

ЭВОЛЮЦИЯ ПОДХОДА К ЭКОЛОГИЧЕСКОЙ ПОЛИТИКЕ ЯПОНИИ

Аннотация

В статье анализируется эволюция экологической политики Японии на протяжении последних сорока лет. На основе анализа делаются выводы о том, что экологическая политика Японии претерпевала коренные изменения в сторону укрепления роли страны на глобальном уровне и снижения роли экономического лобби внутри государства. Предложенный анализ показывает, что Япония стала одной из первых в мире стран, которая на практике реализует принципы устойчивого развития. Автор приходит к выводу, что в конце XX — начале XXI века Япония стала более ответственной в сфере экологии, что связано с возрастанием роли экологических факторов в международных отношениях, а также с увеличением внимания к вопросам окружающей среды в рамках данной страны. Япония вошла в число наиболее активных участников процесса формирования новой глобальной экологической архитектуры, а также входит в число лидеров в области принятия мер по смягчению последствий изменения климата.

Ключевые слова: Япония, экологическая политика, лоббизм, устойчивое развитие.

Автор

Дмитрий Сергеевич Кукреш

Студент магистратуры кафедры политического анализа, факультет государственного управления Московского государственного университета имени М.В. Ломоносова (Москва, Россия)



Критики утверждали, что природоохранное законодательство Японии было менее могущественным, чем казалось на первый взгляд. Законы не устанавливали конкретных норм выбросов загрязняющих веществ и не предусматривали финансирования мер по обеспечению соблюдения нормативных требований. Определение и обеспечение соблюдения разрешенных уровней были оставлены на усмотрение национальных и префектурных бюрократий, еще более увеличивая их власть. Участие граждан в структурах не предусматривалось вовсе. В то время как агентство по охране окружающей среды, казалось, могло обеспечить координацию политики в области загрязнения, это был лишь новый игрок, чье присутствие вызывало возмущение и сопротивление тех, кто работал в бо-

лее влиятельных экономических министерствах. У агентства был небольшой бюджет, оно в значительной степени полагалось на сотрудников, прикомандированных из других ведомств, и ему даже не давали контроля над всеми полномочиями по регулированию окружающей среды; министерство международной торговли и промышленности, например, продолжало регулировать загрязнение от электростанций [2. — С. 125]. Не было никаких требований по поводу воздействия на окружающую среду, даже для промышленных проектов, спонсируемых правительством, и не предусматривалось участие города при рассмотрении проектов. Нормы выбросов в основном приводились в соответствие со стандартами США, никогда не превышая их, поскольку автомобильная промышленность со-

противлялась введению более жестких мер. Диоксин — тривиальное название, используемое для обозначения группы токсичных химических веществ, которые, как известно, даже в очень малых количествах являются канцерогенными и тератогенными (могут вызывать аномалии развития плода), до 2000 года регулировался очень слабо по сравнению с большинством других промышленно развитых стран. В отчете экологического министерства, опубликованном в 1999 году, указывалось, что уровни диоксида в грудном молоке японских женщин в двадцать шесть раз превышали безопасный предел, установленный в Японии в 1984 году [7. — С. 2]. Уровень содержания оксида азота от выхлопных газов автомобилей оставался долгое время неизменным — усовершенствование технологии выхлопа автомобилей более чем компенсировалось увеличением количества автомобилей и мощностью их двигателей. Тем не менее агентство, а затем министерство окружающей среды действительно изменили ситуацию в лучшую для экологии сторону.

