для изучения европейской экологической политики, он очень тепло нас встретил. Он был тогда директором департамента по реализации политики сокращения выбросов парниковых газов. Ради встречи с нашей делегацией из трёх человек он организовал участие семи-восьми сотрудников, включая руководителей подразделений и профильных экспертов. Я был искренне благодарен ему за такое внимание и уважение.

Ещё один любопытный случай связан с представителем Великобритании, который во время конференции в Гааге реагировал на моё предложение наиболее эмоционально и резко. Позже он служил заместителем министра по вопросам климата и энергетики, а затем заместителем министра промышленности. Со временем между нами установились настолько близкие отношения, что он звонил мне в Сеул по международной связи и просил помочь оказать давление на Китай по некоторым вопросам переговоров.

Представитель Китая, который в Гааге также решительно выступал против Одностороннего механизма чистого развития, потом стал директором Юридического департамента Секретариата Рамочной конвенции ООН об изменении климата. Мы вновь встретились в 2007 году на Тринадцатой сессии Конференции Сторон на Бали. Он сам подошёл ко мне, протянул руку и прямо сказал: «Тогда я не понимал сути вопроса и поэтому выступал против. Прошу прощения».

Это было сказано совершенно искренне и без всяких оговорок. С тех пор мы также в очень хороших личных отношениях.

Другой китайский посланник, занимавший тогда пост заместителя главы делегации и тоже активно возражавший против моего предложения, сегодня работает специальным советником по вопросам изменения климата в Азиатском банке развития. Мы остаёмся близкими друзьями, регулярно встречаемся на международных климатических конференциях и, если оказываемся в городе, где живёт один из нас, обязательно находим время пообедать вместе.

Республика Корея также получила значительную выгоду от «проектов по углеродным кредитам, реализуемых по инициативе развивающихся стран». Хотя число корейских программ сравнительно невелико, среди них было много масштабных. Поэтому значительная доля реально выпущенных углеродных кредитов приходилась именно на корейские объекты.

В какой-то момент представители Европейского союза даже заявляли, что Корея получает чрезмерно большую выгоду от Механизма чистого развития, который первоначально создавался прежде всего для поддержки наименее развитых стран.

Однажды, когда я уже занимал пост посла по вопросам изменения климата, после выступления на одном из внутренних семинаров ко мне подошёл молодой сотрудник консалтинговой компании, занимавшейся разработкой проектов.

Он сказал: «Господин посол, благодаря созданному Вами механизму “проектов по углеродным кредитам, реализуемых по инициативе развивающихся стран”, наша компания успешно ведёт бизнес. Спасибо Вам».

Конечно, я выдвигал эту инициативу вовсе не с целью создать особые преимущества для корейских компаний. Я лишь хотел устранить ситуацию, когда они оказывались в невыгодном положении по сравнению с компаниями развитых стран.

Когда я предложил сделать поддержку Одностороннего механизма чистого развития официальной позицией Республики Корея, даже отечественные специалисты относились к этой идее весьма скептически. Большинство считало, что я пытаюсь добиться невозможного.

Многие эксперты занимали выжидательную позицию: пусть главный переговорщик попробует — посмотрим, что из этого выйдет. Но людей, которые активно помогали бы мне или боролись за идею вместе со мной, практически не было.

Пришлось в одиночку убеждать представителей различных стран проводить бесчисленные встречи, и буквально ходить от делегации к делегации, добиваясь поддержки.

И внутри страны, и за её пределами обстановка была крайне неблагоприятной. Однако я всегда исходил из убеждения: если какое-то решение действительно необходимо, рано или поздно оно будет реализовано. Поэтому я просто говорил то, что считал нужным.

Я так подробно рассказываю историю «проектов по углеродным кредитам, реализуемых по инициативе развивающихся стран», потому что хочу показать: международный порядок не следует воспринимать как нечто неизменное и предопределённое. Опираясь на собственные интересы и собственную логику, страны вполне способны предлагать новые подходы и формировать новые правила.

До сих пор помню поддержку депутатов Национального собрания Республики Корея, входивших в специальный комитет по вопросам изменения климата и присутствовавших на конференции в Гааге в качестве наблюдателей. Они говорили, что впервые видят, как корейский дипломат на столь масштабных переговорах ООН берёт слово, открыто отстаивает свою позицию, спорит с представителями других стран. И как предложенная Кореей идея становится одной из центральных тем международных дискуссий. Они подбадривали меня, замечая, что я настолько поглощён переговорами и встречами, что даже не успеваю пообедать. И сегодня в рамках реализации Парижского соглашения по климату продолжаются переговоры о функционировании нового рыночного механизма — Механизма устойчивого развития.

Из инструмента, ориентированного преимущественно на развитые страны, Механизм чистого развития Киотского протокола превратился в систему, открывающую возможности и для развивающихся государств. Надеюсь, и в современных климатических переговорах опыт такого преобразования будет полезен как развитым, так и развивающимся странам.



Убеждение в необходимости регионального сотрудничества: официальное межправительственное сотрудничество, создание Субрегиональной программы Северо-Восточной Азии по сотрудничеству в области охраны окружающей среды

Переговоры 8 7 февраля 1993 года, район Согондон, Сеул, Республика Корея, конференц-зал отеля Lotte. Подготовительное совещание по созданию Субрегиональной программы Северо-Восточной Азии по сотрудничеству в области охраны окружающей среды

Сотрудничество с Китаем в области охраны окружающей среды в последние годы на фоне обострения проблемы мелкодисперсной пыли и других экологических вопросов всё чаще оказывается в центре внимания. Всё громче звучат призывы к укреплению экологического взаимодействия в Северо-Восточной Азии. Но мало кто знает, что межправительственный механизм экологического сотрудничества в регионе был создан уже в 1993 году и с тех пор активно функционирует. А ведь его появление едва не сорвалось ещё до начала работы: проект оказался на грани провала из-за прямого противостояния и конфликта между двумя ключевыми странами региона — Китаем и Японией. Ниже я расскажу историю о том, как благодаря своеобразной «челночной дипломатии» — бесконечным переходам поздним вечером из номера одной делегации в номер другой, — удалось добиться создания регионального механизма экологического сотрудничества.

Экологические проблемы Северо-Восточной Азии — одни из самых серьёзных в мире

После возвращения с Конференции ООН по окружающей среде и развитию в Рио-де-Жанейро в июне 1992 года я посвятил много усилий созданию официального межправительственного механизма экологического сотрудничества в Северо-Восточной Азии.

В этом регионе сосредоточены крупные промышленные зоны и предприятия тяжёлой и химической промышленности, что делает его одним из наиболее уязвимых с точки зрения экологической деградации. Но вплоть до начала 1990-х годов государства Северо-Восточной Азии практически не осознавали необходимость регионального экологического сотрудничества.

Меня огорчало, что в то время, как в других частях мира экологическое взаимодействие активно развивалось, в Северо-Восточной Азии, где я жил и работал, обсуждение подобных инициатив ещё даже не начиналось.

Я считал, что именно экологические вопросы могут стать нейтральной и взаимовыгодной темой для сотрудничества между государствами региона, отношения которых были осложнены многочисленными политическими и экономическими противоречиями.

Однако было очевидно, что если Республика Корея самостоятельно выступит с инициативой созыва подобной конференции, то Китай, Япония, Россия, Северная Корея и Монголия вряд ли откликнутся на это предложение.

После долгих размышлений мне пришла в голову удачная идея. Если поручить созыв встречи не Корее, а расположенной в Бангкоке Экономической и социальной комиссии ООН для Азии и Тихого океана (ЭСКАТО), то государства региона не смогут просто проигнорировать приглашение, ведь оно будет исходить от Организации Объединённых Наций.

В то время я был секретарём по вопросам ЭСКАТО в Министерстве иностранных дел Кореи. В апреле 1992 года на 48-й сессии ЭСКАТО в Пекине в текст выступления корейской делегации было включено предложение о проведении исследовательского проекта по созданию механизма экологического сотрудничества в Северо-Восточной Азии. А в июне того же года в речи на конференции в Рио мы подняли вопрос о необходимости формирования соответствующего регионального механизма.

После возвращения из Рио, в июле 1992 года, я участвовал в ежегодном совещании между Республикой Корея и ЭСКАТО, проходившем в Сеуле. Там удалось договориться, что ЭСКАТО подготовит аналитический доклад о создании регионального механизма экологического сотрудничества и возглавит организацию учредительной встречи.

Через ЭСКАТО, отвечавшую за вопросы регионального сотрудничества в Азиатско-Тихоокеанском регионе, я организовал подготовку доклада о создании Субрегиональной программы Северо-Восточной Азии по сотрудничеству в области охраны окружающей среды (NEASPEC)[4]. А также начал подготовку консультативной встречи по этому докладу, которая была назначена на февраль 1993 года в Сеуле.

Решение поручить созыв совещания ЭСКАТО действительно оказалось удачным. Как я и предполагал, приглашение от ООН было воспринято серьёзно. Все страны региона, кроме Северной Кореи, приняли приглашение и направили в Сеул своих представителей — Китай, Япония, Россия и Монголия согласились участвовать в обсуждении.

(*Тогда я и представить себе не мог, что 12 лет спустя буду работать директором именно того подразделения ЭСКАТО, которому сам когда-то поручил подготовку проекта создания NEASPEC*.) Поскольку делегации прибывали в Сеул без каких-либо возражений, я был уверен, что заседание пройдёт гладко и без серьёзных проблем.

[4] North East Asia Sub-regional Program for Environmental Cooperation.

Возражения Японии и Китая

Однако вечером накануне открытия конференции представитель Японии попросил о неофициальной встрече и неожиданно заявил:

> «Япония не считает, что создание регионального экологического механизма в Северо-Восточной Азии способно привести к значимым результатам. Для нас главным экологическим вопросом региона является загрязнение воздуха в Китае, и мы полагаем, что решать эту проблему эффективнее посредством двустороннего диалога с Китаем, а не через многосторонний механизм. Кроме того, если будет создана многосторонняя организация, Япония как единственная развитая страна региона будет вынуждена взять на себя бóльшую часть расходов по её финансированию. Это создаст дополнительную нагрузку на наш бюджет. С нашей точки зрения, вложение средств в двусторонние проекты принесёт гораздо больше пользы, чем финансирование многостороннего сотрудничества. Мы прибыли на встречу только потому, что получили официальное приглашение ООН, однако завтра на заседании Япония выступит против создания такого механизма».

Для меня это стало настоящим потрясением.

Если позиция Японии была столь категоричной, она могла заранее уведомить об этом организаторов и просто отказаться от участия. Вместо этого делегация приехала в Сеул и лишь накануне открытия сообщила о намерении выступить против самой идеи создания организации.

Вскоре после этого отдельную встречу попросил и представитель Китая. Он изложил позицию своей страны следующим образом:

> «Коммунистическая партия Китая полностью контролирует ситуацию с загрязнением окружающей среды внутри страны, поэтому никакое загрязнение не выходит за преде-

лы наших границ. Следовательно, нет причин обсуждать региональное экологическое сотрудничество. Особенно недопустимы попытки включить в повестку вопрос загрязнения атмосферы с целью переложить ответственность на Китай».

Вот так прямо накануне открытия конференции выяснилось, что две важнейшие страны региона — Япония и Китай — выступают против самого создания механизма сотрудничества. Это было уже не просто неприятностью, а настоящей катастрофой. С июня 1992 года, на протяжении семи месяцев, были предприняты огромные усилия: удалось найти финансирование, обеспечить поддержку проекта через ЭСКАТО, подготовить аналитические материалы о структуре будущей организации и проделать множество другой подготовительной работы. А теперь, когда до открытия заседания оставалась всего одна ночь, возникла реальная угроза, что всё закончится провалом. Если не удастся изменить позицию Японии и Китая до начала заседания следующим утром, проводить пленарное заседание не будет никакого смысла.

Но и тут сдаваться я не собирался.

Японское копьё и китайский щит: челночная дипломатия одной зимней ночи

Вечером 7 февраля 1993 года я до глубокой ночи проводил неофициальные консультации, пытаясь убедить представителей Японии и Китая, прибывших в Сеул на подготовительное совещание по созданию Субрегиональной программы Северо-Восточной Азии по сотрудничеству в области охраны окружающей среды.

Сначала я обратился к японскому представителю:

«Если вы хотите решить проблему загрязнения воздуха, источником которого является Китай, то одних двусторонних претензий со стороны Японии будет недостаточно. Китайская сторона не захочет оказаться в положении госу-

дарства, которое публично обвиняют в загрязнении окружающей среды. Если же этот вопрос будет рассматриваться в рамках многостороннего механизма экологического сотрудничества как одна из общих задач всех стран Северо-Восточной Азии, Китаю будет гораздо проще участвовать в обсуждении без опасений и настороженности».

Затем я встретился с представителем Китая и сказал ему:

«Цель Северо-Восточного азиатского механизма экологического сотрудничества вовсе не заключается в том, чтобы возлагать на Китай ответственность за загрязнение воздуха. Мы хотим создать площадку, на которой шесть государств Северо-Восточной Азии смогут как добрые соседи совместно работать над защитой окружающей среды. Если такой многосторонний механизм будет создан, Китаю станет значительно проще обсуждать и вопросы передачи технологий по борьбе с загрязнением атмосферы, в которых он заинтересован».

Я старался донести до японской стороны простую мысль: если Япония будет поднимать вопрос загрязнения воздуха исключительно в двустороннем формате, Китай неизбежно воспримет это как попытку возложить на него ответственность и откажется обсуждать проблему. Столь чувствительные вопросы, как загрязнение атмосферы, гораздо эффективнее рассматривать не в формате двусторонних претензий, а как общую проблему регионального сотрудничества.

Кроме того, я заверил японцев, что опасения относительно финансового бремени преувеличены. Южная Корея также готова участвовать в финансировании деятельности будущей организации пропорционально своим экономическим возможностям, поэтому Японии не придётся нести расходы в одиночку.

После этих объяснений японский представитель заявил, что Япония готова рассмотреть вопрос о создании регионального механизма, если Китай согласится включить проблему загрязне-

ния воздуха в повестку дня. После этого я сосредоточил усилия на переговорах с китайской делегацией. Я вновь подчёркивал, что обсуждение загрязнения атмосферы не направлено против Китая и не преследует цели искать виновных. Речь идёт о сотрудничестве шести соседних государств Северо-Восточной Азии в экологической сфере. Я также объяснял, что развитие регионального взаимодействия откроет Китаю доступ к технологиям и финансовой помощи со стороны Японии и Южной Кореи для решения экологических проблем.

В ответ китайская сторона заявила, что не будет возражать против создания механизма сотрудничества для обсуждения таких вопросов, как управление экосистемами и другие экологические темы, но только при условии, что проблема загрязнения воздуха не будет включена в повестку. Ситуация складывалась почти безвыходная.

Япония была готова участвовать в механизме только в том случае, если будет обсуждаться загрязнение воздуха в Китае. Китай же соглашался участвовать только при условии, что этот вопрос обсуждаться не будет. Настоящее противостояние «китайского щита» и «японского копья». Полный тупик.

Для Кореи ситуация также была крайне чувствительной. Если исключить проблему загрязнения воздуха, значение нового механизма существенно снижалось. Сегодня много говорят о необходимости сотрудничества с Китаем в связи с проблемой мелкодисперсной пыли, однако похожая ситуация существовала уже в начале 1990-х годов.

Я решил, что необходимо сосредоточиться на убеждении китайской стороны. Я объяснял, что вопрос загрязнения воздуха связан не с поиском виновных, а с необходимостью противодействовать негативным последствиям использования ископаемого топлива, от которого во многом зависит экономическое развитие всего региона. Поэтому я постарался связать проблему загрязнения атмосферы с энергетической тематикой, которая представляла для Китая особый интерес.

Китай, экономика которого в значительной степени зависела от ископаемого топлива, рассматривал энергетическую безопасность как вопрос национальной безопасности. Поскольку основным источником загрязнения воздуха являлось именно сжигание ископаемого топлива, объединение энергетической и экологической проблематики выглядело вполне естественным. Против такого подхода не возражала и Япония.

В итоге компромисс был найден: проблему загрязнения воздуха решили рассматривать в увязке с энергетическими вопросами. Только благодаря этому удалось получить согласие как Китая, так и Японии. К тому времени уже перевалило за полночь. Пока стороны не пришли к согласию, мне пришлось бесчисленное количество раз переходить из номера японской делегации в номер китайской и обратно. При этом представители Китая и Японии ни разу не встретились друг с другом лично. Это была челночная дипломатия в самом буквальном смысле слова.

Рождение Субрегиональной программы Северо-Восточной Азии по сотрудничеству в области охраны окружающей среды

На следующий день на пленарном заседании участники договорились дополнительно включить в повестку вопросы управления экосистемами и укрепления потенциала развивающихся стран-участниц. После этого было принято решение о создании NEASPEC[5].

Только отчаянное желание во что бы то ни стало создать региональный механизм сотрудничества позволило мне не опустить руки перед столь жёстким сопротивлением Японии и Китая и продолжать искать аргументы, которые могли бы привести стороны к соглашению.

[5] В последнее время в Северо-Восточной Азии были созданы различные консультативные органы, но NEASPEC является единственным механизмом для формирования всеобъемлющей межправительственной системы сотрудничества в области охраны окружающей среды.

Стоит добавить ещё одну важную деталь. Представителем Китая тогда был профессор Цзэн Шаоцунь, ныне уже покойный. Впоследствии он занимал должность директора Департамента международных организаций Министерства иностранных дел Китая. А в начале 1990-х годов он был поистине легендарной фигурой экологической дипломатии. На Конференции в Рио и на многочисленных переговорах по вопросам изменения климата он неизменно представлял позицию развивающихся стран, блестяще выступая на английском языке и убедительно доказывая ответственность развитых государств за глобальные экологические проблемы.

Во время переговоров в Рио в 1992 году, о которых я уже рассказывал, мне также приходилось отстаивать позиции развивающихся стран по вопросам обязательного получения лицензий и передачи технологий, находящихся в государственной собственности. Вероятно, поэтому профессор Цзэн проявлял ко мне определённую профессиональную солидарность.

Думаю, именно это доверие и благожелательное отношение сыграли свою роль, и его позиция постепенно смягчилась. Любопытно, что Китай, первоначально выступавший против самого создания организации, после её учреждения полностью изменил отношение. Уже 28–29 ноября 1994 года он провёл в Пекине вторую встречу по экологическому сотрудничеству Северо-Восточной Азии, активно поддерживая развитие регионального взаимодействия. Я до сих пор испытываю искреннюю благодарность к профессору Цзэну.

Никто не поручал мне создавать подобный региональный механизм. Я также не предвидел, что спустя десятилетия проблема китайской мелкодисперсной пыли станет настолько серьёзной и сделает экологическое сотрудничество жизненно необходимым. Я лишь исходил из простой мысли: если во всех регионах мира страны развивают экологическое сотрудничество, то такой механизм должен существовать и в Северо-Восточной Азии.

С точки зрения переговорной стратегии можно предположить, что жёсткие позиции Японии и Китая в начале перегово-

ров были заранее просчитанным тактическим ходом. Однако мне кажется, что причина была гораздо проще — в тот момент ни Китай, ни Япония ещё не ощущали реальной необходимости в создании подобного механизма. Для Китая, сосредоточенного на политике реформ и открытости, а также на ускоренном экономическом росте, экологическая повестка была скорее обременением. Япония же, вероятно, не видела существенной практической выгоды в многостороннем формате сотрудничества.

Но нельзя забывать, что эти позиции отражали взгляды представителей внешнеполитических ведомств двух стран. Когда же в работу механизма начали активно включаться специалисты природоохранных органов, отношение круто изменилось.

В 1990-е годы особенно активную роль играла Япония. В 2000-е годы ещё большую заинтересованность начал проявлять Китай, который стал не только участвовать в работе организации, но и вносить финансовый вклад в её деятельность. Сегодня Китай, некогда категорически возражавший против создания механизма, является одним из его ведущих участников и спонсоров. Япония также продолжает энергично работать в программе.

NEASPEC без перерыва проводит ежегодные заседания и уже приближается к своему тридцатилетию. За это время организация превратилась в зрелую и устойчивую межправительственную структуру. Она остаётся единственной региональной площадкой, комплексно занимающейся экологическими проблемами Северо-Восточной Азии: модернизацией устаревших угольных электростанций, загрязнением воздуха, развитием низкоуглеродных городов, борьбой с опустыниванием, охраной амурского тигра и многими другими вопросами.

В NEASPEC с 1994 года действует отдельный механизм экологического сотрудничества между Китаем и Республикой Корея. Именно в рамках этого механизма обсуждались проблемы жёлтой пыли, а в последние годы были созданы и специальные экспертные группы по вопросам мелкодисперсной пыли.

Есть лишь одно обстоятельство, вызывающее сожаление. Пока общественное мнение в Китае, Корее и Японии не было сосредоточено на таких чувствительных вопросах, как загрязнение воздуха и мелкодисперсная пыль, экологическое сотрудничество развивалось достаточно успешно. Однако по мере того как проблема мелкодисперсной пыли стала предметом острой общественной дискуссии в Южной Корее и экологические вопросы начали приобретать политический характер, позиция Китая стала заметно более осторожной и оборонительной. В результате сотрудничать в некоторых сферах оказалось даже сложнее, чем прежде.

Для успешного развития экологического взаимодействия в Северо-Восточной Азии крайне важно максимально избегать политизации экологических вопросов и, как это происходило с 1993 года, решать их прежде всего как экологические проблемы, требующие совместного поиска решений всеми странами региона.



Зарождение «мягкой силы» Республики Корея, «зелёный» рост: новая возможность для глобальной защиты окружающей среды и экономического развития

Переговоры 9

Март 2005 года, Сеул, Республика Корея, конференц-зал отеля Lotte.
Пятая Конференция министров по окружающей среде и развитию

Сентябрь 2010 года, Астана, Казахстан.
Шестая Конференция министров по окружающей среде и развитию

Ноябрь 2010 года, Канкун, Мексика.
Шестнадцатая Конференция по изменению климата

Работая директором Департамента международной экономики Министерства иностранных дел Республики Корея, я участвовал в переговорах ООН по вопросам изменения климата в качестве представителя своей страны. В августе 2004 года я подал заявку на должность директора по окружающей среде и развитию Экономической и социальной комиссии ООН для Азии и Тихого океана (ЭСКАТО) и был назначен на этот пост. Именно в период работы в ЭСКАТО я впервые в рамках системы ООН предложил и начал продвигать концепцию «зелёного» роста как фундаментальный подход к решению проблемы изменения климата.

К тому времени я много лет участвовал в международных климатических переговорах и уже уставал от того, что большин-

ство стран мира воспринимали расходы на охрану окружающей среды исключительно как экономическое бремя. Мне казалось очевидным: если человечество не начнёт рассматривать защиту окружающей среды не как издержки, а как источник экономического роста и создания рабочих мест, то у глобальной экологической повестки не будет будущего.

Видение, покорившее мир: появление концепции «зелёного» роста

«“Зелёный” рост (Green Growth) — это не концепция, призванная ограничить экономическое развитие развивающихся стран или навязать им экологические стандарты. Напротив, это новая парадигма экономического развития, которая помогает развивающимся странам обеспечивать экономический рост без разрушения окружающей среды и превращать вызовы, связанные с изменением климата и другими глобальными экологическими кризисами, не в угрозу для экономики, а в возможность для экологически устойчивого развития. Экономическая и социальная комиссия ООН для Азии и Тихого океана будет оказывать поддержку развивающимся странам региона, предлагая им политические инструменты, финансовые механизмы и технологическую помощь, необходимые для сохранения экономического роста без ущерба для окружающей среды».

Эти слова я произнёс во время переговоров на Пятой Конференции министров по окружающей среде и развитию Азиатско-Тихоокеанского региона (MCED-5)[6], проходившей в Сеуле с 24 по 29 марта 2005 года. Там я пытался убедить представителей Китая и Индии отказаться от возражений в отношении новой концепции.

[6] Конференции министров по окружающей среде и развитию Азиатско-Тихоокеанского региона (MCED) проводятся каждые пять лет с 1980 года. Это совещания на министерском уровне, направленные на разработку мер регионального сотрудничества по вопросам окружающей среды и развития в Азиатско-Тихоокеанском регионе.

Именно на этой конференции термин «“зелёный” рост» впервые был официально представлен международному сообществу. Хотя некоторые государства выступили против, в конечном итоге концепция была одобрена.

Я участвовал в конференции как директор Отдела окружающей среды и развития ЭСКАТО и после её завершения стал одним из главных пропагандистов идеи «зелёного» роста.

Пятая конференция MCED проводилась под эгидой правительства Республики Корея в Сеуле. Поскольку это был высший министерский форум Азиатско-Тихоокеанского региона по вопросам окружающей среды и развития, созываемый раз в пять лет, я считал необходимым предложить участникам новую стратегию, способную дать ответы на наиболее острые вызовы региона.

Именно поэтому я вынес на обсуждение концепцию «зелёного» роста как новую стратегию развития для стран Азиатско-Тихоокеанского региона.

На церемонии открытия помимо профильных министров присутствовали президент Республики Корея Но Му Хён и министр иностранных дел Пан Ги Мун, представлявшие страну-хозяйку конференции. Главная задача быстро растущих экономик региона состояла в том, чтобы найти способ совместить высокие темпы экономического роста с решением глобальных экологических проблем, прежде всего проблемы изменения климата.

С начала 1990-х годов в основе международных экологических дискуссий лежало убеждение, что защита окружающей среды неизбежно означает дополнительные расходы и замедление экономического роста. Однако для решения климатической проблемы требовался принципиально иной подход — понимание того, что сокращение выбросов парниковых газов может стать источником экономических возможностей.

Я был убеждён, что устойчивое развитие Азиатско-Тихоокеанского региона невозможно без новой модели, в которой инвестиции в охрану окружающей среды стимулируют экономиче-

ский рост и создают рабочие места, формируя позитивный цикл развития.

Именно такое новое видение — представление, что вложения в защиту окружающей среды, борьбу с изменением климата и сокращение выбросов способны стимулировать экономику и занятость — я и выразил в концепции «зелёного» роста.

От защитника промышленных интересов к защитнику планеты

Назначение на должность директора Отдела окружающей среды и развития ЭСКАТО стало для меня серьёзным вызовом. С 1991 года я участвовал в международных экологических переговорах как дипломат Республики Корея. Однако меня всегда тяготило, что я был обязан защищать в первую очередь экономические и промышленные интересы своей страны, а не окружающую среду.

Меня также угнетало, когда в переговорных залах ООН и развитые, и развивающиеся страны воспринимали экологическую повестку исключительно как тяжёлое бремя для собственной экономики. Каждая сторона стремилась переложить ответственность на другую, всеми силами пытаясь избежать дополнительных обязательств, и настойчиво отстаивала выгодную для себя трактовку происходящего.

Мне хотелось заниматься работой, которая приносила бы реальную пользу в решении экологических проблем планеты, а не только защищать интересы отдельной страны или отрасли.

Я активно продвигал идеи передачи технологий, находящихся в государственной собственности, не только потому, что это соответствовало интересам Кореи. Я искренне верил, что глобальные экологические проблемы можно решить лишь через сотрудничество государств, а не конкуренцию.

Поэтому я всё яснее осознавал ограничения, связанные с работой национального дипломата.

И именно в этот момент, словно по воле судьбы, было объявлено о вакансии директора экологического подразделения ЭСКАТО. По рекомендации коллег я подал заявку в начале 2004 года, прошёл конкурс и собеседование — и в итоге был назначен на эту должность.

Во время интервью я довольно жёстко критиковал деятельность ЭСКАТО. Указывал, например, что единственная региональная структура ООН в Азиатско-Тихоокеанском регионе не выполняет в полной мере роль стратегического центра, способного помочь государствам региона справляться с нарастающим экологическим кризисом. Я также подчёркивал, что из-за сочетания высоких темпов экономического роста, огромной плотности населения и ограниченной экологической ёмкости природных систем для Азии и Тихого океана требуется особый, принципиально новый подход. Судя по тому, что меня всё же выбрали, мои критические замечания и предложенное видение будущего нашли отклик у комиссии.

Первым серьёзным вопросом после моего вступления в должность в августе 2004 года стала подготовка и определение тематики Пятой Конференции министров по окружающей среде и развитию Азиатско-Тихоокеанского региона.

Конференция MCED проводится ЭСКАТО каждые пять лет начиная с 1985 года и служит площадкой для выработки стратегий гармонизации экологического и экономического развития региона.

Для меня это была уникальная возможность самостоятельно определить тему, которая действительно отвечала бы потребностям Азиатско-Тихоокеанского региона, и продвинуть её на международном уровне.

Поскольку конференция была посвящена вопросам окружающей среды и развития, я решил, что её центральная тема должна объединять экологию и экономику. Так и появилась концепция «зелёного» роста.

Как и в любой организации, внедрение новой идеи оказалось непростым делом. Сколько бы я ни объяснял саму систему и её содержание, добиться понимания и поддержки со стороны сотрудников было нелегко. Никто прежде не слышал о таком подходе. Не существовало ни исследований, ни справочных материалов, ни готовых примеров. Мне пришлось лично дорабатывать и редактировать официальные материалы конференции практически до самого конца[7].

«Зелёный» рост: идея будущего, которая продолжает развиваться

На Пятой Конференции министров по окружающей среде и развитию Азиатско-Тихоокеанского региона (MCED-5), проходившей в Сеуле, присутствовал один из крупнейших авторитетов в области глобальной экологической политики — исполнительный директор Программы ООН по окружающей среде Клаус Тёпфер. Он высоко оценил концепцию «зелёного» роста, назвав её превосходной идеей, и с сожалением заметил, что именно ЮНЕП следовало бы первой выдвинуть такую инициативу. Позднее, после мирового финансового кризиса 2008 года, ЮНЕП предложила в качестве одного из путей выхода из кризиса концепцию «зелёной» экономики.

