

DOI: 10.31857/S086904990014921-5

МИРОВАЯ ЭКОНОМИКА WORLD ECONOMY

Оригинальная статья / Original Article

Климатический поворот США: цели и средства

© С.А. РОГИНКО

Рогинко Сергей Анатольевич, Институт Европы Российской академии наук (Москва, Россия), Финансовый Университет при Правительстве РФ (Москва, Россия), roginko@bk.ru

Предмет статьи – инициативы новой администрации США в области изменения климата и национальной климатической политики. Автор исследует основные положения климатической политики администрации Дж. Байдена и анализирует влияние этой политики на позицию США по обязательствам стран в рамках Парижского соглашения. Выявлены принципиально новые моменты: постановка климатической повестки во главу угла внутренней и внешней политики и политики безопасности США. Исследуются организационные нововведения и управленческие решения, внедряемые для реализации климатической политики нового типа, показана их связь с назначениями в администрации и руководстве ведущих федеральных министерств и ведомств, резко повысивших климатические компетенции руководящих кадров. Дан прогноз направлений наибольшей активности США по линии климатической дипломатии и связанных с этим рисков и вызовов для России.

Ключевые слова: выбросы парниковых газов, климатическая политика, Парижское соглашение, РКИК ООН (Рамочная Конвенция ООН об изменении климата), исполнительный указ, экзистенциальная угроза, климатическая повестка, институционально-правовая основа, организационные структуры, национальная безопасность.

Для цитирования: Рогинко С.А. (2021) Климатический поворот Америки // Общественные науки и современность. №2 С. 53–65. DOI: 10.31857/S086904990014921-5

America's Climate Turn: Goals and Means

© S.A. ROGINKO

Sergey A. Roginko, Institute of Europe, Russian Academy of Sciences (Moscow, Russia), Financial University of the Government of Russian Federation (Moscow, Russia), roginko@bk.ru

Abstract. The article deals with the initiatives of the new US administration in climate change and national climate policy. The author analyzes in detail the main provisions of the Biden administration's climate policy and analyzes the impact of this policy on the US position on the countries' obligations under

the Paris Agreement. New issues have been identified, including domination of the climate agenda in the US domestic and foreign policy and security policy. The article examines organizational innovations and management solutions designed to implement a new type of climate policy, and shows their connection with personnel changes in the administration and management of leading federal ministries and departments, which have dramatically increased the climate competence of senior personnel. The forecast of the directions of the unprecedented activity of the United States in the field of climate diplomacy and the associated risks and challenges for Russia is given.

Keywords: Greenhouse Gas Emissions, climate policy, Paris Agreement, United Nations Framework Convention on Climate Change (UNFCCC), existential threat, executive order, climate agenda, institutional and legal framework, organizational structures, national security.

For Citation: Roginko S. (2021) America's Climate Turn: Goals and Means. *Obshchestvennye nauki i sovremennost'*, no. 2, pp. 53–65. DOI: 10.31857/S086904990014921-5 (In Russ.).

19 февраля 2021 г. стало официальной датой возврата Соединенных Штатов в статус полноправной Стороны Парижского климатического соглашения. Вся процедура, в полном соответствии с правилами, заняла всего один месяц – в отличие от инициированного Д. Трампом выхода США из Соглашения, растянувшегося на целых три года. Тем самым США на своем примере подтвердили тот факт, что в Парижское соглашение вступить легко – выйти из него значительно трудней.

С целью сразу обозначить особую важность климатической тематики, Дж. Байден подписал исполнительный указ (Executive Order) о возвращении Штатов в Соглашение 20 января с.г., сразу после инаугурации. Тогда же были подписаны еще два исполнительных указа, напрямую относящиеся к климатической повестке. Спустя всего неделю, 27 января, были подписаны еще три исполнительных указа, касающиеся климатической тематики.

Такой взрывной активности по отдельно взятой проблеме Америка не видела, пожалуй, со времен Карибского кризиса; но бросающаяся в глаза поспешность действий не сказалась (редкий по нынешним временам случай) на уровне проработанности и связности текстов. Внимательный анализ указов Байдена убеждает, что их составляли не в суматохе инаугурационных дней - в ход пошли тщательно разработанные заготовки квалифицированных экспертов, знающих толк в государственном управлении и во внешней политике. Фактически этими указами заново сформирована вся концептуальная, институционально-правовая и организационно-структурная основа климатической политики Соединенных Штатов.

Байден: изменение климата как экзистенциальная угроза

В чем новизна подхода, заложенного в эти системообразующие документы, главный из которых, на наш взгляд, – подписанный 27 января Исполнительный указ о борьбе с климатическим кризисом в стране и за рубежом [Executive Order...]? Прежде всего – в небывало высоком приоритете, отданном климатической повестке. Назвав изменение климата «экзистенциальной угрозой», 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» [Remarks by President Biden]. Случай беспрецедентен не только в американской, но и в мировой практике: климатической повестке дан сверхвысокий статус и приоритет над остальными направлениями деятельности администрации США. Отныне вся внутренняя и внешняя политика, а также политика безопасности должны строиться

вокруг проблемы, существование которой не до конца доказано, причины не полностью выявлены и эффекты, возможно, проявятся лет через 80 (по модельным прогнозам, достоверность, как минимум, сомнительна).

