

Информальные структуры и диалоговые форматы в международном климатическом управлении¹

Е.А. Близнецкая

Близнецкая Екатерина Александровна – преподаватель кафедры международных комплексных проблем природопользования и экологии МГИМО МИД России; Россия, 119454, Москва, проспект Вернадского, д. 76; ekate.bliznetskaya@gmail.com

Аннотация

В последнее десятилетие отмечается резкий рост количества международных структур, создающихся в качестве вспомогательных площадок для многостороннего политического диалога по вопросам изменения климата за пределами формальных конференций Рамочной конвенции ООН об изменении климата (РКИК ООН). Такими структурами выступают, например, Форум крупнейших экономик (МЕФ), Петербургский климатический диалог, Министерская встреча по чистой энергии и множество разнообразных партнерств. В научной литературе нет устоявшегося определения для таких форматов сотрудничества и понимания их места в контексте всей системы международного климатического управления. Эта система включает и традиционные межгосударственные механизмы сотрудничества, олицетворяемые РКИК ООН, негосударственные инициативы, международные институты климатического финансирования, форматы, обеспечивающие постоянный диалог государств, представителей бизнеса, академических кругов и НКО по вопросам климатической политики. Таким образом, цель исследования заключалась в уточнении сущности информального управления, типологизации и оценке общего направления динамики развития информальных структур в контексте международного климатического управления, чтобы лучше понимать процессы его формирования и осуществления. Была составлена база информальных структур, созданных в период с 2001 по 2022 г., и выявлены три их типа: политические форумы, гибридные партнерства и переговорные блоки внутри РКИК ООН. Исследование показало, что увеличение количества политических форумов и гибридных партнерств происходит на фоне стабилизации или даже снижения переговорных блоков внутри РКИК ООН. В усложняющейся системе международного климатического управления роль информальных структур становится все более значимой по мере накопления и обмена знаниями и опытом между государствами по вопросам осуществления Парижского соглашения.

Ключевые слова: глобальное управление, неформальное управление, климатические переговоры, РКИК ООН, партнерства

Благодарности: исследование выполнено при финансовой поддержке РФФИ, научный проект № 21-514-12001.

Для цитирования: Близнецкая Е.А. Информальные структуры и диалоговые форматы в международном климатическом управлении // Вестник международных организаций. 2023. Т. 18. № 2. С. 82–105 (на русском и английском языках). doi:10.17323/1996-7845-2023-02-05

¹ Статья поступила в редакцию 27.02.2023.

Введение

Пандемия COVID-19 подогрела внимание исследователей к процессу деглобализации, который затрагивает не только международные экономические отношения, но и функционирование всех международных структур, будь то межправительственные организации, конвенции или диалоговые форматы. С одной стороны, мы являемся свидетелями очередного кризиса многосторонней дипломатии, которая безуспешно пытается преодолеть стратегическое несовпадение представлений государств о том, как можно и нужно решать фундаментальные проблемы, угрожающие человеческому благополучию и самому существованию жизни. Касается ли это доступа к вакцинам или взаимной поддержки в осуществлении декарбонизации национальных экономик, любые задачи, требующие коллективных действий в рамках официальных многосторонних форматов, становятся трудновыполнимыми. С другой стороны, любому, кто знаком со спецификой многосторонней дипломатии, понятно, что такие форматы сотрудничества, как Рамочная конвенция ООН об изменении климата (РКИК ООН), созданы не для того, чтобы достичь общей цели быстро, а для того, чтобы достичь ее вместе, в соответствии с принципами Устава ООН. Конечно, о категоричном отказе государств от многостороннего сотрудничества в решении проблемы изменения климата говорить не приходится. Тогда что мешает сократить разрыв между уже согласованными целями коллективных действий и практическими усилиями по смягчению изменения климата и адаптации, и могут ли механизмы глобального сотрудничества помочь этот разрыв сократить взаимоприемлемыми способами?

В большом массиве научных работ можно найти разные ответы на этот вопрос. Одни авторы считают, что в международной политике необходимо перейти от подхода установления целевых показателей выбросов парниковых газов в масштабах всей экономики к отраслевому подходу, потому что на «национальном уровне климатическая политика, по существу, является частью энергетической, транспортной, сельскохозяйственной и другой политики» [Oberгassel et al., 2022, p. 1]. Другие полагают, что проблема состоит в невыполнении самими государствами своих обязательств и слабой мотивации делового сообщества действовать в соответствии с посланными политическими сигналами [Kinley et al., 2021]. Из числа авторов, считающих основной проблемой РКИК невыполнение ее Сторонами обязательств, немало тех, кто полагает, что решением будет уход от многосторонности к минилатерализму в виде создания климатического клуба или клубов (объединений государств с ограниченным членством — от диалоговых площадок до структур), которые бы согласованно реализовывали разной степени жесткости климатическую политику [Falkner, Nasiritousi, Reischl, 2022; Gampfer, 2016; Nordhaus, 2020].

В этом контексте правильно разделять эффективность климатического управления в деле согласования общих обязательств в виде международных норм и в деле осуществления/соблюдения договоренностей. После принятия «универсального» Парижского соглашения на первый план вышло осуществление договоренностей в виде регулярно обновляемых определяемых на национальном уровне вкладов, предоставления «климатических финансов»². Обозначив подход «снизу вверх» для государств, Парижское соглашение также признало важность усилий негосударственных акторов в достижении его целей. Широкие формулировки статей Парижского соглашения дают большую свободу государствам в выборе партнеров для коллективных действий и веде-

² Климатическое финансирование — оказание финансовой помощи развивающимся странам, отвечающее критериям РКИК ООН.

ния согласованной климатической политики. Таким образом, мультилатерализм с его опорой на принципы Устава ООН и минилатерализм клубного типа уже не являются столь взаимоисключающими понятиями.

С момента вступления в силу Парижского соглашения прошло уже более пяти лет. Завершен период интенсивных переговоров по разработке Правил его выполнения³, преодолена очередная выход США из международного климатического сотрудничества, закончилась пандемия COVID-19, ставшая серьезным вызовом для многосторонней дипломатии, и начался очередной виток гибридной холодной войны. Произошло достаточно событий для оценки изменений в организационной основе международного климатического управления и ответа на вопрос, есть ли тенденция к предпочтению государствами минилатеральных форматов сотрудничества в свете кризиса многосторонности.

Несколько предпосылок свидетельствуют о меняющейся конфигурации международного климатического управления. Климатическая повестка чрезвычайно расширилась и давно отделилась от общего экологического фрейма. Все чаще государства и негосударственные акторы переходят от заявлений к реализации климатических стратегий. Сегодня уже невозможно представить себе такое международное учреждение, которое могло бы охватывать все вопросы климатической повестки и координировать действия всех значимых игроков. Климатическая проблематика давно стала областью соперничества государств за политическое и технологическое лидерство, и это, разумеется, не может не сказываться на институциональной основе международного климатического управления.

Международное климатическое управление динамично развивается в сторону все большего усложнения. Все более сложным становится процесс РКИК, механизмы осуществления климатических соглашений, включающие все многообразие инструментов, имеющихся в распоряжении у международных институтов развития, корпоративные механизмы саморегулирования. Действительно, за тридцать лет, прошедших с момента подписания РКИК ООН, сформировалась многосторонняя и многоуровневая система сотрудничества, направленная на решение проблемы изменения климата. Она включает и традиционные межгосударственные механизмы сотрудничества, олицетворяемые РКИК ООН, Киотским протоколом и Парижским соглашением, инструменты осуществления этих договоров, форматы, обеспечивающие постоянный диалог государств. Создана научно-методическая основа, обеспечивающая климатическое сотрудничество сведениями о том, что происходит с климатом, как происходящие изменения климата влияют на экономику и природу и, самое главное, научно обоснованными целями по смягчению антропогенной нагрузки на климат.

В международном климатическом управлении в последние годы отмечается рост количества международных структур, создающихся в качестве площадок для многостороннего диалога по вопросам изменения климата вне рамок международных юридически обязательных механизмов Рамочной конвенции ООН об изменении климата (РКИК ООН) и ООН. Часть таких площадок имеет межгосударственный характер, другие объединяют, помимо государств, разнородных акторов – от бизнеса до НКО. В литературе, посвященной международному климатическому управлению, этот факт дает много пищи для размышлений [Michonski, Levi, 2010; Michaelowa; Michaelowa,

³ Правилами выполнения Парижского соглашения неофициально называют пакет решений, принятых на Конференции сторон с 2018 по 2022 г. по уточнению значения формулировок Парижского соглашения, касающихся ОНУВ, механизмов обеспечения прозрачности, механизма подведения итогов, операционализации положений ст. 6, касающихся добровольных механизмов сотрудничества.

Bagchi, 2017]. Существует несколько работ с базами данных об неформальных структурах в международном управлении [Vabulas, Snidal, 2021; Roger, Rowan, 2022], о транснациональных климатических инициативах [Fenhann et al., 2018], однако пониманию их роли в международном климатическом управлении препятствует разная концептуализация неформальных структур. Авторы используют разные критерии отнесения организаций к неформальным, по-разному аргументируют их отличие от формальных МПО. В работе Роджера и Роуна [Roger, Rowan, 2022] наглядно показано, как в зависимости от исследовательских задач может меняться понимание неформальных структур. Также общим недостатком теории неформальных структур является отсутствие их классификации по признаку участвующих в них субъектов, тогда как это очень важная характеристика неформального управления.

