

Развитие концепции климатического клуба: от теории к практике (аналитический обзор)¹

И.М. Попова

Попова Ирина Максимовна — н.с. Центра исследований международных институтов (ЦИМИ) Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации (РАНХиГС); Россия, 119034, Москва, Пречистенская наб., д. 11; popova-im@ranepa.ru

Аннотация

Концепция «климатического клуба» была представлена исследователями как попытка обеспечить прогресс в достижении Парижских целей через принятие более амбициозных целей и ограничительных мер, включая ценообразование на углерод, группой стран, желательных отвечающих за большую долю мировых выбросов парниковых газов. Теоретические модели практически нереализуемы, поэтому предпринимались попытки разработать конфигурации клубов, которые учитывали бы политические, экономические и институциональные реалии. В том числе на основании этого пласта работ были на официальном уровне представлены первые концепции клубов. Они отличаются по условиям членства, уровням гармонизации политики, амбициозности целей, способам наказания неприсоединившихся. Попытки учесть интересы стран с разным уровнем развития и проработанности климатической политики, а также готовность вводить новые ограничительные меры приводят к ослаблению институциональной структуры, снижению эффективности. Однако в некоторых аспектах сотрудничество все-таки может развиваться для обеспечения снижения выбросов. Главным таким аспектом, по-видимому, станет гармонизация стандартов.

Ключевые слова: климатический клуб, борьба с изменением климата, «Группа семи», «Группа двадцати», теория клубных благ, углеродное регулирование, ценообразование на углерод

Благодарности: обзор подготовлен в рамках выполнения научно-исследовательской работы государственного задания РАНХиГС.

Для цитирования: Попова И.М. Развитие концепции климатического клуба: от теории к практике (аналитический обзор) // Вестник международных организаций. 2023. Т. 18. № 1. С. 190–203 (на русском языке). doi:10.17323/1996-7845-2023-01-08

Введение

В отсутствие ощутимого прогресса в достижении целей Парижского соглашения по климату идея о необходимости создания клуба стран с более амбициозной климатической политикой, изначально разрабатывавшаяся исключительно в экспертно-акаде-

¹ Обзор поступил в редакцию 31.01.2023.

мическом сообществе, постепенно начала получать реальное политическое и институциональное наполнение. Впервые на официальном уровне с предложением создать климатический клуб выступила Германия как председатель «Группы семи» в 2022 г. На данный момент концепция клуба переместилась в аутрич-форматы и продолжает прорабатываться и продвигаться в рамках экспертного взаимодействия как в «семерке», так и в «двадцатке». Видение того, какой должна быть конфигурация клуба, было представлено европейским экспертно-аналитическим сообществом при участии коллег из других стран — членов «Группы семи». От лица развивающихся стран группой исследователей для «Экспертной двадцатки» под председательством Индии в 2023 г. был подготовлен доклад о создании Глобального климатического альянса за ускорение действий в области климата. Следует отметить, что финансирование обоих докладов осуществлялось из немецких фондов.

Концепция климатического клуба в теоретических исследованиях

Самая известная теоретическая модель климатического клуба была представлена Уильямом Нордхаусом в 2015 г. в его статье «Климатические клубы: преодоление проблемы безбилетника в международной климатической политике». Модель Нордхауса основана на изучаемой в институциональной экономике теории клубных благ [Buchanan, 1965]. Основными характеристиками эффективного клуба являются: наличие общественного блага, которое становится доступным членам; выгодность участия с учетом издержек от вступительного взноса; возможность исключения или наказания нечленов при относительно небольших издержках для членов; и стабильность членства в клубе, обеспечиваемая потерей выгоды после выхода. Сам Нордхаус подчеркивает, что его модель теоретическая, поэтому на практике в чистом виде реализована быть не может. Клуб — это соглашение стран-участниц о совместном скоординированном сокращении выбросов. Главный инструмент сокращения выбросов — установленный уровень цены на углерод. Например, в расчетах Нордхауса, на момент публикации работы, страны могли договориться о том, что каждая из них будет проводить политику, обеспечивающую минимальную внутреннюю цену на углерод в размере 25 долл. за тонну. Члены клуба могут сами выбрать подходящий им инструмент ценообразования. Главная часть клубного механизма заключается в том, что неприсоединившиеся наказываются и тем самым стимулируются к вступлению. Штраф, по Нордхаусу, представляет единые процентные тарифы на импорт неучастников в члены клуба (фактически трансграничные углеродные корректировки). Его расчеты показали, что относительно низкая тарифная ставка будет стимулировать высокий уровень участия до тех пор, пока международная целевая цена на углерод не достигнет 50 долл. за тонну.

После этого появилось большое количество предложений по созданию клубов, однако нет согласия относительно их характера и цели, а также того, что их отличает. Фактически различия касаются необходимого числа участников клуба, основной цели, принципов работы, юридической силы и отношения к климатическому режиму ООН. На менее амбициозном конце спектра находятся те концепции, которые включают любой международный форум с неуниверсальным членством, направленный просто на развитие диалога и сотрудничества (например, [Novi et al., 2019]). Более требовательные модели предусматривают, что страны ведут переговоры о юридически обязательных мерах по смягчению последствий изменения климата и обеспечивают их выполнение с помощью механизмов санкций (например, [Nordhaus, 2015; Paroussos et al., 2019;

van den Bergh et al., 2020)). В то же время другие модели фокусируются на секторальных подходах, направленных на определенные отрасли [Banks, Fitzgerald, 2020; Kulovesi, 2012], или многоуровневых клубах с участием субнациональных субъектов [Martin, van den Bergh, 2019].