Вторая очевидная новинка: системность подхода к вопросу. Команда Байдена не ограничилась броскими декларациями о намерениях и разработала достаточно четкую систему. Главная ее идея – подчинение всего государственного аппарата императивам климатической повестки. Проработку явно вели эксперты на уровне топ-лиц из бизнес-школ университетов «Лиги плюща». Используя весь методологический аппарат американской школы менеджмента, были прописаны новые «климатические» вертикали и горизонтالي власти, «климатический» функционал действующих структур и новых формирований, предложены схемы распределения прав, полномочий и ответственности между ними, описаны методы координации работы ведомств.

Предусмотрены два независимых координирующих контура: по внутренней климатической политике и по внешней климатической политике. Контур внутренней политики замыкается на созданную 27 января 2021 г. «суперструктуру» – Управление внутренней климатической политики (Climate Policy Office) при администрации президента. Руководитель этой структуры наделен двойным высоким статусом – помощника президента и Национального советника по климату (National Climate Advisor). Права и функции, которыми располагает новое Управление, тоже неординарны по объему и характеру. В частности, оно:

- координирует процесс выработки внутренней климатической политики;
- консультирует президента по данным вопросам;
- обеспечивает соответствие решений и программ внутренней климатической политики заявленным президентом целям и эффективное их достижение;
- контролирует выполнение внутренней повестки президента в области климатической политики [Executive Order].

Напрашивается вывод о том, что в одном подразделении Белого дома сконцентрированы такие разнохарактерные функции, как аналитическое обеспечение, разработка политики, координация ее выполнения и контроль над выполнением. Об эффективности подобного совмещения функций можно спорить, но пока для их выполнения Управлению дан карт-бланш на набор любой численности персонала. Кроме того, выделено финансирование и предусмотрена иная помощь для решения поставленных перед ним задач. Федеральным органам и учреждениям вменена обязанность сотрудничать с Управлением и предоставлять ему ту информацию, поддержку и помощь, которую оно может запросить.

«Вся президентская рать»

Американские ведомства, чтобы «сотрудничество с Управлением» не оказалось для них чистым ритуалом, были поставлены в жесткие рамки новой координирующей структуры – Национальной целевой группы по климату (National Climate Task Force), возглавляемой руководителем Управления – Национальным советником по климату. Состав Целевой группы впечатляет: в нее входят, в частности, министр финансов, министр обороны, Генеральный прокурор, министр внутренних дел, министр сельского хозяйства, министр торговли, министр труда, министр здравоохранения и социальных служб, министр жилищного строительства и городского развития, министр транспорта, министр энергетики, министр внутренней безопасности, председатель Совета по качеству окружающей среды, руководитель Агентства по охране окружающей среды, директор Административно-бюджетного управления Белого дома, директор Управления научно-технической политики Белого дома, помощник президента по внутренней политике, помощник президента по вопросам

национальной безопасности, помощник президента по вопросам национальной безопасности и борьбы с терроризмом, помощник президента по экономической политике.

Трудно назвать в федеральной власти США какую-либо ключевую во внутренней и экономической политике фигуру, не включенную в этот список: похоже, задействованы все. Обращает на себя внимание, что ведомства, упомянутые в списке, представлены исключительно первыми лицами – ни одного заместителя или руководителя более низкого ранга. Вся «королевская рать» мобилизована на кластер задач, связанных с организацией и внедрением провозглашенного Байденом «общегосударственного подхода к борьбе с климатическим кризисом». Ее функционал охватывает, в частности:

- планирование и исполнение ключевых федеральных мер по сокращению загрязнения климата;
- повышение устойчивости к последствиям изменения климата;
- защиту здоровья населения;
- сохранение земель, вод, океанов и биоразнообразия;
- обеспечение т.н. экологической справедливости;
- стимулирование хорошо оплачиваемых рабочих мест в профсоюзах и экономического роста [Executive Order].

Адресаты разрабатываемых Целевой группой политик и мер многообразны. Членам группы вменяется «уделять приоритетное внимание мерам по борьбе с изменением климата при разработке политики и бюджета (в своих ведомствах), в контрактах и закупках, а также во взаимодействии с государственными, местными, племенными и территориальными правительствами, рабочими и общинами и лидерами во всех секторах экономики». Климатическая повестка становится средством влияния федеральной власти на органы власти штатов, местные администрации, профсоюзы, корпорации и иные субъекты экономики. Целевой группе отведена роль инструмента «сквозного» подхода в продвижении климатических приоритетов, целей и задач в процессы целеполагания и исполнения задач на уровне всех институтов и структур, связанных с внутренней, экономической, социальной и экологической политикой в США.

Разумеется, при всей важности включения высших руководителей министерств эффективность работы в области климатической политики вряд ли возможно обеспечить только их личным участием в Целевой группе. Необходима соответствующая перестройка задач и перекройка структур подчиненных им ведомств. Указами Байдена предусмотрено и это: ведомствам «спущен» новый «климатический» функционал, предписано создание новых подразделений аппарата управления и координирующих органов: советов, рабочих групп и т.д. Например, только одному министерству здравоохранения и социальных служб приказано создать:

- Управление по вопросам изменения климата и справедливости в области здравоохранения (Office of Climate Change and Health Equity);
- Межведомственную рабочую группу по снижению риска изменения климата для детей, пожилых людей, инвалидов и уязвимых групп населения (Interagency Working Group to Decrease Risk of Climate Change to Children, the Elderly, People with Disabilities, and the Vulnerable);
- Консультативный совет по готовности системы здравоохранения (Health Care System Readiness Advisory Council) [Executive Order].