Неформальные и/или неформальные структуры?

Сдвиг парадигмы изучения международных отношений от публичной дипломатии государств в сторону транснациональных отношений на рубеже 1970–1980-х годов довольно быстро дополнился многочисленными исследованиями о повышении значения «мягкого права» [Abbott, Snidal, 2000; Велижанина, 2007], «мягких организаций» [Klabbers, 2001] и возникновении «неформальных межправительственных организаций» [Vabulas, Snidal, 2013], неформальных методов управления внутри формальных МПО [Stone, 2013]. Дальнейшее развитие «клубных» форматов сотрудничества в виде G7, G20, БРИКС нашло отражение в работах об *«информализме»* в международных отношениях [Slaughter, 2021; Купер, 2017]. В российской литературе также идет осмысление повышения значимости «неформальных институтов высшего уровня» [Ларионова, 2018], «межправительственных неформальных объединений» [Карандашов, 2022], однако работ по концептуализации неформальных учреждений все еще недостаточно. С точки зрения понимания роли и функций таких учреждений, последствий для мировой политики и международного права их кратного увеличения, возможно, продуктивнее изучать неформальные учреждения в конкретных областях политики. Это позволит учитывать контекст, связи с формальными МПО и идущими в них переговорными процессами, что может помочь в определении закономерностей создания и функционирования неформальных учреждений.

Введение термина *«информальный»* продиктовано необходимостью использовать общее слово для обозначения все более распространенной практики создания международных структур, отличных от классических международных организаций с разной степенью институционализации и разнородным, гибридным членством. В англоязычной литературе, посвященной международной политике, термин “informal” тесно связан с понятием “governance” (управление). Понятие «управление» используется для обозначения процессов формирования или реализации политики, в которых участвуют как государства, так и негосударственные субъекты, приводящих к принятию юридически необязательных соглашений и других видов источников «мягкого права» или направленных на координацию действий ряда различных участников. Управление в данном смысле имеет место на разных уровнях — глобальном, надгосударственном, государственном, субнациональном, местном — везде, где в политике взаимодействуют разнородные участники. И это управление по определению может быть либо неформальным (вне рамок законодательно установленных официальных процедур), либо предоставлять государственным органам, государству и межгосударственным организациям статус «участника» управления. В одних случаях участие в управлении различ-

ных субъектов регламентируется официальными нормами и процедурами, в некоторых случаях это участие никак не регламентируется, в других — законодательно запрещается. Все варианты участия обусловлены либо практической необходимостью, либо политическими соображениями.

В международном климатическом управлении также встречаются все варианты участия субъектов. В Конференции Сторон РКИК могут участвовать не только государства, но и неправительственные организации, бизнес-ассоциации и различные коалиции негосударственных субъектов, аккредитованные в качестве наблюдателей, и наравне с государственными делегациями могут вносить вклад в работу над документами и решениями, однако в голосовании по этим документам они участвовать не могут, потому что в противном случае это нарушало бы основополагающую доктрину международного права. В Парижском соглашении признается вклад в достижение его целей негосударственными субъектами, но не регламентируется, как именно они могут вносить свой вклад. Есть несколько критических соображений о том, почему распространенный в англоязычной литературе термин «неформальное» (informal) управление неадекватен отражаемым им институциональным практикам.

Во-первых, «неформальный» в значении «неофициальный» неприменим к международным структурам, о которых идет речь. Так, Министерское совещание по чистой энергии (Clean Energy Ministerial (CEM)) не основано на международном договоре, не имеет правил процедуры и не принимает юридически обязательных международных норм, при этом в ежегодных собраниях участвуют официальные представители государств на уровне министров, есть членство, секретариат, внутренняя документация, органы управления и бюджет. CEM, реализуя подход «снизу вверх», функционирует через Инициативы своих членов и Кампании. Для учреждения Инициативы необходимо, чтобы она соответствовала определенным критериям и к ней присоединилось не менее трех государств — членов CEM. Участие бизнеса в Инициативах активно приветствуется и поддерживается. Коалиция «Климат и чистый воздух», так же, как CEM, не разрабатывает норм международного права, однако ежегодная министерская встреча Коалиции определяет стратегию и мониторит выполнение инициатив и программ по сокращению выбросов короткоживущих загрязняющих веществ в атмосферу, имеет ряд органов, включая Ежегодное собрание и Совет, в который входят не только представители государств, но и не голосующие представители негосударственных партнеров. Большинство исследуемых международных структур «формально» организованы и осуществляют свою деятельность формальным способом.

Во-вторых, в русском языке понятие «неформальное управление» предполагает некие непубличные практики взаимодействия субъектов, которые происходят «за закрытыми дверями» в официальных организациях и процессах. Напротив, изучаемые международные структуры осуществляют свою деятельность публично, имеют сайты, представлены в социальных сетях и нередко организуют свои мероприятия на «полях» Конференций Сторон РКИК и ООН.

Во-третьих, в практическом смысле дихотомия «формальное управление — неформальное управление» в международной политике выглядит ложной в силу повсеместности формально-неформальных взаимодействий и невозможности их разделения. Деятельность партнерств и сетей, объединяющих государства, бизнес и международные организации, может дополнять деятельность «официальных» МПО. Договоренности государств, достигнутые в рамках «неформального» Форума крупнейших экономик или Петербургского диалога, могут воплощаться в «формальных» Решениях КС РКИК. Генеральный секретарь ООН может инициировать проведение «саммита климатических действий» с широким участием всех заинтересованных негосударственных

субъектов. Поэтому в аналитических целях и для более полного понимания политических процессов в климатической повестке все же необходимо иметь приблизительный набор критериев, которые позволят сфокусироваться на неформальных взаимодействиях.

Учитывая все сказанное выше, имеет смысл ввести в обиход термин «*информальное управление*» применительно ко всем нерегулируемым международным правом механизмам взаимодействий государств и негосударственных субъектов, а международные структуры, которые обеспечивают это взаимодействие вне официальных процедур юридически обязательных договоров, назвать «*информальными*». Это значение как нельзя лучше отражает суть министерских встреч, форумов, сетей и партнерств, членский состав которых хорошо описывается понятием «коалиция желающих». В английском языке подходящим термином будет “quasi-formal”.

Методология исследования

Для лучшего понимания происходящих изменений в организационной основе сотрудничества по осуществлению климатических соглашений в исследовании последовательно решается ряд задач: уточняется охват международного климатического управления, чтобы установить всех значимых субъектов; определяется положение неформальных структур в международном климатическом управлении; производится типологизация этих структур, чтобы выделить характерные черты неформальных структур; проводится исследование количества международных неформальных структур, созданных в разные периоды климатического сотрудничества.

Для каждой из этих задач был использован свой метод исследования. Анализ литературы позволил уточнить состав субъектов международного климатического управления. Определение положения неформальных международных структур и их типология производилась с помощью составления базы данных и консультаций с опытными участниками Конференций Сторон РКИК ООН. Изменение количества действующих неформальных структур проводилось на основе сведений, включенных в базу данных. Таким образом, статья последовательно раскрывает ход решения указанных задач.

Все неформальные структуры были разделены на три типа: политические форумы, гибридные партнерства и неформальные механизмы внутри РКИК. Эта типология основывается на предложенной Вестервинтером и соавторами [Westerwinter, Abbott, Biersteker, 2021] формах формального взаимодействия государств вне формальных организаций (табл. 1). Одни неформальные структуры могут быть созданы как независимые объединения, другие создаются «внутри» РКИК, третьи – «вокруг» РКИК и связаны с деятельностью транснациональных сетей, эпистемиологических сообществ, транснациональных частно-государственных партнерств.

Для того чтобы выяснить, является ли предложенная типология точной, была составлена база данных неформальных структур и диалоговых форматов, участвующих в международном климатическом управлении. Типологизация неформальных структур производилась в соответствии со следующими критериями:

- а) имеют государства в качестве членов или партнеров;
- б) основной целью является решение задач, поставленных в Парижском соглашении: декарбонизации и адаптации к изменению климата;
- в) структуры не основаны на международном договоре или ином документе, имеющем юридически обязательную силу;
- г) предполагают участие негосударственных субъектов;

д) представляют собой организованные группы для продвижения общих интересов в переговорном процессе в рамках официальных международных организаций или конвенций;

е) являются публичными, то есть открыто осуществляют коммуникацию с заинтересованными сторонами и прессой, делают публичные заявления;

ё) являются многосторонними структурами, то есть созданы для диалога более чем трех государств, более чем одной официальной межправительственной организации, более чем одной НКО или компании (альянса и т.п.).

Для сбора сведений использовался контент-анализ архива публикаций специализированного ресурса <https://enb.iisd.org/>. К архиву применялись фильтры, которые позволили найти сообщения, касающиеся международных климатических событий в интересующие годы. Первоначальная база состояла из хронологически составленного перечня встреч различных неформальных структур. Для поиска сведений об активности в интересующие периоды переговорных блоков в рамках РКИК использовался контент-анализ итоговых отчетов Бюллетеня экологических переговоров с Конференций Сторон РКИК ООН [IPSD, 2021]. Затем из перечня исключались структуры, которые не отвечают заданным критериям. Для получения количественных данных об изменении количества действующих неформальных структур учитывались даты их учреждения.

