

# ВЕСТНИК МЕЖДУНАРОДНЫХ ОРГАНИЗАЦИЙ

ОБРАЗОВАНИЕ • НАУКА • НОВАЯ ЭКОНОМИКА

Научный периодический журнал

ISSN 1996-7845

Периодичность выхода — 4 раза в год

Научный периодический журнал «Вестник международных организаций: образование, наука, новая экономика» издается Институтом международных организаций и международного сотрудничества НИУ ВШЭ с января 2006 г. С 2009 г. публикуется ежеквартально. Каждый номер журнала является тематическим. Включен в перечень российских рецензируемых научных журналов, в которых должны быть опубликованы основные научные результаты диссертаций на соискание ученых степеней доктора и кандидата наук (рекомендован по следующим научным специальностям: 23.00.04 Политические проблемы международных отношений и глобального развития, 08.00.14 Мировая экономика, 13.00.08 Теория и методы профессионального образования).

Миссия журнала — распространение российских и зарубежных исследований в области глобального управления, международного сотрудничества, по различным направлениям социально-экономической политики, в том числе образования, науки, новой экономики; а также создание профессиональной площадки для обсуждения тенденций и прогнозов в этих сферах.

Вестник международных организаций публикует статьи и аналитические материалы российских и зарубежных авторов о деятельности многосторонних международных институтов, прежде всего «Группы восьми», «Группы двадцати», БРИКС, ОЭСР, Всемирного банка, МВФ, ВТО, ООН, и интеграционных объединений, в первую очередь Европейского союза, Евразийского экономического союза, Шанхайской организации сотрудничества и др.

Журнал рассчитан на исследователей, аналитиков, практиков в области международных отношений и мировой экономики, а также на широкий круг читателей, интересующихся политическими проблемами международных отношений и глобального развития. Авторские права на публикуемые материалы принадлежат редакции журнала и авторам статей. Позиция редакции не обязательно совпадает с мнением авторов. Перепечатка материалов без разрешения редакции запрещена. При использовании материалов ссылка обязательна.

## Подписка

Подписка на журнал «Вестник международных организаций» осуществляется во всех почтовых отделениях связи:

Каталог Агентства «Роспечать» <http://www.rosp.ru/>.

Подписной индекс: **20054**

Каталог Агентства-подписки «Интер-почта»

<http://interpochta.ru>

Подписной индекс: **11586**

## Розничная продажа

В фирменном магазине НИУ ВШЭ «БукВышка»

Адрес: г. Москва, ул. Мясницкая, 20

Телефон: +7 (495) 621-49-66, 628-29-60

Научный руководитель Я.И. Кузьминов  
(НИУ ВШЭ, Российская Федерация)

Главный редактор М.В. Ларионова  
(НИУ ВШЭ, Российская Федерация)

Заместитель главного редактора О.В. Перфильева  
(НИУ ВШЭ, Российская Федерация)

## РЕДАКЦИОННЫЙ СОВЕТ

Св. Бискуп (Королевский институт международных отношений «Эгмонт», Бельгия)

Ю.А. Борко (Институт Европы РАН,  
Российская Федерация)

Р. Вагенаар (Университет Гренингена, Нидерланды)

Л.М. Гохберг (НИУ ВШЭ, Российская Федерация)

Дж. Дж. Киртон (Университет Торонто, Канада)

А.В. Кортунов (Российский совет по международным  
делам, Российская Федерация)

Л.Л. Любимов (НИУ ВШЭ, Российская Федерация)

Дж. Найт (Университет Торонто, Канада)

Т.Г. Пархалина (Институт научной информации  
по общественным наукам РАН, Российская Федерация)

А.В. Соколов (НИУ ВШЭ, Российская Федерация)

И.Д. Фрумин (НИУ ВШЭ, Российская Федерация)

П. Хайнал (Университет Торонто, Канада)

В.Д. Шадриков (НИУ ВШЭ, Российская Федерация)

Л.И. Яковсон (НИУ ВШЭ, Российская Федерация)

А.А. Яковлев (НИУ ВШЭ, Российская Федерация)

## РЕДАКЦИЯ

Выпускающий редактор А.В. Заиченко

Компьютерная верстка Ю.Н. Петрина

Художник А.М. Павлов

## Адрес редакции

101000, Москва, Мясницкая, 20

Национальный исследовательский университет

«Высшая школа экономики»

Телефон: +7 (495) 625-17-88

E-mail: [iori@hse.ru](mailto:iori@hse.ru)

Web: <http://ioij.hse.ru/>

Издание зарегистрировано Федеральной службой по надзору в сфере связи, информационных технологий и массовых коммуникаций, регистрационный номер ПИ № ФС 77 – 59804 от 07.11.2014

## Учредитель

Национальный исследовательский университет

«Высшая школа экономики»

Тираж 500 экз.

© Институт международных организаций и международного сотрудничества Национального исследовательского университета «Высшая школа экономики», 2014

© Оформление. Издательский дом Национального исследовательского университета «Высшая школа экономики», 2014

# INTERNATIONAL ORGANISATIONS RESEARCH JOURNAL

EDUCATION • SCIENCE • NEW ECONOMY

Quarterly Journal

## ISSN 1996-7845

International Organisations Research Journal (IORJ) is published by the International Organisations Research Institute (IORI) of the National Research University Higher School of Economics since January 2006. It is published quarterly since 2009. Generally, each issue is dedicated to one theme. The Journal is on the list of reviewed scholarly journals, approved by the Higher Attestation Commission of the Ministry of Education and Science of Russia, for publishing key research findings of PhD and Doctoral dissertations. The journal's main themes are: global governance and international affairs, world economy, international cooperation in education, science and innovation.

The journal mission is to disseminate the findings of research on global governance, international cooperation on a wide range of social and economic policies, including in the sphere of education, science and new economics; as well creating a professional framework for discussion of trends and prognoses in these areas.

International Organisations Research Journal publishes academic and analytical papers of Russian and international authors on activities of international multilateral institutions: G8, G20, BRICS, OECD, the World Bank, IMF, WTO, UN, and alliances: European Union, Eurasian Economic Union, Shanghai Cooperation Organisation and others.

The journal is aimed at researchers, analysts, practitioners in international affairs and world economics and at a wide audience interested in political issues of international affairs and global development.

Copyrights are owned by authors and editorial office. The editorial position does not necessarily reflect the authors views. The reproduction of materials without permission of the editorial office is prohibited. The reference to the materials is obligatory.

## Subscription

To subscribe to the International Organisations Research Journal contact postal departments:

Rospechat'. <http://www.rosp.ru/>.

Subscription index: **20054**

Interpochta. <http://interpochta.ru>.

Subscription index: **11586**

## Sale

To purchase the International Organisations Research Journal contact specialized bookshop of the Higher School of Economics Publishing House.

1/20, Myasnitskaya, Moscow, Russian Federation

Tel: +7 (495) 621-49-66, 628-29-60

**Yaroslav Kuzminov**, *Scientific Advisor*, Rector, HSE, Russian Federation

**Marina Larionova**, *Editor-in-Chief*, Director, IORI, HSE, Russian Federation

**Olga Perfilieva**, *Deputy Editor-in-Chief*, HSE, Russian Federation

## EDITORIAL COUNCIL

**Alexander Sokolov** (National Research University Higher School of Economics, Russian Federation)

**Andrei Kortunov** (Russian International Affairs Council, Russian Federation)

**Andrei Yakovlev** (National Research University Higher School of Economics, Russian Federation)

**Isac Frumin** (National Research University Higher School of Economics, Russian Federation)

**Jane Knight** (University of Toronto, Canada)

**John Kirton** (University of Toronto, Canada)

**Leonid Gokhberg** (National Research University Higher School of Economics, Russian Federation)

**Lev Lubimov** (National Research University Higher School of Economics, Russian Federation)

**Lev Yakobson** (National Research University Higher School of Economics, Russian Federation)

**Peter Hajnal** (University of Toronto, Canada)

**Robert Wagenaar** (University of Groningen, Netherlands)

**Sven Biscop** (Egmont – The Royal Institute for International Relations, Belgium)

**Tatiana Parkhalina** (Institute of Scientific Information for Social Sciences of the Russian Academy of Science, Russian Federation)