Аналогичные шаги предусмотрены и для других ведомств, однако формат статьи не позволяет описать их детально. Стоит лишь отметить такую принципиально новую структуру, как Гражданский климатический корпус (Civilian Climate Corps), создание которого поручено министру внутренних дел (Secretary of the Interior) в сотрудничестве с министром сельского хозяйства и руководителями других ведомств. Задачей Корпуса станет «мобилизация следующего поколения работников по охране природы и повышению

устойчивости» [Executive Order]. Эта инициатива демонстрирует, что не забыта и молодежь: дело подготовки и индоктринации новых поколений климатических алармистов отдано в руки МВД и обеспечено адекватным финансированием.

Военно-политический климат

Обратимся к другому координирующему контуру – по внешней климатической политике. Он заземлен на еще одну вновь созданную позицию высшего ранга – Специального посланника президента по климату (Special Presidential Envoy for Climate) со статусом члена Совета национальной безопасности. Для этого нового игрока создан аппарат в Белом доме, но аналог Целевой группы по климату не предусмотрен. Впрочем, это понятно: если организацию внутренней климатической политики в США на уровне руководства страны пришлось налаживать практически «с нуля», то во внешнеполитической деятельности давно сложились каналы и процедуры координации профильных ведомств. Ведущую роль в ней традиционно играл Совет национальной безопасности. Текущую работу обеспечивали соответствующие подразделения и позиции «климатических» переговорщиков (Climate Change Negotiators, International Carbon Markets Negotiators), которые не первый год существуют в Госдепартаменте, Министерстве энергетики, Агентстве по окружающей среде. Сложившуюся систему было решено укрепить новыми правами и полномочиями, включая координирующие права Специального посланника Президента по климату. Одновременно был расширен круг задач для профильных и смежных ведомств и подкреплён соответствующим финансированием.

Задача внешней климатической политики сформулирована в указе Байдена следующим образом: «Обеспечить, чтобы соображения изменения климата занимали центральное место во внешней политике и национальной безопасности Соединенных Штатов» [Executive Order]. Предусмотрено, в частности, что федеральные ведомства и агентства, участвующие в международной работе, представляют президенту стратегии и планы включения климатических соображений в свою международную работу в соответствии с применимым законодательством. Эти стратегии и планы должны включать следующие оценки:

- воздействие климата, имеющее отношение к стратегиям каждого агентства в конкретных странах или регионах;
- воздействие климата на управляемую соответствующим агентством инфраструктуру за рубежом (например, посольства, военные объекты)

а также предложения:

- о мерах каждого агентства по управлению такими воздействиями и по снижению рисков, в т.ч. по интеграции этих мер в свои генеральные планы деятельности;
- о направлениях международной работы каждого агентства в области климатической повестки, включая взаимодействие с партнерами [Executive Order].

Задачи были поставлены и силовым ведомствам. В частности, директору Национальной разведки США поручено подготовить Оценку национальной разведки о последствиях изменения климата для национальной и экономической безопасности. Министру обороны совместно с руководителями соответствующих ведомств приказано провести более детальный анализ климатических рисков для безопасности с использованием математических моделей, имитационного моделирования, штабных игр и другого аналитического инструментария.

Не забыт и Объединенный комитет начальников штабов (ОКНШ). Совместно с министерством обороны ему дано поручение учитывать последствия изменения климата при разработке следующих стратегических документов: Национальная стратегия обороны, Руководство по планированию обороны, Оценки рисков председателя ОКНШ и других стратегических, плановых и программных документов и процессов. С января

2022 г. министр обороны и председатель ОКНШ должны представлять через Совет национальной безопасности ежегодную обновленную информацию по включению вопросов изменения климата в эти документы и процессы.

Аналогичная задача ввести климатическую повестку в стратегические, плановые и программные документы, а также в текущую деятельность поставлена и министерству внутренней безопасности (с тем же сроком представления регулярной отчетности в Совет национальной безопасности с января 2022 г.). Министерству обозначена проблематика изменения климата в Арктике. Речь идет как о работе по приграничной арктической зоне США, так и о туманно определенной цели реализации в арктическом регионе «национальных важнейших функций». (Что стоит за этим термином – нетрудно разгадать, если помнить о давних надеждах Вашингтона на потепление в арктических морях, которое, как предполагают вашингтонские стратеги, обеспечит ВМФ США свободный доступ в регион.) Упомянуто и о соответствующих поручениях президента США разведывательному сообществу (разумеется, без деталей) – короче говоря, в стороне не остался никто.

Задачи и инструменты

Какие первоочередные задачи поставлены перед новым военно-дипломатическим климатическим истеблишментом? Самый простой ответ содержится в упомянутом указе Байдена: «Соединенные Штаты будут в приоритетном порядке настаивать на усилении климатических амбиций и интеграции климатических соображений в широкий круг международных форумов» [Executive Order]. Таким образом, сразу обозначаются два основных объекта воздействия:

- суверенные страны (климатические амбиции которых стремятся подогреть США);
- международные организации (форумы), в задачи и функционал которых предполагается интегрировать климатическую повестку.