Директор Азиатского банка развития Бинду Лохани, участвовавший в MCED-5, признался мне, что внимательно прочитал официальный документ конференции по «зелёному» росту. В шутку он заметил, что это единственный документ ООН из всех, которые ему доводилось читать, имеет реальное практическое значение, и поинтересовался, кто его написал. Я ответил, что большая часть текста подготовлена мной лично, и он горячо поздравил меня и пожал руку. Впоследствии господин Лохани всесторонне поддерживал мои усилия по продвижению «зелёного» роста, и мы до сих пор сохраняем дружеские отношения.

[7] Документ, созданный с такой тщательностью, — это тематические разработки ЭСКАТО для MCED-5 «Достижение экологически устойчивого экономического роста в Азии и Тихоокеанском регионе», 3 марта 2005 года.

Генеральный секретарь Организации экономического сотрудничества и развития Хосе Анхель Гурриа также с большим интересом воспринял концепцию «зелёного» роста. Он заявил, что эта тема обеспечит ОЭСР работой на ближайшие 20 лет. В организации было создано специальное подразделение по вопросам «зелёного» роста, которое и сегодня продолжает выпускать доклады. В настоящее время многие государства и исследовательские центры занимаются изучением этой концепции. Кроме того, действует Партнёрство по обмену знаниями в области «зелёного» роста (ПЗЗР), где участвуют Всемирный банк, ОЭСР, ЮНЕП и другие международные организации.

В поисках материалов по ключевым словам «зелёный» и «рост» я обнаружил книгу британского экономиста Пола Экинса, директора Института устойчивых ресурсов при Лондонском университете, опубликованную в 2000 году под названием «Экономический рост и экологическая устойчивость: перспективы “зелёного” роста». В этой работе выдвигалась весьма смелая для того времени идея: экономика Великобритании способна продолжать расти одновременно со снижением выбросов парниковых газов.

Я связался с профессором Экинсом, рассказал ему о своих взглядах и пригласил на семинар по «зелёному» росту, состоявшемуся в Сеуле в конце 2005 года. Нас обоих поразило, насколько схожими оказались наши представления. Профессор Экинс был не только давним членом Партии «зелёных» Великобритании, но и одним из наиболее авторитетных экологических экономистов Европы. С тех пор мы неоднократно приглашали друг друга на разные мероприятия и вместе работали над распространением идей «зелёного» роста.

Когда мы встречались, наши беседы могли продолжаться часами. Особенно нас объединяло убеждение, что такие глобальные вызовы, как изменение климата, — не столько экологическая, сколько в своей основе экономическая проблема. Профессор Экинс видел, что концепция «зелёного» роста оставалась малоизвестной даже в Великобритании и Европе. Поэтому, узнав,

что в далёкой Азии разрабатываются конкретные политические инструменты для её реализации и распространения среди развивающихся стран региона, он воспринял это как практическое воплощение той самой идеи, о которой давно мечтал.

Он часто говорил мне: «Мы с тобой братья по "зелёному" росту». А когда я предлагал новые инициативы, такие как Международный реестр добровольных обязательств развивающихся стран по сокращению выбросов, он неизменно поддерживал меня и даже называл «великим мыслителем в области климатической политики».

Форум «зелёного» роста в Канкуне — главное событие климатического саммита

В мае 2008 года я стал послом Республики Корея по вопросам изменения климата. И уже 9 июля на саммите «Большой восьмёрки» в Тояко на острове Хоккайдо в Японии мне удалось включить концепцию «зелёного» роста в выступление президента Ли Мён Бака.

Одной из причин, по которой администрация президента США Джорджа Буша и другие развитые страны пригласили Корею на саммит G8, было стремление добиться от неё принятия обязательств по сокращению выбросов парниковых газов. Однако Корея выступила с новой парадигмой — концепцией «зелёного» роста, рассматривающей сокращение выбросов не как бремя, а как возможность для экономического развития. Наша страна заявила и о готовности добровольно взять на себя амбициозные обязательства по сокращению выбросов и зарегистрировать их в международном реестре. Такая позиция встретила одобрение и вызвала благожелательную реакцию развитых государств.

Воодушевлённый этой поддержкой, президент Ли Мён Бак 15 августа того же года в речи по случаю Дня освобождения Кореи провозгласил «зелёный» рост стратегией развития страны. Тогдашний премьер-министр Хан Сын Су также активно продвигал эту концепцию на международной арене и инициро-

вал создание в Сеуле Глобального института «зелёного» роста. Это стало переломным моментом. В международном сообществе было широко распространено мнение, что Корея занимает пассивную или даже негативную позицию по вопросам изменения климата. Однако после того, как страна предложила новую парадигму, рассматривающую сокращение выбросов как источник экономического роста, отношение к ней изменилось практически на противоположное. Мир начал внимательно следить за корейским подходом.

Особый интерес проявила Дания. Между Кореей и Данией был заключён беспрецедентный союз в области климатической политики — Альянс «зелёного» роста. В рамках этого сотрудничества до сих пор ежегодно проводится Форум «зелёного» роста.

В ноябре 2010 года в мексиканском Канкуне на Шестнадцатой сессии Конференции Сторон Рамочной конвенции ООН об изменении климата (COP16) организованный Кореей Форум «зелёного» роста стал одним из наиболее заметных событий всей конференции и ярко продемонстрировал возможности корейской «мягкой силы».

По приблизительным оценкам, на форум пришло не менее четырёх-пяти сотен представителей ведущих мировых СМИ, национальных делегаций и экологических организаций. Самый большой зал конференц-центра заполнился до отказа, люди стояли даже в коридорах.

Модератором выступил один из ведущих мировых специалистов по климатической экономике, профессор Лондонской школы экономики Николас Стерн — автор знаменитой работы «Экономика изменения климата». С основным докладом выступил премьер-министр Хан Сын Су.

Интерес был закономерен. Впервые внимание участников сосредоточилось не на противостоянии между развитыми и развивающимися странами, а на поиске практических стратегий, рассматривающих борьбу с изменением климата как возмож-

ность для экономического роста. Международные СМИ и эксперты не могли пройти мимо. Некоторые зарубежные издания даже писали, что единственной по-настоящему позитивной новостью конференции в Канкуне стала именно корейская инициатива по продвижению «зелёного» роста.

Со сцены, где находились участники дискуссии, я заметил в первом ряду руководителей японского Института глобальных экологических стратегий, включая его председателя. Судя по выражениям их лиц, они пришли посмотреть, насколько популярен организованный Кореей форум.

Эта картина особенно запомнилась мне потому, что мероприятия самого этого института, в которых я ранее участвовал как докладчик, обычно собирали лишь четыре-пять человек, а небольшие конференц-залы оставались почти пустыми. Между тем Институт глобальных экологических стратегий был создан Японией после принятия Киотского протокола в 1997 году как крупный исследовательский центр по вопросам изменения климата, претендующий на международное лидерство в этой сфере. В институте работало более ста исследователей. И то, что мероприятие, организованное Кореей, внезапно превратилось в одно из самых обсуждаемых событий климатического саммита, вероятно, вызывало у японских коллег удивление и растерянность.

Когда предложенная Кореей концепция «зелёного» роста стала восприниматься как реальная стратегия борьбы с изменением климата, против неё выступили некоторые развивающиеся страны, в том числе Бразилия.

Причина была понятна. Ряд государств стремился сохранять климатическую повестку в рамках идеологического противостояния между развитыми и развивающимися странами. Концепция «зелёного» роста предлагала практическое решение проблемы и тем самым ослабляла значение подобных политических аргументов.

Бразилия утверждала, что «зелёный» рост чрезмерно сосредоточен на экологических вопросах и не учитывает социаль-

ные последствия сокращения выбросов для обычных граждан — прежде всего задачи борьбы с бедностью и повышения уровня жизни.

На мой взгляд, это была критика ради критики. Концепция «зелёного» роста изначально создавалась для интеграции экономики и экологии, а не для решения всех социальных проблем одновременно. Вопросы социальной справедливости и распределения издержек климатической политики должны рассматриваться в рамках других концепций, например теории инклюзивного роста. Нельзя требовать, чтобы один «зелёный» рост решал и экологические, и экономические, и социальные задачи.

Другой аргумент критиков заключался в том, что устойчивое развитие — единственная официально признанная на уровне ООН парадигма, а Корея якобы пытается заменить её не согласованной международным сообществом концепцией «зелёного» роста.

Это обвинение также было необоснованным. Устойчивое развитие — очень широкая концепция, объединяющая три измерения: экономику (рынок), общество (людей) и окружающую среду (природу). «Зелёный» рост же является лишь одной из стратегий, направленных на интеграцию экономического и экологического измерений. Он предлагался как инструмент реализации целей устойчивого развития, а вовсе не как его замена.

Светлые и тёмные стороны миссии «проповедника “зелёного” роста»

В 2012 году в ЭСКАТО был подготовлен и опубликован доклад «Дорожная карта низкоуглеродного “зелёного” роста», в котором были собраны конкретные инструменты политики «зелёного» роста и успешный опыт разных стран[8]. Этот документ был

[8] В этом отчёте собраны подробные политические меры и многочисленные примеры успешного внедрения. Он был опубликован вместе со справочными материалами и продолжает обновляться. Его можно найти на веб-сайте ЭСКАТО и в Google.

представлен на Конференции ООН по устойчивому развитию «Рио+20», посвящённой двадцатилетию Саммита Земли в Рио-де-Жанейро.

После этого я сосредоточил усилия на распространении идей «зелёного» роста среди развивающихся стран, организуя многочисленные семинары, тренинги и конференции на основе подготовленного доклада.

Моя вовлечённость в эту работу была настолько заметной, что окружающие стали называть меня «проповедником “зелёного” роста». Однажды кто-то даже сказал мне: «Вы совсем не похожи на чиновника ООН».

Для меня это прозвучало как высочайшая похвала.

Пять стратегий продвижения из «Дорожной карты низкоуглеродного “зелёного” роста»

① Переход от ориентации на краткосрочный количественный рост к повышению долгосрочного качества развития

Экономическая политика должна быть нацелена не на максимизацию объёмов производства в краткосрочной перспективе, а на повышение качества роста в долгосрочном плане: его экономического и социального качеств, а также качества окружающей среды.

② Декарбонизация «невидимой» структуры экономики

Необходимо реформировать институты и правила, определяющие функционирование экономики, цены на энергоносители, налоговую систему, стандарты энергоэффективности, процедуры оценки инвестиционных проектов и другие нормативные механизмы. Нужно модернизировать их с учётом скрытой цены углерода.

③ Декарбонизация «видимой» структуры экономики

При создании материальной инфраструктуры — зданий, дорог, железнодорожных сетей, городов, энергетических и электроэнергетических систем — также необходимо учитывать скрытую цену углерода.

④ **Развитие углеродно нейтрального бизнеса**

Большинство проектов по декарбонизации в краткосрочной перспективе обладают невысокой прибыльностью, поэтому необходимы последовательные государственные стимулы и институциональная поддержка. Одновременно требуется введение жёстких мер регулирования выбросов.

Ещё до начала переговоров по Парижскому соглашению в 2015 году Всемирный деловой совет по устойчивому развитию (WBCSD) заявил, что сокращение выбросов парниковых газов — новая бизнес-возможность. Он призвал правительства устанавливать предсказуемые и поэтапные графики сокращения выбросов. В деловой совет входят ведущие мировые корпорации, включая южнокорейскую Samsung.

Глобальная инициатива RE100, направленная на переход компаний на 100% электроэнергии из возобновляемых источников, также продвигается крупнейшими международными корпорациями. В будущем способность сокращать выбросы станет одним из ключевых факторов маркетинга и конкурентоспособности бизнеса.

⑤ **Постановка амбициозных целей по декарбонизации и их обязательное исполнение на основе национального законодательства**

Поскольку рассчитывать исключительно на рыночные механизмы для перехода к низкоуглеродной экономике сложно, государство должно принимать решительные меры: устанавливать жёсткие целевые показатели, проводить экологическую налоговую реформу, внедрять механизмы учёта скрытой цены углерода и системы торговли квотами на выбросы.

Самой важной программой, которую я продвигал, стала Сеульская инициатива — «зелёный» рост.

Этот проект был запущен в 2005 году для распространения концепции «зелёного» роста среди развивающихся стран Азиатско-Тихоокеанского региона. Он и сегодня активно разрабатывает и поддерживает идеи в области «зелёного» роста, а также ежегодно проводит форумы.

15 августа 2008 года «зелёный» рост был провозглашён национальной стратегией развития Республики Корея, а сама страна начала использовать эту концепцию как инструмент своей международной «мягкой силы» в сфере климатической политики. После этого президент Казахстана Нурсултан Назарбаев выступил с инициативой «Зелёный мост», призванной соединить Европу и Азиатско-Тихоокеанский регион на основе принципов «зелёного» роста.

Поддержка пришла с разных сторон. Государства Южно-Тихоокеанского региона приняли декларацию о внедрении принципов «зелёного» роста на Саммите Микронезии.

Однако развитие этой идеи далеко не всегда проходило гладко.

На заседаниях постоянных представителей ЭСКАТО и на её сессиях Индия, Иран и Россия регулярно выступали с критикой концепции. Представитель Индии часто повторял аргументы, которые развивающиеся страны выдвигали ещё на Саммите Земли в Рио-де-Жанейро в 1992 году: «Охрана окружающей среды не является нашей ответственностью, а борьба с бедностью должна оставаться главным приоритетом». Он оспаривал практически каждую инициативу и даже пытался добиться полного исключения «зелёного» роста из программы работы ЭСКАТО.

Особенно утомительным было то, что спустя почти 20 лет мне вновь приходилось слышать те же самые аргументы о приоритете экономического роста над экологией, которые были характерны для начала 1990-х годов.

Если в 1992 году я сам выступал представителем государства — члена ООН, то в период работы в ЭСКАТО уже занимал должность сотрудника Секретариата и обязан был учитывать позиции государств-членов при реализации программ. Это осложняло мою задачу: я не мог открыто вступать в полемику и опровергать их доводы, и порой меня охватывало бессилие.

Хорошо, когда делегация Республики Корея выступала в защиту «зелёного» роста как страна, взявшая на себя лидерство

в этой области. Но если такого не происходило, ситуация становилась особенно тяжёлой. Иногда я думал, что если бы представитель Индии на конференции MCED-5 в 2005 году был бы столь же радикальным противником экологической повестки, как индийский постоянный представитель при ЭСКАТО позднее, то сама концепция «зелёного» роста, вероятно, никогда не была бы принята.

В то же время на глобальном уровне дискуссии о «зелёном» росте активно развивались в рамках G20, ОЭСР, Всемирного банка и Программы развития Организации Объединённых Наций (ПРООН). Парадоксально, что в самой ЭСКАТО — организации, где эта идея родилась, концепция «зелёного» роста с трудом сохранялась из-за сопротивления Индии и поддержки её позиции Россией и Ираном.

На Шестой конференции министров по окружающей среде и развитию в Азиатско-Тихоокеанском регионе, состоявшейся в 2010 году в Астане, правительство Казахстана предложило создать Партнёрство «Зелёный мост», призванное связать Европу и Азию через сотрудничество в области «зелёного» роста. Однако Индия, Россия и Иран вновь выступили против.

Лишь после того как удалось объяснить, что речь идёт не об обязательной программе, а о добровольной инициативе для желающих государств, предложение было принято.

По-моему, позиция Индии и России была в значительной степени продиктована стремлением возражать ради самого возражения. Тем более показательно, что впоследствии ведущий индийский исследовательский центр в области климата — Институт энергетических исследований (TERI) — начал выпускать Green Growth Journal, посвящённый «зелёному» росту. А президент России Владимир Путин на Петербургском международном экономическом форуме 2018 года, в котором я принимал участие, заявил о необходимости следовать принципам «зелёного» роста.

Видимо, мои усилия по продвижению этой концепции произвели определённое впечатление. Корреспондент газеты International Herald Tribune в Бангкоке Томас Фуллер взял у меня ин-

тервью, и в выпуске газеты за 5–6 августа 2006 года в разделе Weekend Business была опубликована большая статья под заголовком «Зелёный фундамент из чистого нала», занявшая почти половину газетной полосы.

12 | International Herald Tribune
Saturday-Sunday, August 5-6, 2006

SPOTLIGHT

A green foundation of cold, hard cash

UN environment official works through Asian governments' wallets

By Thomas Fuller

BANGKOK

"People in Asia are so obsessed with economic growth — money, money, money," said Rae Kwon Chung, a top United Nations official here. "But not the environment. They don't give a damn."

This is hyperbole of course: Dirty air and contaminated water are rising concerns across the region. But Chung, who runs a UN environment program in Asia, is not averse to being provocative if it makes people listen.

It is not news to anyone who lives in one of Asia's megacities that years of breakneck economic expansion have come at great cost to the environment. New Delhi and Beijing, two of the worst examples, both have levels of air pollution about three times as high as maximum levels suggested by the European Union and United States.

But rather than preach the virtues of cleaner air, says Chung, a former South Korean diplomat, it is more effective to aim for the wallet when trying to convince Asian governments of the urgency of the problem. Continued economic growth will not be possible if the environment is neglected, he tells officials.

"Our approach is not only to focus on the environment ministers but the finance ministers as well," Chung said in an interview at his office in Bangkok.

His mantra is green growth: If Asia is profligate with oil, coal, timber and other commodities, prices will spiral out of control and the economic miracle of recent years will flop, he said.

"What he's saying is not that radical," said Chee Yoke Ling, a lawyer based in Beijing and who specializes in environmental issues. Referring to the concept of green growth, she added, "This was discussed more than 15 years ago."

"But it was never translated into action," she said.

Chee said that Chung was right to spread his message among officials from finance and development ministries because that is where the money is and it is those officials who have the power and funds to change government policies.

"Environment ministries in any country are very weak," Chee said. "They don't have much sway."

With the steady rise of commodity prices in recent years, energy-saving policies are being built into the government's overall strategies. The Chinese government in April increased to 20 percent from 8 percent a tax on cars with large engines, like sport utility vehicles. Taxes on small cars were slashed.

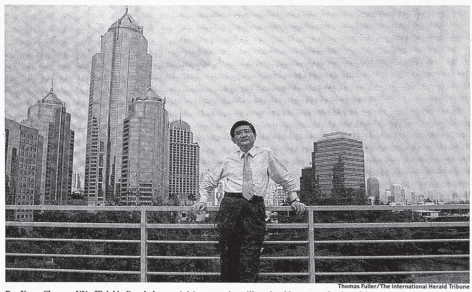
China's current Five-Year Plan, its outline of economic strategy through 2010, stresses energy conservation and sustainable development.

Chung's central message is that the citizens and leaders of the region should discard any illusion that they can adopt an American lifestyle.

There are not enough resources in Asia to support it, he said. The region's population density is 1.5 times the global average yet the Asia-Pacific region has one-tenth as much available fresh water as, say, South America, according to UN statistics.

"The region is already living beyond its means," Chung said. "We need to move away from the 'grow first and clean up later' approach."

Yet Chung is more optimistic than many of his colleagues who work on environmental issues. The world should be thankful, he said, that China is not a democracy, because a centrally planned economy can react more quickly to the challenges of the environment. "If it were a completely democratic country, it would be very difficult to control it," he said. "I think China will be faster than any other country in improving the environment at the local level because they are centrally controlled."



Thomas Fuller/The International Herald Tribune

Rae Kwon Chung, a UN official in Bangkok, says Asia's economies will not be able to grow further if the environment is neglected.

For all his diplomatic background, Chung shuns the tiptoe approach of some of his colleagues. He exudes zeal.

Chung spent 27 years in South Korea's foreign service, with postings in New York, Paris and Jakarta.

He joined the United Nations two years ago because, he said, he wanted to do something "substantive and meaningful."

His official title is director of the environment and sustainable development division of the United Nations Economic and Social Commission for Asia and the Pacific. It barely fits on his name card.

Chung said that part of his job is trying to change mentalities. Asians tend to think of railways as transport for the poor, so they favor building massive highways. Yet too many roads in densely populated countries is inefficient and bad for the environment, he said.

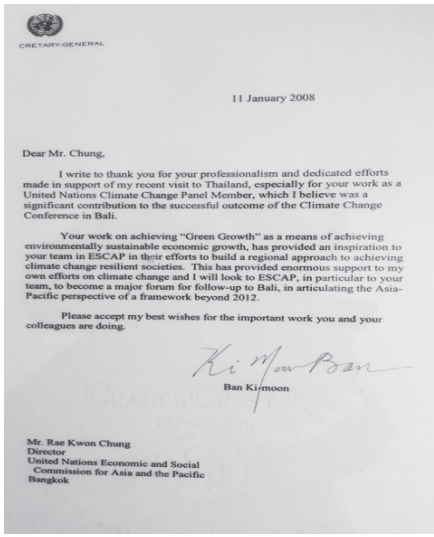
Chung said that his native South Korea was an example of the problems associated with big cars and wide highways: "Over the weekend, the entire country becomes a parking lot."

Governments should change their tax systems, he said, increasing levies on gasoline and cars. Rechargeable batteries should be tax-free and disposable ones heavily taxed, he said, because batteries leak damaging chemicals into the environment when they are discarded.

So, what is Chung's ultimate wish? It involves Angelina Jolie, he said mischievously. Asia needs a star or starlet who can champion the environment as passionately as Jolie has tackled the issue of refugees and displaced people. Governments and UN officials can only do so much, he said.

International Herald Tribune

Интервью, опубликованное в International Herald Tribune



CRETARY-GENERAL

11 January 2008

Dear Mr. Chung,

I write to thank you for your professionalism and dedicated efforts made in support of my recent visit to Thailand, especially for your work as a United Nations Climate Change Panel Member, which I believe was a significant contribution to the successful outcome of the Climate Change Conference in Bali.

Your work on achieving "Green Growth" as a means of achieving environmentally sustainable economic growth, has provided an inspiration to your team in ESCAP in their efforts to build a regional approach to achieving climate change resilient societies. This has provided enormous support to my own efforts on climate change and I will look to ESCAP, in particular to your team, to become a major forum for follow-up to Bali, in articulating the Asia-Pacific perspective of a framework beyond 2012.

Please accept my best wishes for the important work you and your colleagues are doing.

Ban Ki-moon

Mr. Rae Kwon Chung
Director
United Nations Economic and Social
Commission for Asia and the Pacific
Bangkok

Личное письмо от Генерального секретаря ООН Пан Ги Муна

До сих пор помню, как Фуллер пригласил меня на обед и сказал: «International Herald Tribune с большим удовольствием вас угостит».

В декабре 2007 года, по пути на Конференцию ООН по изменению климата на Бали, Генеральный секретарь ООН Пан Ги Мун сделал остановку в Бангкоке. Тогда мне довелось представить концепцию «зелёного» роста на заседании ЭСКАТО в его присутствии.

Ошибки развитых стран, приведшие к разрушению окружающей среды: почему развивающиеся страны должны повторять их?

Со времён промышленной революции модель экономического развития в развитых странах, а также в Республике Корея, строилась по принципу «сначала экономический рост, затем экология». Концепция «зелёного» роста подразумевает экологически устойчивое развитие. Однако в истории не было ни одной страны, которая в процессе экономического роста сумела бы полностью избежать ущерба окружающей среде. Поскольку речь шла о поиске беспрецедентной модели развития, трудностей было неизбежно много.

Прежде всего, всякий раз, когда я говорил о «зелёном» росте, многие государственные служащие и экономисты задавали один и тот же вопрос: возможно ли это вообще? Мой ответ оставался неизменным.

Если мы хотим предотвратить разрушение глобальной окружающей среды и одновременно продолжать обеспечивать экономический рост и создание рабочих мест, вопрос, возможен ли «зелёный» рост, не имеет принципиального значения. Гораздо важнее выяснить, какие условия необходимы для того, чтобы инвестиции в экологию превращались в экономический рост и занятость. А затем разрабатывать соответствующую политику, создавать необходимые условия и предпринимать практические меры, которые сделают «зелёный» рост реальностью.

Государственные служащие из развивающихся стран, приезжавшие на семинары по «зелёному» росту, часто спрашивали: «Для Кореи, обладающей финансовыми ресурсами и технологиями, это, возможно, осуществимо. Но возможно ли такое для нас, при недостатке и денег, и технологий?» Вопрос вполне разумный, если встать на их место.

Ведь даже такие развитые индустриальные государства Азиатско-Тихоокеанского региона, как Япония и Республика Корея, сами прошли путь «прежде экономический рост, экология потом». Поэтому было трудно ожидать, что страны, находящиеся на более ранних стадиях развития, безоговорочно примут утверждение, что можно расти и по «зелёному» сценарию.

Тем не менее мой ответ был однозначным: «Да, возможно».

Развивающимся странам нет необходимости сознательно повторять дорогостоящие экологические ошибки, которые уже совершили государства, начавшие индустриализацию раньше. Для реализации «зелёного» роста существует множество политических инструментов. И для их внедрения зачастую важнее не наличие денег и технологий, а политическая воля и общественный консенсус, поддерживающий такие меры.

Разумеется, в наименее развитых странах, которые ещё не решили даже базовые проблемы выживания и не создали минимальной промышленной базы для экономического роста, борьба с бедностью остаётся более насущной задачей, чем «зелёный» рост. Концепция подходит не всем без исключения государствам. Она в большей степени ориентирована на страны со средним уровнем развития, уже располагающие определённой промышленной основой для совершенствования.

Многие считают, что «зелёный» рост — это прежде всего вопрос денег и технологий. Однако даже среди развитых стран, обладающих и тем и другим, есть значительные различия. Например, в США, Японии и Республике Корея доля возобновляемых источников энергии сравнительно невелика, тогда как в европейских странах она намного выше. Это наглядно показывает,

что «зелёный» рост зависит не столько от финансовых и технологических возможностей, сколько от государственной политики.

Именно разнообразные меры поддержки возобновляемой энергетики, принятые в европейских странах, обеспечили результат.

Примеры «зелёного» роста: экологический город Сунчхон и компания Vestas

В конечном счёте критика «зелёного» роста может быть опровергнута только успешными практическими примерами. Такими примерами стали корейский город Сунчхон и датская компания Vestas — производитель ветрогенераторов.

Залив Сунчхонман отличается исключительной природной красотой и высокой экологической ценностью — там обитают журавли-красавки и многие другие перелётные птицы. Здесь планировалось строительство элитных кондоминиумов и жилых комплексов. Однако благодаря усилиям экологических организаций и настойчивости мэра Сунчхона Но Гван Гю застройка была ограничена, а сама зона получила статус охраняемой природной территории. Здесь были созданы тростниковые угодья Сунчхонмана и Национальный сад Сунчхонман.

В 2019 году Сунчхон посетили 13 миллионов путешественников. Город занял первое место в стране по числу привлечённых туристов, а доходы от туристического потребления достигли 433,2 миллиарда вон. Для города с населением около 300 тысяч человек это впечатляющий результат. В подготовленном мной докладе ЭСКАТО опыт Сунчхона был включён как один из наиболее показательных примеров того, как инвестиции в экологию способны приносить экономический успех.

Разумеется, этот успех дался нелегко. После того как территория Сунчхонмана была объявлена природоохранной зоной и строительство было ограничено, землевладельцы оказали серь-

ёзное сопротивление. Пришлось провести более двухсот встреч с местными жителями. В результате были демонтированы свыше двухсот восьмидесяти линий электропередач, которые представляли угрозу для журавлей, а для зимующих птиц начали оставлять корм — рисовое зерно.

С ростом численности журавлей увеличивался и поток туристов. Для наблюдения за птицами были оборудованы прогулочные маршруты через тростниковые заросли и приливные болота. Когда жители увидели экономический эффект, они начали активно поддерживать проект.

В 2006 году водно-болотные угодья Сунчхонмана стали первыми прибрежными болотами Кореи, включёнными в список объектов, охраняемых Рамсарской конвенцией. В 2011 году этот район был включён в путеводитель «Зелёный гид Мишлен: Корея». В 2018 году вся территория города Сунчхон получила статус биосферного резервата ЮНЕСКО, что закрепило его международное признание как экологического города.

Исследование 2014 года определяло ежегодную ценность восстановленной экосистемы Сунчхонмана в 174,7 миллиарда вон, а её экономическую стоимость на горизонте ста лет — в 2,3569 триллиона вон.

Жители Сунчхона долгое время считали свой город отстающим от соседних Ёсу и Кванъяна, где были построены металлургические и нефтехимические комплексы. Однако теперь ситуация изменилась: всё больше людей, работающих в Ёсу и Кванъяне, предпочитают жить в Сунчхоне благодаря чистому воздуху и хорошо сохранившейся природной среде. Говорят даже, что стоимость земли в Сунчхоне сегодня растёт быстрее, чем в этих промышленных центрах.

Я глубоко уважаю мэра Но Гван Гю, который, несмотря на угрозы, не отказался от своих убеждений и сумел превратить Сунчхон в один из лучших центров экологического туризма, создав также Национальный сад Сунчхонман. Это наглядный пример того, что один лидер способен осуществить столь масштаб-

ные перемены, и одновременно один из наиболее убедительных образцов успешного «зелёного» роста.

Особенно радует, что опыт Сунчхона доказал: инвестиции в окружающую среду могут приводить к экономическому успеху. Город на практике подтвердил моё убеждение в возможности формирования положительного цикла взаимодействия между экологией и экономикой.

Если Сунчхон — удачный пример экологических инвестиций региона, то на корпоративном уровне показателен опыт датской компании Vestas.

После нефтяного кризиса 1970-х годов правительство Дании поставило долгосрочную цель — сократить зависимость страны от ближневосточных энергоресурсов и активно поддержало развитие технологий ветроэнергетики. Благодаря этой политике компания Vestas уже с 1980-х годов завоёвывала лидирующие позиции на мировом рынке ветроэнергетики.

На первых порах бизнес приносил небольшую прибыль, однако компания стала первопроходцем в области ветровых турбин, где конкуренты практически отсутствовали. Это позволило ей долго сохранять фактически монопольное положение на мировом рынке.