До 1990-х годов экологические проблемы в Японии рассматривались в основном в контексте внутренних проблем. Хотя С. Авенелл утверждает, что уже с конца 1960-х годов в Японии существовал сильный «транснациональный» элемент гражданского общества и политической культуры, и на Стокгольмской конференции в 1972 году уже были некоторые представители НПО Японии, которые пытались координировать свои протесты против загрязнения окружающей среды с международными активистами, фактически это произошло только двадцать лет спустя, начиная с конференции ООН по окружающей среде и развитию, состоявшейся в Рио-де-Жанейро, когда политика правительства Японии переориентировала внимание с внутреннего загрязнения окружающей среды

на более широкие экологические проблемы в международном контексте [1]. Япония была первой индустриальной страной, официально признавшей важность угрозы, исходящей от глобального потепления. В 1989 году премьер-министр Такешита Нобору определил эту область политики как ту, в которой Япония могла бы безопасно повысить свой международный рейтинг, поскольку данная сфера не имела военного подтекста и обладала потенциалом для расширения возможностей японских предприятий, производящих экологически чистые продукты. Этот вопрос много раз обсуждался в рамках ЛДП, и к 1992 году можно было идентифицировать экологическую группировку внутри партии. Однако разногласия на уровне министров возникли по поводу целевых показателей сокращения выбросов CO₂, поскольку агентство окружающей среды стремилось поддержать стремление страны занять лидирующую роль, в то время как министерство международной торговли и промышленности призывало для сохранения конкурентоспособности следовать примеру США, игнорируя экологическую повестку. Такешита Нобору (к тому времени уже не премьер-министр) провел совещание видных деятелей по глобальной окружающей среде в Токио в апреле 1992 года в преддверии конференции в Рио в июне следующего года. На последнем Япония подписала «Повестку дня на XXI век», которая включала рамочную конвенцию об изменении климата. При этом не уточнялись меры, которые должны быть приняты подписавшими сторонами: они должны были обсуждаться на ежегодных конференциях сторон. Япония выиграла право на проведение конференции в Киото в декабре 1997 года, которая заложила основу Киотского протокола, подписанного в апреле 1998 года и ратифицированного самой Японией лишь в июне 2002 года [6]. В связи с этим акцент экологической

политики на внутренней и на внешней арене сместился с промышленного загрязнения на такие транснациональные проблемы, как «кислотные дожди» и «парниковые газы». В ноябре 1993 года был принят новый основной закон об окружающей среде, цель которого состояла в том, чтобы защитить окружающую среду, признав ее основной системой жизнеобеспечения. Беспокойство по поводу экологических проблем распространялось на все области политики. К примеру, с тех пор Япония стала активно участвовать в региональном сотрудничестве в области охраны окружающей среды в Восточной Азии [5. — С. 105]. Базовый план по экологии обновлялся в 2000 году и затем каждые шесть лет, в то время как агентство по охране окружающей среды было повышено до статуса министерства в ходе реформ, проведенных в январе 2001 года. Премьер-министр Д. Коидзуми и министр окружающей среды Коике Юрико инициировали программу, которая поощряла офисных работников мужского пола снимать с себя куртки и галстуки и устанавливать кондиционер на 27° С. Его преемник С. Абэ объявил об амбициозной стратегии «Cool Earth 50», но она не обязывала Японию к существенному изменению экологической политики. Министерство экономики, торговли и промышленности по-прежнему было обеспокоено тем, что государственная политика не должна приносить в жертву конкурентоспособность или прибыльность японского бизнеса ради политически мотивированного сокращения выбросов. Тем временем японская деловая федерация выступала за государственную поддержку для продвижения конкурентного преимущества Японии в области зеленых технологий, требовала государственных субсидий для сертификации экологически чистых товаров. Во время правления С. Абэ японская деловая федерация выступала за увеличение выбросов CO₂ на 4 процента по сравнению с уровнем 1990 года, в то