В числе международных организаций (форумов), на которые предполагается оказать влияние, приведены следующие: «Большая семерка» (G7), «Большая двадцатка» (G20), организации и форумы, профилированные по чистой энергетике, авиации, судоходству, Арктике, океану, устойчивому развитию, миграции и другим вопросам. Специальному посланнику президента по климату и другим ответственным сотрудникам рекомендовано поощрять новаторские подходы, включая международные многосторонние инициативы. К продвижению климатической дипломатии Соединенных Штатов будут привлечены администрации штатов, городов, племена индейцев и других национальных «стейкхолдеров»: администрация Байдена намерена активно работать с ними.

Разумеется, США как член международных организаций и участник форумов может вполне легитимно продвигать свои инициативы в их рамках – это обычная практика. Сложнее обстоит с так называемыми климатическими амбициями: под ними подразумевают прежде всего обязательства суверенных стран в рамках Парижского соглашения. Его базисный принцип – право суверенных государств самостоятельно и добровольно определять свои обязательства с учетом своей социально-экономической ситуации. Любые действия, вступающие в противоречие с этим положением Соглашения, однозначно трактуются как нелегитимные с точки зрения международного права.

Впрочем, эти соображения не смущают Вашингтон. В упомянутом президентском указе без обиняков заявлено: «Соединенные Штаты будут работать с другими странами и партнерами как на двусторонней, так и на многосторонней основе, чтобы вывести мир на устойчивый климатический путь. Соединенные Штаты также будут быстро наращивать устойчивость как внутри страны, так и за рубежом» [Executive Order]. Под эвфемизмом «устойчивость» понимаются все те же обязательства суверенных стран, и прежде всего, в области сокращения выбросов парниковых газов.

Какие действия намерены для этого предпринять США и какой инструментарий предполагают использовать, чтобы добиться от других стран повышения «климатических амбиций»?

Во-первых, Соединенные Штаты намерены увлечь мировое сообщество собственным примером, разработав новые национальные обязательства в соответствии с Парижским соглашением. Пока с нынешними обязательствами, принятыми при Обаме, возникает немало проблем из-за произвольно выбранного базового года. Так, вместо принятого в РКИК ООН в качестве базы 1990 г. США в то время решили отсчитывать свои обязательства от 2005 г. Сокращения планировались к 2030 г. на уровне 26% от базового года; относительно же 1990 г. американские обязательства выглядят намного скромнее: запланированные сокращения составят всего минус 11,1%. Какие новые обязательства представит администрация Байдена и как они будут смотреться в сравнении, например, с обязательствами ЕС (минус 55% в 2030 г. относительно 1990 г.)? От этого во многом зависит успех новой внешней климатической политики Штатов. Пока что фигурирующие в прессе цифры в пределах минус 40% от 1990 г. не впечатляют [Рогинко 2021^a].

Понимая это, администрация Байдена сделала упор на главный американский аргумент – деньги. Указом предусмотрена незамедлительная разработка Плана климатического финансирования. Речь идет об активизации многосторонних и двусторонних каналов помощи развивающимся странам, используя все американские финансовые и международные институты, учреждения и службы. Цель – добиться принятия этими странами амбициозных мер по сокращению выбросов и отказа от высокоуглеродных инвестиций (то есть от экономически выгодных проектов с использованием ископаемого топлива). Разработка плана поручена Государственному секретарю и министру финансов США в координации со Специальным посланником президента по климату. Предусмотрено участие Агентства Соединенных Штатов по международному развитию (USAID), Международной финансовой корпорации развития Соединенных Штатов (DFC), Корпорации «Вызов тысячелетия» (Millennium Challenge), Агентства Соединенных Штатов по торговле и развитию (United States Trade and Development Agency), Административно-бюджетного управления Белого дома и всех остальных агентств, предоставляющих иностранную помощь и финансирование развития.

Особая ответственность в данном вопросе предсказуемо возложена на министерство финансов. В частности, министру финансов поручено:

- обеспечить присутствие и участие Соединенных Штатов в соответствующих международных форумах и институтах, занимающихся вопросами управления финансовыми рисками, связанными с климатом;
- разработать стратегию использования голоса Соединенных Штатов в международных финансовых учреждениях, включая Группу Всемирного банка и Международный валютный фонд, для содействия программам финансирования, пакетам экономических стимулов и инициативам по облегчению бремени задолженности, которые согласуются с целями Парижского соглашения и поддерживают их;

– разработать в сотрудничестве с Государственным секретарем, администратором USAID и главным исполнительным директором DFC план содействия защите тропических лесов Амазонки и других критических экосистем, которые служат глобальными поглотителями углерода, в том числе с помощью рыночных механизмов [Executive Order].

Задачи в деле перекройки мировой энергетики под предлогом климатической проблемы поставлены и перед министерством энергетики. В частности, министр энергетики уполномочен в сотрудничестве с Государственным секретарем и главами других профильных учреждений определять шаги по активизации международного сотрудничества с целью стимулировать инновации и внедрение чистых энергетических технологий, имеющих решающее значение для защиты климата. Предусмотрена и специальная схема действий против углеродной энергетики, а именно: согласованные меры Госдепартамента,

министерства финансов и министерства энергетики совместно с Экспортно-импортным банком Соединенных Штатов, корпорацией DFC и другими учреждениями. Их руководители, в зависимости от обстоятельств, должны определять шаги, с помощью которых США могут содействовать прекращению международного финансирования углеродоемкой энергетики на основе ископаемого топлива. К этой работе будет подключена широкая сеть «партнерских организаций» – прежде всего, финансовые институты.