**Vladimir Shadrikov** (National Research University Higher School of Economics, Russian Federation)

**Yuri Borko** (Institute of Europe of the Russian Academy of Sciences, Russian Federation)

## EDITORIAL STAFF

*Executive editor* – Anna Zaichenko

*Pre-Press* – Yulia Petrina

*Designer* – Andrey Pavlov

## Address

National Research University Higher School of Economics

20, Myasnitskaya, 101000, Moscow, Russian Federation

Tel: +7(495) 625-17-88

E-mail: [iori@hse.ru](mailto:iori@hse.ru)

Web: <http://iorj.hse.ru/>

Federal Service for Supervision in the Sphere of Telecom, Information Technologies and Mass Communications (ROSKOMNADZOR)

Reg.No. ПИ № ФС 77 – 59804 от 07.11.2014

## Publisher

National Research University Higher School of Economics

500 copies

© International Organisations Research Institute of the National Research University Higher School of Economics, 2014

© Design. Publishing House of the National Research University Higher School of Economics, 2014

# Содержание

## Вступительное слово

<i>Дж. Киртон, М.В. Ларионова</i> Глобальные вызовы и управление ими .....	7
---	---

## Глобальное управление в сфере экономики

<i>Э. Пэйн</i> Управление глобальным кризисом: почему был создан саммит «Группы двадцати» и для каких целей он нам до сих пор нужен? .....	11
<i>Э. Бейкер</i> «Группа двадцати» и застой в сфере денежно-кредитной политики .....	22
<i>Д. Лесаж</i> Текущая программа действий «Группы двадцати» в сфере налогообложения: исполнение обязательств, отчетность и легитимность .....	40

## Глобальное управление в социальной сфере

<i>Э. Кокотсис</i> Глобальное управление в сфере изменения климата: достижения и перспективы .....	55
<i>Дж. Киртон, К. Бракт, Дж. Кулик</i> Инклюзивное многоуровневое управление «Группы восьми» и «Группы двадцати» в области продовольствия в последние годы .....	87
<i>М.В. Ларионова, М.Р. Рахмангулов, А.В. Шелепов, А.Г. Сахаров</i> Формирование повестки дня БРИКС в сфере здравоохранения .....	102

## Глобальное управление в области безопасности

<i>Дж. Киртон, Дж. Кулик</i> Управление «Группы восьми» региональной безопасностью через санкции и военную силу .....	126
<i>М.В. Старчак</i> БРИКС: общие и частные угрозы международной безопасности .....	160

## Политологический анализ

<i>В.В. Шишков</i> Перспективы образования неоимперских центров в арабо-мусульманском мире: политологический анализ .....	177
--	-----

## Обзоры книг и статей

Состоялось ли глобальное управление? Рецензия на книгу Дж. Киртона «Группа двадцати: управление в глобализированном мире» (подготовлена М.В. Братерским) .....	196
Обзор доклада МВФ «Финансовое регулирование: некоторые неусвоенные уроки глобального кризиса» С. Классенса и Л. Кодрес (подготовлен А.В. Шелеповым) .....	198
Обзор доклада МВФ «Препятствия на пути международной координации политики и пути их преодоления» Дж. Остри и А. Гоша (подготовлен А.Г. Сахаровым) .....	205

# Content

## Keynote

<i>J. Kirton, M. Larionova</i> The Global Challenges and their Governance .....	7
--	---

## Global Economic Governance

<i>A. Payne</i> Governing Global Crisis: Why the G20 Summit Was Created and What We Still Need It to Do?.....	11
<i>A. Baker</i> The G20 and the Monetary Policy Stasis .....	22
<i>D. Lesage</i> The Current G20 Taxation Agenda: Compliance, Accountability and Legitimacy .....	40

## Global Sustainable Development Governance

<i>E. Kokotsis</i> Governing Global Climate Change: Past Achievements, Future Prospects.....	55
<i>J. Kirton, J. Kulik, C. Bracht</i> Recent G8, G20 Inclusive Multilevel Food Governance.....	87
<i>M. Larionova, M. Rakhmangulov, A. Sakharov, A. Shelepov</i> BRICS: Emergence of Health Agenda.....	102

## Global Security Governance

<i>J. Kirton, J. Kulik</i> G8 Regional Security Governance through Sanctions and Force .....	126
<i>M. Starchak</i> BRICS: General and Particular Threats to International Security .....	160

## Political Analysis

<i>V. Shishkov</i> Prospects for Emerging Neo-imperial Centers in the Arab-Muslim World: Political Analysis .....	177
--	-----

## Article and Book Reviews

Does Global Governance Exist? Review of the book “G20: Governance for a Globalized World” by John J. Kirton (prepared by M. Bratersky) .....	196
The review of the IMF Working Paper “The Regulatory Responses to the Global Financial Crisis: Some Uncomfortable Questions” by S. Claessens and L. Kodres (prepared by A. Shelepov).....	198
The review of the IMF Staff Discussion Note “Obstacles to International Policy Coordination, and How to Overcome Them” by J.D. Ostry and A. R. Ghosh (prepared by A. Sakharov).....	205

# Вступительное слово

## Глобальные вызовы и управление ими

В настоящее время мировое сообщество сталкивается со множеством взаимосвязанных серьезных глобальных вызовов в сферах экономики, развития и безопасности. Эти вызовы определяют задачи поиска путей достижения уверенного, устойчивого, сбалансированного и инклюзивного роста, поддерживаемого стабильной финансовой системой, обеспечения адекватного социального развития, снижения бедности, энергетической безопасности и безопасности окружающей среды, а также преодоления жесточайших конфликтов и распространения оружия как среди старых акторов – стран, так и новых – негосударственных акторов.

Противостояние этим вызовам требует более сильного и умного чем когда бы то ни было глобального управления, прежде всего от лидеров стран наиболее значимых с экономической точки зрения, многосторонних организаций, которые они контролируют, и различных групп гражданского общества, от которых они в конечном счете зависят. Ядром глобального управления для XXI в. являются новые многосторонние неформальные институты: прежде всего «Группа восьми», существующая с 1998 г., «Группа двадцати» – с 2008 г., а также БРИКС – с 2009 г.

Впрочем, множество наблюдателей и участников отмечают снижение эффективности многосторонних неформальных институтов и поэтому ставят под сомнение их способность справляться со все более трудными глобальными вызовами, возникающими в настоящее время. Особое беспокойство вызывает эффективность многосторонних институтов в достижении своевременных, хорошо проработанных, действенных и в достаточной мере амбициозных результатов, и их легитимность, основанная, что важно, на инклюзивном и прозрачном подходе к управлению. Одним из ключевых является вопрос подотчетности: исполняют ли члены институтов свои обязательства таким образом, чтобы ответственность распределялась справедливо, оценивают ли собственное исполнение, предусматривая в случае необходимости возможность коррекции своей политики и ее динамичного улучшения в ответ на изменяющиеся условия, и добиваются ли намеченных и необходимых результатов для всеобщего блага?

### Цель настоящего номера

Чтобы ответить на поставленные вопросы, необходим критический анализ того, насколько эффективно и легитимно действуют эти центральные институты глобального управления и как можно укрепить их для улучшения результатов и условий жизни для всех.

В данном специальном номере Вестника международных организаций оценивается текущее состояние глобального управления в сферах экономики, развития и безопасности. Особое внимание уделено следующим шести вопросам:

1. Глобальные вызовы: каковы текущие и предстоящие центральные глобальные вызовы, требующие управления со стороны «Группы семи/восьми», «Группы двадца-

ти» и БРИКС, как на уровне саммитов, так и через системы управления, лежащие в их основе?

2. Соответствие предложения спросу на глобальное управление: насколько эффективно отвечают «Группа семи/восьми», «Группа двадцати» и БРИКС на приоритетные задачи глобального управления, особенно через принятие своевременных, хорошо проработанных и в достаточной мере амбициозных принципов, четких обязательств и совершенствование системы глобального управления, в том числе в инновационной форме?

