

Т.Г. АВДЕЕВА*

ПОЛИТИКА АДМИНИСТРАЦИИ ОБАМЫ В ОБЛАСТИ ИЗМЕНЕНИЯ КЛИМАТА

На нынешнем этапе утверждения во власти президента США Б. Обамы, когда его предвыборная программа всё отчётливее обретает плоть реальной политики, эксперты внимательно анализируют подходы новой американской администрации в сфере энергетики и климата. Сегодня уже не вызывает сомнений то, что в разработанном комплексе мер по скорейшему выводу страны из финансово-экономического кризиса команда Б. Обамы намерена отдать приоритетное место блоку вопросов, где тесно переплетаются задачи модернизации американской энергетики и борьбы с глобальными изменениями климата. Обе задачи одинаково актуальны для президента. Первая – как база для экономического рывка, жизненно необходимого для преодоления спада в стране, вторая – как рычаг для подтверждения Соединёнными Штатами своего статуса державы-лидера в решении глобальных вопросов. Удастся ли Б. Обаме совместить обе эти цели, насколько готова его администрация к действительной смене политики в отношении глобальных проблем, связанных с климатом, или выберет путь создания новой «обёртки» для старых тезисов своих предшественников, и существуют ли незыблемые национальные интересы США в области энергетики и климата?

В руководстве США никогда не отделяли климатические ориентиры от энергетических, и официальная позиция Вашингтона в отношении глобального потепления и выбросов парниковых газов (ПГ) всегда находилась под сильным влиянием энергетического лобби. По-видимому, не станет исключением и нынешняя администрация, которой предстоит в непростых условиях «форс-мажора» выстраивать прорывную энергетическую стратегию и единую национальную политику в отношении регулирования выбросов ПГ, выводить США из изоляции на межгосударственных переговорах по климату в связи с отказом Дж. Буш-мл. ратифицировать Киотский протокол в 2001 г. А, как известно, с новой доктриной США в области климата во всём мире связываются надежды на успешную подготовку уже к концу текущего года нового соглашения по климату, которое должно закрепить международный режим противодейст-

* АВДЕЕВА Татьяна Георгиевна – кандидат экономических наук, старший научный сотрудник Института актуальных международных проблем Дипломатической академии МИД РФ. Copyright © 2009.

вия государств изменениям климата в посткиотском периоде, т.е. после 2012 г.¹ По решению Балийской конференции, в которой участвовали стороны Киотского протокола 2008 г., страны будут стремиться достичь такого соглашения на своей очередной встрече в Копенгагене в декабре 2009 г. Учитывая то, что США остаются крупнейшей страной – эмитентом ПГ в расчёте на душу населения, а также мировым лидером в поиске прорывных технологических решений в смягчении антропогенного воздействия на климат, политики и эксперты отдают себе отчёт в том, что успех встречи в Копенгагене вырабатывается сегодня не столько на межгосударственных переговорах, сколько в Конгрессе США, где очень непросто идёт выработка федеральной политики страны в области регулирования выбросов парниковых газов.

Несмотря на то, что логика действий американской администрации в вопросах климата и энергетики, кажется достаточно предсказуемой – исправить ошибки предшественников, присоединиться к международному консенсусу на переговорах, воздать должное экологам в противовес промышленникам – по существу, свобода манёвра у Б. Обамы в этой сфере не так уж велика. На наш взгляд, в формулировании и реализации своей энерго-климатической стратегии администрация неизбежно будет находиться под влиянием, во-первых, того наследия, которое досталось ей от предыдущих администраций и которое, как можно предположить, отражает стратегические интересы США в данной сфере, и, во-вторых, конкретной расстановки сил, которая будет складываться между различными игроками в политической и экономической жизни страны в ближайшие годы.

Приоритеты предыдущих администраций в области климата и энергетики

В сфере климата и энергетики перед Б. Обамой встают те же проблемы, которые столь драматично стояли и перед Дж. Бушем-мл. на протяжении всех восьми лет его пребывания у власти. Они заключаются в стремлении, во-первых, обеспечить бесперебойное снабжение США энергоносителями, снижая при этом зависимость от импорта нефти, во-вторых, повысить энергоэффективность экономики и, в-третьих, избежать неоправданных экономических затрат на сокращение выбросов ПГ.

Что касается взаимосвязанных проблем энергетики – экологии – климата, Дж. Буш-мл. оставил о себе достаточно смешанное впечатление, а многие предпринятые меры носили противоречивый характер.

Неоспоримо, что Дж. Буш, как и теперь Б. Обама, признавал приоритетность задач поиска новых источников энергии в условиях растущего энергетического спроса в экономике США, а также технологической перестройки энергетики страны за счёт более широкого использования возобновляемых видов энергии и передовых энергетических технологий. Однако на фоне призывов к

¹ Киотский протокол к Рамочной конвенции ООН по изменению климата, подписанный в 1997 г., предусматривает количественные ограничения на выбросы шести парниковых газов для 39 промышленно развитых стран и стран с переходной экономикой в 2008–2012 г. по сравнению с 1990 годом.

сокращению зависимости США от импортной нефти, доля которой в энергобалансе страны при Дж. Буше достигла 60%, свою главную ставку он продолжал делать на поиск новых источников углеводородного сырья. Сегодня мало кто сомневается в том, что именно получение доступа к ближневосточной нефти стало причиной военной кампании, развязанной США против Ирака весной 2003 года.