Климатический истеблишмент

В истории американского государственного менеджмента немало примеров решения крупных стратегических задач в весьма сжатые сроки: наиболее известны программы «Манхэттен» (ядерное оружие) и «Аполлон» (лунная программа). Под эти программы с миллиардными бюджетами создавались ставшие классикой программно-целевые структуры с собственным штатом; сеть агентств и других госструктур, участвовавших в программе, была весьма ограничена и не охватывала основную массу госаппарата.

Климатический поворот, намеченный Соединенными Штатами, похоже, основан на другом подходе: сквозной «прошивке» всех ведомств и структур климатическими задачами и соответствующим функционалом. Можно сказать, что все американское государство превращено в некий аппарат гигантской целевой «климатической» программы. Ее бюджет измеряется уже триллионами: один только план развития «зеленой» инфраструктуры, уже анонсированный Байденом, имеет объем финансирования свыше 2 трлн долл., и понятно, это – только начало.

Столь скоропалительное превращение американского истеблишмента в своеобразный «клистеблишмент», на первый взгляд, мало чем обосновано. Сама проблема изменения климата – проблема долгосрочная, и даже завязтые алармисты грозят серьезными последствиями ближе к концу века. Однако Вашингтон очень спешит, лихорадочно перестраивая аппарат, наращивая климатические компетенции и мобилизуя в своеобразный крестовый поход всех, до кого он способен дотянуться. О причинах этого будет сказано ниже, а пока остановимся на еще одной ключевой составляющей создаваемого Байденом «клистеблишмента».

Известно, что при всех сколь угодно грамотно разработанных организационных структурах, механизмах координации и любых бюджетах создаваемая система не будет работоспособна без одного компонента – кадрового. Без компетентных, а главное – ангажированных – кадров, расставленных на ключевые посты, «пазл» не сложится. Линейные руководители ведомств и без того загруженные собственными профильными задачами, обычно без восторга реагируют на дополнительную нагрузку, уделяя ей внимание по остаточному принципу. В итоге дополнительный функционал не срабатывает, особенно если плохо налажены контуры координации, контроля и обратной связи. Однако даже если они вполне адекватны, об эффективности можно говорить относительно режима обычной по темпам деятельности. Режим же «пожарной команды», включенный Байденом, требует иных решений, а именно: расстановки предельно ангажированных и проверенных кадров. Особенно это актуально, если не забывать, что речь идет о людях, которые будут распределять колоссальные бюджеты.

Соответственно, ангажированность с точки зрения климатической повестки для ключевых членов команды Байдена не должна удивлять. Недоумение может вызвать, скорее, даже «нейтральность» того или иного чиновника в этом вопросе. Однако таких «климатических диссидентов» в новой администрации США нет. Нынешний кабинет уместно квалифицировать как «самый климатический» за всю историю США. Подобной концентрации специфической «климатической компетенции» ведущих функционеров Белый дом еще не видел.

Часть из «климатической команды» Байдена рекрутирована из бывших политиков времен Обамы. Самая знаковая фигура из них, безусловно, бывший госсекретарь Дж. Керри, сыгравший немалую роль в заключении Парижского соглашения. Именно для него создана уникальная должность – специального посланника президента по климату со статусом члена Совета национальной безопасности. Байден выделил его особо, охарактеризовав Керри как «одного из самых выдающихся американских государственных деятелей и одного из моих ближайших друзей, выступающего от имени Америки по одной из самых насущных угроз нашего времени» [Remarks by President Biden].

Руководство новой «суперструктурой» – Управлением внутренней климатической политики при администрации президента также поручено старому «обамовскому» кадру: Дж. Маккарти, возглавлявшей при Обаме ЕРА (Агентство по охране окружающей среды). Маккарти придан статус помощника президента и национального советника по климату; она же руководит упомянутой выше Национальной целевой группой по климату.

Не вызывает вопросов и мотивация руководителей главных профильных ведомств – М. Регана (Агентство по охране окружающей среды (ЕРА) и Дженнифер Грэнхолм (министерство энергетики). Реган, трудившийся в ЕРА при администрациях Клинтона и Буша-мл., в последние годы работал в одном из крупнейших НПО «климатического» профиля – Environmental Defense Fund. Грэнхолм будучи губернатором штата Мичиган, активно лоббировала федеральное финансирование для компаний – производителей электромобилей. После отставки с поста губернатора переместилась в совет директоров компании – производителя электромобилей «Протерра Инкорпорейтед».

