

УДК 339:504

РОЛЬ США В ПРОТИВОДЕЙСТВИИ ГЛОБАЛЬНОМУ ИЗМЕНЕНИЮ КЛИМАТА

© 2012 г. **И.А. Макаров***
НИУ – ВШЭ, г. Москва

Эффективное противодействие глобальному изменению климата невозможно без активных действий со стороны США – одного из главных эмитентов парниковых газов. Однако особенности американской политической системы затрудняют реализацию политики в области изменения климата федеральными органами власти. В таких условиях соответствующее регулирование в США может развиваться лишь снизу вверх – с уровня отдельных компаний, муниципалитетов и штатов. Этот путь – единственный, который в перспективе может привести к появлению комплексной системы регулирования в сфере изменения климата, действующей на всей территории Соединённых Штатов.

Ключевые слова: изменение климата, национальное регулирование в сфере изменения климата, региональная климатическая политика, Киотский протокол, «зеленая» экономика, система «кэп-энд-трейд».

Изменение климата в начале XXI века прочно вошло в число наиболее острых глобальных проблем человечества. Угрозы, которые оно несёт мировой экономике и человеческой цивилизации вообще, требуют скорейшего ответа со стороны мирового сообщества. Его убедительность во многом зависит от действий США, которые являются не только самой экономически мощной страной мира, но ещё и исторически главным эмитентом парниковых газов. Сегодня надежды на активное участие Соединённых Штатов в предотвращении изменений климата не оправдываются. Сделанная в США попытка построения национального режима в этой сфере «сверху вниз», посредством создания национального законодательства по климату, потерпела неудачу. В настоящее время происходит развитие альтернативного варианта – распространение регулирования «снизу вверх», начиная с уровня компаний, муниципалитетов, штатов. Результат этого уникального для мировой практики эксперимента, ставшего возможным благодаря экономико-политическим особенностям США, во многом определит, сможет ли человечество противостоять одной из самых серьёзных угроз в своей истории.

* Макаров Игорь Алексеевич – преподаватель кафедры мировой экономики НИУ-ВШЭ, младший научный сотрудник Центра комплексных европейских и международных исследований НИУ – ВШЭ, аспирант факультета мировой экономики и мировой политики НИУ-ВШЭ. E-mail: imakarov@hse.ru

Изменение климата в США

Изменение климата в Соединённых Штатах проявляется сильнее, чем в большинстве других регионов мира. Так, за последние 50 лет средняя приземная температура поднялась на 1,11°C, что существенно превышает средние показатели по планете [47, с. 27]. При этом тенденция к потеплению существенно усилилась в конце 1990-х годов, а с начала XXI века каждый год фиксировалась средняя температура, существенно превышающая средние показатели прошлого столетия. Семь из десяти самых жарких лет за всю историю наблюдений пришлось на последние два десятилетия [46].

Изменение климата включает и трансформацию режима выпадения осадков, при этом в США наблюдается та же закономерность, что и во всём мире: относительно влажные регионы становятся влажнее, относительно сухие – суше. Так, количество осадков увеличивается в северных районах и сокращается в южных (особенно на западе страны) [47, р. 30].

Одновременно учащаются экстремальные явления, связанные как с температурой (волны тепла и холода), так и с осадками (сильные дожди и засухи), растёт число стихийных бедствий (в том числе ураганов и штормов), а также сокращается площадь ледового покрова у берегов Аляски [47, р. 32-39].

В то же время, уязвимость США перед лицом изменения климата ниже, чем в среднем по миру: относительно более серьёзные негативные последствия компенсируются здесь высоким адаптационным потенциалом страны. Последний позволит США даже в случае реализации пессимистичных сценариев избежать существенных потерь.

При рассмотрении последствий изменения климата оценки прямого ущерба, подобные тем, что применяются в других странах, вряд ли могут быть объективным и наглядным показателем – высокий адаптационный потенциал экономики позволит снизить прямой ущерб до величин, пренебрежимо малых в сравнении с гигантским ВВП США. В связи с этим в США чаще делают акцент на влиянии изменения климата на национальную безопасность, таким образом включая в анализ косвенный ущерб, а также учитывая вероятность редких, но крупных катастрофических событий («черных лебедей»), которой пренебрегают традиционные климатические модели.

Среди угроз национальной безопасности, связанных с изменением климата, – природные риски, например, увеличивающаяся частота ураганов в Мексиканском заливе, опустынивание Юго-Запада, риск затопления прибрежных территорий в связи с подъёмом уровня океана и т.д. [34, р. 7-8].

Кроме того, соседние государства, в частности Мексика и страны Карибского бассейна, чрезвычайно уязвимы перед лицом изменения климата, и США уже в ближайшие десятилетия столкнутся не только с ростом напряжённости у своих границ, но, возможно, и с возрастающим миграционным давлением.

Наконец, для столь тесно интегрированной в международные процессы страны, как США, масштабные трансформации, происходящие в связи с изменением во всем мире и дестабилизирующие глобальную экономико-политическую обстановку, также выступают угрозой [6]. Возможное открытие

Северного морского пути, гуманитарная катастрофа в Африке, затопление густонаселенных территорий, нестабильность на рынке продовольствия – вот лишь короткий перечень изменений, на которые США вынуждены будут реагировать, при этом угроз в данном перечне значительно больше, чем открывающихся возможностей.

Выбросы парниковых газов в США

В 2007 г. США уступили Китаю первое место по годовому объёму выбросов парниковых газов, но при этом они остаются безоговорочным лидером по накопленному объёму эмиссии. По выбросам на душу населения из крупных стран США уступают только Австралии [22, р. 100].

Основной прирост эмиссии в США пришёлся на последнее десятилетие XX века. В то время как большинство других развитых стран стабилизировали свои выбросы, следуя требованиям Киотского протокола, США уже к 2000 г. увеличили эмиссию на 17% по сравнению с 1990 г. Некоторая стабилизация началась только в 2000-е годы, а в 2007–2008 произошло даже существенное снижение уровня выбросов, которое, впрочем, было вызвано в большей степени экономическим кризисом, чем структурной перестройкой экономики. Тем не менее, даже несмотря на кризис, к 2009 г. страна увеличила свои выбросы по сравнению с 1990 г. на 6% [22, р. 46], в то время как, согласно Киотскому протоколу, должна была снизить их к 2012 г. на 7%. Очевидно, что эта цель выполнена не будет, что, впрочем, не противоречит международным обязательствам США, ведь они так и не ратифицировали Киотский протокол.