Принятый в августе 2005 г. новый закон «Об энергетической политике» (*Energy Policy Act of 2005*) был призван «убить двух зайцев». С одной стороны, он предусматривал значительные налоговые льготы (в размере 11,5 млрд. долл.) национальным энергетическим (прежде всего, нефтегазовым и угольным) компаниям, меры по облегчению импорта сжиженного природного газа, что фактически означало дальнейшее стимулирование производства и потребления углеводородного топлива в США и жест навстречу нефтяному лобби страны². С другой стороны, закон давал зелёный свет развитию в стране передовых энергетических технологий за счёт предоставления налоговых льгот компаниям-производителям возобновляемых видов энергии, технологий в сфере «чистой энергетики», ядерных реакторов нового поколения, финансовых стимулов, направленных на энергосбережение и охрану окружающей среды, на приобретение автомобилей с гибридными двигателями³. Однако, Дж. Буш не решился пойти на то, чтобы закрепить в этом законе предложенные Сенатом меры о сокращении импорта США нефти на 40% в течение следующих 20 лет, о требовании к предприятиям страны удовлетворять 10% своих энергетических потребностей за счёт возобновляемых источников, о введении обязательных порогов по сокращениям выбросов ПГ или налогов на эти выбросы, а также о стандартах, связанных с экономичностью двигателей автомобильного транспорта.

Отношение к проблеме изменений климата у администрации Буша на протяжении обоих сроков его президентства оставалось скептическим. Настойчиво продвигалась мысль о том, что эта проблема имеет много научных неопределённостей, требует дальнейшего изучения, что делает нецелесообразным принимать на данном этапе предусмотренные Киотским протоколом жёсткие, дорогостоящие и тормозящие экономический рост меры по количественным сокращениям выбросов ПГ. Кроме того, выражалось несогласие руководства США с тем, что Протокол освобождает от количественных обязательств по сокращению выбросов ПГ крупные развивающиеся страны, прежде всего Китай и Индию, которые уже тогда приближались к развитым по абсолютным объёмам выбросов парниковых газов. В марте 2001 г. Буш объявил о выходе США из Киотского протокола и предложил в начале 2002 г. свою концепцию ответа на проблемы, связанные с изменениями климата. В частности, в противовес положениям Киотского протокола (по этому документу США предписано в 2008–2012 гг. сократить выбросы ПГ на 7% по сравнению с 1990 г.), Буш по-

² Это не удивительно, так как сам Дж. Буш и многие руководящие сотрудники его администрации имели прочные финансовые связи с крупным, в том числе нефтяным, бизнесом США.

³ Гибридный двигатель приводится в действие одновременно электробатареями и этаноловым топливом.

ставил задачу снизить «углеродоёмкость» экономики США (под которой понимается количество выбросов ПГ на единицу производимого ВВП) на 18% к 2012 г.⁴, что, по мнению экспертов, не исключало бы их роста в абсолютных величинах.

Вместе с тем администрация Буша активно пропагандировала концепцию «технологического» ответа на проблему изменений климата, выступив с серией инициатив, находящихся на стыке энергетики и охраны климата – создание ядерного реактора четвёртого поколения, водородной энергетики, разработки энергии термоядерного синтеза, улавливание метана и использование его для производства энергии, удаление CO₂ с помощью природных поглотителей и закачивание его под землю (так называемая секвестрация углерода).

К концу президентства Буш, правда, смягчил свою позицию по изменению климата, признав наличие проблемы как таковой, выдвинув ряд инициатив по мобилизации международных усилий под эгидой США по борьбе с этой угрозой. Так, по инициативе США в 2005 г. было оформлено Азиатско-Тихоокеанское партнёрство по экологически чистому развитию и климату (*Asia-Pacific Partnership on Clean Development and Climate*)⁵, в 2007 г. была начата серия встреч ведущих экономических держав по энергетике и климату (*Major Economies Meetings on Energy and Climate*).

В контексте данной статьи было бы также уместно вспомнить политику в области экологии предшественника Б. Обамы – Б. Клинтона (1992–2000 гг.), наследником традиций которого в определённой степени может считаться новый президент США и к мнению которого он серьёзно прислушивается⁶.

Как известно, в администрации Б. Клинтона вопросам охраны окружающей среды уделялось большое внимание. Тогда было существенно расширено число высоких постов, связанных с курированием экологических вопросов (в частности, были учреждены посты директора управления Белого дома по экологической политике, специального помощника президента США по глобальным экологическим вопросам, в 1993 г. был образован Президентский совет по устойчивому развитию), укреплены полномочия Агентства по охране окружающей среды (ЭПА), был взят курс на ужесточение федерального природоохранного законодательства, на расширение связей властных структур с учёными и экологической общественностью, принята новая редакция закона «О чистом воздухе», начат пересмотр законодательства об ответственности за экологический ущерб, провозглашён принцип взаимной связи экономического развития и охраны окружающей среды. Во многом проэкологическую тональность в администрации Клинтона задавал вице-президент

⁴ «Инициатива чистого неба» (*Clear Skies Initiative*) Дж. Буша, обнародованная в феврале 2002 года.

⁵ Азиатско-Тихоокеанское партнёрство по чистому развитию и климату (АТП) объединяет семь стран региона – США, Канаду, Австралию, Китай, Индию, Японию, Республику Корея и ставит целью поиск инновационных энерго-технологических ответов на изменение климата.

⁶ Логично предположить, что поддержка супругов Клинтон сыграла важную роль в победе Б. Обамы на выборах – о многом говорит факт назначения Хиллари Клинтон на пост госсекретаря США. Также не секрет, что многие важные назначения в своей команде Б. Обама делал не без рекомендаций и совета Клинтонов.