В базе данных *политические форумы* были закодированы как межправительственные структуры (interstate entities (IE)), *неформальные методы управления внутри РКИК* как неофициальные группы РКИК (UNFCCC groupings), гибридные партнерства остались неизменными (hybrid partnership (HP)). Материалами исследования также являлись сайты анализируемых организаций, партнерств, инициатив.

Используемая методология исследования не позволяет установить конкретные результаты деятельности неформальных структур, так как это требует формирования исходного перечня их функций. Пока этот перечень существует в матрице «известное/неизвестное», и в заключительном разделе данной статьи приведен ряд функций неформального управления, о которых известно, и тех, о которых пока нельзя сказать с уверенностью.

Международное климатическое управление: охват субъектов

Представление о международном управлении как многостороннем, полицентричном и многоуровневом процессе восходит еще к работам Роберта Кеохейна и Джозефа Ная о транснациональных отношениях [Nye, Keohane, 1971]. Ассельт и Зелли в своей работе [2014, р. 141–143] составными элементами пространства международного климатического управления назвали: международные организации (Всемирный банк, международные экологические конвенции), политические форумы высокого уровня по типу клубов («Большая семерка», «Большая двадцатка», Форум крупнейших экономик), неформальные диалоговые форматы (Картахенский диалог⁴), многосторонние частно-государственные партнерства (Глобальная инициатива по метану, Форум лидеров секвестрации углерода), регулируемые и добровольные рынки (Европейская система торговли выбросами, добровольные рынки офсетов по стандартам VCS⁵), инициативы

⁴ Неформальная переговорная площадка, созданная в преддверии Конференции Сторон РКИК ООН в Канкуне в 2010 г.

⁵ VCS (Voluntary Carbon Standard) – Добровольный стандарт для климатических проектов.

для корпоративного саморегулирования (CDP⁶, SBTi⁷) и, наконец, субнациональные инициативы (C40 Cities).

Дорш и Флаксланд [Dorsch, Flachsland, 2017, p. 45–46], используя подход полицентрического управления, формами коллективного действия называли *международную многосторонность*, олицетворяемую РКИК ООН, *двусторонние и минилатеральные соглашения* в виде американо-китайских климатических соглашений и «Большой семерки», субнациональные субъекты, самоорганизующиеся в транснациональные сети, например ICLEI⁸. Национальные государства и их правительства, по мнению авторов, также являются собой форму коллективного действия, не только участвуя в многосторонних и «минилатеральных» форумах, но и «поддерживая растущее число негосударственных инициатив бизнеса, групп гражданского общества или отдельных лиц» [Ibid., p. 46].

Подобные перечни участников международного климатического управления можно найти в большом количестве статей. Если с классическими межправительственными форматами, такими как международные организации и конвенции, различий нет, то по другим участникам есть. Так, Форум лидеров по секвестрации углерода относят то к частно-государственному партнерству [Betsill, 2015], то к международным «неформальным» организациям [Vabulas, Snidal, 2021]. Другие авторы рассматривают подобные структуры как практику [Cooper, Pouliot, 2015] или предпочитают называть их клубами [Falkner, 2016], политическими диалоговыми форумами [Mourier, 2020]. Таким образом, существующее в научной литературе понимание международного климатического управления, сочетающего представление о нем как о многоуровневом и полицентричном, недостаточно развито, чтобы служить основой для количественных исследований.

Если отвлечься от разногласия терминов, можно сделать следующий вывод: среди исследователей сложился консенсус о том, что международное климатическое управление осуществляется разнородными субъектами на разных уровнях, однако РКИК ООН остается наиболее авторитетным международным форумом, а государства играют ключевую роль в развитии климатического сотрудничества. Следует уточнить состав субъектов международного климатического управления, чтобы определить в нем место неформальных структур.

Первое уточнение касается традиционных межправительственных субъектов — организаций и конвенций. Из этой общей категории необходимо выделить и сделать самостоятельными субъектами РКИК ООН и международные институты развития в лице Группы Всемирного банка. РКИК ООН и Группа Всемирного банка осуществляют критически значимые функции в международном климатическом управлении, связанные с предоставлением многостороннего климатического финансирования. Второе уточнение касается неформальных структур — их места в системе и значения для климатического управления. Вместо того чтобы считать их одним из субъектов управления, есть основания рассматривать их в качестве инструментов, соединяющих разнородных участников. Подход предполагает учет всех инициатив, механизмов, форумов, остающихся посередине — между отдельно взятыми государствами, городами, компаниями и сообществами, и той высшей политической площадкой, которую сегодня олицетворяет Конференция Сторон РКИК ООН.

⁶ CDP (Carbon Disclosure Project) — международный рейтинг компаний по раскрытию данных о выбросах парниковых газов.

⁷ SBTi (Science Based Targets initiative) — инициатива по достижению целей, основанных на науке.

⁸ ICLEI (Local Governments for Sustainability) — глобальная сеть, объединяющая более 2500 местных и региональных органов власти, приверженных устойчивому городскому развитию.

Международное климатическое управление можно представить в виде треугольника, где каждой из его сторон являются форматы международного климатического управления: межгосударственный процесс РКИК ООН, негосударственные инициативы и международные институты развития. И так же, как в геометрии, «стороны» нашего треугольника соединяются друг с другом, образуя внутреннее пространство международного климатического управления.

Процесс РКИК

Организационная структура многосторонних климатических переговоров за тридцать лет значительно усложнились, а сам процесс стал громоздким. Климатическая конференция, по сути, не одна конференция, а несколько: собственно Конференция Сторон РКИК (КС); Конференция Сторон, действующая в качестве Совещания Сторон Киотского протокола; и Конференция Сторон, действующая в качестве Совещания Сторон Парижского соглашения. Каждая из конференций является руководящим органом для различных органов, ими созданных. В 2022 г. их было порядка 15. По своей повестке работают два вспомогательных органа РКИК: Вспомогательный орган по научным и техническим консультациям и Вспомогательный орган по осуществлению.

В дополнение к официальным переговорам организуются неофициальные консультации. Отчасти такова внутренняя логика развития многосторонней климатической дипломатии, связанная с количественным расширением участников конференций РКИК ООН и качественными изменениями в климатической политике и государств, и негосударственных акторов. Однако к усложнению структуры переговорного процесса приводят и «слабые» договоренности, когда Стороны соглашения вместо формирования конкретных обязательств или выполнения мер создают все новые бюрократические процессы.

Места проведения ежегодных конференций РКИК ООН разделяются на «синюю» зону, где ведутся межправительственные переговоры, и «зеленую» зону, где проводят свои мероприятия специализированные учреждения ООН, бизнес-сообщество, молодежь, гражданское общество и общество коренных народов, академические круги, художники и индустрия моды [COP27 Presidency, 2022]. Так, в преддверии Конференции Сторон в Глазго была запущена «Гонка к нулю» (Race to Zero) – «глобальная кампания, которая призвана обеспечить поддержку со стороны предприятий, городов, регионов и инвесторов здоровому, устойчивому восстановлению с нулевыми выбросом углерода» [UNFCCC, n.d.].

Негосударственные инициативы

Сегодня активно создаются разнообразные транснациональные инициативы, вовлекающие в решение глобальной проблемы изменения климата бизнес, некоммерческие организации, субнациональные правительства. Некоммерческие организации были первыми создателями транснациональных климатических инициатив, направленных на распространение информации о проблеме (WWF, Greenpeace), мониторинг выполнения крупными корпорациями и государствами своих обещаний (Climate Group, Climate Action Tracker), вовлечения различных групп – от молодежи до коренных народов – в климатическую политику (Citizens' Climate Lobby, Fridays for Future).

Инициативы субнациональных субъектов (регионов, провинций, городов, общин), такие как C40 Cities, Climate Alliance, способны оказать большое влияние на

актуализацию климатической повестки на местном уровне, даже в отсутствие у национального правительства четкой климатической стратегии.

Среди известных примеров инициатив бизнеса можно назвать CDP, Climate Action 100+, SBTi, Группу институциональных инвесторов по изменению климата (IGCC). Часто они представляют собой «организации организаций», и сегодня эти инициативы становятся сетями опыта, знаний и практики по вопросам, касающимся выполнения Парижского соглашения. Их роль в международном климатическом управлении двоякая. С одной стороны, они агрегируют и лоббируют отраслевые интересы бизнеса, с другой стороны – способствуют созданию систем саморегулирования при выполнении компаниями добровольных обязательств по Парижскому соглашению. Так, за прошедшие двадцать лет сформировалась система международных корпоративных стандартов нефинансовой отчетности, касающихся выбросов парниковых газов и управления ими, климатических рисков, стандартов для климатических проектов, руководств по целям корпоративных климатических стратегий и даже бенчмарков для климатической политики компаний. С тех пор как государства отказались от согласования юридически обязательных целей по сокращению выбросов и перешли на «гибкую систему “обещаний и контроля”», сочетающую добровольные обязательства как государственных, так и частных субъектов, а также отчетность и правила прозрачности для государств» [Aukut, Morena, Foyer, 2023, p. 20], такие инициативы бизнеса стали неотъемлемой частью международного климатического управления.