время как министерство окружающей среды предложило сократить расходы на 15 процентов, а экологическое лобби настоятельно рекомендовало 25-процентное сокращение. Компромисс С. Абэ был во многом соломоновым решением и заключался в том, чтобы взять на себя обязательство по сокращению на 15 процентов, но на основе уровня 2005 года, к 2020 году — всего на 8 процентов меньше, чем в 1990 году. Демократическая партия Японии включила проблему глобального потепления в свои манифесты, и Хатояма в первые несколько недель пребывания на посту премьер-министра от Демократической партии поставил перед всей Японией амбициозную цель по сокращению выбросов углерода на 25 процентов по сравнению с уровнем 1990 года к 2020 году. Это было сделано для подтверждения ведущей роли Японии в глобальном управлении изменением климата, поскольку действие Киотского протокола должно было истечь в 2012 году. Однако еще до землетрясения, цунами и аварии на АЭС по состоянию на март 2011 года Япония не добилась значительного прогресса в достижении этих целей. Выбросы углерода должны были сократиться на 6 процентов в период с 2009 по 2012 год, но вместо этого увеличились на 8 процентов. Опасения по поводу безопасности атомных электростанций привели к тому, что через год после аварии на «Фукусиме», в период с марта 2011 по май 2012 года, каждая из атомных станций была закрыта на тринадцатимесячную проверку, и их деятельность можно было возобновить только с согласия местных органов власти. Все пятьдесят четыре АЭС, работавшие в марте 2011 года — с потенциалом для производства до 28 процентов электричества — были закрыты к середине мая 2012 года. Это заставило переосмыслить энергетическую политику, но новый план, опубликованный по графику весной 2012 года, тем не менее подтвердил

приверженность Японии устойчивому низкоуглеродному обществу и продвижению «зеленой экономики», хотя и со ссылкой на необходимость принятия мер по ликвидации последствий катастрофы на АЭС «Фукусима» [3]. Шесть лет спустя пятый базовый план четко вписывается в международный контекст цели устойчивого развития ООН (ЦУР) на 2030 год. Япония приняла на себя эти обязательства, когда ратифицировала Парижское соглашение, которое вступило в силу в 2016 году. В нем говорится о шести приоритетных стратегиях, включая 80-процентное сокращение выбросов парниковых газов к 2050 году, защиту биоразнообразия и развитие «зеленых экономических систем» с использованием новых технологий, основанных на собственном интеллекте и интернете вещей, как для создания устойчивых регионов внутри страны, так и для международного вклада в рамках стратегических партнерств. Это предполагает определенную степень координации между разными областями политики, такими как экологическая и региональная. Оказывается поддержка «умным городам» и зеленой инфраструктуре, разработан план восстановления пострадавшего от стихийного бедствия региона Тихоку путем создания проекта «Инновационный берег». С другой стороны, в документе министерства экономики, торговли и промышленности «Видение будущего на 2030-е годы», опубликованном в мае 2017 года, прямо не упоминается «зеленая повестка дня», что может отражать глубоко укоренившиеся различия между подходами этих двух министерств и влияние данного раскола на всю государственную политику.

Оппозиционные партии, поддерживаемые в том числе некоторыми влиятельными политиками правящей партии, в частности бывшим премьер-министром Д. Коидзуми, выступают за решительные шаги в отношении непрекращающейся зависимости от ядерной энергетики, но эта тема, види-

мо, не находит должного понимания и отклика у японского электората. С одной стороны, правительство С. Абэ ратифицировало Парижское соглашение в ноябре 2016 года, установив цели по сокращению выбросов CO₂ на 26% ниже уровня 2013 года к 2030 году (на 18% ниже уровня 1990 года); с другой стороны, целевые показатели на 2030 год требуют, чтобы 20–22% энергии приходилось на ядерную энергетику, а только 24% — на возобновляемые источники и 26% — на угольные электростанции, в то время как большинство других стран мира, за исключением КНР, постепенно отказываются от них. С. Холройд отмечает, как катастрофические нефтяные потрясения 1970-х годов стимулировали первые попытки министерства экономики, торговли и промышленности по продвижению производства возобновляемой энергии, которые заложили основу для политики зеленого роста, проводимой с начала этого столетия [4. — С. 54]. Теперь уже можно говорить об экологическом аспекте внешней экологической политики Японии [8]. Одним из конкретных примеров этого является поддержка Японией «Минаматской конвенции о ртути», подписанной в 2013 году и в настоящее время ратифицированной более чем сотней стран мира. Конвенция непосредственно связана с антропогенным загрязнением ртутью и поддерживается весомым обещанием Японии выделить 2 миллиарда долларов на оказание помощи развивающимся странам, реализующим инициативы по борьбе с загрязнением ртутью [4. — С. 49].

