

Международное сотрудничество

УДК 339.9: 551.5

Анализ факторов и последствий быстрой ратификации Парижского соглашения ведущими странами и его вступления в силу

А.О. Кокорин, к.ф.-м.н. Всемирный фонд дикой природы (WWF России)

В статье анализируются объективные экономические и финансовые факторы и субъективные моменты, обусловившие быструю ратификацию Парижского соглашения почти всеми ведущими странами и его вступление в силу в ноябре 2016 года. Рассмотрены возникающие при этом потенциальные риски для России, которая подписала соглашение, но запланировала обсуждение ратификации только на 2019 год.

Ключевые слова: Парижское соглашение ООН, парниковые газы, CO₂, климатическое финансирование, риски для России.

На середину апреля 2017 г. 143 страны из 197 участников Рамочной конвенции ООН об изменении климата (РКИК ООН) ратифицировали Парижское соглашение. Оно вступило в силу 4 ноября 2016 г., менее чем через год после его принятия. По оценкам World Resource Institute [1], на 143 страны приходится около 90% глобальных выбросов парниковых газов (ПГ) (возможны разные способы оценки, с учетом и без учета лесов и землепользования, только CO₂ или все парниковые газы, на 2012 год или по ориентировочным цифрам на 2015-2016 годы, для наших целей это не важно, так как в любом случае это подавляющая часть всех антропогенных выбросов. Из Двадцатки и ведущих стран мира в целом лишь Иран, Россия, Турция и Швейцария пока не ратифицировали договоренность. Из стран Евразийского экономического союза не ратифицировали Киргизстан и Россия. При этом все они подписали Соглашение [2]. Вне подписания остались лишь три государства (Никарагуа, Сирия и Узбекистан).

Факторы быстрой ратификации Парижского соглашения

Необычно быстрая для международных договоров ратификация Парижского соглашения и его вступление в силу на три года раньше, чем это планировалось (не к 2020 г., а в 2016 г.), обусловлены

как содержанием самого документа, так и процессом его подготовки.

В 2014-2015 гг. многочисленные консультации и встречи на высшем уровне двух крупнейших стран-эмиттеров парниковых газов, Китая и США (по разным оценкам, они дают порядка 40% глобальных выбросов), привели к единой позиции по двум ключевым вопросам. Во-первых, страны снижают выбросы за счет такого технологического перевооружения, которое им нужно вне зависимости от проблемы климата, но делают это несколько быстрее, чем намечалось ранее. Действия, насколько возможно, скоординированы для получения максимального взаимовыгодного экономического эффекта. Во-вторых, данное снижение является не международным обязательством, а лишь национально определяемым «вкладом» страны в глобальные усилия (Nationally Determined Contributions, NDC). Страны лишь информируют РКИК ООН о национальных целях, которые заносятся в специальный реестр – таблицу, не являющуюся частью Соглашения [2]. США такая ситуация была нужна, чтобы иметь возможность ратифицировать соглашение с помощью подписи президента и без рассмотрения Конгресса. Для Китая это была принципиальная позиция, иначе страна не считала возможным участвовать в соглашении на равных (по институциональному статусу) с США и другими развитыми государ-

ствами. Два других крупнейших «тяжеловеса» Соглашения, ЕС и Индия, также вели консультации и заблаговременно обсуждали сложные вопросы с Китаем и США. В принципе, ЕС был не против считать цели стран по парниковым газам международными обязательствами, а также предпринимать специальные меры, выходящие за рамки национальных планов развития. Однако Индия занимала прямо противоположную позицию. В итоге четыре крупнейших «вкладчика» сошлись на двух указанных выше положениях как на устраивающей всех позиции. Пятого эмиттера, Россию, это тоже устраивало.