Фолкнер и его коллеги суммируют существующие модели и предлагают три идеальных типа климатических клубов [Falkner, Nasiritousi, Reischl, 2021]:

- 1) нормативные клубы, состоящие из стран, которые принимают на себя нормативные обязательства по достижению определенных целей климатической политики;
- 2) переговорные клубы, которые способствуют более эффективным переговорам о целях, мерах и правилах смягчения последствий изменения климата между значительными державами;
- 3) трансформационные клубы, с юридически обязательными правилами членства, ощутимыми преимуществами клуба и механизмами санкций, которые стремятся изменить структуру стимулов избранной группы членов.

Таким образом, исследователи стараются представить новые концепции клубов, приближенные к реальности и практической реализации, отойти от теории и разработать реалистичную модель. На основании их работы были осуществлены первые попытки представить проекты клубов, имеющие конкретные институциональные и политические рамки.

В целом три рассматриваемых предложения можно соотнести с представленной Фолкнером и его коллегами классификацией. Конфигурация, представленная Германией в 2022 г. как председателем «семерки», несмотря на размытость и отсутствие конкретных институциональных очертаний, по типу целеполагания, безусловно, относится к трансформационному типу клубов. Предложение Лондонской школы экономики можно отнести к переговорному типу клуба, а проект, представленный для «Экспертной двадцатки», находится на стыке нормативного и переговорного типов.

Концепция климатического клуба, представленная немецким председательством в «Группе семи»

Стремление «Группы семи» усилить климатическое регулирование через фискальные и другие ограничительные меры и обеспечить согласованность для недопущения проблемы безбилетника формализовалось в идее создания климатического клуба. Германия как председатель «Группы семи» в 2022 г. включила создание такого клуба с ядром из членов «семерки» и приглашением членов «двадцатки» в повестку института. Цель климатического клуба — ускорить реализацию Парижского соглашения по климату через общие стандарты выбросов, согласованные механизмы ценообразования и методы борьбы с утечкой, а также поддержку стран, готовых реализовывать более амбициозную климатическую политику.

28 июня 2022 г. в Эльмау лидеры «семерки» приняли специальное заявление о создании климатического клуба. Оно не обозначило четко конфигурацию клуба, его участников, условия вступления или планируемые для регулирования сферы. Однако некоторые параметры стали более очевидными, чем раньше.

Во-первых, согласно заявлению, конкретное предложение по клубу должно было быть представлено до конца 2022 г. Предполагалось провести обсуждение проекта в более формализованном виде на саммите «Группы двадцати» в Индонезии осенью того

же года [G7, 2022]. Однако до конца немецкого председательства никакие, даже предварительные, решения по клубу приняты не были.

Кроме того, предполагалось, что задача по проработке окончательных очертаний клуба будет делегирована МВФ, ВТО, МЭА, Всемирному банку, а также ОЭСР. Заявление приветствует запуск Инклюзивного форума ОЭСР по подходам к снижению выбросов углекислого газа. Эта инициатива была принята в июне 2022 г. и заработала к концу года. Форум опирается на успех процесса в рамках ОЭСР и «Группы двадцати», который привел к заключению исторического международного налогового соглашения. Он должен оценить и представить отчет о сравнительных усилиях, затратах и воздействии различных политических подходов, охватывающих широкий спектр мер по явному и неявному ценообразованию на углерод. Форум призван помочь в принятии более взвешенных решений и со временем должен обеспечить надлежащий амбициозный, согласованный на многосторонней основе и более согласованный на глобальном уровне подход к действиям в области климата [Cormann, 2022].

Анализ других документов саммита в Эльмау (текста декларации лидеров, заявления «Объединение усилий для ускорения чистого и справедливого перехода к климатической нейтральности», а также принятого в мае коммюнике министров энергетики) показал, что основными направлениями для сотрудничества в климатическом клубе должны были стать углеродные рынки и ценообразование на углерод, связанные с ними утечки и способы борьбы с ними, а также партнерства по справедливому энергетическому переходу, в рамках которых развивающиеся страны получают зеленое финансирование, трансфер технологий и общее содействие в декарбонизации в обмен на принятие более жестких ограничительных мер. В таких партнерствах изъявили желание участвовать Аргентина, Индонезия, Сенегал, а также партнеры России по БРИКС – Индия и ЮАР.