Выбросы парниковых газов распределены по территории Соединённых Штатов крайне неравномерно. Так, 12% всех выбросов сосредоточено в Техасе, а 40% приходится всего на семь штатов (Техас, Калифорния, Пенсильвания, Огайо, Иллинойс, Флорида и Индиана) [44]. В целом выбросы максимальны в штатах, специализирующихся на нефтедобыче (побережье Мексиканского залива), а также в «ржавом поясе» на Среднем Западе и Восточном побережье. В то же время, в Новой Англии и на Северо-Западе эмиссия парниковых газов низка.

Такое распределение имеет большое значение при обсуждении любых законов в сфере климата (члены Конгресса из промышленных штатов независимо от их партийной принадлежности, как правило, выступают оппонентами изменений), а также обуславливает высокую степень фрагментации законодательного регулирования.

Общественное мнение по проблеме изменения климата

Проблема изменения климата чрезвычайно политизирована в Соединённых Штатах. В современной экономике экологические проблемы выступают в качестве примера провала рынка, требующего государственного вмешательства. В то же время, согласно неоклассической экономической парадигме, чьё влияние в США сильнее, чем в какой-либо другой стране, государственное вмеша-

тельство в экономику должно быть минимизировано. В итоге перед любой администрацией, а в конечном счёте и перед общественностью встает дилемма: или решение экологических проблем, или экономический рост. Интересно, что именно так поставлен вопрос в ежегодном мониторинге общественного мнения по экологической проблематике, который осуществляет Институт Гэллага. Результаты проводимых им опросов имеют ярко выраженную тенденцию: по мере обострения экономических проблем интерес к охране окружающей среды падает. Если в период устойчивого экономического роста в 1990-е годы решению экологических проблем отдавало приоритет до 70% американцев, то в период кризиса в 2008 г. эта цифра впервые упала ниже 50% [16].

Примерно те же тенденции прослеживаются и в отношении американцев к изменению климата: с 2008 г. в обществе стали преобладать мнения, что опасения в связи с изменением климата являются преувеличенными. Согласно данным «Пью ресёрч центра» (*Pew Research Center*), в 2008 г., 77% американцев считали, что изменение климата происходит; уже в 2009 г. эта доля упала до 57%, а затем, по мере выхода из кризиса, снова стала расти [32].

Среди широкой публики скептицизм по поводу изменений климата распространён существенно шире, чем в академической среде. Так, 97% учёных, активно публикующих статьи по данной проблематике, уверены, что изменение климата происходит и вызвано человеческой деятельностью. В то же время, только 39% американского населения считают, что среди учёных существует согласие в том, что изменение климата происходит, а 40% американцев утверждают, что существуют множество разногласий по этому поводу [39].

Таким образом, вряд ли можно считать основанием, по которому люди верят или не верят в изменение климата, науку, результаты которой не доходят в должной мере до широкой публики. Похоже, таким основанием являются политические взгляды: по крайней мере, по данным многих социологических исследований, наблюдается чёткая взаимосвязь между политической ориентацией человека и его отношением к проблеме изменений климата.

Исследование Йельского университета, проведённое в ноябре 2011 г., показывает, что в изменение климата верят 78% сторонников Демократической партии, 71% людей, не являющихся приверженцами какой-либо партии, 53% сторонников Республиканской партии и лишь 34% приверженцев Чайной партии [26, р. 4]. 72% сторонников демократов выразили обеспокоенность проблемой глобального потепления, в то время как 51% сторонников Чайной партии заявили, что вообще не видят в изменении климата поводов для беспокойства [26, р. 4].

Наблюдаемая в США зависимость восприятия изменения климата от партийной принадлежности человека означает, что то, насколько значительными будут усилия США по предотвращению климатических изменений, в значительной степени зависит от расклада партийных сил в Конгрессе. В настоящее время, в условиях республиканского большинства, перспективы борьбы с изменением климата выглядят весьма туманными.

Избрание Б. Обамы: новые надежды

Дж. Буш-мл. на протяжении всего своего президентства был объектом жёсткой критики со стороны обеспокоенной проблемой изменения климата части американского общества. Вскоре после его прихода в Белый дом США вышли из Киотского протокола. Президент в своём письме Сенату от 2001 г. объявил о трёх причинах, по которым он не поддерживает это международное соглашение: первая связана с отсутствием обязательств по Протоколу у ведущих развивающихся стран; вторая – с большим вредом для американской экономики, чем у конкурентов, опирающихся на углеродное топливо; третья – с высокой научной неопределённостью природы и последствий изменения климата [18, p. 13].

К науке о климате, в которой к тому времени уже сложилось некое единение, Дж. Буш относился скептически до конца своего президентства. С каждым годом сокращалось финансирование Программы науки об изменении климата (*Climate Change Science Program*) [4], финансирование учёных нередко находилось в прямой зависимости от близости их научных выводов к позиции Вашингтона [37].

Проблему изменения климата президент рассматривал в тесной связи с энергетикой в целом и с обеспечением энергобезопасности, в частности. Согласно закону «Об энергетической политике» 2005 г., производители энергии из возобновляемых источников (к этой категории относились и производители биотоплива, и ядерные электростанции) получали значительные субсидии, но в то же время субсидии предоставлялись и американским нефтяным корпорациям [27], чьё лобби в период президентства Дж. Буша было особенно сильным.

