

КРАСИКОВ Д.В.¹ РЕЦЕНЗИЯ НА КНИГУ: УПРАВЛЕНИЕ В СФЕРЕ БОРЬБЫ С ИЗМЕНЕНИЕМ КЛИМАТА И ФЕДЕРАЛИЗМ: СРАВНИТЕЛЬНЫЙ АНАЛИЗ ПОЛИТИКИ, ПРЕДСТАВЛЕННЫЙ ФОРУМОМ ФЕДЕРАЦИЙ / под ред. А. Фенны, С. Джодоина, Дж. Сетцер.

KRASIKOV D.V. Book Review: Climate Governance and Federalism: A Forum of Federations Comparative Policy Analysis / ed. by A. Fenna, S. Jodoin, J. Setzer. – Cambridge : Cambridge Univ. Press, 2023. – 346 p.

Ключевые слова: федерализм; изменение климата; децентрализованные системы; климатическая политика; государственное управление в сфере борьбы с изменением климата.

Keywords: federalism; climate change; decentralized systems; climate policy; climate governance.

Для цитирования: Красиков Д.В. [Рецензия] // Социальные и гуманитарные науки. Отечественная и зарубежная литература : ИАЖ. Сер. 4: Государство и право. – 2024. – № 1. – С. 208–219. – Рец. на кн.: Управление в сфере борьбы с изменением климата и федерализм: сравнительный анализ политики, представленный Форумом федераций = Climate Governance and Federalism: A Forum of Federations Comparative Policy Analysis / ed. by A. Fenna, S. Jodoin, J. Setzer. – Cambridge : Cambridge Univ. Press, 2023. – 346 p. DOI: 10.31249/iajpravo/2024.01.15

Книга «Управление в сфере борьбы с изменением климата и федерализм: сравнительный анализ политики, представленный Форумом федераций» содержит результаты комплексного исследова-

¹ Красиков Дмитрий Владимирович, зав. кафедрой международного права Саратовской государственной юридической академии, старший научный сотрудник отдела правоведения ИНИОН РАН, кандидат юридических наук.

дования, инициированного Форумом федераций (*Forum of Federations*) (г. Оттава, Канада) – международной неправительственной организацией с государственным участием, служащей площадкой для обмена опытом в области федерального и децентрализованного государственного управления. В исследовании приняли участие ведущие ученые и практики из 14 юрисдикций – Австралии, Бразилии, Канады, Китая, Эфиопии, Германии, Индии, Индонезии, Мексики, Южной Африки, Испании, Швейцарии, США и Европейского Союза (каждой из этих юрисдикций в рецензируемой книге посвящена отдельная глава). Некоторое сожаление вызывает отсутствие Российской Федерации в числе рассмотренных экспертами юрисдикций.

В целом книга дает представление о том, как управление в сфере борьбы с изменением климата осуществляется в различных федеративных и децентрализованных системах. Особое внимание авторами уделяется роли, которую составные части государств – штаты, провинции, кантоны, земли и т.д. – играют в содействии появлению низкоуглеродных и устойчивых к изменению климата обществ.

Основные выводы, представленные в качестве результатов исследования, состоят в следующем.

Австралийская политика (р. 14–40) по смягчению последствий изменения климата осложнена как характерным для федерализма дефицитом координации усилий, так и традиционными для Австралии сложностями достижения национального политического консенсуса, в особенности в отношении решения сложных проблем с неопределенными последствиями. Вместе с тем, как утверждает А. Фенна (*A. Fenna*) – автор соответствующего раздела рецензируемого исследования, федерализм в Австралии оказался фактором, скорее, способствующим, чем препятствующим развитию климатической политики, что корреспондирует идеям о «компенсаторном федерализме» и о значении нередко игнорируемых преимуществ перекрытия и дублирования сфер ответственности. Это свидетельствует о том, что значимость «вертикальной координации» в качестве уникального инструмента решения проблемы фрагментации климатической политики сильно преувеличена. В Австралии федерализм обеспечил такие возможности для разработки климатической политики, которые были бы недоступны в

унитарной системе со схожими особенностями сферы государственного управления. Более того, это происходит в условиях автономного поведения штатов, что отражает характер австралийского федерализма, политическую экономию и экономическую географию Австралии, особенности политической жизни и природу проблемы изменения климата.