Международные институты климатического финансирования

Принцип «общей, но дифференцированной ответственности» является базовым для международного экологического сотрудничества и закреплен в Декларации Рио-де-Жанейро об окружающей среде и развитии 1992 г. Инкорпорирован этот принцип и в РКИК ООН. Так, в соответствии со ст. 4 Стороны конвенции разделены на три категории. Страны Приложения I – развитые страны и страны с переходной экономикой – обязуются ограничивать свои антропогенные выбросы. Страны Приложения II – только развитые страны – дополнительно к усилиям по ограничению выбросов должны оказывать помощь развивающимся странам в выполнении ими своих обязательств по Конвенции, передавать технологии и финансово поддерживать усилия по адаптации к изменению климата. Развивающиеся страны, то есть страны, не входящие ни в одно из Приложений, в явном виде не имеют обязательств по ограничению выбросов и оказанию финансовой помощи. Парижское соглашение подтвердило финансовые обязательства развитых стран, а также поощрило добровольные взносы государств, не являющихся развитыми.

Когда говорят о международных институтах развития, имеют в виду именно многосторонние каналы помощи: фонды, созданные в рамках РКИК ООН, Глобальный экологический фонд, Программу ООН по развитию (UNDP) и другие агентства системы ООН, осуществляющие проекты на местах. Однако климатические финансы климатическим финансам рознь. Помощь, передаваемая в рамках фондов РКИК или ПРООН, – это помощь в виде грантов, тогда как финансирование проектов на цели борьбы с изменением климата, получаемое от Всемирного банка, – это кредит. Финансирование деятельности по борьбе с изменением климата в 2022 финансовом году составило 36% от общего объема финансирования развивающихся стран Группой Всемирного банка (почти 32 млрд долл.) [World Bank Group, 2022]. Для сравнения, Зеленый климатический фонд мобилизовал за все годы (с 2013) своей работы 11 млрд долл. [GCF, n.d.].

Климатическое финансирование, предоставляемое международными институтами развития, — это очень важная часть любых межправительственных договоренностей, в некоторых случаях даже определяющая. Кроме того, международные институты развития имеют огромный потенциал влияния на политику государств, продвигая приоритеты и подходы к осуществлению декарбонизации на национальном уровне.

Платформы научно-политического взаимодействия

РКИК в научном и методологическом плане опирается на работу Межправительственной группы экспертов по изменению климата (МГЭИК). Оценочные доклады о глобальном изменении климата, которые МГЭИК готовит каждые 5–6 лет, оказывают существенное влияние на продвижение переговорного процесса в рамках РКИК. Так, методические руководства МГЭИК по учету выбросов и поглощений парниковых газов, предназначенные для государственной инвентаризации выбросов, в части коэффициентов выбросов парниковых газов от разных видов топлива используются и для расчета углеродного следа компаний и их продукции.

Схожие функции с МГЭИК выполняет Вспомогательный орган РКИК по научным и технологическим консультациям. Если смотреть на научно-политическое взаимодействие шире, то к этой категории участников можно отнести Международное энергетическое агентство и Международное агентство по возобновляемой энергии (IRENA).

Совокупно указанные субъекты международного климатического управления: формируют международные правовые нормы для сотрудничества государств в области климата и поддерживают постоянный диалог государств и ключевых негосударственных акторов (процесс РКИК ООН); распространяют информацию о проблеме, осуществляют мониторинг выполнения крупными корпорациями и государствами своих публичных заявлений, вовлекают разные социальные группы в климатическую политику, агрегируют и лоббируют отраслевые интересы бизнеса, способствуют созданию систем корпоративного саморегулирования (негосударственные инициативы); обеспечивают финансирование деятельности по борьбе с изменением климата, разрабатывают методическую основу для климатических стратегий (*международные институты развития, платформы научно-политического взаимодействия*). Этот перечень деятельности далеко не полный, тем не менее он показывает, что для достижения результатов коллективных действий требуется высокий уровень доверия между разными субъектами, а следовательно, множество механизмов, его формирующих и поддерживающих.

Информальные международные структуры в треугольнике международного климатического управления

Все информальные структуры различаются по степени формализации, но, как правило, у них нет учреждающего устава или иного международного договора, системы официальной документации. Тем не менее они регулярно организуют встречи, участники которых обсуждают актуальные вопросы климатической повестки дня (табл. 1).

Таблица 1. База неформальных структур

Название	Тип	Год учреждения
Climate and Clean Air Coalition (CCAC)	HP	2012
Major Economies Forum on Energy and Climate (MEF)	IIE	2009
Clean Energy Ministerial (CEM)	HP	2009
The Global Methane Initiative (GMI)	IIE	2004
The Petersberg Climate Dialogue	IIE	2010
Vienna Energy Forum (VEF)	IIE	2008
Mission Innovation (MI)	IIE	2015
UN Climate Summit	IIE	2014
Adaptation Action Coalition	IIE	2021
Global Methane Pledge	IIE	2021
Ministerial on climate action (MOCA)	IIE	2017
Agriculture Innovation Mission for Climate	IIE	2021
EU	UNFCCC	2014–2015
Группа 77 + Китай	UNFCCC	2014–2015
LMDCs	UNFCCC	2014–2015
AOSIS	UNFCCC	2014–2015
AILAC	UNFCCC	2014–2015
ARAB GROUP	UNFCCC	2014–2015
LDCs	UNFCCC	2014–2015
Environmental Integrity Group (EIG)	UNFCCC	2014–2015
ALBA	UNFCCC	2014–2015
BASIC	UNFCCC	2014–2015
African Group	UNFCCC	2014–2015
CARICOM	UNFCCC	2014–2015
Pre-COPs (2009)	UNFCCC	2014–2015
Картахенский диалог (дата создания 2010)	UNFCCC	2014–2015
Sustainable Energy for All	HP	2011
We mean business coalition	HP	2014
The Science Based Targets initiative (SBTi)	HP	2015
Global Alliance for Climate-Smart Agriculture	HP	2014
The Partnership for Action on Green Economy	HP	2013
The Carbon Pricing Leadership Coalition	HP	2015
Carbon Sequestration Leadership Forum	HP	2003

Название	Тип	Год учреждения
C40 Cities	НР	2005
Institutional Investors Group for Climate Change	НР	2012
The Gold Standard	НР без государств-участников	2003
Climate Action 100+	НР без государств-участников	2017
One Planet Summit	НР	2017
The Glasgow Financial Alliance for Net Zero	НР	2021
P4G	НР	2017
The Net Zero Asset Managers initiative	НР без государств-участников	2020
The Energy Storage Partnership	НР	2019
G7 Climate Club	ПЕ	2022
Inclusive Forum on Carbon Mitigation Approaches	ПЕ	2022
The Transport Decarbonisation Alliance (TDA)	НР	2017

Источник: Составлено автором.

К типу неформальных *политических форумов* отнесены структуры, объединяющие в основном государства и собирающиеся с целью обсуждения политических вопросов климатического сотрудничества. К типу *гибридных партнерств* относится большое количество неформальных структур, направленных на решение конкретных задач и объединяющих государства с негосударственными субъектами (табл. 2).

Таблица 2. Типы неформальных структур и их характерные черты

	Неформальные политические форумы	Неофициальные группы РКИК	Гибридные партнерства
<i>Примеры</i>	Форум крупнейших экономик, Петербургский диалог, Климатический клуб «Большой семерки»	Группа 77+Китай, SIDS, PreCOP	CPLC, CCAC, SEM
<i>Характерные черты</i>	Не более 30–40 государств-участников, одно государство – инициатор форума. Организованы по формату клубов для обсуждения политических вопросов климатической повестки. Вокруг некоторых форумов (MEF, One Planet Summit) выстраивается экосистема из гибридных партнерств и новых негосударственных инициатив	Исключительно межгосударственный характер структур. Позволяют агрегировать интересы разных групп стран и тем самым увеличивать их политический вес в переговорах.	Включают несколько негосударственных субъектов, предпринимающих добровольные действия, а также могут включать государства и отдельные юрисдикции. Как правило, они содействуют диалогам и обмену опытом по техническим аспектам климатической повестки, а также осуществлению Парижского соглашения

Источник: Составлено автором.

Таким образом, анализ приведенных типов неформальных учреждений позволяет сделать несколько выводов об их роли в международном климатическом управлении.

Неформальные политические форумы обычно создаются влиятельными государствами, которые «выбирают неформальность, когда их предпочтения расходятся» [Roger, Rowan, 2022, p. 13]. Таким образом они поддерживают многосторонний подход к решению проблемы изменения климата. Так, после отказа США ратифицировать Киотский протокол, президент Дж. Буш-младший в 2005 г. инициировал совместно с Австралией Азиатско-Тихоокеанское партнерство по чистому развитию и климату (Asia Pacific Partnership on Clean Development and Climate). В период активных переговоров по будущему соглашению, которое позже придет на смену Киотскому протоколу по инициативе опять же США, стал созываться Форум крупнейших экономик по энергетике и изменению климата (Major Economies Forum on Energy and Climate Change (MEF)), объединявший 17 государств – крупнейших эмитентов выбросов парниковых газов. Форум собирался регулярно вплоть до принятия Парижского соглашения и возобновил свою работу при администрации Байдена. В годы президентства Трампа, когда США находились в процедуре выхода из Парижского соглашения, ЕС и Китай инициировали Министерские встречи по климатическим действиям – ежегодное мероприятие, в котором принимали участие министры и высокопоставленные представители более чем тридцати стран, включая министров стран «Большой двадцатки» и председателей переговорных групп.