3. Исполнение со стороны членов институтов: насколько хорошо члены институтов исполняют эти обязательства в рамках своей политики по реализации решений, делают ли они это так, чтобы добиваться запланированных и необходимых результатов и продвигать свою особенную фундаментальную миссию?

4. Подходы к подотчетности: какие механизмы подотчетности они используют для повышения своей эффективности и легитимности, в том числе самооценку лидерами и их внутренними институтами; оценку со стороны независимых аналитиков, охватывающую все или отдельные вопросы; анализ со стороны многосторонних организаций, призванных оказывать содействие саммитам или работающих по собственной инициативе; и анализ со стороны адвокативных групп гражданского общества, в том числе непосредственно связанных с процессом саммита?

5. Влияние подотчетности: насколько успешно эти механизмы сработали на практике в части повышения эффективности и сопутствующей транспарентности, легитимности и широкой поддержки саммитов? Как они сработали для повышения способности корректировать свою политику через обучение; убеждение, давление и защиту со стороны равных, а также стимулирования других участников внести вклад в достижение намеченных результатов?

6. Инновации в подотчетности: как эти подходы к подотчетности могут быть наилучшим образом усилены через специфические инновации, которые повышают качество подотчетности и легитимность ключевых групп глобального управления?

## Авторы

Для ответа на эти вопросы данный номер представляет статьи ведущих экспертов по проблематике глобального управления из нескольких стран. Авторы размышляют над перечисленными выше вопросами, уделяя особое внимание вопросам экономики, социальной сферы и безопасности.

Энтони Пэйн в своей статье «Управление глобальным кризисом: почему был создан саммит «Группы двадцати» и для каких целей он нам до сих пор нужен?» утверждает, что «двадцатка» сейчас нуждается в существенной институциональной реформе, чтобы снизить уровень «случайности» в ее текущем режиме работы и встроить ее более всесторонним образом в работу других крупнейших глобальных экономических организаций и в деятельность глобального гражданского общества.

Статья Эндрю Бейкера начинается с оценки «застоя» в мировой денежно-кредитной политике. Он анализирует роль, которую «Группа двадцати» может играть в преодолении этого застоя, через призму подотчетности, утверждая, что только саммиты «Группы двадцати» имеют необходимую политическую власть, чтобы призвать центральные банки своих стран инициировать широкое обсуждение будущего денежно-кредитной политики. Автор обосновывает необходимость создания группы по денежно-кредитной политике для обсуждения различных позиций, в том числе Банка международных

расчетов и МВФ, и для выработки рекомендаций. Действительно, «двадцатка» была наиболее эффективной в проявлении международного лидерства в финансовой сфере в тех случаях, когда лидеры на встречах опирались на специалистов, объединенных в рабочие группы.

Дрис Лесаж анализирует недавние инициативы «Группы двадцати» по налогообложению и новую норму «двадцатки» по автоматическому обмену информацией (АЕоІ) по иностранным счетам. После размышлений о специальных отношениях между «Группой двадцати» и ОЭСР автор исследует вопросы налогообложения через призму исполнения обязательств, подотчетности и легитимности. С точки зрения исполнения обязательств «Группа двадцати» все еще находится на этапе реализации последних обещаний, касающихся установления глобальных стандартов. Что касается подотчетности, то «двадцатка» и ОЭСР уже имеют богатый опыт оценки и публичной отчетности по стандартам «Группы двадцати»/ОЭСР по обмену информацией по запросу. По вопросам АЕоІ и BEPS ОЭСР будет определена в качестве основного механизма по мониторингу исполнения.

Начиная со статьи Эллы Кокотсис по управлению в сфере изменения климата в номере рассматриваются различные аспекты управления устойчивым развитием. На основе детального исследования процессов, происходивших в течение 40 лет истории саммитов «Группы семи/восьми», во время которых были и подъемы, и спады, в данной статье оценивается подотчетность «Группы семи/восьми» по предотвращению негативных последствий изменения климата. Предложен ряд рекомендаций, которые позволят достичь более осязаемого, согласованного и ориентированного на результат процесса глобального управления климатом.

Джон Киртон, Кэролайн Брайт и Джулия Кулик исследуют последние примеры инклюзивного, многоуровневого управления со стороны «восьмерки» и «двадцатки» в области продовольствия. Авторы утверждают, что инновационное, интегративное, локальное и включающее бизнес-сообщество управление в сферах продовольствия, сельского хозяйства, питания, здравоохранения и благосостояния может быть усилено через неформальные глобальные институты при лидирующей роли «Группы восьми» и «Группы двадцати».

Марина Ларионова, Марк Рахмангулов, Андрей Шелепов и Андрей Сахаров в своей статье анализируют, как БРИКС может внести вклад в глобальное управление в сфере здравоохранения. Авторы начинают с рассмотрения сотрудничества в БРИКС (институционализация формата, его дискурс и взаимодействие с другими международными институтами). Уделяя особое внимание сотрудничеству в сфере здравоохранения, они также рассматривают национальные системы здравоохранения стран БРИКС, их цели и стоящие перед ними вызовы. В заключительной части статьи представлены рекомендации по укреплению повестки дня БРИКС в сфере здравоохранения и вклада этого института в глобальное управление.

Раздел по глобальному управлению в области безопасности открывается анализом управления региональной безопасностью «Группой восьми» Джона Киртона и Джулии Кулик. Авторы прослеживают использование «Группой семи/восьми» санкций и силы, исследуя факторы, которые повлияли на решение членов института о применении материальных санкций в одних региональных конфликтах и военной силы – в других. Исследование показывает, что механизмы подотчетности «восьмерки» имеют различное влияние на эту сферу координации.

Максим Старчак в статье «БРИКС: общие и частные угрозы международной безопасности» определяет угрозы международной безопасности, являющиеся актуальными

для всех членов БРИКС, и анализирует позицию каждой страны-члена. Автор также рассматривает позиции членов БРИКС в рамках международных организаций, таких как Совет Безопасности и Генеральная Ассамблея ООН, а также некоторых соглашений, таких как Договор о всеобъемлющем запрещении ядерных испытаний, Договор о запрещении производства расщепляющихся материалов и Договор о нераспространении ядерного оружия.

*Марина Ларионова,*  
д.полит.н., директор Института  
международных организаций  
и международного сотрудничества, НИУ ВШЭ

*Джон Киртон,*  
профессор, директор Исследовательского центра  
«Группы восьми», Университет Торонто



# Глобальное управление в сфере экономики

## Управление глобальным кризисом: почему был создан саммит «Группы двадцати» и для каких целей он нам до сих пор нужен?\*,<sup>1</sup>

Э. Пэйн

---

---

**Пэйн Энтони** — профессор политологии, директор Института исследований в области политической экономики Шеффилда (SPERI), Университет Шеффилда, Великобритания; с/o ICoSS, University of Sheffield, 219 Portobello, Sheffield S1 4DP, United Kingdom; E-mail: a.j.payne@sheffield.ac.uk

*Миру необходима эффективная, работоспособная «Группа двадцати» (G20). После раннего периода ее развития как форума министров финансов и управляющих центральных банков «Группа двадцати» была выведена на уровень лидеров с целью регулирования аппарата глобального управления во времена великой неопределенности после 2008 г. Этому периоду неопределенности был присущ особенно сложный комплекс проблем, включая финансовый кризис, смещение экономической силы и растущие экологические угрозы. Результаты деятельности «Группы двадцати» после 2008 г. включают ряд достижений, в частности, например, организация предпринимала оперативные действия по стимулированию глобальной экономики, чтобы избежать превращения рецессии в депрессию, однако в целом результаты деятельности «Группы двадцати» пока разочаровывают, в частности, организация не может выбраться из ловушки так называемой «фискальной консолидации, способствующей росту». На встрече в сентябре 2013 г. в Санкт-Петербурге основное внимание неожиданно было уделено кризису в Сирии, и это в дальнейшем способствовало формированию доминирующего в настоящее время мнения о растущей неэффективности «Группы двадцати» как агента глобального управления. Учитывая это, на Австралию возлагается большая ответственность по проведению успешного саммита в ноябре 2014 г. Также очевидно, что «Группа двадцати» нуждается в проведении существенных институциональных реформ с целью снижения «нерегулярности» ее сегодняшнего режима работы и для более гармоничного встраивания данной организации в работу других глобальных экономических организаций, а также в деятельность глобального гражданского общества.*

Ключевые слова: глобальное управление, «Группа двадцати», финансовый кризис, институциональная реформа, период неопределенности, смещение центра экономической силы, экологическая опасность

Саммиты «Группы двадцати» начали проводиться во время тяжелого глобального кризиса. Более того, важно помнить о том, что как раз кризис и стал причиной их появления. Первоначально «Группа двадцати» сформировалась на уровне министров финансов и

---

\* Позиция редакции может не совпадать с мнением авторов.

