



Валдай | Международный
дискуссионный клуб

Климатическая политика в глобальном обществе риска

Мария Апанович, Олег Барабанов,
Елена Маслова, Роман Райнхардт,
Екатерина Саворская, Павел Черемисин

Данный текст отражает личное мнение автора или группы авторов, которое может не совпадать с позицией Клуба, если явно не указано иное.

ISBN 978-5-907318-19-9



© Фонд развития и поддержки Международного дискуссионного клуба «Валдай», 2020

Российская Федерация, 115184, Москва,
улица Большая Татарская, дом 42

Об авторах

Апанович Мария Юрьевна

кандидат политических наук, доцент кафедры демографической и миграционной политики МГИМО МИД России

Барабанов Олег Николаевич

доктор политических наук, профессор РАН, программный директор Международного дискуссионного клуба «Валдай», профессор МГИМО МИД России (руководитель авторского коллектива)

Маслова Елена Александровна

кандидат политических наук, старший научный сотрудник Института международных исследований, доцент кафедры интеграционных процессов МГИМО МИД России, старший научный сотрудник Института Европы РАН

Райнхардт Роман Отмарович

кандидат экономических наук, доцент кафедры дипломатии МГИМО МИД России

Саворская Екатерина Владимировна

кандидат политических наук, доцент факультета мировой политики МГУ им. М.В. Ломоносова

Черемисин Павел Аркадьевич

кандидат географических наук, доктор делового администрирования (DBA), главный редактор сайта Международного дискуссионного клуба «Валдай»

Содержание

3	Резюме
6	Климатическая повестка в посткоронавирусную эпоху
13	Международный климатический режим и проблемы реализации Парижского соглашения
23	На пути к климатическому праву: зелёная повестка ЕС
24	Зелёный остров ЕС
26	Климатическая дипломатия
30	Климатический и зелёный гражданский активизм: три стратегии
33	Глобальная климатическая юстиция? Вызов на перспективу
35	Климатическая миграция
41	Case study: судебное дело «Иоане Тейтиота против Новой Зеландии»
44	Заключение

Резюме

1. Пандемия коронавируса вызвала рост интереса к концепции глобального общества риска. Суть её в том, что по мере усложнения техногенных и социальных связей в человеческом сообществе, несбалансированности его системы резко возрастает риск различных катастроф (климатических, экологических, техногенных, медицинских и других). Более того, проблемы и катастрофы в обществе риска становятся не исключением, а правилом.
2. Изначально концепция глобального общества риска во многом развивалась именно применительно к климатическим и экологическим проблемам, поскольку взаимодействие человека и природы отличалось, прежде всего, вышеупомянутым системным дисбалансом. Тем самым в посткоронавирусном мире она может послужить развитию глобальной климатической повестки.
3. Восприятие нынешнего и будущего человеческого сообщества как глобального общества риска приводит и к формированию новых ценностей, которые могут получить распространение в общественном сознании. К их числу стоит отнести отсутствие веры в прогресс, мировоззренческий пессимизм (эта черта характерна и для экологического катастрофизма), неверие в глобальную солидарность при очевидной её необходимости, приоритет ценности государства над ценностью глобального сплочения (обе эти ценности могут стать ограничителем для активного продвижения глобальной климатической повестки), снижение значимости потребления (что созвучно многим стратегиям экологической этики).
4. Вышедшая на высокий политический уровень применительно к вакцине от коронавируса дискуссия о необходимости «открытых инноваций», о доступе к открытым бесплатным патентам на технологии, представляющие глобальное общественное благо, может интенсифицировать соответствующие проекты и в сфере зелёных технологий, в том числе находящихся в фокусе основного международного документа глобальной климатической политики – Парижского соглашения.
5. Парижское соглашение, с одной стороны, изначально было сформулировано более гибко, чем предшествовавший ему Киотский протокол, с целью придать договорённостям больший глобальный консенсус. При этом, как и Киотский протокол, оно было составлено из общих фраз, чтобы ключевые условия обсуждались сторонами на последующих встречах. И, как показала практика ежегодных конференций и текущих переговоров, странам не удаётся договориться фактически по тем же вопросам, что и в киотский период: по источникам финансирования и механизмам гибкости.

6. Ещё одна тема разногласий среди сторон Парижского соглашения связана с тем, кто должен нести ответственность за выбросы – производитель или потребитель. Суть её в том, что потребителями значительного количества товаров из «грязных» производств в развивающихся странах являются страны развитого мира и их граждане. Если бы не было спроса на потребление, то не было бы и производства. И загрязнители из развивающихся стран производят выбросы не ради себя, а ради своих покупателей с того же Запада. По этой логике справедливость требует введения ответственности потребителя за выбросы. Эти разногласия возобновляют – на новом этапе – известные дискуссии о разломе по линии «Север – Юг», об «экологическом неокOLONIALИЗМЕ», об отказе бедным странам в праве на развитие.
7. Одним из ключевых моментов в практике реализации Парижского соглашения, так же как и в Киотском протоколе, является крайняя ограниченность санкционного воздействия на государства-нарушители. Их дела должна рассматривать специальная комиссия, однако её создание возможно только с согласия самого государства-нарушителя. Понятно, что такая схема была принята для обеспечения глобального консенсуса при подписании Парижского соглашения и невмешательства в суверенитет государств. Но критики такого подхода – как среди наиболее продвинутых зелёных стран, так и среди гражданских активистов – выступают против.
8. В связи с этим сторонники ужесточения санкционного режима всё активнее начинают обсуждать концепцию создания особой системы глобальной климатической юстиции, независимой от государств, но обязательной для них. Она отчасти выстраивается по аналогии с уже созданной системой глобальной спортивной юстиции. Эта дискуссия получила дополнительные стимулы в 2020 году в связи с обсуждением приоритетов для направления средств от объявленного руководителем компании Amazon Джеффом Безосом гранта в 10 миллиардов долларов на цели климатической повестки.
9. Одним из главных сторонников реализации Парижского соглашения, как и ранее – Киотского протокола, является Европейский союз. ЕС ставит для своих стран-членов более амбициозные цели по борьбе с изменением климата, чем в общих рамках Парижского соглашения, чтобы достичь углеродной нейтральности к 2050 году. Это проявляется в стремлении закрепить данные цели не просто как политические обязательства, но внести их непосредственно в законодательство ЕС и стран-членов – и тем самым сделать юридически обязывающими, что приводит к росту разногласий внутри ЕС, в том числе со стороны стран-членов из Центральной и Восточной Европы. Возникшая дискуссия о новом климатическом праве (также связанная

с темой санкций для государств и компаний-нарушителей) становится дополнительным фактором внутренней дивергенции в Европейском союзе. Но при этом зелёная повестка ЕС встраивается в общий политико-идеологический дискурс и становится частью нормативной силы Союза. Экологическое лидерство укрепляет роль ЕС как глобального лидера. В ближайшем будущем это может позволить ЕС накладывать экологически обоснованные санкции в одностороннем порядке.

10. Резкий рост внимания к климатической повестке в мировой политике приводит к формированию специальной климатической дипломатии. В настоящее время государства находятся на разных этапах её институционализации. Тем не менее можно выделить очевидный тренд, который будет способствовать дальнейшему развитию климатической дипломатии в будущем. При этом значительная часть её, прежде всего с точки зрения формирования идей и концептов, а также границ переговорного пространства, осуществляется не в рамках традиционной межгосударственной дипломатии, а путём деятельности НПО и гражданских активистов. Пример Греты Тунберг является тому свидетельством. Тем самым не будет преувеличением сделать вывод, что в сфере климатической дипломатии государства следуют за гражданскими акторами, а не наоборот.
11. Темой, всё более входящей в реальную политическую повестку дня, становится климатическая миграция. В первую очередь она актуальна для стран, сильнее всего пострадавших от изменения климата (например, малые островные государства-атоллы, зоны опустынивания в Африке). Недавняя разработка под эгидой ООН Глобального договора о беженцах и мигрантах создаёт первую в своём роде международную правовую базу, которая может быть использована и для климатической миграции. Ключевые проблемы здесь, помимо легализации самого процесса, состоят в экономической нагрузке климатических мигрантов на принимающие государства, в регулировании квот и параметров климатической миграции на международном и национальном уровне. Как показывает вышеупомянутый опыт переговоров в рамках Парижского соглашения, ожидать быстрого консенсуса и прогресса не приходится.
12. Одним из важных переломных моментов в регулировании климатической миграции стало принятое в начале 2020 года Комитетом по правам человека ООН судебное решение по делу мигранта из Кирибати в Новую Зеландию Иоане Тейтиоты. Он оспаривал свою депортацию как раз на основании того, что является климатическим мигрантом. Благодаря этому делу впервые в международной юридической практике был установлен практический список критериев для легализации климатической миграции.

Климатическая повестка в посткоронавирусную эпоху

Зачем писать про климат, когда в мире бушует пандемия и ключевые проблемы мирового сообщества связаны с санитарными мероприятиями, восстановлением экономики, преодолением безработицы и со многими другими, гораздо более насущными вещами? Ответ на этот вопрос знает каждый городской житель, который выглядывал из окна на улицу во время карантина: сделав вдох, можно было почувствовать, что воздух стал чище.

Возможно, единственным положительным следствием коронавируса стало **быстрое самоочищение природы**. Прекращение выбросов от остановившихся заводов, уменьшение потока машин на дорогах привели к улучшению качества воздуха. Об этом свидетельствуют и анализ спутниковых снимков, и данные метеомониторинга во многих странах. За этим последовало очищение речной воды. Снижение физической антропогенной нагрузки на природу (когда все сидели по домам на карантине) также привело к расширению среды обитания животного мира. Не редкостью стали фото и видео, когда дикие звери выходили из леса на улицы пустынных городов.

Пандемия продемонстрировала, что даже непродолжительное снижение человеческого воздействия на природу приводит к быстрым и положительным последствиям для экологии и климата. И если раньше велись дискуссии о том, насколько серьёзным будет влияние на климат и замедление глобального потепления от снижения выбросов, зелёной энергетики и прочих мер, и были распространены отрицание и неприятие глобальной климатической повестки, то теперь климатическим негативистам есть чёткий ответ по итогам глобального натурального эксперимента.

К сожалению, природа, быстро очистившаяся во время карантина, так же быстро загрязнится вновь по мере восстановления экономической и социальной активности человека. Скорее всего, «чистый мир» не останется с нами надолго и вновь будет разрушен. Вот почему феномен быстрого самоочищения природы из-за снятия антропогенной нагрузки, с одной стороны, является фактом важнейшей экологической значимости. С другой – его действие во времени ограничено человеком.

В этом контексте перед «миром после», помимо других задач, может встать и новый экологический императив. Если благодаря карантину природа показала реальную способность к быстрому самоочищению, то почему этого не может добиться сам человек? Наглядность примера положительного воздействия пандемии на природу может стать важнейшим аргументом для расширения зелёного движения (в различных его формах) и экологических ценностей в «мире после». Поэтому внимание к вопросам антропогенного влияния на климат именно сейчас, по свежим следам, представляется особенно актуальным.

Ещё одно воздействие коронавируса на климатическую повестку связано с тем, что за период пандемии особое внимание привлекла концепция **глобального общества риска**. Хотя её и раньше активно применяли именно к вопросам изменения климата, методологическая база (и, если угодно, методологический алармизм) применительно к климатической повестке приобрели дополнительную распространённость в общественном и экспертном мнении.

Суть этой концепции глобального общества риска вкратце в следующем. Резкое усиление воздействия человека на природу, усложнение технологического развития и интенсивность глобальных социальных связей, взрывное развитие общества потребления, системный дисбаланс во взаимодействии человека и природы в своей совокупности приводят к тому, что в мире значительно повышается риск различных катастроф (как природных, так и техногенных), эпидемий. Эта концепция сначала разрабатывалась в академической социологии (в том числе в работах Ульриха Бека, Энтони Гидденса, в России – Сергея Кравченко), а затем получила распространение в более широком информационно-культурном пространстве и в глобальном общественном мнении.