Доклад экспертного сообщества представителей членов «Группы семи»

В октябре 2022 г. состоялась презентация доклада «Сотрудничество и реализация климатических действий через Климатический клуб», подготовленного экспертным сообществом во главе с Лондонской школой экономики для «Группы семи» [Stern, Lankes, 2022]. Авторы подчеркивают, что исследование является независимым, однако в процессе его проведения осуществлялись консультации с официальными представителями членов «семерки». В докладе рассматриваются основные характеристики возможного клуба, его необходимые структурные элементы, потенциальные принципы, трудности и преимущества создания. Авторы сразу отмечают, что саму концепцию клуба нельзя признать удачной: клуб предполагает ограниченное по числу участников и эксклюзивное членство, а также четко определенные выгоды от участия, гарантируемые конкретными строгими ограничениями для неучастников. Климатическое сотрудничество должно быть инклюзивным и доступным для всех желающих для достижения всеобщего блага. Поэтому предлагается заменить «клуб» на другое понятие, например, «альянс».

Сотрудничество в клубе (авторы продолжают использовать этот термин, так как именно им пользуется «семерка») должно строиться вокруг трех главных опор.

1. *Создание партнерств для реализации совместных амбиций.* Этот компонент взаимодействия предполагает наращивание потенциала, трансфер и обмен технологиями, вопросы финансирования, актуальные и важные для развивающихся стран.

Кроме того, ключевой рабочей программой в рамках этого компонента будет оценка прогресса и возникающих проблем при разработке и реализации долгосрочных стратегий и дорожных карт. Клуб должен стремиться повысить амбициозность целей и ускорить реализацию, избегая при этом дублирования или подрыва других процессов, особенно в РККК ООН.

2. *Решение проблем, связанных с различиями в проводимой политике.* Каждый член клуба будет иметь свой собственный набор мер декарбонизации экономики, невозможно ожидать серьезной гармонизации в этой сфере. Поэтому вторая опора клуба включает решение проблем и разногласий, которые могут возникать из-за различий в проводимой политике. Сотрудничество по вопросам углеродных корректировок и соответствия различных мер нормам ВТО станет главным приоритетом для второй опоры клуба. Этот аспект взаимодействия особенно важен для ЕС, а также тех стран, которые готовы усиливать климатическое регулирование, но будут стремиться решить проблему безбилетника в целом и утечек в частности.

3. *Обеспечение гармонизации на уровне отдельных секторов.* Наконец, третья опора клуба предполагает разработку единых стандартов для конкретных отраслей, предпочтительно наиболее углеродоемких и одновременно подверженных рискам утечки. Единые стандарты могут упростить международную торговлю между членами. Развитым странам, особенно ЕС с его глубоко проработанной и разветвленной системой требований для продукции на рынке вне зависимости от происхождения, стандарты могут гарантировать использование именно их технологий как наиболее развитых. Развивающиеся страны могут увеличить приток инвестиций в свои предприятия для производства технологий на их территории также за счет введения стандартов.

Членство в клубе должно определяться готовностью принимать конкретные количественные амбициозные цели по декарбонизации экономики. Помимо членов «семерки» в состав участников важно включить основных эмитентов, в том числе КНР и Индию. Но, в соответствии с принципом инклюзивности, авторы доклада не отказывались от возможности включения всех желающих и готовых к сотрудничеству, без оценки их вклада в общие выбросы.

Таким образом, идея создания климатического клуба только членами «семерки» изначально не имела смысла. Им не удалось за один год пройти путь от идеи до создания клуба, прийти к консенсусу внутри себя и убедить других партнеров. Но от идеи не отказались, а перевели ее разработку и продвижение в аутрич-форматы, преимущественно на уровне экспертного сообщества, включая Т7 и Т20. С учетом последовательности председательств развивающихся стран в «двадцатке», их роль и влияние на повестку и конфигурацию клуба могут оказаться определяющими, если его будут развивать на базе объединения.

Доклад, отражающий позицию развивающихся стран

Основной приоритет развивающихся стран заключается в получении финансирования на осуществление энергетического перехода и реализацию политики декарбонизации. На вводной конференции «Экспертной двадцатки» был представлен доклад «Глобальный климатический альянс за ускорение действий в области климата», который описывает возможную конфигурацию клуба, отвечающую интересам развивающихся экономик [Konrad-Adenauer-Stiftung, 2023]. Большинство авторов доклада представляют страну — председателя в «Группе двадцати» в 2023 г. — Индию, но среди авторов есть также члены европейского экспертно-академического сообщества. Некоторые из них

принимали участие в работе над докладом для «семерки». Авторы отмечают, что инициатива опирается на предложение «семерки».

Главным принципом, который лежит в основе предложенного альянса, является общая, но дифференцированная ответственность. То есть предполагается, что страны глобального Севера должны обеспечить финансирование климатического перехода для стран глобального Юга. Соответствующие двум группам стран обязательства также будут различаться по уровню амбициозности. Члены альянса будут разделены на две группы: *A* и *B*. Члены группы *A* (преимущественно развивающиеся страны, или, как они названы в докладе, «страны глобального Юга») обязуются принять долгосрочную цель по чистым нулевым выбросам, начать проводить политику значительного сокращения выбросов ПГ с 2030 г. и достичь углеродной нейтральности к 2060–2070 гг. Члены группы *B* (страны глобального Севера) обязуются уже с 2025 г. проводить активную политику декарбонизации и достижения углеродной нейтральности к 2050 г., которая приведет к преобразующим результатам в ключевых секторах, выраженных в количественных показателях. Они могут включать долю возобновляемых источников энергии, долю общественного транспорта и транспорта без использования ископаемого топлива, число энергоэффективных зданий с низкими выбросами, показатели эффективности использования материалов и долю вторичной переработки, а также производство материалов с почти нулевыми выбросами. Все члены клуба в рамках обеспечения исполнения принятых обязательств должны будут принять соответствующие национальные нормативно-правовые акты, закрепляющие конкретные количественные цели по декарбонизации секторов экономики, с разбивкой по десятилетиям.