В результате подготовки Соглашение было сведено к рамочному документу, не способному существенно повлиять на NDC крупнейших стран и направление ими климатического финансирования в развивающиеся страны. Согласно договоренности, страны обязаны сами регулярно пересматривать свои NDC и стремиться их усилить, приблизить к долгосрочной цели Соглашения — ограничение роста глобальной температуры приземного слоя воздуха на уровне «существенно ниже 2°C» (к 2100 г. от доиндустриального уровня, фактически совпадающего с уровнем начала XX в.), стремясь достичь «1,5°C». Но никаких численных параметров усиления для отдельных стран или вместе для всех стран, например, к 2030 г. не имеется. В Соглашении есть только коллективное обязательство развитых стран мобилизовать не менее 100 млрд долл. в год с 2020 года. При отсутствии индивидуальных обязательств это означает, что Соглашение не принуждает страны выделять средства в объемах, существенно влияющих на их госбюджеты.

С другой стороны, в ситуации, когда развитые страны выделяют крупные средства, но они не распределяются по какой-либо схеме или правилу ПС, многие развивающиеся государства стремятся занять лидирующие позиции в конкуренции за финансирование. На это направлена быстрая ратификация малыми островными государствами

и коалицией более 40 наиболее уязвимых развивающихся стран, демонстрирующими свою готовность максимально быстро и эффективно использовать международные средства.

Имеющееся в тексте Соглашения условие его вступления в силу, скопированное с Киотского протокола, — ратификация 55 странами, на которые приходится не менее 55% глобальных выбросов парниковых газов, — изначально воспринималось как очень мягкое. В 2015 г. предлагались и гораздо более высокие уровни: 80, 90 и даже 96%. В этом случае, с одной стороны, был бы риск, что вступление соглашения в силу будет зависеть от какой-либо одной крупной страны, например, Индии или России. С другой стороны, была бы «гарантия», что ни одна крупная страна не останется вне договоренности, так как совместные усилия всех остальных рано или поздно убедили бы ее ратифицировать Соглашение. Такой вариант был бы нужен, если бы в Соглашении были платежи за выбросы парниковых газов и нужно было бы охватить ими все страны (не допустить «отказников», желающих получить выгоды от изменений в конкурентоспособности товаров и услуг).

Однако вопросы конкурентоспособности Соглашение выводит на национальный уровень, каждая страна сама вводит или не вводит экспортно-импортные правила и защищает конкурентоспособность своей продукции, международных механизмов не предусмотрено. В этой ситуации, при отсутствии платежей, страны были готовы выполнять договоренность неполным «составом», что и обусловило низкий порог вступления в силу. При этом, наряду с объективными факторами быстрой ратификации (*рис.*), были и субъективные моменты действий лидеров ведущих стран.

Китай и США настоятельно подчеркивали необходимость полного паритета во всем, даже в дате ратификации. Лидерам двух стран удалось найти общий язык и договориться, что она произойдет в один день и в одном месте. Китаю для завершения ратификации требовалась подпись



Рис. Факторы быстрой ратификации Парижского соглашения

председателя КНР Си Цзиньпина, а ратификация США состояла из единственной подписи президента Барака Обамы (рамочный характер соглашения и отсутствие в нем каких-либо численных обязательств США позволял это сделать, договоренность классифицировалась не как экономическая, а как политическая). Эти подписи были поставлены одновременно во время их личной встречи.

«Эффект» нового президента Дональда Трампа — также субъективный фактор, но обратной направленности, однако отозвать ратификацию не так просто. Согласно Соглашению, после принятия страной такого решения, для РККИК ООН *де юре* оно вступит в силу только через 4 года (когда с немалой вероятностью будет другой президент). Конечно, США могут не участвовать в работе *де факто*, но на юридический статус соглашения это влиять не будет. Эксперты ожидают, прежде всего, финансового эффекта — сокращения вплоть до нуля выделения государственных средств США на международное климатическое финансирование (по опыту 2010–2015 гг., доля США составляет 20–25% от общемировых). Более всего такая мера затронет гранты на адаптацию к изменениям климата, так как проекты по снижению выбросов парниковых газов фактически являются продвижением американских компаний на рынки развивающихся стран, и здесь сокращение гораздо менее вероятно. На XXII Конференции сторон РККИК ООН (КС-22) в Марракеше в ноябре 2016 г. вопрос выделения средств в виде грантов на адаптацию активно обсуждался. Говорилось о том, что в мире в целом к 2020 г. это может быть от 10 до 20 млрд долл. США в год. В свете «эффекта» Трампа вероятнее ожидать 10, а не 20 млрд. Это очень серьезный удар по наименее развитым странам, однако для климатического финансирования в целом такое сокращение не столь существенно.