Отчасти это отголоски старого катастрофизма времён доклада Римскому клубу «Пределы роста», но связанные уже не только с нехваткой ресурсов, а с системным дисбалансом на глобальном уровне. В результате риск и чувство предстоящей опасности становятся постоянными спутниками человечества. И, по этой логике, даже после завершения эпидемии коронавируса на мир обязательно обрушится что-нибудь ещё (возможно, климатического или экологического свойства). Понятно, что катастрофизм и пессимизм не слишком привлекательны, но, согласимся, вполне востребованы в глобальном общественном мнении. И не только под воздействием текущей тревоги от вируса. Такой подход важен в неменьшей

степени своим трансформационным потенциалом, с тем чтобы оптимальная перенастройка глобального общества, экономики и политики после коронавируса была бы проведена в оптимальном формате как раз с учётом возможных в будущем новых рисков и вызовов негеополитического характера.

Отметим, что всё это относится не только к пандемиям. Вирус (надемся) будет побеждён, но климатические вызовы останутся, а механизм их реализации в рамках глобального общества риска один и тот же. Пресловутая «новая нормальность» после коронавируса должна включать в себя не только санитарные, но и экологические меры, быть *climate-friendly*.

По сути, мы видим сейчас, что проблемы изменения климата, пандемии и прочая выводят на первый план концепцию глобального общества риска не просто как одну из теорий, но как реальную альтернативу существующей глобализации. Поэтому важно оценить возможные последствия этих новых рисков на глобальную политическую систему и трансформацию мирового порядка. В итоге глобальное стратегическое планирование должно трансформироваться в управление глобальными рисками.

И здесь важна не просто стратегия. Гораздо более значимым предстаёт моральный вопрос: возможны ли развитие и прогресс в глобальном обществе риска? Ведь если цепочки катастроф становятся не исключением, а нормой жизни, то ни о каком устойчивом развитии говорить уже не приходится. В результате должны ли мы принять как новое и незыблемое правило, что будущее для человеческого сообщества будет только хуже? И вернуться к мировоззренческому пессимизму «Пределов роста»? Если нет, то тогда проактивная климатическая политика должна реально стать новым императивом.

В контексте этих новых моральных императивов для глобального общества риска важно выделить его **ценности**. И даже если отбросить излишне радикальную трактовку, что мир после коронавируса «никогда не будет прежним», то масштабное влияние пандемии на глобальное общественное сознание также не стоит отрицать. Новый взгляд на мир через призму постоянного риска не может не привести и к формированию принципиально новых глобальных ценностей, отличных от всего того, что было раньше. И речь уже идёт не о противопоставлении либерализма и консерватизма, глобализма и суверенитета.

Если мы постулируем, как отмечено выше, мировоззренческий пессимизм и катастрофизм, то ключевая ценность глобального общества риска – это, увы, **отказ от оптимизма и веры в прогресс**. Все усилия человечества, по этой логике, теперь будут направлены не на развитие, а на постоянный *damage management*, на минимизацию ущерба. В чём значимость этого для климатической повестки? С одной стороны, такой подход поможет мобилизовать общество и политиков для решения климатических задач, но с другой – даже в концепциях экологического эсхатологизма альтернатива «зелёного прогресса» или хотя бы «зелёной утопии» была всегда. Жаль, если в доминирующем общественном мнении она исчезнет.

Другая ценность такого рода, несомненно, будет связана с **глобальной солидарностью**. В условиях планетарного общества риска именно она становится ключевым залогом для выживания. В то же время, согласимся, первые месяцы пандемии показали, наряду с яркими случаями такого рода солидарности, гораздо больше примеров закрытости и обрубания глобальных социальных связей, а также в ряде случаев – выраженной ксенофобии. Понятно, что глобальная солидарность имеет первостепенное значение для климатической повестки. Но если инстинктивное противодействие ей будет преобладать, то общий социальный настрой явно не поспособствует реализации амбициозных климатических программ на трансграничном уровне.

Третья ценность коронавирусного мира связана с **дилеммой между свободой и безопасностью**. Эпидемия очень остро и крайне быстро поставила эту дилемму во главу угла общественного сознания. Стремительно вводимые карантинные меры ограничивали многие права человека. В ряде стран развернулась достаточно широкая общественная дискуссия о допустимости и пределах этого. Но в условиях общества риска баланс между свободой и безопасностью, скорее всего, будет смещён. Несмотря на политическую провокационность подобной установки, ценность осознанного отказа от свободы действительно может остаться в глобальном обществе и после эпидемии. Она, естественно, будет сочетаться с ностальгией по утерянной свободе. В предельном случае – в формате антиутопий а-ля фильм «Матрица». Так что есть вероятность возникновения важного для климатической повестки нового парадокса: с одной стороны, признание существования общества риска способствует повышению внимания общества и политиков к решению климатических задач, но с другой – ценность отказа от свободы способна стать серьёзным ограничителем этого, а также сделать зелёный (да и любой другой) гражданский активизм

гораздо более негативно воспринимаемым вызовом для стабильности общества риска.

Четвёртая ценность, которая вырастает из реакции на эпидемию, тоже практически немыслима в условиях существующего глобализма и его моральных установок. Это ценность государственной поддержки и – шире – **ценность государства** как такового. Пандемия показала, что частный бизнес в условиях глобальной катастрофы рухнет быстрее и раньше государства. Большинство социальных групп и секторов экономики вынуждены обращаться за поддержкой к государству. Если эта ценность приоритета государства в глобальном обществе риска закрепится в сознании, то глобалистский и трансграничный характер климатической повестки, очевидно, получит дополнительные ограничители.

Пятая ценность будет связана с **переосмыслением существующей сейчас ценности потребления** и глобального общества потребления как статус-кво. Пандемия показала, что многие практики потребления являются излишними. Простая логика позволяет утверждать, что в глобальном обществе риска нет места ценности потребления и в принципе потреблению как единственной цели существования среднего класса. Эта ценность, несмотря на её противоречивость, впрочем, имеет в целом положительное значение для климатической повестки. Во многих экологических моделях поведения уже давно делался акцент на *long-termism*¹, на осознанном отказе от постоянной и быстрой смены машин, гаджетов, одежды, что увеличивает перепроизводство товаров и приводит к усилению выбросов и прочему негативному влиянию на природную среду.

Ещё один аспект, в котором общественные дискуссии по коронавирусу могут повлиять на климатическую повестку, – это проблема так называемых **открытых инноваций**. Она связана с концепцией глобального всеобщего достояния. Концепция глобального достояния начиналась с экологических аспектов¹, но сейчас постепенно начинает охватывать и социальные вопросы². Суть открытых инноваций в том,

¹ Клуб «Валдай» ранее уже рассматривал концепцию глобального достояния применительно к климату и экологии. См.: Барабанов О. Н., Саворская Е. В. Глобальные экологические идеологии: можно ли разрешить конфликт человека и природы. М.: Международный дискуссионный клуб «Валдай», 2018. URL: <https://ru.valdaiclub.com/files/24422/>

² См.: Барабанов О. Н., Беспалов А. С., Ибрагимова К. А., Колташов В. Г., Полетаев Д. В., Саворская Е. В. Социальное измерение «глобального всеобщего достояния»: можно ли преодолеть неравенство в мире. М.: Международный дискуссионный клуб «Валдай», 2020. URL: <https://ru.valdaiclub.com/files/31406/>

что для преодоления неравенства в мире и для универсального доступа к новейшим технологиям, имеющим ключевое социальное значение на глобальном уровне, должна быть изменена система патентной защиты инноваций. На наиболее важные для всего человечества объекты интеллектуальной собственности необходимо распространять систему «открытых бесплатных патентов». Соответственно, всемирный бесплатный доступ к этим открытым патентам и инновациям, и в том числе развёртывание собственного производства на их основе, должен стать одним из механизмов для преодоления глобального неравенства в развитии.

Обычно концепцию глобального достояния используют в политическом ключе, так или иначе связанном с ограничением суверенитета государств по климатическим и иным вопросам, имеющим всемирное значение. Аргументы концепции уже, пожалуй, вошли в мейнстримный политический дискурс. Что же касается корпоративного измерения, то здесь концепция глобального достояния далеко не так продвинута, и те же «открытые инновации» до сих пор не выходили за рамки чисто умозрительных построений. Максимум, чего удавалось добиться на практическом уровне, – расширения всё той же благотворительности со стороны компаний. Но открытые бесплатные патенты – это пока по большому счёту утопия (за исключением отдельных стартапов, работающих по принципу *innovation sharing* или *knowledge sharing*).

В связи с коронавирусом эта тема получила мощную дополнительную поддержку. Речь идёт о том, чтобы вакцина от коронавируса распространялась по принципу открытых инноваций и для всех был бы гарантирован открытый бесплатный патент. Одним из первых об этой идее заговорил французский президент Эммануэль Макрон, призвавший в начале мая 2020 года признать вакцину глобальным общественным благом. Затем в резолюции Всемирной ассамблеи здравоохранения 19 мая 2020 года относительно разработки вакцины и лекарств от коронавируса принцип открытых инноваций был упомянут прямым текстом. Пусть с ремарками, нюансами и оговорками, но тем не менее³.

³ В пункте 7.12 этой резолюции государства – члены ВОЗ призываются «осуществлять взаимодействие в целях стимулирования научных исследований и разработок, в том числе открытых инноваций, осуществляемых при финансовой поддержке как частного сектора, так и государства, во всех соответствующих областях в интересах выработки мер, необходимых для сдерживания и прекращения пандемии COVID-19, в частности для разработки вакцин, средств диагностики и лечения, и предоставлять соответствующую информацию ВОЗ» («to collaborate to promote both private sector and government-funded research and development, including open innovation, across all relevant domains, on measures necessary to contain and end the COVID-19 pandemic, in particular on vaccines, diagnostics, and therapeutics, and to share relevant information with WHO»).

Потом на эту же тему было коллективное письмо нобелевских лауреатов. Благодаря вакцине тема открытых инноваций и открытых патентов была введена в реальную повестку дня. Соответственно, это создаёт базу для более активного продвижения идеи о том, чтобы ключевые зелёные технологии, имеющие важнейшее значение для борьбы с изменением климата, также распространялись в рамках открытых инноваций и открытых патентов. Если этого удастся достичь, то тогда возможность сдерживания климатической катастрофы как «проклятия общества риска» станет гораздо более реальной.

В итоге реалии посткоронавирусного мира предоставляют как новые возможности для развития климатической повестки, так и могут наложить на неё дополнительные ограничители. И потому показательно, что уже в первые месяцы пандемии стали появляться концептуальные тексты о **приоритетности зелёных подходов** с первых же дней «мира после». Одним из таких текстов стал опубликованный в мае 2020 года доклад Международного агентства по возобновляемой энергии IRENA (*International Renewable Energy Agency*). Он носит название «Глобальный обзор возобновляемых источников: трансформация энергетики – 2050» (*Global Renewables Outlook: Energy Transformation 2050*).

Суть этого доклада проста. По оценкам авторов, для восстановления всей глобальной экономики после эпидемии миру потребуется 95 триллионов долларов по модели *business as usual* без особого внимания к климату. И 110 триллионов по модели зелёного восстановления. То есть на фоне общего масштаба цифр разница в 15 триллионов не такая уж и большая. Но зелёное восстановление и первоочередное внимание к возобновляемым источникам энергии позволит в перспективе до 2050 года и снизить затраты на производство и потребление энергии (от 50 до 142 триллионов долларов), и обеспечить дополнительный прирост глобального ВВП на 2,4 %, и создать дополнительно 42 миллиона рабочих мест в сфере зелёной энергетики и связанных отраслях.

О цифрах можно спорить. Но сама модель понятна и привлекательна. Человечеству сразу же после эпидемии надо думать не только о сегодняшнем дне, но и о будущем, и здесь зелёные ценности и новый императив климатической повестки должны стать ключевыми. Для этого в самые трудные первые месяцы и годы «мира после» человечество должно потратить «чуть» больше, но всё это затем окупится сторицей. И природа останется чистой.