<sup>1</sup> Перевод выполнен м.н.с. Института международных организаций и международного сотрудничества НИУ ВШЭ, н.с. Лаборатории исследований корпоративных стратегий и поведения фирм РАНХиГС, н.с. Центра отраслевых исследований ИСКРАН Т.А. Ланышиной.

управляющих центральных банков в 1999 г. Этот форум качественно работал в рамках регулярных ежегодных встреч, но не имел особенно большого влияния. Целесообразность повышения уровня данной структуры до уровня лидеров активно обсуждалась в течение первой декады нового века [English et al., 2005]. Однако ничего не менялось до тех пор, пока президент США Дж.У. Буш неожиданно не попытался достигнуть чего-то совершенно иного после краха Lehmann Brothers и начала глобального финансового кризиса осенью 2008 г. Опасаясь, что «эта штука может пойти ко дну»<sup>2</sup>, он решил, что глобальная политическая экономия нуждается в быстром и разумном управлении, и это возможно лишь при вовлечении лидеров всех ведущих стран мира, а не только преимущественно стран Запада, которые проводили встречи в рамках «Группы семи» и «Группы восьми». Китай, Индия, Бразилия и другие страны наконец были признаны «системно важными» и неожиданно получили предложение от лидеров «Группы семи/восьми» стать полноценными членами новой «Группы двадцати», первая встреча которой состоялась в Вашингтоне (США) 14–15 ноября 2008 г. Повторю, что это событие вряд ли могло случиться, если бы не начался кризис, которому сопутствовал страх за выживание и стабильность глобальной экономики.

Это означает, что путь, выбираемый нами для осмысления этого кризиса, становится критичным в отношении того, как мы впоследствии оцениваем результаты саммита «Группы двадцати» после 2008 г. По этому ключевому вопросу, конечно, возможны разные точки зрения. Например, в некоторых кругах считалось, что необходимо всего лишь исправить некоторые ошибки в управлении системой, таким образом предоставляя возможность неолиберальному миропорядку вернуться в колею и быстро восстановить свои позиции. В таком случае, как бы то ни было, мы знаем, что ожидалось от «Большой двадцатки» и можем делать соответствующие выводы. Однако другие утверждали, что кризис на самом деле поставил неолиберализм — в том виде, в котором он существовал в конце 2008 г., — перед экзистенциальным вызовом, и возник вопрос по меньшей мере о дизайне нового мирового порядка в новой модели (или моделях) глобального капитализма. Вряд ли стоит говорить о том, что в этом случае задача саммита «Группы двадцати» приобретала совершенно другую природу и масштаб с соответствующими последствиями для оценки результатов. В данной статье в качестве предпосылки принимается последняя точка зрения. Сначала будет дан краткий обзор того, с кризисом какого рода в настоящее время сталкивается мир, а затем мы вернемся к обсуждению результатов «Группы двадцати».

## Великая неопределенность

Ярлыки играют важную роль в ориентировании нашего мышления, в характеристике и конструировании различных эр глобальной политической экономии. Они также являются бесценными эвфемизмами, а в настоящее время мы все чаще пишем и, возможно, думаем эвфемизмами. Итак, как нам следует называть период кризиса? С одной стороны, ответ прост: в последнее время мы переживали — во всяком случае, те из нас, кто живет на Западе, — период «великой рецессии». Журналист издания The New York Times Кэтрин Рэмпелл недавно предложила хорошую этимологию происхождения этого определения [Rampell, 2009]. Несмотря на недостаточную точность, она не улавливает более глубокие аспекты текущего положения дел. Кроме того, даже длительные рецессии подходят концу, и ряд западных экономик сейчас возвращается к росту с различной

<sup>2</sup> President George W. Bush, cited in “Talks implode during a day of chaos: fate of bailout plan remains unresolved” // The New York Times. 25 September 2008.

интенсивностью. Однако более честный ответ на вопрос заключается в том, что мы на самом деле пока не знаем, где находимся. То, где мы, по нашему убеждению, находимся, будет определять наш выход из хаоса, и, судя по всему, мы еще далеки от выхода, несмотря на многочисленные заверения в обратном. Многие критики предполагают или, возможно, лишь надеются, что неолиберализму пришел конец. Однако неолибералы так не считают. В любом случае, зарождение новых эр всегда требует больше времени, чем представляется. Пока неолиберальные настроения скорее укрепились вследствие кризиса — и меры жесткой экономии свидетельствуют как раз об этом. Также важно вспомнить, что путь от обвала на Уолл-стрит в 1929 г. до Бреттон-Вудской конференции 1944 г. занял 15 лет (включая период разрушительной мировой войны). Другой большой период перемен — «длинные 1970-е» — еще сложнее датировать. Но и тогда неолиберальные силы долго вели страны по неровным дорогам, прежде чем удалось пройти путь от первых признаков кризиса «встроенного либерализма» в конце 1960-х годов до расцвета рейганомии и тэтчеризма в начале 1980-х годов. Таким образом, возможно, 15 лет являются стандартом для подобных переходов.

В этих обстоятельствах многие аналитики возвращаются к Грамши, протягивая руку к его «Тюремным тетрадям» и цитируя ту часть, где он пишет, что «кризис состоит в том факте, что старое умирает, а новое не может родиться», добавляя, что «в этом междувластии возникает большое число нездоровых проявлений». Мы решили принять вызов, косвенно брошенный Грамши, и попытались добраться до сути ключевых составляющих хаоса и противоречия, которые подавляют многие попытки определения того, где мы находимся. Мы называем сегодняшнюю эру «великой неопределенностью» [Нау, Рауне, 2013] и при обдуманном использовании этого термина предполагаем, что современное положение дел определяется значительным и в существенной степени бросающим вызов соединением трех основных процессов структурных изменений, которые происходят одновременно и вступают друг с другом в сложное взаимодействие. К ним можно отнести следующие процессы:

- финансовый кризис: в значительной степени западный кризис, вызванный избытком неолиберальных действий, после которого переход к уверенному восстановлению является настоящей головоломкой для США, Японии, а также почти для всех крупнейших европейских стран и, по меньшей мере, проблемой для остальных участников глобальной экономики;
- смещение центра экономической силы: недавнее усиление долгосрочных тенденций, характеризующееся подъемом таких стран, как Китай, Индия, Бразилия и некоторых других;
- экологическая угроза: окончательное осознание того, что изменение климата не только является реальным, но и ускоряется, что ставит серьезные вопросы о длительной жизнеспособности традиционных взглядов на экономический рост и на само идеальное общество.

Важным моментом — и причиной того, что все перечисленное в сумме составляет «великую неопределенность» — является то, что эти изменения имеют место в настоящее время и могут одновременно достигнуть критической точки. Они также необычно и неожиданно подпитывают друг друга, а политика сложным образом протекает сквозь и между ними. Для подробного рассмотрения этих ключевых перемен могло бы быть сказано еще многое, но это выходит за рамки данной статьи. Здесь достаточно отметить, что в моем понимании ситуации «Группа двадцати» была сформирована для преодоления кризиса. Большой задачей, которая стоит перед этим форумом, является не просто развитие эффективного глобального комитета управления (что было бы до-

статочно сложно даже в предсказуемые времена), но его развитие в современной ситуации неопределенности и разработка работоспособного плана по созданию более справедливого, более устойчивого режима глобального капитализма. Эта задача является самой сложной во всех отношениях.

