

И.А. Макаров

Национальный
исследовательский
университет «Высшая
школа экономики»

КРИЗИС МЕЖДУНАРОДНОГО КЛИМАТИЧЕСКОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ С ТОЧКИ ЗРЕНИЯ ТЕОРИИ КОЛЛЕКТИВНЫХ ДЕЙСТВИЙ

Человечество вступило в эпоху климатического кризиса: глобальные изменения климата оказывают все возрастающее негативное воздействие на мировую экономику, а все попытки дать на них адекватный ответ пока остаются безуспешными. Международное сообщество оказывается неспособно консолидировать усилия для того, чтобы выработать и осуществить скоординированную политику противодействия климатическим изменениям.

То, что осознание человечеством проблемы изменения климата (ее существование и острота в научном мире и в политических кругах на настоящий момент в целом признана) не выливается в эффективные действия, направленные на ее предотвращение, обусловливается в первую очередь объективными особенностями экономической природы изменений климата.

Атмосфера как поглотитель парниковых газов является коллективным благом. Это благо конкурентно, поскольку в современных условиях объем выбросов в атмосферу превышает ее поглощающую способность, и каждая следующая единица выбросов приводит к потере благом своих полезных свойств. Оно также неисключаемо, так как и технически, и экономически чрезвычайно сложно отстранить экономических агентов от его потребления, т.е. запретить им осуществлять выбросы. Сочетание свойств конкурентности и неисключаемости позволяет классифицировать атмосферу как общий ресурс (*common-pool resource*)¹.

¹ В литературе на русском языке термин «*common-pool resource*» переводится также как «ресурс общего пользования», «благо общего пользования» и «ресурс общего бассейна».

Пользование общим ресурсом сопряжено с существенными сложностями, давшими повод Г. Хардину ввести термин «трагедия общих ресурсов» [Hardin, 1968]. Суть последней заключается в том, что пользователи общего блага, следуя своим индивидуальным интересам, нацелены на чрезмерную эксплуатацию ресурса, максимизирующую их доходы в краткосрочном периоде, в то время как общие интересы требуют ограниченного использования ресурса. Этот конфликт между индивидуальными и общими интересами неизбежно решается в пользу первых, приводя к разрушению общего ресурса.

Особенно остро трагедия общих ресурсов назрела в группах с большим числом участников (М. Олсон назвал их латентными), где доля каждого пользователя в общем объеме потребляемых ресурсов ничтожно мала, и, следовательно, ни один из пользователей не готов взять издержки по обеспечению предложения ресурса на себя [Olson, 1965].

Общие рамки модели трагедии общих ресурсов применимы и к анализу проблемы изменений климата на международном уровне: государства, выступающие в интересах национальной экономики, не готовы осуществлять жесткую климатическую политику, в то время как именно она соответствует планетарным интересам. Как итог, все понимают важность предотвращения климатических изменений, но никто не готов платить за него. Мы наблюдаем вариацию типичной проблемы безбилетника: в условиях, когда исключение из потребления ресурса невозможно, государства не готовы нести издержки по обеспечению предложения общего ресурса, предпочитая пользоваться им бесплатно. Так как количество государств велико, ни одно из них не готово взять на себя все издержки по сокращению выбросов, достаточному, чтобы остановить климатическую угрозу. В результате общее благо (предотвращение изменений климата) не производится.

В научной литературе предложено два классических пути разрешения трагедии общих ресурсов.

Первый из них основан на работах Р. Коуза и связан со спецификацией прав собственности на ресурс, иными словами — с его приватизацией или национализацией. Предполагается, что собственник оказывается заинтересован в том, чтобы исключить из пользования его благом иных экономических агентов. Ресурсу, таким образом, придается свойство исключаемости, и он превращается в чистое частное благо. Общий же интерес превращается в алгебраическую сумму частных интересов, конфликт между ними полностью исчезает. Суть коузианского подхода в противодействии изменению климата заключается в спецификации прав на выбросы парниковых газов. Общий допустимый объем выбросов делится между пользователями ресурса. При этом последние не должны превышать свою квоту.