Страны глобального Севера обязуются вносить средства в пул климатического финансирования, который будет управляться существующим глобальным институтом (в том числе Всемирным банком или МВФ). Средства могут быть получены с помощью различных объективных и четко определенных инструментов, таких как программы налогообложения выбросов углерода, перенаправление СДР или помощи по линии ОПР. Страны глобального Юга будут получателями различных видов финансирования и технологических потоков в зависимости от амбициозности их обязательств по трансформации. Страны глобального Юга, взявшие на себя обязательства по достижению более амбициозных целей трансформации, получают значительный грантовый капитал для достижения этих целей. Страны могут присоединиться к любой из двух групп – они должны сами решить, по какому пути преобразований хотят следовать.

Для решения проблем адаптации к изменению климата альянс предлагает усилить значительные ежегодные финансовые потоки для стран глобального Юга в рамках многочисленных инициатив, таких как:

- программы перехода к справедливой энергетике, чтобы помочь странам глобального Юга, входящим в Группу *B*, быстро перейти к нулевому уровню энергопотребления к 2050 г.;
- Фонд климатических инноваций – для проведения климатических исследований и финансирования исследовательских стипендий;
- Фонд устойчивости к изменению климата – для оказания помощи в ликвидации последствий климатических бедствий и повышения устойчивости.

Для удовлетворения потребностей в смягчении последствий изменения климата альянс предлагает внедрение в странах глобального Юга финансовых стандартов и инструментов, направленных на привлечение климатических инвестиций со стороны институциональных инвесторов. В качестве возможных инструментов обозначены:

- стандартизированная зеленая таксономия и стандарты отчетности для обеспечения глобальной последовательности и прозрачности климатических инвестиций;

Таблица 1. Основные характеристики трех инициатив по созданию климатического клуба/альянса

Характеристика	Предложение немецкого председательства в «Группе семи»	Сотрудничество и реализация климатических действий через Климатический клуб	Глобальный климатический альянс за ускорение действий в области климата
Главная цель	Борьба с углеродными утечками и сохранение конкурентоспособности промышленности	Ускорить реализацию Парижского соглашения через общие стандарты, устранение трений между национальными политиками, а также финансирование развивающихся стран, готовых принять более амбициозные цели	Повысить амбициозность климатических целей основных эмитентов и обеспечить финансирование декарбонизации в развивающихся странах
Условия членства	Принятие амбициозных климатических целей, готовность к сотрудничеству и принятию ограничительных мер	Принятие амбициозных климатических целей и готовность к сотрудничеству	Принятие амбициозных климатических целей, фиксация их в национальном законодательстве
Охват	Основные эмитенты	Желательно — главные эмитенты, но могут быть все желающие	Все желающие, с ядром из основных членов «двадцатки»
Внутренняя организация	—	Три опоры: — финансирование, трансфер технологий, согласование политики; — устранение разногласий из-за различий во внутренней политике; — отраслевое сотрудничество и разработка стандартов для углеродоемких отраслей	Две группы стран: <i>A</i> и <i>B</i> . Страны группы <i>A</i> начинают снижение выбросов с 2030 г. и выходят на углеродную нейтральность к 2060—2070 гг. Страны группы <i>B</i> сокращают выбросы с 2025 г., добиваются углеродной нейтральности к 2050 г. или раньше, принимают конкретные трансформационные целевые показатели. Страны глобального Севера финансируют декарбонизацию стран юга. Чем выше амбициозность страны глобального Юга, тем больше финансирования она получает
Приоритетность ценообразования	Высокая	Низкая	Отсутствует
Инструменты для борьбы с безбилетниками	Принятие корректировок для нечленов	Будут разработаны в процессе сотрудничества по второй опоре	Не прописаны
Что обеспечивает исполнение обязательств	Необходимость реализации согласованных мер внутри, трансграничные корректировки	Необходимость исполнения обязательств для получения финансирования и технологий	Внесение климатических целей в национальное законодательство