Альберт Гор, на протяжении многих лет серьезно интересующийся экологическими проблемами⁷.

Тем не менее, надо признать, что на этом благоприятном к природоохранным проблемам фоне позиция администрации Клинтона в отношении Киотского протокола не была однозначно позитивной. Клинтон подписал Киотский протокол, однако не решился, хотя и мог, представить его для ратификации в Конгресс, заранее ожидая его блокирования республиканцами, которые в то время имели большинство в обеих палатах. Уже тогда в Вашингтоне апеллировали к «несправедливому» освобождению от обязательств Протокола развивающихся стран. По мнению американских аналитиков, пришедшая вскоре к власти администрация Буша своим отказом ратифицировать Киотский протокол лишь честно «финализовала» позицию США в отношении проблемы климата и Киотского протокола, начавшую вызревать ещё при Клинтоне.

Пока трудно предположить, будет ли Б. Обама и его окружение столь же серьезно настроены в отношении экологии, как и команда Б. Клинтона, но признаки преемственности в кадровой политике уже просматриваются – сегодня мы наблюдаем «второе пришествие» в Белый дом ряда ключевых фигур, которые формировали экологическую и научную политику при Б. Клинтоне. Это, в частности, Тодд Стерн, назначенный специальным представителем США по вопросу глобальных изменений климата, который занимал аналогичный пост при Б. Клинтоне; Кэрол Браунер, специально для которой в Белом доме был создан пост помощника президента по вопросам энергетики и изменениям климата (*Assistant to the President for Energy and Climate Change*) и которая оба срока возглавляла ЭПА. Не исключено, что консультировать Б. Обаму по проблемам изменений климата станет уже упомянутый А. Гор.

Всё это работает на «зелёный» образ нынешней администрации, тем более, что, по опросам общественного мнения, Демократическая партия в глазах большинства американцев традиционно опережает Республиканскую по своему экологическому реноме.

Ставка на модернизацию энергетики

В цепи разрабатываемых антикризисных мер Б. Обама рассматривает «чистую энергетику» и передовые технологии как те основные звенья, которые могут и должны вытянуть всю цепь. По выражению американских экспертов, для Б. Обамы экологически чистая энергетика и технологии – это то, чем была нефть для Дж. Буша-мл. Этот ориентир даёт удачную возможность обратиться к решению как экономических задач (снизить зависимость страны от импорта нефти и газа, кардинально повысить эффективность использования энергии в промышленности и жилищно-коммунальном секторе, создать новые

⁷ После проигрыша в президентской гонке 2000 г. А. Гор полностью посвятил себя экологической работе, изучению и разъяснению проблемы изменений климата, создал и возглавил организацию «Альянс в защиту климата» (*The Alliance for Climate Protection*), написал несколько книг по экологии и изменениям климата и за свои подвижнические труды в 2007 г. был удостоен Нобелевской премии мира совместно с Межправительственной группой экспертов по изменению климата (МГЭИК).

рабочие места и ниши экономического роста за счёт инвестиций в экологические проекты, развития торговли «углеродными кредитами» в стране), так и экологических проблем (расширить использование возобновляемых, т.е. экологически чистых источников энергии, сократить выбросы ПГ, смягчить воздействие на климат). В одобренном в Конгрессе США в середине февраля 2009 г. «пакете стимулов» для оздоровления экономики общей стоимостью 787 млрд. долл., свыше 45 млрд. долл. выделено на программы повышения энергоэффективности и расширение использования возобновляемых источников энергии, прежде всего солнечной и ветровой. Б. Обама хочет, чтобы к 2012 г. 10%, а к 2025 г. – 25% электроснабжения страны обеспечивалось за счёт именно этих источников. Взял курс на снижение потребления энергии в домашних хозяйствах и кардинальную модернизацию электросетей⁸. Предусмотрено масштабное финансирование проектов по очистке воды, борьбе с загрязнением окружающей среды. Б. Обама обещал в течение ближайших десяти лет инвестировать 150 млрд. долл. в развитие возобновляемых видов энергии, инновационных видов биотоплива, технологий «чистого угля» и производство гибридных автомобилей, экономичных с точки зрения потребления топлива. За счёт этого предполагается создать 5 млн. новых рабочих мест.

С начала 2009 г. на рассмотрение Конгресса была представлена целая серия законопроектов, направленных на стимулирование развития экологически чистой энергетики, сокращение зависимости США от импортной нефти и повышение эффективности использования энергии в стране. Среди них можно выделить инициированный в Сенате законопроект «Стимулирование чистой энергетики и обеспечение инвестиций в 2009 г.» (*Clean Energy Stimulus and Investment Assurance Act of 2009*), предполагающий меры государственной поддержки производителям и потребителям возобновляемой энергии, машин на электротяге, биодизельного и другого альтернативного топлива, стимулы, направленные на повышение эффективности использования энергии на производстве и в быту. Сюда же относится сенатский законопроект «О развитии более чистых, более экологически безопасных и более рациональных энергетических технологий» (*Cleaner, Greener and Smarter Act of 2009*), который направлен на «снижение зависимости США от импортируемых и неустойчивых источников энергии и рисков глобального потепления» за счёт расширения инвестиций в создание рабочих мест в секторах экономики, связанных с охраной окружающей среды и чистой энергетикой, диверсификации и более широкого использования экологически безопасных видов энергии и энергетических технологий, модернизацию сетей передачи энергии, электрификацию транспортного сектора, сокращение выбросов парниковых газов в США и за рубежом, защиту потребителей от перепадов цен на энергию и др. В Конгрессе рассматриваются также законопроекты «О стимулировании производства зеленой энергии» (*Green Energy Production Act of 2009*), «О развитии новых,

⁸ Львиная доля ассигнований в сфере технологий направлена на создание так называемой умной энергосети (*smart grid*), т.е. сети, работающей преимущественно на основе ветровой и солнечной энергии, позволяющей избегать сбоев в подаче электроэнергии, регулировать её потоки и обеспечивать работу мощных компьютерных систем, в том числе для расширения доступа различных населённых пунктов США к широкополосным каналам связи и высокоскоростному интернету.