Регулярные встречи на высшем уровне между политиками высокого уровня обеспечивают коммуникации между странами-членами, «расширяют диапазон переговоров и формируют основу для компромисса именно потому, что они не связаны чрезмерно формальными процедурами или протоколами» [Vabulas, Snidal, 2013]. Выполняя эту роль, неформальные политические форумы дополняют, но не дублируют процесс РКИК, так как всегда проходят в преддверии Конференций Сторон. Так, на встречах MEF не принимают решений, поэтому и не требуется поиск консенсуса, но сам факт обмена мнениями на их площадках служит строительным блоком в том числе для построения консенсуса в рамках РКИК ООН. Работа политических форумов заметно активизируется в годы интенсивного переговорного процесса в рамках РКИК, обусловленного необходимостью принятия, например, Парижского соглашения или Правил для механизмов сотрудничества, предусмотренных ст. 6. В один из таких периодов, в 2010 г., впервые по инициативе А. Меркель состоялась конференция Петербургского климатического диалога, и с тех пор Климатический диалог проводится ежегодно, способствуя открытому обсуждению в малых группах ключевых вопросов международной климатической политики.

Нередко на встречах политических форумов объявляется о создании другого типа неформальных учреждений – *гибридных партнерств*. Так, о создании Совещания министров по чистой энергии (СЕМ) и Глобального обязательства по метану было впервые объявлено Соединенными Штатами на Форуме крупнейших экономик. Здесь будет уместен также пример взаимодействия Министерской конференции по чистой энергии и Всемирного банка в создании «Партнерства по хранению энергии» (The Energy Storage Partnership), объединяющего Группу Всемирного банка и 29 организаций, которые совместно разрабатывают решения для хранения энергии, отвечающие потребностям развивающихся стран, включая содействие в поиске финансовой поддержки таким проектам.

Не всегда партнерства создаются влиятельными государствами. Так, Коалиция в защиту климата и чистого воздуха (Climate and Clean Air Coalition, CCAC) создана по итогам министерской встречи в Стокгольме в 2012 г. правительствами Швеции, США,

Канады, Бангладеш, Ганы, Мексики и Программой ООН по окружающей среде. Сегодня ССАС – это партнерство 73 государств, 19 МПО, 59 организаций гражданского общества и 181 другого участника по сокращению воздействия короткоживущих факторов (метан, гидрофторуглероды, сажа) на климат и качество атмосферного воздуха. Секретариатом ССАС служит Программа ООН по окружающей среде, базирующаяся в Париже.

Во все более усложняющейся системе управления антропогенной нагрузкой на климат гибридные партнерства осуществляют «мягкую координацию», направляющую на добровольные национальные цели по выбросам парниковых газов, развитие технологий посредством отраслевых государственно-частных партнерств и распространение технологий через торговлю» [McGee, Tarlin, 2009, p. 213]. Коалиция лидеров ценообразования на выбросы углерода (CPLC) была создана в день открытия 21-й Конференции Сторон РКИК в 2015 г. CPLC объединяет правительства, бизнес, организации гражданского общества и академические круги для поддержки ценообразования на выбросы углерода, обмена опытом и улучшения глобального, регионального, национального и субнационального понимания реализации ценообразования на выбросы углерода. Секретариат CPLC находится в ведении Группы Всемирного банка. По состоянию на начало 2023 г. в Коалицию входят 28 национальных и субнациональных правительств, 176 организаций частного сектора из различных регионов и секторов и 102 партнера, представляющих НПО, бизнес-организации и университеты.

Гибридные партнерства содействуют диалогу и обмену опытом между правительствами, представителями бизнеса и мозговых центров по каким-либо специфическим вопросам климатической повестки, таким как продвижение низкоуглеродных технологий, применение стимулирующих мер или разработка бенчмарков для корпоративных климатических стратегий, посредством сбора и анализа данных, разработки рекомендаций. Участие в некоторых гибридных партнерствах подразумевает взятие добровольных обязательств – своеобразного свидетельства о приверженности действиям (“commitment to commit”). Если проводить сетевой анализ, то можно предположить наличие плотной сети связей между политическими форумами, партнерствами, негосударственными инициативами и международными институтами климатического финансирования.

Информальные политические форумы и гибридные партнерства стимулируют обмен знаниями и опытом по регуляторным и техническим аспектам декарбонизации между всеми заинтересованными субъектами. В «формальных» межправительственных учреждениях политические и технические аспекты диалога обычно разделяются, тогда как в информальных форумах и партнерствах нередко предусматриваются механизмы, стимулирующие «эффект перелива» (“spillover effect”). Так, например, в рамках Кампаний Министерского совещания по чистой энергии критически значимые технические вопросы могут быть «подняты» на политический уровень обсуждений. Не будучи связанными с необходимостью нахождения консенсуса и ратификации договоренностей, форумы и партнерства обеспечивают деполитизацию климатических действий, что в итоге стимулирует вовлечение в эти форматы значимых игроков.

Наконец, третьим типом являются *информальные методы управления внутри РКИК ООН*. Они включают переговорные блоки государств (Группа 77 + Китай, Арабская группа) и неофициальные переговорные совещания в преддверии Конференций Сторон (Pre-COP, Картаженский диалог). Переговорные блоки сравнительно постоянны и объединяют государства с общими целями и интересами в контексте климатических переговоров. Переговорные блоки различаются по уровню своей формализации, некоторые активны и за пределами РКИК (Группа 77 + Китай, ЕС, МОРАГ), а некото-

рые были созданы и работают исключительно в рамках РКИК (Группа экологической целостности, Зонтичная группа). Интересное наблюдение: государства ОЭСР никогда не создавали единого переговорного блока в РКИК ООН. Неофициальные совещания (Pre-COP) в преддверии КС по функционалу и даже составу участников не отличаются от политических форумов в предлагаемой типологии, но они все-таки являются частью официальных переговоров РКИК. Иницирует серии таких совещаний обычно председательствующая на предстоящей Конференции Сторон РКИК страна. В отличие от политических форумов или партнерств, неформальные механизмы РКИК ООН являются сугубо межгосударственными, поэтому их можно использовать как контрольную группу для понимания динамики распространения неформальных структур в международном климатическом управлении.

Пилотное исследование динамики развития неформальных структур в международном климатическом управлении

Для понимания динамики развития были выбраны три этапа, особенно важные для климатического сотрудничества: 2008–2011 гг. (период разработки нового после Киотского протокола соглашения), 2014–2015 гг. (период завершения переговоров по Парижскому соглашению) и 2020–2021 гг. (период завершения переговоров по Правилам выполнения Парижского соглашения). Всего изучено 46 неформальных структур.

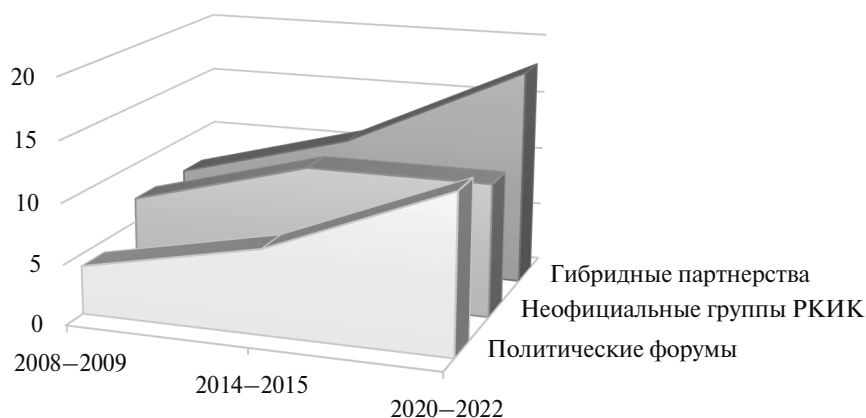


Рис. 1. Динамика изменения количества неформальных структур в международном экологическом управлении

Источник: Составлено автором на основе сведений базы данных.

Из рис. 1 видно, что в последние пять лет наблюдается существенное увеличение гибридных партнерств, объединяющих государства и бизнес, институты развития и экспертное сообщество. Стремление государств использовать неформальные модели международного климатического управления, такие как МЭФ в целом, усиливается. Так, если неофициальные совещания переговорных блоков РКИК являются обыден-

ной дипломатической практикой и не привлекают внимания широкой общественности, итоги встреч Петербургского диалога или Министерских совещаний освещаются как любое другое международное событие высокого политического уровня.

Увеличение количества политических форумов и гибридных партнерств происходит на фоне стабилизации или даже снижения количества форматов неформального управления внутри РКИК ООН. То есть государства, похоже, перестали создавать новые переговорные блоки и переключились на взаимодействие в рамках неформальных структур вне режима РКИК.