Характеристика	Предложение немецкого председательства в «Группе семи»	Сотрудничество и реализация климатических действий через Климатический клуб	Глобальный климатический альянс за ускорение действий в области климата
Институциональная организация	–	Сопредседатели, один от развитой, другой от развивающейся страны. Постоянные и специальные рабочие группы, которые фокусируются на конкретных вопросах. Институциональные партнеры, опирающиеся на партнерские отношения, установленные «двадцаткой» и CoFM, но также распространяющиеся на академические институты и научные организации. Секретариат, набранный из представителей соответствующих международных институтов, но организационно независимый от них. Собственность стран в целом, а не отдельных департаментов в национальных администрациях, со спонсорством на высшем уровне	Секретариат. Рабочие группы для сотрудничества в конкретных отраслях. Агентство по реализации для обеспечения мониторинга, отчетности и соответствия. Комитет для содействия предоставлению финансовой помощи
Добавленная стоимость	Повышение амбиций основных эмитентов, принятие ими более жестких ограничительных мер	Регулирование различий в амбициях климатической политики в краткосрочной перспективе, одновременное стремление к выравниванию жесткости политики членов, что делает ненужными меры по борьбе с утечками в долгосрочной перспективе	При условии эффективного функционирования — увеличение финансовых потоков в декарбонизацию развивающихся стран, повышение эффективности существующих финансовых инструментов
Преимущества для развитых стран	Предотвращение утечек	Снижение риска утечек, преимущество для компаний в случае принятия новых стандартов	Фактически не прописаны
Преимущества для развивающихся стран	Получение финансирования и технологий, но только в обмен на серьезные изменения в политике декарбонизации	Получение финансирования и технологий, стандартизация делает инвестирование в их энергопереход более привлекательным	Получение финансирования для декарбонизации
Потенциальный эффект	Высокий для достижения Парижских целей, если удастся договориться с главными эмитентами; высокий для стран с развитым регулированием; неопределенный для развивающихся стран из-за обусловленности получения финансирования	Ограниченный для достижения Парижских целей и всех участников	Потенциально высокий для достижения Парижских целей и развивающихся стран, низкий для развитых

- долгосрочные своп-линии валютного хеджирования, доступные по мере необходимости для обмена валют стран глобального Юга на валюты стран глобального Севера по фиксированным ставкам амортизации;
- кредитные гарантии для защиты от потерь капитала и рисков платежей;
- климатический страховой пул для покрытия катастрофических климатических событий;
- климатический фонд для ежегодного размещения средств в фонды прямых инвестиций и венчурного капитала стран глобального Юга.

Авторы также подчеркивают, что альянс не должен выступать в качестве платформы для подписания какого-либо глобального договора. Скорее, он должен способствовать заключению странами долгосрочных двусторонних соглашений.

Управление и соблюдение условий функционирования альянса должны обеспечиваться постоянным секретариатом. Деятельность альянса также будет осуществляться по нескольким направлениям, в том числе партнерствам по ключевым секторам, агентства по реализации для обеспечения мониторинга, отчетности и соответствия. Предлагается создать специальный комитет для содействия предоставлению финансовой помощи. Доклад предполагает, что альянс должен быть немедленно инициирован основной группой членов «двадцатки», при этом членство в нем останется открытым для всех стран.

Как и в инициативе, представленной для «семерки», в альянсе важную роль будут играть секторальное сотрудничество и гармонизация стандартов для определенных отраслей, но только «в областях, где это взаимовыгодно, причем с минимальными дополнительными затратами». В основном речь идет (так же, как и в предыдущем докладе) об углеродоемких отраслях, подверженных утечкам (металлургия, цемент, удобрения, транспорт). Необходимость гармонизации обусловлена тем, что устранение различий в нормативно-правовом регулировании между странами снижает транзакционные издержки, связанные с ведением бизнеса через границы. Согласование стандартов обеспечивает «политическую определенность» для рынков, позволяя им исключить этот риск из своих расчетов затрат.

В Резюме доклада отмечается, что «структура альянса должна обеспечить сильные финансовые стимулы для стран глобального Юга и Севера для сотрудничества на взаимовыгодной основе, одновременно предотвращая утечку углерода странами-нечленами». Однако в самом тексте доклада не приводятся возможные меры воздействия на страны, не являющиеся членами альянса. Также в нем отмечается, что «существующие институты должны быть реструктурированы и укреплены, чтобы обеспечить огромные финансовые и технологические потоки, которые потребуются для ускорения действий по борьбе с изменением климата», но конкретные предложения по реформе институтов также не представлены.

Ограничения представленных конфигураций клуба

Предложение немецкого председательства в «семерке» не ушло дальше концепции. Его идеи максимально близки к теоретическим моделям клуба, которые предполагают ценообразование, его координацию и проработанные меры для ограничения проблемы безбилетника через углеродные корректировки. Такая конфигурация максимально эффективна с точки зрения достижения Парижских целей, но вряд ли реализуема на практике.

Работы экспертного сообщества, которому фактически было поручено представить более реалистичную модель, далеки от трансформационных клубов, зато пытаются

ся предложить реальные условия для вступления и достижения положительных эффектов клубного блага. С точки зрения теоретической науки ни одно из двух предложений экспертного сообщества, по сути, уже не является клубом в строгом определении, поэтому логичным было смещение акцентов и представление инициативы под брендом альянса. Обе инициативы не прописывают подробно, какими будут инструменты защиты членов альянса от действий тех, кто к нему не присоединится, слишком размыто формулируют условия членства, а также практически не останавливаются на вопросах обеспечения исполнения принятых обязательств, от которого, по идее, должны зависеть получаемые выгоды, то есть не создают желаемые клубные блага. Анализ европейских авторов можно охарактеризовать как более взвешенный. Они пытаются предложить выгоды как развитым, так и развивающимся странам. Инициатива по созданию альянса практически не касается преимуществ для развитых стран, которые при этом обязуются предоставлять значительные объемы финансирования. Доклад активно продвигает идею “net zero = net positive” для развивающихся стран, однако не демонстрирует экономические выгоды для развитых стран от предоставления таких объемов финансовых ресурсов. Кроме того, альянс в качестве гарантий реальной декарбонизации предполагает только законодательную часть процесса реализации политики. Контроль над фактической имплементацией принятых норм не предусматривается, и сложно представить его в каком-то другом виде, кроме самоотчетности членов. Это будет обострять проблему доверия к предоставляемым данным.