Международный климатический режим и проблемы реализации Парижского соглашения

Вопросы борьбы с изменением климата, как и решения глобальных экологических проблем в целом, находятся в сфере общей ответственности государств, согласно Декларации Конференции ООН по проблемам окружающей среды. Однако в данной Декларации закреплены два важнейших принципа, с одной стороны оберегающие национальные интересы государств, а с другой – усложняющие процесс нахождения решения глобальных экологических вызовов современности. **Первый** из них гласит, что государства обладают полными правами на использование своих природных ресурсов, а также на определение и проведение национальной экологической политики, но при этом обязаны обеспечить, чтобы эти действия никоим образом не могли нанести ущерб природной среде других государств или нейтральных территорий. **Второй** заключается в том, что сотрудничество в решении экологических проблем должно быть выстроено на принципах равноправия и многосторонности, однако при этом в должной мере необходимо учитывать суверенные интересы всех государств. Иными словами, какой бы важной ни была задача решения экологических проблем, она не может идти вразрез с национальными интересами государства. С учётом того, что эти принципы легли в основу международного права, подавляющее большинство соглашений по вопросам, связанным с окружающей средой, либо не имеют юридической силы, либо являются малоэффективными в связи с неспособностью или нежеланием сторон соблюдать положения.

Международный климатический режим прошёл тернистый путь от подписания Рамочной конвенции ООН об изменении климата в 1992 году и Киотского протокола к ней от 1997 года (который вступил в силу лишь в 2004 году) до подписания Парижского соглашения в 2015 году. После множества неудач и трудностей казалось, что Парижское соглашение наконец решит множество проблем, преследовавших международный климатический режим на протяжении двадцати с лишним лет.

Парижское соглашение является всеобъемлющим по своему тематическому охвату и содержит правовые положения по митигации и адаптации к изменению климата, климатическим финансам и механизмам сотрудничества, а также отчётности и транспарентности.

Юридический статус Парижского соглашения можно охарактеризовать как гибридный: в нём сочетаются нисходящий подход, когда на государства налагаются обязательства, и восходящий подход, когда многие вопросы остаются на усмотрение национальных государств. При этом, в то время как некоторые положения Парижского соглашения являются юридически обязательными, другая их часть либо сформулирована весьма расплывчато, либо в духе *laissez-faire*. Это обстоятельство, **во-первых**, открывает возможности для «вольной» интерпретации, а **во-вторых**, что более существенно, влечёт за собой годы вялотекущих (хотя иногда весьма экспрессивных) переговоров относительно имплементации и деталей функционирования тех или иных механизмов, которые уже можно было наблюдать в случае с механизмами гибкости Киотского протокола. Впрочем, значительная часть уточнений относительно функционирования Парижского соглашения была принята в 2018 году на встрече сторон в Катовице.

Стоит отметить, что в Парижском соглашении закреплена «двухградусная цель», и подписавшие соглашение государства договорились в качестве меры поддержки наиболее уязвимых стран стремиться к более амбициозной цели в ограничении роста температуры – в 1,5 °C к доиндустриальному периоду. Парижское соглашение упразднило разделение сторон на развитые и развивающиеся, за что неоднократно подвергался критике Киотский протокол.

В Парижское соглашение включён юридически обязательный механизм национально-определяемых вкладов, которые должны регулярно пересматриваться и включать всё более амбициозные задачи на основе пятилетнего цикла. Все стороны договора обязались предоставлять для рассмотрения на международном уровне национальные отчёты по уровню выбросов парниковых газов и по имплементации решений касательно внедрения на своей территории практик и программ, направленных на их сокращение.

Парижское соглашение не установило юридически закреплённых финансовых обязательств для развивающихся стран, да и сам вопрос климатических финансов, хотя и был включён в текст соглашения, не содержал

разъяснений относительно того, как эти средства будут аккумулироваться и на каких условиях распределяться.

Положительной стороной Парижского соглашения стал компромисс относительно механизмов гибкости, вызывавших споры долгие годы: в статье 6 Соглашения перечислены три разных подхода, которые в целом удовлетворили как их сторонников, так и противников. **Первый** из них подразумевает применение добровольных совместных подходов, которые включают использование эмиссионных квот и торговлю ими; **второй** – «механизм содействия сокращению выбросов парниковых газов и поддержки устойчивого развития» станет, вероятно, заменой механизму чистого развития Киотского протокола; **третий** создаёт структуру для нерыночных подходов «для содействия в осуществлении определяемых на национальном уровне вкладов в контексте устойчивого развития и искоренения нищеты». Однако их детали не были описаны в тексте соглашения и уже вызвали немало споров на последующих встречах сторон.

После принятия Парижского соглашения в 2015 году были проведены ещё четыре конференции сторон Рамочной конвенции ООН по изменению климата: COP22 в Марракеше (Марокко) с 7 по 18 ноября 2016 года, COP23 в Бонне (Германия) с 6 по 17 ноября 2017 года, COP24 в Катовице (Польша) с 3 по 14 декабря 2018 года и COP25 в Мадриде (Испания) с 2 по 13 декабря 2019 года.

Результаты первых двух из них были довольно скромными.

В Марракеше стороны договорились о том, что к 2018 году будет разработан свод правил для осуществления соглашения. Был принят пятилетний план работы Варшавского международного механизма по убыткам и ущербу. Стороны одобрили Марракешскую прокламацию о действиях, подтверждающую приверженность сторон выполнению взятых на себя обязательств, к которым относятся: сокращение выбросов парниковых газов, трансфер зелёных технологий в развивающиеся страны, а также финансовая и технологическая помощь наиболее уязвимым из них. Подвешенным остался вопрос относительно финансирования. Несмотря на то, что стороны в целом согласились с тем, что на адаптацию к изменениям климата требуется недостаточно средств, вопрос был отложен до 2018 года.

Эйфорию от принятия Парижского соглашения на встрече в Марокко сменила тревога в связи с поступающими из США новостями относительно

президентских выборов, а потому конференция прошла в довольно гнетущей атмосфере ожидания очередного демарша с их стороны. И эти опасения оправдались.

К моменту проведения конференции сторон в Бонне все члены ООН подписали Парижское соглашение⁴. Однако стало известно о том, что США, второй по величине эмитент парниковых газов, намерены выйти из Соглашения в 2020 году. Примечательно, что на этой конференции США были представлены двумя делегациями – официальной и неформальной, включающей в себя субнациональных представителей, которые старались показать, что на территории США у Трампа есть противники и в вопросах климата.

Продолжились разработка свода правил для осуществления Соглашения, споры относительно действий до 2020 года и баталии вокруг финансирования. Одним из немногих достижений на этом поприще стала окончательная договорённость о том, что Адаптационный фонд, созданный в 2001 году для Киотского протокола, второй период обязательств по которому так и не прошёл ратификацию, будет обслуживать Парижское соглашение.

Конференция сторон, прошедшая в Катовице в 2018 году, была примечательна по двум причинам: **во-первых**, на ней был принят свод правил Парижского соглашения, а **во-вторых**, она состоялась в одном из крупных угольных и сталелитейных центров Европы. Сам слоган конференции «Катовице меняет климат!» звучал довольно издевательски на фоне того, насколько широко на ней было представлено лобби углеводородной и угольной промышленности, чего до этого практически никогда не наблюдалось на конференции сторон Рамочной конвенции ООН об изменении климата.

Что касается свода правил, принятого в Катовице, то он даёт оперативное толкование Соглашения и добавляет нисходящее регулирование к восходящему, предусмотренному национально-определяемыми вкладами. Сложности вызвал вопрос относительно того, стоит ли применять единые правила для всех сторон Соглашения или же сохранить старый подход с разделением государств на развитые и развивающиеся. В итоге

⁴ Две страны, Сирия и Никарагуа, присоединились к Парижскому соглашению в 2017 году без его формального подписания. К июлю 2020 года Парижское соглашение вступило в силу для всех стран – членов ООН, кроме восьми: Анголы, Эритреи, Ирана, Ирака, Ливии, Южного Судана, Турции и Йемена. США при президенте Трампе заявили о выходе из Парижского соглашения. Избранный президент Байден заявил о намерении вернуться в соглашение.

возобладал первый вариант: свод правил обязывает все стороны, вне зависимости от их социально-экономического статуса, соблюдать одни и те же стандарты отчётности, но в качестве компромисса допускает определённую гибкость для тех стран, которые в этом нуждаются. Кроме того, ожидается, что развитые страны установят абсолютные целевые показатели сокращения выбросов парниковых газов в масштабах всей экономики.

В своде правил содержатся также руководящие указания относительно содержания и формата национально-определяемых вкладов; устанавливается режим транспарентности и подотчётности с общими правилами измерения и предоставления отчётности о выбросах парниковых газов, а также о финансировании и адаптации; определяются процессы пятилетнего глобального анализа эффективности деятельности в области климата, который включает сбор информации, техническую оценку и анализ результатов.

Свод правил также учреждает комитет для рассмотрения случаев неисполнения сторонами своих обязательств (например, непредоставления национально-определяемых вкладов или докладов), однако лишь с согласия соответствующей стороны.

Наибольшие споры традиционно вызвал вопрос функционирования добровольных эмиссионных рынков, изложенных в статье 6 Парижского соглашения. Вопрос фактически оказался в заложниках у Бразилии, которая настаивала на возможности двойного учёта сокращений выбросов: страной, в которой они были произведены, а также страной, покупающей квоты. В итоге решение вопроса было отложено до следующей конференции сторон.

Однако и в Мадриде в декабре 2019 года стороны вновь не смогли завершить разработку и договориться относительно руководства по добровольному сотрудничеству и рыночным механизмам в соответствии со статьёй 6 Парижского соглашения – и вновь из-за позиции Бразилии, настаивавшей на двойном учёте результатов сокращения и механизме, позволяющем использовать киотские кредиты для выполнения своих обязательств по сокращению выбросов по Парижскому соглашению, продавая их третьим сторонам.

По всей видимости, переговорный процесс на конференции в Мадриде вновь пал жертвой недостатка политической воли со стороны стран, представших её промежуточным шагом перед встречей в Глазго (ранее запланированной на 2020 год), на которой также должен был обсуждаться вопрос о климатических финансах, о чём договорились годом ранее в Катовице.

Некоторые из присутствовавших на конференции экспертов отметили и слабую позицию председательствовавшей Чили, которая не смогла преодолеть давление блокирующих решения стран, в число которых помимо Бразилии вошли Австралия и Саудовская Аравия и, наконец, США, приславшие на переговоры всего одного представителя, хотя он, впрочем, довольно успешно вмешался в переговорный процесс.

Что примечательно, Евросоюз, во многом небезосновательно позиционирующий себя как одного из лидеров в сфере борьбы с глобальным изменением климата, сосредоточился на двусторонних договорённостях и внутренней политике. При всей важности, которую представляют для него эмиссионные рынки, его переговорная позиция на встрече в Мадриде напоминала ситуацию в Копенгагене в 2009 году, когда всё, что он смог предложить партнёрам, – это увеличение собственных сокращений, что, конечно, мало кого заинтересовало, и переговоры по принятию нового всеобъемлющего соглашения, заменяющего Киотский протокол, провалились. Примерно так было и в Мадриде, где ЕС объявил о своих планах в отношении Европейского зелёного курса (*European Green Deal*). Впрочем, Зелёный курс был слишком зелёным, чтобы стать весомым для хода переговоров, к тому же дополнительную тень на ЕС бросал вопрос затянувшегося *Brexit*.

Тем не менее некоторые участники переговоров утверждают, что отсутствие договорённости лучше, чем свод правил с лазейками, не имеющий экологической целостности и не способствующий достижению целей Соглашения.

Одной из основных причин являются опасения относительно обеспечения качества единиц сокращения. В том случае, если этот вопрос решён не будет, эмиссионные рынки не смогут выполнить свою задачу, а именно – обеспечить сокращение выбросов парниковых газов или уменьшить затраты на сокращение рисков (митигацию). Имеющийся опыт функционирования углеродных рынков позволяет предположить, что эта задача может оказаться весьма сложной. В частности, механизм чистого развития в рамках Киотского протокола не раз подвергался критике за нарушения, причём значительная часть проектов, согласно некоторым исследованиям, вряд ли способны привести к сокращению выбросов. Разнородность амбициозности и сфер охвата национально-определяемых вкладов потенциально уменьшает стимулы для обеспечения качества единиц сокращений. Также прослеживается существенный риск того, что некоторые государства возложат на себя менее амбициозные и более узкие задачи по сокращению, чтобы иметь возможность продавать больший объём квот.