В 2022 г. список неформальных учреждений дополнился двумя структурами, которые пока трудно однозначно типологизировать. В заявлении «Большой семерки» о создании Климатического клуба после саммита в Эльмау [G7, 2022] утверждалось, что приоритетом создаваемого клуба станут укрепление политики по сокращению выбросов парниковых газов, декарбонизация промышленности и энергетики. На первый взгляд Климатический клуб задуман как межправительственный политический форум, однако в заявлении много говорится об обмене информацией о международных условиях декарбонизации промышленности для ускорения работы над совместными стандартами, методологиями и стратегиями для основных промышленных секторов, что подразумевает плотную работу с бизнес-альянсами. К тому же пока неясно, станет ли новый межправительственный форум еще одной площадкой обсуждения технических вопросов сотрудничества в области декарбонизации или будет объединением, продвигающим вариант климатической политики, основанной на политических идеях западных государств.

Еще одним интересным сюжетом является учреждение в рамках ОЭСР Инклюзивного форума по подходам к снижению выбросов парниковых газов (IFCMA)⁹, о котором было заявлено на «Большой двадцатке» в Индонезии [OECD Secretary-General Report, 2022]. Этот форум задуман, чтобы объединить страны, не входящие в ОЭСР, для осуществления оценки климатической политики стран – участниц IFCMA и выработки рекомендаций по повышению ее эффективности. Неопределенность с типологией этого нового форума связана с тем, что он создается в структуре ОЭСР и по этому признаку может быть отнесен к неформальным методам управления внутри ОЭСР (наподобие переговорных блоков РКИК ООН), однако намерение вовлечь государства, не входящие в ОЭСР, превращает его в политический форум. Хотя в докладе генерального секретаря ОЭСР говорится, что IFCMA призван дополнить многосторонний процесс РКИК, пока не очень понятно, чем он будет отличаться от механизма подведения итогов¹⁰, предусмотренного ст. 14 Парижского соглашения. Интересно, что ОЭСР будет служить временным секретариатом и для Климатического клуба G7, и для IFCMA.

Перспективы исследования неформальных структур в климатическом управлении

Предложенная в статье типология не лишена недостатков, большая часть которых связана с небольшой выборкой изученных учреждений. Так, например, необходимы дальнейшие уточнения отличий между неформальными политическими форумами и неформальными методами управления внутри РКИК. Эту задачу поможет решить более

⁹ Inclusive Forum on Carbon Mitigation Approaches.

¹⁰ Global Stocktake.

полный охват неофициальных совещаний, инициируемых государствами после Конференций Сторон РКИК или в преддверии к ним. Гибридные партнерства и инициативы бизнеса становятся все более значимыми в реализации Парижского соглашения и необходимо не только пополнение базы данных, но и проведение по ним отдельного исследования.

В созданную базу данных может быть включен набор данных по членству и финансовой помощи для дальнейшего построения графов, чтобы, например, выяснить, какие государства чаще всего становятся членами партнерств и какую долю они имеют в уставном капитале Всемирного банка, или какой объем помощи они от него получили. Визуализация таких сложных взаимодействий поможет понять мотивы государств для присоединения к информальным структурам.

Изменение соотношения в количестве действующих информальных структур в пользу гибридных партнерств говорит об определенном тренде использовать площадки вне РКИК для построения коалиций по таким политически дискуссионным вопросам, как введение цен на углерод посредством углеродных налогов или систем торговли выбросами, или согласования протекционистских мер в отношении товаров тех стран, которые не проводят «амбициозной» климатической политики.

Заключение

Парижское соглашение закрепило подход «снизу вверх» в климатическом сотрудничестве. Это означает, что достижение согласованных целей должно поддерживаться совокупностью усилий государств, определяемых ими самостоятельно, с учетом «общей, но дифференцированной ответственности и соответствующих возможностей». Кроме того, на межгосударственном уровне управления (режим РКИК ООН) очерчены лишь общие принципы взаимодействия сторон. Результаты исследования показывают, что информальные структуры, как и предполагалось, являются соединительными точками в «треугольнике» международного климатического управления, представляя собой политически гибкие механизмы согласования действий государств и других ключевых субъектов в климатической политике.

Хотя исследование не включало задачи определения конкретных функций информальных структур и сравнения их с традиционными МПО, полученные результаты позволяют разграничить, что известно о них, а что по-прежнему под вопросом. Так, важной функцией традиционных МПО является формирование международных норм и обеспечение их соблюдения. В отношении информальных учреждений нельзя сказать, что они формируют нормы, обязательные для государств-членов. Политические форумы способствуют нахождению компромисса по сложным переговорным вопросам официальной повестки РКИК ООН, но насколько определяющими являются договоренности, достигнутые, например, в ходе Петербургского диалога, сказать нельзя. С другой стороны, хорошо известно, что информальные структуры поддерживают и развивают многосторонний подход к решению проблемы изменения климата, пусть и не на универсальной, всеохватной основе. Традиционные МПО в разной степени способствуют реализации согласованных договоров, решений, стратегий. Исходя из материалов исследования, это одна из ключевых функций информальных партнерств с одним лишь отличием: партнерства стремятся реализовывать уже принятые климатические соглашения либо заполнять лакуны международного правового регулирования в области смягчения изменения климата, как это делает ССАС или CPLC. Некоторые информальные структуры осуществляют функцию мониторинга выполнения государ-

ствами и негосударственными субъектами взятых по Парижскому соглашению обязательств (например, Climate Action 100+), но неизвестно, оказывает ли это какое-то влияние на поведение государства или компании. Материалы этого исследования показывают, что неформальные структуры способны выполнять функцию агрегирования знаний и обмена опытом, но чтобы понять, каковы конкретные результаты этой деятельности, необходимо проведение другого исследования. Участие государств в гибридных партнерствах и неформальных политических форумах, как и традиционных МПО, добровольное. Интерес для государств они представляют в связи с тем, что все они в подавляющем большинстве являются сетями по обмену взглядами, знаниями и опытом в области низкоуглеродного развития. В мире, в котором еще ни одной стране не удалось осуществить декарбонизацию своей экономики, такие площадки являются ценным ресурсом для проведения внешней и внутренней климатической политики.

Увеличение количества неформальных практик взаимодействия представителей государств за пределами «формального» межправительственного процесса эмпирически подтверждает тенденцию к большему предпочтению государствами неформальных, но не клубных форматов сотрудничества.

Вряд ли когда-нибудь в научной литературе будет выработан единый, удовлетворяющий всех подход к их типологизации. Несмотря на расхождения в терминологии, многие авторы приходят к выводу, что они пока не заменяют собой традиционные формальные структуры коллективных действий, олицетворяемые РКИК ООН, однако дальнейшее развитие климатической политики в условиях текущей геополитической напряженности, по всей видимости, укрепит наблюдаемый тренд и неформальные учреждения станут играть все более заметную роль в международном климатическом управлении.

СПИСОК ИСТОЧНИКОВ

Велижанина М.Ю. (2007) «Мягкое право»: его сущность и роль в регулировании международных отношений: дисс. ... канд. юрид. наук. М.: Дипломатическая академия МИД России. Режим доступа: https://rusneb.ru/catalog/000199_000009_003161807/.

Карандашов И.И. (2022) К вопросу о правовой природе межправительственных неформальных объединений: тезисы докл. к Всероссийской конференции по естественным и гуманитарным наукам с международным участием «Наука СПбГУ – 2021», 28 декабря 2021 г. СПб.: Свое издательство. С. 1041–1042. Режим доступа: <https://www.elibrary.ru/item.asp?id=49814604>.

Купер Э.Ф. (2017) Между статусом хаба и параллельной деятельностью: исследование роли «Группы двадцати» и БРИКС в глобальном управлении // Вестник международных организаций. Т. 12. № 2. С. 146–163. doi: 10.17323/1996-7845-2017-02-146

Ларионова М.В. «Группа двадцати», БРИКС и АТЭС в системе международных институтов. Хорошие новости для глобального управления // Вестник международных организаций. 2018. Т. 13. № 1. С. 7–33. doi: 10.17323/1996-7845-2018-01-01.

Abbott K.W., Snidal D. (2000) Hard and Soft Law in International Governance // International Organization. Vol. 54. No. 3. P. 421–456. Available at: <https://doi.org/10.1162/002081800551280>.

Asselt H. van, Zelli F. (2014) Connect the Dots: Managing the Fragmentation of Global Climate Governance // Environmental Economics and Policy Studies. 16(2). P. 137–155. Режим доступа: doi: 10.1007/s10018-013-0060-z

Aykut S.C., Morena E., Foyer J. (2023) “Incantatory” Governance: Global Climate Politics’ Performative Turn and Its Wider Significance for Global Politics/ The Climatization of Global Politics / S. Aykut, L. Maertens (eds). Cham: Palgrave Macmillan. Режим доступа: https://link.springer.com/chapter/10.1007/978-3-031-17895-5_2.