Избрание президентом Б. Обамы было с надеждой воспринято сторонниками климатического регулирования. Убеждённый в том, что изменение климата происходит и его недопустимо игнорировать, будущий президент уже в своей предвыборной кампании поставил цель сократить выбросы парниковых газов на 80% к 2050 г. по сравнению с 2005 г., а также увеличить долю возобновляемых источников энергии в энергобалансе до 25% к 2025 г. [28, p. 18]. В соответствии с этими целями Б. Обама начал формировать команду: на пост специального представителя США на международных переговорах по изменению климата был назначен Т. Стерн, работавший по этому направлению еще в администрации Клинтона; заместителем Т. Стерна стал Дж. Першинг, заработавший безупречную научную репутацию в Институте мировых ресурсов (*World Resource Institute*); министром энергетики был назначен Нобелевский лауреат по физике С. Чу [28, p. 18]. Наконец, в Белом доме специально для бывшей главы Агентства по охране окружающей среды (ЭПА) К. Браунер был создан пост помощника президента по вопросам энергетики и изменения климата [1, p. 93].

Поначалу надежды, возлагаемые на Б. Обаму, казались оправданными. Вскоре после избрания президент объявил начало эры «зелёной» экономики, заявив, что чистые технологии – неотъемлемая часть и условие долгосрочного экономического развития США [17]. Удачным временем для «зелёного» поворота послужил экономический кризис. В условиях, когда традиционные гряз-

ные технологии переживают кризисный спад, а для общества очевидна необходимость перемен, «зеленую» перезагрузку совершить легче всего.

В феврале 2009 г. Б. Обама подписал закон «О восстановлении и реинвестировании американской экономики» (*American Recovery and Reinvestment Act*). Общая стоимость стимулирующего пакета, предусмотренного законом, составила 789 млрд. долл., и 95 млрд. из них было направлено на развитие «зеленых» технологий: возобновляемую энергетику, энергосбережение, «зелёное» строительство, чистый транспорт [28, р. 22]. Значение этого плана состояло ещё и в том, что он перечеркнул господствовавшее прежде представление о противоположности экономических и экологических приоритетов и задач. Наоборот, именно экологически ориентированные технологии, согласно плану, должны решить проблемы американской экономики. Показательно, что первый блок мероприятий называется «Создание рабочих мест с использованием чистой, эффективной, американской энергетики» (*Create Jobs with Clean, Efficient, American Energy*) [20]: акцент ставится на конкретных социально-экономических целях, а решение проблем окружающей среды рассматривается преимущественно в качестве инструмента их достижения.

Баталии в Конгрессе

Антикризисный план Б. Обамы как с точки зрения финансовых стимулов, так и просто в качестве сигнала, показывающего бизнесу новую перспективную нишу, сумел привести к всплеску развития «зелёных» технологий в США. Однако одного технологического прогресса недостаточно, чтобы сократить выбросы парниковых газов до уровня обещанного президентом. Для этого необходим какой-либо механизм прямого регулирования выбросов парниковых газов. Президент видел в качестве такового систему «кэп-энд-трейд» (*cap-and-trade*)*. Уже прекрасно зарекомендовавшая себя в рамках программы «Кислотные дожди» [10, р. 11–19], эта система позволяет сочетать рыночные инструменты (торговлю разрешениями на выбросы) с установлением потолка выбросов, и, таким образом, приводит к решению природоохранных задач с минимальными издержками. Принимая во внимание то, что система «кэп-энд-трейд» стимулирует развитие новых технологий и более современных практик управления, в долгосрочном периоде она может быть даже выгодной для фирм, за исключением тех, которые специализируются на традиционном относительно более грязном производстве.

Введение системы «кэп-энд-трейд» в регулировании парниковых газов на территории США было предложено в 2009 г. в проекте закона «Об американской чистой энергетике и безопасности» (*American Clean Energy and Security Act*), известном также как законопроект Ваксмана – Марки [21]. Он подразумевал сокращение выбросов на 17% к 2020 г. и на 83% к 2050 г. с помощью системы «кэп-энд-трейд». В соответствии с последней, 85% разрешений предлагалось предоставлять компаниям бесплатно, а оставшиеся 15% распределять через аукцион. В дальнейшем предполагался постепенный отказ от бесплатно-

* Инструмент экономической политики, представляющий компаниям квоты на вредные выбросы и дающий разрешение на торговлю ими.

го размещения разрешений. Параллельно законопроект устанавливал стандарт возобновляемой энергетики (*Renewable Electricity Standard*), согласно которому крупные энергетические компании должны получать 20% энергии из возобновляемых источников. Кроме того, законопроект давал право президенту устанавливать таможенные пошлины на товары из стран, не осуществляющих должного природоохранного регулирования на своей территории [21]. Законопроект, хотя и с трудом, был принят в Палате представителей, при этом за него проголосовали 211 демократов и лишь восемь республиканцев [28, p. 22-23].

В Сенат был запущен близкий по духу законопроект, подготовленный Дж. Керри и Б. Боксер, однако он был одобрен лишь в Сенатском комитете по окружающей среде и общественным работам (*Senate Committee on Environment and Public Works*), увязнув при подготовке поправок, многие из которых предлагались демократами.

После этого надежды сторонников климатического законодательства в сфере климата сосредоточились на представленном в Сенат 12 мая 2010 г. законопроекте Керри – Либермана (проекте закона «Об энергетике») – тщательно готовившемся 967-страничным документе, призванном стать компромиссом между республиканцами и демократами. Повторяя нормативы снижения выбросов, указанные в предшествующих законопроектах, новый предлагал секторальный подход к установлению системы «кэп-энд-трейд», а также ещё ряд механизмов, облегчающих бремя регулирования для компаний. В то же время, он добавлял важный для поддержки со стороны республиканцев пункт о возможности шельфового бурения (хотя и с правом вето со стороны штатов в случае, если бурение производится ближе чем в 75 милях от береговой линии) и увеличивал финансовую поддержку ядерной энергетики [7]. Впрочем, несмотря на большинство демократов в Сенате, несмотря на участие в подготовке закона республиканца Л. Грэма (в итоге он отказался от своей поддержки законопроекта) и несмотря на настойчивые просьбы со стороны Б. Обамы принять закон, законопроект Керри – Либермана так и не был принят, не получив поддержки ни от одного республиканца. После выборов в Конгресс 2010 г., принесших большинство в Палате представителей Республиканской партии, стало очевидно, что комплексного закона о противодействии изменению климата в США в течение ближайших нескольких лет не будет так же, как не будет и национальной системы «кэп-энд-трейд».