## «Группа двадцати» на первой стадии: Вашингтон и после Вашингтона

Целью данной статьи не является описание и детальный обзор различных заявлений и решений, принятых «Группой двадцати» после создания института саммитов лидеров. Все коммюнике и декларации доступны для просмотра, и многие специалисты [Соорег, Thakur, 2013; Kirton, 2013] уже провели их тщательный и информативный анализ, а также опубликовали его результаты. Тем не менее прослеживается четкое разделение документов «Группы двадцати» на те, что относятся к начальной фазе, т.е. к трем первым саммитам (в Вашингтоне в ноябре 2008 г., в Лондоне в апреле 2009 г. и в Питтсбурге в сентябре 2009 г.), и те, что относятся к последующей фазе (в Торонто в июне 2010 г., в Сеуле в ноябре 2010 г., в Каннах в ноябре 2011 г. и в Лос-Кабосе в ноябре 2011 г.). Последняя встреча, которая состоялась в Санкт-Петербурге в сентябре 2013 г., отличалась от других по специфическим причинам, поэтому ее следует рассматривать отдельно. Далее в статье будет дан краткий обзор уроков, которые можно извлечь из этих двух этапов, а также из относительно неудачного Санкт-Петербургского саммита.

Общая особенность первой фазы заключается в том, что первые саммиты состоялись в разгар кризиса и стали хорошим инструментом работы с наиболее насущными аспектами кризиса. Первая встреча в Вашингтоне была определенно очень серьезно воспринята в силу самого факта, что она состоялась, не считая опасности финансовых проблем, которые все еще значительно ощущались во время этого события. Первый саммит отразил глубокое признание, хотя и очень запоздалое, восстановленного лидерства США в глобальной политической экономике. Следующая встреча в Лондоне существенно выиграла от необычно большого объема предварительных дипломатических мер, предпринятых благодаря премьер-министру Великобритании Гордону Брауну, который имел более глубокое понимание глобальной природы финансового кризиса, чем большинство других политических лидеров. Фактически это был его звездный час. Третья встреча, в свою очередь, выиграла от того, что гостей принимал новый президент США Барак Обама, который проводил такую крупную международную встречу впервые и, как многие отметили, это ознаменовало момент, когда «Группа двадцати» перестала представлять собой единовременную реакцию на кризис и начала утверждаться как самопровозглашенный ведущий форум международной экономической кооперации. Очевидным уроком из этой ситуации стало то, что глобальные кризисы действительно способствуют сплочению мира, а также то, что лидерство имеет значение и, возможно, все еще наиболее легко исходит из англо-американских источников.

Примечательно, что результаты «Группы двадцати» на этой стадии имели просто узнаваемую политическую экономию. В середине экономического кризиса члены форума применили ряд политических мер, которые ввели в действие силы и ресурсы государства (на самом деле, конечно, государств во множественном числе, что позволило ответить на кризис более убедительно и эффективно) для того, чтобы вернуть глобальную экономику в стабильное состояние. Многие страны «Группы двадцати» во главе с США предприняли значительные меры как фискального, так и монетарного стимулирования, поддержав таким образом рост и осуществив попытку препятствия рецессии.

Помимо этого, они применили свои способности к риторике для противостояния формальному развороту к протекционизму и для подачи сигнала о прежней приверженности либеральным нормам торговли. В целом лидеры так называемых развивающихся экономик – Китая, Индии и Бразилии – были менее обеспокоены кризисом в тот момент, поскольку риску были подвергнуты не их финансовые системы, однако они ответили на призывы западных стран и в значительной степени присоединились к стимулированию. Многие аналитики, часто под влиянием эмоций, интерпретировали данные реакции как признак возврата к нормам кейнсианской политической экономии после длительного периода (длившегося около трех декад) доминирования неолиберализма. В данной связи было много дискуссий о «возвращении хозяина» [Skidelsky, 2009]. Это свидетельствует о почти полном непонимании интеллектуальной и идеологической мотивации вовлеченных сторон. Ни Джордж У. Буш, ни его министр финансов Генри Полсон, бывший председатель и главный исполнительный директор Goldman Sachs, ни в коем случае не могли бы выдержать испытание будучи кейнсианцами, даже если бы Гордон Браун и его министр финансов Алистер Дарлинг вдруг приняли это за кредо, в которое они верят. В действительности к концу 2008 г. каждый в той или иной степени был неолибералом, и этим политическим лидерам уже было слишком поздно учиться мыслить в другой парадигме политической экономии. Более того, никто на самом деле и не нуждался в этом. Неолиберализм часто неверно трактовался как выражение жесткого отказа от государства и стопроцентная поддержка рыночных традиций и методов. В реальности неолиберализм в гораздо большей степени поддерживает креативное использование государственной власти для выстраивания либерального рыночного порядка [Gamble, 2014]. С этой точки зрения поощрение стимулирования роста лидерами «Группы двадцати» в Вашингтоне, Лондоне и Питтсбурге в разгар финансового кризиса 2008–2009 гг. является точным отражением того, чего можно ожидать от неолиберальных лидеров в качестве реакции на финансовый кризис. В чрезвычайных обстоятельствах они использовали свои государства для спасения глобальных рынков, а не для их реформирования.

## «Группа двадцати» на второй стадии: Торонто и после Торонто

К тому времени как «Группа двадцати» начала подготовку к четвертому саммиту лидеров в Торонто в июне 2010 г., политика кризиса существенно изменилась. Большую часть предыдущего года США (во главе с Обамой) и Великобритания (во главе с Брауном) продолжали оказывать давление на страны «Группы двадцати», направленное на сохранение, и в некоторых случаях даже расширение, их обязательств по стимулированию экономик. Их основной целью была Германия, которая, по мнению двух англо-американских лидеров, не выполняла эту задачу в той степени, которую заслуживает ее экономика. Все же, как утверждает Марк Блит [Blyth, 2013, p. 60], «вместо того, чтобы продолжать принимать затянувшееся (по всей видимости) кейнсианское контрнаступление, некоторые неолибералы из старой гвардии как в Европе, так и в США начали наносить контрудары». Он приводит примеры, как сначала в колонках имеющих международный вес газет, таких как Financial Times, а затем и среди самих министров финансов «Группы двадцати» началась кампания по завершению стимулирования и переходу к экономии ввиду страха перед будущей инфляцией. Лидером этой кампании был министр финансов Германии Вольфганг Шойбле, а затем им стал и Жан-Клод Трише, который в тот момент занимал пост управляющего Европейским центральным банком. Экономия нашла поддержку у премьер-министра Канады Стивена Харпе-

ра (Канада тогда была принимающей стороной «Группы двадцати»), а также у нового премьер-министра Великобритании Дэвида Кэмерона, который только что занял этот пост после Брауна и уже обещал как можно скорее представить бюджет, основанный на строгой экономии. В Торонто лидеры развивающихся стран в основном бездействовали, заставив Обаму в одиночку выходить из ситуации, при которой он оказался в новой изоляции среди западных стран «Группы семи». В результате в итоговом коммюнике саммита Торонто было зафиксировано, что повышенные государственные расходы и более мягкую монетарную политику не следует поддерживать до тех пор, пока не начнется восстановление экономики. Также в коммюнике отдавалось предпочтение понятию (внутренне противоречивому) «фискальной консолидации, способствующей росту». В тот момент этот лозунг был предпочтителен в неолиберальном течении. Согласно Блиту [Blyth, 2013, p. 61], «рассматриваемая в то время как столкновение между кейнсианской и ортодоксальной позициями данная ситуация в реальности подала сигнал об окончании глобального кейнсианства». В силу ранее изложенных причин, по моему мнению, это понимание преувеличивает степень возврата к кейнсианству, которое имело место прежде, но, тем не менее, оно отразило тот факт, что значение неолиберального управления глобальным кризисом получило поддержку от «Группы двадцати» в Торонто.

