

ФЕДЕРАЛЬНОЕ ГОСУДАРСТВЕННОЕ БЮДЖЕТНОЕ УЧРЕЖДЕНИЕ НАУКИ

**ИНСТИТУТ ЕВРОПЫ
РОССИЙСКОЙ АКАДЕМИИ
НАУК**

125009, МОСКВА, МОХОВАЯ УЛ., 11-3
ТЕЛ.: +7(495)692-10-51/629-45-07
E-MAIL: europe@ieras.ru
WWW.INSTITUTEOFEUROPE.RU



**INSTITUTE OF EUROPE
RUSSIAN ACADEMY OF
SCIENCES**

125009, MOSCOW, MOKHOVAYA STR., 11-3
TEL.: +7(495)692-10-51/629-45-07
E-MAIL: europe-ins@mail.ru
WWW.INSTITUTEOFEUROPE.RU

**Статья в журнале «Аналитические записки Института Европы РАН»
№8, 2021 (№238)**

**«Климатический саммит» Байдена: риски для Китая и
России**

Сергей Анатольевич Рогинко

руководитель Центра экологии и развития Института Европы РАН, профессор
Финансового Университета при Правительстве РФ

***Аннотация.** Записка посвящена намеченному на 22-23 апреля 2021 года мировому саммиту по климату. Автор рассматривает возможные цели и позиции, которые США, вероятнее всего, будут отстаивать на саммите в соответствии с объявленными ранее положениями американской климатической политики; анализирует характер рисков для России и Китая на предстоящих в рамках саммита переговорах, включая вопросы ужесточения обязательств по Парижскому соглашению; прогнозирует ход саммита исходя из состава его участников.*

***Ключевые слова:** выбросы парниковых газов, климатическая политика, Парижское соглашение, изменение климата, РКИК ООН, карбоёмкость, углеродный налог, Пограничный корректирующий углеродный механизм, топливная «корзина».*

***Автор.** Рогинко Сергей Анатольевич – кандидат экономических наук, руководитель Центра экологии и развития Отдела экономических исследований ИЕ РАН; профессор, директор Института мировой экономики и международных финансов Финансового Университета при Правительстве РФ. Адрес: 125009, Россия, Москва, ул. Моховая, д. 11, стр. 3. **E-mail:** SARoginko@fa.ru.*

DOI: <http://doi.org/10.15211/analytics82021>

Новость о том, что «Байден приглашает Путина и Си на климатический саммит», стала известна благодаря ведущим мировым СМИ¹. Что же касается официального релиза Белого дома по этому поводу, то в нем речь идёт о приглашении лидеров 40 стран мира (включая руководителей России и Китая) на так называемый Саммит «Лидеров по климату», намеченный в онлайн-формате на 22 апреля («день Земли») и 23 апреля 2021 года².

Фактически речь идет о реанимации уже существовавшего под патронажем США Форума крупнейших экономик по энергетике и климату (Major Economies Forum on Energy and Climate), в котором ранее принимало участие 17 стран, ответственных за 80% мировых выбросов парниковых газов. Используя активно при Обаме и основательно забытый при Трампе, этот форум теперь задуман в расширенном составе, что вызывает закономерные вопросы. В состав приглашенных стран, помимо крупнейших экономик (и, соответственно, основных эмиттеров загрязнения воздуха), включены также Дания, Кения, Бутан, Антигуа и Барбуда, Ямайка и некоторые другие государства, не отличающиеся большими объемами выбросов.

Смысл их присутствия, на первый взгляд, не ясен: если переговоры между ведущими эмиттерами могут теоретически привести к серьезным сокращениям глобальных выбросов, то потенциальный вклад таких стран, как Антигуа или Маршалловы острова, можно оценить величиной, стремящейся к нулю. Приглашение новых участников в релизе Белого дома объясняется туманной формулировкой: «Президент также приглашает глав других стран, которые демонстрируют сильное климатическое лидерство, особенно уязвимы к климатическим воздействиям или намечают инновационные пути, ведущие к экономике нулевых выбросов»³.

Смысл подобного расширенного формата, и самого форума, становится понятен, если учесть следующие реалии:

- «Климатическое» противоборство между США и Китаем;
- Обострение отношений между Россией и США;
- Новую климатическую стратегию и дипломатию Байдена.