Роль холдинга BlackRock

Привлечение старых проверенных кадров, с которыми Байден знаком еще по работе при Обаме, – понятный и предсказуемый путь. Гораздо больше вопросов вызывает другой источник заполнения ведущих вакансий в Белом доме – финансовый холдинг BlackRock. Остановимся на нем особо – из-за его особой роли в американских и мировых финансах. BlackRock – крупнейший финансовый менеджер в мире; размер активов под управлением холдинга на середину января 2021 г. составил 8,7 трлн долл. [McKenzie 2021]. Он – суперлидер в тройке глобальных лидеров в управлении активами (BlackRock, Vanguard и State Street, совокупный размер активов под управлением активами – 15 трлн долл. на конец 2020 г.). BlackRock, Vanguard и State Street владеют блокирующим пакетом (25% и более) голосующих акций на выборах директоров компаний списка S&P 500 (по состоянию на 2018 г.). При этом сам BlackRock присутствует в доле не менее 5% в капитале 97,5% компаний, входящих в этот список [Napach 2020].

Влияние «Большой тройки» во главе с BlackRock распространяется на все системообразующие корпорации и финансовые институты Америки – от IT гигантов Facebook и Amazon до нефтегазовых Chevron и Exxon Mobil, от производителей вакцин Pfizer и Johnson & Johnson до финансовых групп Goldman Sachs и Bank of America. Однако ее влияние не ограничивается владением акциями: BlackRock разработал и более современные «цифровые» инструменты.

Речь идет о софтверной платформе Aladdin, принадлежащей BlackRock, – технологической платформе для инвесторов и трейдеров, которая предоставляет услуги по продажам на финансовых рынках, анализу и мониторингу последних. Платформа Aladdin оказалась настолько востребованным инструментом, что эксперты сравнивают ее с «центральной нервной системой» как для инвестиционной индустрии, так и для нефинансовых компаний. Обеспечивая качественный инвестиционный и рыночный анализ, платформа первоначально давала участникам немалую экономию на соответствующем штате. Положившись на этот аутсорс, компании теперь нуждаются в нем, как в кислороде, без которого

они «не смогли бы функционировать». Платформа обслуживает не менее 21,6 трлн долл. активов, что эквивалентно 10% мировых акций и облигаций, равно годовому ВВП США и в четыре раза превышает стоимость всех наличных денег в мире [Steele 2020].

В настоящее время платформу используют не только крупнейшие американские публичные компании, такие как Apple, Microsoft и Alphabet (владелец Google и YouTube), но и 12 000 инвестиционных профессионалов, нанятых клиентами BlackRock; в ней размещены портфели 210 корпораций и финансовых институтов многих стран мира, включая крупные пенсионные фонды. Платформа обеспечивает BlackRock и лидерство в «Большой тройке»: State Street и Vanguard, основные конкуренты BlackRock, также используют Aladdin [Steele 2020].

При президенте Трампе корпорация BlackRock вышла на новый уровень влияния, фактически став управляющей компанией по «вертолетным» деньгам Федеральной резервной системы. Корпорации было поручено управлять специально созданными компаниями (Special Purpose Vehicles – SPV) – операторами пакета помощи экономике и населению на сумму более 2 трлн долл. [Steele 2020].

Глобальную роль BlackRock признал и Евросоюз: корпорацию наняли для консультирования Еврокомиссии по вопросам интеграции экологических, социальных и управленческих факторов в финансовое регулирование (т.н. ESG). Практически это означает, что BlackRock получает контроль над всей европейской финансовой системой, поскольку корпорации поручена ее перестройка на основе прежде всего климатических приоритетов.

Нельзя сказать, что в Америке никто не выражал озабоченность появлением финансовой корпорации с таким масштабом влияния на экономику. Однако статус BlackRock как небанковского института позволял ей избегать регулирования, оставаясь, по сути, «теневым банком». Попытки регуляторов в лице Министерства финансов и Совета по надзору за финансовой стабильностью (Financial Stability Oversight Council – FSOC) сдержать экспансию BlackRock корпорация успешно парировала.

Одним из проверенных приемов защиты стала традиционная для Америки практика так называемых «вращающихся дверей» – ротации руководителей между бизнесом и властью. BlackRock поставил подобную практику на поток: за последние годы зафиксировано 118 случаев перехода правительственных чиновников в корпорацию и наоборот. Своего представителя BlackRock удалось внедрить даже в упомянутый FSOC, создав тем самым ситуацию, когда корпорация фактически надзирает сама за собой, причем от имени государства [Steele 2020].

Казалось бы, достигнут предел, но кадровый десант BlackRock в администрацию Байдена выглядит беспрецедентным и на этом фоне. Остановимся лишь на некоторых ключевых фигурах.

Главная из них, безусловно, Б. Диз, назначенный Байденом директором Национального Экономического совета Национального экономического совета (National Economic Council) и своим главным экономическим советником. В Белом доме он не новичок: в администрации Обамы Диз работал помощником президента и старшим советником (<https://obamawhitehouse>). В его обязанности входил надзор за климатической, природоохранной и энергетической политикой, а также консультирование президента по ряду вопросов внутренней и международной политики.

Диз был одним из главных американских переговорщиков по Парижскому соглашению. После этого его рабочее место было предсказуемо связано с климатическим бизнесом: в 2017 г. он перешел в BlackRock на пост «глобального руководителя по инвестициям в устойчивое развитие». Там он руководил разработкой новых аналитических инструментов для оценки климатических рисков. Пакет этих инструментов, представленный BlackRock в апреле 2020 г., позволяет клиентам лучше оценивать климатические риски, заложенные в их портфелях [Kaissar 2020].