И сегодня компания удерживает около 20 % мирового рынка ветроэнергетики, а её годовой оборот составляет порядка 12 миллиардов евро. Зарабатывать деньги, инвестируя в ветер, — это впечатляет!

Такие примеры показывают, что «зелёный» рост — не просто лозунг. Если мир откажется от представления, что экология является препятствием для развития, и обратится к реальным историям успеха «зелёного» роста, то решение глобальных экологических проблем станет значительно ближе.



Альтернативы, найденные в традиционной культуре и образе жизни: решение проблемы современного чрезмерного потребления

Переговоры 10 10 октября 1992 года, Париж, Франция, зал заседаний Комитета ОЭСР по экологической политике

Развитые и развивающиеся страны также столкнулись во мнениях по вопросу образа жизни. Развитые видели причину глобального разрушения окружающей среды в методах производства развивающихся, которые игнорируют окружающую среду и выбрасывают большое количество загрязняющих веществ. Развивающиеся, в свою очередь, утверждали, что причиной является чрезмерное потребление развитых стран. При этом некоторые развитые страны опасались, что развивающиеся при экономическом росте переймут американский стиль чрезмерного потребления — и разрушение глобальной окружающей среды ускорится. Я предложил найти решение для устойчивых моделей потребления в традиционной культуре Восточной Азии, которая стремится к гармонии между природой и человечеством.

Американский образец для всего мира?

Одним из самых спорных вопросов на Конференции ООН по окружающей среде и развитию в Рио-де-Жанейро в 1992 году стала проблема моделей потребления, то есть образа жизни. Развитые страны утверждали, что одна из главных причин разрушения глобальной окружающей среды — производственные модели развивающихся государств, игнорирующие экологические требования и сопровождающиеся большими объёмами загрязняющих выбросов. В ответ развивающиеся страны заявляли, что истинный источник экологического кризиса — в чрезмерном потреблении, характерном для развитых государств. Так возник острый конфликт позиций.

Президент США Джордж Буш-старший произнёс фразу, ставшую знаменитой: «Американский образ жизни не подлежит обсуждению». Он решительно выступал против включения вопроса потребительских моделей в программу «Повестка дня на XXI век». Однако в последний момент США сняли свои возражения, и в итоге концепция «рациональных моделей потребления и производства» всё же была включена в этот документ.

Среди развитых стран особое внимание этой проблеме с самого начала переговоров в Рио уделяли скандинавские государства, прежде всего Швеция и Норвегия. Причина была проста. Такие развивающиеся гиганты, как Китай и Индия, в процессе экономического роста могут начать копировать американский образ жизни — несколько больших автомобилей на семью, расточительное потребление электроэнергии и других ресурсов. Тогда не миновать экологической катастрофы глобального масштаба.

Эти опасения горячо опровергал глава китайской делегации профессор Чжун Шукун. По его словам, проблема потребительских моделей касается прежде всего развитых стран, которые потребляют сверх необходимого, тогда как государства, ещё только пытающиеся преодолеть бедность, к ней отношения не имеют. Это был тот самый представитель Китая, который ранее участвовал в заседаниях NEASPEC. Подобную позицию занимал не толь-

ко Китай. Индия также крайне негативно относилась к попыткам обсуждать модели потребления. Несмотря на это, представители Норвегии и Швеции продолжали продвигать данную тему, организуя конференции и пытаясь убедить развивающиеся страны в важности перехода к устойчивым моделям потребления.

В то время я работал в Париже советником по переговорам о вступлении Республики Корея в ОЭСР и участвовал в заседаниях Комитета ОЭСР по экологической политике. На одном из них я выступил со следующим предложением.

> «Не стоит рассчитывать, что развивающиеся страны положительно воспримут нравоучения о необходимости сокращать потребление и жить более экономно ради защиты окружающей среды. Большинство из них на протяжении тысячелетий жило в гармонии с природой и унаследовало от предков традиционный уклад, не приводивший к её разрушению. Однако в процессе модернизации и индустриализации они стали перенимать западный образ жизни, и вместе с ним распространилась культура чрезмерного потребления. В условиях, когда глобализация бесконтрольно распространяет западные потребительские модели и коммерциализм по всему миру, возлагать ответственность исключительно на развивающиеся страны неубедительно. Поэтому следует предлагать им рассматривать проблему потребления не только как экологическую задачу, а как вопрос сохранения собственной культурной идентичности, традиционных ценностей и образа жизни. В таком случае эта идея будет воспринята гораздо благожелательнее».

Представители Норвегии и Швеции встретили моё предложение с явным энтузиазмом. По их лицам было видно, что именно такого подхода они и искали. После этого они неоднократно приглашали меня участвовать в международных мероприятиях, в том числе в министерских совещаниях в Осло по вопросам потребительских моделей.

Насколько высоко они оценили эту идею, показывают факты. В 1998 году я работал советником Постоянного представитель-

ства при ООН. Тогда правительства Норвегии и Швеции выделили по 50 тысяч долларов каждое, в общей сложности 100 тысяч долларов, и попросили меня организовать в Корее экспертное совещание ООН по теме «Потребительские тенденции и традиционные ценности Восточной Азии». Это был едва ли не первый случай, когда корейский дипломат получил иностранное финансирование специально для проведения экспертного мероприятия ООН.

Меня особенно впечатлял рациональный и принципиальный подход жителей Северной Европы, которые оценивали и поддерживали не личные связи или знакомства, а сами идеи. Они сумели добиться выделения необходимых средств и направили их на реализацию проекта, который считали важным. До сих пор помню Пола Хофсета, советника министра окружающей среды Норвегии, и Ульфа Оттосона из Министерства окружающей среды Швеции. В январе 1999 года, в разгар холодной зимы, они лично приехали на остров Чеджу, чтобы принять участие в организованном мной экспертном совещании.

Возрождение традиционных ценностей как ответ на глобализацию сверхпотребления

Работая в Постоянном представительстве при ООН, я поручил британской консалтинговой компании по вопросам экологии ERM подготовить аналитические материалы для будущего совещания. Дискуссия была построена вокруг ключевых вопросов, которые я считал важными, — рост доходов и изменение потребительских моделей в Восточной Азии, влияние глобализации, а также связь между культурными ценностями региона и потребительским поведением.

Для более предметного обсуждения специалисты из Филиппин, Таиланда, Индонезии и Республики Корея подготовили доклады о влиянии конфуцианства, буддизма, индуизма и христианства на модели потребления. Сотрудники секретариата ОЭСР, где зародилась эта инициатива, также направили на совещание своих представителей.

Особенно неожиданной оказалась реакция Китая. На небольшой экспертный форум из страны прибыли сразу три эксперта — по одному от Министерства иностранных дел, природоохранного ведомства и Государственного комитета по развитию и реформам. Такое представительство свидетельствовало о весьма серьёзном интересе.

Китайские участники по-прежнему скептически относились к обсуждению потребительских моделей. Я объяснил им, что эту тему вовсе не обязательно рассматривать как попытку развитых стран навязать экологические ограничения развивающимся государствам:

> «В условиях, когда в ходе политики реформ и открытости в Китай активно проникает западный образ жизни, сохранение традиционных конфуцианских ценностей, основанных на гармонии с природой, важно не только для экологии, но и для поддержания китайской культурной идентичности».

Эта аргументация вызвала позитивный отклик. Однако существовала и проблема: в то время китайское руководство ещё относилось к конфуцианскому наследию достаточно настороженно, поэтому открытое продвижение конфуцианских ценностей вызывало политическое неприятие. Это совершенно не похоже на сегодняшние действия, когда Китай активно продвигает институты Конфуция по всему миру.

Глядя на современный экономический рост Китая и на растущее потребление среди обеспеченных слоёв населения, я всё чаще думаю, что опасения норвежских и шведских коллег были вовсе не беспочвенны. Если бы Китай активнее связывал идеи конфуцианской традиции с вопросами потребления и охраны окружающей среды, как я предлагал тогда, возможно, результаты были бы заметны.

Впрочем, проблема касается не только Китая. В Корее масштабы чрезмерного потребления ничуть не меньше, а порой и больше, чем во многих других развитых странах. Мы уже давно обогнали Японию и многие европейские государства по показа-

телю экологического следа на душу населения в потребительском секторе: достаточно вспомнить количество автомобилей и бытовой техники у корейцев. В начале 1999 года, когда на Чеджу проходило экспертное совещание, страна ещё переживала последствия азиатского финансового кризиса и потребление было заметно сокращено. Однако сразу после восстановления экономики прежние привычки быстро вернулись.

На совещании была принята так называемая Инициатива Чеджу по устойчивым моделям потребления и подготовлены рекомендации. К сожалению, результаты оказались значительно скромнее, чем я рассчитывал. Мне хотелось верить, что сокращение потребления, вызванное финансовым кризисом, сохранится и после восстановления экономики благодаря возрождению конфуцианских ценностей и росту экологического сознания. Видимо, я ждал слишком многого.

В ожидании новых моделей потребления

Попытки Норвегии, Швеции и некоторых других стран ограничить распространение американской культуры сверхпотребления в развивающемся мире, безусловно, заслуживают уважения. Однако противостоять мощной волне глобализации оказалось крайне трудно. В европейских странах, которые считаются лидерами экологической политики, велосипед давно стал не только спортивным инвентарём, но и полноценным видом городского транспорта. А вот во многих развивающихся государствах, включая Китай, автомобили постепенно вытесняют велосипеды, а дорожные пробки становятся всё серьёзнее. Не стал исключением и Сеул. Но именно транспортные заторы — один из самых наглядных символов бессмысленных выбросов парниковых газов. В этом есть определённая ирония.

Тем не менее я не считаю ошибочной саму идею, которую мы пытались реализовать в 1999 году через обращение к традиционным культурным ценностям. Пусть она и не принесла быстрых результатов. Восточная Азия, веками развивавшая идеалы умеренности, духовной простоты и гармонии с природой, сего-

дня всё глубже погружается в американский материализм и коммерциализм. И в то же время именно такие западноевропейские страны, как Норвегия и Швеция, активно поддерживают инициативы против чрезмерного потребления и агрессивной коммерциализации. США же по-прежнему заявляют о неприкосновенности собственного образа жизни. Нельзя не сожалеть об этом.

Сегодня, когда уровень материального благосостояния нашего общества достиг беспрецедентной высоты, думаю, настало время для добровольного общественного движения против культуры чрезмерного потребления и производства отходов, значительно превышающих реальные потребности. Я надеюсь, что научная философия, которой следовали наши предки, традиционные ценности, такие как «довольство в бедности», и традиционный образ жизни смогут создать новую волну устойчивых моделей потребления для защиты глобальной окружающей среды.



За кулисами дипломатии ③

Кто же безбилетник? Развитые и развивающиеся страны перекладывают вину друг на друга

Потребители развитых стран, не оплачивающие издержки изменения климата

27 апреля 2009 года в Вашингтоне в Государственном департаменте США проходил Форум ведущих экономик по вопросам энергетики и климата. Председатель Комитета по международным делам Сената США Джон Керри пригласил послов, прибывших на форум из разных стран, на официальный обед в банкетном зале Конгресса США.

Керри был одним из американских политиков, наиболее глубоко вовлечённых в климатическую проблематику. Позднее, в 2015 году, уже в должности государственного секретаря США, он принял участие в Парижской конференции по климату. Там он сыграл важную роль в достижении итогового соглашения, став одним из его незаметных, но ключевых архитекторов.

Среди американской общественности, как и среди большинства политиков США, было широко распространено мнение, что Соединённые Штаты активно участвуют в борьбе с изменением климата, а развивающиеся страны, такие как Китай и Индия, ничего не делают и просто пользуются плодами чужих усилий. В своей приветственной речи Керри от-

метил стремительный рост выбросов в крупнейших развивающихся странах и подчеркнул, что они больше не могут оставаться «безбилетными пассажирами» и должны активно включиться в работу по сокращению выбросов парниковых газов.

Я всегда относился к Джону Керри с большим уважением. Его искренность и личная заинтересованность в решении климатической проблемы не вызывали сомнений. Однако я категорически не соглашался с распространённым среди американских политических лидеров представлением о том, что именно развивающиеся страны являются «безбилетниками».

После выступления Керри я сразу поднял руку и взял слово:

«Господин председатель, тот факт, что выбросы парниковых газов в Китае, Республике Корея и других крупных развивающихся странах быстро растут, ещё не означает, что они пользуются чужими усилиями. В большинстве этих государств выбросы на душу населения по-прежнему значительно ниже, чем в США и других развитых странах.

Для многих развивающихся стран выбросы связаны прежде всего с задачей преодоления бедности и обеспечением базовых потребностей населения. А вот когда состоятельные потребители в США ездят на крупных внедорожниках с мощными двигателями по центру города, именно это, на мой взгляд, и является настоящим “безбилетным проездом”. Они не оплачивают климатические издержки выбрасываемого ими углекислого газа.

Разумеется, это не означает, что Китай, Республика Корея или другие развивающиеся страны могут сидеть сложа руки. Многие из них уже добровольно принимают меры по сокращению выбросов. Проблема заключается в том, что действующая Рамочная конвенция ООН об изменении

климата не предусматривает механизмов, позволяющих должным образом учитывать такие добровольные усилия, из-за чего создаётся впечатление, будто развивающиеся страны ничего не делают.

Именно поэтому Республика Корея предложила создать международный реестр, в котором развивающиеся страны могли бы официально регистрировать и подтверждать свои добровольные обязательства по сокращению выбросов парниковых газов. Надеюсь, что эта инициатива будет воспринята с пониманием».

Чрезмерное потребление, недоступное развивающимся странам

Большинство развивающихся государств, в свою очередь, были убеждены, что именно США являются безответственным участником международного процесса: они продолжают потреблять огромное количество энергии и при этом не принимают на себя конкретных обязательств по сокращению выбросов. Соединённые Штаты же считали, что бездействуют именно развивающиеся страны. В такой атмосфере взаимного недоверия переговоры практически не могли продвигаться вперёд.

Даже Керри, человек, искренне озабоченный состоянием глобальной окружающей среды, в своей речи подчёркивал, что США не могут в одиночку нести бремя климатических обязательств и что такие крупные развивающиеся страны, как Китай, должны взять на себя обязательства по сокращению выбросов.

В ответ я постарался объяснить, что представление о «безбилетничестве» развивающихся стран основано на недоразумении. Я вновь указал, что настоящая проблема заключается скорее в чрезмерном энергопотреблении развитых государств, чем в действиях стран, которые всё ещё борются

с бедностью. Одновременно я подробнее рассказал о своей идее создания международного реестра добровольных обязательств развивающихся стран.

Удивительно, но Керри сразу признал справедливость этого замечания. Он отметил, что это важный аргумент, и положительно отозвался о самой идее международного реестра, назвав её интересной инициативой. Его реакция была искренней и серьёзной.

На самом деле мне неоднократно приходилось слышать от американских представителей один и тот же аргумент: мы не можем предпринимать активные климатические действия, пока Китай и другие развивающиеся страны пользуются чужими усилиями, а потому США не примут на себя какие-либо обязательства по сокращению выбросов до тех пор, пока Китай не согласится на аналогичные меры.

Каждый раз я отвечал одинаково: настоящие «безбилетные пассажиры» — не потребители в развивающихся странах, у которых зачастую просто нет возможностей для избыточного потребления, а жители развитых государств, расходующие чрезмерные объёмы энергии.

Позднее я высказывал эту же мысль и на семинарах с сотрудниками аппарата членов Конгресса США. Однако ответом, как правило, было лишь тяжёлое молчание. Что именно означало это молчание, мне так и не довелось узнать.

Часть 3

Решающие моменты формирования международного климатического режима

Мечта о создании юридически обязательного режима борьбы с изменением климата окончательно была разрушена на Копенгагенской климатической конференции. Международному сообществу в итоге не оставалось ничего, кроме как согласиться с нынешним климатическим режимом на Парижской климатической конференции, который опирается на добровольные вклады каждой страны.

Сейчас появляются предупреждения, что обещанные странами добровольные сокращения выбросов сами по себе не могут предотвратить климатический кризис, который становится всё серьёзнее. Давайте рассмотрим, как последняя возможность для заключения обязательного соглашения о климатическом режиме была упущена на Копенгагенской конференции и как не имеющий юридической силы добровольный Парижский климатический режим был достигнут лишь после дипломатических баталий.



Незавершённое Копенгагенское соглашение: провал обязательного климатического режима

Эпизод 1 Декабрь 2009 года, зал заседаний Конференции ООН по изменению климата в Копенгагене

Копенгагенское соглашение было подготовлено в результате беспрецедентных в истории человечества переговоров, в которых лично участвовали президент США Барак Обама и лидеры ещё 27 ключевых государств. Собравшиеся всю ночь обсуждали текст документа в небольшом помещении. И всё же в итоге соглашение так и не было принято в качестве официального документа ООН из-за ожесточённого сопротивления стран, не привлечённых к этому процессу. США и Китай не смогли преодолеть острые разногласия по вопросу международной проверки выполнения обязательств, и потому последний шанс создать юридически обязательный международный климатический режим был упущен.

Поспешность датского правительства и провал Копенгагенского соглашения

Конференция ООН по изменению климата в Копенгагене в декабре 2009 года, где я присутствовал в качестве посла Республики Корея по вопросам изменения климата, была последней возможностью создать международный климатический режим, обладающий обязательной юридической силой. Однако эта возможность была упущена, о чём я до сих пор жалею.

Тогда Китай обращался ко мне за советом, как противостоять давлению США, которые требовали согласия на международную проверку заявленных показателей сокращения выбросов. Одновременно американская сторона, напротив, просила меня оказать давление на Китай, чтобы тот согласился на такую проверку.

На пути к Копенгагенской конференции в переговорах по созданию обязательного международного климатического режима было множество трудностей и резких поворотов. После того как администрация президента Джорджа Буша-младшего отказалась ратифицировать Киотский протокол, предусматривавший юридические обязательства развитых стран по сокращению выбросов, климатические переговоры надолго зашли в тупик.

Ситуация изменилась в 2004 году, когда Киотский протокол ратифицировала Россия. Это вдохнуло новую жизнь в идею создания системы обязательных сокращений выбросов для развитых стран. Международное сообщество вновь приступило к поиску универсального климатического режима как для развитых, так и для развивающихся государств.

В 2007 году на Конференции ООН по изменению климата на Бали удалось достичь важного соглашения: через два года, на конференции в Копенгагене в 2009 году, планировалось принять новый универсальный климатический режим. Существенную роль сыграло и то, что вступивший в начале 2007 года в должность Генерального секретаря ООН Пан Ги Мун объявил борьбу

с изменением климата «главнейшей задачей нашего времени» и призвал международное сообщество к активным действиям.

В январе 2009 года к власти в США пришла администрация Обамы, и Вашингтон начал активно участвовать в подготовительных переговорах к Копенгагенской конференции. А крупные развивающиеся страны, включая Китай, который прежде категорически отказывался принимать какие-либо количественные обязательства по сокращению выбросов, также объявили свои цели. Республика Корея, в свою очередь, провозгласила цель сократить выбросы к 2020 году на 30 % по сравнению с прогнозируемым уровнем. Никогда прежде надежды на достижение согласия между развитыми и развивающимися странами не были столь высоки.

На волне этих ожиданий в Копенгаген съехалось рекордное количество участников — около 50 тысяч человек. Для города с населением примерно 600 тысяч это стало непростым испытанием. Поиск гостиницы превратился в непростую проблему, а обстановка в датской столице напоминала чрезвычайное положение.

Обычно декабрь в Копенгагене считается низким туристическим сезоном, и цены на отели остаются весьма умеренными. Однако во время конференции стоимость проживания взлетела до небес. Более того, многие гостиницы требовали оплату сразу за две недели проживания даже в том случае, если гость собирался остановиться всего на одну ночь.

Но и это было не самым серьёзным неудобством. Огромный наплыв участников привёл к перегрузке системы выдачи аккредитаций. В результате люди вынуждены были стоять в очередях по семь-восемь часов на улице при температуре около −10 °C и пронизывающем ветре только для того, чтобы получить пропуск в конференц-центр. На фоне огромных ожиданий, связанных с созданием нового международного климатического режима, и одновременно организационного хаоса началась Копенгагенская конференция по изменению климата.

Пятнадцатая Конференция Сторон Рамочной конвенции ООН об изменении климата, проходившая с 7 по 18 декабря 2009 года, оставила после себя не меньше разочарований, чем породила надежд. Она задумывалась как форум, на котором будет создан новый универсальный климатический режим. Однако из-за поспешности и ошибок принимающей стороны — Дании — принятие итогового соглашения сорвалось в последний момент. В результате международному сообществу пришлось ждать ещё шесть лет, до принятия Парижского соглашения по климату на Парижской климатической конференции 2015 года.

А тогда, вечером четверга, 17 декабря 2009 года, переговоры вышли на заключительную стадию, началась встреча лидеров ведущих государств. Президент США Барак Обама, премьер-министр Великобритании Гордон Браун, президент Франции Николя Саркози, канцлер Германии Ангела Меркель, президент России Дмитрий Медведев, премьер-министр Японии Юкио Хатояма, президент Республики Корея Ли Мён Бак, Генеральный секретарь ООН Пан Ги Мун и руководители ещё ряда государств — представители 28 стран — собрались в небольшой переговорной комнате.

Более 20 часов главы государств и правительств лично вели переговоры — и в итоге подготовили проект документа, получившего название Копенгагенское соглашение.

Однако против этого проекта резко выступили Венесуэла, Боливия и несколько других развивающихся стран со средним уровнем дохода, которые не были приглашены на встречу 28 государств. Они заявили, что документ, согласованный произвольно отобранной группой стран, не может иметь легитимной силы. В результате пленарное заседание оказалось на грани срыва. Переговоры продолжались без сна и отдыха ещё двое суток после официального завершения конференции. Даже к воскресенью, 20 декабря, когда установленный срок уже давно истёк, стороны продолжали консультации практически непрерывно. Тем не менее Копенгагенское соглашение, ставшее результатом трёх дней непрерывных переговоров, так и не было принято в качестве

официального документа ООН. Конференция ограничилась тем, что лишь «приняла к сведению» этот текст, оформив его как информационный документ.

Причиной провала стала процедурная ошибка: правительство Дании самостоятельно сформировало группу из 28 стран, не проведя предварительных консультаций со всеми государствами — членами ООН. Страны, оставшиеся за рамками этого процесса, решительно воспротивились подобному подходу, что и стало причиной срыва соглашения. Это был печальный результат поспешности датского правительства.

Лобовое столкновение США и Китая вокруг вопроса проверки

На Копенгагенской конференции к тому моменту уже складывалась относительно конструктивная атмосфера. Многие развивающиеся страны, включая Китай, заявили о готовности добровольно установить цели по сокращению выбросов парниковых газов в соответствии со своими возможностями. Китай также занял достаточно компромиссную позицию, объявив о намерении к 2020 году сократить выбросы углекислого газа на единицу ВВП на 40–45 % по сравнению с уровнем 2005 года и увеличить долю неископаемых источников энергии до 15 %. Разумеется, когда развивающиеся страны добровольно объявляли такие цели, подразумевалось, что обязательства развитых государств будут носить юридически обязательный характер.

Однако проблема возникла вокруг вопроса верификации выполнения этих обязательств. Как только Китай объявил свои показатели, Соединённые Штаты подняли вопрос об их проверке. По логике Вашингтона, сами цели могут быть добровольными, но выполнение их необходимо максимально жёстко контролировать, чтобы придать им силу обязательства. Такая позиция соответствовала стратегии США по обеспечению фактического юридического равенства между развитыми и развивающимися странами, закреплённой ранее в уже упоминавшейся резолюции Бёрда — Хейгела.

Китай, однако, решительно возражал: поскольку цели развивающихся стран являются добровольными, процедуры их проверки представляют собой вмешательство во внутренние дела государства и нарушение суверенитета. В результате именно вопрос проверки, а не сами показатели сокращения выбросов, превратился в главный предмет споров. Китай — главный противник международной верификации — оказался под шквалом критики мировых СМИ и экологических организаций. Они указывали, что отказ от проверки подрывает доверие к заявленным целям.

В действительности китайская сторона и сама понимала слабость аргумента о «нарушении суверенитета». Вопрос проверки касается прежде всего прозрачности, а не государственного суверенитета. Кроме того, проверка должна была распространяться не только на Китай, но и на США и другие государства мира. В момент ожесточённых споров я случайно встретил в коридоре конференц-центра главу китайской делегации — министра Се Чжэньхуа. Он подозвал переводчика и предложил провести отдельную двустороннюю встречу.

Вообще Китай являлся одним из ключевых игроков переговорного процесса в рамках обсуждения Рамочной конвенции ООН об изменении климата и обладал огромным влиянием[1]. У него не было особой необходимости обращаться за советами к другим странам. Более того, поскольку наши переговорные стратегии существенно различались, китайская делегация прежде никогда не проводила с нами двусторонних консультаций по переговорным вопросам. Насколько мне известно, подобного рода встречи между нашими странами не устраивались и впоследствии.

Министр Се ранее уже проявлял интерес к моей идее создания международного реестра добровольных обязательств развивающихся стран, которую я представил на Форуме ведущих

[1] В контексте экологических переговоров ООН группа развивающихся стран обозначается как «Группа 77 плюс Китай». Поскольку статус Китая сопоставим со статусом всех развивающихся стран, он определяется не как одна из них, а отдельно — «все развивающиеся страны и Китай».

экономик в Вашингтоне в апреле 2009 года. Возможно, именно поэтому он решил, что со мной стоит обсудить сложившуюся ситуацию. Я не знал, о чём именно пойдёт речь, однако на следующее утро в назначенное время прибыл в переговорную комнату китайской делегации вместе с несколькими представителями нашей страны. Поскольку подобная возможность выпадала крайне редко, я хотел дать как можно большему числу наших делегатов возможность лично наблюдать за двусторонними консультациями с Китаем. По дороге я встретил руководителя американской делегации. Узнав, что я направляюсь на встречу с министром Се, он сказал, что только что вышел от него. Покачивая головой, он заметил, что договориться не удаётся, и жестами показал, чтобы я попытался оказать на китайцев давление. Это был тот самый представитель США, который ещё в апреле называл мою идею международного реестра интересным предложением и спрашивал о реакции Китая. То, что американская сторона воспринимала меня как человека, способного повлиять на китайскую позицию, я счёл признаком доверия.

Упущенная возможность Китая перейти в контратаку на США

Незадолго до моей встречи с министром Се уже состоялись прямые переговоры между руководителями американской и китайской делегаций. Судя по всему, они закончились безрезультатно. Едва мы заняли места за длинным столом, министр Се начал рассказывать о трудностях, с которыми столкнулся Китай из-за вопроса проверки, а затем совершенно откровенно попросил меня посоветовать, как лучше действовать. С нашей стороны присутствовало около семи человек, с китайской примерно столько же. За столом сидели и его собственные сотрудники. И всё же он обратился именно ко мне за советом. Меня тронули его доверие и человеческая открытость, и я искренне постарался помочь.

«Вместо того чтобы категорически отвергать проверку, — заметил я, — почему бы не заявить о готовности принять её

на определённых условиях? Например, можно объявить, что Китай согласится на верификацию, если Соединённые Штаты примут юридически обязательную цель по сокращению выбросов не менее чем на 25 % по сравнению с уровнем 1990 года, как это рекомендует Межправительственная группа экспертов по изменению климата (МГЭИК). США до сих пор не объявили собственную цель по сокращению выбросов. На самом деле это гораздо более серьёзная проблема. Однако сейчас центральным вопросом переговоров неожиданно стала проверка целей развивающихся стран. Всё оказалось перевёрнуто с ног на голову. Если связать вопрос проверки с принятием Соединёнными Штатами юридических обязательств по сокращению выбросов, это позволит изменить направление дискуссии. Требование сократить выбросы на 25 % относительно уровня 1990 года для США практически невыполнимо и политически неприемлемо. Если Вашингтон откажется, центр внимания тут же сместится с вопроса, согласится ли Китай на проверку, на проблему, готовы ли сами США принять юридические обязательства. Тогда уже Китай сможет перейти в наступление, а Соединённые Штаты окажутся в оборонительной позиции».

В то время администрация Обамы не могла официально объявить свою цель по сокращению выбросов, потому что Конгресс, где значительное влияние имели республиканцы, отказывался её одобрить. Складывалась парадоксальная ситуация: Китай уже объявил о намерении сократить углеродоёмкость экономики на 40–45 %, а США, не представившие никакой официальной цели, атаковали Китай по вопросу проверки. Министру Се, опытному переговорщику, не требовалось долго объяснять скрытый смысл моего предложения. Он рассмеялся и назвал идею блестящей. Его лицо буквально просияло, словно он увидел выход из сложившегося тупика. Однако, немного подумав, он с сожалением заметил, что не может воспользоваться этим предложением. Полученные им инструкции от руководства Коммунистической партии Китая были предельно жёсткими: никакого согласия на проверку ни при каких обстоятельствах. Любое заявление о возможности

условного принятия верификации выходило за пределы его полномочий. В итоге Китай так и не выдвинул предложенную мной формулу условного согласия на проверку.

И вопрос, готовы ли США принять имеющие юридическую силу обязательства по сокращению выбросов, вообще не был поставлен. Конференция завершилась на фоне обвинений в адрес Китая, а отказ Пекина от проверки был представлен как главное препятствие на пути к соглашению.

Последний шанс создать обязательный климатический режим — и его крах

Китай воспринимал вопрос проверки как посягательство на суверенитет и реагировал на него чрезвычайно болезненно, поэтому Соединённые Штаты смогли завершить Копенгагенскую конференцию, так и не объявив собственных целей по сокращению выбросов. Они даже не подверглись серьёзной критике. С американской точки зрения это можно считать успешным результатом переговоров. Оглядываясь назад, я считаю, что проблема во многом заключалась в чрезмерной жёсткости китайской переговорной линии. Впрочем, отсутствие гибкости было свойственно не только Китаю. Сами же США, например, много лет руководствовались резолюцией Бёрда — Хейгела как абсолютным принципом и буквально блокировали создание юридически обязательного климатического режима. Тем не менее именно Китай получил репутацию главного препятствия на пути переговоров, тогда как США сумели сохранить образ одного из лидеров борьбы с изменением климата. Это во многом объясняется различием в переговорной тактике.