- Betsill M. et al. (2015) Building productive links between the UNFCCC and the broader global climate governance landscape // *Global Environmental Politics*. Vol. 15. No. 2. P. 1–10. Режим доступа: https://doi.org/10.1162/GLEP_a_00294 (дата обращения: 13.06.2023).
- Cooper A.F., Pouliot V. (2015) How Much Is Global Governance Changing? The G20 as International Practice // *Cooperation and Conflict*. Vol. 50. No. 3. P. 334–350. Режим доступа: <https://doi.org/10.1177/0010836715576007>.
- COP Presidency (2022) Green Zone. Режим доступа: <https://cop27.egg/#/greenzone#green-zone> (дата обращения: 09.06.2023).
- Dortch M.J., Flachslund C. (2017) A Polycentric Approach to Global Climate Governance // *Global Environmental Politics*. Vol. 17. No. 2. P. 45–64. Режим доступа: https://doi.org/10.1162/GLEP_a_00400.
- Falkner R. (2016) The Paris Agreement and the New Logic of International Climate Politics // *International Affairs*. Vol. 92. No. 5. P. 1107–1125. Режим доступа: <https://doi.org/10.1111/1468-2346.12708>.
- Falkner R., Nasserites N., Reich G. (2022) Climate Clubs: Politically Feasible and Desirable? // *Climate Policy*. Vol. 22. No. 4. P. 480–487. Режим доступа: <https://doi.org/10.1080/14693062.2021.1967717>.
- Fenman J., Wetland P.H., Drost P., Høgsbro S.K., Konrad S. (eds) (2018) *The Climate Initiatives Platform: Towards Greater Transparency in International Cooperative Climate Initiatives (ICIs)*. Copenhagen: Nordic Council of Ministers. Режим доступа: <https://unepccc.org/publications/the-climate-initiatives-platform-towards-greater-transparency-in-international-cooperative-climate-initiatives-icis/> (дата обращения: 09.06.2023).
- Gampfer R. (2016) Minilateralism or the UNFCCC? The Political Feasibility of Climate Clubs // *Global Environmental Politics*. Vol. 16. No. 3. P. 62–88. Режим доступа: https://doi.org/10.1162/GLEP_a_00366.
- Green Climate Fund (GCF) (n.d.) Режим доступа: <https://www.greenclimate.fund/> (дата обращения: 09.06.2023).
- 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: 09.06.2023).
- International Institute for Sustainable Development (IISD) (2021) Glasgow Climate Change Conference 31 October – 13 November 2021 // *IISD Earth Negotiations Bulletin*. Vol. 12. No. 793. Режим доступа: https://enb.iisd.org/sites/default/files/2021-11/enb12793e_1.pdf (дата обращения: 09.06.2023).
- Kinley R., Cutajar M.Z., de Boer Y., Figueres C. (2021) Beyond Good Intentions, to Urgent Action: Former UNFCCC Leaders Take Stock of Thirty Years of International Climate Change Negotiations // *Climate Policy*. Vol. 21. No. 5. P. 593–603. Режим доступа: <http://dx.doi.org/10.1080/14693062.2020.1860567>.
- Klabbers J. (2001) Institutional Ambivalence by Design: Soft Organizations in International Law // *Nordic Journal of International Law*. Vol. 70. No. 2. P. 403–421. Режим доступа: <http://dx.doi.org/10.1163/15718100120296647>.
- McGee J., Taplin R. (2009) The Role of the Asia Pacific Partnership in Discursive Contestation of the International Climate Regime // *International Environmental Agreements: Politics, Law and Economics*. Vol. 9. No. 3. P. 213–238. Режим доступа: <http://dx.doi.org/10.1007/s10784-009-9101-2>.
- Michaelowa K., Michaelowa A., Bagchi C. (2017) *Informal Governance of International Climate Policy*. CIS Working Paper No 96. Center for Comparative and International Studies. Режим доступа: https://www.researchgate.net/publication/320752069_Informal_governance_of_international_climate_policy (дата обращения: 09.06.2023).
- Michonski K., Levi M.A. (2010) *Harnessing International Institutions to Address Climate Change*. New York: Council on Foreign Relations.
- Mourier L. (2020) *The Second Generation of Climate Minilateralism Building a New Mitigation Alliance*. Konrad Adenauer Stiftung International Report. Режим доступа: <https://www.kas.de/en/web/auslandsinformationen/artikel/detail/-/content/the-second-generation-of-climate-minilateralism> (дата обращения: 09.06.2023).

Nordhaus W. (2020) The Climate Club: How to Fix a Failing Global Effort // *Foreign Affairs* (May/June). Режим доступа: <https://www.foreignaffairs.com/articles/united-states/2020-04-10/climate-club> (дата обращения: 09.06.2023).

Nye J.S., Keohane R.O. (1971) *Transnational Relations and World Politics: An Introduction* // *International Organization*. Vol. 25. No. 3. P. 329–349. Режим доступа: <http://www.jstor.org/stable/2706043?origin=JSTOR-pdf>.

Obergassel W., Bauer S., Hermwille L., Aykut S.C., Boran I., Chan S., Fraude C., Klein R.J.T., Schroeder H., Simeonova K. (2022) From Regime-Building to Implementation: Harnessing the UN Climate Conferences to Drive Climate Action // *Wiley Interdisciplinary Reviews: Climate Change*. Vol. 13. No. 6. P. e797. Режим доступа: <https://doi.org/10.1002/wcc.797>.

Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD) (2022) *Secretary-General Report to G20 Leaders on the Establishment of the Inclusive Forum on Carbon Mitigation Approaches*. Режим доступа: <https://www.oecd.org/tax/oecd-secretary-general-report-g20-leaders-establishment-ifcma-indonesia-november-2022.pdf> (дата обращения: 09.06.2023).

Roger C., Rowan S. (2022) The New Terrain of Global Governance: Mapping Membership in Informal International Organizations // *Journal of Conflict Resolution*. Режим доступа: <https://doi.org/10.1177/00220027221139431>.

Slaughter S. (2021) Global Informalism and the G20 // *Journal of International Relations and Development*. Vol. 24. P. 533–554. Режим доступа: <http://dx.doi.org/10.1057/s41268-020-00201-z>.

Stone R.W. (2013) Informal Governance in International Organizations: Introduction to the Special Issue // *The Review of International Organizations*. Vol. 8. P. 121–136. Режим доступа: <https://doi.org/10.1007/s11558-013-9168-y>.

United Nations Climate Change (UNFCCC) (n.d.) *Race to Zero*. Режим доступа: <https://unfccc.int/climate-action/race-to-zero-campaign> (дата обращения: 09.06.2023).

Vabulas F., Snidal D. (2013) Organization Without Delegation: Informal Intergovernmental Organizations (IGOs) and the Spectrum of Intergovernmental Arrangements // *The Review of International Organizations*. Vol. 8. No. 2. P. 193–220. Режим доступа: <https://doi.org/10.1007/s11558-012-9161-x>.

Vabulas F., Snidal D. (2021) Cooperation Under Autonomy: Building and Analyzing the Informal Intergovernmental Organizations 2.0 Dataset // *Journal of Peace Research*. Vol. 58. No. 4. P. 859–869. Режим доступа: <https://doi.org/10.1177/0022343320943920>.

Westerwinter O., Abbott K.W., Biersteker T. (2016) Informal Governance in World Politics // *The Review of International Organizations*. Vol. 16. P. 1–27. Режим доступа: https://econpapers.repec.org/scripts/redirect.php?u=https%3A%2F%2Fdoi.org%2F10.1007%2F11558-020-09382-1;h=repec:spr:revint:v:16:y:2021:i:1:d:10.1007_s11558-020-09382-1.

Quasi-Formal Entities and Dialogue Formats in International Climate Governance¹

E. Bliznetskaya

Ekaterina Bliznetskaya – Lecturer at the Department of Natural Resources and Ecology Studies, MGIMO University; 76 Prospect Vernadskogo, Moscow, 119454, Russia; ekate.bliznetskaya@gmail.com

Abstract

In recent years there was a significant amount of international structures that are being created as platforms for multilateral policy dialogue on climate change issues outside the United Nations Framework Convention on Climate Change (UNFCCC). Such structures are, for example, the Major Economies Forum (MEF), the Petersberg Climate Dialogue, the on Clean Energy Ministerial and a wide variety of partnerships. There is no common definition for such formats of cooperation and conceptual ground for understanding their place in international climate governance system. This includes both traditional interstate cooperation mechanisms embodied by the UNFCCC, as well as non-state initiatives, climate finance institutions, formats that support a constant dialogue between states, business representatives, academia, and NGOs on climate policy issues. The aim of the study was to clarify the nature of quasi-formal climate governance, to establish a typology and assess of the dynamics of development of quasi-formal entities to better understand the processes of its formation and implementation. I describe three types of quasi-formal entities from the new dataset of quasi-formal entities created in the period from 2001–2022: intergovernmental forums, UNFCCC party groupings, and hybrid partnerships. The study reveals an increase in the number of political forums and hybrid partnerships amid stabilization or even reduction of negotiating blocs within the UNFCCC. In complex system of international climate governance, quasi-formal entities are playing an increasing role in the accumulation and exchange of knowledge and experience between states on the implementation of the Paris Agreement.

Keywords: global governance, informal governance, climate negotiations, UNFCCC, partnerships

Acknowledgments: the reported study was funded by RFBR, project number 21-514-12001.

For citation: Bliznetskaya E. (2023) Quasi-Formal Entities and Dialogue Formats in International Climate Governance. *International Organisations Research Journal*, vol. 18, no 2, pp. 82–105 (in English). doi:10.17323/1996-7845-2023-02-05

References

- Abbott K.W., Snidal D. (2000) Hard and Soft Law in International Governance. *International Organization*, vol. 54, no 3, pp. 421–56. Available at: <https://doi.org/10.1162/002081800551280>.
- Asselt H. van, Zelli F. (2014) Connect the Dots: Managing the Fragmentation of Global Climate Governance. *Environmental Economics and Policy Studies*, 16(2), pp. 137–155. Available at: doi: 10.1007/s10018-013-0060-z
- Ayut S.C., Morena E., Foyer J. (2023) “Incantatory” Governance: Global Climate Politics’ Performative Turn and Its Wider Significance for Global Politics. *The Climatisation of Global Politics* (S. Aykut, L. Maertens (eds)). Cham: Palgrave Macmillan. Available at: https://link.springer.com/chapter/10.1007/978-3-031-17895-5_2.
- Betsill M. et al. (2015) Building productive links between the UNFCCC and the broader global climate governance landscape. *Global Environmental Politics*, vol. 15, no 2, pp. 1–10. Available at: https://doi.org/10.1162/GLEP_a_00294.