Главная мишень Байдена

«Климатические войны» между США и Китаем на протяжении многих лет велись за статус Китая в глобальных климатических соглашениях. США активно влияли на Китай, пытаясь добиться его включения в режим абсолютных национальных

¹ <https://www.bloomberg.com/news/articles/2021-03-26/biden-s-invites-to-virtual-climate-summit-include-putin-xi>

² <https://www.whitehouse.gov/briefing-room/statements-releases/2021/03/26/president-biden-invites-40-world-leaders-to-leaders-summit-on-climate/>

³ <https://www.whitehouse.gov/briefing-room/statements-releases/2021/03/26/president-biden-invites-40-world-leaders-to-leaders-summit-on-climate/>

сокращений выбросов наравне с развитыми странами. Сделать это Соединенные Штаты намеревались в ходе переговоров по новому глобальному климатическому соглашению, призванному заменить Киотский протокол. Главным аргументом стал быстрый рост выбросов парниковых газов в Поднебесной.

Китай, не желая ограничивать своё экономическое развитие, выбрал неординарный способ: на XVI съезде КПК в ноябре 2002 года Цзян Цзэминь объявил Китай развивающейся страной. Это дало не только возможность получить льготные условия в рамках ВТО, но и иметь основания для отказа от обязательств по абсолютному сокращению выбросов. С тех пор на всех переговорах Китай неизменно соглашался лишь на «относительный» тип обязательств: карбоёмкость ВВП и/или сокращение доли минерального топлива в энергобалансе страны. Именно такую позицию Китай занял на Копенгагенской конференции участников Рамочной конвенции ООН по изменению климата (РКИК ООН) в 2009 году, где намечалось подписание нового глобального соглашения взамен Киотского протокола. Его предложения по своим обязательствам сводились к снижению карбоёмкости ВВП на 40-45% и сокращению доли минерального топлива в энергобалансе страны до 85% к 2020 году по сравнению с 2005 годом⁴.

США с такими предложениями были категорически не согласны, выдвинув Китаю жесткие требования абсолютных сокращений. Козырем на копенгагенских переговорах стало обещание Барака Обамы и Хиллари Клинтон обеспечить развивающимся странам «климатическое» финансирование в размере 100 млрд долл. в год. Этот шаг должен был отсечь от Китая группу развивающихся стран (G-77), которые воспринимали его как неофициального лидера. Предполагалось, что развивающиеся страны, увидев перспективу новых финансовых вливаний, выступят по отношению к КНР в роли группы давления. Но усилия результата не принесли: руководивший китайской делегацией премьер Вэнь Цзябао не поддавался на шантаж, и переговоры в Копенгагене провалились.

Дальнейшие попытки администрации Обамы повлиять на Китай ни к чему не привели, и Соединённым Штатам пришлось капитулировать. Парижское соглашение было подписано на китайских условиях и стало крупным геополитическим поражением США за последние десятилетия. Американский проигрыш был и в том, что подписание Парижского соглашения от имени США Барак Обама провел в Ханьчжоу (КНР), совместно с Си Цзиньпином. Это было выдано основными западными СМИ как однозначный успех. Доводы Дональда Трампа о том, что Соглашение выгоднее Китаю, а не Америке, либо встречались в штыки, либо замалчивались.

Сказанное не означает, что правительство Байдена доводами Трампа не воспользуется и не попытается взять реванш. Шанс США на это даёт не только возврат в Парижское соглашение, но и небывалый всплеск «климатической» активности новой американской администрации. Назвав изменение климата «экзистенциальной

⁴ <https://climateactiontracker.org/countries/china/>

угрозой»⁵, Байден, по сути, сделал тему климата главной для всей американской политики. Он провозгласил «общегосударственный подход к тому, чтобы поставить изменение климата в центр нашей внутренней, национальной безопасности и внешней политики»⁶. Тем самым, климатической повестке придан статус ведущего приоритета над всеми иными направлениями деятельности администрации США.

Климат превыше всего

Байден не ограничился лишь громкими декларациями. Указами, подписанными им 27 января 2021 года, сформированы новые «климатические» вертикали и горизонталы власти, прописан новый «климатический» функционал действующих структур и новых формирований. Впечатляет и кадровое обеспечение вопроса: с точки зрения квалификации состав команды Байдена можно определять как «самый климатический» за всю историю США. Такой концентрации «климатической компетенции» ведущих функционеров Белый дом ещё не создавал. Достаточно упомянуть такие фигуры: Джон Керри (занимает уникальную должность специального посланника президента по климату со статусом члена Совета национальной безопасности); Брайан Диз (назначен директором Национального экономического совета); Джина Маккарти (возглавляет новую «суперструктуру» Белого дома (Управление климатической политики) в статусе помощника Президента и Национального советника по климату); Майкл Реган и Дженнифер Грэнхолм (возглавляют профильные ведомства – Агентство по охране окружающей среды, ЕРА, и Министерство энергетики).