Второй классический путь преодоления трагедии общих ресурсов основан на работах А. Пигу и предполагает введение штрафов или налогов за избыточное использование ресурсов. Идея состоит в том, что выбросы, являющиеся внешними эффектами деятельности предприятий, интернализируются, и фирмы, анализируя свои издержки в процессе принятия решений, становятся вынуждены учитывать ущерб от них. Пигуанский подход нашел широкое распространение в природоохранном законодательстве многих стран в виде налогов на отрицательные экстерналии, в том числе налогов на выбросы парниковых газов, которые широко применялись в ряде государств Европейского союза еще до введения международной системы климатического регулирования.

Трудность состоит в том, что для реализации и коузианского, и пигуанского подходов необходим внешний по отношению к пользователям общего ресурса регулятор, который будет специфицировать права собственности или устанавливать налог. На национальном уровне роль такого регулятора играет государство, а на международном уровне его аналога (мирового правительства) не существует. У. Нордхауз определяет такое положение дел как «Вестфальскую дилемму» [Nordhaus, 1999]: в рамках Вестфальской системы международных отношений, основанной на приоритете принципа государственного суверенитета, никакие обязательства не могут быть наложены на страну без ее согласия. В то же время эти обязательства необходимы для обеспечения предложения общего блага в необходимом объеме.

Киотский протокол представляет собой образец применения коузианского подхода к решению проблемы изменения климата. Специфицированные права на выбросы в совокупности с возможностями купли-продажи этих прав позволяют определить введенный Киотским протоколом режим климатического регулирования как глобальную систему *cap-and-trade* — инструмент, не раз доказывавший свою эффективность на национальном уровне: он позволяет решать экологические задачи с минимальными издержками. Между тем на международном уровне данный инструмент пока не работает.

В логику коузианского подхода в применении к климатическому регулированию вклинивается несколько существенных затруднений.

Первое связано с тем, что не все права на ресурс четко специфицированы: число участников системы *cap-and-trade* (в нее входят только развитые страны) не совпадает с количеством пользователей общим ресурсом. В то же время заставить полноценно участвовать в данной системе развивающиеся страны не представляется возможным ввиду «Вестфальской дилеммы». На то, чтобы распространять меры по противодействию изменению климата на развивающийся мир, изначально был нацелен механизм чистого развития (МЧР) Киотского протокола. Однако его введение породило хаотичную и

крайне непрозрачную систему, в которой в рамках системы *cap-and-trade* потолок выбросов (*cap*) установлен лишь для немногих из тех, кто допущен к торговле выбросами (*trade*). Это несоответствие породило широкое поле для злоупотреблений: очевидно, что многие проекты, осуществленные под эгидой МЧР, были бы реализованы и без него. В итоге МЧР достаточно быстро превратился в механизм перетока денег из карманов бедных людей в богатых странах в карманы богатых людей в бедных странах.

Второе затруднение заключается в определении допустимого объема выбросов. В условиях неопределенности взаимосвязей между уровнем выбросов и повышением температуры, а также между повышением температуры и его последствиями дать одновременно и точную, и научно обоснованную оценку допустимого объема выбросов невозможно. В случае же, когда единства мнений нет, принятие решения складывается исходя из иерархии интересов заинтересованных сторон. А она такова, что страны будут стараться минимизировать собственные обязательства, даже если это идет в ущерб решению общих природоохранных задач. В результате ни обязательства, установленные Киотским протоколом, ни плановые значения сокращения выбросов, озвученные странами в Копенгагене, недостаточны для того, чтобы избежать повышения температуры более чем на 2°C.