Заметим, что с конца 2016 г. Китай с той или иной степенью открытости не раз заявлял о своей готовности стать единоличным глобальным климатическим лидером как по роли в переговорах в РККИК ООН, так и по масштабу национальных мер.

Вопрос климатического «лидерства» стал серьезным субъективным фактором и для лидеров ведущих стран ЕС, прежде всего, Франции и Германии. Они не только срочно прошли ратификацию на национальном уровне, но и настояли на общем решении ЕС по ратификации, не дожидаясь национальных ратификаций 28 стран (срочно это сделать было бы невозможно, в частности, из-за позиции Польши, которая не готова отказаться от доминирующей роли угля в своей энергетике).

Имиджевый субъективный момент повлиял и на премьер-министра Индии. Хотя до конференции в Париже страна на двустороннем и многостороннем уровнях согласовала формат соглашения

с Бразилией, ЕС, Китаем, США, и ЮАР, возражения со стороны национального бизнеса были немалые. Индия — потенциальный получатель очень крупного климатического финансирования (это принципиально важно), что может повлиять на планы развития энергетики, железных дорог и транспортной инфраструктуры в целом. От самого факта ратификации данное влияние практически не зависит, было понятно, что рано или поздно ратификация состоится, но правительство решило не торопиться. Однако затем желание иметь «зеленый имидж» возобладало, и ратификация состоялась, будучи специально приуроченной к дню рождения Махатмы Ганди.

Желание быть в тренде и быть полноправным участником переговоров повлияло и на Саудовскую Аравию, страну, которая традиционно является «скептиком» по отношению к «слишком» быстрым или непродуманным действиям. В РККИК ООН именно Саудовская Аравия часто выступает в роли жесткого критика, призывая к тщательному обдумыванию каждого шага, к учету влияния действий развитых стран по снижению выбросов ПС (т.е. уменьшению использования ископаемого топлива) на экономику развивающихся стран, в частности, экспортеров углеводородов. Эта страна ратифицировала Соглашение на следующий день после Индии, когда стало ясно, что договоренность вступает в силу в любом случае. Характерно, что до этого Саудовская Аравия, в отличие от России, не приняла участие в подписании документа в апреле 2016 года, сделав это одновременно с ратификацией 3 ноября.

Последствия задержки российской ратификации

Влияние Соглашения на российский бизнес совершенно иное, чем, например, на индийский, так как Россия не является страной-получателем климатического финансирования. Косвенное влияние через импорт, конечно, есть, но оно зависит от ратификации странами-импортерами, например, Вьетнамом, а не Россией. Тем не менее, Правительство РФ приняло решение не спешить и рассмотреть вопрос о ратификации только в 2019 г. [3]. В свете этого целесообразно рассмотреть, какие последствия может иметь отсутствие нашей страны среди участников договоренности до 2020 г. в контексте ее быстрого вступления в силу. Вопрос «зеленого имиджа» здесь очевиден, но его очень сложно просчитать до экономических показателей, так как это некая общая категория, зависящая от многих политических и экономических действий страны и ее компаний. Рассмотрим ситуацию с правовой точки зрения работы РККИК ООН.

Вступление в силу побудило РККИК ООН принять решение о выработке правил реализации Соглашения не за 4, а за 2 года, к концу 2018 г. [2].

Работа будет вестись Вспомогательными органами РКИК, включая Специальную рабочую группу по ПС (АРА), которые образованы КС РКИК. Поэтому в ней участвуют все страны РКИК, от членства в ПС участие не зависит. Гораздо более сжатые сроки работы, конечно, могут привести к цейтноту и принятию недостаточно проработанных решений в самый последний момент. Однако опыт работы РКИК показывает, что, как правило, переговоры идут очень медленно, резко ускоряясь только в самый последний момент. При таком стиле работы не столь важно, 2 или 4 года выделено. Качество решений будет зависеть от четкости работы на ее завершающем этапе во второй половине 2018 г.