Следующие три саммита, которые состоялись после Торонто, не позволили пересмотреть широкую повестку дня «Группы двадцати», сосредоточенную на экономии. Ситуация становилась болезненной, а управление – неуверенным, поскольку различные неолиберальные лидеры пытались уйти от режима жесткой экономии в непрерывно меняющихся внутренних политических условиях. Встреча в Сеуле была интересна тем, что позволила бегло взглянуть на то, как «Группа двадцати», возможно, могла бы выглядеть, если бы страны, не входящие в «Группу восьми», отстаивали права, интересы и взгляды на глобальную политическую экономию более когерентно и коллективно. Хотя новые вопросы были включены в повестку дня и в так называемый «Сеульский консенсус в области развития», на саммите не предпринимались попытки начать активную работу с концепцией «фискальной консолидации, способствующей росту», которая была формально принята в Торонто. В самом деле, и встреча в Каннах, и встреча в Лос-Кабосе (хотя последний саммит проводился правительством Мексики) были полностью омрачены разными стадиями разворачивающегося в еврозоне долгового кризиса и в основном были нужны лишь для привлечения внимания ко многим слабым местам, появившимся в экономике Европейского союза (ЕС), через интенсивное обесценивание (во главе с Германией) перспектив роста периферийных членов ЕС. Ни на одной из этих двух встреч ни один политический лидер не смог сформулировать более широкую и амбициозную повестку дня для глобальной экономики. В это время из-за слабости своих позиций в Вашингтоне по отношению к контролируемому республиканцами Конгрессу Обама оказался в ловушке: он был вынужден председательствовать на обсуждении сокращения федеральных расходов, требуемых от его администрации конгрессменами, которые пытались внести дестабилизацию из экстремистских неолиберальных соображений. Журналист Майкл Хирш в одной из своих статей в *National Journal* в октябре 2013 г. отметил, что «республиканцы в США, возможно, проиграли “битву за шатдаун”, однако они выигрывают фискальную войну» [Hirsh, 2013]. Откровенно говоря, суть заключается в том, что «Группа двадцати» была совершенно бесполезна для Обамы, так как он был занят борьбой с этой внутренней проблемой. По тем же причинам Обама, конечно, не мог взять на себя лидерство в «Группе двадцати», и это дает основания предполагать, что старый разговор о снижении влияния

США приобретает новую релевантность, причем еще с того момента, когда президент Буш создал новый саммит лидеров.

## Саммит в Санкт-Петербурге

Последний саммит «Группы двадцати», состоявшийся в Санкт-Петербурге (Россия) в сентябре 2013 г., рассматривается в данной статье в отдельном разделе отчасти по той причине, что он состоялся относительно недавно, однако в основном все же потому, что он представляет собой сильнейший на сегодняшний момент провал «Группы двадцати» в отношении демонстрации способности управления глобальным кризисом – «великой неопределенностью», который и стал причиной появления этой организации. Дело не только в том, что встреча была совершенно испорчена жесткими разногласиями лидеров по вопросу гражданской войны в Сирии, достигшей к саммиту особенно опасной стадии, но скорее в том, что не была выполнена главная, по сути, основополагающая задача саммита, и при этом через заголовки в прессе решался спорный вопрос, который мог бы быть решен лучшим образом посредством традиционной «тихой» дипломатии. Это напоминает нам траекторию развития «Группы семи» в 1970-е годы (от сосредоточения до принятия на себя непосильных обязательств в отношении круга вопросов, которые стремилась решать организация) и о ее полезном уроке для «Группы двадцати», к которому следует обращаться каждый раз, когда появляется соблазн расширить повестку дня до вопросов «политики» или «безопасности». В сообщениях средств массовой информации, которые освещали саммит в Санкт-Петербурге, доминировала Сирия, что привлекало внимание общественности к большому числу разногласий среди лидеров по этому вопросу, неизбежно формируя у публики восприятие «Группы двадцати» как безнадежно неэффективного агентства глобального управления.

Однако не следует делать вывод, что из-за обсуждения ситуации в Сирии саммит не рассмотрел проблемы глобальной экономики. На самом деле, на этой встрече было составлено самое длинное и наиболее детальное коммюнике за всю историю «Группы двадцати», кроме того, страны форума поддержали Санкт-Петербургский план действий, Санкт-Петербургскую стратегию развития и Антикоррупционный план действий «Группы двадцати». При этом Санкт-Петербургское коммюнике во многом стало повторением предыдущих коммюнике, и иные документы практически потерялись за обсуждением широких обязательств. По общему тону мероприятие было больше похоже на презентацию отчета, а не представление «дорожной карты», с помощью которой можно было бы найти выход из глобального кризиса. Как отметил Гарольд Джеймс [James, 2013] в коротком комментарии после саммита, «вряд ли стоит считать, что от первоначальных замыслов, а также от успеха Лондонского саммита в апреле 2009 г. осталось многое». В официальных брифингах уделяется особенно много внимания договоренности лидеров о поиске более подходящих административных решений по противодействию уклонению от уплаты налогов, однако следует отметить, что это было лишь договоренностью о проведении переговоров и, хотя это не столь важно, едва ли могло рассматриваться как вопрос такой же глобальной значимости, как те проблемы, которые «Группа двадцати» намеревалась решать изначально. По ключевому вопросу продолжения фискальной консолидации (здесь лидером вновь оказалась Канада в лице Харпера) саммит в точности повторил ключевое обязательство по укреплению среднесрочных стратегий контроля над фискальным дефицитом, принятое на встрече в Торонто. Обама и США смогли добиться лишь принятия осторожной формулиров-

ки коммюнике, допускающей небольшие послабления для некоторых членов с целью поддержки роста.

После Санкт-Петербурга саммит «Группы двадцати» пройдет в Брисбене (Австралия), в ноябре 2014 г. Когда место проведения мероприятия было объявлено впервые, возник некий оптимизм, что вновь один из лидеров «Группы двадцати» — Кевин Радд, который в тот момент занимал пост премьер-министра Австралии, возьмет на себя ответственность за организацию и определение повестки дня. Оптимизм возник ввиду того, что от Радда ожидалось более амбициозные действия и едва ли не такие же результаты, как от Гордона Брауна, который имел большой успех в апреле 2009 г. Кроме того, Радд являлся одним из лидеров, которые, включая Брауна и президента Франции Николя Саркози, активно призывали Буша к историческому шагу навстречу появлению «Группы двадцати» как группы лидеров в момент наибольшей неопределенности осенью 2008 г. Однако, по иронии судьбы, буквально на следующий день после неудачно окончившегося Санкт-Петербургского саммита последовало избрание нового правительства Австралии во главе с Тони Эбботом — лидером, который, в отличие от проигравшего Радда, в прошлом совершенно не проявлял интереса к глобальному управлению как инструменту решения важных и сложных взаимосвязанных проблем. Томас Бернс [Bernes, 2013] рассуждает на тему перспектив дальнейшего развития событий: «...австралийцы сталкиваются с проблемами, пытаюсь сосредоточиться на рабочей программе и повестке дня “Группы двадцати” и пытаюсь избавиться от чувства, что организация смещается с курса». «Их успех, — продолжает он, — может быть очень выгодным для глобальной экономики. Их провал оставит “Группу двадцати” на нисходящей траектории, с которой она, возможно, больше никогда не сойдет».

## Что еще необходимо сделать?

«Группа двадцати» существует уже достаточно длительное время — достаточно длительное для того, чтобы было ясно, как и когда она работает, а когда — нет. Число ситуаций второго типа в последнее время, пожалуй, растет. Сейчас стало более чем когда-либо ранее очевидно, что «Группа двадцати» страдает от основополагающих упущений в своей структуре. Дело не в членстве в этой организации и не в его значении для легитимности «Группы двадцати». Об этом я писал в своей предыдущей публикации [Payne, 2010], также активную критику продолжают и иные исследователи [Wade, Vestergaard, 2010]. На самом деле члены «Группы двадцати» были выбраны в спешке, и выбор в значительной степени был обусловлен политическими факторами еще в 1999 г. в результате переговоров между министерствами финансов США и Германии. Кроме того, слишком большому числу других государств разрешено принимать участие и присоединяться. Наконец, есть серьезные вопросы к тому, как «Группа двадцати» относится к «Группе 172» или ко всем остальным странам мира — «маргинальному большинству», как я их ранее назвал. Однако, на мой взгляд, эти аспекты имеют значение лишь для более глубокого осмысления и внесения некоторых поправок в рабочие процедуры. Каким бы образом ни выбирались члены «Группы 20/21/22», данная организация всегда будет элитным клубом или координационным комитетом для управления международными делами. В конце концов, это очень разумное основание существования данного форума.