Из всех эпизодов более чем двадцатипятилетней истории климатических переговоров этот остаётся для меня одним из самых досадных. Если бы тогда Китай согласился поставить вопрос проверки в зависимость от принятия Соединёнными Штатами юридически обязательной цели по сокращению выбросов на 25 %, вся дальнейшая история климатических переговоров могла бы пойти совершенно иным путём.

Ожидания международного сообщества в отношении Копенгагенской конференции были чрезвычайно высокими именно потому, что речь шла о создании юридически обязательного климатического режима. Сам факт того, что вопрос проверки стал центральной темой переговоров, свидетельствует об этом. Если бы обсуждалась система без обязательной юридической силы, необходимости в подобных механизмах просто не возникло бы.

Это особенно наглядно видно на примере Парижского соглашения. Поскольку оно не содержит юридически обязательных национальных целей по сокращению выбросов, термин «верификация» в нём вообще отсутствует. Вместо него используется гораздо более мягкое понятие «обзор». Удобное определение, хотя трудно сказать, насколько оно способно обеспечить реальные результаты.

Надежды на создание жёсткого климатического режима, основанного на юридически обязательных сокращениях выбросов, окончательно исчезли в 2013 году на Конференции Сторон в Варшаве. Тогда появился новый термин INDC — Intended Nationally Determined Contribution, который даже перевести непросто. По сути, речь шла о «предполагаемом национально определяемом вкладе». Не обязательство (commitment), не действие (action), а именно «вклад». Более того, лишь предполагаемый вклад — именно намерение что-то сделать. Могла ли столь мягкая формулировка стать адекватным ответом на климатический кризис?

Если бы в Копенгагене Китай воспользовался предложенной мной стратегией и потребовал от США принятия юридически обязательной цели в качестве условия согласия на проверку, вся последующая архитектура климатического режима могла бы выглядеть иначе. Возможно, развитые страны взяли бы на себя юридические обязательства по сокращению выбросов, а развивающиеся — обязательства по международной проверке их выполнения.

Китай, несмотря на объявленные цели по сокращению выбросов, оказался в роли «плохого парня», на него возложили ответственность за провал переговоров. Соединённые Штаты же,

даже не объявившие собственных целей, сумели закрепить за собой образ «хорошего парня», выступающего за прозрачный и проверяемый климатический режим. Особенно парадоксально это выглядело с учётом того, что предложенные администрацией Обамы цели сами подвергались критике экологических экспертов как недостаточно амбициозные.

После Копенгагена Китай постепенно отказался от догматичной и конфронтационной линии и занял гораздо более конструктивную позицию на климатических переговорах. Вероятно, это стало результатом серьёзного анализа причин, из-за которых, несмотря на собственные уступки и объявленные цели, именно Пекин оказался в глазах мировой общественности главным виновником провала конференции.

В апреле 2010 года, когда эмоциональные последствия Копенгагена несколько улеглись, китайское правительство впервые организовало в Пекине международную конференцию по вопросам изменения климата. Это стало первой крупной попыткой Китая продемонстрировать готовность к более активной международной роли в данной сфере.

По приглашению министра Се я посетил Пекин, где встретился с ним и с представителем Министерства иностранных дел Китая, отвечавшим за климатическую политику. Они подробно рассказали мне, как в Пекине переосмыслили результаты Копенгагенской конференции и почему решили перейти к более конструктивной переговорной стратегии.

Иногда мне кажется: если бы Китай занял такую позицию немного раньше, мировой климатический режим мог бы развиваться не по модели Парижского соглашения, основанной на добровольных обещаниях и обзорах, а как действительно юридически обязательный международный режим борьбы с изменением климата. Это одна из тех упущенных возможностей, о которых трудно не сожалеть даже спустя годы.



Парижское климатическое соглашение — последний бастион, способный остановить климатический кризис: растущая потребность в политической воле со стороны государств

Эпизод 2 Декабрь 2015 года, Парижская конференция по климатическим переговорам

После более чем двадцати лет длительных переговоров международное сообщество согласовало Парижское климатическое соглашение — универсальный климатический режим, в котором участвуют как развитые, так и развивающиеся страны. При усугубляющемся климатическом кризисе создание Парижского климатического режима, безусловно, удачный шаг. Однако остаётся вопрос, сможет ли система сокращения выбросов, основанная на добровольных вкладах без юридически обязательной силы, реально остановить неблагоприятные изменения. Теперь у нас нет иного выбора, кроме как возложить наши надежды на политическую волю каждой страны к преодолению экологических проблем.

Американский односторонний подход

Я начал участвовать в климатических переговорах в 1991 году и с тех пор присутствовал на многочисленных международных переговорах по вопросам изменения климата вплоть до переговоров по Парижскому соглашению 2015 года. Тем, кто никогда не участвовал в подобных процессах, может казаться, что для понимания климатических переговоров необходимы чрезвычайно глубокие специальные знания и сложная экспертная подготовка. Однако на самом деле ключевая суть таких мероприятий на удивление проста.

Согласно принятой в 1992 году Рамочной конвенции Организации Объединённых Наций об изменении климата (РКИК ООН), развитые страны приняли на себя чётко сформулированную цель и обязательство стабилизировать к 2000 году выбросы парниковых газов на уровне 1990 года. Для развивающихся стран, напротив, были предусмотрены лишь добровольные усилия без установления конкретных количественных целей по сокращению выбросов. В 1997 году Киотский протокол обязал развитые страны к 2012 году сократить выбросы на 5,2 % по сравнению с уровнем 1990 года.

Если бы эти договорённости действительно выполнялись в соответствии с принятыми обязательствами, не потребовались бы многочисленные переговоры и масштабные международные конференции вплоть до заключения Парижского соглашения по климату.

Однако ещё накануне переговоров по Киотскому протоколу в 1997 году в Сенате США была единогласно принята резолюция Бёрда — Хейгела, согласно которой развивающиеся страны должны были нести юридически обязательную ответственность наравне с развитыми государствами. Именно тогда она стала серьёзным препятствием на пути формирования универсального климатического режима.

Соединённые Штаты и без того отрицательно относились к вопросу собственной исторической ответственности за состояние глобальной окружающей среды. После принятия этой резо-

люции американская позиция стала ещё жёстче: США отвергли концепцию ответственности и заявили, что не примут на себя никаких обязательств до тех пор, пока крупные развивающиеся страны, прежде всего Китай, не согласятся нести такие же юридические обязательства по сокращению выбросов, как и развитые государства.

Даже в последние часы переговоров по Парижскому соглашению в 2015 году Соединённые Штаты категорически отказывались признавать различия в обязательствах развитых и развивающихся стран и продолжали настаивать на одинаковой ответственности всех государств. Американская делегация требовала, чтобы в тексте соглашения при определении обязательств использовалась единая формулировка «все стороны», без какого-либо разделения на развитые и развивающиеся страны. Тем самым США блокировали достижение итогового соглашения.

Лишь после того как в заключительной фазе переговоров лично прибыл государственный секретарь США Джон Керри, ситуация сдвинулась с места. Госсекретарь Соединённых Штатов отказался от линии, которой Вашингтон придерживался с 1997 года, впервые согласившись на дифференциацию обязательств между развитыми и развивающимися странами.

Впрочем, это был далеко не первый случай, когда американцы ставили климатические переговоры под угрозу срыва. На каждом ключевом этапе именно позиция США не раз препятствовала достижению компромисса.

Так произошло уже на Конференции ООН по изменению климата в Гааге в 2000 году. Тогда европейские страны настаивали, чтобы более половины обязательств по сокращению выбросов выполнялось за счёт внутренних мер в самих США, а не через проекты по сокращению выбросов за рубежом. Отказ Вашингтона принять это требование привёл к провалу переговоров.

Даже когда в последний момент европейская сторона отошла от первоначального условия, администрация Джорджа Бу-

ша-младшего отвергла и такой компромисс. Основанием вновь послужило то, что обязательства развивающихся стран отличались от обязательств развитых государств.

В марте 2001 года администрация Буша не ратифицировала Киотский протокол, который ещё в 1997 году лично подписал вице-президент США Альберт Гор. Чиновники мотивировали своё решение тем, что Китай, Индия и другие развивающиеся страны не несут аналогичных обязательств. Та же ситуация повторилась и на Конференции ООН по изменению климата на Бали в 2007 году. Соединённые Штаты до самого последнего момента выступали против использования в отношении развитых стран термина «обязательства», подразумевающего юридически обязательный характер мер. Вашингтон настаивал на том, чтобы к США применялся тот же термин, что и к развивающимся странам, — «действия», не имеющие обязательной юридической силы.

Все остальные развитые государства согласились использовать термин «обязательства», и лишь США продолжали блокировать консенсус, требуя замены его на «действия». Настолько упорным было это сопротивление, что одной из самых цитируемых фраз конференции стало заявление представителя Папуа-Новой Гвинеи: «США должны либо присоединиться к консенсусу, либо покинуть переговоры».

В итоге компромисс всё-таки был найден — в окончательном тексте для развитых стран одновременно были оставлены оба термина, что позволило каждому государству самостоятельно использовать предпочтительную формулировку. Только после этого Соединённые Штаты согласились поддержать итоговое решение.

Последовательная американская позиция о недопустимости различия обязательств между развитыми и развивающимися странами вновь проявилась и на переговорах по Парижскому соглашению в 2015 году. И тогда они также оказались на грани провала, пока в самом конце процесса не вмешался Джон Керри и не изменил позицию США.

Пункт 4 статьи 4 Парижского соглашения

На переговорах по Парижскому соглашению в 2015 году Соединённые Штаты до последнего отказывались поддержать даже тот вариант соглашения, который предусматривал исключительно добровольное представление национальных обязательств с последующими отчётами без юридически обязательных требований. Причиной стало то, что текст соглашения всё же содержал определённое разделение[2] между развитыми и развивающимися странами и предусматривал небольшие различия характера их целей по сокращению выбросов.

США вновь твёрдо придерживались позиции, закреплённой ещё в резолюции Бёрда — Хейгела: обязательства развитых и развивающихся стран должны быть полностью одинаковыми.

Насколько же значительными были различия между развитыми и развивающимися странами в проекте соглашения, если из-за них переговоры с участием почти двухсот государств, десятков тысяч представителей СМИ и экологических организаций оказались под угрозой срыва? Речь шла о следующем положении статьи 4, пункта 4 Парижского соглашения:

> «Сторонам, являющимся развитыми странами, следует продолжать выполнять ведущую роль путём установления целевых показателей абсолютного сокращения выбросов в масштабах всей экономики. Сторонам, являющимся развивающимися странами, следует продолжать активизировать свои усилия по предотвращению изменения климата, и к ним обращается призыв перейти со временем к целевым показателям ограничения или сокращения выбросов в масштабах всей экономики в свете различных национальных условий».

[2] В рамках Парижского соглашения по климату подход, предполагающий незначительное различие между развитыми и развивающимися странами при установлении, представлении отчётов и пересмотре добровольных целевых показателей сокращения выбросов, назывался «бифуркацией» — bifurcation — в том смысле, что он разделял участников на две стороны. Предложение США обозначать их в совокупности «всеми сторонами» без различия между развитыми и развивающимися странами определялось термином «небифуркация».

Если изложить смысл ещё проще, получится примерно следующее: «Развитые страны должны уже сейчас устанавливать абсолютные цели по сокращению выбросов для всей экономики, а развивающимся странам рекомендуется постепенно переходить к таким целям по мере своего развития». Разве это не выглядит вполне разумно? Неужели столь незначительные нюансы были настолько важны для Соединённых Штатов, что из-за них можно было сорвать весь переговорный процесс в Париже? Именно в этом и заключалась та самая разница между развитыми и развивающимися странами, которую американская делегация тогда объявила совершенно неприемлемой.

Ещё на Балийской конференции по климату в 2007 году сохранялась хотя бы небольшая надежда на создание юридически обязательного климатического режима. Тогда для развитых стран использовалась формулировка «обязательства или действия» (commitments or actions), тогда как для развивающихся стран — только «действия» (actions).

Однако в Парижском соглашении 2015 года из текста исчезло само слово «обязательство». Тем, кто наблюдал за переговорами со стороны и не был знаком с их внутренней кухней, могло казаться, что причина затяжных споров кроется в каких-то чрезвычайно сложных и запутанных проблемах. На самом же деле переговоры заходили в тупик из-за различий именно такого масштаба. Развивающиеся страны были готовы покинуть переговоры, если Соединённые Штаты продолжат настаивать на своей позиции. С их точки зрения было немыслимо, чтобы Китай и Индия подпадали под те же обязательства, что и США.

Лидерство Джона Керри и заключение Парижского соглашения

За два дня до окончания переговоров, в среду 9 декабря 2015 года, перспективы достижения соглашения всё ещё выглядели крайне неопределёнными. Развивающиеся страны занимали жёсткую позицию и заявляли, что готовы бойкотировать

Парижскую конференцию, если США продолжат отвергать различие между обязательствами развитых и развивающихся государств. Ситуация практически повторяла события декабря 2007 года на Бали.

Особенно разочаровывало, что тогда речь шла уже не о республиканской администрации Джорджа Буша-младшего, которая изначально скептически относилась к климатической политике, а о демократической администрации Барака Обамы. Несмотря на постоянные заявления демократов о важности борьбы с изменением климата, их переговорная позиция почти полностью копировала подход прежней республиканской администрации.

Прошло восемь лет после Бали, но противостояние «одни США против всего остального мира» вновь повторилось. Человеком, который сумел преодолеть этот тупик, стал Джон Керри.

В ночь на четверг 10 декабря, когда всё чаще звучали опасения, что переговоры в Париже также закончатся провалом, была созвана неофициальная встреча министров — руководителей основных переговорных групп.

Керри появился на заседании без американской переговорной команды, лишь с ближайшими помощниками. Похоже, он поздно осознал, насколько безрезультатно продвигаются переговоры и что процесс блокируют сами представители Госдепартамента, находившиеся в его подчинении. Поэтому он отстранил официальную переговорную группу и решил вмешаться лично. Насколько я помню, это был единственный случай, когда государственный секретарь США лично пришёл на неофициальные переговоры и сам изложил позицию Вашингтона. Настолько критической была ситуация.

Когда Керри, первым взяв слово, сделал заявление, многие участники переговоров не поверили собственным ушам. Он фактически полностью изменил позицию американской делегации, заявив, что различие между развитыми и развивающимися

странами больше не представляет для США никакой проблемы. Это было беспрецедентно. Впервые за 18 лет с момента принятия резолюции Бёрда — Хейгела в 1997 году Соединённые Штаты перестали возражать против принципа такой дифференциации.

Ещё раньше, в среду днём, на мероприятии американской делегации Керри уже заявлял, что между развитыми и развивающимися государствами существуют объективные различия как с точки зрения исторической ответственности, так и с точки зрения экономических возможностей, поэтому определённая дифференциация вполне естественна. Даже тогда многие были поражены тем, насколько резко слова Керри расходились с официальной позицией американской переговорной команды.

На тот момент я участвовал в переговорах в качестве старшего советника Генерального секретаря ООН по вопросам изменения климата и буквально не мог поверить своим ушам. Ведь одним заявлением Керри перечеркнул принцип «юридического равенства обязательств», который американские переговорщики более двадцати лет считали неприкосновенным и на который неизменно ссылались как на основополагающий ориентир своей политики.

Одной фразой Джон Керри устранил последнее серьёзное препятствие на пути к заключению соглашения. Именно после всех этих драматических событий была согласована нынешняя редакция пункта 4 статьи 4 Парижского соглашения.

Согласно ей, развитые страны должны устанавливать абсолютные общеэкономические цели по сокращению выбросов, тогда как развивающимся странам рекомендуется усиливать свои меры и постепенно переходить к введению аналогичных показателей. Если учесть, что ради сохранения самого принципа различия между развитыми и развивающимися странами остальному миру пришлось вести борьбу с Соединёнными Штатами двадцать с лишним лет, то достигнутый результат выглядит весьма скромным. Тем не менее именно таким оказался итог этой многолетней дипломатической борьбы.

Неизвестные подлинные герои защиты окружающей среды

Президент Обама и госсекретарь Керри при каждом удобном случае, в том числе на сессиях Генеральной Ассамблеи ООН, открыто признавали особую ответственность США и заявляли, что Америка будет играть ведущую роль в борьбе с климатическим кризисом, а также поддерживать усилия развивающихся стран по сокращению выбросов парниковых газов. Однако позиция американской переговорной команды на практике совсем не менялась.

Я уже докладывал Генеральному секретарю ООН Пан Ги Муну, что для успешного завершения Парижских переговоров необходимо устранить разрыв между политическими заявлениями президента Обамы и позицией американских переговорщиков. В какой-то момент мне даже казалось, что эта разница является частью сложной тактики «хороший полицейский и плохой полицейский». Однако, как лично подтвердил мне один из американских переговорщиков, это было не так.

Переговорная команда просто по инерции продолжала придерживаться прежнего курса. В то же время решимость президента Обамы и госсекретаря Керри добиться заключения Парижского соглашения была твёрдой с самого начала.

Даже на климатической конференции в Мадриде в 2019 году уже бывший госсекретарь Керри горячо отстаивал подход Net-Zero USA — концепцию достижения Соединёнными Штатами нулевого баланса выбросов парниковых газов. Для меня Джон Керри остаётся одним из подлинных героев борьбы с изменением климата.

Разумеется, и президент Обама заслуживает того, чтобы его считали одним из спасителей Парижского соглашения. Именно он поручил Керри во что бы то ни стало привезти из Парижа согласованный итоговый документ. В апреле 2009 года, когда я участвовал в совещании крупнейших экономик мира в Вашингтоне, вместе с другими послами меня пригласили в Белый дом

на встречу с президентом Обамой. Тогда он выступил с короткой импровизированной речью, заявив о готовности Соединённых Штатов играть ведущую роль и призвав всех к совместным усилиям. Мне хорошо запомнились его слова: «Самое трудное для политика — убедить граждан в необходимости решать долгосрочные проблемы, такие как изменение климата».

Обама прекрасно понимал, насколько сложно заручиться поддержкой избирателей, ориентированных прежде всего на краткосрочные экономические интересы, в вопросах, связанных с долгосрочными вызовами. Как политик, он очень точно понимал суть проблемы.

Я рассказал ему, что Республика Корея рассматривает климатические изменения как новую возможность для экономического развития и активно реализует стратегию «зелёного» роста. В ответ он поднял большой палец вверх и сказал: «Очень хорошо». Никогда не забуду этот момент.

Однако был и другой американский политик, чья позиция резко контрастировала с позицией Обамы и Керри. Речь идёт о бывшем вице-президенте США Альберте Горе. В декабре 2008 года Гор приехал в Сеул и выступил в отеле Grand InterContinental Seoul Parnas в районе Самсондон. После выступления я спросил его: «Готовы ли вы рекомендовать избранному президенту Обаме ратифицировать Киотский протокол?»

Гор сказал, что Киотский протокол возлагает обязательства только на развитые страны, одновременно позволяя развивающимся государствам пользоваться плодами чужих усилий, и поэтому участие США в таком механизме лишено смысла.

Меня особенно поразили эти слова, ведь именно Альберт Гор в 1997 году лично подписал Киотский протокол. А теперь практически дословно повторил аргументы переговорщиков республиканской администрации. Для человека, который получил Нобелевскую премию мира 2007 года за деятельность по привлечению внимания к проблеме изменения климата и поиску путей её решения, это был крайне неожиданный ответ.

Будущее Парижского соглашения: в конечном счёте оно зависит от нас

Климатический режим, созданный Парижским соглашением 2015 года, в итоге оказался весьма слабым. И развитые, и развивающиеся страны представляют добровольные цели по сокращению выбросов в рамках так называемых «определяемых на национальном уровне вкладов», которые пересматриваются каждые пять лет. При этом ни одна страна не несёт юридической ответственности за их выполнение.

Более чем двадцатилетние усилия развивающихся стран и европейских государств по закреплению обязательных для развитых стран норм сокращения выбросов завершились ничем.

Однако история повторилась. Как ранее США отказались ратифицировать Киотский протокол, так и администрация Трампа впоследствии вышла и из Парижского соглашения, заявив, что даже эти необязательные национальные обязательства наносят ущерб американским экономическим интересам. Получилось, что Соединённые Штаты сначала добились ослабления международного климатического режима, сведя его к системе добровольных обязательств, а затем отказались даже от участия в этой системе.

После прихода к власти администрации Байдена США вновь присоединились к Парижскому соглашению. Но тревога за будущее остаётся. Причина проста: ограничения самого Парижского соглашения слишком очевидны.

Печально осознавать, что результатом десятков многолетних переговоров с участием десятков тысяч дипломатов, экспертов и экологических активистов, стала система добровольных обязательств, не имеющих юридической силы. Если международное сообщество было готово согласиться на столь мягкий и необязательный режим, то подобное соглашение вполне можно было заключить ещё на конференции в Гааге в 2000 году.

Сегодня будущее Парижского соглашения зависит уже не от того, каким именно будет международный климатический

режим. Гораздо важнее другое: хватит ли у государств политической воли, чтобы действительно решительно сокращать выбросы парниковых газов. От этого зависит и будущее всего человечества.



За кулисами дипломатии ④

Поле битвы без огня: конференц-зал штаб-квартиры ООН. Столкновение между Республикой Корея и Японией вокруг названия «Восточное море»

22 января 1998 года.
Штаб-квартира ООН, Нью-Йорк, США.
Пленарное заседание Седьмой конференции
по стандартизации географических названий

Взрывоопасность вопроса о названии «Восточное море»

Конференция ООН по стандартизации географических названий проводится раз в пять лет под эгидой Статистической комиссии Экономического и Социального Совета ООН. Это важная международная площадка, на которой вырабатываются единые стандарты географических наименований.

Начиная с Шестой конференции ООН по стандартизации географических названий, состоявшейся в августе 1992 года, Республика Корея стала добиваться замены названия «Японское море» на «Восточное море» либо как минимум их параллельного использования. Японское правительство реагировало на эти требования крайне болезненно и последовательно придерживалось позиции, что данный вопрос вообще не должен становиться предметом официального обсуждения.

В преддверии Седьмой конференции, проходившей в 1998 году, Япония уже была полностью готова к тому, что вопрос о Восточном море вновь будет поднят, ведь корейская сторона ставила его и на предыдущем заседании. В то время я работал советником Постоянного представительства Республики Корея при ООН в Нью-Йорке. Из Сеула поступила директива: поскольку из Министерства иностранных дел на конференцию направляется лишь один сотрудник уровня заведующего отделом, я должен выступить главным переговорщиком и активно продвигать проблему переименования.

На самом деле определённый опыт в этой теме у меня уже был. Ещё в 1991 году мне довелось вступить в прямое противостояние с японской стороной по Восточному морю на заседании по защите, управлению и развитию морской и прибрежной среды северо-западного Тихоокеанского региона. В сентябре 1994 года в документах соответствующей конференции в Сеуле появилось название «Японское море», что вызвало широкий резонанс в южнокорейской прессе и поставило Министерство иностранных дел в крайне затруднительное положение. К счастью, я смог избежать неприятностей, поскольку на подготовительном совещании этой организации во Владивостоке в октябре 1991 года официально поднимал вопрос Восточного моря, и это было зафиксировано в документах. Так спустя несколько лет моя давняя связь с этой темой продолжилась уже в штаб-квартире ООН.

Используя площадку ООН, я пытался координировать действия с КНДР и настаивал на голосовании по вопросу названия Восточного моря, что заставило японскую сторону серьёзно нервничать. В результате даже представители США и Великобритании были вынуждены срочно вмешаться. Для Японии тот день стал настоящим кошмаром, а для меня — американскими горками, на которых пришлось пережить и взлёты, и падения. Что же тогда произошло?

Требование провести голосование вопреки позиции Японии

22 января 1998 года, в последний день Седьмой конференции по стандартизации географических названий, я выступил на пленарном заседании с таким заявлением: «Господин председатель, наша делегация просит немедленно вынести на рассмотрение пленарного заседания проект резолюции о наименовании открытого моря, который был согласован Редакционным комитетом, и поставить вопрос о его принятии на голосование».

В практике переговоров ООН голосование используется лишь в исключительных случаях. Как правило, все резолюции принимаются консенсусом, а к голосованию прибегают только при крайней необходимости. Особенно необычна такая инициатива на Конференции по стандартизации географических названий, где обычно обсуждаются сравнительно спокойные и малоконфликтные вопросы, а сами заседания проходят довольно рутинно.

Когда я потребовал вынести проект резолюции на голосование, в зале заседаний тут же возникло напряжение. Корейский представитель настойчиво добивался голосования, а японская делегация всеми силами пыталась его предотвратить.

На самом деле кризис начался ещё до открытия пленарного заседания, запланированного на 10 часов утра. С девяти шли напряжённые консультации между руководителем профильного подразделения Секретариата ООН, а также представителями Республики Корея, Японии и КНДР. Эти неформальные обсуждения продолжались более получаса и даже задержали открытие заседания. К сожалению, мне и японскому представителю так и не удалось достичь компромисса, и сразу после начала пленарного заседания я взял слово и

официально потребовал голосования по проекту резолюции о наименовании открытого моря.

В зал один за другим начали прибывать высокопоставленные японские дипломаты: заместитель постоянного представителя, советники и другие сотрудники посольства. Вскоре подтянулись также представители США и Великобритании. Советник делегации КНДР тоже занял своё место, поддерживая позицию Республики Корея.

В истории многосторонней дипломатии ООН трудно найти другой случай, когда Республика Корея — государство, которому непросто заручиться единодушной поддержкой как развитых, так и развивающихся стран, — сама требовала проведения голосования. Тогда как Япония, традиционно обладающая серьёзным влиянием в системе ООН, всеми силами стремилась его предотвратить.

Поиск обходного пути: резолюция об открытом море вместо Восточного моря

Хорошо известно, что Республика Корея уже давно ведёт активную дипломатическую кампанию по восстановлению названия «Восточное море». В международной практике оно значительно уступает по распространённости названию «Японское море». На многих картах, включая используемые в системе ООН, фигурировало именно «Японское море». Начиная с 1992 года корейская сторона требовала указывать везде «Восточное море» либо по меньшей мере писать оба названия одновременно — «Японское море/Восточное море».

Для нас это был вопрос не только географического обозначения. Название «Японское море» было закреплено на международном уровне в период, когда Корея находилась под японским колониальным господством и была лишена суверенитета. Поэтому пересмотр воспринимался как часть вос-

становления исторической справедливости и национального достоинства.

Такую работу вело не только Министерство иностранных дел. В ноябре 1994 года южнокорейские учёные создали Общество исследований Восточного моря, которое занималось продвижением этой темы на международной арене. Однако добиться серьёзного прогресса было крайне сложно, поскольку Япония последовательно блокировала любые попытки официального обсуждения вопроса.

До сих пор японская сторона реагирует на проблему чрезвычайно остро. И тогда она не допускала никаких сомнений в правильности названия «Японское море» и каждый раз препятствовала даже включению вопроса в повестку дня. Я оказался в тупике и решил внимательно изучить уже существующие резолюции конференции. Поскольку основной задачей форума была стандартизация географических названий, многие документы касались правил именования рек, озёр, горных хребтов, подводных объектов и других географических объектов, расположенных на территории нескольких государств.

Меня заинтересовало, что практически все резолюции повторяли один и тот же простой принцип: если разные государства используют разные названия одного объекта, они должны сначала попытаться договориться путём консультаций. Если договорённости достичь невозможно, следует использовать несколько названий одновременно.

По сути, именно этого добивалась и Республика Корея. Мы призывали Японию начать переговоры, а если консенсус окажется недостижимым, то использовать оба названия параллельно. И я задался вопросом: существует ли аналогичная резолюция применительно к открытым морям?

Если бы такая резолюция уже имелась, можно было бы ссылаться на неё, требуя консультаций и параллельного ис-

пользования названий. Однако к моему удивлению, никаких подобных документов относительно открытого моря не оказалось. И тогда мне пришла в голову простая мысль: если такой резолюции нет, почему бы нам самим её не предложить?

Можно было подготовить резолюцию, распространяющую на открытое море тот же принцип, который уже действовал в отношении горных хребтов, озёр и рек: сначала консультации между заинтересованными сторонами, а при отсутствии согласия — параллельное использование нескольких названий.

После её принятия можно было бы ссылаться на неё как на международный стандарт при решении вопроса о названиях «Восточное море» и «Японское море». Но японская делегация внимательно следила за каждым шагом и немедленно блокировала любые предложения, где прямо упоминалось Восточное море. Поэтому продвигать этот вопрос напрямую было практически невозможно. Но ничто не мешало добиться принятия общей резолюции о стандартизации названий открытого моря, не упоминая конкретно Восточное море, а затем использовать её как правовую основу для требования двойного наименования.

Я немедленно связался с представителем Южной Африки, который в то время председательствовал на Седьмой конференции по стандартизации географических названий, и изложил ему свою идею.

Этот человек уже был знаком с проблемой Восточного моря: ранее он посещал Корею по приглашению Общества исследований Восточного моря и хорошо понимал нашу позицию как специалист в области международной стандартизации географических названий.

Выслушав меня, он улыбнулся так, словно я наконец нашёл давно скрытый ключ к решению проблемы, и сказал, что считает эту идею превосходной. И сразу пообещал: если я

подготовлю проект резолюции, то он обеспечит его рассмотрение в Редакционном комитете.