Основными особенностями *бразильского* федерализма (р. 41–63) в контексте изменения климата авторы – Ф.Б. Селегуим (*F.B. Selegium*) и Ф. Рей (*F. Rei*) – считают, во-первых, конституционную ответственность всех уровней государственного управления за проведение климатической политики, во-вторых, наличие множества форумов для «экспериментальной» разработки такой политики. Первая особенность позволила штатам и муниципалитетам взять на себя ведущую роль в принятии смягчающих и адаптационных мер в сфере изменения климата и, таким образом, компенсировать бездействие федерального правительства. Вторая – обуславливает широту распространения климатической политики и вовлечение в ее реализацию различных акторов, включая общественные сетевые объединения, агентства транснационального сотрудничества, исследовательские группы. Вместе с тем авторы констатируют, что основную роль в таких ключевых секторах климатической повестки, как землепользование и лесное хозяйство, в Бразилии продолжают играть федеральные власти, в настоящее время, в основном, не демонстрирующие стремления заниматься проблемами изменения климата.

Развитие климатической политики в *Канаде* (р. 64–85) – одной из самых углеродоемких экономик в мире – осложняется рядом противоречий в позициях и интересах различных акторов – центрального правительства (активно продвигающего проклиматическую повестку), провинций (находящихся в разной степени зависимости от ископаемого топлива и имеющих разный гидроэнергетический потенциал), хозяйствующих субъектов производственной сферы (включая экспортно-ориентированную нефтегазовую промышленность, усиленно сопротивляющуюся климатически благоприятной трансформации) граждан (теоретически поддерживающих действия по борьбе с изменением климата, однако с меньшим энтузиазмом относящихся к изменениям, которые могут привести к увеличению стоимости их жизни). К. Харрисон

(*K. Harrison*) – автор главы, посвященной Канаде, выделяет три фазы канадского климатического федерализма. С 1990 по 2006 г. он пребывал в состоянии «ловушки совместных решений», когда наименее амбициозные (и наиболее зависимые от ископаемого топлива) провинции накладывали вето на национальные решения. В период с 2007 по 2015 г. в условиях бездействия федерального центра некоторые провинции стали реализовывать более амбициозную и, в некоторых случаях, инновационную климатическую политику, однако это не побудило последовать их примеру провинции, зависящие от ископаемого топлива, что фактически свело на нет соответствующие усилия. На третьем этапе, начавшемся с 2016 г., климатическая политика в значительной степени формируется федеральным правительством в одностороннем порядке. Таким образом, заключает автор, с одной стороны, проводимая в настоящее время национальными властями Канады жесткая проклиматическая политика стала результатом постепенно растущей поддержки со стороны регионов, с другой – будь Канада унитарным государством, ее власти могли бы перейти к более амбициозной и последовательной климатической политике гораздо раньше.

В *Китайской Народной Республике* (р. 86–108) действует квазифедеральная система борьбы с изменением климата, включающая пять механизмов: систему целевой ответственности; включение экологических показателей в оценку продвижения по службе местных чиновников; налоговые стимулы; центральную инспекционную систему по экологии и охране окружающей среды; и участие общественности. В рамках данной системы принятие решений, оценка и контроль осуществляются централизованно, в то время как реализация решений носит децентрализованный характер. Авторы соответствующей главы – Х. Йи (*H. Yi*) и Ш. Као (*Sh. Cao*) обосновывают позицию о том, что китайская модель экологического квазифедерализма в целом является эффективной, хотя в ней имеют место и отдельные недостатки. Основной проблемой они видят конфликт между целями национальной политики и интересами местного экономического развития. Децентрализация функции реализации политики приводит к искажению стимулов, слабому участию общественности, манипуляциям и фальсификациям со стороны местных органов власти. Решению этих проблем, по мнению авторов, может способствовать вовлечение экспертов и

общественности в процессы выявления проблем и определения показателей оценки политики, дополнительное финансовое стимулирование местных органов, внедрение более эффективных технологий мониторинга реализации климатической политики.