Пост, занятый Дизом в команде Байдена, по значимости, как минимум, сопоставим с постами Керри и Маккарти, а возможно, и превосходит их. Если внешняя и внутренняя климатическая политика поручены, соответственно, Керри и Маккарти, то Диз будет заниматься и тем, и другим. Не стоит забывать, что Диз – директор Национального экономического совета, возглавляемого президентом США, и в этом качестве будет не только продолжать работу по линии участия США в Парижском соглашении, но и обеспечивать климатические приоритеты во внутренней экономике. На эту координирующую фигуру Байден возлагает большие надежды. По его словам, Диз – это «надежный голос, на который я могу рассчитывать, чтобы помочь нам... взять на себя экзистенциальную угрозу изменения климата» [Hunnicut, Volcovici, Shalal 2020].

Еще один ведущий назначенец – бывший старший советник BlackRock У. Адеймо, ставший заместителем министра финансов Джанет Йеллен. Последняя перед своим назначением заблаговременно выступала в духе климатической повестки, но BlackRock, очевидно, исходит из необходимости страховки (в частности, учитывая возраст Йеллен, которая ненамного моложе Байдена). Кроме того, выходец из BlackRock будет курировать не только вопросы климата: корпорации важнее «свой» замминистра в Минфине США как в государственном регуляторе финансового рынка.

Тот же принцип страховки прослеживается и в назначении М. Пайла, бывшего главного инвестиционного стратега BlackRock; его новая должность – главный экономический советник вице-президента Камалы Харрис. Похоже, что BlackRock не только рассматривает всерьез перспективу смены на верхнем этаже власти США; в окружение вице-президента уже вводят фигуры влияния, блокируется проникновение в ее команду представителей конкурентов.

Апофеозом амбиций BlackRock стало выдвижение своего кандидата на пост директора ЦРУ. Речь идет о Т. Донилоне, который при Обаме с 2010 по 2013 г. занимал должность советника по национальной безопасности; затем перешел в BlackRock на должность руководителя BlackRock Investment Institute – главного аналитического центра корпорации. Однако на пост директора ЦРУ его кандидатура в итоге не прошла – выбор был сделан в пользу бывшего посла США в России У. Бернса.

Впрочем, частная неудача не меняет общей картины. Администрация США, включая и Байдена, и Харрис, плотно опекается назначенцами BlackRock, поддержанными сверхмощными аналитическими службами крупнейшего мирового финансового агрегатора. Нет сомнения, в чьи руки будет отдано распоряжение гигантскими бюджетами, намечаемыми США для строительства «зеленой» экономики.

* * *

Первое, что бросается в глаза: Вашингтон спешит. Очень спешит: он намерен даже не работать, а воевать. Название для войны Дж. Керри уже подобрал заблаговременно: «Мировая война № 0» (World War Zero) [Kerry 2019].

Против кого война – понятно из списка объектов атак, прежде всего на экономику, основанную на минеральном топливе, его добыче, переработке и потреблении. Этот тип энергоемкой экономики характерен, прежде всего, для главных оппонентов Америки – Китая и России. Требования полного слома экономик этих стран под призывы спасти планету – то, что от Штатов надо ожидать в самое ближайшее время.

Отчего такая спешка? Ответ очевиден: экономический взлет Китая и силовое укрепление России не оставили США другого способа нанести этим странам непоправимый ущерб и отбросить их назад, вернув себе перспективу единоличного мирового лидерства. Климатическая повестка – прекрасный инструмент разорения оппонентов, к тому же подкрепленный неким подобием глобального консенсуса, скрепленного Парижским соглашением, из которого, как отмечалось, гораздо сложнее выйти, чем в него войти.

Следовательно, самое опасное в нынешней ситуации – делать вид, как будто ничего не произошло, и война объявлена кому-то еще (глобальному климату, например). России придется расстаться с представлением о климатической повестке как о периферийной теме, которой можно заниматься факультативно, не формируя специальные «климатические» компетенции во власти. Пример «клизтеблишмента» Байдена должен, как минимум, насторожить.

Не проще придется и Китаю, который до сих пор вполне комфортно чувствовал себя в климатической повестке. Ему могут быть предъявлены жесткие требования, выводящие его из зоны комфорта, что (не исключено) может отразиться на позиции Китая по всей климатической повестке и особенно – в части антропогенной концепции глобального потепления.

Темпы, задаваемые США, убеждают, что потребность в ответных стратегиях России и Китая понадобится очень скоро, и, возможно, здесь открывается перспектива для совместных действий. Каких именно, покажет время.

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

Рогинко С.А. (2021^a) «Климатический кабинет» Байдена и Парижское соглашение // Научно-аналитический вестник Института Европы РАН. № 1. С. 7–16 (<http://vestnikieran.instituteofeurope.ru/images/Roginko12021.pdf>).

Рогинко С.А. (2021^b) «Климатический саммит» Байдена: риски для Китая и России // Аналитические записки Института Европы РАН. №1. Аналитическая записка №8. (№238). С. 1–7 (<http://www.zapiski-ieran.ru/images/analitika/2021/an238.pdf>).

Executive Order on Tackling the Climate Crisis at Home and Abroad. The White House (2021) (<https://www.whitehouse.gov/briefing-room/presidential-actions/2021/01/27/executive-order-on-tackling-the-climate-crisis-at-home-and-abroad/>); (<https://obamawhitehouse.archives.gov/administration/senior-leadership/brian-deese>).