Подача резолюции Нидерландами вместо нас

Когда я подготовил проект резолюции, опираясь на уже существующие документы, и принёс его председателю конференции, тот предложил скорректировать формулировку. Вместо выражения «открытое море» (high sea) он рекомендовал использовать более точный термин — «стандартизация наименований морских пространств, находящихся вне суверенитета какого-либо государства» (standardization of maritime features beyond any sovereignty).

Такое изменение было продиктовано стремлением избежать возможных споров, относится ли Восточное море к категории открытого моря. Морские пространства делятся не только на территориальные воды и открытое море. Существует также исключительная экономическая зона, распространяющаяся на 200 морских миль от побережья и предоставляющая прибрежным государствам особые экономические права.

В Восточном море исключительные экономические зоны Республики Корея, КНДР, России и Японии частично перекрываются. Поэтому существовала точка зрения, что пространства, полностью подпадающего под определение открытого моря, там вообще нет. Следовательно, использование термина «открытое море» могло вызвать дополнительные споры о применимости резолюции к Восточному морю. Для наших целей более подходящей была именно формулировка «морские пространства вне суверенитета какого-либо государства», пусть она и более громоздкая. В дальнейшем для удобства я буду называть этот документ проектом резолюции о наименовании открытого моря.

Председатель не ограничился советом по формулировкам. Он организовал и подачу проекта от имени председателя Редакционного комитета — представителя Нидерландов. Тот бегло просмотрел текст и сразу согласился. Ему было известно, что среди существующих документов отсутствует резолюция о наименовании открытого моря, и он считал появление такого документа вполне естественным. Поэтому пообещал внести проект от собственного имени. Скорее всего, он даже не подозревал, какой политический эффект может иметь этот небольшой документ.

Идея председателя оформить проект как нидерландскую инициативу оказалась мастерским ходом. Если бы проект был внесён Республикой Корея, японская сторона немедленно подвергла бы его тщательному анализу. Поняв, что документ может стать юридической основой для решения вопроса о названии Восточного моря, японцы постарались бы заблокировать его ещё на ранней стадии.

Благодаря тому, что инициативу взяли на себя Нидерланды, я получил возможность приблизиться к решению вопроса о названии, оставаясь в тени. От одной мысли об этом сердце начинало биться быстрее.

Редакционный комитет занимался рассмотрением проектов резолюций, представленных государствами-участниками, редактировал их тексты и выносил на пленарное заседание. Обычно, если проект проходил комитет без возражений, на пленарном заседании он принимался почти сразу, без обсуждения, под аплодисменты. Поэтому если нидерландский проект благополучно проходил через комитет, на следующий день оставалось лишь соблюсти формальную процедуру утверждения.

Поздно вечером представитель Нидерландов сообщил мне, что проект прошёл Редакционный комитет успешно, без каких-либо проблем и будет вынесен на пленарное заседание

на следующий день уже в качестве официального проекта резолюции. Японский представитель присутствовал на заседании комитета и не высказал никаких возражений. Следовательно, после вынесения на пленарное заседание документ должен был быть принят без затруднений.

В душе я торжествовал. Мне казалось, что наконец удалось найти ключ к решению проблемы названия Восточного моря. Вернувшись в офис, я отправил в Сеул оптимистичный доклад, сообщив, что уже на следующее утро может появиться реальный прорыв в этом вопросе.

Абсурдная ситуация: остановка печати проекта резолюции

Ночью от волнения я практически не сомкнул глаз. А на следующее утро пришёл в зал заседаний пораньше и взял у Секретариата комплект распечатанных проектов резолюций. И тут произошло нечто невероятное.

Все остальные проекты были напечатаны и розданы делегациям. Не хватало лишь одного документа — именно проекта резолюции о наименовании открытого моря, внесённого представителем Нидерландов.

Я немедленно потребовал объяснений у руководителя подразделения Секретариата, отвечавшего за конференцию. Тот ответил, что по распоряжению начальства около полуночи печать и распространение данного проекта были остановлены, и что сам он не знает причин такого решения.

По удивительному совпадению Департамент глобальных коммуникаций ООН, курировавший конференцию по стандартизации географических названий, находился под руководством заместителя Генерального секретаря ООН японского происхождения. Сам факт, что сотрудник Секретариата перехватил уже согласованный государствами-членами про-

ект резолюции и распорядился прекратить его распространение, был совершенно недопустим.

Позже выяснилось, что происходило той ночью, пока я, не находя себе места от волнения, ворочался без сна.

Японский советник, присутствовавший на заседании Редакционного комитета, направил в Министерство иностранных дел Японии в Токио все 16 проектов резолюций, одобренных комитетом. В Токио сразу поняли истинное значение нидерландского проекта о наименовании открытого моря и срочно направили инструкции японскому представительству при ООН добиваться остановки его распространения. Ночью через японского заместителя Генерального секретаря было оказано давление на Секретариат ООН, и печать документа остановили. Произошло нечто немыслимое: сотрудник международного секретариата фактически заблокировал реализацию решения государств-членов.

Я потребовал от руководителя подразделения немедленно напечатать и распространить проект. Тот оказался в крайне неловком положении и заявил, что будет действовать в соответствии с договорённостью между представителями Республики Корея и Японии.

Японская делегация к этому времени уже мобилизовала значительные силы: в зал прибыли ответственные дипломаты, включая советников и других сотрудников высокого ранга. Мы собрались в небольшой комнате рядом с залом заседаний. Большинство присутствующих давно знали друг друга лично, однако атмосфера была предельно напряжённой.

Я настоял на том, чтобы к обсуждению пригласили также делегацию КНДР. Советник представительства охотно присоединился к встрече и активно поддерживал мою позицию. Мы никогда заранее не согласовывали наши действия, но в тот момент между нами возникло негласное взаимопонимание. Представители Японии, Республики Корея и КНДР

в присутствии руководителя подразделения Секретариата вступили в ожесточённый спор по поводу судьбы исчезнувшего проекта.

Я резко осудил незаконные действия японской стороны, добившейся прекращения печати уже согласованного документа, и потребовал немедленного распространения проекта и его вынесения на пленарное заседание. В противном случае, предупредил я, мне придётся поставить политический вопрос как о действиях японского правительства, так и о незаконном вмешательстве японского заместителя Генерального секретаря ООН.

Иногда я думаю: осмелилась бы Япония на подобные действия, если бы в то время Генеральным секретарём уже был Пан Ги Мун? До сих пор жалею об этом.

Японская сторона утверждала, что проект не был должным образом обсуждён и потому не должен распространяться. Тут я напомнил, что японский представитель присутствовал на заседании Редакционного комитета и не выразил никаких возражений. Мои оппоненты заметно смутились.

Руководитель подразделения Секретариата, который сам оказался втянут в неприятную ситуацию из-за указаний своего начальника — заместителя Генерального секретаря, не проявлял особого сочувствия к аргументам Японии. Он даже пояснил, что проект содержит тот же принцип, что и резолюции по горным хребтам, озёрам и рекам: консультации между заинтересованными государствами и параллельное использование названий. По его словам, в документе практически нет спорных положений и, если бы он был вынесен на голосование, скорее всего, его бы приняли без особых трудностей.

Эти слова только укрепили мою решимость. Я продолжал жёстко требовать распространения документа и вынесения его на голосование. Японская сторона, напротив, категори-

чески отвергала саму возможность голосования и чуть ли не умоляла избежать его любой ценой.

Спор затянулся настолько, что пленарное заседание, назначенное на 10 часов утра, пришлось отложить более чем на полчаса. В конце концов дальнейшая задержка стала невозможной, и заседание было открыто. Противостояние продолжилось уже в зале.

Поддержка Японии со стороны США и Великобритании и японская безоговорочная поддержка США

Сразу после открытия заседания я поставил вопрос об ответственности Секретариата за исчезновение проекта резолюции, потребовал немедленно распространить документ и заявил: если Япония продолжит возражать, вопрос должен быть поставлен на голосование. Японская сторона ответила, что проект недостаточно обсуждён и поэтому не должен ни распространяться, ни выноситься на голосование.

Спор продолжался всё дольше. В итоге в зал прибыл даже заместитель постоянного представителя Японии при ООН. Более того, японский посол обратился к нашему послу с просьбой убедить меня отказаться от идеи голосования. Однако следующее событие было ещё удивительнее.

Американский советник-посланник, с которым у меня были хорошие личные отношения, подошёл ко мне прямо во время ожесточённой дискуссии и сказал: «Я понятия не имею, что здесь происходит. Но только что получил указание из Вашингтона: какой бы вопрос сейчас ни обсуждался, Соединённые Штаты должны поддержать Японию». После этого он дружелюбно сообщил, что, если дело дойдёт до голосования, США в любом случае проголосуют на стороне Японии, и добавил, что, возможно, лучше вообще не доводить дело до голосования.

Американский дипломат прибыл в зал в спешке, получив инструкции из Государственного департамента. Но только США дело не ограничилось. Вскоре ко мне подошёл и британский советник, чтобы сообщить, что Великобритания также поддержит Японию. Такие личные разговоры представителей США и Великобритании были недвусмысленными сигналами, что мне пора остановиться.

Японское правительство, оказавшись в затруднительном положении, обратилось за поддержкой к Соединённым Штатам. Вашингтон немедленно указал своему дипломату, находившемуся на другом заседании, прибыть на место и без лишних вопросов поддержать японскую позицию. После того как на стороне Японии открыто выступил высокопоставленный американский дипломат, некоторые другие развитые страны, включая Великобританию, также начали склоняться к поддержке Токио.

В этот момент мне вспомнился другой эпизод — Конференция ООН по окружающей среде и развитию в Рио-де-Жанейро в июне 1992 года. Тогда США до последнего момента выступали против включения в итоговые документы понятия «модели устойчивого потребления». Развитые страны уличали развивающиеся государства в «неустойчивых моделях производства», тогда как развивающиеся страны указывали на чрезмерное потребление и расточительность богатых государств как на одну из главных причин экологического кризиса.

В конце конференции все страны мира, кроме США, согласились на компромиссную формулу, то есть говорить одновременно об устойчивых моделях как производства, так и потребления.

Однако Соединённые Штаты до самого конца отвергали этот подход, ссылаясь на знаменитое заявление президента Джорджа Буша-старшего: «Американский образ жизни — не предмет переговоров». Любопытно, что единственной стра-

ной, которая тогда до конца поддерживала американскую позицию, была Япония.

Хотя именно Япония среди развитых государств отличалась одним из самых низких уровней потребления ресурсов на душу населения и не имела особых причин выступать против концепции устойчивого потребления, её представители до последнего момента поддерживали США, практически не приводя собственных аргументов.

Когда под давлением международного сообщества американская делегация в самый последний момент отказалась от своей оппозиции и согласилась присоединиться к консенсусу, председатель заседания обратил взгляд на японскую делегацию. «А какова позиция Японии?» — спросил он. Японский представитель явно растерялся. Оглянувшись назад, он лихорадочно пытался понять, что происходит. Проблема была в том, что американцы просто забыли предупредить японскую сторону о внезапном изменении своей позиции. Растерянность японского представителя наглядно продемонстрировала всем присутствующим, насколько безоговорочно он следовал американской линии. После нескольких настойчивых вопросов председателя японский дипломат наконец смущённо произнёс почти шёпотом: «Если Соединённые Штаты поддерживают, то и Япония поддерживает».

В зале мгновенно раздался громкий смех. Для представителя суверенного государства это был весьма неловкий момент.

Молниеносная реакция японской дипломатии, разгадавшей замысел резолюции об открытом море без упоминания Восточного моря

Глядя на представителя США, открыто заявившего о безоговорочной поддержке Японии, я невольно подумал: не является ли это своеобразной компенсацией за унижение, кото-

рое Япония пережила на Саммите Земли в Рио-де-Жанейро? В памяти всплыла и другая сцена, о которой я уже упоминал: на климатических переговорах в Аккре (Гана) японский представитель фактически выступал от имени США, призывая Республику Корея, Сингапур, Мексику и другие страны согласиться с обязательствами развитых государств. Эти эпизоды я вспоминал всякий раз, когда мне приходилось иметь дело с представителями США, Японии и Великобритании.

В той ситуации уже стало понятно, что добиться голосования будет крайне трудно. И всё же я сознательно не смягчал свою позицию и намеревался держаться до последнего. Даже если в конечном итоге пришлось бы отступить, сначала следовало использовать все возможные рычаги давления.

Когда в спор включились представители Японии, США, Великобритании, Республики Корея и КНДР, атмосфера на Конференции ООН по стандартизации географических названий накалилась до предела. Думаю, за всю историю этой конференции участникам редко доводилось переживать столь напряжённые моменты. Для японского Постоянного представительства при ООН ситуация тоже была крайне неприятной, ведь внезапный удар застал их врасплох, и им пришлось, не особенно заботясь о сохранении лица, в спешке обращаться за поддержкой к союзникам — США и Великобритании.

Судя по всему, серьёзный шок испытало и само Министерство иностранных дел Японии в Токио. Поздно ночью по нью-йоркскому времени им пришлось срочно связываться с Секретариатом ООН и добиваться изъятия проекта резолюции, уже отправленного в печать. Насколько мне известно, такая операция не могла быть простой.

Позже мне самому довелось возглавлять Экологическое управление Экономической и социальной комиссии ООН для Азии и Тихого океана (ЭСКАТО), и я хорошо знаю, что директор департамента Секретариата обычно не станет выполнять

столь сомнительные просьбы. Зачем ему вмешиваться и создавать себе проблемы, если документ уже проходит официальную процедуру публикации?

Даже сейчас мне трудно поверить, что проект удалось изъять уже в процессе печати, хотя было предельно ясно, какую реакцию это вызовет у южнокорейской стороны. Если бы заместителем Генерального секретаря ООН не был японец, такое едва ли оказалось бы возможным. Можно сказать, что Японии чрезвычайно повезло.

Однако больше всего меня поразило другое: среди множества проектов резолюций японский МИД сумел сразу выделить именно этот документ, понять его скрытый смысл и мобилизовать весь свой дипломатический ресурс для противодействия ему. Невозможно не восхищаться такой оперативностью.

Настойчивые попытки Японии стереть следы обсуждения названия «Восточное море»

США, Япония и несколько поддержавших их развитых государств выступили против голосования по проекту, утверждая, что документ ещё недостаточно обсуждён. Они утверждали, что проект следовало дополнительно рассмотреть на экспертных совещаниях и после этого решить его судьбу на следующей конференции.

Поскольку ни одна страна, кроме нас, не поддержала идею голосования, продолжать настаивать на нём было бессмысленно. Вместо этого я добился, чтобы содержание дискуссии было подробно отражено в официальном отчёте конференции, и подчеркнул необходимость дальнейшего рассмотрения и принятия проекта на следующем заседании. В ситуации, когда единственной страной, поддержавшей мою позицию, была КНДР, это оказалось наилучшим из возможных решений.

Что случилось дальше? Если говорить кратко, обсуждение этого проекта так и не состоялось до сих пор. Причина — неизменное сопротивление Японии.

Любопытно, что за всё время ожесточённых дебатов название «Восточное море» не прозвучало ни разу. Главный предмет спора словно отсутствовал, а все участники обсуждали лишь абстрактную резолюцию об открытом море. И всё же именно этот эпизод, на мой взгляд, стал одним из самых важных переломных моментов в борьбе за международное признание названия Восточного моря.

На этом последствия истории с проектом резолюции не закончились.

После завершения пленарного заседания меня не покидала тревога. Если Секретариат сумел остановить печать уже утверждённого проекта, то можно ли рассчитывать, что содержание дискуссии будет добросовестно отражено в итоговом отчёте?

Предчувствие было настолько сильным, что я поручил сотруднику связаться с подразделением Секретариата, отвечавшим за стенографирование заседаний, и получить аудиозапись обсуждения. Её долго отказывались выдавать, объясняя, что это запись только для внутреннего пользования. В конце концов нам удалось достать копию, пришлось даже самостоятельно приобрести чистую кассету. Я тщательно сохранил запись и передал её преемнику.

В феврале 1999 года я вернулся в Республику Корея и занял должность директора по вопросам окружающей среды в Министерстве иностранных дел. К тому времени итоговый отчёт конференции всё ещё не был опубликован. Годичная задержка с выпуском такого документа выглядела совершенно ненормальной и вызывала серьёзные подозрения.

Передавая преемнику аудиозапись, я особо попросил его внимательно сравнить её содержание с текстом отчёта сразу

после его публикации и проверить, отражено ли там моё требование продолжить рассмотрение и принять проект на следующей конференции.

Позже выяснилось, что опасения были не напрасны. В распространённом Секретариатом отчёте обсуждение проекта резолюции об открытом море вообще отсутствовало. Лишь после настойчивых требований внести исправления и предъявления аудиозаписи удалось добиться, чтобы история обсуждения была хотя бы частично отражена в официальном документе.

Если бы тогда мне не удалось с таким трудом получить эту запись, вся работа, связанная с подготовкой проекта резолюции об открытом море, могла бы исчезнуть бесследно.

Полемика с директором юридического управления ООН, фактически отстаивавшим позицию Японии

Позднее мне довелось вступить в спор и с директором Управления по правовым вопросам Секретариата ООН по поводу обозначения Восточного моря. Наша стратегия тогда заключалась в том, чтобы продолжать поднимать эту тему на Конференции ООН по стандартизации географических названий и одновременно добиваться от крупнейших картографических издательств мира более широкого использования названия «Восточное море».

Однако на картах, используемых самой ООН, продолжало фигурировать название «Японское море». И это оставалось одной из самых острых проблем.

Обращаясь к частным картографическим компаниям, мы обычно ссылались на историческую обоснованность нашей позиции и многочисленные примеры использования названия «Восточное море» в прошлом. Однако в случае с картами ООН я считал подобный подход неуместным.

Наш советник-посланник, который присутствовал на встрече вместе со мной, сначала изложил исторические обстоятельства вопроса и попросил о понимании и содействии.

В ответ директор Управления заявил, что, по мнению Секретариата ООН, политизация вопросов географических названий нежелательна, и что Секретариат обязан сохранять нейтралитет. Он объяснил, что поэтому ООН вынуждена продолжать использовать уже устоявшееся название «Японское море», и призвал нас отнестись к этой позиции с пониманием.

Я возразил, что карты ООН существуют для государств — членов организации. Поэтому мы, как государство-член, имеем полное право требовать, чтобы на картах ООН была отражена и наша позиция. Недопустимо, чтобы директор Управления по правовым вопросам Секретариата, получающий зарплату из взносов государств-членов и обязанный уважать их мнение, просил представителей государства-члена понять позицию самого Секретариата. Я продолжил:

«По вопросу обозначения Восточного моря между государствами-членами уже существуют разногласия. Если Секретариат отражает на картах только одну точку зрения, это само по себе нельзя считать нейтральной позицией. Напротив, это означает поддержку одной из сторон. Следовательно, утверждение, что сохранение названия “Японское море” необходимо для поддержания нейтралитета, не выдерживает логической критики. Кроме того, разве резолюции ООН по стандартизации географических названий не предусматривают использование параллельных наименований в случаях, когда между сторонами существуют разногласия? Секретариат ООН существует для того, чтобы прислушиваться к государствам-членам и выполнять их решения. Не государства-члены обязаны понимать и принимать позицию Секретариата. Поэтому как представитель Республики Корея, полноправного члена

ООН, я не могу согласиться с вашей просьбой проявить понимание к позиции Секретариата. Напротив, я надеюсь, что именно вы поймёте позицию правительства Республики Корея и обеспечите её отражение при подготовке карт ООН».

После этих жёстких слов директор Управления по правовым вопросам заметно покраснел, однако возразить мне ничего не смог. К сожалению, несмотря на все эти аргументы, позиция Кореи до сих пор не нашла отражения на картах ООН.

Часть 4

Новая глобальная экологическая парадигма: от декарбонизации к устойчивой модели развития, основанной на взаимосвязи экономики, общества и окружающей среды

Экологический и социальный кризис, с которым мы сталкиваемся, требует перехода от «высокоуглеродной» цивилизации, существовавшей со времён промышленной революции, к «безуглеродной» декарбонизированной цивилизации. Это движение от «свободного рынка», не взимающего денег за выбросы углерода, к «устойчивому рынку», где приходится платить. Мы должны разорвать порочный круг между экономическим ростом и окружающей средой.

В этом разделе я показываю новую глобальную экологическую парадигму, которая обеспечивает переход к устойчивой модели. Она основана на взаимосвязи окружающей среды и социального развития, где защита окружающей среды и социальный прогресс способствуют экономическому росту.



От «свободного рынка» к «устойчивому»: экономика «зелёного» и инклюзивного роста

Нормализация кризиса и новая реальность

На момент написания этих строк человечеству оставалось всего 7 лет и 1 месяц для того, чтобы удержать глобальное потепление в пределах 1,5 °C. Об этом говорят данные Научно-исследовательского института глобального достояния и изменения климата Меркатора в Германии, опубликованные на «Углеродных часах». Сможет ли человечество за эти 7 лет и 1 месяц ограничить рост температуры этим порогом и затем продолжить переход к декарбонизированному обществу?

Всё чаще звучат предупреждения вроде «XXII век для человечества не наступит» или «К 2050 году Земля станет непригодной для жизни». Эксперты бьют тревогу, заявляя, что климатический кризис, экстремальные погодные явления, утрата биоразнообразия, нехватка продовольствия и воды могут слиться в единый разрушительный шторм, угрожающий самому существованию человечества.

Однако кризис, с которым мы столкнулись, не ограничивается экологической сферой. Пандемия COVID-19 породила кризис здравоохранения, углубляющееся имущественное неравенство привело к социальному кризису, а глобальный экономический спад — к экономическому. Мы живём в эпоху непрерывной череды кризисов.

Под угрозой оказались все три опоры устойчивого развития — экономика, общество и окружающая среда. Спустя семь лет после принятия Целей устойчивого развития человечество стол-

кнулось с комплексным вызовом их реализации. Если климатический кризис постепенно подрывает основы нашего существования, то пандемия наглядно показала, что один-единственный вирус способен в считанные недели разрушить результаты многолетнего экономического роста и парализовать систему массового производства и потребления.

Ещё более серьёзная проблема в том, что это не временные кризисы. Они рискуют стать новой реальностью. Как сказал Альберт Эйнштейн, «безумие — это делать одно и то же снова и снова, ожидая другого результата». Тройной кризис, который обрушивается на человечество, невозможно преодолеть, используя прежние модели развития и традиционные подходы к управлению экономикой.

Ограниченность целей углеродной нейтральности, сосредоточенных исключительно на энергетическом переходе

Наряду с выражением «климатический кризис» сегодня всё чаще звучат выражения «углеродная нейтральность» и «Net Zero 2050».

На своей 48-й сессии, проходившей в 2018 году в Сонгдо (Инчхон, Южная Корея), Межправительственная группа экспертов по изменению климата представила Специальный доклад о глобальном потеплении на 1,5 °C. Там говорилось, что для удержания роста температуры в этих пределах необходимо сократить глобальные выбросы парниковых газов на 45 % к 2030 году и привести выбросы к чистому нулю к 2050 году. После публикации этого доклада концепция Net Zero 2050 стала новым ориентиром международной климатической политики.

В декабре 2019 года Европейский союз провозгласил цель достижения углеродной нейтральности к 2050 году, фактически обозначив переход к постуглеродной цивилизации как новую глобальную задачу. Вслед за этим всё больше государств стали заявлять о своей готовности присоединиться к этому курсу.

Республика Корея объявила о достижении углеродной нейтральности к 2050 году в октябре 2020-го. США при администрации Дональда Трампа не проявляли особого интереса к этой инициативе, однако после прихода к власти администрации Джо Байдена в январе 2021 года Вашингтон официально провозгласил курс на Net Zero 2050 и начал активно призывать другие государства присоединиться. Вслед за этим о своих намерениях заявили Япония, Китай и многие другие страны.

Сегодня большинство государств мира поставили перед собой цель достичь углеродной нейтральности в период между 2035 и 2060 годами. По состоянию на октябрь 2021 года 41 государство, включая США, Европейский союз и Китай, уже закрепило соответствующие обязательства в законодательстве.

Безусловно, консолидация политической воли мирового сообщества вокруг идеи углеродной нейтральности весьма похвальна. Однако существует и серьёзная опасность: без чётких стратегий и конкретных механизмов реализации подобные заявления рискуют остаться лишь политическими лозунгами. Ведь это далеко не первый случай, когда международное сообщество провозглашает цели по сокращению выбросов парниковых газов.

Рамочная конвенция ООН об изменении климата, принятая в 1992 году, предусматривала стабилизацию выбросов развитых стран к 2000 году на уровне 1990 года. Вступивший в силу в 2005 году Киотский протокол устанавливал для развитых государств обязательство сократить выбросы к 2012 году на 5,2 % по сравнению с уровнем 1990 года. Однако эти цели так и не были достигнуты.

В 2009 году на Климатической конференции ООН в Копенгагене более ста государств объявили амбициозные цели по сокращению выбросов к 2020 году. Но и эти обещания вскоре были забыты.

Республика Корея также после долгих дискуссий объявила в 2009 году о намерении сократить выбросы на 30 % по сравнению с прогнозируемым уровнем. Однако к 2020 году фактиче-

ский объём выбросов в стране оказался на 19 % выше намеченной цели[1].

Международное сообщество уже не раз попадало в замкнутый круг громких обещаний и последующего забвения. Даже в случае Киотского протокола, который был официально ратифицирован и вступил в силу, ни разу не обсуждалось введение каких-либо санкций или мер ответственности в отношении государств, не выполнивших свои обязательства. Именно поэтому заявления разных стран о достижении углеродной нейтральности вызывают одновременно и надежду, и тревогу.

Как уже отмечалось ранее, Парижское соглашение по климату, принятое в 2015 году, основано на системе добровольных обязательств и периодического пересмотра результатов, оно не содержит юридически обязательных механизмов принуждения. В своём Докладе о разрыве в уровнях выбросов Программа ООН по окружающей среде предупреждает, что одних лишь добровольных обязательств недостаточно для достижения углеродной нейтральности.

Главное условие успеха — не в провозглашении новых целей по сокращению выбросов. До сих пор предпринимались лишь попытки перейти от ископаемого топлива к возобновляемым источникам энергии. Они были сосредоточены на трансформации энергетики и промышленности и потерпели неудачу — будут терпеть её и впредь. Ведь невозможно добиться успеха, возлагая всё бремя преобразований лишь на энергетический сектор и промышленность, которые лежат в основе современной экономики и образа жизни. Именно поэтому необходим более фундаментальный подход — такой, при котором цена углеродных выбросов будет учитываться во всей системе потребления и производства без исключения.

[1] В 2011 году Южная Корея прогнозировала выбросы парниковых газов на 2020 год в размере 776 миллионов тонн и объявила целевой показатель в 543 миллиона тонн, что представляло собой сокращение на 30 %. Однако фактические выбросы в 2020 году достигли 648 миллионов тонн, превысив целевой показатель примерно на 19 %. Этот результат был обусловлен снижением выбросов парниковых газов на 7,3 % в связи с резким падением темпов экономического роста в 2020 году на фоне пандемии COVID-19.

Порочный круг экономического роста, охраны окружающей среды и социального развития

Нынешние кризисы, социально-экономические проблемы, такие как имущественное неравенство, безработица, нестабильность занятости и низкая рождаемость, а также экологические угрозы, включая изменение климата и эпидемии, — результаты сложившейся модели экономического развития. В основе этой модели лежит концепция свободного рынка.

Термин «свободный рынок» — базовый для современных экономических учебников — обычно понимается как рынок, основанный на свободной конкуренции. Однако я называю его свободным в другом смысле — потому что вода, воздух и другие элементы окружающей среды рассматриваются в нём как свободные блага, то есть как нечто бесплатное.

В «золотую эпоху» рыночной экономики, продолжавшуюся с окончания Второй мировой войны до первого нефтяного кризиса 1973 года, между экономическим ростом, охраной окружающей среды и социальным развитием действовал механизм взаимного усиления. Экономический рост способствовал улучшению состояния окружающей среды и повышению качества жизни. На основе этого опыта укоренилось представление, что рост экономики закономерно приводит к улучшению экологической ситуации и развитию социальной сферы.

Однако обострение ценовой конкуренции в условиях глобализации, а также события после финансового кризиса 2008 года показали, что этот механизм больше не работает. Экономический рост уже не только не обеспечивает охрану окружающей среды и повышение качества жизни, но во многих случаях способствует их ухудшению. Порочный круг становится всё более выраженным.

Чтобы выйти из этого тупика, необходимо отказаться от модели свободного рынка, в которой охрана окружающей среды и социальное развитие рассматриваются как внешние эффекты и исключаются из рыночного ценообразования. Ведь эти факторы

непосредственно влияют на наше выживание и качество жизни. Следует перейти от системы, где окружающая среда как «природные ресурсы», а общество как «человеческий капитал» воспринимаются лишь как издержки, к модели устойчивого рынка, в которой инвестиции в экологию и общество отражаются в рыночных ценах.

Под устойчивым рынком я понимаю рынок, где при формировании цены учитываются не только спрос и предложение, но и экологические и социальные выгоды, такие как объём выбросов углерода или качество жизни.

Всемирный банк уже давно продвигает концепции «зелёного» роста, предполагающего инвестиции в окружающую среду, и инклюзивного роста, ориентированного на инвестиции в человека. Аналогичные подходы поддерживает и ОЭСР. Тем не менее переход к устойчивому рынку остаётся сложной задачей. Существует мнение, что включение в цены расходов на охрану окружающей среды и социальное развитие создаёт дополнительную нагрузку на экономику и замедляет рост. С точки зрения краткосрочной перспективы это отчасти верно. Однако, повторю фразу Эйнштейна: «Безумие — делать одно и то же снова и снова, ожидая другого результата». Стремление к декарбонизации и углеродной нейтральности без включения углеродной цены в рыночные механизмы является внутренне противоречивым.