Также обе инициативы подчеркивают, что клуб/альянс не должен становиться альтернативой процессу, который идет в рамках РКИК ООН, не призван обеспечить принятие каких-то юридически обязывающих международных договоров для всех членов, желательно должен быть вписан в уже существующие форматы взаимодействия с созданием секретариата. Поэтому возникает вопрос о добавленной ценности, которую мог бы дать клуб. В условиях неясных механизмов комплаенса, без прописанных инструментов ограничений для нечленов основными функциями станут координация и экспертное сопровождение. Неочевидно, зачем создавать новый институт, когда другие могут выполнять эти функции.

Единственным направлением сотрудничества, которое более четко и очень схоже прописывают обе инициативы, стало сотрудничество в конкретных секторах и потенциальная разработка единых стандартов для ряда отраслей. Если членам альянса удастся согласовать такие единые стандарты, это приблизит его к созданию механизмов ограничения проблемы безбилетника со стороны неприсоединившихся. То есть, по всей видимости, готовность сближения стандартов является компромиссным пунктом для развитых и развивающихся стран.

Также оба доклада упоминают еще одну функцию альянса – просветительскую: новый институт должен закрепить представление о том, что декарбонизация и зеленый переход не являются синонимами замедления роста, а наоборот, могут обеспечить рост благосостояния и занятости при условии грамотной реализации политики.

Важно отметить, что больше всего заинтересованы в создании клуба ЕС и его члены, именно они продвигают эту идею, в то время как даже партнерам по «семерке» (Японии и США) пока не удалось продать эту идею. ЕС ужесточает климатическое регулирование, вводит новые стандарты и требования доступа на рынок, а также активно сотрудничает с развивающимися странами, в том числе предоставляя технологии и финансирование. Поэтому для него клуб будет сопряжен с наибольшими выгодами и меньшими издержками. Остальные крупные эмитенты пока не демонстрируют готовность внедрять ограничительные инструменты и предоставлять большие объемы финансирования другим странам. Индия, в свою очередь, заинтересована в привлече-

нии технологий, финансирования и развитии финансового рынка (инструментов зеленого финансирования).

Представляется, что конфигурация клуба в условиях постоянных уступок и стремления учесть интересы главных эмитентов будет становиться все более размытой, что снижает его потенциальную эффективность в достижении Парижских целей, одновременно снижаются и риски от неприсоединения или неисполнения обязательств.

Климатический клуб/альянс и интересы России

Обе конфигурации клуба/альянса отошли от изначального предложения немецкого председательства в «семерке», которое концентрировалось на введении ценообразования и механизмах борьбы с проблемой безбилетника. Инициативы значительно снижают как риски неприсоединения к клубу, так и издержки вступления. Главные преимущества в обеих инициативах для стран, которые пока не ввели ограничительные механизмы, включая ценообразование на углерод, заключаются в получении финансирования и технологий. На данный момент общая санкционная политика в отношении России делает невозможной извлечение этой выгоды от участия. Соответственно, вариант, представленный европейскими экспертами, сопряжен с большими издержками: членство требует принятия амбициозных целей и внедрения ограничительных мер в обмен на финансирование, которое получить невозможно.

Если в «двадцатке» развивающиеся страны примут как основной вариант альянса в представленной конфигурации, Россия может рассмотреть вариант вступления, так как он будет сопряжен с меньшими издержками. Если брать показатели Стратегии социально-экономического развития с низким уровнем выбросов парниковых газов (не принимать более амбициозных целей), то Россия может выбрать присоединение к группе А, принадлежность к которой означает начало сокращения выбросов с 2030 г. (что совпадает со сроками, указанными в Стратегии). Однако все равно придется принимать количественные цели с разбивкой по десятилетиям и конкретным секторам. Получить финансирование вряд ли удастся до изменения геополитической ситуации, однако имиджево вступление в альянс, инициированный развивающимися странами, может принести ряд преимуществ, так как будет означать солидарность и готовность России быть ответственным актором в сфере борьбы с изменением климата.

Главным риском для интересов России в обеих конфигурациях клуба/альянса является стремление согласовывать единые стандарты для углеродоемких отраслей, подверженных риску утечки. Металлы (сталь, алюминий), удобрения, цемент являются важными продуктами для экспорта России. Согласование стандартов для этих секторов и введение не только европейскими странами, но и другими важными партнерами (Индия, Китай, Турция) сделает обязательным соответствие требованиям вне зависимости от членства в клубе. Поэтому для России в случае неизбежности образования клуба/альянса предпочтительным был бы вариант, представленный для «Экспертной двадцатки» в Индии. Ведущие представители соответствующих отраслей могли бы принимать участие в разработке стандартов.