Тем временем следующая встреча сторон, которая должна была состояться в Глазго в 2020 году, перенесена на ноябрь 2021-го из-за COVID-19 и вопросы функционирования эмиссионных рынков и климатических финансов остались в подвешенном состоянии. По убеждению бывшего управляющего Банка Англии Марка Карни, пандемия наглядно показала, насколько срочно необходимо заняться решением проблем, связанных с изменением климата: «Это кризис, который затронет весь мир и от которого никто не может самоизолироваться»⁵. Тем временем правительства государств сконцентрированы на собственных системах здравоохранения и экономиках, по которым эпидемия нанесла весьма ощутимый удар. Однако, как считают эксперты МВФ и Международного энергетического агентства, у глав государств и правительств в нынешних условиях есть уникальная возможность «перезагрузить» свои экономики, сделав их более экологичными хотя бы в части энергетической отрасли. По их оценкам, ожидается значительный спад объёмов выбросов от энергетического сектора по всему миру, но от того, как будет происходить выход из кризиса, будет зависеть, увидим мы последующее сокращение или же резкий скачок выбросов⁶.

Образ действия в ближайшие месяцы и годы исключительно важен, учитывая то, что в последние годы мы наблюдали неуклонный рост выбросов парниковых газов (1,7 % в 2017 году, 2,7 % в 2018-м), а на протяжении последних пяти лет каждый год бил рекорды предыдущего по температурным показателям. В дополнение ко всему большинство обязательств по сокращению к 2030 году, взятых на себя странами в рамках Парижского соглашения, может оказаться недостаточным для удержания глобального потепления на отметке в 2 °C. По мнению группы климатологов, выпустивших доклад «Подлинный смысл климатических обещаний Парижского соглашения» (*The Truth Behind the Paris Agreement Climate Pledges*), некоторые страны не смогут выполнить свои обязательства, а некоторые из крупнейших в мире эмитентов углерода продолжают увеличивать свои выбросы, что будет обходиться мировой экономике в 2 миллиарда долларов в день к 2030 году⁷.

⁵ Harvey F. Covid-19 pandemic is 'fire drill' for effects of climate crisis, says UN official // *The Guardian*, 15.07.2020. URL: <https://www.theguardian.com/environment/2020/jun/15/covid-19-pandemic-is-fire-drill-for-effects-of-climate-crisis-says-un-official>

⁶ Sustainable Recovery. World Energy Outlook Special Report. IEA, 2020. URL: https://www.iea.org/reports/sustainable-recovery?utm_content=bufferc17e1&utm_medium=social&utm_source=twitter.com&utm_campaign=buffer

⁷ Watson R., McCarthy H., Canziani P., Nakicenovic N., Hisas L. *The Truth Behind the Climate Pledges*. FEU-US, 2019. URL: <https://bit.ly/2picXvQ>

К тому же последние исследования в области климата, собранные при подготовке шестого оценочного доклада Межправительственной группы экспертов по изменению климата, который должен выйти в 2021 году, указывают на то, что учёные могли недооценить чувствительность климата к выбросам углерода. Хотя полученные данные всё ещё требуют верификации, эксперты отмечают, что уточнённые прогнозы могут стать весьма тревожными. С 1980-х годов индикатор чувствительности климата оставался на уровне 3 °C. Около четверти последних исследований указывают на резкий сдвиг с 3 °C до 5° C. Это означает, что при худшем сценарии нас может ожидать значительно более серьёзное повышение температуры, а возможности по его сдерживанию будут более ограниченны, чем считалось ранее.

К вопросам дальнейшей реализации Парижского соглашения следует также отнести следующие. Суммарные выбросы углекислого газа в 2019 году впервые не увеличились, а остались на уровне предыдущего года. Как сообщило Международное энергетическое агентство⁸, это произошло благодаря США, Японии и странам ЕС, сократившим использование угля за счёт увеличения доли природного газа и возобновляемых источников энергии (рисунок 1). Эти страны прошли пик потребления угля во второй половине XX века, в то время как азиатские экономики для покрытия растущих потребностей в энергии наращивают его производство сейчас, что ведёт к увеличению выбросов.

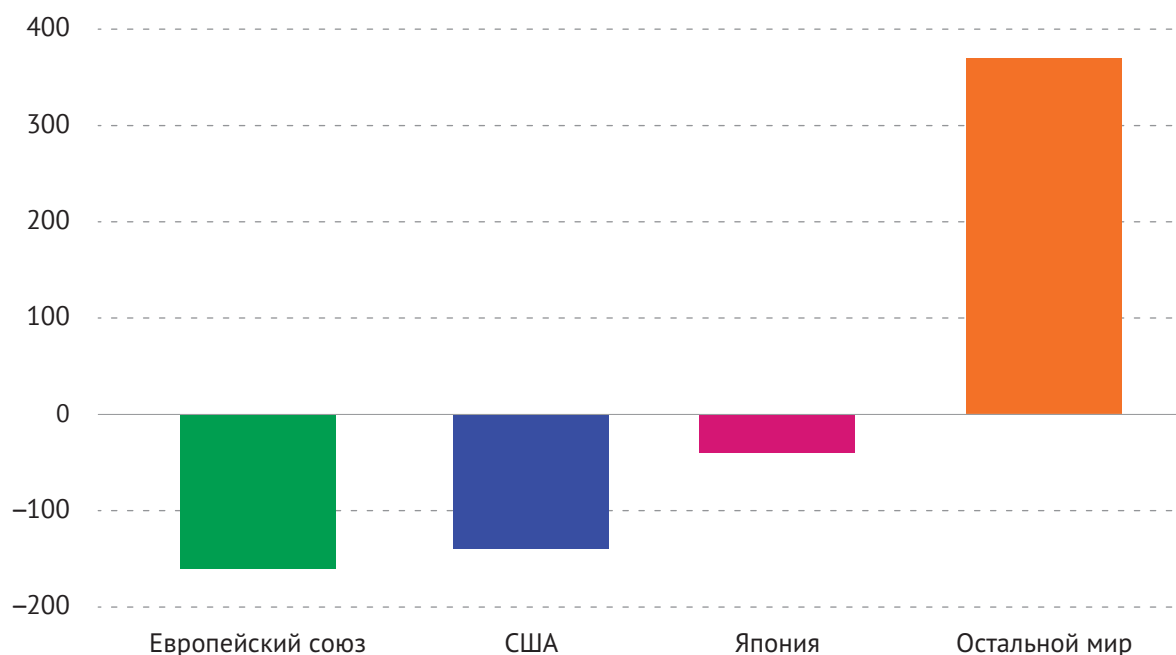
Иная структура энергетики – не единственная причина экологичности Запада. Дело в том, что многие грязные и опасные производства были перенесены оттуда в другие страны, в первую очередь в Азию. Там рады иностранным инвестициям, которые помогают решить проблему занятости населения и преодоления бедности, пусть и в ущерб состоянию окружающей среды.

В современных климатических соглашениях речь идёт в основном о необходимости сокращения выбросов углеводородов в атмосферу на национальных уровнях. Такой подход ставит в неравные условия развитые и развивающиеся страны, и его реализация способствует увеличению разрыва между богатыми и бедными.

Один из радикальных подходов состоит в том, чтобы учитывать выбросы не по стране производства, а по стране потребления. Ведь страны Запада перенесли экологически грязное производство со своей территории в развивающиеся страны, но по-прежнему остались основными потребителями продукции этого производства. Сейчас ситуация складывается так, что развивающиеся страны интенсивно загрязняют атмосферу не только

⁸ Global CO2 emissions in 2019 // IEA, 11.02.2020. URL: <https://www.iea.org/articles/global-co2-emissions-in-2019>

РИСУНОК 1
ИЗМЕНЕНИЯ В ВЫБРОСАХ CO₂, СВЯЗАННОГО С ЭНЕРГЕТИКОЙ, ПО РЕГИОНАМ, 2018–2019 (МЛН ТОНН)



Источник: Международное энергетическое агентство.

из-за технологической отсталости и использования дешёвого экологически грязного угля в энергетике, но и потому, что разместили у себя ориентированные на экспорт грязные производства.

Если перейти на подсчёт выбросов по потреблению и учитывать выбросы углеводородов, затраченные на производство потребляемых товаров в стране независимо от места их производства, то картина будет практически зеркальной (рисунок 2).

Учёт выбросов по стране потребления может дать более широкий и тонко настраиваемый набор инструментов для регулирования объёмов выбросов парниковых газов. Также перспективным может оказаться создание прогрессивной фискальной шкалы в зависимости от объёмов потребления углеродоёмких товаров. Это позволило бы поддерживать наименее обеспеченные социальные группы в стабилизации и сокращении.

Данный подход поднимает вопрос – кто несёт ответственность за загрязнение атмосферы: производители или потребители? Стали бы производители выпускать товары, если бы на них не было спроса со стороны

РИСУНОК 2
УЧЁТ ВЫБРОСОВ CO₂ НА ОСНОВЕ ПОТРЕБЛЕНИЯ (млн т в год)



Источник: <https://www.pnas.org/content/107/12/5687>

потребителей? Готовы ли потребители изменить свои привычки и отказаться от прежнего уровня жизни, сократить рост потребления в угоду защите окружающей среды, ведь именно к этому призывает активистка Грета Тунберг? Или, может быть, они согласятся платить больше за привычные товары, к ценам на которые добавится экологический сбор? Понятно, что, по крайней мере пока, это риторические вопросы.

На пути к климатическому праву: зелёная повестка ЕС

Европейский союз берёт на себя роль глобального лидера в области экологии – зелёный акцент в той или иной степени приобретают общие политики интеграционного объединения. Выдвинув в декабре 2019 года инициативу Европейского зелёного курса, Еврокомиссия пошла дальше и предложила принять **законодательство о климате, имеющее юридическую силу** и обязывающее страны ЕС свести к полному нулю выбросы парниковых газов к 2050 году. Эту систему ЕС официально называет «**первым европейским климатическим правом**»⁹. Другими словами, ЕС ставит целью достижение климатической нейтральности к середине века – это общая цель для всех стран – членов Союза. Промежуточная цель заключается в том, чтобы к 2030 году выйти на показатель по сокращению парниковых выбросов по меньшей мере на 50 % (по сравнению с базовым уровнем 1990 года) – усреднённый показатель для всех стран-членов. На практике это означает, что какие-то страны (Австрия, Дания, Финляндия, Швеция) будут быстрее двигаться к цели, а какие-то, наоборот, с нежеланием идти к реформам устоявшейся экономической модели хозяйствования (страны Вышеградской группы). Директивный метод управления ЕС, когда поставлена общая цель, но каждая страна изобретает свой рецепт, будет способствовать ещё большему разделению на центр и периферию внутри интеграционного объединения. При этом к 2030 году общий средний показатель всё же может быть достигнут – за счёт стран опережающего развития.

Грета Тунберг и другие активисты движения *Fridays for future* обрушились с критикой на климатический закон ЕС и называли его «капитуляцией». По их мнению, необходимо регулярно сверять часы, а не ставить цель на далёкий 2050 год: «Нам не просто нужны цели на 2030 или 2050 год. Мы, прежде всего, нуждаемся в них в 2020 году и на каждый последующий месяц и год вперёд», – говорится в открытом письме¹⁰. Активисты уверены, что ЕС просто откладывает действия по защите климата, которые должны быть предприняты безотлагательно. «Климатический закон – это капитуляция, потому что нельзя торговаться с природой и заключать сделки с физикой», – считают они.