Заниженные по сравнению с оптимальным уровнем сокращений обязательства сторон ведут к недопроизводству общего блага «предотвращение климатических изменений». Этого недопроизводства практически невозможно избежать, поскольку отсутствует субъект, полноценно осуществляющий спецификацию прав собственности и обладающий аппаратом принуждения для достаточной защиты таких прав. Роль подобного регулятора, представляющего собой «наднациональный» уровень регулирования, могут выполнять только международные институты. Однако их легитимность существенно ниже, чем легитимность государства, а возможности принуждения практически отсутствуют. Это ведет к росту трансакционных издержек, т.е. к нарушению основного допущения теоремы Коуза и, следовательно, — к корректировке ее вывода о том, что в условиях спецификации прав собственности общественные издержки совпадут с частными, а экономика будет действовать эффективно.

Несмотря на то что в современном международном регулировании превалирует коузианский подход, существует немало сторонников и пигуанских методов, в частности, установления углеродного налога вместо количественных ограничений, практикуемых Киотским протоколом. Углеродный налог позволил бы существенно снизить неопределенность, возникающую в связи со свойственной системе *cap-and-trade* высокой волатильностью цен на выбросы, а также повысил бы прозрачность системы [Nordhaus, 2011].

Однако претворение в жизнь пигуанского подхода также сталкивается с «Вестфальской дилеммой»: необходим некий «внешний» регулятор, уполномоченный устанавливать налог и обладающий при этом достаточной информированностью и квалификацией для принятия обоснованных решений относительно его необходимого объема и достаточной легитимностью для того, чтобы эти решения исполняли. На международном уровне института, способного «навязывать» свои решения пользователям ресурса, нет. Более того, если международные институты могут специфицировать права собственности (пусть и в ограниченном объеме и с высокими трансакционными издержками, не позволяющими обеспечить оптимальный объем производства блага), то склонить государства к установлению налога на выбросы (который в краткосрочном периоде болезненнее для национальных компаний, чем система *cap-and-trade*²) они точно не в состоянии.

Кризис международного климатического регулирования связан не со стечением неблагоприятных обстоятельств и не со злой волей отдельных государств, а с принципиальной неприменимостью классических методов решения трагедии общих ресурсов на международном уровне. Для эффективного решения глобальных экологических проблем недостаточно простой экстраполяции успешно действующих национальных инструментов климатической политики на глобальный уровень. Необходимо нечто принципиально иное.

В 1990 г. Э. Остром в своей книге «Управление общими ресурсами» на основе анализа многочисленных ситуаций совместного пользования общими ресурсами доказала, что нередко экономические агенты способны самостоятельно выработать кооперативную стратегию, зачастую неформальную и основанную на интуиции и методе проб и ошибок, но при этом более эффективную, чем порядок, навязанный агентам сверху [Ostrom, 1990].

Первоначально Э. Остром распространяла результаты своего исследования исключительно на локальные общие блага, но они вполне применимы и к международному уровню. В международном климатическом регулировании более эффективен не моноцентрический подход, предполагающий попытку создать специальные наднациональные институты (на основе международных соглашений), которые вырабатывают единые для всех стран правила, а полицентрический, основанный на двусторонних соглашениях и

² Налог в краткосрочном периоде предполагает непосредственное увеличение издержек фирм (на величину налога, умноженную на объем выбросов), в то время как система *cap-and-trade* при условии свободного размещения разрешений и установления достаточно высокого потолка выбросов может вообще не приводить к увеличению издержек.

односторонних действиях государств, а также на более активной роли агентов регионального и локального уровня [Ostrom, 2009].

Полицентрический подход не предполагает полного устранения международных институтов, однако отвергает их центральное место в международном климатическом режиме. Действительно, международные институты, чья способность к принуждению крайне мала, а процесс принятия решений долг и требует значительных затрат, неспособны ни установить эффективные правила (пример тому — слишком низкие обязательства, взятые на себя странами и в Киото, и в Копенгагене), ни обеспечить их выполнение (Канада, например, требования Киотского протокола не выполнила и в итоге вышла из числа его участников, при этом на нее не наложено никаких санкций).