экологически чистых и доступных видов транспорта с низкими выбросами ПГ» (*Clean, Low-Emission, Affordable, New Transportation Efficiency Act*), «О праве на экологически чистые транспортные средства» (*Right to Clean Vehicles Act*), «О создании в стране федерального реестра парниковых газов» (*Greenhouse Gas Registry Act*), «Об охране климата» (*Save Our Climate Act of 2009*), предполагающие, в частности, установление налога на основные виды ископаемого топлива в зависимости от их углеродной составляющей. В мае 2009 г. президент объявил об ужесточении федеральных стандартов в отношении экономического использования топлива автомобилями, что, по оценкам, должно привести к сокращению выбросов ПГ этим сектором в стране на 30% к 2016 году⁹.

Модернизация энергетики США может оказаться весьма непростой задачей для нынешней администрации. Несмотря на призывы к сокращению потребления углеводородов и переходу к возобновляемым видам энергии, в Белом доме отдают себе отчет в том, что сегодня это, скорее, желаемая цель, а в обозримой перспективе свои основные потребности экономика страны по-прежнему будет удовлетворять, используя традиционные виды топлива¹⁰. По прогнозам Администрации энергетической информации США, к 2025 г. энергетические потребности страны могут вырасти вдвое, при этом доля импортируемой нефти в энергобалансе страны может подняться с нынешних 60% до 68%, производство электроэнергии на угольных электростанциях – более чем на 45%, а выпуск энергии электростанциями, работающими на природном газе, – почти на 125%. При этом, по оценкам, большую часть природного газа, так же как и нефти, Соединённым Штатам по-прежнему придётся закупать за рубежом.

Именно эти соображения объясняют пристальное внимание администрации США к технологиям «чистого ископаемого топлива», прежде всего «чистого угля», которые предусматривают улавливание выбросов углекислого газа работающими на угле электростанциями и предприятиями страны и закачка их под землю (*Carbon Capture and Storage – CCS*)¹¹. На развитие этого направления в бюджете 2009 г. выделено 3,4 млрд. долл., что в 5 раз больше сумм, до этого выделявшихся ежегодно на эти цели Министерству энергетики США¹². Между тем отношение к технологиям «чистого угля» остаётся далеко не однозначным. Так, А. Гор, например, полагает, что указанные технологии по причине их дороговизны (по оценкам, улавливание и закачка одной тонны CO₂ под землю обходится в 60–120 долл.) и технологической сложности не могут рассматриваться как реальный путь к сокращению выбросов ПГ в США даже в среднесрочной перспективе. Многие американские экологические организации призывают к отказу от угля, на который сейчас приходится 50% обеспечения страны электроэнергией и 30% выбросов ПГ в США.

⁹ Carbon Market North America. – «Point Carbon News», 2.05.2009, p. 3.

¹⁰ «США ♦ Канада: экономика, политика, культура», 2008, № 7, с. 112.

¹¹ Эти технологии иногда также называют *Carbon Capture and Sequestration*.

¹² «Science», 27.02.2009, p. 1158.

Зелёный свет науке и знаниям

В решении задач, связанных с выводом страны из кризиса, американская администрация отводит большое место прорыву в сфере науки и образования, существенному повышению роли авторитетного научного мнения в политических решениях, возврату утраченных США в последние годы лидирующих позиций во многих областях фундаментальных научных исследований (среди них – космос, изменения климата, биотехнологии, нанотехнологии, медицина и др.).

Б. Обама намерен серьёзно увеличить финансирование науки и технологии из федерального бюджета, доля которого в ВВП с 1970 г. сократилась вдвое. Так, принятый президентом в феврале 2009 г. «пакет стимулирующих мер» на общую сумму 787 млрд. долл., предусматривает выделение ведущим научно-исследовательским организациям страны 22,5 млрд. долл. дополнительно к их регулярному бюджетному финансированию, также заметно возросшему в бюджете 2009 г.¹³ Кроме того, в последующее десятилетие планируется удвоить федеральные инвестиции на проведение фундаментальных научных исследований и разработок, в том числе в области изменений климата и энергетики¹⁴. По мнению многих американских учёных, подобное внимание к науке со стороны администрации превзошло их самые смелые ожидания.

Пригласив авторитетных исследователей курировать в своей администрации политически важные вопросы науки, климата и энергетики, Б. Обама уже показал, что намерен считаться с мнением науки гораздо больше, чем его предшественник¹⁵. Так, своим советником по науке президент назначил известного ученого-геофизика Джона Холдрена, руководителя Научного центра в Вудс-Хоул, специалиста по энергетике, климату, ядерным вопросам и др.¹⁶

¹³ По этому решению наибольшую прибавку в средствах получили, в частности, Национальные институты здравоохранения – 10,4 млрд. долл., Национальный научный фонд – 3 млрд. долл., Отдел науки Министерства энергетики США – 1,6 млрд. долл. («Science», 6.03.2009, p. 1274).