⁹ *European Climate Law* // European Commission, 2020. URL: https://ec.europa.eu/clima/policies/eu-climate-action/law_en

¹⁰ *Climate strikers: Open letter to EU leaders on why their new climate law is 'surrender'* // Carbon Brief, 03.03.2020. URL: <https://www.carbonbrief.org/climate-strikers-open-letter-to-eu-leaders-on-why-their-new-climate-law-is-surrender>

Последствия пандемии коронавируса могут внести коррективы в экологические стратегии ЕС. Экономический кризис – удобный предлог для того, чтобы отложить реализацию Европейского зелёного курса. Потрясения в экономике на национальном уровне ослабляют поддержку Зелёного курса и курса на жёсткую климатическую политику, в первую очередь в странах, где энергия в основном вырабатывается из угля. Страны Центральной и Восточной Европы и ранее опасались, что модернизация их экономик будет слишком дорого стоить, а в условиях экономического спада это дополнительно усугубит безработицу и социальное недовольство. Премьер-министр Чехии Андрей Бабиш уже сделал заявление, что ЕС должен сосредоточиться на борьбе с коронавирусом и забыть на время о Зелёном курсе¹¹.

Страны Восточной Европы рассчитывают на понимание со стороны руководства ЕС, сетуя на то, что вступают в переходный процесс с другой отправной точки, нежели страны Старой Европы. В Польше, например, 75 % производимой энергии приходится на уголь. Переориентация экономической модели страны будет означать и перераспределение структуры занятости.

Зелёный остров ЕС

Европейский союз не всегда задумывается о побочных эффектах своей экологической политики. Тем не менее достижение амбициозных экологических показателей внутри ЕС возможно за счёт ухудшения экологической ситуации в других частях света. Новая устойчивая продовольственная политика несёт в себе риск увеличения неустойчивого импорта.

Новая стратегия *Farm to Fork (F2F)* является одним из центральных направлений Зелёного курса ЕС и подразумевает создание агропродовольственной системы нового типа за счёт сокращения использования пестицидов и антибиотиков, пищевых отходов, введения маркировки. В основе стратегии лежит принцип обусловленности – поощрение хозяйств, которые следуют предписанным стандартам.

В то же время ЕС не предъявляет аналогичных экологических требований к импортируемой продукции. Он активно ведёт переговоры

¹¹ *Europe should forget about Green Deal, focus on coronavirus – Czech PM // Reuters, 16.03.2020. URL: https://www.reuters.com/article/health-coronavirus-czech-eu-idUSP7N29F01L?utm_source=POLITICO.EU&utm_campaign=679cbae0bb-EMAIL_CAMPAIGN_2020_03_18_05_55&utm_medium=email&utm_term=0_10959edeb5-679cbae0bb-189693589*

с Австралией о создании зоны свободной торговли. Еврокомиссия подготовила специальный отчёт¹², в котором оценивается влияние создания ЗСТ на окружающую среду и изменение климата. В случае создания ЗСТ без изъятий в сельскохозяйственном секторе такое влияние будет ощутимым. По прогнозу, производство мясной продукции в ЕС упадёт на 1,4 % (что позволит уменьшить экологический след), в то время как в Австралии, наоборот, вырастет на 4,6 % (главным образом производство говядины и баранины), чтобы удовлетворить потребность европейского рынка. Это приведёт к увеличению выбросов парниковых газов, нанесёт ущерб почве. После пожаров 2019–2020 годов, когда выгорели миллионы гектаров леса и погибло множество животных, проблема обезлесивания и поддержания биоразнообразия в Австралии стоит как никогда остро. Увеличение сельскохозяйственного производства может лишь усугубить её.

Торговля между Евросоюзом и Австралией приведёт к дополнительным выбросам вредных веществ из-за увеличения транспортных потоков. Не стоит исключать и эффект отклонения торговли, когда товары из далёкой Австралии заменят аналогичные, но доступные от близлежащих производителей.

Растущее потребление мясных продуктов всё отчётливее связывается с проблемами экологии и изменением климата. В ЕС активно обсуждается введение так называемого «налога на мясо» – речь идёт о дополнительных сборах для производителей мясо-молочной продукции, а также яиц.

С одной стороны, может показаться, что Европейский союз планирует монетарными методами изменить вкусовые предпочтения своих граждан. В случае введения такого налога цены на мясную европейскую продукцию увеличатся минимум на 20 %. По представленным подсчётам, такие меры к 2030 году сократят потребление говядины в ЕС на 67 %, свинины на 57 %, курицы на 30 %¹³ – такие прогнозы делает в своём докладе “True Animal Protein Price Coalition”. Но ЕС готов утолить голод искусственным мясом – в Европе растёт число стартапов по производству биотехнологического мяса, которое может появиться на прилавках уже в 2022 году.

С другой стороны, Евросоюз намеревается восполнить спрос импортом из третьих стран – Австралии и стран Южной Америки (давно ведутся переговоры с блоком МЕРКОСУР), при этом экологические стандарты на импортную продукцию существенно ниже еэсовских. В итоге ЕС сможет

¹² *Trade Sustainability Impact Assessment in support of FTA negotiations between the European Union and Australia* // European Commission, 2020. URL: https://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2020/january/tradoc_158550.pdf

¹³ <https://tappcoalition.eu/reports>

сократить выбросы парниковых газов и улучшить экологическую ситуацию на своей территории, став «зелёным островом».

Являясь пионером мирового зелёного движения, Европейский союз стремится сделать производство устойчивым (особенно в сфере сельского хозяйства), при этом не увеличивая производство на внутреннем рынке, проводя политику увеличения импорта сельхозпродукции из третьих стран. Это чревато глобальным экологическим дисбалансом.

Зелёная повестка Евросоюза встраивается в общий политико-идеологический дискурс и становится частью нормативной силы. Экологическое лидерство укрепляет его роль как глобального лидера. В ближайшем будущем это может позволить ЕС проводить экологически обоснованные интервенции за своими пределами или накладывать санкции в одностороннем порядке.

Климатическая дипломатия

Дать определение климатической дипломатии, отталкиваясь от имеющихся концепций, достаточно непросто. Её допустимо рассматривать в качестве одного из функциональных выражений внешней и экологической политики. Будучи их сравнительно новым ответвлением или «ростком», находящимся на стыке как соответствующих разделов теоретического знания, так и их практического воплощения, она нуждается в дальнейшем междисциплинарном и комплексном осмыслении. Следует ли вообще делать из понятия дипломатии приставку, добавляемую практически ко всем сферам деятельности, где имеет место или возможно международное сотрудничество, – вопрос спорный. Вероятно, руководствуясь принципом бритвы Оккама, можно и обойтись без введения в оборот терминов «климатическая дипломатия» или, например, «спортивная дипломатия», лишь приумножающих не до конца ясные сущности. Но само стремление привлечь внимание к такого рода вопросам видится оправданным и потенциально полезным с точки зрения дальнейшего развития теории и практики¹⁴.

В связи с этим необходимо отметить, что, с одной стороны, международное сотрудничество в сфере климата – устоявшийся и значимый раздел глобальной повестки. С другой стороны, на институциональном

¹⁴ Райнхардт Р. О. *Настольная книга исследователя дипломатии // Мировая экономика и международные отношения*, 2017. Т. 61. № 4. С. 119–122.

уровне данное направление ввиду своей относительной новизны ещё не успело закрепиться подобно, скажем, экономической или научной дипломатии. Во многих внешнеполитических ведомствах, например в российском или немецком министерстве иностранных дел, пока отсутствуют профильные подразделения, которые специализировались бы исключительно на данной проблематике. Нет их и в Европейской службе внешних действий. Соответствующие задачи попадают в ведение отделов, занимающихся общими вопросами устойчивого развития, функционал которых частично пересекается и соответствует деятельности Департамента новых вызовов и угроз российского МИД. В то же время в Государственном департаменте США и внешнеполитических ведомствах некоторых европейских стран, в частности Франции, Норвегии и других, «климатические» отделения и рабочие группы функционируют уже более десяти лет. Их организационная структура и оперативная работа зависят как от особенностей общей архитектуры государственного аппарата, так и от национальных приоритетов. Так, например, Госдеп уделяет значительное внимание вопросам океанологии, в то время как на родине Парижского соглашения основной пункт повестки – снижение содержания углекислого газа в атмосфере и иные инициативы по противодействию глобальному потеплению. В скандинавских странах упор в основном делается на сотрудничество по вопросам возобновляемых источников энергии.

Заметим, что в России в 2009 году впервые был назначен советник/специальный представитель президента по вопросам изменения климата. Параллельно с ним в Министерстве природных ресурсов и экологии работает Департамент международного сотрудничества. В более общем ключе раздел о международном экономическом и экологическом сотрудничестве присутствует в действующей Концепции внешней политики Российской Федерации, утверждённой Владимиром Путиным 30 ноября 2016 года. Для сравнения: в предыдущих аналогичных документах (1993, 2000, 2008, 2013 годов) экологические аспекты внешней деятельности фигурируют в тексте без подобного тематического и структурного обособления. Таким образом, говорить об эволюции экологической тематики в отечественной внешнеполитической доктрине рано. Она стала её составляющей сравнительно недавно и концептуально по-прежнему находится на начальной стадии развития.

Можно сделать следующие выводы о восприятии климатической дипломатии лицами, принимающими решения. **Во-первых**, климатическая дипломатия – многосторонняя по своей природе. Поскольку её предмет выступают глобальные угрозы, связанные с изменением окружающей среды под воздействием техно- и антропогенных факторов, противодействие им предполагает скоординированные усилия всего международного сообщества и людей доброй воли. Как следствие, двусторонние форматы

и классические дипломатические переговоры едва ли могут быть эффективными. Наиболее подходящими площадками для такого взаимодействия видятся ООН и другие мультилатеральные форумы – Давосский, Санкт-Петербургский. Соответственно, среди важнейших акторов климатической дипломатии имеет смысл назвать международные организации. **Во-вторых**, риском в рамках рассматриваемой сферы предстаёт её искусственная политизация.

Далее, климатическая дипломатия вполне может трактоваться в терминах народной или общественной дипломатии. Отсюда – её «несистемность». Она выражается в том, что движущая и консолидирующая роль отводится прежде всего негосударственным акторам. «Климатический дипломат» – не сотрудник министерства иностранных дел или иных госорганов, но скорее представитель НПО, либо вовсе частное лицо (яркий пример – Грета Тунберг). Поле их деятельности представляется анархичным по своей природе. Любые попытки государства с его традиционным арсеналом, включая внешнеполитический, проникнуть на него наталкиваются на сопротивление. В предельно упрощённом виде эта риторика сводится к тому, что именно государства поставили мир на грань экологической катастрофы и к спасению его причастными быть не могут. В итоге получается, что эоактивизм противоречит самой сути дипломатии – её миротворческой природе. Уровень радикальности климатических активистов значения не имеет – как правило, все они противопоставляют себя государствам, нацелены в большей степени не на сотрудничество, а на соперничество с ними.

В культурном плане латентная или открытая революционная направленность климатической дипломатии вне зависимости от механизмов отработки имеет глубокие исторические корни. Их изучение – предмет отдельного исследования. В настоящем контексте достаточно сказать, что плоды экологических «жерминалей» сегодня успешно встраиваются в конструкт «мягкой силы» американского политолога Джозефа Ная. В ряду её более поздних производных – «умная», «острая» и так далее – вполне можно выделить и «зелёную».

Что делать государствам в таких условиях, чтобы если не полностью устранить, то по крайней мере сгладить конфликт? С нашей точки зрения, в нахождении *modus vivendi* и заключается одна из задач классической дипломатии применительно к климатической повестке. Важными мерами видятся следующие.

Во-первых, признание соответствующих сил, налаживание диалога с ними, а также определённые уступки, в частности – в виде привлечения к работе действующих институтов. Здесь опять же показателен пример Греты Тунберг. Подросток, провозглашающий с трибуны ООН тезисы, которые затем

комментируют мировые лидеры. Представить себе подобное ещё несколько лет назад было бы невозможно. Однако в современных условиях абсурдизировать или игнорировать такое явление бессмысленно. Выбора нет, конфронтация неконструктивна.