Обходные пути

Столкнувшись с таким сопротивлением Конгресса, президентская команда вынуждена была искать обходные пути для продвижения природоохранных программ.

Одним из них стало расширение деятельности Агентства по охране окружающей среды. Назначенная после прихода Б. Обамы в Белый дом директор Агентства Л. Джексон 7 декабря 2009 г. подписала заключение, согласно которому парниковые газы наносят вред здоровью людей, а потому попадают под действие закона «О чистом воздухе» (*Clean Air Act*) от 1990 г. и в сферу

прямого регулирования ЭПА [5]. Это означает, что Агентство получает полномочия проводить политику в области климата в обход Конгресса. Правда, при этом речь может идти не о рыночных инструментах регулирования (налогах и системе «кэп-энд-трейд»), для которых требуется согласование законодателей, а лишь о командно-административных, прежде всего, технологических стандартах.

Именно с применением разного рода технологических стандартов со стороны ЭПА связаны пока основные успехи национального регулирования в области изменения климата в США при Б. Обаме. В сентябре 2009 г. принято постановление об обязательных ежегодных отчётах о выбросах со стороны крупнейших эмитентов, ответственных в сумме более чем за 85% всех выбросов на территории США. Кроме того, с 2011 г. введены квоты на выбросы парниковых газов для предприятий, чья эмиссия превышает 25 тыс. т CO₂-эквивалента, а также для тех, у которых в результате нового строительства или модернизации прирост выбросов составит не менее 75 тыс. т CO₂-эквивалента в год [28, р. 20].

Наконец, другим действенным направлением экологической политики стало установление стандартов на потребление автомобильного топлива для легковых и малых грузовых автомобилей (*CAFE – Corporate Average Fuel Economy*). Стандарты, установленные совместно ЭПА и Министерством транспорта на 2012–2016 гг., позволят к 2016 г. довести величину пробега на галлон бензина до 35,5 миль (по сравнению с 27,3 милями в 2011 г.), снизив выбросы парниковых газов до 250 г CO₂ на милю пробега. А в ноябре 2011 г. предложены новые стандарты на 2017–2025 гг., согласно которым величина пробега к концу периода достигнет 54,5 мили на галлон [45]*. По мнению авторитетного журналиста Т. Фридмана, если эти стандарты будут утверждены, они с лихвой компенсируют все предыдущие неудачи экологической политики Б. Обамы [14].

Автономия политики ЭПА, впрочем, долгое время находилось под серьезной угрозой. Акцент деятельности Конгресса в области изменения климата после выборов 2010 г. сместился от обсуждения национальной системы «кэп-энд-трейд» к поиску путей отстранения ЭПА от регулирования в сфере климата. Было предложено множество законопроектов, нацеленных либо на серьезное сокращение финансирования ЭПА, либо на пересмотр оснований, по которым парниковые газы попадают в сферу регулирования закона «О чистом воздухе». Впрочем, ни одной из этих целей противникам ЭПА достичь так и не удалось [8].

Другим выходом из тупиковой ситуации, сложившейся в Конгрессе, стало предложение президентской администрации о стандартах чистой энергетики (*Clean Energy Standards*). В ежегодном обращении к стране 25 января 2011 г. Б. Обама заявил о новой цели: доведении доли энергии из чистых источников до 80% к 2035 г. [31], а 30 марта вышел документ (*Blueprint for a Secure Energy Future*) [50], уточняющий пути достижения данной цели. В связи с тем, что понятию «чистый» дана очень широкая трактовка («чистая» энергетика, по мнению президента, охватывает и ядерную энергетику, и производство биото-

* 35,5 миль на галлон = 6,5 л/100 км; 54,5 миль на галлон = 4,2 л/100 км.

плива, и угольную энергетику с улавливанием парниковых газов, и природный газ), цель эта несколько менее амбициозна, чем предлагаемая прежде кампания по сокращению парниковых газов посредством введения системы «кэп-энд-трейд» [25], однако она имеет гораздо больше шансов для одобрения Конгрессом. В своих выступлениях, касающихся стандартов чистой энергетики, Б. Обама старательно избегал упоминания об изменении климата и сокращении выбросов парниковых газов, напирая на создание новых рабочих мест и преодоление энергозависимости. Для этих целей предлагается перенаправить в поддержку «чистой» энергетики 4 млрд. долл., которые в настоящее время тратятся на субсидирование нефтяных и газовых компаний. Несмотря на то, что республиканцы в целом высказываются критически к предложению президента, всё же вероятность того, что соответствующие законопроекты в том или ином виде будут одобрены в 2012 г., достаточно высока [8].

Участие США в международном регулировании

После прихода в Белый дом Б. Обамы у сторонников противодействия изменениям климата во всём мире появилась надежда на то, что период игнорирования Соединёнными Штатами международной кооперации в области борьбы с изменением климата закончился. Отказ от ратификации Киотского протокола с первых лет президентства Дж. Буша превратил США в наиболее критикуемого участника международного климатического диалога, и от Б. Обамы ждали, что он изменит этот неблагоприятный имидж.

Начало было многообещающее: США, как и обещал Б. Обама в своей предвыборной кампании [41], вернулись за стол международных переговоров. Более того, на Форуме по энергетике и климату ведущих стран мира, созванному в марте 2009 г. по инициативе США, а также в рамках двусторонних соглашений с Китаем, Б. Обама пытался привести страны к общей позиции в Копенгагене, где в декабре того же года должно было быть подписано новое соглашение, призванное заменить после 2012 г. Киотский протокол [28, р. 20].

На фоне эйфории по поводу возвращения США на международные переговорные площадки, которая охватила тогда сторонников международного противодействия изменению климата, лишь внутри США было понимание того, насколько сложно, с точки зрения внутренней политической обстановки, брать на себя какие-либо международные обязательства. Ведь для этого необходимо, чтобы эти обязательства были поддержаны в Сенате 67 голосами из 100.