¹ This article was submitted 27.02.2023.

- Cooper A. (2017) Mezhdú statusom haba i paralel'noj deyatel'nost'yu: issledovanie roli "Gruppy dvadcati" i BRIKS v global'nom upravlenii [Between Hub Status and Parallelism: Examining the G20-BRICS Dynamics in Global Governance]. *International Organisations Research Journal*, vol. 12, no 2, pp. 146–63. Available at: <http://doi.org/10.17323/1996-7845-2017-02-146> (in Russian and English).
- Cooper A.F., Pouliot V. (2015) How Much Is Global Governance Changing? The G20 as International Practice. *Cooperation and Conflict*, vol. 50, no 3, pp. 334–50. Available at: <https://doi.org/10.1177/0010836715576007>.
- COP Presidency (2022) Green Zone. Available at: <https://cop27.eg/#/greenzone#green-zone> (accessed 9 June 2023).
- Dorsch M.J., Flachslund C. (2017) A Polycentric Approach to Global Climate Governance. *Global Environmental Politics*, vol. 17, no 2, pp. 45–64. Available at: https://doi.org/10.1162/GLEP_a_00400.
- Falkner R. (2016) The Paris Agreement and the New Logic of International Climate Politics. *International Affairs*, vol. 92, no 5, pp. 1107–25. Available at: <https://doi.org/10.1111/1468-2346.12708>.
- Falkner R., Nasiritousi N., Reischl G. (2022) Climate Clubs: Politically Feasible and Desirable? *Climate Policy*, vol. 22, no 4, pp. 480–7. Available at: <https://doi.org/10.1080/14693062.2021.1967717>.
- Fenhann J., Wretling P.H., Drost P., Høgsbro S.K., Konrad S. (eds) (2018) *The Climate Initiatives Platform: Towards Greater Transparency in International Cooperative Climate Initiatives (ICIs)*. Copenhagen: Nordic Council of Ministers. Available at: <https://unepccc.org/publications/the-climate-initiatives-platform-towards-greater-transparency-in-international-cooperative-climate-initiatives-icis/> (accessed 9 June 2023).
- Gampfer R. (2016) Minilateralism or the UNFCCC? The Political Feasibility of Climate Clubs. *Global Environmental Politics*, vol. 16, no 3, pp. 62–88. Available at: https://doi.org/10.1162/GLEP_a_00366.
- Green Climate Fund (GCF) (n.d.) Available at: <https://www.greenclimate.fund/> (accessed 9 June 2023).
- 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 9 June 2023).
- International Institute for Sustainable Development (IISD) (2021) Glasgow Climate Change Conference 31 October – 13 November 2021. IISD Earth Negotiations Bulletin, vol. 12, no 793. Available at: https://enb.iisd.org/sites/default/files/2021-11/enb12793e_1.pdf (accessed 9 June 2023).
- Karandashov I.I. (2021) K voprosu o pravovoj prirode mezhpriatel'stvennykh neformal'nykh ob'edinenij [On the Question of the Legal Nature of Intergovernmental Informal Associations]. Nauka: SPbGU (in Russian). Available at: <https://www.elibrary.ru/item.asp?id=49814604>
- Kinley R., Cutajar M.Z., de Boer Y., Figueres C. (2021) Beyond Good Intentions, to Urgent Action: Former UNFCCC Leaders Take Stock of Thirty Years of International Climate Change Negotiations. *Climate Policy*, vol. 21, no 5, pp. 593–603. Available at: <http://dx.doi.org/10.1080/14693062.2020.1860567>.
- Klabbers J. (2001) Institutional Ambivalence by Design: Soft Organizations in International Law. *Nordic Journal of International Law*, vol. 70, no 2, pp. 403–21. Available at: <http://dx.doi.org/10.1163/15718100120296647>.
- Larionova M.V. (2018) "Gruppa dvadcati", BRIKS i ATEC v sisteme mezhdunarodnykh institutov. Horoshie novosti dlya global'nogo upravleniya [The G20, BRICS and APEC in the System of International Institutions: A Piece of Good News for Global Governance]. *International Organisations Research Journal*, vol. 13, no 1, pp. 7–33. Available at: <http://doi.org/10.17323/1996-7845-2018-01-01> (in Russian and English).
- McGee J., Taplin R. (2009) The Role of the Asia Pacific Partnership in Discursive Contestation of the International Climate Regime. *International Environmental Agreements: Politics, Law and Economics*, vol. 9, no 3, pp. 213–38. Available at: <http://dx.doi.org/10.1007/s10784-009-9101-2>.
- Michaelowa K., Michaelowa A., Bagchi C. (2017) Informal Governance of International Climate Policy. CIS Working Paper No 96, Center for Comparative and International Studies. Available at: https://www.researchgate.net/publication/320752069_Informal_governance_of_international_climate_policy (accessed 9 June 2023).
- Michonski K., Levi M.A. (2010) *Harnessing International Institutions to Address Climate Change*. New York: Council on Foreign Relations.

- Mourier L. (2020) The Second Generation of Climate Minilateralism Building a New Mitigation Alliance. Konrad Adenauer Stiftung International Report. Available at: <https://www.kas.de/en/web/auslandsinformationen/artikel/detail/-/content/the-second-generation-of-climate-minilateralism> (accessed 9 June 2023).
- Nordhaus W. (2020) The Climate Club: How to Fix a Failing Global Effort. *Foreign Affairs*, May/June. Available at: <https://www.foreignaffairs.com/articles/united-states/2020-04-10/climate-club> (accessed 9 June 2023).
- Nye J.S., Keohane R.O. (1971) Transnational Relations and World Politics: An Introduction. *International Organization*, vol. 25, no 3, pp. 329–49. Available at: <http://www.jstor.org/stable/2706043?origin=JSTOR-pdf>.
- Obergassel W., Bauer S., Hermwille L., Aykut S.C., Boran I., Chan S., Fraude C., Klein R.J.T., Schroeder H., Simeonova K. (2022) From Regime-Building to Implementation: Harnessing the UN Climate Conferences to Drive Climate Action. *Wiley Interdisciplinary Reviews: Climate Change*, vol. 13, no 6, p. e797. Available at: <https://doi.org/10.1002/wcc.797>.
- Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD) (2022) Secretary-General Report to G20 Leaders on the Establishment of the Inclusive Forum on Carbon Mitigation Approaches. Available at: <https://www.oecd.org/tax/oecd-secretary-general-report-g20-leaders-establishment-ifcma-indonesia-november-2022.pdf> (accessed 9 June 2023).
- Roger C., Rowan S. (2022) The New Terrain of Global Governance: Mapping Membership in Informal International Organizations. *Journal of Conflict Resolution*. Available at: <https://doi.org/10.1177/00220027221139431>.
- Slaughter S. (2021) Global Informalism and the G20. *Journal of International Relations and Development*, vol. 24, pp. 533–54. Available at: <http://dx.doi.org/10.1057/s41268-020-00201-z>.
- Stone R.W. (2013) Informal Governance in International Organizations: Introduction to the Special Issue. *The Review of International Organizations*, vol. 8, pp. 121–36. Available at: <https://doi.org/10.1007/s11558-013-9168-y>.
- United Nations Climate Change (UNFCCC) (n.d.) Race to Zero. Available at: <https://unfccc.int/climate-action/race-to-zero-campaign> (accessed 9 June 2023).
- Vabulas F., Snidal D. (2013) Organization Without Delegation: Informal Intergovernmental Organizations (IGOs) and the Spectrum of Intergovernmental Arrangements. *The Review of International Organizations*, vol. 8, no 2, pp. 193–220. Available at: <https://doi.org/10.1007/s11558-012-9161-x>.
- Vabulas F., Snidal D. (2021) Cooperation Under Autonomy: Building and Analyzing the Informal Intergovernmental Organizations 2.0 Dataset. *Journal of Peace Research*, vol. 58, no 4, pp. 859–69. Available at: <https://doi.org/10.1177/0022343320943920>.
- Velizhanina M.Yu. (2007) “Myagkoe pravo”: ego sushchnost’ i rol’ v regulirovanii mezhdunarodnyh otnoshenij [“Soft Law:” Its Essence and Role in the Regulation of International Relations]. *Diplomaticheskaya akademiya MID Rossii*.
- Westerwinter O., Abbott K.W., Biersteker T. (2016) Informal Governance in World Politics. *The Review of International Organizations*, vol. 16, pp. 1–27. Available at: https://econpapers.repec.org/scripts/redir.pf?u=https%3A%2F%2Fdoi.org%2F10.1007%252Fs11558-020-09382-1;h=repec:spr:revint:v:16:y:2021:i:1:d:10.1007_s11558-020-09382-1.