Саммит «Лидеров по климату» станет дебютом этой команды. Главная задача, поставленная перед ней, очевидна: по словам пресс-секретаря избирательной кампании Байдена Джамала Брауна, президент США «возглавит серьезные дипломатические усилия, чтобы заставить каждую крупную страну ставить более амбициозные внутренние климатические цели..., помимо и сверх обязательств, которые они уже взяли на себя»⁷. Мишени, выбранные для этого прессинга, тоже понятны – Китай и Россия. Именно поэтому, объявляя список приглашенных Байденем на Саммит, западные СМИ акцентировали внимание на именах Си Цзиньпина и В.Путина.

Что ждать от саммита Китаю и России? Во-первых, новых трактовок проблемы и подходов к ней со стороны Америки. Климатический «экзистенциализм», озвученный Байденем, в сочетании с традиционной одержимостью, лишь обострившейся при новом хозяине Белого дома, уже выливается в желание примерить на себя роль главного спасителя Планеты. Можно ожидать, что тактикой станет правовой нигилизм, оправдываемый важностью новой миссии США. Поставив изменение климата в центр своей политики безопасности, Вашингтон в этой логике может объявить вне закона

⁵ <https://www.whitehouse.gov/briefing-room/speeches-remarks/2021/01/27/remarks-by-president-biden-before-signing-executive-actions-on-tackling-climate-change-creating-jobs-and-restoring-scientific-integrity>

⁶ Ibid.

⁷ <https://www.vox.com/21549521/climate-change-senate-election-joe-biden>

любую тонну CO₂, выброшенную в любой точке Земли. И включить против соответствующей страны (корпорации, предприятия) хорошо проверенный режим санкций (от финансовых до персональных).

В итоге жесткое давление на контрагентов с требованием повышенных обязательств (в нарушение норм международного права) будет не только оправдано, но и легитимизировано. А базисные положения Парижского соглашения, постулирующие право суверенных государств самостоятельно и добровольно определять свои обязательства с учетом социально-экономической ситуации, будут окончательно отвергнуты.

Последнее уже делается без участия США: пример подает Евросоюз. Вводя «пограничный корректирующий углеродный механизм», ЕС открыто позиционирует его как инструмент влияния на климатическую политику третьих стран, принуждая их к более жестким мерам по снижению национальных выбросов. Очевидное несоответствие этой меры положениям РКИК ООН, Парижского соглашения и нормам ВТО руководство Евросоюза не смущает.

Тем более это не смущает США, которые еще при Б.Обаме прорабатывали возможность введения аналогичной меры в отношении Китая. Если тогда предложение группы сенаторов не прошло, то в нынешней ситуации, на волне нагнетаемого ажиотажа вокруг климатической темы, идея ввести против Китая пограничный углеродный налог на Западе высоко востребована. У США появилась бы возможность не только новых масштабных финансовых поступлений, не требующих от них самих никаких вложений, но снизилась бы конкурентоспособность китайских товаров. В результате создалась бы немалая фора для американского реального сектора, не отличающегося высокой эффективностью. Китаю могут припомнить и высокую карбоноёмкость продукции, производимой на базе самой «грязной» энергетики, в которой доля угля составляет почти 60%⁸.

Таким образом, введение пограничного углеродного налога может стать для Китая болезненной мерой. Аналогичные шаги в отношении России вряд ли представляют опасность в силу небольших объемов торговли нашей страны с США. Но угрозы введения подобного налога не исключены в адрес обеих стран уже на предстоящем саммите.

Провокация как политика

Вторая предсказуемая новинка – новый переговорный стиль, уже опробованный недавно в отношении Пекина и Москвы. Вместо обычного американского делового прагматизма вводится эмоциональный, идеологизированный стиль с прямыми обвинениями в адрес партнера. Дискурс намеренно ведётся на повышенных тонах,

⁸ <https://www.chinadaily.com.cn/a/201904/28/WS5cc59903a3104842260b8ed7.html>

вплоть до перехода на личности. Традиционный дипломатический протокол не соблюдается. Судя по всему, США не готовы на уступки даже там, где американский интерес требует компромисса.