Наиболее действенный выход из климатического кризиса кроется в приведении в соответствие социально-экономических интересов эмитентов парниковых газов, действующих на микроуровне, и интересов окружающей среды. Как такое возможно, видно на примере развитых стран, где уже запущен механизм положительных обратных связей между действиями предприятий по «зеленому развитию» и ожиданиями клиентов. «Зеленое» становится модным, предприятия устраивают настоящие войны за потребителя, наперегонки снижая «экологический след» своей продукции, а сами потребители гораздо экономнее потребляют ресурсы. Экономические выгоды стимулируют развитие экологической культуры, а та, в свою очередь, рождает новые выгоды — экономика, потребляющая меньше ресурсов, становится более конкурентоспособной.

М. Портер и М. Крамер в своей статье «Создание общих ценностей» рассматривают переориентацию компаний на «зеленый» вектор развития как одно из проявлений смены бизнес-парадигмы в широком смысле. Бизнес, столкнувшийся, с одной стороны, с ухудшением имиджа (в том числе из-за экологических проблем), а с другой — с необходимостью структурных перемен в период кризиса, постепенно пересматривает значение общественной среды для своего будущего. Компании вынуждены привязывать свои бизнес-стратегии к социальным нуждам, поскольку им необходимо такое население, которое будет создавать долгосрочный и устойчивый спрос на их продукцию. Бизнес и общество становятся все более взаимосвязаны, в результате чего возникает возможность создания так называемых общих ценностей, среди которых видное место занимает забота о состоянии окружающей среды. По мнению авторов статьи, поиск общих ценностей заставил *Wal-Mart* полностью перестроить схему поставок таким образом, чтобы объем парниковых выбросов был минимальным; *Coca-Cola* — поставить цель сокращения собственного водопотребления на 20% к 2012 г. по сравнению с 2004 г.; *Johnson & Johnson* — помогать своим сотрудникам бросить курить, а

General Electric — перебросить значительную часть своих мощностей на производство гибридных локомотивов, солнечных панелей, ветровых турбин [Porter, Kramer, 2011].

Развитые государства всячески поддерживают подобную деятельность компаний, а сами вкладывают деньги в технологическое совершенствование перспективных отраслей, в первую очередь возобновляемой энергетики. В период мирового экономического кризиса в мире наблюдался настоящий бум развития «зеленых» технологий. В антикризисной программе США доля инвестиций в «зеленый» сектор в общем объеме расходов составила 12%, во Франции — 23, в Китае — 38%, а безусловным лидером стала Южная Корея с показателем 81% [Robins et al., 2009]. «Зеленые» инвестиции направлялись в развитие возобновляемой энергетики, энергосбережение, зеленое автомобилестроение, переработку мусора, развитие систем общественного транспорта и т.д. Для законодательного закрепления «зеленой» переориентации страны одна за другой стали объявлять о запуске национальных систем *cap-and-trade*: к Европейскому союзу уже присоединились или в ближайшее время присоединятся ряд штатов США, Австралии и Канады, Новая Зеландия, Япония, Южная Корея, Казахстан и даже Китай.

«Зеленые» инициативы для правительств — это такая же технология двойного дивиденда, как и для компаний: с одной стороны, улучшение окружающей среды, а с другой — возможность одновременно и создать новые рабочие места, и обеспечить национальную энергобезопасность, и заложить основы технологического лидерства в будущем, и получить поддержку большего числа экологически ориентированных избирателей.

«Зеленый» технологический рывок, наблюдаемый в последние несколько лет, — явление из сферы экономики и геополитики, а не из сферы экологии. Мы наблюдаем активное внедрение технологий двойного дивиденда, позволяющих решать стратегические и тактические национальные задачи, одновременно внося вклад в решение экологических проблем. Страны едва ли начнут сокращать выбросы ради предотвращения изменения климата как такового, но будут делать и уже делают это настолько, насколько это выгодно. Как итог, нередко национальные стратегии сокращения выбросов более амбициозны, чем планы, представленные на международных переговорах. Так, Президент России Д. Медведев перед саммитом в Копенгагене выразил позицию российской стороны о готовности сократить выбросы к 2020 г. на 20–25% по сравнению с уровнем 1990 г. (в дальнейшем эти цифры были заменены на 15–25%). В то же время выполнение цели снижения энергоемкости ВВП к 2020 г. на 40%, содержащейся в Указе самого Д. Медведева от 2008 г., требует больших сокращений [Charap, Safonov, 2010].