Эфиопия (р. 109–127), имея достаточно амбициозную и проработанную стратегию борьбы с изменением климата, так же, как и многие другие страны, сталкивается с проблемами, подрывающими достигнутые результаты и способствующими повышению продовольственных рисков и непропорциональному усилению уязвимости регионов. Основным источником этих проблем авторы соответствующей главы рецензируемой книги – Я. Адела (*Y. Adela*), А. Уорку (*A. Worku*), Т. Нигасси (*T. Nigussie*) считают этническую основу федеративного устройства Эфиопии. Демаркация региональных границ исходя из этнической идентичности жителей привела к значительным различиям в человеческом, институциональном и финансовом потенциале регионов. Это влечет за собой замедление процессов реализации мер по управлению в сфере изменения климата, дифференциацию регионов в зависимости от степени уязвимости к его последствиям и от потенциала социально-экологической устойчивости. Этническая и регионоцентричная конкуренция между регионами в условиях недостаточной свободы действий федерального центра привела к недостаточной координации в решении проблем изменения климата и окружающей среды, имеющих межрегиональные и национальные последствия. Наличие у регионов собственных приоритетов развития замедлило достижение национальных целей по построению зеленой экономики. Вместе с тем федерализм в Эфиопии поощряет развитие разных культур, языков, местных институтов и объединение местных знаний и практик, которые сыграли решающую роль в усилиях по адаптации и смягчению последствий изменения климата. Он облегчает расширение прав и возможностей сообществ на низовом уровне и позволяет услышать голоса маргинализированных групп.

Европейский союз (р. 128–149), хотя во многих отношениях не является федерацией, сочетает в себе различные федеративные черты, что проявляется в сфере политики управления изменения климата. Он функционирует в условиях, благоприятных для децентрализованной и экспериментальной разработки политики, имеет широкие перспективы для запуска динамических процессов

ее распространения, однако полному раскрытию его потенциала препятствуют расходящиеся приоритеты государств-членов в области энергетики, а иногда и противоречивые позиции относительно целей смягчения последствий изменения климата. Критичной является проблема ненадлежащего соблюдения законодательства ЕС государствами-членами. Вместе с тем «многоимпульсная» система климатических мер обеспечивает относительно надежное управление ЕС климатом. Подводя итог данной части исследования, М. Альбертон (*M. Alberton*) заключает, что несмотря на дополнительное нынешнее и будущее давление из-за экономического и энергетического кризисов, а также на предупреждение о том, что для достижения цели ЕС по достижению углеродной нейтральности к 2050 г. необходимо нечто большее, чем постепенные изменения в его климатической политике, действующие в ЕС инструменты способны обеспечить достижение его климатических амбиций.

Федеративное устройство *Германии* (р. 150–176) стало ключевым фактором, обеспечившим успех на первых этапах развития политики энергетического перехода – ключевой стратегии борьбы с изменением климата. По мнению авторов – П. Экерсли (*P. Ecker-sley*), К. Керн (*K. Kern*), В. Хаупта (*W. Haupt*) и Х. Мюллер (*H. Müller*), до настоящего времени федерализм способствовал выработке скоординированного подхода к климатической политике на всех уровнях государственного управления, а также позволял землям реализовывать собственные смягчающие и адаптационные стратегии. Между некоторыми землями существует определенная конкуренция за неофициальный титул климатического лидера. Вместе с тем, реализовав к текущему моменту большую часть несложных климатических задач, Германии теперь необходимо принять более далеко идущие решения в отношении транспортной и энергетической инфраструктуры, чтобы продолжать добиваться прогресса. Учитывая распределение отраслевых интересов внутри федерального правительства и между землями, будет гораздо сложнее достичь политического консенсуса по этим вопросам. Потребуется поиск консенсуса в бюрократической системе принятия решений, которая включает в себя множество игроков с правом вето, что в итоге может привести к выработке не самых эффективных решений. Сильные межправительственные структуры помога-

ли координировать и мобилизовывать усилия по всей политической цепочке на начальных этапах энергетического поворота, сохранять темп становится все труднее. Федерализм способствовал замедлению прогресса, поскольку он предоставляет различным акторам множество возможностей для продвижения своих интересов и наложения вето на более амбициозные инициативы. Федеральному правительству, возможно, придется принять более жесткий подход для того, чтобы исключить отставание некоторых регионов.

Климатическая политика *Индии* (р. 177–197) формируется в условиях наличия у штатов значительной автономии в принятии мер по смягчению изменения климата и адаптации к нему, сосуществующей с доминированием центральной власти в ключевых вопросах финансирования, управленческих решений, осуществления контрольных функций. А.В. Пиллай (*A.V. Pillai*) и Н.К. Дубаш (*N.K. Dubash*) считают, что особенности индийского федерализма, обусловленные серьезными недостатками системы сотрудничества между центром и регионами, с трудом сочетаются с масштабами проблем изменения климата в столь крупном государстве. Индийское правительство длительное время стремилось противостоять ограничению свободы экономического развития своей страны в результате международного давления, связанного с изменением климата, а сегодня эти идеи восприняты на уровне штатов. В эпоху постановки амбициозных и труднодостижимых целей по выбросам углерода индийская система сотрудничества, эпизодическое перераспределение ресурсов и «всплески» активности в сфере климатической политики должны будут уступить место более предсказуемой, консенсусной модели действий. Отход от подхода сопутствующих выгод потребует нового федеративного соглашения, в котором штаты будут иметь доступ к институтам для коллективного принятия решений о целях, темпах, ресурсах и политике.