По мере разворачивания битвы за национальную систему «кэп-энд-трейд» в Конгрессе Б. Обама стал всё осторожнее в своих обещаниях, данных на международном уровне. В Копенгагене американская сторона вышла с готовностью сократить выбросы на 17% к 2020 г. и на 83% к 2050 г. [2, р. 10], что полностью соответствует значениям, заложенным в принятый на тот момент Палатой представителей законопроект Ваксмана – Марки. Учитывая, что за базу для данных обязательств взят не 1990 г. (как у большинства стран), а 2005 г., цифры не выглядят столь внушительно, однако это всё, на что могли пойти представители американской делегации. Кроме того, Кон-

гресс не дал им возможности настаивать на обязательном соглашении, в результате чего стало совершенно непонятно, что вообще может предложить США в Копенгагене. Убедительность переговорных позиций американской делегации, впрочем, была повышена объявлением госсекретаря Х. Клинтон о готовности участвовать в финансировании помощи развивающимся странам (выплачивать 1 млрд. в год до 2012 г., а затем привлекать средства в Зелёный климатический фонд, объём финансирования которого к 2020 г. должен составлять 100 млрд. долл. в год) [19]. Кроме того, в последние дни саммита прибывший в Копенгаген Б. Обама провёл встречи с лидерами делегаций ведущих развивающихся стран, что во многом и позволило подписать итоговый документ [12, р. 38], достаточно слабый и не имеющий юридического характера, но единственно возможный.

В итоге, несмотря на неудачу конференции в Копенгагене, команде Б. Обамы удалось сохранить лицо: пусть итоги саммита были достаточно скромными, зато был оформлен переход «от США в изоляции к США в роли лидера и главного источника давления на Китай и Индию для побуждения их к активным действиям» [3, р. 115].

Уже в 2010 г., когда программа «кэп-энд-трейд» не была принята в Сенате, стало очевидно, что США не смогут гарантировать выполнение даже слабых обязательств, взятых на себя в Копенгагене, в результате позиции американской стороны в международных переговорах вновь существенно ослабли. На следующей конференции ООН по климату в Канкуне в 2010 г. это не проявилось в должной мере, так как страны лишь уточнили копенгагенские договорённости, но в 2011 г. в Дурбане все участники, в том числе и США, столкнулись с необходимостью сформулировать свою позицию относительно будущего международного климатического режима. Американская делегация, вновь оказавшись заложником внутренней политической системы, вынуждена была отказаться от участия во втором периоде обязательств по Киотскому протоколу. В то же время, в новое соглашение, которое должно вступить в силу с 2020 г., США войти, скорее всего, смогут, ведь будет устранена главная причина недовольства «климатических» скептиков в Конгрессе – неучастие в соглашении Китая и других ведущих развивающихся стран.

Сразу после своего появления в Белом доме Б. Обама настаивал на том, что будущее человечества зависит от того, будет ли принято глобальное соглашение по климату, а время, которое осталось у нынешнего поколения для предотвращения грядущей катастрофы, истекает. В Дурбане, находясь под перекрёстным огнём – с одной стороны, из-за невозможности занять активную позицию в силу внутривнутриполитических сложностей, с другой – из-за критики неправительственных организаций, СМИ и других стран за пассивность в переговорах, участники американской делегации вынуждены были быть более сдержанными в своих формулировках. В соответствии с заверениями Т. Стерна, США готовы к обязательному соглашению, но лишь на условии симметрии обязательств с Китаем.

В настоящее время США, по-видимому, неспособны стать лидерами международного движения в области изменения климата. Более того, американской стороне нечего предложить другим странам, пока не появится хотя бы минимальная уверенность в поддержке участия в международных инициати-

вах со стороны Конгресса. В то же время, Б. Обаме удалось снять с США ярлык «климатического» оппортуниста. Хотя президент в должной мере не оправдал надежд экологически ориентированной части мирового сообщества, возлагавшихся на него сразу после избрания, он сумел сохранить лицо, вернув Соединённые Штаты в международную кооперацию по климату, если не в качестве её двигателя, то хотя бы в качестве рядового участника.

Инициативы на уровне штатов

Учитывая крайнюю неравномерность распространения углеродоёмких отраслей промышленности по территории США, неудивительно, что в условиях, когда огромные сложности сопровождают развитие национального законодательства по снижению последствий изменения климата, акцент регулирования в этой сфере постепенно смещается на уровень штатов.

С 2009 г. начала действовать Региональная инициатива в области парниковых газов (*Regional Greenhouse Gas Initiative, RGGI*), объединяющая 10 штатов Северо-Востока и Востока США (Коннектикут, Делавэр, Мэн, Мэриленд, Массачусетс, Нью-Гемпшир, Нью-Джерси (вышел из программы в 2011 г.), Нью-Йорк, Род-Айленд, Вермонт) в качестве участников, а также Пенсильванию и канадские провинции Онтарио, Нью-Брансуик и Квебек в качестве наблюдателей. Цель программы, охватывающей преимущественно электростанции, – снижение эмиссии на 10% к 2018 г., а для достижения этой цели используется механизм торговли квотами [35].

Ещё более амбициозную программу реализует штат-лидер климатического движения в США – Калифорния. В 2006 г. губернатор-республиканец А. Шварценеггер подписал закон «О решениях проблемы глобального потепления» (*Global Warming Solutions Act*), известный как АВ-32 (*Assembly Bill 32*). Закон поставил задачу сократить выбросы к 2020 г. на 25% по сравнению со сценарием «бизнес как обычно». Для достижения этого показателя с 2012 г. вводится полноценная система кэп-энд-трейд [23], которая превращает Калифорнию во второй по объёму углеродный рынок мира, уступающий лишь европейскому.

Изначально планировалось, что калифорнийская система кэп-энд-трейд может быть распространена на штаты – участники Западной инициативы по климату (*Western Climate Initiative*), ещё до недавнего времени объединявшей в качестве участников Аризону, Калифорнию, Монтану, Нью-Мексико, Орегон, Юту, Вашингтон, а также канадские провинции Британскую Колумбию, Манитобу, Онтарио и Квебек. Однако в ноябре 2011 г. все американские штаты, за исключением Калифорнии, предпочли выйти из инициативы [49].