Таким образом, страны готовы сокращать выбросы, о чем свидетельствуют многочисленные национальные меры по поддержке «зеленого» сектора, но при этом не готовы брать на себя обязательств перед международным сообществом, сталкиваясь с тем, что подобных обязательств не несут другие страны. Международные институты как координатор мер по сокращению выбросов в таком случае теряют всякий смысл. Климатическая политика постепенно переходит на национальный уровень, а в случае, если там она наталкивается на препятствия (как в США, где республиканцы препятствуют принятию любых инициатив по противодействию климатическим изменениям), — даже на региональный уровень.

Показательно, что даже международные углеродные рынки, задуманные для того, чтобы связать воедино большинство участников климатической кампании, в настоящее время подвержены фрагментации. Оборот торговли углеродными финансовыми инструментами в рамках механизмов гибкости Киотского протокола после бурного всплеска в 2007–2008 гг. (в основном за счет МЧР) замедлил свой рост, в том числе из-за неопределенности, касающейся будущих соглашений. В то же время стремительно множатся национальные и даже региональные инициативы, пока никак между собой не связанные.

Что касается международных институтов, то их реальное наполнение на настоящий момент сводится к содействию адаптации в развивающихся странах. В Копенгагене (2009) и Канкуне (2010) объявлено о создании новых институциональных и финансовых механизмов, направленных на перспективное приспособление к климатическим изменениям — Канкунской адаптационной структуры, Адаптационного комитета, Зеленого климатического фонда. Эти адаптационные механизмы, представляющие собой, по сути, финансовую помощь развивающимся странам, являются единственным значимым достижением переговорного процесса последних двух лет и пока остаются единственным юридически оформленным компонентом международного сотрудничества по противодействию изменению климата, наполняющим его хоть каким-то смыслом.

Смещение акцента международных переговоров на выработку принципов содействия адаптации развивающихся стран следует, скорее, приветствовать. Последние не имеют возможности самостоятельно развивать технологии двойного дивиденда как из-за слабости институтов, так и из-за того, что в силу бедности естественным образом отдают приоритет тактическим интересам над стратегическими, а это приводит к сверхэксплуатации ресурсов даже при понимании долгосрочной важности их сохранения. В таких условиях решение глобальных проблем снизу вверх невозможно ввиду многочисленных проблем «внизу». Необходима помощь «сверху», и подоб-

ную помощь международные институты оказать способны. Именно на этом им и следует сконцентрироваться вместо безуспешных попыток установить национальные обязательства по сокращению выбросов, которые пока выглядят простой тратой времени и средств.

Литература

Charap S., Safonov G. Climate Change and Role of Energy Efficiency / Russia after the Global Economic Crisis. Peterson Institute for International Economics, 2010. P. 132.

Hardin G. The Tragedy of the Commons // Science. 1968. Vol. 162. P. 1243–1248.

Nordhaus W. Global Public Goods and the Problem of Global Warming. Annual Lecture in Institut d’Economie Industrielle (IDEI). Toulouse, 1999.

Nordhaus W. The Architecture of Climate Economics: Designing a Global Agreement on Global Warming // Bulletin of the Atomic Scientists. 2011. Vol. 67. No. 1. P. 9–18.

Olson M. The Logic of Collective Action: Public Groups and the Theory of Groups. Cambridge; L.: Harvard University Press, 1965.

Ostrom E. A Polycentric Approach for Coping with Climate Change // World Bank Policy Research working paper. 2009. No. WPS 5095.

Ostrom E. Governing the Commons: The Evolution of Institutions for Collective Action. Cambridge University Press, 1990.

Porter M.E., Kramer M.R. Creating Shared Value // Harvard Business Review. 2011. Vol. 89. No. 1/2. P. 62–77.

Robins N. et al. A Climate for Recovery — The Colour of Stimulus Goes Green. HSBC Global Research, HSBC Climate Change, 2009.