¹⁴ За годы прошлого президентства фундаментальные исследования США по программе изменения климата (*The U.S. Climate Change Science Program*) столкнулись с проблемой серьёзного недофинансирования. Это касается, в первую очередь, бюджета Национального центра атмосферных исследований (*National Center for Atmospheric Research – NCAR*), который был вынужден закрыть ряд своих ведущих лабораторий. Это ставит под угрозу проводимый на базе центра расчёт наиболее авторитетной в мире модели климатических изменений, которая используется при составлении оценочных докладов МГЭИК.

¹⁵ Дж. Буш-мл. оставил о себе недобрую память в научном мире США. При нём в стране были свёрнуты, сокращены или заморожены перспективные научные проекты, обветшали научные центры, а многие талантливые учёные перешли на другую работу. Фактически не выполнял своих координационных функций Президентский совет по науке и технологиям. Немало фактов свидетельствуют о том, что Буш рассматривал науку скорее как служанку при политике, чем равноправного партнёра и советника, увольняя или зажимая учёных, не согласных с официальным курсом администрации, поощряя «приглаживание» и «притягивание» к политическому заказу объективных научных оценок, в частности по проблеме изменений климата.

¹⁶ Научно-политическое кредо Дж. Холдрена наглядно отражено в его выступлении в качестве президента в Американской ассоциации содействия науке на ежегодном собрании ассоциации 15 февраля 2007 г. (см.: «Science», 28.01.2008) Холдрен исходит из признания ключевой роли науки и техники в решении задач устойчивого развития человечества, подходит к науке с междисциплинарных позиций, грамотно соотносит приоритеты в сфере науки с неотложными задачами в области экономики, политики, энергетики, окружающей среды и развития, учитывая при этом глобальные интересы.

Холдрен также назначен главой Управления Белого дома по разработке политики в области науки и технологий (*the White House Office of Science and Technology Policy*) и сопредседателем Президентского экспертного совета по науке и технологиям (*the President's Council of Advisors on Science and Technology*). На стратегически важный пост министра энергетики назначен нобелевский лауреат 1997 г. по физике Стивен Чу, который в последние годы на посту руководителя Национальной лаборатории им. Лоуренса в Беркли занимался разработками биотоплива нового поколения и альтернативных источников энергии. Должность руководителя Национальной администрации океанических и атмосферных исследований, НАОАИ (*National Oceanic and Atmospheric Administration*) получила видный эксперт в области морской экологии Джейн Любченко, ранее возглавлявшая Американское экологическое общество (*Ecological Society of America*) и Американскую ассоциацию содействия науке (*American Association for the Advancement of Science*). Предполагается, что НАОАИ, в чьём ведении также находятся Национальная служба погоды, НСП (*National Weather Service*), контроль за использованием рыбных запасов и прогнозирование ураганов, будет отныне играть более существенную роль в определении политики страны в области климата. Есть планы создания на её базе, по аналогии с НСП, Национальной службы климата (*National Climate Service*), которая будет заниматься, в том числе, определением влияния изменений климата на различные регионы¹⁷.

Создание национальной системы, связанной с регулированием выбросов ПГ

Данный вопрос является ключевым в контексте определения как будущей национальной стратегии США в области климата, так и «идеологии» и стратегии их участия в межгосударственных переговорах о посткиотских механизмах.

Б. Обама четко обозначил своё желание идти по пути разработки в стране федеральной системы регулирования выбросов ПГ, что предполагает установление обязательных лимитов на эти выбросы и торговлю разрешениями на выбросы в национальном масштабе. Он ставит задачу сократить выбросы парниковых газов в США на 14% в 2020 г. и на 83% в 2050 г. по сравнению с уровнем 2005 г.¹⁸ Внесённый на рассмотрение Конгресса в марте 2009 г. проект всеобъемлющего закона «О чистой энергетике и безопасности» (*American Clean Energy and Security Act of 2009*) (больше известный по именам его авторов – конгрессменов Г. Ваксмана и Э. Маркея как *The Waxman-Markey Climate Bill*),

¹⁷ «Science», 16.01.2009, p. 321.

¹⁸ Многие эксперты расценивают эту цель как достаточно скромную для такой страны, как США. Сокращение выбросов ПГ на 14% в 2020 г. по сравнению с 2005 г. фактически равносильно их возвращению на уровень 1990 г. Как известно, ЕС ставит себе гораздо более амбициозную задачу – сократить эмиссии ПГ на 20% в 2020 г. по сравнению с 1990 г. Между тем ООН, со ссылкой на мнения учёных, высказывается в пользу сокращения выбросов ПГ развитыми странами в 2020 г. на 25–40% по сравнению с уровнем 1990 г. в качестве условия для избежания необратимых изменений климата на планете.