Во-вторых, поиск научной основы климатической дипломатии. Здесь важно не только естественно-научное осмысление проблематики в целях противодействия демагогам и «хайпоманам» информационного пространства, но и поиск места климатической дипломатии в системе внешнеполитических координат. Важным подспорьем могла бы стать категоризация с опорой на аналогичные подходы в области научной дипломатии. Так, в рамках последней уже принято выделять три ключевых направления – «науку в дипломатии» (выработка рекомендаций при разработке внешнеполитического курса), «дипломатию для науки» (упрощение процесса международного научного сотрудничества) и «науку для дипломатии» (использование научных альянсов в целях улучшения двусторонних и многосторонних отношений между государствами)¹⁵. Думается, что более активное привлечение к столу переговоров представителей научного и экспертного сообществ может быть полезным с точки зрения недопущения дальнейшей политизации сферы. Пока что данный процесс находится на начальном этапе. Например, в энциклопедическом издании *The SAGE Handbook of Diplomacy* климатической дипломатии практически не уделено внимания в отличие от множественных других аспектов и измерений международного сотрудничества¹⁶. Повторимся, что делать из климатической дипломатии очередной искусственный и конъюнктурный концепт неоправданно, однако, как показывает практика, такой подраздел действительно имеет право на жизнь и, следовательно, научную разработку. В рамках неё очень важен диалог дипломатов и экологов, поиск точек соприкосновения, общего языка и понятийного аппарата.

Наконец, **в-третьих**, постепенный отход от внешнеполитической риторики, ставящей во главу угла национальные интересы. Разумеется, в современных условиях и на фоне «ренессанса геополитики»¹⁷ такая основа международных отношений, как национальный суверенитет, не ставится под сомнение. Однако делать на ней упор в рамках климатической повестки едва ли оправданно.

¹⁵ Панченко В. Я., Торкунов А. В. Учёный как дипломат: наука влияет на решение международных конфликтов и проблем // *Российская газета*, 26.06.2017. URL: <https://rg.ru/2017/06/26/kak-nauchnoe-sotrudnichestvo-pomogaet-resheniiu-mezhdunarodnyh-problem.html>; Райнхардт Р.О. Наука о дипломатии, для дипломатии, в дипломатии // *Научно-аналитический журнал «Обозреватель – Observer»*, 2019. № 5 (352). С. 58–72.

¹⁶ Constantinou C. M., Kerr P., Sharp P. (eds). *The SAGE Handbook of Diplomacy*. Thousand Oaks: SAGE Publications Inc., 2016.

¹⁷ Кортунов А. В. Блеск и нищета геополитики // *Россия в глобальной политике*, 25.01.2015. URL: <https://globalaffairs.ru/articles/blesk-i-nishheta-geopolitiki/>

Климатический и зелёный гражданский активизм: три стратегии

Как было отмечено выше, климатическая дипломатия во многом является дипломатией второго трека, где основные концепты, идеи и их продвижение реализуются в мировой политике часто не по традиционным внешнеполитическим каналам, а через НПО и гражданских активистов. Из всего многообразия климатических и – шире – зелёных активистов по своему влиянию на мировое общественное мнение выделяются два традиционных символа движения: Всемирный фонд дикой природы (*WWF*) и Гринпис, а также новый глобальный символ климатической повестки – Грета Тунберг.

Крупнейшая в мире некоммерческая природоохранная организация – Всемирный фонд дикой природы – была основана в 1961 году британским биологом Джулианом Хаксли вскоре после того, как он, будучи генеральным директором ЮНЕСКО, посетил Восточную Африку и был поражён темпами уничтожения местной флоры и фауны. В результате его усилий 11 сентября 1961 года была зарегистрирована благотворительная организация «Всемирный фонд дикой природы» с головным офисом в Швейцарии. Сейчас миссия фонда – предотвращение нарастающей деградации естественной среды планеты и достижение гармонии человека и природы, а главная цель – сохранение биологического разнообразия Земли. Из трёх вышеупомянутых символов зелёного активизма *WWF* – самый умеренный.

Гражданские зелёные протесты берут своё начало в 1971 году. Именно тогда небольшая группа активистов за мир без войны и насилия отправилась на маленьком рыболовецком судне из Ванкувера к острову Амчитка на Аляске, где американское правительство планировало осуществить подземные ядерные испытания. Для своей команды они выбрали говорящее название *Green Peace* («Зелёный мир»). На борту название не уместилось, и поэтому его написали слитно.

Протесты заставили правительство США прекратить испытания в районе Амчитки к концу 1971 года. Остров стал птичьим заповедником. Активисты были вдохновлены своей победой и решили бороться против испытаний ядерного оружия по всему миру, а название «Гринпис» вошло в лексикон практически всех народов и стало синонимом зелёного движения.

В 1970-е годы Гринпис провёл множество кампаний против коммерческой охоты на китов. Первая экспедиция-акция прошла возле

советских китобойных кораблей. Активисты на надувных лодках маневрировали между кораблями и китами, на которых были направлены гарпуны, в буквальном смысле прикрывая животных своими телами. Такая непосредственная защита морских млекопитающих потом ещё не раз применялась перед исландскими, испанскими и японскими китобоями. В 1982 году Гринпис добился рассмотрения Международной китобойной комиссией моратория на коммерческую охоту на китов. Документ вступил в силу в 1986 году. В 1994 году зона антарктических морей была объявлена заповедником для китов.

В 1990-е годы Гринпис стал фокусировать общественное внимание на проблеме загрязнения воздуха и разрушения озонового слоя. Участники движения провели серию акций на заводах с высоким выбросом углеводородов в атмосферу, также были акции против шельфовой добычи нефти.

За годы своего существования Гринпис превратился из небольшой группы активистов в глобальную международную экологическую организацию, которая насчитывает более 2,5 миллиона сторонников по всему миру.

Грета Тунберг стала экоактивистом нового формата. Если раньше при освещении проблем окружающей среды чаще использовались образы последствий экологических катастроф, разливов нефти, мусорных свалок, гибнущих животных, а экоактивисты представлялись отчаянными людьми, штурмующими китобойные суда, приковывающими себя к нефтяным платформам или активно выступающими против проведения ядерных испытаний, то Грета Тунберг формирует совсем иной образ. Она стала транслировать, что для борьбы за охрану окружающей среды не нужно отправляться в дальние путешествия с риском для жизни. Защитой природы может заниматься каждый. Достаточно прийти и молча сесть на ступени парламента.

Именно так Грета начала свой путь экоактивиста. В августе 2018 года она провела одиночный пикет у здания шведского парламента. Девочка требовала от властей королевства исполнять Парижское соглашение по климату. Следующей её акцией стали «Пятницы ради будущего». По пятницам Тунберг не ходила в школу и посвящала время защите природы. Впоследствии благодаря интересу СМИ и распространению в соцсетях акция переросла в одноимённое движение, которое поддержали молодые люди во многих странах.

«Почему я должна учиться для будущего, которого скоро уже не будет, когда никто ничего не делает, чтобы сохранить это будущее, – заявляла Тунберг в одном из своих выступлений. – И какой смысл изучать факты в школе, когда самые важные факты, представленные наукой и той же школой, явно ничего не значат для наших политиков и нашего общества. Некоторые люди говорят, что Швеция – это лишь маленькая страна и что не имеет

значения, что мы делаем, но я думаю, что если несколько детей по всему миру могут попасть в заголовки [СМИ], просто не посещая школу несколько недель, представьте, что мы могли бы сделать вместе, если бы захотели».

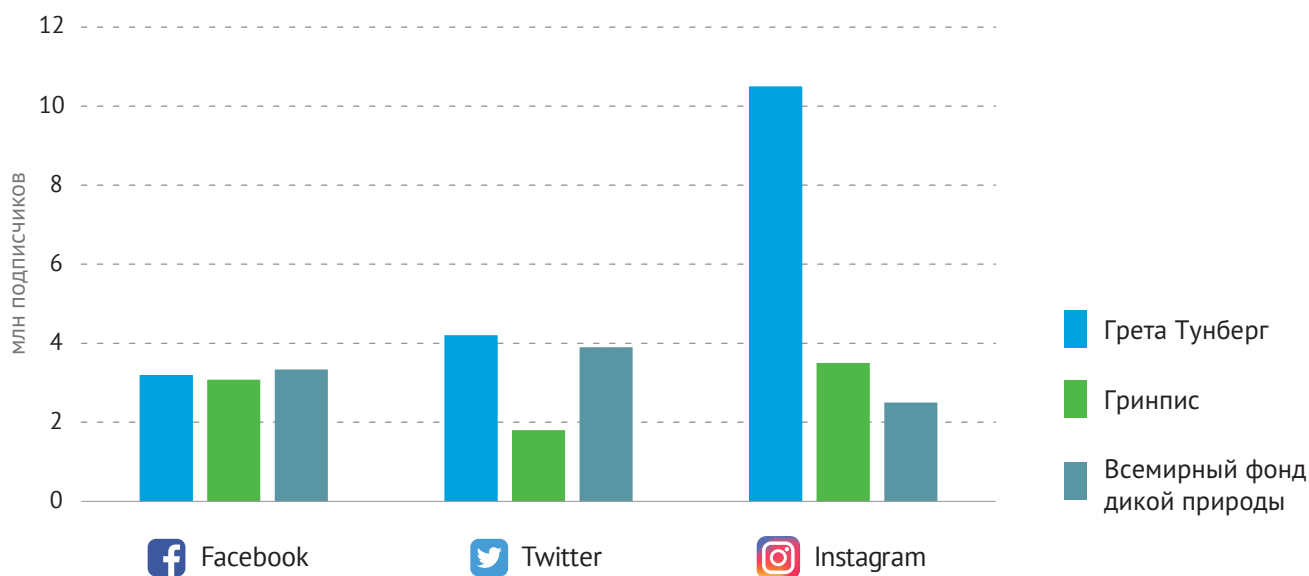
Призыв Греты был услышан, и вопросы изменения климата в 2019 году зазвучали по-новому. 23 сентября на сессии Генассамблеи ООН Грета обрушилась с критикой на мировых лидеров, обвинив их во лжи и ни много ни мало в краже её детства. В её понимании политики только пустословят: «Люди страдают, люди умирают, целые экосистемы разрушаются, мы стоим на пороге массового вымирания, но всё, о чём вы можете говорить, – это деньги и сказки об экономическом росте. Как вы смеете?!»

Её речь произвела сильное впечатление на общественное мнение. 16-летняя школьница стала одним из главных мировых ньюсмейкеров и лидером экологического движения. Журнал *Time* включил её в сотню самых влиятельных людей мира (в одну категорию с Дональдом Трампом и Папой Римским). В итоге Грета Тунберг вывела вопросы глобального потепления климата в фокус всеобщего внимания.

Как сравнить и оценить эффективность этих трёх стратегий климатического и зелёного движения, представленных WWF, Гринпис и Гретой Тунберг? В современном постмодернистском мире, где всё измеряется лайками в соцсетях, ключевым показателем (без иронии) служит число подписчиков (рисунок 3).

РИСУНОК 3
КОЛИЧЕСТВО ПОДПИСЧИКОВ В СОЦСЕТЯХ У ГРЕТЫ ТУНБЕРГ, ГРИНПИС И ВСЕМИРНОГО ФОНДА ДИКОЙ ПРИРОДЫ*

* По состоянию на 30 октября 2020 года



Сейчас у Греты Тунберг количество подписчиков в соцсетях сопоставимо с такими флагманами зелёного движения, как Гринпис и WWF. А в сети «Инстаграм», где преобладает молодёжная аудитория, у неё более чем трёхкратный перевес. Ответ очевиден?

Глобальная климатическая юстиция? Вызов на перспективу

17 февраля 2020 года президент компании *Amazon* Джефф Безос объявил о намерении выделить 10 миллиардов долларов на борьбу с изменением климата в рамках деятельности созданного им Фонда Земли Безоса (*Bezos Earth Fund*). Эта новая инициатива сразу же стала предметом активного обсуждения в экологических кругах как в самих США, так и в мире в целом.