Более глубокой проблемой «Группы двадцати» является то, что в существующем виде она, по сути, представляет собой пустой сосуд, ожидающий наполнения. Здесь возможно применение еще более говорящей метафоры — «Группа двадцати» похожа на автомобиль, припаркованный на стоянке (между саммитами) и ожидающий нового



водителя, который примет на себя управление. Таким образом, президент Владимир Путин взял его ненадолго напрокат, а затем вернул (после чего никто не проверил автомобиль и не взял плату за ущерб); с тех пор автомобиль ожидает, когда появится Тони Эббот, получит ключи и отправится в путь. Приведенная аналогия, конечно, является преувеличением, но она все же привлекает внимание к фундаментальному недостатку постоянства, к «нерегулярности» организации. «Группа двадцати» была создана в спешке во время кризиса и была, возможно, в достаточной степени естественным образом смоделирована по подобию «Группы семи/восьми», которой присуща декларируемая неформальность и широкая общность взглядов стран-членов. Сложное положение, в котором в настоящее время оказалась «Группа двадцати», заключается в следующем: невозможно ожидать, что модель «Группы семи/восьми» будет точно так же работать при наличии двадцати (или более) членов, в особенности когда лидеры, министры и прочие официальные лица этих стран имеют совершенно разный культурный и идеологический опыт. Таким образом, «Группа двадцати» нуждается в срочном институциональном реформировании. Данной организации необходимы инструменты для выполнения крайне важной работы по управлению, признававшиеся необходимыми по причине глобальной взаимозависимости во время «великой неопределенности».

В процесс реформирования следует включить следующие четыре инициативы:

1. Создание более эффективного органа управления в «Группе двадцати», состоящего из предыдущего, настоящего и последующего глав правительств, проводящих саммиты, а также генерального секретаря (см. далее).
2. Создание немногочисленного, но постоянного секретариата во главе с опытным международным гражданским служащим или бывшим политиком в качестве генерального секретаря.
3. Выработка четких каналов влияния на ключевые глобальные экономические институты — Международный валютный фонд, Всемирный банк, Всемирную торговую организацию, Совет по финансовой стабильности и новый, пятый институт, созданный для противодействия критическим угрозам деградации окружающей среды (данному аргументу придется дождаться следующей статьи, хотя изменение климата находится в самом центре проблем политической экономии, учитывая его зависимость от типа индустриального роста, к которому стремился весь мир в течение длительного времени).
4. Выработка четких линий дискуссии с широким рядом организаций и движений в глобальном гражданском обществе.

Таким образом, «Группа двадцати» могла бы полностью изменить свою форму и, наконец, начать соответствовать поставленным перед ней сложным целям. Она должна стать более согласованной на высшем уровне лидерства, должна получать необходимые услуги между саммитами и прочими министерскими встречами, должна стать более подготовленной к определению рабочей повестки дня различных глобальных бюрократических аппаратов и должна твердо стоять на земле в глазах мировой общественности.

Конечно, то, что в таком случае будет делать «Группа двадцати», все еще зависит от политики — от баланса провозглашаемых идеологических позиций, а также от выносимых по ним решений в отношении всех сфер деятельности организации. Неизбежным ограничением является то, что фактически останется межправительственный, а не наднациональный институт. Соответственно лидеры «Группы двадцати», возможно, будут по-прежнему испытывать трудности в поиске подходящих способов выхода из кризиса «великой неопределенности». Здесь не может быть гарантий. Без сомнений,

иногда возможно возникновение безвыходных ситуаций. Высока вероятность появления большего числа фаз прагматичного выхода из кризиса и большего числа периодов, когда креативные лидеры будут иметь возможность разрабатывать и внедрять крупные программы глобальных изменений, по крайней мере, в некоторой степени. В сегодняшнем контексте все еще существует потребность в дискуссии вокруг выбора между поддержкой роста и экономией, а также вокруг того, как в любой из этих ситуаций следует обеспечивать устойчивость. Ключевым вопросом глобальной политической экономики остается будущее неолиберализма. По крайней мере, новая реформированная «Группа двадцати» будет достойна политической борьбы, а не только лишь время от времени возникающих поводов для хороших или плохих заголовков. Организация будет иметь значение. Нам необходимо срочно обсудить, протестировать и в конечном итоге сформировать глобальный консенсус, который более соответствует изменившемуся балансу современной политической силы в мире и, самое главное, способен решать серьезные проблемы, которые считаются причинами возникновения великой неопределенности. «Группа двадцати» должна быть приспособлена к этой потребности, иначе будет упущена хорошая возможность, и неопределенность (и риски) нашего времени возрастет.

## Литература

- Bernes T.A. (2013) “No Hum ...On to Brisbane”, in G20 St Petersburg Rapid Response // Centre for International Governance Innovation. Режим доступа: <http://www.cigionline.org> (дата обращения: 07.11.2014).
- Blyth M. (2013) *Austerity: The History of a Dangerous Idea*. Oxford: Oxford University Press.
- Cooper A., Thakur R. (2013) *The Group of 20*. L.: Routledge.
- English J., Thakur R., Cooper A.F. (2005) *Reforming from the Top: A Leaders' 20 Summit*. Tokyo: United Nations University Press.
- Gamble A. (2014) *Ideologies of Governance // Handbook of the International Political Economy of Governance / A. Payne, N. Phillips (eds.)*. Cheltenham: Edward Elgar Publishing.
- Hay C., Payne T. (2013) *The Great Uncertainty // SPERI Paper. No. 5*. Sheffield Political Economy Research Institute, Sheffield, UK. Режим доступа: <http://www.sheffield.ac.uk/speri> (дата обращения: 07.11.2014).
- Hirsh M. (2013) *Republicans Lost the Shutdown Battle, But They're Winning the Fiscal War // National Journal*. 19 October.
- James H. (2013) *A Collapsing Pile of BRICS // G20 St Petersburg Rapid Response / Centre for International Governance Innovation*. Режим доступа: <http://www.cigionline.org> (дата обращения: 07.11.2014).
- Kirton J.J. (2013) *G20 Governance for a Globalized World*. Farnham: Ashgate.
- Payne A. (2010) *How Many Gs are There in Global Governance after the Crisis? The Perspectives of the “Marginal Majority” of the World's States // International Affairs*. Vol. 86. No. 3. P. 729–740.
- Rampell C. (2009) “Great Recession”: A Brief Etymology // *The New York Times*. 11 March.
- Skidelsky R. (2009) *Keynes: The Return of the Master*. L.: Penguin.
- Wade R., Vestergaard J. (2010) *Overhaul the G20 for the sake of the G172 // Financial Times*. 21 October.

# Governing Global Crisis: Why the G20 Summit Was Created and What We Still Need It to Do?

A. Payne

---

**Anthony Payne** – Professor of Politics, Director of the Sheffield Political Economy Research Institute (SPERI), University of Sheffield, United Kingdom; c/o ICoSS, University of Sheffield, 219 Portobello, Sheffield S1 4DP, United Kingdom; E-mail: a.j.payne@sheffield.ac.uk

## Abstract

*The world needs an effective, functioning Group of Twenty (G20). After an early phase as a forum of finance ministers and central bank governors, the body was elevated to leaders' level in order to steer the apparatus of global governance through times of great uncertainty from 2008 onwards. This period of uncertainty has been characterised by a peculiarly complex mix of financial crisis, shifting economic power and growing environmental threat. The G20's record since 2008 is not without achievement – for example, it acted swiftly to stimulate the global economy sufficiently to avoid a recession becoming a depression – but it nevertheless remains disappointing overall, failing to break out of the trap of supposed 'growth friendly fiscal consolidation'. The meeting held in St Petersburg in September 2013 was hijacked by the Syria crisis and contributed substantially to the current dominant view of the G20 as an increasingly ineffective agency of global governance. This places great pressure on Australia to deliver a successful summit in November 2014. It is also apparent that the G20 now needs substantial institutional reform in order to reduce the "occasionality" of its current mode of operation and embed it more comprehensively into the work of other major global economic organisations and the activities of global civil society.*