Hunnicut T., Volcovici V., Shalal A. (2020) Biden names top economic adviser Deese to fight climate change, jobs crisis // Reuters. December 3 (<https://www.reuters.com/article/us-usa-biden-deese/biden-names-top-economic-adviser-deese-to-fight-climate-change-jobs-crisis-idUKKBN28D2NU>).

Kaissar N. (2020) Brian Deese and Blackrock can help fight Climate Change // *Bloomberg*. December 4 (<https://www.bloomberg.com/opinion/articles/2020-12-04/brian-deese-and-blackrock-can-help-fight-climate-change>).

Kerry J. (2019) John Kerry launches coalition to fight climate crisis // The Guardian. December 01 (<https://www.theguardian.com/us-news/2019/dec/01/john-kerry-coalition-climate-crisis>).

McKenzie M. (2021) BlackRock assets surge to record \$8.68t // Financial Times January14 (<https://www.ft.com/content/53b35fee-a8c3-4a18-85ef-d7f2527d0ba0>).

Napach B. (2020) Group aims to limit power of Blackrock-Vanguard-State street (<https://www.thinkadvisor.com/2020/11/30/group-aims-to-limit-power-of-blackrock-vanguard-state-street/>).

Remarks by President Biden Before Signing Executive Actions on Tackling Climate Change, Creating Jobs, and Restoring Scientific Integrity. The White House (2021) (<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/>).

Steele G. (2020) The New Money Trust: How Large Money Managers Control Our Economy and What We Can Do About It // Economic Liberties. November 23 (<https://www.economicliberties.us/our-work/new-money-trust/>).

REFERENCES

Executive Order on Tackling the Climate Crisis at Home and Abroad. The White House (2021) (<https://www.whitehouse.gov/briefing-room/presidential-actions/2021/01/27/executive-order-on-tackling-the-climate-crisis-at-home-and-abroad/>); (<https://obamawhitehouse.archives.gov/administration/senior-leadership/brian-deese>).

Hunnicut T., Volcovici V., Shalal A. (2020) Biden names top economic adviser Deese to fight climate change, jobs crisis. *Reuters*, December 3 (<https://www.reuters.com/article/us-usa-biden-deese/biden-names-top-economic-adviser-deese-to-fight-climate-change-jobs-crisis-idUKKBN28D2NU>).

Kaissar N. (2020) Brian Deese and Blackrock can help fight Climate Change. *Bloomberg* December 4 (<https://www.bloomberg.com/opinion/articles/2020-12-04/brian-deese-and-blackrock-can-help-fight-climate-change>).

Kerry J. (2019) John Kerry launches coalition to fight climate crisis. *The Guardian*, December 01 (<https://www.theguardian.com/us-news/2019/dec/01/john-kerry-coalition-climate-crisis>).

McKenzie M. (2021) BlackRock assets surge to record \$8.68tn. *Financial Times* January 14 (<https://www.ft.com/content/53b35fee-a8c3-4a18-85ef-d7f2527d0ba0>).

Napach B. (2020). Group aims to limit power of Blackrock-Vanguard-State street (<https://www.thinkadvisor.com/2020/11/30/group-aims-to-limit-power-of-blackrock-vanguard-state-street/>).

Remarks by President Biden Before Signing Executive Actions on Tackling Climate Change, Creating Jobs, and Restoring Scientific Integrity. The White House (2021) (<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/>).

Roginko S. (2021^a) «Klimaticheskii Cabinet» Bidena I Parizhskoye Soglasheniye [Biden's Climate Office and Paris Agreement] *Scientific & Analytical Herald of the Institute of Europe RAS*, no. 1, pp. 7–16 (<http://vestnikieran.instituteofeurope.ru/images/Roginko12021.pdf>).

Roginko S. (2021^b) «Klimaticheskii Summit» Bidena: Riski dlya Kitaya I Rossii [Biden's «Climate Summit»: Risks for China and Russia] *Analytical Papers of the Institute of Europe RAS*, no. 1, *Analytical Paper*, no. 8, (no. 238) pp. 1–7 (<http://www.zapiski-ieran.ru/images/analitika/2021/an238.pdf>).

Steele G. (2020) The New Money Trust: How Large Money Managers Control Our Economy and What We Can Do About It. *Economic Liberties*, November 23 (<https://www.economicliberties.us/our-work/new-money-trust/>).

Информация об авторе

Рогинко Сергей Анатольевич, кандидат экономических наук, руководитель Центра экологии и развития Института Европы РАН, профессор Финансового Университета при Правительстве РФ. Адрес: 125009, г. Москва, Моховая ул., дом 11, стр. 3. E-mail: roginko@bk.ru

About the author

Sergey A. Roginko, Candidate of Science (Economics), Head Environment & Development Center, Institute of Europe, Russian Academy of Sciences, Professor, Financial University of the Government of Russian Federation Address: 11-3, Mokhovaya street, Moscow, Russia, 125009 E-mail: roginko@bk.ru

Статья поступила в редакцию / Received: 12.04.2021

Статья поступила после рецензирования и доработки / Revised: 26.04.2021

Статья принята к публикации / Accepted: 29.04.2021