От краткосрочной бюджетной устойчивости к долгосрочной устойчивости развития

Для перехода к экологически ответственному «зелёному» росту и инклюзивному развитию, обеспечивающему высокое качество жизни, необходимо изменить сам подход к управлению экономикой. В центре внимания должно находиться не максимальное увеличение краткосрочных темпов роста, а повышение экологического и социального качества долгосрочного экономического развития. Важнее становится не стремительность роста, а его качество.

Сегодня, на фоне экономических потрясений, вызванных украинским кризисом и пандемией COVID-19, правительства вынуждены уделять особое внимание краткосрочным показателям роста. Однако необходимы видение, общественный консенсус и политическое лидерство, основанные на понимании, что инвестиции в охрану окружающей среды и социальное развитие способны в долгосрочной перспективе повысить экологическую устойчивость, качество жизни и обеспечить более высокий экономический рост.

Разумеется, так же как инвестиции в краткосрочный экономический подъём не гарантируют мгновенного улучшения экологической ситуации и социального развития, вложения в экологию и общество сами по себе не обеспечивают более высоких темпов роста в будущем. Необходимы конкретные и реалистичные меры политики, которые позволят превратить инвестиции в сокращение выбросов парниковых газов и развитие человеческого потенциала в основу «зелёного» роста и инклюзивного роста, стимулирующих долгосрочное развитие.

Одним из главных препятствий на этом пути остаётся финансирование. Традиционная экономическая теория отдаёт приоритет бюджетной дисциплине и сдерживанию инфляции, поэтому контроль государственных расходов и бюджетного дефицита рассматривается как первоочередная задача. В результате инвестиции в экологию и социальную сферу неизменно оказываются на втором плане.

Однако подобный подход сформировался в эпоху, когда производственные возможности были ограничены, а спрос практически безграничен. Сегодня ситуация в развитых странах, включая Республику Корея, прямо противоположна: производственные мощности фактически избыточны, тогда как недостаток спроса сдерживает экономический рост.

Поэтому механическое применение теорий, возникших несколько столетий назад в совершенно иных условиях, выглядит сомнительным. Вместо статичного подхода, сосредоточенного на краткосрочной бюджетной устойчивости, необходим дина-

мичный и стратегический подход. Он предполагает укрепление устойчивости развития через «зелёный» и инклюзивный рост, повышение долгосрочных темпов экономического прогресса и, как следствие, улучшение состояния государственных финансов в долгосрочной перспективе.

Концепция тройного критерия («Люди — Планета — Прибыль»)

Когда я впервые предложил и начал продвигать концепцию «зелёного» роста, многие спрашивали меня, существуют ли доказательства того, что инвестиции в окружающую среду действительно способны стимулировать экономическое развитие. Однако мой тезис заключался не в том, что «зелёный» рост возникает сам по себе, а в том, что государства должны проводить политику, которая сделает его возможным.

Лишь когда вместо максимизации краткосрочных темпов роста инвестиции в экологию и общество начинают рассматриваться как вложения в активы будущего, становится возможным создание механизма взаимного усиления экономики, общества и окружающей среды. И это обеспечивает долгосрочную устойчивость развития.

В системе Организации Объединённых Наций такую модель часто обозначают формулой 3P (People-Planet-Profit), то есть «Люди — Планета — Прибыль». Она предполагает, что благополучие человека, состояние окружающей среды и экономическая эффективность не противоречат друг другу, а взаимно усиливаются.

Традиционная экономическая теория, рассматривавшая воду, воздух и климат как бесплатные ресурсы, фактически способствовала возникновению нынешнего экологического и социального кризиса. Поэтому искать ответы на современные вызовы исключительно у представителей традиционной экономической школы бессмысленно.

Сегодня нам необходима экономика, ориентированная не только на рост производства и доходов, но и на сохранение экосистем, стабилизацию климата, повышение качества жизни и обеспечение устойчивости развития. Экономика, существующая ради самой экономики, исчерпала свой потенциал, поскольку экономический рост больше не гарантирует мгновенного улучшения состояния окружающей среды и благосостояния людей.

Если мы хотим выйти из перманентного кризиса, то не можем безоговорочно доверять будущее исключительно специалистам, воспитанным на концепции «экономика ради экономики». Необходимо, чтобы эксперты, которые занимаются вопросами охраны окружающей среды, качества жизни и устойчивого развития, участвовали в формировании и практическом воплощении экономических моделей «зелёного» и инклюзивного роста.

Если традиционные экономисты продолжают рассматривать окружающую среду и качество жизни как внешние факторы, не составляющие предмета экономической науки, то придётся требовать создания новой экономики за пределами существующей экономической парадигмы.

Показательно, что идею «зелёного» роста впервые представил международному сообществу не экономист из Всемирного банка, МВФ или ОЭСР, а специалист по вопросам окружающей среды, работавший в системе ООН. Однако сегодня именно эти международные организации активно продвигают такую концепцию.

В следующих главах я расскажу об идеях, которые разрабатывал и пытался реализовать во время работы в ООН. Я стремился найти пути построения долгосрочной модели развития, основанной на взаимном усилении экономики, общества и окружающей среды.



«Климатическая» экономика, а не экономика изменения климата: освобождение от маркетинга, основанного на страхе перед экономикой

Прогнозы экономистов: насколько точными они оказались?

После заключения Парижского соглашения в 2015 году заголовки ведущих мировых СМИ были посвящены вовсе не поздравлениям по случаю его принятия. Гораздо чаще встречались сообщения следующего содержания:

> «Из-за Парижского климатического соглашения к 2030 году мировая экономика будет ежегодно терять от 1 до 2 триллионов долларов валового продукта».

Эти публикации фактически воспроизводили выводы Бьорна Ломборга — автора книги «Скептический эколог», известного критика климатической политики. По его оценкам, к 2030 году экономический рост Европейского союза будет ежегодно сокращаться на 305–610 миллиардов долларов, то есть на 1,6–3 % ВВП. Для США потери составят около 308 миллиардов долларов в год, или примерно 1,4 % ВВП, а для Китая — до 400 миллиардов долларов ежегодно, что соответствует примерно 2,8 % ВВП.

Однако мнение, что сокращение выбросов парниковых газов неизбежно ведёт к снижению ВВП, разделяют не только противники климатической политики вроде Ломборга. Даже Межправительственная группа экспертов по изменению климата — один

из главных международных сторонников активных мер по борьбе с изменением климата — прогнозировала, что меры по удержанию глобального потепления в пределах 2 °C приведут к снижению мирового валового продукта к 2100 году на 0,3 % в год, а при ограничении потепления до 1,5 °C — на 0,5 %.

Представление о том, что сокращение выбросов неизбежно тормозит экономический рост, одинаково характерно как для сторонников, так и для противников климатической политики. Достаточно вспомнить знаменитую резолюцию Бёрда — Хейгела, принятую Сенатом США в 1997 году единогласным голосованием (97 голосов против 0) и фактически заблокировавшую присоединение страны к Киотскому протоколу. Уже тогда в ней утверждалось, что сокращение выбросов парниковых газов нанесёт ощутимый ущерб американской экономике.

Подобное восприятие сохранялось десятилетиями и в полной мере унаследовано администрацией Дональда Трампа. Оно широко распространено не только среди политических лидеров большинства государств, включая Республику Корея, но и среди представителей бизнеса и обычных граждан. Не стали исключением и международные переговоры по климату.

Но действительно ли всё обстоит именно так?

Стоит задуматься над одним вопросом. Насколько точными оказываются привычные нам экономические прогнозы, например оценки темпов роста экономики, инфляции или безработицы, на конец текущего или следующего года? Экономисты регулярно пересматривают такие прогнозы, которые зачастую не способны точно предсказать даже показатели ближайшего года.

Тогда насколько достоверными могут быть прогнозы экономического роста до 2050 или даже 2100 года? И насколько вообще оправдано само стремление делать подобные сверхдолгосрочные прогнозы?

Экономическая наука в основном изучает равновесие спроса и предложения на рынке. Причём речь обычно идёт о кратко-

срочном равновесии. Попытка предсказать баланс спроса и предложения через 30 или 50 лет выходит за пределы возможностей современной экономической науки, каким бы совершенным ни был используемый экономический инструментарий.

Маркетинг страха вокруг идеи о том, что сокращение выбросов тормозит экономический рост

Разумеется, переход к низкоуглеродной экономике может в краткосрочной перспективе оказывать сдерживающее влияние на экономический рост. Однако это не даёт основания утверждать, что он будет снижать темпы роста и через 30 лет.

Современная экономическая наука пока не располагает инструментами, которые позволяют надёжно моделировать и прогнозировать технологические прорывы, структурные изменения экономики и трансформацию отраслей.

Когда я был послом по вопросам изменения климата, мне довелось задать вопрос Николасу Стерну — автору знаменитого доклада «Экономика изменения климата», бывшему главному экономическому советнику Всемирного банка и профессору Лондонской школы экономики: «Если сокращение выбросов способно стимулировать технологические инновации и в конечном итоге привести к более высоким темпам экономического роста, почему повсеместно распространяются только неутешительные прогнозы о влиянии климатической политики на экономику, а одобрительных оценок практически не встречается?»

Стерн ответил: «Современная экономическая наука пока не умеет количественно оценивать технологические инновации, поэтому их невозможно включить в прогнозные модели».

Если технологические инновации невозможно измерить количественно, то логично было бы вообще отказаться от моделирования столь далёкого будущего, где такие инновации практически неизбежны. Распространение далёких от реальности мо-

делей в виде неоспоримой истины, по сути, мало чем отличается от фальшивых новостей во время пандемии COVID-19.

Переход от цивилизации, основанной на ископаемом топливе, к декарбонизированному обществу — цивилизационный сдвиг, сопоставимый с переходом от эпохи конных экипажей к эпохе автомобилей с двигателями внутреннего сгорания. Применять к такому процессу экономические модели, предназначенные для анализа краткосрочного рыночного равновесия, всё равно что в начале автомобильной эпохи предсказывать будущее исключительно через сокращение производства экипажей.

Технологические революции вроде перехода от проводной связи к мобильной связи, а затем к смартфонам или замены крупных вычислительных систем IBM персональными компьютерами находятся за пределами возможностей традиционного экономического моделирования. Тем более это касается перехода к низкоуглеродному обществу, выходящему далеко за рамки сценариев, которые можно адекватно описать с помощью существующих экономических моделей.

И всё же экономисты, работающие с моделями краткосрочного рыночного равновесия, используют свои инструменты для оценки масштабной цивилизационной трансформации и затем предупреждают общество о неизбежном замедлении экономического роста. Политики, предприниматели, средства массовой информации и широкая общественность принимают подобные выводы как бесспорную истину.

Если продолжить аналогию с автомобилями и экипажами, нынешняя ситуация выглядит так, будто весь мир охвачен паникой из-за сообщения о том, что в эпоху автомобилей количество конных экипажей сократится. Люди начинают опасаться, что меры по сокращению выбросов нанесут катастрофический ущерб экономике и их собственному благосостоянию. Но стоит задуматься: когда автомобили вытеснили экипажи, их место заняли новые технологии. Точно так же сокращение числа автомобилей с двигателями внутреннего сгорания будет сопровождаться ростом производства электромобилей.

Нам следует спросить себя, не стали ли мы заложниками маркетинга страха, сопровождающего разговоры о переходе к декарбонизированному обществу.

Вычислимые модели общего равновесия, которыми, по словам Ломборга, он пользовался, изначально предназначены для краткосрочного прогнозирования. Использовать их для прогнозов на десятилетия вперёд методологически крайне сомнительно. И не имеет принципиального значения, что речь идёт о моделях, разработанных в рамках Энергетического моделирующего форума при Стэнфордском университете*.

Неужели мы действительно должны верить, что мировая экономика в течение ближайших тридцати или пятидесяти лет будет развиваться строго в соответствии с набором предположений, заложенных эконометристами в свои модели? Достаточно взглянуть на некоторые современные тенденции.

Южнокорейские компании становятся мировыми лидерами в производстве электромобилей, автомобилей на водородном топливе, аккумуляторов для электромобилей, водородной энергетики и солнечной энергетики. Судостроительные концерны нашей страны получают большинство заказов на суда на сжиженном природном газе. Корея первой в мире экспортировала водородные грузовики в Европу.

Южнокорейский бизнес уже осваивает новые рынки низкоуглеродных технологий, возникающие благодаря климатической повестке. Это превращается в перспективное направление роста и выводит государство в число мировых лидеров технологических инноваций в сфере борьбы с изменением климата.

Республика Корея, активно продвигающая водородную экономику, недавно впервые заключила контракт на экспорт стационарных водородных топливных элементов для производства электроэнергии в китайскую провинцию Гуандун на сумму

* В апреле 2026 года по решению Генеральной прокуратуры Российской Федерации Министерство юстиции Российской Федерации включило Стэнфордский университет в реестр нежелательных организаций. — *Примеч. ред.*

13 миллионов долларов. Вот обнадёживающий сигнал о возможности занять лидирующие позиции в данной отрасли.

Мне доводилось читать бесчисленное количество публикаций, предсказывающих, что сокращение выбросов приведёт к замедлению экономического роста. Однако я ни разу не видел ни одной статьи, основанной на эконометрическом моделировании, которая бы заранее предсказала, что наши компании станут мировыми лидерами в области новых климатических технологий.

Может ли кто-нибудь привести пример экономиста или инвестиционного аналитика, который сделал бы подобный прогноз? Именно поэтому долгосрочные структурные преобразования, такие как сокращение выбросов парниковых газов и переход к новой климатической экономике, по своей природе находятся за пределами возможностей существующих экономических моделей.

Ошибочные прогнозы экономических моделей и реальный рост экономики ЕС

В Европейском союзе выбросы углекислого газа к 2020 году сократились на 43 % по сравнению с уровнем 1990 года. Однако ВВП за тот же период вырос с 6,5 триллиона долларов в 1990 году до 15,29 триллиона долларов в 2020-м — за 30 лет увеличился на 235 %. Этот пример наглядно показывает, что рассмотренные ранее модели количественного экономического прогнозирования могут ошибаться.

ЕС, проводящий наиболее активную политику по сокращению выбросов парниковых газов, 16 сентября 2020 года объявил о намерении сократить выбросы к 2030 году до 45 % от уровня 1990 года. В июне 2021 года был принят Европейский закон о климате, закрепивший эту цель на законодательном уровне. Председатель Европейской комиссии Урсула фон дер Ляйен заявила, что повышенные целевые показатели «достижимы и выгодны для Европы». Так она фактически отвергла утверждения Бьорна Ломборга, что к 2030 году экономический рост Европейского

союза сократится как минимум на 1,6 %, а в худшем случае — на 3 %.

Николас Стерн в своей книге «Экономика изменения климата» анализировал экономические, социальные и экологические издержки и выгоды как в случае принятия мер по борьбе с изменением климата, так и при их отсутствии. Однако, на мой взгляд, сегодня нам нужна не просто «экономика изменения климата», сравнивающая выгоды и издержки различных сценариев, а климатическая экономика, которая учитывает цену углеродных выбросов даже в рамках анализа краткосрочного рыночного равновесия.

Продвигая концепцию «зелёного» роста, я всегда подчёркивал, что необходимо развивать именно такую климатическую экономику. Важно показать, что сокращение выбросов парниковых газов способно стать новым источником экономического роста. И требуется понять, какие политические инструменты следует применять для наиболее полного использования этих возможностей.

В последнее время действительно начали появляться новые исследования и доклады, рассматривающие взаимосвязь между борьбой с изменением климата и экономическим ростом в более позитивном ключе. Созданная в 2013 году Глобальная комиссия по экономике и климату в 2014 году опубликовала доклад под названием: «Лучший рост, лучший климат». Он положил начало серии исследований концепции новой климатической экономики, которая рассматривает климатические изменения как источник новых возможностей для роста.

ОЭСР в докладе «Инвестиции в климат, инвестиции в рост» (Investing in Climate, Investing in Growth), опубликованном в 2019 году, пришла к выводу: если проводить соответствующую бюджетную политику и структурные реформы, сокращение выбросов парниковых газов может к 2050 году увеличить темпы экономического роста стран G20 на 2,8 %. Если же учитывать сопутствующие выгоды от сдерживания климатических изменений, положительный эффект может достигнуть почти 5 %. Осо-

бенно интересно, что в докладе прогнозировался и краткосрочный эффект: к 2021 году страны G20 могли получить около 1 % дополнительного экономического роста.

В свою очередь, Международное агентство по возобновляемым источникам энергии (IRENA) заявило: если к 2050 году выбросы парниковых газов будут сокращены на 70 % для достижения целей Парижского соглашения, то мировая экономика вырастет дополнительно на 2,5 %, а уровень занятости увеличится на 0,2 %. По прогнозу агентства, в секторе возобновляемой энергетики будет создано 42 миллиона рабочих мест — это в четыре раза больше, чем сегодня.

Тезис о том, что сокращение выбросов парниковых газов открывает возможности для экономического роста и занятости, — разве не в этом состоит идея «зелёного» роста? Создаётся впечатление, что эта концепция, которую я впервые начал отстаивать ещё директором по окружающей среде в ЭСКАТО в 2005 году, получила подтверждение в 2019-м в официальных отчётах ОЭСР и в Международном агентстве по возобновляемым источникам энергии. Противоречивые прогнозы и отчёты по сокращению выбросов парниковых газов и о вытекающих из этого экономических последствиях широко распространены. Только от нас зависит, каким отчётам и прогнозам мы будем доверять и на какие будем опираться.

Необходимое условие декарбонизации: ведущая роль государства

Почему по одному и тому же вопросу существует так много прямо противоположных прогнозов и утверждений? На самом деле здесь важно сделать оговорку. В докладах ОЭСР и IRENA речь идёт не о том, что экономический рост и занятость обязательно увеличатся сами по себе, а о том, что они могут увеличиться. Это означает, что нужны определённые предварительные условия: государство должно оказывать финансовую поддержку, проводить активную промышленную политику и способствовать технологическим инновациям.

Первая промышленная революция была основана на угле, вторая — на нефти и электричестве, третья — на информационных технологиях и интернете. И все они происходили главным образом благодаря научно-техническому прогрессу и рыночным инновациям. Однако переход к декарбонизированному обществу, по всей видимости, не сможет осуществиться автоматически лишь за счёт технологического развития и рыночных механизмов.

В предстоящей четвёртой промышленной революции, связанной с декарбонизацией экономики, ключевую роль будет играть государство. Создание взаимно усиливающей связи между сокращением выбросов и экономическим ростом зависит прежде всего от государственной политики. Разумеется, необходимы и поддержка общества, и политическая воля, и активное участие бизнеса.

Под ролью государства я имею в виду не централизованное управление экономикой по коммунистической модели, а поддержку перехода частного сектора к низкоуглеродной экономике с помощью финансовых стимулов, структурных реформ и иных политических мер. Не хотелось бы, чтобы это было понято иначе.

Доклад ОЭСР прямо подчёркивает: для достижения положительного эффекта — ускорения экономического роста — необходимы государственные инвестиции и активная политика структурной перестройки экономики. Показательно, что именно ОЭСР, один из главных защитников рыночной экономики, считает государственное вмешательство необходимым условием для максимизации экономических выгод от сокращения выбросов. Аналогичную позицию занимает и IRENA.

Разработка таких государственных мер и оценка их эффективности как раз и составляет предмет той самой климатической экономики, которую я предлагаю развивать.

Европейский союз, принявший решение реализовать программу Европейского «зелёного» курса, предусматривающую сокращение выбросов парниковых газов на 55 % к 2030 году, объ-

явил о намерении направить на её реализацию 1,8 триллиона евро с 2021 по 2027 год. Если учитывать, что совокупный ВВП Европейского союза составляет около 15 триллионов евро в год, по программе Европейского «зелёного» курса на переход к низкоуглеродному обществу нужно ежегодно выделять средства в объёме примерно 1,7 % ВВП.

Я хотел бы особо подчеркнуть, будь то концепция «зелёного» роста или «зелёного» нового курса, ведущая роль государства является необходимым условием. Полагаться исключительно на рынок при переходе к декарбонизированной экономике невозможно. Причина проста: рынок по своей природе ориентирован на достижение краткосрочного статического равновесия, тогда как переход к низкоуглеродному обществу — это длительный процесс поиска нового динамического равновесия. Дело не в неспособности рынка, а в том, что долгосрочная структурная перестройка не относится к задачам, которые рынок может решить самостоятельно.

Я уже отмечал, что «зелёный» рост — это не только вопрос денег и технологий. Получается ли, что страны с ограниченными бюджетными возможностями не способны сократить выбросы и перейти к «зелёной» экономике? Является ли государственное финансирование единственным инструментом политики? Ответ — нет.

Помимо прямой финансовой поддержки государство располагает и другими инструментами, зачастую более мощными, более эффективными и не требующими значительных бюджетных расходов. Речь идёт о политике корректировки рыночных цен посредством налоговых механизмов, которая будет рассмотрена в следующей главе.



Отражение стоимости выбросов углерода в рыночных ценах: углеродный налог, экологическая налоговая реформа и потенциальные цены на углерод

Налог не на доходы, а на углерод

Большинство экономистов согласны, что углеродный налог — один из самых действенных инструментов перехода к декарбонизированному обществу. Однако именно этот инструмент политические лидеры не только не решаются вводить, но зачастую боятся даже обсуждать. В декабре 2015 года, в момент заключения Парижского соглашения, тогдашний президент Франции Франсуа Олланд публично заявил о намерении возглавить международную кампанию по внедрению углеродного налога. Однако заметного прогресса в этом направлении до сих пор не достигнуто.

Углеродный налог, как следует из самого названия, предполагает взимание налога пропорционально объёму выбросов углерода, тем самым изменяя структуру цен на энергоносители. Если обложить таким налогом ископаемое топливо — уголь, нефть и другие его виды, — их стоимость возрастёт. В результате спрос на возобновляемые источники энергии естественным образом увеличится, а ископаемое топливо постепенно будет вытесняться с рынка.

Такое изменение ценовой структуры позволяет осуществить энергетический переход даже без прямой государственной финансовой поддержки. Корректировка цен через углеродный на-

лог влияет не только на энергетический баланс[2], но и на всю систему производства и потребления в обществе, стимулируя переход к низкоуглеродным моделям поведения. И всё же политические лидеры не спешат прибегать к этому инструменту из-за опасений, связанных с ростом налоговой нагрузки, общественным сопротивлением, возможным ущербом для промышленности и снижением конкурентоспособности экономики.

ОЭСР ещё с начала 1990-х годов ведёт исследования и обсуждения концепции экологической налоговой реформы. Главная претензия к углеродному налогу заключается в увеличении налогового бремени, поэтому сторонники реформы предлагают компенсировать его снижением подоходного налога на ту же величину.

Логика проста: если рост нагрузки от углеродного налога полностью компенсируется сокращением подоходного налога, общий объём налогового бремени не увеличивается, а значит, основания для налогового протеста исчезают. Аналогичным образом для энергоёмких компаний рост расходов из-за углеродного налога может компенсироваться снижением налога на прибыль, что лишает бизнес серьёзных оснований для сопротивления реформе.

Но если общий объём собираемых налогов остаётся прежним, зачем вообще проводить такую реформу? Дело в том, что после её проведения предприятия, сокращающие выбросы углерода, автоматически снижают свои налоговые выплаты. Так создаётся экономический стимул для сокращения использования ископаемого топлива. То же самое относится и к обычным потребителям. В результате меняются не только производствен-

[2] Energy Mix — коэффициент, показывающий, как производится электроэнергия. Он отражает соотношение источников выработки электроэнергии, скорректированное с учётом быстрого увеличения потребления электроэнергии, сопровождающего рост населения. В качестве одной из мер по сокращению выбросов парниковых газов снижается использование ископаемого топлива — нефти и угля. В то же время постепенно увеличивается использование новых и возобновляемых источников энергии, таких как атомная энергия, солнечная и тепловая энергия, а также биоэнергия.

ные, но и потребительские модели поведения — они постепенно приобретают низкоуглеродный характер.

«Убить двух зайцев одним выстрелом»: эффект двойного выигрыша

Особый интерес в дискуссиях об экологической налоговой реформе представляет так называемый «эффект двойного дивиденда», который можно назвать эффектом двойной выгоды. Согласно этой гипотезе, введение углеродного налога не только приводит к сокращению выбросов парниковых газов, но и способствует экономическому росту и увеличению занятости. Это происходит потому, что снижение подоходного налога или налога на прибыль стимулирует производственную и предпринимательскую активность.

Если такой эффект действительно существует, то речь идёт о редком случае, когда одной мерой одновременно достигаются две цели: сокращение выбросов и ускорение экономического развития.

Впервые я столкнулся с этими идеями в 1993 году, когда работал в Париже сотрудником ОЭСР. В Комитете по экологической политике ОЭСР обсуждались вопросы экологической налоговой реформы. Именно тогда у меня возникло ощущение, что этот инструмент способен стать мощным средством преодоления климатического кризиса. Я даже направлял соответствующие материалы и предложения в профильные исследовательские организации в Сеуле.

В Европе существует весьма влиятельное сообщество экономистов и исследовательских центров, продвигающих идеи экологической налоговой реформы. Они убеждены, что переход к декарбонизированному обществу и обеспечение экологической устойчивости экономики невозможны в рамках существующей налоговой системы, основанной главным образом на налогообложении доходов. По их мнению, необходимо постепенно переносить налоговую базу с доходов на выбросы углерода.

Создание дохода — это творческая и общественно полезная деятельность, которую следует поощрять. И напротив, выбросы углерода — негативное явление, влекущее экономические санкции. Нынешнюю ситуацию, когда доходы облагаются налогом, а выбросы углерода зачастую нет, эти исследователи считают нелогичной. Если общество стремится стимулировать производство добавленной стоимости и одновременно бороться с изменением климата, то разумно снижать налоги на доходы и повышать на выбросы углерода. Иными словами, вместо принципа «есть доход, есть налог» следует перейти к принципу «есть углерод, есть налог». Если мы действительно стремимся к декарбонизации и углеродной нейтральности, то налогообложение выбросов выглядит вполне естественным и здравым решением.

Однако для корейского общества экологическая налоговая реформа остаётся незнакомой темой. Мне неоднократно приходилось слышать от высокопоставленных чиновников, отвечающих за налоговую политику, что они впервые сталкиваются с такими понятиями, как экологическая налоговая реформа или эффект двойного дивиденда. Подобные идеи активно обсуждаются главным образом в Европе, в США же они практически не получили распространения. А поскольку интеллектуальная и политическая повестка Южной Кореи во многом ориентируется на американский опыт, такие концепции остаются на периферии общественной дискуссии.

Один из ведущих сторонников экологической налоговой реформы — профессор Пол Экинс, я считаю его своим единомышленником в вопросах «зелёного» роста. Мне довелось выступать на организованной им международной Конференции по экологическому налогообложению. Там я сказал, что эффект двойного дивиденда может стать ключевым инструментом для преодоления противоречия между необходимостью борьбы с климатическим кризисом и стремлением к экономическому росту в странах Азиатско-Тихоокеанского региона. Я пообещал содействовать распространению этих идей. Моё выступление было встречено бурными аплодисментами.

Даже после того как в 2005 году я начал активно продвигать концепцию «зелёного» роста, эффект двойного дивиденда попрежнему казался мне наиболее перспективным способом разрешения конфликта между климатической политикой и экономическим развитием. Некоторые представители традиционной экономической школы утверждают, что такой эффект в принципе невозможен. Однако, на мой взгляд, гораздо важнее не спорить, существует ли он, а исследовать условия, при которых его можно усилить. Вместо бесконечных дискуссий, возможен ли «зелёный» рост как таковой, следует сосредоточиться на поиске и внедрении политических инструментов, которые способны сделать его реальностью. Именно это я и называю климатической экономикой.

Углеродная теневая цена, способная изменить приоритеты общественных инвестиций

Меня интересовали условия и политические инструменты, способные повысить эффективность экологической налоговой реформы. Я поручал специалистам исследовать, может ли эффект двойного дивиденда «убить двух зайцев одним выстрелом» проявляться и в развивающихся странах. Они проанализировали опыт Республики Корея, Китая, Индии, Таиланда, Малайзии и Камбоджи. Результаты показали, что эффект двойного дивиденда возможен и в этих государствах. За вклад в развитие этой тематики я получил премию Крейзера (Kreiser Award), учреждённую основателем Всемирной конференции по экологическому налогообложению, заслуженным профессором Кливлендского университета Ларри Крейзером.

Одним из конкретных исследований эффекта двойного дивиденда стал проект Европейского союза «Влияние экологических налоговых реформ на конкурентоспособность» (COMETR). В рамках проекта анализировались результаты экологических налоговых реформ в двадцати пяти европейских странах за период с 1994 по 2002 год. Исследование показало, что негативное влияние экологической налоговой реформы на конкурентоспо-

собность промышленности было крайне незначительным, а вот эффект двойного дивиденда, напротив, наблюдался в разных масштабах. Особенно заметным он оказался в тех случаях, когда поступления от углеродного налога направлялись на снижение расходов бизнеса на социальное страхование работников.

Ещё до проведения исследования COMETR Германия с 1999 по 2004 год проводила эксперимент по введению углеродного налога, одновременно сокращая обязательные социальные выплаты работодателей. Согласно данным, которые в 2005 году опубликовал Немецкий институт экономических исследований, эта мера позволила сократить выбросы углекислого газа на 20 миллионов тонн и создать дополнительно 250 тысяч рабочих мест. В конце 2005 года на заседании Комитета ОЭСР по экологической политике я лично слышал выступление представителя Германии, который положительно оценивал результаты такого двойного дивиденда. Вероятно, уверенность Европейского союза в использовании подобных инструментов, включая экологическую налоговую реформу, также подтолкнула ЕС к цели сократить выбросы парниковых газов на 55 % к 2030 году.

Сегодня во многих европейских странах не только правительства, но и компании при планировании государственных расходов и инвестиций в инфраструктуру используют разные показатели так называемой теневой цены углерода от 50 до 200 долларов за тонну CO_2. Кроме того, вопросы экологической налоговой реформы обсуждаются там уже много лет, поэтому представление об эффекте двойного дивиденда в определённой степени укоренилось в общественном сознании.