Список источников

Banks G.D., Fitzgerald T. (2020) A Sectoral Approach Allows an Artful Merger of Climate and Trade Policy // *Climatic Change*. Vol. 162. P. 165–173. Режим доступа: <https://doi.org/10.1007/s10584-020-02822-2>.

Buchanan J.M. (1965) An Economic Theory of Clubs // *Economica*. New Series. Vol. 32. No. 125. P. 1–14. Режим доступа: <https://doi.org/10.2307/2552442>.

Cormann M. (2022) 2022 IMF and World Bank Spring Meetings: Written Statement to the International Monetary Fund Committee. Режим доступа: <https://www.pftac.org/content/dam/imf/Spring-Annual%20Meetings/SM22/IMFCStatePub/IMFC-S-45-22-14%20-%20Stmt.%20-%20Mr.%20%20Cormann%20-%20OECD.pdf> (дата обращения: 31.01.2023).

Falkner R., Nasiritousi N., Reischl G. (2021) Climate Clubs: Politically Feasible and Desirable? // *Climate Policy*. Vol. 22. Issue 4. P. 480–487. Режим доступа: <https://doi.org/10.1080/14693062.2021.1967717>.

Group of 7 (G7) (2022) Statement on Climate Club. Elmau, 28 June. Режим доступа: <https://www.g7germany.de/resource/blob/974430/2057926/2a7cd9f10213a481924492942dd660a1/2022-06-28-g7-climate-club-data.pdf?download=1> (дата обращения: 31.01.2023).

Hovi J., Sprinz D.F., Sælen H., Underdal A. (2019) The Club Approach: A Gateway to Effective Climate Cooperation? // *British Journal of Political Science*. Vol. 49. Issue 3. P. 1071–1096. Режим доступа: <https://doi.org/10.1017/S0007123416000788>.

Konrad-Adenauer-Stiftung (2023) Global Climate Alliance for Accelerated Climate Action. Режим доступа: https://www.kas.de/documents/272317/12679622/GCA+HandBook_Web.pdf/ff05462d-2d85-c91c-4ec3-d5acb4855eba?version=1.0&t=1669195207841 (дата обращения: 31.01.2023).

Kulovesi K. (2012) Addressing Sectoral Emissions Outside the United Nations Framework Convention on Climate Change: What Roles for Multilateralism, Minilateralism and Unilateralism? // *Review of European Community & International Environmental Law*. Vol. 21. Issue 3. P. 193–203. Режим доступа: <https://doi.org/10.1111/reel.12005>.

Martin N., van den Bergh J.C. (2019) A Multi-Level Climate Club With National and Sub-National Members: Theory and Application to US States // *Environmental Research Letters*. Vol. 14. No. 12. P. 1240–1249. Режим доступа: <https://doi.org/10.1088/1748-9326/ab5045>.

Nordhaus W. (2015) Climate Clubs: Overcoming Free-Riding in International Climate Policy // *American Economic Review*. Vol. 105. No. 4. P. 1339–1370. Режим доступа: <http://dx.doi.org/10.1257/aer.15000001>.

Paroussos L., Mandel A., Fragkiadakis K., Fragkos P., Hinkel J., Vrontisi Z. (2019) Climate Clubs and the Macro-Economic Benefits of International Cooperation on Climate Policy // *Nature Climate Change*. Vol. 9. P. 542–546. Режим доступа: <https://doi.org/10.1038/s41558-019-0501-1>.

Stern N., Lankes H.P. (2022) Collaborating and Delivering on Climate Action Through a Climate Club. An Independent Report to the G7, London School of Economics and Political Science. Режим доступа: <https://www.lse.ac.uk/granthaminstitute/wp-content/uploads/2022/10/Collaborating-and-delivering-on-climate-action-through-a-Climate-Club.pdf> (дата обращения: 31.01.2023).

van den Bergh J.C.J.M., Angelsen A., Baranzini A., Botzen W.J.W., Carattini S., Drews S., Dunlop T., Galbraith E., Gsottbauer E., Howarth R.B., Padilla E., Roca J., Schmidt R.C. (2020) A Dual-Track Transition to Global Carbon Pricing // *Climate Policy*. Vol. 20. Issue 9. P. 1057–1069. Режим доступа: <https://doi.org/10.1080/14693062.2020.1797618>.

Transformation of the Climate Club Concept: From Theory to Practice (Review)¹

I. Popova

Irina Popova – Researcher at the Center for International Institutions Research, Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration; 11 Prechistenskaya naberezhnaya, Moscow, 119034, Russia; impopova@ranepa.ru

Abstract

The concept of a “climate club” has been presented by researchers as an attempt to ensure progress in the achievement of the Paris goals through the adoption of more ambitious targets and restrictive measures, including carbon pricing, by a group of countries, preferably those responsible for a larger share of global greenhouse gas emissions. Theoretical models are virtually impossible to implement in practice, so attempts have been made to develop club configurations that take into account political, economic and institutional realities. Based on this body of work, the first concepts of clubs that can be realistically implemented are presented. They differ in terms of membership conditions, levels of policy harmonization, ambitions of goals, and ways to punish free riders. Attempts to take into account the interests of countries with different levels of development and strength of climate policy, as well as willingness to introduce new restrictive measures, lead to weakening of the institutional structure and reduction of efficiency. However, some aspects of cooperation can still be developed to ensure the reduction of emissions, harmonization of standards being one of them.