И всё же более половины американских штатов уже развивают собственные программы сокращения выбросов [40, р. 3]. Даже в традиционно противостоящих климатическому регулированию штатах Среднего Запада подписано Соглашение о сокращении выбросов парниковых газов (*Midwestern Greenhouse Gas Reduction Accord*), объединяющее Айову, Иллинойс, Миннесоту, Висконсин, Мичиган и Канзас, а также канадскую провинцию Манитоба [28, р. 31].

Кроме того, к программам, снижающим последствия изменения климата, присоединились и муниципалитеты. В результате реализации программы, запущенной более 10 лет назад мэром Г. Николсом, Сиэтл в 2005 г. достиг снижения выбросов на 8% по сравнению с объёмом 1990 г. [9]. Вскоре к данной инициативе присоединились, вступив в Союз мэров по защите климата, ещё более одной тысячи городов, представляющих все штаты и насчитывающих почти 89 млн. населения. Цель заключалась в снижении эмиссии на 7% к 2012 г. (такое обязательство накладывалось на США по Киотскому протоколу) [43].

Поначалу штаты и муниципалитеты запускали добровольные программы по сокращению выбросов из двух основных соображений: во-первых, они пытались доказать, что принятые на национальном уровне обязательные меры (в первую очередь углеродные налоги), о которых говорили ещё при Дж. Буше, излишни; во-вторых, они изначально осознавали перспективность углеродных рынков и углеродонейтральных технологий, а следовательно и стратегическую необходимость инвестировать в них как можно раньше [15, p. 118-119].

Сегодня появился и ещё один аргумент: быть «зеленым» стало выгодно, прежде всего, политически. В тексте закона АВ-32 лидирующей роли Калифорнии уделено не меньшее внимание, чем деталям вводимой системы регулирования в сфере климата. В основе закона действительно лежат преимущественно политические мотивы – желание быть лидером и побудить другие штаты последовать за собой [48, с. 6]. Если это удастся сделать, то национальная система регулирования в сфере климата будет постепенно складываться снизу вверх, вбирая в себя штат за штатом. И в таком случае Сакраменто* вполне может заменить Вашингтон в качестве центра национальной климатической политики [40, с. 6].

Предприятия и климат

На пути построения системы регулирования в области изменения климата снизу вверх начальным пунктом могут стать даже не штаты и города, а крупные предприятия. У американского бизнеса традиционно непростое отношение к климатической политике, однако в последние годы наконец наметились тенденции к положительным изменениям.

Крупные американские корпорации активно противостояли любым инициативам по сокращению выбросов парниковых газов и при Б. Клинтоне, и при Дж. Буше. Ещё в 1989 г. была создана Глобальная климатическая коалиция (*Global Climate Coalition*), объединяющая ряд ведущих американских корпораций во главе с «Эксон мобил» и стремящаяся не допустить принятия законодательства в области климата. Деятельность коалиции сыграла немаловажную роль в отказе США от ратификации Киотского протокола [11, p. 20].

Коалиция прекратила работу в 2002 г., однако множество лоббистских групп, представляющих крупный и малый бизнес, продолжают оказывать негативное воздействие на национальную политику в этой сфере [11, p. 20-21].

* Сакраменто – столица штата Калифорния.

Компании боятся роста издержек в связи с тем, что за выбросы придётся платить, а в конечном счёте опасаются обострения конкуренции со стороны производителей из развивающихся стран (прежде всего, Китая), не обременённых жёстким природоохранным законодательством.

В то же время, в середине 2000-х годов в американском лобби по климату произошли значительные перемены: наряду с компаниями-противниками регулирования в этой сфере появилось множество крупных и мелких предприятий, поддерживающих его [24]. Были созданы и лоббистские группы, например, Американское партнёрство по инициативам в сфере климата, включающее, среди прочих, таких промышленных гигантов, как «Форд мотор», «Крайслер», «Дженерал электрик», «Дюпон», «Сименс», «Джонсон и Джонсон» [42]. Удивительно, но за регулирование выступают и крупнейшие автопроизводители, и энергетические предприятия, даже нефтяные корпорации (одним из основателей партнёрства была компания «Би-Пи-Америка», которая, правда, вышла из него после провала законодательства по климату в 2010 г.). Многие из них ещё 10 лет назад входили в Глобальную климатическую коалицию.

Мотивы экономических агентов, поддерживающих регулирование по климату, различны. Банки выиграют от посреднических операций при купле-продаже разрешений на выбросы, общественный транспорт – от увеличения потока пассажиров, университеты – от роста числа заказов на «зелёные» технические разработки [24]. Бизнес надеется, что система «кэп-энд-трейд», в которой правительство устанавливает потолок цен на единицу выбросов (а именно такая система предлагалась в законопроекте Ваксмана – Марки) позволит снизить волатильность издержек, возникающую из-за колебаний цен углеродного сырья.

Многие компании (в том числе и в традиционно «грязных» отраслях) без всякого регулирования активно развивают чистые технологии: например, автомобильные предприятия выпускают гибридные автомобили, а нефтяные – производят оборудование для возобновляемой энергетики. В условиях активной политики в области климата они смогут претендовать на правительственные субсидии или просто оказаться впереди конкурентов.

Переориентация на «зелёную» рыночную нишу – это возможность для многих компаний повысить или восстановить свою конкурентоспособность, которая у многих американских компаний начала снижаться ещё до наступления экономического кризиса. Даже одна из самых «грязных» компаний недавнего прошлого «Дженерал электрик» в 2005 г. запустила проект «Экомаджинейшн» [38], перебросив значительную часть своих мощностей на производство гибридных локомотивов, солнечных панелей, ветровых турбин. Одновременно это ещё и способ улучшить свой имидж, и своеобразный маркетинговый ход: товары с «зелёным» брендом лучше продаются. Неслучайно в 2007 г. слово «зелёный» чаще всех других встречалось среди наименований вновь зарегистрированных американских торговых марок [13].