Необходимость учитывать теневую цену углерода при оценке инвестиционных проектов

В отличие от Европы, у нас понятие теневой цены углерода до сих пор воспринимается довольно абстрактно и зачастую считается чем-то далёким от реальной жизни. Однако и теневая цена углерода, и углеродный налог способны существенно влиять на самые разные инвестиционные решения.

В последние годы в Корее неоднократно появлялись сообщения, что некоторые проекты развития транспортной инфраструктуры, например сеть скоростных пригородных линий GTX, не проходили предварительную оценку целесообразности инвестиций[3] из-за недостаточной экономической эффективности по результатам анализа затрат и выгод. При этом в таких расчётах уже учитываются некоторые экологические факторы, например улучшение качества воздуха или снижение уровня мелкодисперсной пыли. Однако теневая цена углерода в них не применяется.

Если бы сокращение использования личных автомобилей благодаря строительству таких транспортных сетей и связанное с этим уменьшение выбросов CO_2 оценивались по европейским стандартам, то есть исходя из теневой цены углерода в размере 100–200 долларов за тонну, и включались в расчёт общественных и экономических выгод, результаты подобных оценок могли бы существенно измениться. То есть применение теневой цены углерода способно напрямую влиять на решения о строительстве инфраструктуры и распределении инвестиций.

И «зелёный» рост, и ставшая в последнее время популярной концепция углеродной нейтральности предполагают переход к безуглеродному обществу. Он затрагивает экономику, промышленность, энергетику, городское развитие, транспорт и образ жизни в целом. Поэтому добиться хотя бы минимальных результатов можно лишь при наличии общественного консенсуса.

Опыт показывает, что в нашей стране ни Комитет по устойчивому развитию при президенте, сформированный в 2000 году, ни Комитет по «зелёному» росту при президенте, созданный в 2009-м, не смогли сыграть заметную роль после смены админи-

[3] Система, предназначенная для проверки целесообразности крупномасштабных проектов развития, включая определение приоритетов, оптимального времени инвестирования и методов финансирования, с целью повышения эффективности финансовых вложений. Она применяется к новым проектам с общей стоимостью от 50 миллиардов вон и государственной финансовой поддержкой от 30 миллиардов вон.

страции. Всё это показывает, что устойчивость подобных преобразований возможна только при широком общественном обсуждении долгосрочных целей и стратегии построения безуглеродного общества, а также при формировании общенационального согласия по этим вопросам.

Тенденции изменения климата в Республике Корея уже опережают среднемировые показатели, а концентрация углекислого газа здесь значительно выше мирового среднего уровня. На климатической станции на острове Анмёндо, которая служит основным пунктом мониторинга климатических изменений на Корейском полуострове, средняя концентрация CO_2 в 2020 году составила 420,4 ppm (частей на миллион), что на 7,2 ppm выше мирового среднего показателя в 413,2 ppm. Сообщалось также, что темпы роста средней температуры в Корее примерно вдвое превышают среднемировые.

В последнее время ущерб от наводнений, вызванных тайфунами и затяжными ливнями на фоне экстремальной жары, резко возрос. Быстро меняются условия выращивания сельскохозяйственных культур и состав промысловых видов рыбы. Однако даже когда климатические изменения уже начинают угрожать нашему существованию, средства массовой информации попрежнему освещают эту проблему так, словно речь идёт о чём-то постороннем, — ограничиваются сообщениями о последствиях изменения климата с позиции стороннего наблюдателя.

Ответственность не только правительства, но и всех нас

Хотя ведущая роль государства в борьбе с изменением климата необходима, это вовсе не означает, что правительство способно справиться с задачей в одиночку или что ответственность лежит исключительно на нём. Налоговая реформа на основе углеродного налога, корректировка структуры цен на энергию, изменение энергетического баланса, создание низкоуглеродной промышленности и транспортной системы — всё это невозможно осуществить без политической поддержки со стороны граждан.

Разве не очевидно, что даже когда из-за загрязнения воздуха становится трудно дышать, государство не может в полной мере ограничить использование дизельных автомобилей и угольной генерации? Возможности правительства оказываются весьма ограниченными, когда СМИ, потребители и бизнес больше обеспокоены возможным повышением тарифов на электроэнергию, чем климатическим кризисом или качеством воздуха. При этом все они прикрывают свои краткосрочные интересы разговорами о благосостоянии населения. Хотя трудно представить более важный вопрос для благосостояния людей, чем возможность свободно дышать.

В такой ситуации простое возложение ответственности на государство не даст решения проблемы. Настоящее решение возможно лишь тогда, когда сами потребители будут готовы платить углеродную цену, даже если это приведёт к росту цен на электричество или нефтепродукты. И когда люди окажут политическую поддержку решительным мерам правительства. Будь то проблема мелкодисперсной пыли или климатический кризис, необходимо, чтобы разные заинтересованные стороны перестали сопротивляться жёстким мерам государства, осознали собственную ответственность и заняли более конструктивную позицию.

Когда в 2018 году Корейский полуостров переживал сильнейшую жару, в обществе бурно обсуждалась необходимость снижения тарифов на электроэнергию для уменьшения расходов населения на кондиционирование воздуха. Однако почти никто не задумался, что более дешёвая цена приведёт к росту потребления электроэнергии, а значит, к увеличению выбросов углекислого газа, дальнейшему ускорению климатических изменений и усилению волн жары.

Летом 2020 года мощные тайфуны и проливные дожди привели к прорыву дамбы на реке Сомджинган и масштабному ущербу. Эксперты предупреждают, что по мере изменения климата наводнения будут происходить всё чаще. Однако дальше таких предупреждений дело обычно не идёт. Наш народ по-прежнему склонен наблюдать за процессом со стороны, считая строи-

тельство безуглеродного общества исключительно обязанностью государства. Люди недостаточно серьёзно задумываются о роли потребителей, бизнеса и средств массовой информации и о мерах достижения общественного согласия.

Потребители и компании, с одной стороны, обеспокоены изменением климата, а с другой — категорически не готовы принять повышение тарифов на электроэнергию. Пока такое отношение не изменится, правительство не сможет проводить решительную политику по сокращению выбросов парниковых газов. Напротив, переход к безуглеродной экономике станет возможным лишь тогда, когда бизнес, потребители и СМИ будут готовы поддержать меры по сокращению выбросов даже ценой роста стоимости электроэнергии.

Однако в последнее время всё больше людей выражают готовность согласиться с определённым повышением тарифов на электроэнергию ради противодействия климатическому кризису. И это признак изменений к лучшему.



Изучение глобальной окружающей среды

Цели устойчивого развития: баланс между экономическим развитием, охраной окружающей среды и социальным развитием

В сентябре 2015 года на Семидесятой сессии Генеральной Ассамблеи ООН были приняты Цели устойчивого развития (ЦУР), определившие ориентиры международного сообщества с 2016 по 2030 год.

Если Цели развития тысячелетия (ЦРТ), стоявшие перед мировым сообществом с 2000 по 2015 год, были в первую очередь направлены на сокращение бедности вдвое, то ЦУР провозгласили более широкую задачу: обеспечить устойчивое развитие для всех государств — как развитых, так и развивающихся.

Традиционная модель развития, ориентированная на максимизацию валового внутреннего продукта в краткосрочной перспективе, рассматривает человеческие ресурсы и природные ресурсы прежде всего как издержки. Поэтому такая система стремится минимизировать расходы на рабочую силу и производственные ресурсы ради увеличения объёмов производства и экономической прибыли.

Напротив, модель устойчивого развития рассматривает человеческий и природный капитал не только как затраты, но и как объекты инвестирования, которые необходимо развивать и защищать. Её цель одновременно обеспечивать долгосрочный рост производительности, социальное развитие

и охрану окружающей среды, добиваясь сбалансированного развития.

На ранних этапах экономического развития страны из-за нехватки ресурсов зачастую вынуждены отдавать приоритет краткосрочной экономической эффективности. Однако сегодня, по крайней мере для Республики Корея, ссылаться на дефицит средств уже трудно. В конечном счёте вопрос о том, какую ценность общество придаёт социальным и экологическим благам, — вопрос общественного консенсуса и политического выбора.

Ниже я приведу несколько соображений: что необходимо для достижения Целей устойчивого развития.

① Разработка методологии экономической оценки социальных и экологических выгод

Существующая система экономического развития по-прежнему ориентирована преимущественно на рыночные цены и рассматривает инвестиции в общественную сферу и окружающую среду как издержки. Поэтому необходимо разработать стандартизированную методологию, которая позволит систематически учитывать экономическую ценность социальных и экологических выгод.

Чтобы инвестиции в качество жизни и качество окружающей среды увеличивались, нужно признать, что такие вложения в долгосрочной перспективе способствуют росту экономической производительности, и создать инструменты для их оценки.

Например, при предварительной оценке крупных инфраструктурных проектов — строительства автомагистралей или железных дорог — необходимо учитывать не только краткосрочную прибыльность, но и сокращение загрязнения воздуха, уменьшение выбросов углерода, снижение транс-

портных заторов. Для этого требуется срочная разработка и систематическое применение стандартизированных методик оценки социальных и экологических выгод.

② Разработка политики, компенсирующей временной разрыв между краткосрочными экономическими и долгосрочными социально-экологическими целями

Как правило, инвестиции в экономику дают результаты относительно быстро. Однако экономическая отдача от вложений в образование, социальное обеспечение, здравоохранение и охрану окружающей среды проявляется лишь спустя длительное время. Для образования, например, этот период может превышать 20 лет.

Следовательно, компенсировать временной разрыв между быстро проявляющимися экономическими результатами и долгосрочными социальными и экологическими эффектами может только государственная политика. Это не та задача, которую способен решить рынок.

Лишь тогда, когда государство посредством налоговой политики и бюджетных расходов обеспечивает сбалансированное распределение ресурсов между экономическими, социальными и экологическими целями и эффективно сглаживает этот временной разрыв, становится возможной реальная интеграция экономических, социальных и экологических задач.

③ Поиск политических инструментов для максимизации положительного синергетического эффекта между Целями устойчивого развития

При вложении средств в переход к безуглеродной энергетике необходимо измерять как негативные последствия для

экономического роста, занятости и социальной стабильности, так и позитивные эффекты — создание рабочих мест, технологические инновации и улучшение состояния окружающей среды.

Одновременно требуется разработка политических инструментов, способных смягчить отрицательные последствия и максимально усилить положительные.

Необходимы также глубокие исследования как синергетических эффектов, так и возможных конфликтов интересов и взаимных ограничений между различными Целями устойчивого развития.

④ Анализ приоритетности достижения Целей устойчивого развития

Разные цели требуют разного времени для достижения ощутимых результатов. Поэтому нужны исследования и анализ, которые позволят определить приоритеты реализации с учётом краткосрочной, среднесрочной и долгосрочной перспективы.

При ограниченных ресурсах невозможно одновременно продвигать все ЦУР. Поэтому каждой стране необходимо определить, какие цели реализовывать в первую очередь, исходя из уровня экономического, промышленного и социального развития, чтобы добиться наибольшего эффекта от государственной политики. Для этого нужна не только аналитическая работа, но и политический консенсус.

⑤ Пересмотр распределения ролей между государством и рынком

Хотя Цели устойчивого развития реализуются под руководством государства, в большинстве стран с рыночной экономикой фактическое распределение ресурсов определяет прежде всего частный сектор.

Роль бизнеса в рыночной экономике чрезвычайно велика. Однако инвестиции в такие сферы, как охрана окружающей среды и социальное развитие, не относятся к его естественным приоритетам.

В мае 2018 года на Астанинском экономическом форуме в Казахстане лауреат Нобелевской премии по экономике Пол Ромер заметил, что «самая большая проблема, с которой мы сталкиваемся сегодня, — отсутствие согласия относительно границ между ролью рынка и ролью государства». Это высказывание очень точно отражает трудности, возникающие при реализации Целей устойчивого развития. Например, следует ли оставлять образование, медицинское страхование и услуги по уходу за детьми на усмотрение свободного рынка, как это часто происходит в США? Или государство должно играть в этих сферах ведущую роль, как во многих европейских странах?

Под влиянием неолиберальной парадигмы во многих странах роль рынка и частного бизнеса значительно усилилась, а политика поддержки предпринимательства стала приоритетной. В этих условиях достижение ЦУР требует нового общественного осмысления и распределения ответственности между рынком и государственным сектором. Достаточно вспомнить пандемию COVID-19 и задуматься о том, насколько дорого обществу обошлась чрезмерная коммерциализация системы здравоохранения в США. Если государственная политика не будет целенаправленно продвигать ресурсы в экологическую и социальную сферы, рассчитывать на то, что рынок автоматически обеспечит необходимые инвестиции в эти области, практически не приходится.



Создание декарбонизированной инфраструктуры будущего: экологически чистый транспорт, рекуперация энергии из отходов и суперсеть

Декарбонизация транспортной системы: переход к экологичному общественному транспорту

«Построение безуглеродного будущего» — многим такая идея кажется абстрактной. Однако если представить себе переход к экологичной транспортной системе, становится очевидно, насколько это конкретная и практическая задача. На транспортный сектор в Южной Корее приходится около 20 % всех выбросов парниковых газов — это третий по величине источник выбросов после энергетики и промышленности. И примерно 9 % выбросов транспортного сектора приходится на автомобили.

По данным Корейского института транспорта, в 2018 году экономические потери, вызванные дорожными заторами, достигли почти 68 триллионов вон, что составило 3,6 % ВВП страны. По сравнению с 2017 годом этот показатель вырос на 13,7 %. В США аналогичные потери составляют 0,92 % ВВП, в Великобритании — 0,36 %, в Германии — 0,15 %. В 2012 году в Корее этот показатель составлял 30 триллионов вон, а всего за шесть лет увеличился более чем вдвое. Потери в размере 3,6 % ВВП — это трудно вообразимая сумма. Она значительно превышает военный бюджет Кореи на 2021 год, составлявший 52 триллиона вон. Но проблема этим не исчерпывается.

Пробки не только приводят к избыточным выбросам парниковых газов и усугубляют климатический кризис, но и становятся причиной загрязнения воздуха мелкодисперсной пылью — наносят непосредственный ущерб здоровью людей. При этом в расчёты стоимости дорожных заторов, опубликованные Корейским институтом транспорта, не входят последствия климатического кризиса, ухудшение качества жизни из-за постоянных пробок и связанные с этим расходы на здравоохранение. Учитываются лишь стоимость впустую сожжённого топлива и потери рабочего времени исходя из средней заработной платы.

Некоторые сомневаются, возможна ли вообще транспортная система без широкого использования личных автомобилей. Однако в Токио поездки на работу и обратно на личной машине — скорее исключение. В Японии развита система общественного транспорта, основанная на железных дорогах, метро и автобусах, поэтому доля использования личных автомобилей невелика, а потери от дорожных заторов лишь 0,4–0,6 % ВВП. Именно Корея, обладающая ещё более компактной территорией и высокой плотностью населения, имеет все условия для развития низкоуглеродного общественного транспорта — метро, железных дорог и высокоскоростных магистралей — вместо личных автомобилей. Даже если не учитывать проблему изменения климата, стране необходимо переходить от нынешней автомобильно-ориентированной модели к системе общественного транспорта — высокоскоростным железным дорогам, лёгкому рельсовому транспорту, метро, железным дорогам и автобусам. Хотя бы для того, чтобы сократить загрязнение воздуха и дать людям возможность спокойно дышать уже сегодня.

Серьёзным препятствием остаётся процедура предварительной оценки целесообразности государственных инвестиций в инфраструктуру экологичного транспорта. Некоторые СМИ критикуют проекты лёгкого рельсового транспорта как неэффективное расходование бюджетных средств из-за недостаточной экономической рентабельности. Однако такой подход учитывает лишь краткосрочную финансовую отдачу и игнорирует снижение выбросов углерода из-за сокращения использования автомоби-

лей, уменьшение загрязнения воздуха и сокращение издержек от дорожных заторов.

Поэтому при предварительной оценке проектов необходимо учитывать потенциальную цену углерода и более высоко оценивать климатические выгоды. Если для таких расчётов применять стоимость выбросов углерода на уровне 100–200 долларов за тонну, как это делается в странах Европейского союза, станет возможным активное развитие экологичных транспортных систем, а также сокращение ежегодных потерь от дорожных заторов, достигающих 68 триллионов вон.

Мы готовы осуждать как расточительство заметные расходы на строительство линий лёгкого рельсового транспорта, но при этом закрываем глаза на скрытые потери в размере 3,6% ВВП — 68 триллионов вон, что превышает расходы на оборону страны. И такое положение дел нельзя считать ни естественным, ни неизбежным. В Японии практически никто не отправляется в дальние поездки по скоростным автомагистралям на личном автомобиле. Основные пользователи автобанов там — грузовые перевозчики. Если Япония смогла добиться этого, нет причин считать, что Корея не способна сделать то же самое.

Как повысить качество жизни, избавиться от пробок, улучшить качество воздуха, укрепить энергетическую безопасности страны, которая полностью зависит от импорта энергоресурсов? Можно ли противостоять глобальному климатическому кризису? Для этого необходимо перейти от транспортной системы, ориентированной на личный автомобиль, к экологичной системе общественного транспорта.

Повышение удобства метро: расширение сети эскалаторов и внедрение экспресс-поездов

Чтобы стимулировать использование общественного транспорта и сократить зависимость от личных автомобилей, прежде всего необходимо радикально повысить удобство метро. Безусловно, корейский метрополитен считается одним из лучших

в мире, однако это не означает, что ему нечего совершенствовать.

На новых линиях сеульского метро эскалаторы уже стали нормой, однако на старых ветках по-прежнему немало участков, где пассажирам приходится подниматься и спускаться по лестницам со ста ступенями и даже более. Такая ситуация сохраняется и на крупных пересадочных станциях Сеула, включая Сеульский вокзал, станции «Чонно Сам-га», «Каннам», «Кёдэ», «Экспресс-автовокзал» и «Садан».

Эскалаторы нужны не только пожилым людям. На многих станциях пассажиров призывают пользоваться так называемыми «лестницами здоровья», однако лестницы метро — это не беговая дорожка. Жалко смотреть, как иностранные туристы на станции «Каннам», известной всему миру благодаря песне Gangnam Style исполнителя PSY, из-за нехватки эскалаторов вдвоём поднимают детскую коляску по лестницам в 40–60 ступеней. То же можно увидеть и на станции «Мёндон», ведь и её часто посещают туристы. Для развития туризма эта проблема требует срочного решения.

Мне довелось внимательно изучить транспортную систему японского Токио, включая метро. Практически везде были установлены эскалаторы, а на надземных пешеходных переходах в городской черте — лифты. Там человек может без затруднений добраться от аэропорта до гостиницы в центре города, везя за собой чемодан. В такой ситуации просто не возникает необходимости пользоваться личным автомобилем.

Ещё одно направление для улучшений — расширение сети экспресс-поездов. Сейчас в Сеуле экспресс-маршруты действуют только на линии № 9, однако их стоит распространить и на другие линии. Если, например, можно будет добраться из города-спутника Ильсана до дворца Кёнбоккун на экспрессе всего за двадцать минут, а до станции «Экспресс-автовокзал» — за тридцать, количество автомобилей, ежедневно заполняющих проспект Тхонгиль-ро, может сократиться. Если экспресс-поезда появятся на всех линиях сеульского метро, масштабы сокращения выбро-

сов углерода и мелкодисперсной пыли окажутся весьма значительными.

На это могут возразить, что метро и без того работает с дефицитом бюджета. Однако если оценить сокращение выбросов парниковых газов благодаря метро по цене 200 долларов за тонну углерода, то окажется, что метро вовсе не убыточно. Когда благодаря установке эскалаторов сократится количество личных автомобилей на улицах, а снижение выбросов будет учитываться через потенциальную цену углерода, разговоры об убыточности метро потеряют основания.

Потенциальная цена углерода позволяет увидеть то, чего не замечали прежде. Встаёт вопрос: будем ли мы и дальше оценивать проекты исключительно по их краткосрочной экономической эффективности, игнорируя пробки, загрязнение воздуха и климатический кризис, или же начнём учитывать цену углерода ради повышения качества жизни и уменьшения экологических проблем в долгосрочной перспективе.

Хоть речь здесь главным образом шла о транспорте, применение потенциальной цены углерода открывает большие возможности для сокращения выбросов и в строительном секторе. Уже одно только усиление теплоизоляции зданий и снижение потерь энергии через окна и крыши позволяет сократить энергопотребление более чем наполовину. В Корее уже производятся высококачественные теплоизоляционные материалы и оконные системы, однако низкие цены на энергию не стимулируют инвестиции в повышение энергоэффективности зданий.

Сегодня нередко говорят о нехватке привлекательных направлений для инвестиций. А ведь масштабные вложения в модернизацию и реконструкцию старых зданий с целью повышения их энергоэффективности способны создать большое количество рабочих мест, увеличить производство высокоэффективных теплоизоляционных материалов и оконных конструкций и открыть широкие возможности для инвестиций в декарбонизацию экономики.

Если благодаря учёту потенциальной цены углерода реализуются масштабные проекты по развитию железнодорожного транспорта, метро, высокоскоростных региональных транспортных сетей и повышению энергоэффективности зданий, одновременно можно будет стимулировать экономический рост, создавать рабочие места и сокращать выбросы парниковых газов и загрязнение воздуха. Такой рост, основанный на инвестициях в экологичную инфраструктуру, можно по праву назвать «зелёным» ростом — с превосходным «социальным качеством» и высоким «качеством окружающей среды».

Суперсеть Шёлкового пути

Несмотря на острую необходимость энергетического перехода и построения низкоуглеродного будущего для противодействия климатическому кризису, доля возобновляемых источников энергии на практике растёт не так быстро, как ожидалось. Государства с наиболее благоприятными условиями для масштабного производства солнечной и ветровой энергии, такие как Казахстан и Монголия, располагают обширными территориями. А крупнейшие центры мирового потребления электроэнергии — Сеул, Токио, Нью-Йорк, Лондон и Париж — находятся далеко от этих регионов.

Даже в Корее установка солнечных панелей и ветрогенераторов на ограниченной территории страны имеет побочные эффекты: вырубка лесов, шумовое загрязнение и конфликты с местными жителями. Именно поэтому уже давно предлагаются проекты создания суперэнергосетей. Среди них — идеи передачи солнечной энергии из пустыни Сахара в Европу, а также более новый проект экспорта в Сингапур электроэнергии, произведённой в австралийской пустыне.

В статье Rise of Super Grid, опубликованной 14 января 2017 года в журнале The Economist, отмечалось, что технологии сверхвысоковольтной передачи электроэнергии уже позволяют передавать электричество между континентами. Это начало новой

эпохи, когда энергия, произведённая в удалённых пустынных районах, будет поступать в крупнейшие мировые центры потребления.

Председатель совета директоров SoftBank Масаёси Сон также уже много лет продвигает идею Северо-Восточной азиатской суперэнергосети, которая предусматривает производство электроэнергии в монгольских степях и её последующую передачу в Китай, Республику Корея и Японию. Корея готова участвовать в этом проекте. Однако после того, как японское правительство заявило о нежелании пересматривать действующие ограничения на импорт электроэнергии из-за рубежа, реализация масштабной концепции Масаёси Сона оказалась под вопросом.

На фоне затруднений с подключением Монголии к северо-восточноазиатской суперэнергосети всё больше внимания привлекает альтернативный вариант — импорт солнечной и ветровой энергии из Казахстана и других стран Центральной Азии через территорию Китая. Китайское правительство уже завершило строительство сверхвысоковольтной линии электропередачи Power Silk Road, соединяющей Урумчи на крайнем северо-западе страны с Шанхаем на восточном побережье. Эта сеть использует напряжение 1,1 миллиона вольт и считается одной из самых передовых в мире.

Китай уделяет особое внимание сотрудничеству со странами Центральной Азии. Не случайно именно в Астане в 2013 году была впервые официально представлена инициатива «Один пояс — один путь». Поэтому можно предположить, что китайское руководство положительно отнеслось бы к проекту производства солнечной и ветровой энергии в Центральной Азии с последующей передачей электроэнергии в Китай и Корею.

Хотя вокруг инициативы «Один пояс — один путь» ведётся немало споров, возможности для её экологической трансформации остаются весьма широкими. Одним из таких направлений могла бы стать реализация суперэнергосетей, основанных на использовании солнечной и ветровой энергии и обеспечивающих взаимную выгоду всем участникам.

В мае 2018 года на Астанинском экономическом форуме в столице Казахстана я предложил концепцию суперсети Шёлкового пути. Она предусматривает поставки солнечной и ветровой электроэнергии из Казахстана и других государств Центральной Азии в Корею через территорию Китая.

Разумеется, проекты суперэнергосетей тесно связаны с политикой и не относятся к числу решений, которые могут быть приняты исключительно на техническом уровне. При осложняющейся международной обстановке их реализация в ближайшем будущем маловероятна. Но остаётся надеяться, что усугубляющийся климатический кризис, а также проблемы загрязнения воздуха и мелкодисперсной пыли, станут фактором, способным подтолкнуть государства к необходимым политическим решениям.

Ключевой элемент экономики замкнутого цикла: проекты по получению энергии из отходов

Корейские компании уже занимают ведущие позиции на рынках низкоуглеродных технологий, которые составляют основу декарбонизации промышленности. Речь идёт о литий-ионных аккумуляторах для электромобилей, водородных топливных элементах, солнечных батареях, строительстве судов на сжиженном природном газе и других передовых разработках.

Однако этим дело не ограничивается. В области экологически безопасных мусоросжигательных технологий, необходимых для построения экономики замкнутого цикла, корейские компании уже разработали и эксплуатируют одни из лучших в мире высокоэффективных установок низкотемпературного пиролиза. Они практически не выбрасывают таких загрязняющих веществ, как диоксины. Эти передовые технологии позволяют с высокой эффективностью получать энергию из отходов — и одновременно способствуют борьбе с изменением климата. Вот ещё один пример того, что у корейских предприятий есть все необходимые возможности для перехода к низкоуглеродной энергетике.

В Европейском союзе проекты по получению энергии из отходов находят активную государственную поддержку, потому что рассматриваются как один из ключевых инструментов построения экономики замкнутого цикла и противодействия изменению климата. В Европе уже давно исходят из того, что четыре тонны отходов в качестве источника возобновляемой энергии могут заменить одну тонну нефти или 1,6 тонны угля. Благодаря этому удаётся одновременно решать проблему отходов и сокращать использование ископаемого топлива. Лидерами в области мусоросжигательных технологий считаются Германия, Дания и Австрия.

Япония также активно использует такой подход: на 1 182 мусоросжигательных заводах перерабатывается около 80 % всех бытовых отходов страны, при этом вырабатывается энергия. В Корее около 4 % всей потребляемой энергии также получают за счёт сжигания отходов. Однако из-за проблем с загрязнением воздуха на некоторых объектах в обществе сохраняется неблагожелательное отношение к мусоросжигательным установкам. И всё же сегодня многие экологические организации и специалисты по вопросам изменения климата в целом сходятся во мнении, что экологически безопасное сжигание отходов является наиболее реалистичным долгосрочным решением проблемы мусора. Это обнадёживает.

Хотя есть и критики проектов по выработке энергии из отходов. По их мнению, приоритетом должно быть повышение уровня переработки и развитие экономики замкнутого цикла, а строительство новых мусоросжигательных заводов противоречит самой идее ресурсосбережения. Безусловно, увеличение доли переработки необходимо. Однако даже при максимально возможном уровне переработки полностью избежать образования отходов, требующих сжигания, невозможно.

Показателен пример Швеции. Несмотря на то что уровень переработки отходов там превышает 80 %, а на полигоны отправляется лишь около 4 % мусора, страна ежегодно импортирует около 800 тысяч тонн отходов, в том числе из Норвегии, для после-

дующего сжигания. Получаемая энергия обеспечивает около 20 % системы централизованного теплоснабжения и обслуживает примерно 250 тысяч домохозяйств.

Европа, один из самых последовательных сторонников экономики замкнутого цикла, рассматривает мусоросжигательные заводы как объекты возобновляемой энергетики. Там такие предприятия строго контролируют и оказывают им всестороннюю поддержку, чтобы они не воспринимались как нежелательные объекты городской инфраструктуры, даже если расположены в центре города.

Будущее без углеродных выбросов может стать реальностью. Для этого нужно, чтобы экологически безопасные мусоросжигательные технологии получили широкое распространение, и чтобы мусоросжигательные заводы, как в Европе или Японии, стали обычной частью городской среды, а не объектами отторжения. В пример можно привести мусоросжигательный комплекс с лыжным склоном Амагер Бакке в Копенгагене или мусоросжигательный завод Шпиттелау в Вене, который благодаря архитектору Фриденсрайху Хундертвассеру превратился в одну из туристических достопримечательностей города.



Стратегия развития Южной Кореи на будущее: построение устойчивой модели развития, выходящей за рамки декарбонизации

В деловых кругах и средствах массовой информации Кореи нередко звучат опасения по поводу углеродной нейтральности и глобального курса на декарбонизацию. Однако, если посмотреть на ситуацию с другой стороны, трудно найти страну, которая была бы лучше подготовлена к этим переменам. В 2018 году Корея вошла в так называемый «Клуб 30–50», состоящий из государств с населением более 50 миллионов человек и валовым национальным доходом на душу населения свыше 30 тысяч долларов. Сегодня Республика Корея регулярно приглашается к участию во встречах стран «Большой семёрки». Потому ей следует отказаться от роли пассивного последователя, который лишь догоняет другие развитые страны, и стать государством-лидером в переходе к новой низкоуглеродной экономической модели. Если корейская массовая культура завоевала весь мир благодаря «корейской волне» (халлю), а корейская модель противоэпидемических мер стала международным образцом во время пандемии, то ничто не мешает Корее стать лидером и в сфере декарбонизации.