предусматривает сокращение выбросов ПГ в стране на 17% (первоначальная цифра в 20% была снижена) к 2020 г. по сравнению с уровнем 2005 г. Если данные цифры будут утверждены законодательно, в США будет создана правовая база для введения с 2012 г. общенациональной системы квотирования эмиссий парниковых газов различными секторами хозяйства, (имеется в виду, что к 2016 г. до 85% всех эмиссий парниковых газов страны будут охвачены этой системой). До сих пор такой единой федеральной системы в США нет, несмотря на растущую активность некоторых штатов по введению систем регулирования выбросов ПГ у себя или на региональном уровне¹⁹. Согласно новому законопроекту квотирование предполагается осуществлять в виде предоставления компаниям разрешений на выбросы ПГ, причём 85% разрешений будут выдаваться бесплатно, а оставшиеся 15% – реализовываться на аукционах. Законопроект предусматривает выдачу львиной доли бесплатных разрешений на выбросы ПГ местным организациям по распределению электроэнергии, энергоёмким секторам, автомобильным фирмам, штатам, продвигающим использование возобновляемых видов энергии, и разрешает компаниям, не выполняющим предписанные им ограничения по выбросам ПГ, приобретать начиная с 2012 г. до 2 млрд. углеродных кредитов в год, в том числе половину из них – за рубежом. Любопытно, что этот законопроект также предусматривает выплату компенсаций (*rebates*) американским производителям на затраты за соблюдение регламентаций по выбросам парниковых газов и даже взимание пошлин с тех торговых партнеров США, которые не имеют аналогичных национальных обязательств по сокращениям ПГ²⁰.

В обнародованном недавно проекте бюджета страны на общую сумму 3,55 трлн. долл., около 645 млрд. долл. (примерно по 80 млрд. долл. в год) намечено собрать на аукционах по продаже разрешений на выбросы парниковых газов в период с 2012 по 2020 г., а собранные деньги предполагается направить на проекты «чистой энергетики». По оценкам экспертов углеродного рынка, это означает, что практически 80% всех предприятий США начиная с 2012 г. будут обязаны удерживать выбросы ПГ на уровне 2005 г. – а это примерно 7,2 млрд. т в эквиваленте CO₂. По оценкам ЭПА, в том случае, если будет принят законопроект Г. Ваксмана и Э. Маркея, цена за одну тонну выбросов CO₂ в

¹⁹ Сегодня в США уже действует Региональная инициатива по парниковым газам (*Regional Greenhouse Gas Initiative*), объединяющая десять штатов Северо-Востока и Атлантического побережья страны (штаты установили общий для себя потолок на выбросы CO₂ энергетическими предприятиями и намерены сокращать эту величину на 10% к 2018 г.); Западная инициатива по климату (*Western Climate Initiative*), объединяющая семь штатов Запада (ещё шесть являются наблюдателями) и четыре провинции Канады и Инициатива губернаторов штатов Среднего Запада (*Midwestern Governor's Initiative*). В конце января 2009 г. Б. Обама отменил введенный администрацией Дж. Буша-мл. запрет на то, чтобы власти штатов самостоятельно устанавливали стандарты по сокращению выбросов в атмосферу выхлопных автомобильных газов, отмены которого уже давно добивались власти 14 штатов. ПРАЙМ-ТАСС, Вашингтон, 26.01.09 (<http://www.prime-tass.ru/news/show.asp?id=858840&ct=news>).

²⁰ Carbon Market North America. – «Point Carbon News», 3.04.2009, p. 1.

США может установиться на уровне 13–17 долл. в 2015 г. и вырасти до 17–20 долл. к 2020 году²¹.

Ожидается также, что будут упорядочены работы по давно назревшему формированию в стране единого реестра выбросов ПГ. Намечены меры по более активному подключению ЭПА к работе по регулированию выбросов парниковых газов. Обсуждаются идеи, связанные с установлением в стране налога на выбросы углекислого газа.

Сторонники Б. Обамы в Конгрессе надеются, что законопроект в отношении федеральной системы выбросов ПГ и торговли углеродными кредитами в США может быть принят уже в этом году. Однако, его обсуждение в Конгрессе идёт очень непросто, и этот многостраничный документ в окончательном варианте, скорее всего, будет представлять собой сложный компромисс многочисленных внутриполитических интересов в стране. С одной стороны, – это представители тех штатов, в которых сильны позиции нефтяного, угольного, автомобильного бизнеса, традиционно выступающие против введения жёстких экологических ограничений для промышленности, с другой – лоббистские группы высокотехнологичного бизнеса, сторонники возобновляемых видов энергии и атома. Свою озабоченность по поводу законопроекта высказывают фермеры, экологическая общественность, потребители, на которых, в конечном счёте, ляжет ожидаемое в связи с квотированием выбросов ПГ повышение цен на энергию. При этом многие эксперты в США полагают, что в преддверии заключения посткиотских договоренностей к концу 2009 г. принять даже несовершенный закон о регулировании эмиссий в стране будет лучше, чем не принять никакого.

Следует учитывать и то, что в США спектр мнений, в том числе среди авторитетных учёных, в отношении существа, масштабов и последствий изменений климата остается весьма широким – от крайне алармистских до скептически-прагматичных. В условиях нынешнего экономического спада, когда идёт речь об угрозе краха целых отраслей, идеи дополнительных затрат на сокращение выбросов предприятиями или дорогостоящих программ по развитию энергетики на возобновляемых источниках могут оказаться ещё менее привлекательными. По признанию экспертов, кризис уже привёл к сокращению в США спроса на ветряки и солнечные батареи и падению цен на них²². Кроме того, по данным опросов общественного мнения последних лет, большинство американцев не рассматривают проблему изменений климата в числе самых приоритетных ни для себя, ни для руководства страны, при этом треть жителей страны полагают, что эта проблема намеренно раздута СМИ²³.

²¹ Carbon Market North America. – «Point Carbon News», 12.06.2009, p. 3. За дебатами в отношении американского законопроекта «О чистой энергетике и безопасности» внимательно следят в Евросоюзе, планирующем уже к 2015 г. объединить европейскую схему квотирования и торговли эмиссиями (*EU ETS*) с аналогичными действующими и формирующимися схемами в США, Канаде, Австралии, Новой Зеландии и др. и создании впоследствии глобального углеродного рынка.