М. Портер и М. Крамер в статье «Создание общих ценностей» рассматривают переориентацию компаний на «зелёный» вектор развития как одно из проявлений смены бизнес-парадигмы в широком смысле. Бизнес, столкнув-

шийся, с одной стороны, с ухудшением имиджа (в том числе, из-за экологических проблем), с другой – с необходимостью структурных перемен в период кризиса, постепенно пересматривает значение общественной среды для своего будущего. Компании вынуждены привязывать свои бизнес-стратегии к социальным нуждам, так как им необходимо такое население, которое будет создавать долгосрочный и устойчивый спрос на их продукцию. Бизнес и общество становятся все более взаимосвязаны, в результате чего возникает возможность создания так называемых «общих ценностей», среди которых видное место занимает забота о состоянии окружающей среды. По мнению авторов статьи, поиск общих ценностей заставил «Уол-март» полностью перестроить схему поставок для уменьшения количества парниковых выбросов; «Кока-Кола» – поставить цель сокращения собственного водопотребления на 20% к 2012 г. по сравнению с 2004 г.; «Джонсон и Джонсон» – помогать своим сотрудникам бросить курить, а «Дженерал электрик» – запустить проект «Экомаджинейшн» [33].

Пока рано делать далеко идущие выводы о том, насколько устойчиво это преобразование американского бизнеса. Скептики говорят о «зелёном» пузыре, который вот-вот лопнет или уже лопнул [30]. Существуют некоторые подтверждения этого: например, «зелёные» инвестиции в 2009–2011 гг. несколько замедлились по сравнению с предшествующим периодом, штат Нью-Джерси в 2011 г. неожиданно вышел из числа участников Региональной инициативы (*RGGI*) [29], вступила в кризис Западная инициатива по климату, а население США в меньшей степени озабочено проблемой изменения климата, чем 4–5 лет назад. В конце концов, как бы много сторонников у «зелёного» поворота ни существовало, его противники оказались более настойчивыми в лоббировании своих интересов в Конгрессе.

И всё же традиционно господствовавшая в США дилемма «экологическое развитие или экономический рост», похоже, окончательно разрушена. Будь то создание «общих ценностей» или маркетинговый ход, предприятия вынуждены снижать «экологический след» своей продукции в конкуренции за потребителя. Последние, в свою очередь, становятся бережливее – кроме всего прочего, быть «зелёным» модно. Развитие экологической культуры, стимулируемое экономическими выгодами, порождает новые выгоды – экономика, потребляющая меньше ресурсов, становится более конкурентоспособной.

* * *

Несмотря на все надежды, связанные с приходом в Белый дом Б. Обамы, можно констатировать, что попытка выстроить систему противодействия изменению климата в США сверху вниз не удалась. Таким же провалом завершилось стремление президентской команды превратить страну в ключевого участника международного режима по климату. В то же время, переход США на более экологически ориентированный путь развития осуществляется снизу – с уровня компаний, муниципалитетов и штатов. Хотя пока рано делать однозначные выводы о том, что этот путь окажется успешным, в перспективе он способен вылиться в комплексную и эффективную систему регулирования

в сфере изменения климата, штат за штатом выходящую на национальный уровень.

Такой опыт построения национального подхода в сфере изменения климата снизу вверх может быть полезен всем странам, где отсутствие политической воли и/или сложности политической системы препятствуют развитию федерального законодательства по климату. Одной из таких стран является и Россия.

Список литературы

1. *Авдеева Т.Г.* Политика администрации Обамы в области изменения климата // США ♦ Канада: экономика, политика, культура. 2009. № 9. С. 89–104.
2. *Аверченкова А.* Результаты Копенгагена: переговоры и соглашение // Программа развития ООН. Февраль 2010.
3. *Кокорин А.О., Агибалов С.В.* Копенгагенское соглашение – новая парадигма решения климатической проблемы // Вопросы экономики. 2010. № 9. С. 115–132.
4. American Association for the Advancement of Science. AAAS R&D Funding Update on R&D in Climate Change Science Program (<http://www.aaas.org/spp/rd/ccsp08p.htm#tb>). (ЧТО И КОГДА?)
5. *Broder J.* Greenhouse Gases Imperil Health, E.P.A. Announces // The New York Times. 7.12.2009.
6. *Busby J.W.* Climate Change and National Security: An Agenda for Action // Council on Foreign Relations. CSR No. 32. November 2007.
7. *Carruthers A., Dettmann J.W.* Kerry and Lieberman Release Draft Climate Bill While EPA Issues Final Tailoring Rule // Environmental Leader. 21.05.2010.
8. Center for Climate and Energy Solutions. Climate Debate in Congress (<http://www.c2es.org/federal/congress>). (КОГДА?)
9. *Cornwall W.* Seattle Meets Kyoto Global-Warming Targets // Seattle Times. 29.10.2007 (http://seattletimes.nwsources.com/html/localnews/2003982047_webkyoto29m.html).
10. *Ellerman A.D., Joscow P.L., Harrison D.* Emissions Trading in the US: Experiences, Lessons, and Considerations for Greenhouse Gases. Pew Center on Global Climate Change. Arlington (VA), 2003.
11. *Falke A.* Business Lobbying and the Prospects for American Climate Change Legislation // GAIA – Ecological Perspectives for Science and Society. 2011. Vol. 20. No. 1. P. 20–25.
12. *Faulkner R.* Getting a Deal on Climate Change: Obama's Flexible Multilateralism // Obama Nation? US Foreign Policy One Year on / Ed. by N. Kitchen. LSE IDEAS Special Report, January. P. 37–41.
13. *Friedman T.* Hot, Flat, and Crowded: How We Need a Green Revolution and How it Can Renew America. New York City. N.Y: Farrar, Straus, Giroux, 2008.
14. *Friedman T.* This Is a Big Deal // The New York Times. 3.12.2011.
15. *Gabus H.* L'économie mondiale face au climat. Paris: L'Harmattan, 2003.
16. Gallup. Environment, 2011 (<http://www.gallup.com/poll/1615/environment.aspx>).