При подготовке и во время работы КС-24, назначенной к проведению в угольном центре Польши, г. Катовице, в конце 2018 г., может возникнуть немало спорных моментов. В российском контексте они, в частности, могут касаться зачета поглощения CO₂ лесами или же нюансов отчетности о выбросах парниковых газов. Как показывает опыт работы Вспомогательных органов РКИК, тогда спорные моменты ставятся в квадратные скобки и выносятся на «суд» пленарного заседания КС. Это в полной мере касается и АРА. Если в процессе ее работы между Россией и ее оппонентами возникнут непреодолимые трудности, то они будут вынесены на более высокий уровень.

Согласно п. 11 принятого в Париже решения (не тексту Соглашения, а смежному решению РКИК 1/СР.21 [2]), АРА направит результаты работы (проекты решений) тому органу, который ее образовал — КС РКИК. В свою очередь КС будет *рекомендовать* их Конференции сторон, действующей в качестве совещания Сторон Парижского соглашения (СМР), *для рассмотрения и принятия* на ее первой сессии. Заметим, что такая же двухступенчатая процедура указана в п. 99 того же решения, где говорится о подведении итогов работы Парижского соглашения. В пп. 28 и 31, посвященных вкладам стран, она явно не прописана, но, по всей видимости, подразумевается. Общее правило: орган сначала докладывает тому, кто его

образовал, а уже потом дела передаются «третьим» заинтересованным сторонам.

Однако реально предположить, что если АРА направит в КС проект решения СМР, и он будет содержать квадратные скобки (в них могут быть два прямо противоположных варианта), то КС не будет их рассматривать, а рекомендует рассмотреть и принять решения СМР. Оно будет проведено в том же зале сразу после соответствующего заседания КС. Там Россия не сможет голосовать, а решение может быть принято не в ее пользу. Остановить процесс можно будет только на этапе прохождения проекта решения через КС, причем нужно будет настоять на рассмотрении по существу, а не на одобрении в целом с передачей деталей решения СМР. С юридической точки зрения это возможно, но может породить громкий конфликт, где Россию будут представлять как «противника» климатических действий в мире в целом. Чтобы избежать подобных коллизий, гораздо лучше быть полноправным членом Парижского соглашения.

Начиная с заседания в конце 2018 г. (во время КС-24), СМР будет принимать собственные решения, образовывать рабочие группы и т.п. В них страны, не ратифицировавшие Соглашение, смогут принимать участие только как наблюдатели, без возможности выступать и голосовать наравне с другими. Подобная дискриминация для России очень нежелательна со всех точек зрения (заметим, что в 2018 г. США в любом случае останутся стороной Соглашения и в любой момент смогут отстаивать свое мнение).

На основании выше сказанного, можно заключить, что до конца 2018 года существенных рисков для России от отсутствия нашей ратификации Парижского соглашения нет. Однако потом ситуация кардинально изменится, причем сейчас сложно предсказать, во что это может вылиться на практике, какие потери наша страна может понести.

Работа выполнена по проекту WWF России и РАНХиГС «Анализ экономических аспектов реализации Парижского климатического соглашения ООН».

Литература

1. CAIT, 2017 Climate Data Explorer, World Resource Institute. Information on greenhouse gas emissions and national INDCs in the data base. <http://cait.wri.org/>
2. UNFCCC, 2017. United Nations Framework Convention on Climate Changes. Official documents and decisions, including the Paris Agreement. National reports with information on greenhouse gas emissions. INDC Portal. NDC Registry. Long-term Strategies.

<http://unfccc.int/2860.php>

3. План реализации комплекса мер по совершенствованию государственного регулирования выбросов парниковых газов и подготовки к ратификации Парижского соглашения, принятого 12 декабря 2015 г. 21-й сессией Конференции сторон Рамочной конвенции ООН об изменении климата. Утв. распоряжением Правительства РФ № 2344-р от 03.11.2016.

Сведения об авторе:

Кокорин Алексей Олегович, к.ф.-м.н., директор программы «Климат и энергетика» WWF России (WWF Russia); тел.: 8 (495) 727-09-39, факс: 8 (495) 727-09-38, e-mail: akokorin@wwf.ru