²² Galbraith K. Dark Days for Green Energy. – «The New York Times», 4.02.2009 (<http://www.nytimes.com/2009/02/04/business/04windsolar.html?th&emc=th>).

²³ Bowman K. Global Warming: Not So Hot. – «The Washington Post», 31.08.2007 (<http://www.washingtonpost.com/wp-dyn/content/article/2007/08/30/AR2007083001440.html>).

Перспективы «климатической» дипломатии США

Б. Обама понимает, что после семи лет упорного нежелания администрации Буша ратифицировать Киотский протокол, когда США стали практически изгоем на переговорах по климату в глазах всего мира, именно с его командой связываются надежды на формулирование Вашингтоном более чёткой и ответственной позиции в отношении проблемы изменений климата. Все страны также осознают, что без участия Соединённых Штатов, как одного из главных эмитентов CO₂ на планете, а также мирового технологического лидера, невозможна выработка эффективного международного соглашения по выбросам ПГ на период после 2012 года.

Президент недвусмысленно обозначил важность проблемы изменений климата для своей администрации. Он заявил, что для борьбы с глобальным потеплением климата «Америка готова взять на себя лидерство», и призвал создать для этого «поистине глобальную коалицию»²⁴.

Сигналы о приоритетном отношении к проблеме климата поступили от нынешнего государственного секретаря США Х. Клинтон. По её заявлению, «Соединённые Штаты будут энергично, целенаправленно, серьёзно и со стратегических позиций подходить к вопросам, связанным с глобальным изменением климата, и сопутствующей этому задаче создания «чистой энергетики». Х. Клинтон пообещала, что США будут активно участвовать в переговорах как под эгидой ООН, так и на региональном и двустороннем уровнях, для заключения юридически обязывающих международных соглашений по климату, что США намерены продемонстрировать лидерство в принятии на себя соответствующих обязательств, но будут призывать и правительства других стран, прежде всего крупнейших эмитентов ПГ, последовать их примеру. По словам нового переговорщика США по вопросам климата Т. Стерна, нужно добиваться заключения «нового сильного, многостороннего соглашения», нужны партнёрства, совместные проекты, новые технологии и новое финансирование и, прежде всего, политическая воля.

Любопытно, тем не менее, что на фоне общей риторики в отношении необходимости более ответственно подойти к решению проблемы изменений климата и подтвердить лидерскую роль США в этой работе, Обама ни разу нигде прямо не заявлял о том, что США ратифицируют Киотский протокол. Обращает на себя внимание и акцент новой администрации на то, что США не намерены в одиночку решать проблему изменений климата, а рассчитывают на участие всех стран, особенно с учётом того, что, по словам Т. Стерна, 80% мировых эмиссий парниковых газов приходится не на Соединённые Штаты, а всё в большей степени – на страны с динамично развивающимися экономиками.

По-видимому, ратификация Киотского протокола для США сегодня могла бы быть не более чем символическим жестом. В условиях, когда до подготовки нового документа остается несколько месяцев, администрация Обамы может оставить Киотский протокол за спиной и начать работать непосредственно над

²⁴ ПРАЙМ-ТАСС, Вашингтон, 27.01.09
(<http://www.prime-tass.ru/news/show.asp?id=858840&ct=news>).

новым документом. При всем проэкологическом настрое Б. Обамы, не исключено, что под давлением сил, выступающих против Киотского протокола, он может всё же не решиться на то, чтобы принять для США жёсткие международные обязательства по сокращению выбросов ПГ. Если эта позиция в Конгрессе возобладаст, то Вашингтон попытается собрать под своё крыло всех, кто по тем или иным причинам опасается жёстких сокращений (а это все крупные развивающиеся страны, Япония, Австралия, Россия и страны Восточной Европы), и возглавить широкомасштабную кампанию по подготовке альтернативной Киото концепции мирового ответа на изменения климата, которая в большей степени отвечала бы интересам США и которая, скорее всего, будет базироваться на продвижении новых энергетических технологий и низкоуглеродной экономики. О таком желании свидетельствует созыв Б. Обамой, в развитие инициативы Дж. Буша-мл., в Вашингтоне 27–28 апреля 2009 г., а также в конце 2009 г., форума ведущих экономических держав по энергетике и климату²⁵.

Всё рельефнее высвечиваются контуры американо-китайского диалога на высоком уровне по взаимодействию в области чистой энергетики и климата – эти вопросы вошли в число обозначенных руководством двух стран долгосрочных стратегических приоритетов, поставлена задача заключения двустороннего соглашения между США и Китаем, двумя крупнейшими эмитентами ПГ на планете, о сотрудничестве в борьбе с изменениями климата, которая видится многим аналитикам как ключевое звено в ходе выработки посткиотских договоренностей. Б. Обама также выразил желание активнее сотрудничать по климатическим и энергетическим вопросам с Канадой, Мексикой и Индией. Не следует забывать и о сформированном при Дж. Буше-мл. Азиатско-Тихоокеанском партнёрстве по чистому развитию и климату, работа в котором наверняка останется приоритетом и при Обаме.

Заключение

Перспективы политики администрации Б. Обамы по проблеме климата неразрывно связаны с его энергетической стратегией, которая заключается в сокращении зависимости США от импортируемых (а именно углеводородных) энергоносителей, как можно более широкое применение возобновляемых источников энергии с минимальными выбросами парниковых газов («чистой энергетики») и массовом внедрении высокоэффективных энергетических технологий. Администрация Обамы рассматривает задачи модернизации энергетики и решения проблемы изменений климата как двуединую задачу, не отвергая при этом ряд идей и подходов своих предшественников.