17. *Goldenberg S.* Obama Focuses on Green Economy in Speech before Congress // The Guardian. 25.02.2009.
18. *Harrison K.* The Road not Taken: Climate Change Policy in Canada and the United States. 2006
(http://www.politics.ubc.ca/fileadmin/user_upload/poli_sci/Faculty/harrison/Canada_US_august.pdf).
19. Hillary Clinton in Copenhagen: US Ready to Join \$100 Billion Climate Finance Deal (http://www.huffingtonpost.com/2009/12/17/hillary-clinton-in-copenh_n_395364.html).
20. House of Representatives of the USA. Committee on Appropriations. Summary: American Recovery and Reinvestment. Conference Agreement. 13.02.2009 (<http://appropriations.house.gov/pdf/PressSummary02-13-09.pdf>).
21. House of Representatives of the USA. H.R. 2454: American Clean Energy and Security Act of 2009. 21.05.2009
(<http://www.govtrack.us/congress/bill.xpd?bill=h111-2454>).
22. International Energy Agency. Organization of Economic Cooperation and Development. CO₂ Emissions from Fuel Combustion. Highlights. Paris, 2011.
23. *Knittel C.R.* Economic Models of AB 32: An Evaluation // Giannini Foundation of Agricultural Economics. University of California. 2010. Vol. 14. No. 1. P. 12-15.
24. *Lavelle M.* The Climate Change Lobby Explosion. The Center for Public Integrity
(http://www.publicintegrity.org/investigations/climate_change/articles/entry/1171/).
25. *Lehmann E.* Obama, Announcing Clean Energy Standard, Looks for Compromise // The New York Times. 26.01.2011.
26. *Leiserowitz et al.* Politics & Global Warming. Democrats, Republicans, Independents and the Tea Party. Yale Project on Climate Change Communication. New Haven (CT), 2011.
27. The Library of Congress. Bill Summary & Status 109th Congress (2005-2006). H.R.6. CRS Summary (<http://thomas.loc.gov/cgi-bin/bdquery/z?d109:HR00006:@D&summ2=m&|TOM:/bss/d109query.html|Congressional>).
28. *Mildner S.-A., Richert J.* Obama's New Climate Policy. German Institute for International and Security Affairs. Berlin. RP 4. July 2010.
29. *Murray J.* New Jersey Exits RGGI in yet Another Blow to US Carbon Market // Business Green. 27.05.2011
(<http://www.businessgreen.com/bg/news/2074457/jersey-exits-rggi-blow-carbon-market>).
30. *Nordhaus T., Shellenberger M.* The Green Bubble. Why Environmentalism Keeps Imploding // The New Republic. 20.05.2009. P. 16-18.
31. Obama Declares 'The Rules Have Changed' // National Journal. 26.01.2011 (<http://nationaljournal.com/whitehouse/exclusive-obama-to-declare-the-rules-have-changed--20110125>).
32. Pew Research Center. Modest Rise in Number Saying There Is 'Solid Evidence' of Global Warming (<http://www.people-press.org/2011/12/01/modest-rise-in-number-saying-there-is-solid-evidence-of-global-warming/?src=global-footer>).

33. *Porter M.E., Kramer M.R.* Creating Shared Value // Harvard Business Review. January-February 2011. Vol. 89. No. 1/2. P. 62-77.
34. *Pumphrey C.* Introduction to “Global Climate Change: National Security Implications”. Strategic Studies Institute/Triangle Institute for Security Studies, 2008.
35. Regional Greenhouse Gas Initiative (<http://www.rggi.org>).
36. Russia and New Zealand Take First, Saudi Arabia Receives Second, U.S.A. Third (<http://www.climate-network.org/fossil-of-the-day/russia-and-new-zealand-take-first-saudi-arabia-receives-second-usa-third>).
37. *Sample I.* Scientists Offered Cash to Dispute Climate Study // The Guardian. 2.02.2007.
38. *Shlaes A.* GE Gambling on Green // Financial Times. 8.05.2005.
39. *Somerville R.C.J., Hassol S.J.* Communicating the Science of Climate Change // Physics Today. October 2011. P. 48-53.
40. *Stavins R.* AB 32 and Climate Change: The National Context of State Policies for a Global Commons Problem. Harvard Project on Climate Agreements Policy Brief. Harvard Kennedy School. February 2011.
41. *Therstrom S.* The Quiet Death of the Kyoto Protocol // The American. 5.11.2009 (<http://www.american.com/archive/2009/november/the-quiet-yet-historic-death-of-the-kyoto-protocol>).
42. U.S. Climate Action Partnership (<http://www.us-cap.org>).
43. U.S. Conference of Mayors Climate Protection Center (<http://www.usmayors.org/climateprotection/>). (КОГДА?)
44. U.S. Energy Information Administration. 2008 State Emissions by Sector (Million Metric Tons of Carbon Dioxide) (www.eia.gov/oiaf/1605/ggrpt/excel/tbl_statesector.xls).
45. U.S. Environmental Protection Agency. Transportation and Climate: Regulation and Standards. 6.12.2011 (<http://www.epa.gov/otaq/climate/regulations.htm>).
46. U.S. Environmental Protection Agency. U.S. and Global Mean Temperature and Precipitation (<http://cfpub.epa.gov/eroe/index.cfm?fuseaction=detail.viewPDF&ch=50&lShowInd=0&subtop=315&lv=list.listByChapter&r=219695>).
47. U.S. Global Change Research Program. Global Climate Change Impacts in the United States. N.Y.: Cambridge University Press, 2009.
48. *Victor D.* The Political Context for California’s Climate Change Policy // Giannini Foundation of Agricultural Economics. University of California. 2010. Vol. 14. No. 1. P. 6-8.
49. Western Climate Initiative (<http://www.westernclimateinitiative.org>).
50. The White House. Blueprint for a Secure Energy Future. 30.03.2011 (http://www.whitehouse.gov/sites/default/files/blueprint_secure_energy_future.pdf).