Подходя к выводам статьи, можно констатировать что, начиная с 1950-х годов и вплоть до второго кабинета С. Абэ, экологическая политика Японии определялась в значительной степени в результате межведомственного конфликта, в котором министерство международной торговли и промышленности / министерство экономики, торговли и промышленности конкурировало за первенство сначала с

министерством здравоохранения и благосостояния, а затем с агентством по окружающей среде / министерством окружающей среды. В начале 1970-х, а затем уже в 1990-х годах правящая ЛДП склонялась к поддержке экологической повестки дня вплоть до прихода премьер-министра Р. Хасимото. Возможно, на это в какой-то степени повлиял тот факт, что кабинет Р. Хасимото зависел от поддержки со стороны оппозиции, выступающей за экологическую повестку. Экологические программы оппозиционных партий были хорошо проработаны, и до 11 марта 2011 года казалось возможным, что они могли бы изменить эту область государственной политики. Однако энергетический кризис, разразившийся после аварии на АЭС «Фукусима», позволил министерству экономики, торговли и промышленности возобновить контроль над процессом выработки политических решений, приняв повестку дня в области глобального потепления, а не интегрировав ее в свое мышление. На национальном уровне природоохранные НПО в настоящее время хорошо координируются и интегрированы в международное экологическое сообщество в рамках международной сети

действий в области климата. Скептицизм в отношении изменения климата в Японии нигде не находит серьезного отклика. В отличие от многих других промышленно развитых стран, японские СМИ и общественность широко признают, что антропогенные выбросы углерода вносят значительный вклад в изменение климата и что необходимо принять решительные меры; но в то же время после «Фукусимы» существует глубоко укоренившийся страх перед зависимостью от ядерной энергии. Хотя премьер-министры С. Абэ и Е. Суга не придавали этому вопросу первостепенного значения в ходе своих реформ, экологические проблемы стали неотъемлемой частью многих отраслей государственной политики Японии, но только до тех пор, пока они не считаются для лоббирующих группировок несовместимыми с экономическим ростом. Вполне возможно, что новая администрация Фумио Кисиды могла бы вновь создать коалицию сил, способных бросить вызов доминированию министерства экономики, торговли и промышленности / японской деловой федерации в политике и подтвердить международное лидерство Японии в этой области.

Литература

1. *Avenell S.* Transnationalism and the Evolution of Post-National Citizenship in Japan // *Asian Studies Review*. — 2015. — No. 39 (3). — P. 75–94.
2. *Broadbent J.* Environmental Politics in Japan: Networks of Power and Protest. — Cambridge: Cambridge University Press, 1998.
3. *Hattori T.* Japanese Foreign Policies on Global Climate Change: from Kyoto to Paris // *Routledge Handbook on Japanese Foreign Policy*. — Abingdon: Routledge, 2018. — P. 88–101.
4. *Holroyd C.* Green Japan: Environmental Technologies, Innovation Policy, and the Pursuit of Green Growth. — Toronto: University of Toronto Press, 2018.
5. *Kim I.* Push and Pull by Japan for Regional Environmental Cooperation: Transboundary Air Pollution in East Asia. — Routledge, 2018.
6. *Oshitani S.* Global Warming Policy in Japan and Britain: Interactions between Institutions and Issue Characteristics. — Manchester: Manchester University Press, 2006.
7. *Rosenbluth F.M.* The Political Economy of Japanese Pollution / F.M. Rosenbluth, M.F. Thies // *The American Asian Review*. — 2002. — No. 20 (1). — P. 1–32.
8. *Schreurs M.* Global Environmental Problems and Japanese Foreign Environment Policy // *Routledge Handbook on Japanese*, 2018.