На данном этапе ответить на вопрос, станет ли администрация Обамы проклиматической и прокиотской, достаточно сложно. Во многом кредо нового ру-

²⁵ Впервые такая конференция по энергетике и климату была созвана Дж. Бушем в сентябре 2007 г. Помимо США в форуме 2009 г. приглашены участвовать 15 стран – Австралия, Бразилия, Канада, Китай, Франция, Германия, Индия, Индонезия, Италия, Япония, Республика Корея, Мексика, Россия, ЮАР, Великобритания, а также Дания, в качестве страны – хозяйки предстоящей в декабре 2009 г. конференции по изменению климата, и ООН.

ководства США определит исход продолжающегося обсуждения в американском Конгрессе законопроекта о создании в стране федеральной системы регулирования выбросов ПГ и торговли ими. Не случайно на международных переговорах по посткиотскому режиму Соединённые Штаты продолжают занимать выжидательную позицию. В то же время, и в Конгрессе чутко следят за ходом переговорного процесса по климату, в ряде случаев склоняясь к тому, чтобы определиться с мерами регулирования ПГ на основе решений копенгагенской встречи.

Можно предположить – и это, собственно, уже происходит, что в международном переговорном процессе по климату США, прежде всего, постараются улучшить свой образ и активно включатся в обсуждение посткиотского режима во всех возможных форматах. Но не исключено, что по существу их позиция может и не претерпеть кардинальных изменений – в частности, если США и согласятся взять на себя количественные обязательства по сокращениям CO_2 , то они будут всеми силами стремиться включить в этот обязательный режим таких крупных эмитентов, как Китай и Индия. США уже прямо демонстрируют желание объединить с этими двумя странами усилия, связанные с проблемой изменения климата. В качестве главной стратегии в этой сфере администрация Обамы, скорее всего, возьмёт на вооружение и разовьёт аргументы своей предшественницы о решающей роли научных исследований и внедрения новейших энергетических и информационных технологий, чистых видов энергии, широкого международного сотрудничества по этим направлениям. В нынешних условиях, когда США заявили о выходе из изоляции по «климатическим» переговорам, у них есть реальный шанс начать свою политику с чистого листа, и, даже если она будет заключаться в использовании старых тезисов Буша, у команды Обамы пока есть определённый кредит доверия для того, чтобы в мире серьёзнее прислушались к её аргументам.

Намерение новой администрации США решать проблему изменений климата в тесной увязке с комплексом мер в экономической, энергетической, научно-исследовательской, технологической сферах, вероятно, и есть тот разумный подход, который, скорее всего, возобладает при подготовке нового соглашения по климату на посткиотский период.

Следует сказать, что на этапе «перезагрузки» российско-американских отношений, необходимость в которой признается в обеих странах, сотрудничество в сфере энергетики и климата может стать как раз одной из тех ниш, где Россия и США могли бы найти много возможностей для взаимовыгодного сотрудничества, в частности, в отношении готовящегося нового соглашения по климату, а также для взаимодействия по конкретным технологическим направлениям в области «чистой энергетики» и сокращения выбросов CO_2 . Объективно у России и Соединённых Штатов есть немало точек соприкосновения по комплексу энерго-климатических проблем. Обе стороны обеспокоены тем, что принимаются жёсткие количественные ограничения на выбросы CO_2 в посткиотском периоде, отдают себе отчёт в силе нефтяного и угольного секторов экономики и актуальности технологий «чистого ископаемого топлива», в серьёзном внимании к развитию атомной энергетики, в возможностях

для разработок и апробации инновационных видов энергетики и энергетических технологий.

Вероятно, было бы полезно подумать о создании на высоком уровне российско-американской комиссии по научно-технологическому сотрудничеству в решении проблем энергетики и изменений климата, по примеру работавшей в 1990-е годы комиссии Гор – Черномырдин, которая могла бы заняться широким спектром вопросов, касающихся взаимодействия двух стран в поиске ответов на изменения климата и переходе к низкоуглеродной экономике. Для России может оказаться небесполезным и налаживание сотрудничества с созданным Соединёнными Штатами Азиатско-Тихоокеанским партнёрством по чистому развитию и климату.

Развертывание предметного сотрудничества в области энергетики и климата с нынешней администрацией США дало бы хороший импульс для диверсификации российско-американского диалога, отягощённого застарелыми политическими разногласиями и остро нуждающегося сегодня в свежих идеях и иных ориентирах.

Главное же состоит в том, что России в начале XXI века просто необходимо переориентировать свою экономику на новые энергетические и экологические ценности, и здесь пример американской политики может оказаться очень показательным и полезным. В сложнейших условиях мирового финансово-экономического кризиса американская администрация решила не размениваться на мелкие задачи, а сыграть по-крупному: начать перестраивать экономику США на иной технологической и энергетической базе, приспособив её к уже полному ходом формирующемуся качественно новому укладу мирового хозяйства, который можно охарактеризовать как создание экономики, основанной на знаниях, информационных технологиях, низкой ресурсоёмкости и минимальном негативном воздействии на окружающую среду и глобальный климат. Эту тенденцию можно рассматривать как стратегический вектор развития мировой энергетики и промышленности, который всё больше будет определять параметры для мирового экономического лидерства в XXI тысячелетии.