Keywords: climate club, climate change, G7, G20, theory of club goods, carbon regulation, carbon pricing

Acknowledgments: the article was written on the basis of the RANEPA state assignment research programme.

For citation: Popova I. (2023) Transformation of the Climate Club Concept: From Theory to Practice (Review). *International Organisations Research Journal*, vol. 18, no 1, pp. 190–203 (in Russian). doi:10.17323/1996-7845-2023-01-08

References

- Banks G.D., Fitzgerald T. (2020) A Sectoral Approach Allows an Artful Merger of Climate and Trade Policy. *Climatic Change*, vol. 162, pp. 165–73. Available at: <https://doi.org/10.1007/s10584-020-02822-2>.
- Buchanan J.M. (1965) An Economic Theory of Clubs. *Economica. New Series*, vol. 32, no 125, pp. 1–14. Available at: <https://doi.org/10.2307/2552442>.
- Cormann M. (2022) 2022 IMF and World Bank Spring Meetings: Written Statement to the International Monetary Fund Committee. Available at: <https://www.pftac.org/content/dam/imf/Spring-Annual%20Meetings/SM22/IMFCStatePub/IMFC-S-45-22-14%20-%20Stmt.%20-%20Mr.%20%20Cormann%20-%20OECD.pdf> (accessed 31 January 2023).
- Falkner R., Nasiritousi N., Reischl G. (2021) Climate Clubs: Politically Feasible and Desirable? *Climate Policy*, vol. 22, issue 4, pp. 480–7. Available at: <https://doi.org/10.1080/14693062.2021.1967717>.
- Group of 7 (G7) (2022) Statement on Climate Club. Elmau, 28 June. Available at: <https://www.g7germany.de/resource/blob/974430/2057926/2a7cd9f10213a481924492942dd660a1/2022-06-28-g7-climate-club-data.pdf?download=1> (accessed 31 January 2023).

¹ This review was submitted 31.01.2023.

- Hovi J., Sprinz D.F., Sælen H., Underdal A. (2019) The Club Approach: A Gateway to Effective Climate Co-operation? *British Journal of Political Science*, vol. 49, issue 3, pp. 1071–96. Available at: <https://doi.org/10.1017/S0007123416000788>.
- Konrad-Adenauer-Stiftung (2023) Global Climate Alliance for Accelerated Climate Action. Available at: https://www.kas.de/documents/272317/12679622/GCA+HandBook_Web.pdf/ff05462d-2d85-c91c-4ec3-d5acb4855eba?version=1.0&t=1669195207841 (accessed 31 January 2023).
- Kulovesi K. (2012) Addressing Sectoral Emissions Outside the United Nations Framework Convention on Climate Change: What Roles for Multilateralism, Minilateralism and Unilateralism? *Review of European Community & International Environmental Law*, vol. 21, issue 3, pp. 193–203. Available at: <https://doi.org/10.1111/reel.12005>.
- Martin N., van den Bergh J.C. (2019) A Multi-Level Climate Club With National and Sub-National Members: Theory and Application to US States. *Environmental Research Letters*, vol. 14, no 12, pp. 1240–9. Available at: <https://doi.org/10.1088/1748-9326/ab5045>.
- Nordhaus W. (2015) Climate Clubs: Overcoming Free-Riding in International Climate Policy. *American Economic Review*, vol. 105, no 4, pp. 1339–70. Available at: <http://dx.doi.org/10.1257/aer.15000001>.
- Paroussos L., Mandel A., Fragkiadakis K., Fragkos P., Hinkel J., Vrontisi Z. (2019) Climate Clubs and the Macro-Economic Benefits of International Cooperation on Climate Policy. *Nature Climate Change*, vol. 9, pp. 542–6. Available at: <https://doi.org/10.1038/s41558-019-0501-1>.
- Stern N., Lankes H.P. (2022) Collaborating and Delivering on Climate Action Through a Climate Club. An Independent Report to the G7, London School of Economics and Political Science. Available at: <https://www.lse.ac.uk/granthaminstitute/wp-content/uploads/2022/10/Collaborating-and-delivering-on-climate-action-through-a-Climite-Club.pdf> (accessed 31 January 2023).
- van den Bergh J.C.J.M., Angelsen A., Baranzini A., Botzen W.J.W., Carattini S., Drews S., Dunlop T., Galbraith E., Gsottbauer E., Howarth R.B., Padilla E., Roca J., Schmidt R.C. (2020) A Dual-Track Transition to Global Carbon Pricing. *Climate Policy*, vol. 20, issue 9, pp. 1057–69. Available at: <https://doi.org/10.1080/14693062.2020.1797618>.