Поскольку Джефф Безос лишь в самых общих чертах обрисовал те направления деятельности, на которые он намерен потратить миллиарды, то значительная часть последовавшей публичной дискуссии была посвящена оптимальному расходованию средств. В контексте обсуждений вокруг инициативы Безоса выделилась одна амбициозная тема, не то чтобы новая, но недавно снова всплывшая на поверхность: это климатическая юстиция. В американской прессе прозвучал целый ряд призывов к Безосу направить средства его фонда не на очередные природоохранные мероприятия, а на создание сети институтов климатической юстиции, причём не только в США, но и на международном уровне.

Необходимость вливания денег именно в эту новую сферу объясняется следующим: поскольку изменение климата – проблема номер один для всего человечества, то и санкции за нарушения в этой сфере должны рассматриваться в приоритетном порядке, а не тонуть в рутине обычных государственных судов общей юрисдикции. Для того чтобы сформировать высокопрофессиональное сообщество нового типа юристов, хорошо разбирающихся не только в вопросах права, но и в сути экологических проблем и споров, понадобится переподготовка судей, прокуроров, следователей и адвокатов по вопросам климатологии и экологии (а это и университетские программы, и курсы повышения квалификации, и учебники). А если

говорить не только о США, но и о мире в целом, то расходы на создание климатических палат при действующих международных судах или отдельных климатических арбитражей будут просто огромными. Помимо этого, реализация идеи климатической юстиции потребует и многоплановой лоббистской работы по закреплению её во внутригосударственном и в международном праве, а также по формированию надлежащего общественного мнения в глобальном масштабе. При этом она сможет эффективно работать лишь в том случае, если во всех контрактах, связанных с экологией, будет в обязательном порядке появляться специальная оговорка о готовности сторон передать все их экологические споры в специализированные климатические суды. Побуждение предпринимателей к этому (а возможно, и организация кампаний по бойкоту тех, кто этого не соблюдает) также потребует привлечения лоббистских и пиаровских ресурсов и, соответственно, значительных средств.

Одна из моделей, которая может служить ориентиром при создании климатической юстиции, – это уже сформировавшаяся за последние двадцать-тридцать лет система международной спортивной юстиции. Здесь всё начиналось с лоббистской работы и формирования общественного мнения с тем, чтобы закрепить положения о том, что область спорта является особой сферой человеческой деятельности, отличной от ординарного общего гражданского права, которая требует не просто особого регулирования, но и специальной юстиции на глобальном уровне (по вопросам спортивных контрактов, допинга, специфики защиты прав человека в спорте и так далее). В результате Спортивный арбитражный суд в Лозанне (*Court of Arbitration for Sport*) стал единственной судебной инстанцией для споров в этой сфере, а участники и организаторы подавляющего большинства международных спортивных соревнований обязуются рассматривать свои споры не в судах общей юрисдикции, а именно здесь. Параллельно с ростом значимости лозаннского арбитража происходило и создание сообщества спортивных юристов, а в последние годы громкие антидопинговые дела привели к развитию в рамках Всемирного антидопингового агентства ВАДА и других спортивных структур специальных подразделений по расследованию возможных нарушений, которые всё больше приобретают квазиисследовательские функции и находятся на пороге получения ресурсов и полномочий для собственных оперативных действий по аналогии с полицией и прокуратурой.

Опыт спорта, кстати, показывает, что отдельная система юстиции не может быть эффективной без собственного следственного аппарата, которому в идеале должны быть приданы все полномочия, какими обладает полиция. Поэтому вопрос о климатической юстиции со всей очевидностью приведёт

к постановке вопроса и об особом климатическом следствии или климатической полиции. Да, во многих странах мира уже существуют и действуют различные государственные органы экологического и природоохранного надзора, в ряде стран они обладают правом и на оперативную деятельность, но, по мысли сторонников климатической юстиции, это лишь самый первый шаг на пути к созданию новой системы.

Отдельно среди сторонников климатической юстиции обсуждается вопрос, должна ли она носить государственный или арбитражный характер. Государство, понятно, в силу своего статуса может предоставить более легитимный аппарат принуждения для того, чтобы сделать климатическую юстицию эффективной. Но в том случае, когда государственные органы не желают объективно и приоритетно расследовать экологические споры, отдавать климатическую юстицию в руки государства просто опасно. По этой логике лучше, чтобы она была независимой, а климатические суды носили бы арбитражный характер. Но тогда и климатическое следствие тоже должно быть независимым от государства. На то, что в этом случае государство теряет монополию на насилие и происходит очевидное размывание суверенитета, есть ответ – глобальные проблемы гораздо более значимы, чем государственный суверенитет.

В дебатах о международной климатической юстиции этот арбитражный принцип, независимый от межправительственных организаций, ставится во главу угла. К слову, если снова проводить параллели со спортивной юстицией, формально Международный олимпийский комитет является как раз неправительственной организацией и система спортивной юстиции действует независимо от государств.

Климатическая миграция

Термин «экологическая миграция» возник задолго до того, как получил популярность. Ещё в 1889 году британский географ Эрнст Равенштайн, который исследовал законы и принципы возникновения миграций, отмечал, что климат может быть одной из причин, которые побуждают человека сменить место проживания. Век спустя, в 1980-е годы, появилось отдельное направление исследований по рассмотрению и прогнозированию экологической миграции. В 1988 году в рамках Всемирной метеорологической организации была создана Межправительственная группа экспертов

по изменению климата. В 1992 году состоялась международная конференция ООН по экологической миграции, которая стала первым крупным международным событием, посвящённым миграции и миграционным беженцам в контексте экологической повестки.

В 1995 году Норман Майерс концептуализировал понятие «экологический мигрант». По его версии, это лицо, которое «находится не в безопасности в своём обычном месте проживания в связи с экологическими факторами чрезвычайного характера». К подобным факторам возможно отнести как промышленные или техногенные катастрофы, так и голод.

Боннская конференция 2008 года углубила предложенное определение, добавив в него различные субкатегории. Итак, можно выделить «чрезвычайных мигрантов», которые бегут от опасного экологического воздействия. У них, как правило, нет выбора – речь идёт о спасении жизни (примером может служить катастрофа на Чернобыльской АЭС или на Фукусиме-1). «Принудительные мигранты» уезжают, чтобы избежать экологической деградации окружающей среды. Они могли бы остаться в месте проживания, но государство принимает решение об их эвакуации или перемещении в связи с природной катастрофой. Особенностью данного типа является принуждение, то есть контроль со стороны власти. Ещё одна категория – «мотивированные мигранты». Они переселяются из неблагоприятной среды, потому что хотят жить в лучших экологических условиях.

Соответственно, можно говорить о типах миграций. Постоянная экологическая миграция – это миграция с целью изменения места жительства, связанная с невозможностью пребывания в зоне экологического бедствия и невозможностью возвращения на прежнее место. Есть ещё временная – она связана с краткосрочным (продолжительностью до года) и долгосрочным (продолжительностью более года) изменением места проживания с последующим возвращением. Как уже упоминалось выше, экологическая миграция может иметь принудительный характер (то есть по указанию государства), быть вынужденной либо добровольной.

Примеры экологической миграции можно встретить сегодня практически в любом регионе, что делает эту проблему общемировой, а следовательно, и возлагает ответственность на мировое сообщество по поиску её решения. Жители островных государств Тихого океана вынуждены переселяться вглубь территорий, подальше от береговых линий из-за проблемы их вымывания. Штормы в густонаселённых странах азиатского региона приводят к внутрирегиональным миграциям. Рыбаки из прибрежных деревень в Западной Африке переезжают в города по причине истощения

рыбных ресурсов от процессов воздействия на океан и его окисления (попадания в воду углекислого газа из атмосферы). Опустынивание в Сахеле и Восточной Африке повлияло на маршруты традиционных кочевых племён, заставив их изменить траектории. Засухи в Латинской Америке стимулируют как миграцию в более благоприятные местности на территории региона (свойственно для жителей наиболее бедных регионов), так и использование буферной зоны Мексики для перемещения в США, что увеличивает нагрузку на пограничную линию. В Центральной Азии за последние десятилетия фиксируется отток из сельской местности в город в силу не только экономических, но и климатических причин.

Согласно данным Центра мониторинга перемещённых лиц (*IDMC*¹⁸), в 2019 году вследствие природных явлений и катастроф 24,8 миллиона человек поменяли место жительства (рисунок 4). При рассмотрении во временном континууме с 2008 года пик приходился на 2010 год с цифрой 42,3 миллиона, а самый низкий показатель зафиксирован в 2011 году – 15 миллионов. При этом стоит отметить, что с 2008 года ежегодно возникали новые случаи, связанные с вынужденной экологической миграцией.

РИСУНОК 4
ВЫНУЖДЕННЫЕ ПЕРЕМЕЩЕНИЯ, СВЯЗАННЫЕ С КОНФЛИКТАМИ И СТИХИЙНЫМИ БЕДСТВИЯМИ



Источник: Центр мониторинга перемещённых лиц (Internal Displacement Monitoring Center, IDMC), 2020.

¹⁸ Internal Displacement Monitoring Center. URL: <https://www.internal-displacement.org/>

Глобальное сообщество на уровне международных организаций уже давно ведёт работу по вопросам, связанным с экологической миграцией. В 1999 году было создано Бюро по сокращению риска бедствий ООН. В 2015 году в Сендае, на Третьей Всемирной конференции ООН, была принята Сендайская рамочная программа по снижению риска бедствий на 2015–2030 годы. Она базируется на Хиогской рамочной программе действий на 2005–2015 годы, и некоторые её пункты включены в Парижское соглашение по климату.

Основные опорные пункты программы:

- 1) уменьшение смертности от бедствий;
- 2) уменьшение количества людей, которые находятся в зоне риска;
- 3) уменьшение прямых потерь в контексте ВВП;
- 4) уменьшение рисков для ключевых объектов инфраструктуры;
- 5) повышение количества стран, принявших национальные и местные стратегии снижения риска бедствий;
- 6) повышение сотрудничества на международном уровне;
- 7) повышение доступности систем раннего оповещения.

Непосредственно к вопросу экологической миграции относится второй пункт, когда государству необходимо обеспечить переселение из опасных районов. На практике далеко не у всех стран есть на это финансовые ресурсы.

В 2018 году Целевая группа по перемещению населения представила доклад¹⁹, в котором предлагается корректировать национальную политику государств, связанную с экологическими и климатическими факторами, и правовые рамки, определяющие мобильность людей, в координации с заинтересованными сторонами в области климата и окружающей среды, министерствами труда и занятости. Также подчёркивается необходимость укрепления национального и международного законодательства в рассматриваемой области для более эффективного взаимодействия между странами. Это важно ещё и в свете того, что если посмотреть на соотношение численности населения отдельных стран и уровня риска перемещения, то станет ясно, что разные государства находятся в разных весовых категориях. Так, в ряде стран Юго-

¹⁹ Task Force on Displacement Report // United Nations Climate Change, 2018. URL: https://unfccc.int/sites/default/files/resource/2018_TFD_report_17_Sep.pdf

Восточной Азии наблюдаются высокая плотность населения и высокие риски возникновения тропических штормов и наводнений (рисунок 5).

РИСУНОК 5
АНАЛИЗ РИСКА ВОЗНИКНОВЕНИЯ СТИХИЙНЫХ БЕДСТВИЙ



Источник: доклад Целевой группы по перемещению населения (Task Force on Displacement), 2018.

Конец 2018 года был ознаменован принятием Глобального договора о безопасной, упорядоченной и регулярной миграции²⁰. В нём обозначены 23 цели. Рассмотрим тематически близкие. Первая цель Договора включает систематизацию информации о миграции, которая предусматривает повышение качества сбора данных и улучшение взаимодействия между государственными ведомствами и национальными статистическими службами. Вторая цель (перекликается с Сендайской рамочной программой) – сведение к минимуму неблагоприятного воздействия различных сил и структурных факторов, заставляющих людей покидать страны своего происхождения. В перечне мер, предложенных для уменьшения потоков экологической миграции, можно выделить совершенствование совместного анализа и обмена информацией для выявления и прогнозирования миграционных потоков, которые могут возникнуть в результате внезапных и медленно наступающих стихийных бедствий, негативных последствий изменения климата, ухудшения состояния окружающей среды и других неблагоприятных ситуаций, принятие ответных мер при обеспечении должного уважения, защиты и осуществления прав всех мигрантов и инвестирование средств в устойчивое

²⁰ Global Compact for Safe, Orderly and Regular Migration // UN Refugees and Migrants, 2018. URL: https://refugeesmigrants.un.org/sites/default/files/180711_final_draft_0.pdf

развитие на местном и национальном уровнях во всех регионах, которое позволит людям улучшить условия жизни. Договор также предусматривает разработку стратегий адаптации и устойчивости к стихийным бедствиям, неблагоприятным последствиям изменения климата и деградации окружающей среды, таким как опустынивание, деградация земель, засуха и повышение уровня моря.