Опыт *Индонезии* (р. 198–217) в рассматриваемой сфере М. ди Грегорио (*M. di Gregorio*) и М. Моэлионо (*M. Moeliono*) – члены исследовательской группы Форума федераций – считают наглядной иллюстрацией преимуществ децентрализации климатической политики. Автономия провинций облегчила принятие региональных мер по борьбе с изменением климата благодаря возможностям прямого их участия в транснациональных климатических инициативах и

способствовала реализации экспериментальных инициатив. В то же время проводимая в течение последнего десятилетия политика «рецентрализации» в секторе землепользования (привлекающем значительные объемы международного финансирования для действий по смягчению последствий изменения климата) привела к созданию условий, препятствующих полноценной реализации климатической политики. Кроме того, как национальные, так и региональные и местные власти сталкиваются со значительным противодействием со стороны частного лесного хозяйства и агробизнеса, преодолеть которое можно лишь за счет более эффективного сотрудничества властей всех уровней. Децентрализация является предметом продолжающихся в Индонезии политических переговоров между центром и периферией, а конкуренция по поводу климатической повестки дня и связанная с ней неопределенность препятствуют эффективному смягчению последствий изменения климата с помощью лесов.

В Мексике (р. 218–240) ответственность за управленческие решения, связанные с изменением климата, разделена между федеральным правительством, правительствами штатов и муниципальными властями. Федеральное правительство отвечает за национальные стратегии и политику, в то время как задачи по их реализации в ряде ключевых секторов хозяйствования возложены на региональные и местные власти, которые при этом обладают значительной свободой в адаптации национальной политики к потребностям и возможностям своих территорий. В результате прогресс в борьбе с изменением климата варьируется по стране. Лишь некоторые из штатов проявляют значительную активность в реагировании на проблемы, которые изменение климата создает для их экосистем и населения. Во многих штатах инициативы в сфере борьбы с изменением климата сталкиваются с отсутствием политической воли, нехваткой информации и ограниченностью возможностей для определения стратегий или среднесрочных и долгосрочных целей и задач. Источниками этих проблем авторы – М. Хередиа (*M. Heredia*) и Б. Коррал (*B. Corral*) – считают недостатки координации политики на федеральном, региональном и муниципальном уровнях.

В Южной Африке (р. 241–262), несмотря на прогрессивность ее стратегий по исследованию, мониторингу и моделирова-

нию в сфере изменения климата, консолидированного процесса определения и реализации последовательных и адаптированных к местным условиям решений еще не наблюдается. Законодательство и политика страны в области изменения климата все еще находятся в зачаточном состоянии. Эксперты Дж. де Виссер (*J. de Visser*) и А. дю Плессис (*A. du Plessis*) считают, что южноафриканская модель федерализма в контексте изменения климата напоминает песочные часы: сильное национальное правительство (особенно активное в политике, планировании и законотворчестве в области изменения климата); относительно слабые провинции (в основном принимающие провинциальную климатическую политику и планы); очень сильные мегаполисы, ослабляющие возможности менее крупных городов и очень слабых сельских муниципалитетов в сфере местного самоуправления. Если ограниченную роль провинций в борьбе с изменением климата можно объяснить их ориентацией на развитие сферы социальных услуг, отсутствием у них финансовой автономии и сохранением унитарного характера государственного устройства Южной Африки, то ограничения потенциала городов в борьбе с изменением климата вызваны нежеланием части национального правительства принять и смириться с усилением их роли, что несовместимо с конституционными и политическими обязательствами.