Подобный конфликтный стиль ведения переговоров может показаться абсурдным, однако именно он оказывается самым зрелищным с точки зрения мировых СМИ, находящихся в основном под западным контролем. Обвинения и провокации вместо переговоров в сочетании с тенденциозным освещением в СМИ дают США серьезную возможность для демонизации оппонентов в лице Китая и России, особенно по такой чувствительной для Запада теме, как изменение климата.

То, что подобный стиль высоко вероятен, говорит приглашение на Форум не только маленьких островных государств, но и некоторых «общественных организаций». Опыт климатических переговоров по линии ООН на протяжении многих лет показывает, что такие государства используют лишь в одной роли – для драматизации темы о судьбе тропических островов, которых вот-вот затопит (хотя этого не происходит, несмотря на постоянные алармистские прогнозы). Еще больше накаляют обстановку на переговорах представители экологических НПО. Их активность уже не раз создавала проблемы для достижения сбалансированных договорённостей.

Выводы

Необходимо быть готовыми к тому, что глобальный саммит, по умолчанию рассматриваемый в качестве переговорной площадки, превратится в эмоциональную дуэль, в которой наравне с великими державами будут участвовать крошечные государства и идеологически заряженные НПО, полностью зависящие от спонсоров. Главными мишенями в этой провокации станут Китай и Россия.

Список претензий к России нетрудно предвидеть. Это прежде всего якобы недостаточные усилия в области сокращения выбросов и нежелание вводить «правильные», с точки зрения Запада, меры (в частности, углеродный налог). Содержательно они парируются цифрами о самом большом в мире вкладе России в абсолютное глобальное сокращение выбросов, данными о поглощении CO₂ российскими лесами, информацией о реальном снижении выбросов в отраслях реального сектора, наконец, аргументом об одной из самых чистых энергетических корзин среди крупнейших стран мира.

Сложнее придется Китаю, который может быть обвинён не только в льготном типе обязательств (сводящихся в основном к снижению карбоноёмкости ВВП), но и в допускаемом этими обязательствами росте национальных выбросов, «грязной» структуре энергетики, гигантских инвестициях в угольные электростанции на своей территории и за её пределами. Особенно трудно будет отклонить требования о переходе на новый тип обязательств, предусматривающий абсолютные национальные сокращения выбросов, причём немедленно. Еще в 2007 году, накануне саммита «Большой восьмерки», Китай озвучил свои намерения принять такие обязательства, как только уровень ВВП на душу населения в стране достигнет 10 тыс. долларов. Этот

рубеж был пройден в 2019 году, о чем в начале 2020 года сообщила «Жэньминь жибао»⁹.

Конечно, в этой ситуации можно уповать на забывчивость американского истеблишмента, но такая черта ему не свойственна. Поэтому Китай, до сих пор вполне комфортно чувствующий себя в глобальной климатической повестке, может столкнуться с серьезными проблемами. Его пребывание «в одной лодке» с Западом становится опасным: риски начинают перевешивать выгоды. Как это отразится на позиции Пекина в отношении антропогенной концепции глобального потепления, и какие иные контрходы будут им предприняты, – покажет время.

Дата выпуска: 5 апреля 2021 года

Biden's «Climate Summit»: Risks for China and Russia

Author. *Sergey Roginko, Candidate of Sciences (Economics), Head of Center for Ecology and Development, Institute of Europe, Russian Academy of Sciences; Professor, Director of Institute of World Economy and International Finance, Financial University of the Government of Russian Federation. Address: 11-3, Mokhovaya str., Moscow, Russia, 125009 E-mail: SARoginko@fa.ru.*

Abstract. *Analytical paper is focused on the upcoming Climate Leaders Summit, scheduled for April 22-23, 2021. It provides a forecast of the goals and positions of the United States based on provisions of the Biden administration's climate policy, which places the climate agenda at the top of US domestic, foreign and security policy. The author analyzes the nature of risks for Russia and China in the negotiations, including growing commitments under the Paris Agreement. The scenario of the summit is well predicted on the basis of the composition of its participants.*

Keywords. *Greenhouse Gas emissions, climate policy, Paris Agreement, Climate Change, UNFCCC, carbon intensity, carbon tax, Border Carbon Adjustment Mechanism, fuel basket.*

DOI: <http://doi.org/10.15211/analytics82021>

<http://www.zapiski-ieran.ru>

Release date: April 5, 2021.

⁹ <https://inosmi.ru/economic/20200121/246664286.html>