При рассмотрении страновых и региональных особенностей можно обратиться к Докладу о мировой миграции – 2020²¹, а именно к его девятой главе, которая посвящена мобильности и способности адаптироваться к климатическим изменениям. Есть три зоны риска: горные массивы, зоны опустынивания и прибрежные территории. Миграционное поведение на каждой из них обладает своими особенностями. При изменении (сходе оползней или лавин) в горных местностях миграция носит чаще всего временный характер. Примером могут служить Афганистан, Непал, Пакистан, где население кочует с одного на другой, более стабильный участок.

Опустынивание территорий приводит к невозвратной миграции. Негативные последствия человеческой деятельности угрожают продовольственной безопасности и способствуют массовому исходу населения с территорий (Сальвадор или Гондурас и транзитная миграция через Мексику в США).

Миграция в прибрежных зонах (островные государства Юго-Восточной Азии, бассейн Тихого океана) связана с вынужденным перемещением населения в более безопасное место проживания. Некоторые государства сталкиваются с невозможностью обеспечить переселение местных жителей из-за отсутствия средств (пример – Республика Кирибати или Королевство Тонга), поэтому представители молодого поколения стараются уехать на заработки в другие страны, чтобы помогать денежными переводами своим семьям, вынужденным переезжать вглубь острова. Однако данная мера не способна глобально решить вопрос сохранения земли из-за территориальной специфики.

Тем не менее есть и положительные примеры в области регулирования экологической миграции. В Сенегале к борьбе с проблемой опустынивания подключена зарубежная диаспора: трудовая миграция и сохранение клановой системы поддержания контактов вне родины позволили сформировать финансовый ресурс в виде потоков отчислений. Они были потрачены на исследования и добычу воды. Похожим образом развивалась ситуация в Бангладеш, где молодое и работоспособное население мигрировало из сельской местности в города, а денежные отчисления, которые пересылались семьям, тратились на приобретение помпы или насоса для воды.

²¹ См.: World Migration Report 2020 // International Organization for Migration, 2020. URL: https://publications.iom.int/system/files/pdf/wmr_2020.pdf

Примеры успешных проектов встречаются и на уровне государств. В частности, Республика Фиджи, где была реализована госпрограмма по переселению жителей из наиболее опасных прибрежных территорий, отмечена в одном из докладов Международной организации по миграции.

На межгосударственном уровне работают двусторонние соглашения о помощи при реализации программ поддержки экологических беженцев и борьбы с последствиями воздействия человека на климат. К примеру, страны Южной Америки подписали соглашение о защите граждан, которые были перемещены за территорию своей страны вследствие природных катастроф, а также о помощи мигрантам, ставшим жертвами экологической миграции. Соглашение носит добровольный и юридически не обязывающий характер, но уже его наличие закладывает основы для взаимодействия между государствами.

Case study: судебное дело «Иоане Тейтиота против Новой Зеландии»

7 января 2020 года Комитет по правам человека ООН, который, согласно Международному пакту о гражданских и политических правах, может разбирать индивидуальные жалобы против государств, ратифицировавших специальный протокол к пакту, вынес весьма показательное решение²².

Разбирательство касалось права человека на миграцию в связи с изменением климата. Заявитель по этому делу гражданин Кирибати Иоане Тейтиота выступал против правительства Новой Зеландии. Тейтиота мигрировал из Кирибати в Новую Зеландию в 2007 году, а после 2010 года, когда истёк его вид на жительство, находился там нелегально. В 2013 году он был привлечён к суду Трибунала по иммиграции и защите Новой Зеландии и после ряда апелляций в 2015 году был выслан из страны.

В этом разбирательстве показательным то, что адвокат Тейтиоты с самого начала строил свою аргументацию не на экономических или правозащитных основах, а именно на изменении климата. Логика была следующая. Поскольку из-за изменений климата возрастает уровень океана,

²² Views adopted by the Committee under article 5 (4) of the Optional Protocol, concerning communication No. 2728/2016 // UN Human Rights Committee, 23.09.2020. URL: https://tbinternet.ohchr.org/_layouts/15/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=CCPR%2fC%2f127%2fD%2f2728%2f2016&Lang=en

то на низколежащих островах Кирибати (подавляющее большинство их является атоллами, выступающими над уровнем моря не более чем на 3 метра) резко ухудшилось качество питьевой воды из колодцев. Она стала более солёной и менее пригодной для питья, что стало провоцировать болезни. В результате всё большее число жителей Кирибати (60 % – по материалам дела) начало получать привозную питьевую воду по талонам. Кроме того, растущая засоленность почвы привела к падению её плодородности, что ударило по доходам жителей. Дома и поля, находящиеся близ берега, стало подмывать водой. Всё это, а также скученность населения на главном острове Кирибати – атолле Тарава – привело к росту коммунального насилия: дракам и стычкам за землю и воду, в том числе и с летальным исходом. В итоге адвокат Тейтиоты сделал вывод, что изменение климата на Кирибати создаёт угрозу праву на жизнь его клиента в соответствии со статьёй 6 вышеупомянутого Международного пакта о гражданских и политических правах и потому он не может быть депортирован из Новой Зеландии.

Следует отметить, что адвокат практически с самого начала оперировал именно положениями Пакта, а не внутригосударственными нормами Новой Зеландии. Можно предположить, что уже изначально у адвоката и заявителя была мысль о том, чтобы довести дело до Комитета по правам человека ООН и придать ему широкий международный резонанс. Аналогичным образом и у нас в России некоторые дела прямо с первой инстанции ведутся адвокатами с прицелом на дальнейшую передачу дела в Европейский суд по правам человека и, таким образом, на его интернационализацию. Но это частности. Важно другое. Суды Новой Зеландии признали, что изменение климата действительно угрожает Кирибати. Однако они указали, что, во-первых, правительство Кирибати борется с последствиями изменения, а международное сообщество ему помогает. А во-вторых, они отметили, что ситуация Тейтиоты ничем не отличается от ситуации всех других жителей Кирибати и, значит, у него нет оснований утверждать, что его индивидуальное право на жизнь будет нарушено из-за депортации. Дескать, все остальные как-то живут, проживёшь и ты.

Практически сразу после высылки Тейтиоты в сентябре 2015 года его адвокат подал жалобу на Новую Зеландию в Комитет по правам человека ООН (что, повторим, может свидетельствовать об изначальном стремлении к интернационализации дела). После нескольких лет разбирательства Комитет вынес своё решение. С одной стороны, он отказал в правомерности жалобы Тейтиоты и признал, что Новая Зеландия поступила правильно с его депортацией. Думается, что свою роль здесь могли сыграть не только юридические аргументы, но и осознание Комитетом политических последствий этого дела. Ведь если бы правота Тейтиоты была признана, то значительная часть жителей Кирибати и других островных государств, базируясь на этом прецеденте, также могла бы мигрировать в Новую Зеландию и иные развитые страны уже

на чётких правовых основаниях. Но, с другой стороны, Комитет сделал несколько очень важных общих заявлений. Прежде всего, он отказался рассматривать право на жизнь исключительно в узком и непосредственном смысле (тебя депортируют, а на родине тебя тут же убьют). Напротив, ооновский Комитет признал право на жизнь, согласно вышеуказанному Пакту, в его расширительной трактовке: как право на достойную жизнь.

И этому праву на достойную жизнь, по решению Комитета, напрямую угрожает изменение климата. Как гласит пункт 9.4 этого решения, «экологическая деградация, изменение климата и неустойчивое развитие представляют одну из наиболее серьёзных угроз для возможности настоящих и будущих поколений пользоваться правом на жизнь»²³. Кроме того, два члена Комитета, не согласившись с вердиктом, выступили с особыми мнениями. Одно из них прямо указывает, что нельзя дожидаться реальных смертей для того, чтобы определить наличие угрозы жизни, а задача Комитета – заранее предупредить эту ситуацию.

Таким образом, решение Комитета по правам человека ООН, несмотря на отказ конкретному заявителю, может стать очень важным прецедентом для подобных дел в будущем. Одним из мотивов Комитета отказать в жалобе была недостаточность доказательств. Адвокат Тейтиоты утверждал, ссылаясь на ряд экологических докладов, что Кирибати исчезнет с лица Земли через 10–15 лет и потому право – в первую очередь его детей – на достойную жизнь будет нарушено. Это не было признано Комитетом на 100 % доказанным. Но если задаться целью собрать доказательства, то можно гораздо чётче запротokolировать и засоление полей, и болезни от плохого качества питьевой воды, и разрушение от воды жилья, и драки с соседями. Можно провести дополнительные экологические экспертизы, и тогда данное решение Комитета может открыть путь к юридически признанному новому типу миграции: климатическому.

Это означает, что вопрос о климатической миграции в контексте данного решения Комитета по правам человека ООН может стать глобальной повесткой дня. Как в плане достаточно срочной выработки международных правовых норм, аккумуляции необходимых финансовых и логистических ресурсов, возможного создания новых глобальных фондов в этих целях, так и в плане стратегии по адаптации общественного мнения в принимающих странах к возможному массовому приёму климатических мигрантов. Это также влечёт за собой весьма важный и деликатный вопрос о пределах государственного суверенитета перед лицом глобальной климатической миграции.

²³ “Environmental degradation, climate change and unsustainable development constitute some of the most pressing and serious threats to the ability of present and future generations to enjoy the right to life”. Views adopted by the Committee under article 5 (4) of the Optional Protocol, concerning communication No. 2728/2016 // UN Human Rights Committee, 23.09.2020. URL: https://tbinternet.ohchr.org/_layouts/15/treatybodyexternal/Download.aspx

Заключение

Климатическая повестка приобретает ключевое значение для мировой политики в рамках глобального общества риска. Новые ценности пост-коронавирусной эпохи начинают оказывать воздействие как на более активное продвижение климатического императива, так и на его ограничители. Ежегодная конференция сторон Парижского соглашения из-за эпидемии перенесена на 2021 год. Но удастся ли государствам за это время договориться друг с другом по ключевым проблемам механизмов гибкости, источников финансирования, ответственности не только производителей, но и потребителей, уверенности нет. Намеченный на ноябрь 2020 года выход США из Парижского соглашения разрушит тот хрупкий глобальный консенсус, который и так был достигнут лишь за счёт максимально общих формулировок. На этом фоне Европейский союз укрепляет свои позиции глобального климатического лидера. В то же время рост разногласий по климатическому праву внутри ЕС может разрушить консенсус и в нём самом.

В этих условиях климатическая дипломатия по-прежнему будет более активно развиваться на гражданском, а не на межгосударственном уровне. Радикальные гражданские инициативы, такие как климатические санкции и глобальная климатическая юстиция, будут восприниматься рядом государств как вызов суверенитету. А это, в свою очередь, подорвёт даже попытки консенсуса между государствами и зелёным движением.

Прогрессирующее изменение климата делает климатическую миграцию постоянным фактором глобального общества риска. Начавшиеся шаги по её легализации становятся началом нового тренда, который приведёт к серьёзной трансформации и общества, и глобальной политики. Превратится ли мир в экологическую антиутопию, покажет будущее.

 ValdaiClubRu

 valdaiclub

 ValdaiClub

 valdaiclubcom

valdai@valdaiclub.com



СОВЕТ ПО ВНЕШНЕЙ И ОБОРОННОЙ ПОЛИТИКЕ



Российский совет
по международным
делам



МГИМО
УНИВЕРСИТЕТ



НАЦИОНАЛЬНЫЙ ИССЛЕДОВАТЕЛЬСКИЙ
УНИВЕРСИТЕТ