В Испании (р. 263–284) государственное управление в сфере борьбы с изменением климата строится на основе международных обязательств и законодательства Европейского союза (ЕС) и охватывает несколько властных уровней и целый ряд заинтересованных сторон. За последнее десятилетие было принято множество климатических стратегий и планов действий на всех территориальных уровнях. Вместе с тем автономные сообщества (основные административно-территориальные единицы Испании) и местные акторы не имеют инструментов влияния на формирование климатической политики на федеральном уровне, что ограничивает ее распространение в вертикальном измерении. Управление в сфере изменения климата включает в себя различные обязанности, некоторые из которых являются исключительной ответственностью центрального правительства, а другие распределяются между двумя нижестоящими уровнями власти. Испанская климатическая политика определяется целями и политикой ЕС. При этом исключи-

тельно центральное правительство участвует в согласовании целей на уровне ЕС, а также разрабатывает и принимает повестку национального управления изменением климата, в то время как принимать необходимые меры и достигать поставленные цели должны автономные сообщества. Таким образом, заключают С.Г. Родриго (*S.G. Rodrigo*), М. Альда-Фернандес (*M. Alda-Fernandez*) и М. Кэоллинг (*M. Kölling*), совершенствование испанской модели климатического федерализма требует усиления координации действий в вертикальной и горизонтальной плоскостях взаимодействия властей.

Швейцария (р. 285–305) является примером государства, федеративное устройство которого, по мнению М. Каммерер (*M. Kammerer*), Ш. Мюеллера (*S. Mueller*), К. Ингольд (*K. Ingold*) и М. Гэллманн (*M. Gallmann*) одновременно способствует и препятствует эффективному и устойчивому управлению в сфере изменения климата. Децентрализованный характер швейцарского федерализма способствует принятию решений, адаптированных к местным условиям и инновациям, однако на практике ограничивает межрегиональный обмен опытом. В швейцарской модели более низкие уровни власти могут компенсировать бездействие более высокого уровня: муниципалитеты могут решать проблемы изменения климата там, где «их» кантоны этого не делают, а кантоны, в свою очередь, могут действовать аналогичным образом, если бездействует федеральное правительство. Однако на обоих нижних уровнях отсутствует один из наиболее важных инструментов для надлежащего решения проблем изменения климата: все основные полномочия по косвенному налогообложению (например, на топливо или авиабилеты) подпадают под юрисдикцию федерального правительства. Не имея статуса самостоятельного направления государственной политики, борьба с изменением климата сопряжена с явным отсутствием координации действий всех уровней власти. Полный потенциал швейцарского федерализма, таким образом, в сфере борьбы с изменением климата не задействован.

Опыт *США* (р. 306–327), как показывают результаты исследования, проведенного Б. Рэйбом (*B. Rabe*) и Х. Смит (*H. Smith*), иллюстрирует сложность принятия и реализации эффективной и долгосрочной стратегии решения проблемы изменения климата в политической системе, сочетающей федерализм с формальным

разделением властей как на федеральном уровне, так и на уровне штатов. Горизонтальное распространение климатических инициатив отдельных штатов не повлекло за собой распространение вертикальное. В свою очередь, участие штатов было и остается крайне неравномерным, ограничиваясь, главным образом расположенными вдоль океанских побережий штатами, в основном контролируемые Демократической партией и имеющими ограниченные ресурсы ископаемого топлива. При этом климатическая политика на уровне штатов, как правило, активизируется в периоды, когда Республиканская партия контролирует президентский пост. Некоторые же штаты по-прежнему проявляют неспособность принять или поддержать даже базовые обязательства в климатической сфере. Глубокие разногласия между штатами и регионами серьезно осложнили усилия по разработке федеральных стратегий климатической политики. Опыт американского федерального правительства на сегодняшний день демонстрирует серьезные проблемы принятия и поддержания климатической политики в национальном масштабе. Таким образом, американский климатический федерализм характеризуется некоторой способностью штатов играть компенсирующую роль в условиях невозможности принятия мер со стороны федерального правительства, однако эта роль неравномерно распределена между штатами и до настоящего времени оказалась неспособной стимулировать выработку политически осуществимой и долговременной национальной политики.

Изученные в рамках рецензируемого исследования модели управления в сфере борьбы с изменением климата демонстрируют как преимущества, так и недостатки федерализма в рассматриваемом контексте. Выявлены основные риски и наиболее успешные практики, сделаны обобщения (р. 328–336). Достаточно широкий географический охват исследования позволяет использовать его результаты в качестве отправных точек для выявления глобальных и региональных тенденций, для более глубоких сравнительно-правовых и иных научных изысканий.

Книга «Управление в сфере борьбы с изменением климата и федерализм: сравнительный анализ политики, представленный Форумом федераций» представляет собой научный вклад авторского коллектива в дискуссию о значении федерализма для решения проблем изменения климата и может представлять интерес для

исследователей, обучающихся вузов по социально-гуманитарным направлениям и практических специалистов, занимающихся экологическими и климатическими проблемами, а также проблемами государственного и местного управления.