Как я уже отмечал, корейские компании занимают ведущие позиции в ключевых отраслях низкоуглеродной экономики. Наша цифровая инфраструктура — одна из лучших в мире. К тому же страна играет ведущую роль в развитии полупроводниковых технологий. Всё это позволяет утверждать, что Корея обладает необходимыми технологическими и экономическими ресурсами для построения низкоуглеродного будущего.

Необходима смена мышления. Страна, которая была образцовым учеником эпохи высокоуглеродной индустриализации, вполне способна стать одним из лидеров цивилизационного перехода к безуглеродному развитию. Если такой путь всё равно неизбежен, то гораздо разумнее сделать решительный шаг вперёд раньше других. Это позволит занять выгодные позиции в новом финансовом секторе низкоуглеродных отраслей, основанных на возобновляемой энергетике, вместо того чтобы продолжать конкурировать на перенасыщенном рынке традиционной экономики, зависящей от ископаемого топлива.

Разумеется, лишь перехода к низкоуглеродной экономике недостаточно для построения будущего. Как показала пандемия COVID-19, одновременно необходимо решать проблемы здравоохранения, медицины, социального обеспечения, качества жизни, низкой рождаемости, безработицы среди молодёжи, имущественного неравенства и укрепления системы социальной защиты. Настало время также одновременно развивать «зелёный» рост, при котором инвестиции в окружающую среду способствуют экономическому развитию, и инклюзивный рост, основанный на инвестициях в человека. Именно такая модель устойчивого развития, где экономика, общество и природа — рынок, человек и окружающая среда — взаимно укрепляют друг друга, должна стать ориентиром для Кореи.

Инвестиции в окружающую среду и качество жизни

Может показаться, что в долгосрочной перспективе у страны нет средств для масштабных вложений в экологию и социальное обеспечение. Однако, по крайней мере в случае Кореи, проблема не в отсутствии денег. На финансовом рынке скопилось огромное количество свободного капитала, который не находит продуктивного применения и направляется в спекуляции на рынке недвижимости, акций и криптовалют. Кроме того, ежегодно страна теряет около 68 триллионов вон (3,6 % ВВП) из-за дорожных заторов. Чтобы эти огромные финансовые ресурсы направлялись

не в спекулятивные операции, а в улучшение окружающей среды и качества жизни, необходим коренной пересмотр приоритетов экономической политики.

Инвестиции в декарбонизацию и укрепление системы социальной защиты способны не только стимулировать спрос и ускорить восстановление экономики в краткосрочной перспективе, но и создать основу для долгосрочного «зелёного» и инклюзивного роста. В результате может возникнуть устойчивый механизм развития, при котором экономический рост будет сопровождаться повышением качества жизни и укреплением устойчивости общества. Для страны с уровнем дохода на душу населения в 30–40 тысяч долларов такая задача вполне осуществима.

Укрепление системы социальной защиты: ключевой элемент позитивного цикла в эпоху четвёртой промышленной революции

Одно из наиболее ярких последствий модели развития, ориентированной исключительно на максимизацию краткосрочного экономического роста, — проблема низкой рождаемости. Рождение и воспитание детей всё чаще рассматриваются через призму затрат.

Не менее показательна и ситуация на рынке труда. Молодые люди массово стремятся поступить на государственную службу, где конкурс на одно место достигает нескольких десятков человек. Это свидетельствует о серьёзности проблем занятости и неуверенности в будущем. Хотя с наступлением четвёртой промышленной революции часто подчёркиваются новые возможности для экономического развития, уже сейчас необходимо задумываться, как противостоять росту нестабильности в сфере занятости, а также социальной незащищённости и тревоге за будущее.

Опыт второй и третьей промышленных революций, основанный на модели пожизненной занятости, всё менее и менее актуален. Поэтому для успешного перехода к эпохе четвёртой

промышленной революции укрепление системы социальной защиты стало необходимым условием. Только при уверенности в трудоустройстве и достойной старости люди готовы идти на риск, заниматься инновациями и поддерживать экономическую динамику.

Подтверждением этого служит опыт стран Северной Европы, таких как Швеция и Финляндия. Благодаря развитым системам социальной защиты они стабильно занимают высокие позиции в международных рейтингах инновационного развития.

Разумеется, усиление социальной поддержки и расширение системы социального обеспечения сами по себе не гарантируют ускорения экономического роста. Чтобы такие меры способствовали повышению долгосрочных темпов развития, необходима тщательно продуманная государственная политика. Прежде всего следует изменить само отношение к социальной защите и благосостоянию граждан, то есть воспринимать эти меры не как издержки и бремя, а как долгосрочные инвестиции в экономику.

Так же как общество десятилетиями инвестирует в образование, сегодня необходимо с долгосрочной перспективой вкладывать средства в качество жизни и систему социальной защиты. Ведь рост рождаемости и увеличение численности населения означают расширение внутреннего спроса и увеличение размеров рынка.

При этом уровень социальных расходов в Корее остаётся одним из самых низких среди развитых государств. Организация экономического сотрудничества и развития уже много лет рекомендует Корее увеличить объёмы социальных расходов.

Создание системы оплаты углеродных издержек и ответственность каждого

Производственно-потребительская система, игнорирующая стоимость выбросов углерода, больше не может существовать в прежнем виде. Уже сейчас необходимо начать системную рабо-

ту по включению углеродной составляющей в модели производства и потребления. Даже если мы сами не предпримем таких шагов, развитые страны, прежде всего государства Европы, будут фактически вынуждать нас к этому через такие процедуры, как механизм пограничной углеродной корректировки (CBAM). Поэтому необходимо изменить сам подход к проблеме, не ждать внешнего давления, а самим стать инициаторами преобразований.

Сосредоточиваться исключительно на энергетическом переходе недостаточно. Это всё равно что обрезать ветви дерева, оставляя нетронутыми его корни. Реальный переход к низкоуглеродному обществу должен начинаться с преобразования всей системы производства и потребления — от высокоуглеродной модели, в которой стоимость выбросов не учитывается, к модели, где углеродная цена становится одним из основных факторов экономических решений.

Одновременно необходимо осознать, что переход к низкоуглеродному будущему — это не только обязанность государства. Ответственность лежит на каждом из нас. Ведь все мы потребляем товары и услуги, производство которых сопровождается выбросами углерода. Лишь тогда, когда общество будет готово поддерживать инвестиции в возобновляемую энергетику и принять неизбежное повышение стоимости электроэнергии, станет возможен полноценный переход к углеродной нейтральности. Если мы действительно стремимся к достижению углеродной нейтральности, то должны платить больше за экологически чистую энергию из возобновляемых источников.

Невозможно решить климатическую проблему, если требовать действий только от правительства, не меняя собственных привычек и образа жизни. Показателен пример Европы, которая переживает энергетический кризис, вызванный конфликтом на Украине. Несмотря на то что цены на электроэнергию в ряде стран выросли в два-три раза, европейские граждане не требуют отказаться от климатической политики и не обвиняют правительства в развитии возобновляемой энергетики. И это при том,

что стоимость электроэнергии в Европе уже давно выше, чем в Корее. Именно благодаря такой общественной поддержке со стороны населения европейские страны продолжают последовательно продвигать политику декарбонизации.

Вот комплекс конкретных мер, которые Корея могла бы реализовать уже сегодня, чтобы стать одним из мировых лидеров перехода к низкоуглеродной цивилизации.

① Учёт потенциальной цены углерода в системе предварительной оценки проектов

В условиях, когда введение полноценного углеродного налога ещё затруднено, необходимо хотя бы постепенно внедрять учёт потенциальной стоимости углеродных выбросов в тех сферах, где это возможно, начиная с крупных государственных инфраструктурных проектов и масштабных частных инвестиций крупных корпораций.

Как я уже отмечал, даже сравнительно простое изменение нормативных актов, регулирующих предварительную оценку целесообразности крупных инвестиционных проектов, способно существенно увеличить объём вложений в низкоуглеродную инфраструктуру в самых разных секторах экономики.

② Установление цели по сокращению издержек от дорожных заторов на 50% и масштабные инвестиции

Как ради планеты, так и ради собственного благополучия страна больше не может мириться с потерями от дорожных заторов в 3,6% ВВП. Для государства с ограниченной территорией и высокой плотностью населения, которое идеально подходит для развития экологичных транспортных сетей, столь масштабное расточительство труднообъяснимо. Необходимо поставить конкретную цель — сократить издержки от транспортных заторов как минимум наполовину и разработать для этого масштабную инвестиционную программу.

Сегодня большое внимание уделяется электромобилям. Однако сами по себе они не решат климатическую проблему. Если электромобили заряжаются от электроэнергии, произведённой из ископаемого топлива, они не устраняют проблему выбросов. Настоящее решение можно выразить аббревиатурой BMW — Bus, Metro, Walking («автобус, метро, ходьба»). Даже если дороги будут заполнены бесконечными пробками из электромобилей, это не приведёт к построению низкоуглеродного общества.

Как воздух, необходим переход от системы, ориентированной на личные автомобили и широкие автомагистрали, к экологичному общественному транспорту. Он позволит не только сократить выбросы углерода, но и повысить качество жизни, укрепить энергетическую безопасность, способствовать более сбалансированному региональному развитию, создать новые рабочие места и стимулировать туристическую отрасль.

К тому же масштабное строительство высокоскоростных железнодорожных линий по всей стране и расширение сетей метро в крупных городах способны поддержать строительный сектор, обеспечить занятость населения и улучшить условия жизни граждан.

Ограничение использования личного транспорта в городах и повышение привлекательности общественного транспорта неизбежно требуют расширять установку эскалаторов на станциях метро, увеличивать количество экспресс-поездов и сокращать интервалы движения. На некоторых линиях даже в часы пик интервалы настолько велики, что пассажиры называют эти ветки «адским метро». Из-за отсутствия экспресс-маршрутов жителям окраин Сеула зачастую быстрее добраться на личном автомобиле, чем на метро. Так невозможно добиться серьёзного сокращения выбросов углерода и загрязнения воздуха.

А ведь запуск экспресс-поездов требует значительно меньших затрат, чем строительство новых линий метро, но способен дать весьма заметный эффект. Это актуально не только для Сеула, но и для других крупных городов, таких как Пусан и Инчхон. Необходимо отказаться от практики оценки метро и железных

дорог исключительно с точки зрения финансовой рентабельности. Если учитывать экологические выгоды, повышение качества жизни, сокращение выбросов углерода и загрязнения воздуха, общественный транспорт оказывается чрезвычайно выгодным вложением для общества. Такой новый взгляд на роль метро — один из важных элементов адаптации к постпандемической «новой нормальности».

③ Постепенная экологическая налоговая реформа

Научному сообществу и государственным органам следует начать совместное обсуждение постепенного внедрения экологической налоговой реформы, о которой я уже говорил. Такая реформа позволила бы одновременно сокращать выбросы парниковых газов и стимулировать экономический рост. Необходимо, чтобы как можно больше людей поняли: наряду с принципом «Есть доход — есть налог» должен действовать и принцип «Есть углеродные выбросы — есть налог».

Один из практических вариантов: при введении углеродного налога одновременно снижать на сопоставимую сумму подоходный налог и налог на прибыль корпораций. Разработка подобных механизмов должна стать одной из ключевых задач стратегии построения низкоуглеродного будущего.

④ Введение добровольной системы оплаты углеродных издержек, способной изменить мир

Необходимо как можно скорее создать механизмы, которые позволят гражданам и компаниям добровольно выбирать и оплачивать электроэнергию из возобновляемых источников по более высокой цене.

Такую систему можно назвать добровольной системой оплаты возобновляемой энергии или добровольной системой оплаты углеродных издержек (Personally Determined Contribution). Независимо от названия её суть одна и та же.

Среди граждан и компаний немало тех, кто обеспокоен изменением климата и готов платить больше за электроэнергию, произведённую без выбросов углерода. Особенно это касается участников международной инициативы RE100 — они стремятся обеспечивать свою деятельность исключительно электроэнергией из возобновляемых источников и готовы нести дополнительные расходы ради достижения этой цели. Поэтому необходимо создать систему, в которой потребители смогут приобретать электроэнергию из возобновляемых источников по отдельному тарифу через Korea Electric Power Corporation.

В Германии подобный подход уже применяется на практике. При покупке билета на скоростной поезд пассажир может добровольно выбрать более дорогой тариф, предусматривающий использование электроэнергии из возобновляемых источников. Многие граждане, обеспокоенные климатическими изменениями, сознательно доплачивают за билет 5–10 евро. Собранные средства направляются на закупку электроэнергии, произведённой солнечными и ветровыми электростанциями.

Подобную добровольную систему оплаты экологически чистой энергии можно применять не только в железнодорожном транспорте, но и в коммунальных услугах, производстве товаров и сфере услуг. Например, потребителям можно предоставить возможность выбирать доставку посылок с использованием электромобилей, которые работают на электроэнергии из возобновляемых источников, и добровольно оплачивать такую услугу по более высокому тарифу. Люди, озабоченные проблемой изменения климата, вполне могут согласиться немного переплатить за экологически безопасную доставку.

Аналогично можно внедрить механизм добровольных дополнительных платежей за электроэнергию для домохозяйств. Граждане, желающие поддержать борьбу с изменением климата, смогут самостоятельно определять размер дополнительного взноса. Постепенно такая практика могла бы распространиться от самых активных сторонников экологической политики на более широкие слои населения.

Наряду с индивидуальным выбором необходимы совместные усилия энергетических компаний, железнодорожных операторов, логистических предприятий, производителей потребительских товаров и других участников рынка по созданию прозрачной системы добровольной оплаты углеродных издержек.

Крайне важно при этом обеспечить прозрачность использования поступающих средств и гарантировать, что они действительно направляются на закупку электроэнергии из возобновляемых источников. Для этого потребуется разработка соответствующих механизмов контроля, а также институциональная и финансовая поддержка государства.

Давайте изменим мир с помощью добровольных платежей за выбросы углерода

Я убеждён, что система добровольной оплаты электроэнергии из возобновляемых источников или, иначе говоря, добровольной оплаты углеродных издержек способна изменить мир. Причина проста. Как я уже не раз отмечал, для построения низкоуглеродной экономики крайне важно включить стоимость выбросов углерода в рыночные цены. Но общество ещё не готово вводить такие меры, как углеродный налог или экологическая налоговая реформа. Потому добровольная система оплаты углеродных издержек остаётся практически единственным инструментом, который можно начать применять уже сейчас.

Более тридцати лет мне довелось наблюдать множество экологических кампаний и общественных движений. И я понял, что в нынешней ситуации гораздо важнее не ограничиваться критикой правительства или бизнеса, а начать с самих себя. Если нас действительно беспокоит климатический кризис, то готовность каждого лично платить цену за сокращение выбросов углерода способна принести больше практической пользы, чем сотни лозунгов и призывов.

Только когда каждый начнёт с себя и всё больше обычных потребителей будут добровольно присоединяться к такой практике,

модели потребления и производства в обществе смогут действительно измениться и постепенно перейти на низкоуглеродные принципы. Вместо того чтобы пассивно ждать, когда государство когда-нибудь введёт углеродный налог, те, кого волнуют климатические и экологические проблемы, могут начать действовать уже сегодня.

В конечном счёте устойчивое низкоуглеродное будущее станет возможным лишь тогда, когда сами потребители и компании будут активно использовать возобновляемые источники энергии, добровольно согласятся учитывать стоимость углеродных выбросов, поддерживать государственную политику углеродной нейтральности и содействовать проведению решительных преобразований. Сегодня «корейская волна» и корейская культура оказывают влияние на весь мир. Хочется верить, что однажды Республика Корея сможет стать лидером и в формировании низкоуглеродной цивилизации благодаря движению за добровольную оплату углеродных издержек, а корейская модель устойчивого развития превратится в пример для всего человечества и поможет мировому сообществу справиться с климатическим кризисом. Если множество людей разделяют одну и ту же мечту, она может стать реальностью.

Размышления и благодарность по случаю 30-летия глобальной экологической дипломатии

В период становления нового глобального экологического порядка мне по случайному стечению обстоятельств пришлось представлять Республику Корея на передовой линии переговоров ООН по изменению климата. Там формировался «низкоуглеродный международный экономический порядок», и я защищал позицию страны, которая стремительно развивалась на основе высокоуглеродной индустриализации. Позднее, уже в качестве директора департамента в ООН, я участвовал в продвижении и распространении новой парадигмы под названием «зелёный» рост, направленной на превращение сокращения выбросов углерода в возможность экономического роста.

Почти 20 лет я работал на передовой линии экологической дипломатии как представитель Кореи, а затем более десяти лет — как директор департамента в ООН. Мой профессиональный путь начался с решения практических проблем, связанных с введением ограничений на использование фреоновых газов, разрушающих озоновый слой. Они напрямую ударили по ключевым экспортным отраслям Кореи — полупроводниковой промышленности и автомобилестроению.

Иногда мне задают вопрос: «Как вам удалось проявить такую дальновидность, так рано стать специалистом по изменению климата?» Дело не в особой проницательности. Просто это была работа, которую кто-то должен был выполнять в интересах страны, но которой уделяли недостаточно внимания. Она казалась важной, и я просто не мог позволить себе её игнорировать.

В Министерстве иностранных дел дипломаты регулярно переходят между различными странами и направлениями — и я не

занимался там исключительно климатической тематикой. Однако даже на других должностях и в других департаментах я постоянно сохранял интерес к вопросам изменения климата. Со временем различные международные исследовательские институты и организации стали приглашать меня экспертом на конференции и рабочие встречи, и я всё глубже погружался в эту тему. Как говорится, «чем больше видишь, тем больше понимаешь, а чем больше понимаешь, тем сильнее любишь». Так у меня появилось искреннее желание найти решение проблемы изменения климата.

В глобальной экологической дипломатии, разделённой на развитые и развивающиеся страны, Республике Корея, вступившей в Организацию экономического сотрудничества и развития, было непросто найти своё место. Тем более что в начале своей активной деятельности в системе ООН в 1991 году наше государство только стало полноправным членом Организации Объединённых Наций, и у нас практически не было прецедентов, на которые можно было бы опираться.

В последние годы, по мере роста международного влияния Кореи, у страны появляется всё больше возможностей отражать свою позицию. Однако по-прежнему не хватает материалов с конкретными примерами, иллюстрирующими как корейская дипломатия на переговорах отстаивала национальные интересы и одновременно участвовала в формировании новых международных норм.

Я надеюсь, что мой опыт участия в переговорах в качестве представителя Кореи в ООН, а также продвижение концепции «зелёного» роста, благодаря которой Корея смогла проявить лидерство и «мягкую силу» в глобальной климатической повестке, хоть немного восполнит этот пробел.

Среди множества переговорных ситуаций, с которыми мне довелось столкнуться лично, я отобрал 12 наиболее характерных эпизодов. Полагаю, они уже не имеют политической остроты, достаточно отдалены по времени и при этом весьма интересны, не чрезмерно специализированные и сухие.

Я систематизировал инициативы в области Целей устойчивого развития и низкоуглеродной политики, которые продвигались в период моей работы в ООН, и изложил их в рамках модели устойчивого экономико-социально-экологического развития, а также стратегии низкоуглеродного будущего Республики Корея. Тема «стратегии низкоуглеродного развития» по своей природе чрезвычайно широка и профессионально сложна, поэтому для широкой аудитории она представлена лишь в виде краткого обзора основных направлений и стратегических подходов.

Надеюсь, что переговорные инициативы по изменению климата между блоками развитых и развивающихся стран могут послужить хорошим материалом для исследований в области многосторонней дипломатии.

Я стремился как можно точнее передать ощущение реальной переговорной практики, поэтому здесь был представлен в значительной степени субъективный взгляд. И в процессе адаптации сложного профессионального материала для широкого круга читателей некоторые детали были сознательно опущены.

Оглядываясь назад, можно отметить, что многие концепции и институциональные инициативы, которые я продвигал как дипломат Республики Корея и как сотрудник ООН, до сих пор продолжают функционировать в сфере глобальной экологической дипломатии. Например, созданное в 1991 году в Министерстве иностранных дел подразделение по науке и окружающей среде расширено и преобразовано в Бюро климатической и научной дипломатии. А межправительственный механизм экологического сотрудничества шести стран Северо-Восточной Азии, который был учреждён в 1993 году для решения региональных экологических вопросов, включая проблему мелкодисперсной пыли, продолжает стабильно функционировать как базовая рамочная структура экологического сотрудничества в Северо-Восточной Азии.

После того как я предложил идею «передачи технологий, находящихся в государственной собственности», мне довелось стать одним из основных авторов технического отчёта Межпра-

вительственной группы экспертов по изменению климата по вопросам передачи технологий. Он опубликован в 2000 году. И за вклад в эту работу в 2007 году я получил персональный экземпляр Нобелевской премии мира.

Концепция «зелёного» роста, которая после многочисленных сложностей была официально принята в рамках системы ООН на Азиатско-Тихоокеанской министерской конференции по окружающей среде и развитию в марте 2005 года, получила дальнейшее развитие в деятельности таких международных организаций, как Всемирный банк и Организация экономического сотрудничества и развития. В Сеуле была создана специализированная международная организация по «зелёному» росту — Глобальный институт «зелёного» роста. Многие страны мира включили эту концепцию в свои национальные стратегии развития.

На этапе формирования нового мирового экологического порядка от «высокоуглеродной экономики» к «низкоуглеродной экономике» мой профессиональный путь проходил по непроторённой дороге, порой на грани риска. Надеюсь, мой пример хотя бы частично окажется полезен тем, кто сегодня сталкивается с переходом к новой международной экономической системе, основанной на принципах декарбонизации, углеродной нейтральности и Net Zero 2050. Буду рад, если он поможет избавить их от чувства неопределённости, с которым в начале 1990-х годов сталкивались и мы, не имея никаких прецедентов для ориентира.

Быть может, мой опыт внесёт хотя бы небольшой вклад в формирование уверенной и активной роли Республики Корея в становлении нового международного порядка углеродной нейтральности. При растущей экономической мощи страны и глобальной «мягкой силе» «корейской волны» всё это обеспечит нам достойное место среди лидеров климатической повестки.

Я благодарен за то, что на случайно выбранном мной пути экологической дипломатии я смог найти дело, которое наполнило мою работу смыслом. Никогда не забуду друзей разных национальностей и возрастов по всему миру, с которыми я работал,

разделяя общие идеалы и стремления. Я также хотел бы выразить признательность многим людям, которые поддерживали меня на этом пути.

Особую память я храню о двух моих соратниках, с которыми мы в шутку называли себя «тремя мушкетёрами», — Чоу Кок Ки из Малайзии и Бернадитас де Кастро-Мюллер с Филиппин. Оба они уже ушли из жизни.

Чоу Кок Ки, занимавший пост председателя вспомогательного научно-технического органа на непростых переговорах по изменению климата в конце 1990-х и начале 2000-х годов, сыграл важную роль в достижении соглашений по сложному Механизму чистого развития. Он внезапно скончался от сердечного приступа в августе 2009 года.

Бернадитас де Кастро-Мюллер последовательно отстаивала интересы развивающихся стран, наиболее уязвимых к последствиям климатических изменений, таких как тайфуны и засухи. Она была фактически вытеснена из филиппинской делегации и продолжала участвовать в климатических переговорах уже в качестве представителя Судана, Боливии и других стран. Ей пришлось пройти через множество трудностей, она нередко сама оплачивала своё участие в конференциях. Бернадитас ушла из жизни в декабре 2018 года.

Заявленная нами цель — формирование сильного и юридически обязательного международного режима по климату — до сих пор не достигнута. Особенное сожаление это вызывает на фоне усугубления климатического кризиса и глобальных пандемий.

Нед Хелме, основатель Центра политики чистого воздуха в Вашингтоне, одним из немногих в США активно занимался проблемой изменения климата, когда она там ещё не получила должного внимания. Он горячо поддерживал мои идеи — передачу технологий, находящихся в государственной собственности, проекты по снижению выбросов с участием развивающихся стран и международные регистрационные механизмы. Нед орга-

низовывал конференции и приглашал меня, оплачивая поездки. Мы с ним до сих пор коллеги и друзья.

Незабываемым другом для меня остаётся также профессор Фернандо Тудела из Мексики. Корея и Мексика имеют схожий статус — они одновременно и развивающиеся государства, и члены ОЭСР. Это стало основой для нашей тесной дружбы и взаимной поддержки.

Я также признателен профессору Полу Экинсу из Университетского колледжа Лондона, с которым мы разделяли идеи «зелёного» роста; вице-президенту Азиатского банка развития Бинду Лохани, оказавшему всестороннюю поддержку моим инициативам; советнику министра окружающей среды Норвегии Полу Хофсету, который был обеспокоен вопросами потребительских моделей и выделил 100 тысяч долларов на проведение семинара; а также Ульфу Оттоссону из Министерства окружающей среды Швеции — всем коллегам, с которыми меня связывали общие цели в области глобальной экологической дипломатии.

Отдельную благодарность за доверие я хотел бы выразить Ноэлин Хейзер, Генеральному секретарю Экономической и социальной комиссии ООН для Азии и Тихого океана. Она предоставила свободу действий для реализации концепции «зелёного» роста, когда я был директором департамента окружающей среды. Она сохранила за мной эту должность, оставив её вакантной на два года, пока я работал в Корее в качестве специального посланника по вопросам изменения климата.

И, наконец, я хотел бы засвидетельствовать глубокое уважение и искреннюю благодарность, которую невозможно полностью выразить словами, бывшему премьер-министру Хан Сын Су и Генеральному секретарю ООН Пан Ги Муну. В ключевой момент они поддержали меня, назначив специальным посланником по вопросам изменения климата и предоставив возможность служить в качестве главного советника Генерального секретаря ООН по вопросам изменения климата.

Июнь 2022 года. Рае Квон Чунг

Переводное издание

Рае Квон **Чунг**

РЕШАЮЩИЕ МОМЕНТЫ КЛИМАТИЧЕСКОЙ ДИПЛОМАТИИ:
ОТ МОНРЕАЛЬСКОГО ПРОТОКОЛА
ДО ПАРИЖСКОГО СОГЛАШЕНИЯ

Перевод с корейского
Стефаненко О.В.

Научный редактор *Хлебнова А.Д.*
Редактор *Новикова М.А.*
Оформление и корректура
ООО «Центр конституционных исследований»

Подписано в печать 10.10.2026. Формат 60×90 $^{1}/_{16}$
Гарнитура PT Serif. Усл. печ. л. 18,0
Тираж 300 экз. Заказ № 73718

Для некоммерческого использования.

Центр международных и сравнительно-правовых исследований
119017, Россия, г. Москва, Кадашёвская набережная, д. 14, к. 3
info@iclrc.ru
www.iclrc.ru

Отпечатано в типографии ООО «Сам Полиграфист»
109125, Россия, г. Москва, Волгоградский проспект, д. 42, к. 5
info@onebook.ru
www.onebook.ru

Путеводитель по борьбе с климатическим кризисом в Корее и картине будущего углеродной нейтральности к 2050 году

«Автор — достойный гордости дипломат, который своими неординарными идеями укрепил переговорные позиции нашей страны на климатических переговорах. Хочется надеяться, что его книга окажется полезной при разработке стратегии "углеродной нейтральности к 2050 году" в нашей стране».
— Хан Сын Су, бывший премьер-министр Республики Корея, председатель 56-й сессии Генеральной Ассамблеи ООН

«Посол Рае Квон Чунг — свидетель становления экологической дипломатии Республики Корея. Предлагаемая им стратегия низкоуглеродного развития содержит ценное видение и мудрость, необходимые для достижения устойчивого развития и построения безуглеродного будущего, к которому мы стремимся».
— Пан Ги Мун, бывший Генеральный секретарь ООН

«Скажу без колебаний, что посол Рае Квон Чунг является лучшим в Корее дипломатом в сфере глобальной экологической политики. Теоретик устойчивого развития, разработчик климатической политики и архитектор будущего углеродно-нейтральной Республики Корея. Рекомендую эту книгу всем, кто задумывается о стратегиях низкоуглеродного развития».
— Ким Джин Хён, 13-й министр науки и технологий Республики Корея, ректор Сеульского городского университета

«Опыт посла Рае Квон Чунга, который с ранних лет на передовой экологической дипломатии представлял Корею и вёл напряжённую борьбу, составляет ценное достояние Республики Корея в деле по борьбе с климатическим кризисом».
— Ли Буён, председатель Фонда практики свободной прессы, почётный председатель Мемориального общества Чан Чжун Ха

«Если бы не посол Рае Квон Чунг, около 40 активистов НПО не смогли бы присоединиться к Конференции ООН по окружающей среде и развитию в Рио-де-Жанейро в 1992 году. Участие в этой конференции открыло путь к международной солидарности. Рекомендую книгу, в которой отражены 30 лет самоотверженной работы посла Чунга по решению климатических и экологических проблем».
— Чхве Ёль, председатель Корейского зеленого фонда

«Концепция устойчивого рынка с оплатой углеродной цены, продвигаемая послом Рае Квон Чунгом, представляет собой новую глобальную экологическую парадигму, позволяющую совместить решение климатического кризиса и экономический рост. Это то видение, к которому мы должны стремиться. Рекомендую эту книгу экономистам и предпринимателям, разрабатывающим стратегии реализации Целей устойчивого развития».
— Мун Гук Хён, председатель Института новой парадигмы

«В 2012 году посол Рае Квон Чунг представил "Дорожную карту низкоуглеродного "зелёного" роста" и сыграл ведущую роль в том, чтобы "зелёный" рост был воспринят странами всего мира».
— Нам Сан Мин, директор Департамента окружающей среды и развития ЭСКАТО

«Знакомство и солидарность с экологическими НПО США и Европы, возникшие благодаря послу Рае Квон Чунгу, стали той основой, на которой я создал свою НПО».
— Ким Чжу Чжин, генеральный директор Solutions for Our Climate (SFOC)

ISBN 978-5-6030122-2-3

9 785603 012223 >