**Key words:** G20, global governance, uncertainty, financial crisis, shifting economic power, environmental threat, institutional reform

## References

- Bernes T.A. (2013) "Ho Hum ... On to Brisbane", in G20 St Petersburg Rapid Response. *Centre for International Governance Innovation*. Available at: <http://www.cigionline.org> (accessed 07 November 2014).
- Blyth M. (2013) *Austerity: The History of a Dangerous Idea*. Oxford: Oxford University Press.
- Cooper A., Thakur R. (2013) *The Group of 20*. London: Routledge.
- English J., Thakur R., Cooper A.F. (2005) *Reforming from the Top: A Leaders' 20 Summit*. Tokyo: United Nations University Press.
- Gamble A. (2014) "Ideologies of Governance". *Handbook of the International Political Economy of Governance* (eds. A. Payne, N. Phillips). Cheltenham: Edward Elgar Publishing.
- Hay C., Payne T. (2013) The Great Uncertainty. *SPERI Paper*. No. 5. Sheffield Political Economy Research Institute, Sheffield. Available at: <http://www.sheffield.ac.uk/speri> (accessed 07 November 2014).
- Hirsh M. (2013) Republicans Lost the Shutdown Battle, But They're Winning the Fiscal War. *National Journal*. 19 October.
- James H. (2013) "A Collapsing Pile of BRICS", in G20 St Petersburg Rapid Response. *Centre for International Governance Innovation*. Available at: <http://www.cigionline.org> (accessed 07 November 2014).
- Kirton J.J. (2013) *G20 Governance for a Globalized World*. Farnham: Ashgate.
- Payne A. (2010) How Many Gs are There in Global Governance after the Crisis? The Perspectives of the "Marginal Majority" of the World's States. *International Affairs*, vol. 86, no 3, pp. 729–40.
- Rampell C. (2009) "Great Recession": A Brief Etymology. *The New York Times*. 11 March.
- Skidelsky R. (2009) *Keynes: The Return of the Master*. London: Penguin.
- Wade R., Vestergaard J. (2010) Overhaul the G20 for the sake of the G172. *Financial Times*. 21 October.

# «Группа двадцати» и застой в сфере денежно-кредитной политики<sup>\*, 1</sup>

Э. Бейкер

---

**Бейкер Эндрю** – доктор, преподаватель политической экономики, факультет политики, международных исследований и философии, Королевский университет Белфаста, Северная Ирландия, Великобритания; BT7 1NN, Queen's University of Belfast, Belfast; E-mail: a.baker@qub.ac.uk

*После финансовых потрясений 2008 г. денежно-кредитная политика находится в состоянии застоя, характеризующемся отсутствием каких-либо изменений и развития и фактической фиксацией ее параметров. Процентные ставки остаются на низких уровнях в течение значительного периода времени, в то время как инфляция постоянно оказывается выше или ниже целевых показателей. В то же время применяются различные инструменты нетрадиционной денежно-кредитной политики, основанные на покупке активов и предоставлении ликвидности. Различные субъекты, в том числе международные организации, подняли вопрос об обоснованности и устойчивости существующих подходов к денежно-кредитной политике, не в последнюю очередь потому, что инфляционное таргетирование перестало выступать в качестве надежного ориентира для такой политики еще шесть лет назад. Несмотря на это, центральные банки не желают участвовать в обсуждении перехода к новой формальной парадигме этой политики. В данной статье утверждается, что только лидеры «Группы двадцати», являющейся политическим форумом высокого уровня, имеют достаточно политической власти для того, чтобы призвать центральные банки к ответственности и инициировать масштабное обсуждение будущей денежно-кредитной политики. Приводятся аргументы в пользу создания рабочей группы по монетарной политике для обсуждения ряда позиций, включая взгляды Банка международных расчетов и МВФ, и выработки соответствующих рекомендаций. Основным аргументом заключается в том, что «Группа двадцати» наиболее успешно выполняет роль лидера в реформировании международной финансовой системы в тех случаях, когда создает специализированные рабочие группы и использует результаты их работы в своей деятельности.*

Ключевые слова: «Группа двадцати», денежно-кредитная политика, инфляционное таргетирование, центральные банки, Банк международных расчетов, Международный валютный фонд, количественное смягчение

После финансовых потрясений 2008 г. денежно-кредитная политика находится в состоянии застоя. Процентные ставки остаются на низких уровнях в течение значительного периода времени, в то время как инфляция постоянно оказывается выше или ниже целевых показателей. Большинство центральных банков по всему миру формально сохраняют приверженность инфляционному таргетированию, но целевые показатели инфляции перестали выступать в качестве надежного ориентира и основы финансовой политики. Режимы монетарной политики не функционируют надлежащим образом на фоне постоянных неудач центральных банков в деле достижения целевых показателей инфляции. В то же время стали применяться различные инструменты нетрадиционной денежно-кредитной политики, основанные на покупке активов и предостав-

---

\* Позиция редакции может не совпадать с мнением авторов.

<sup>1</sup> Перевод выполнен м.н.с. Центра исследований глобального управления Института международных организаций и международного сотрудничества НИУ ВШЭ А.В. Шелеповым.

лении ликвидности. Различные субъекты, в том числе международные организации, поднимали вопрос о возможности продления и устойчивости существующих методов денежно-кредитной политики. Важно отметить, что во многих странах краткосрочные процентные ставки близки к нулю. На ранних стадиях реагирования на кризис 2008 г. многие центральные банки фиксировали инфляцию на уровне выше своих целевых показателей. Затем инфляция практически повсеместно упала ниже стандартного целевого уровня в 2%, достигнув 1% и ниже. Следствием этого является то, что дальнейшее сокращение процентных ставок в качестве стимулирующей меры невозможно. Монетарные стимулы исчерпаны и, вероятно, достигли своих пределов. В то же время таргетирование инфляции также не дает оснований для повышения процентных ставок, поскольку, согласно последним данным, инфляция снижается в большинстве ключевых экономик мира. Между тем опасения по поводу негативных последствий повышения ставок в больших масштабах и значительные размеры задолженности домохозяйств и финансового сектора заставляют власти проводить осторожную финансовую политику, в то время как долг продолжает расти, а цены на финансовые активы остаются завышенными.

Итогом воздействия всех этих факторов является неспособность эффективного использования денежно-кредитной политики в качестве инструмента макроэкономического управления, выходящего за рамки политики покупки активов, позиции которой в настоящий момент начинают ослабляться, поскольку признано, что она достигла своих пределов. Общим следствием этого является нахождение денежно-кредитной политики в состоянии застоя, при котором она не меняется и не прогрессирует, по сути, будучи парализованной. Кроме того, центральные банки не спешат начинать дискуссию о переходе на новую модель денежно-кредитной политики, несмотря на весомые доказательства того, что существующие формальные подходы перестали выступать в качестве надежного руководства по ее реализации. В этой связи лидеры и министры финансов «Группы двадцати» могли бы использовать механизм «двадцатки» для запуска на международном уровне дискуссии относительно того, что должны представлять собой подходы к денежно-кредитной политике в будущем.

Отчасти инерция, или застой, в области денежно-кредитной политики основывается на предположении, что в конечном итоге она вернется к традиционной модели, с акцентом на стабильность цен и низкий уровень инфляции в среднесрочной перспективе. На сегодняшний день, спустя шесть лет после начала кризиса, такого возврата не произошло и настало время подвергнуть сомнению это предположение. Парадокс заключается в том, что на фоне застоя традиционной денежно-кредитной политики в текущем периоде, иррелевантность существующих подходов к ней предполагает, что монетарная политика в широком смысле вступает в период изменений и должна быть фундаментально переосмыслена. Центральные банки практически не имеют институциональных стимулов для начала обсуждения подходов к денежно-кредитной политике, поскольку инфляционное таргетирование является неотъемлемым компонентом с трудом обретенной ими независимости. Несмотря на это, все больше фактов свидетельствует о том, что таргетирование инфляции, по крайней мере в его нынешнем виде, является неустойчивой основой для денежно-кредитной политики, которая в конечном счете утратила свойства эффективного инструмента экономической политики в ряде системно значимых стран. В данной статье рассматривается состояние застоя денежно-кредитной политики и роль, которую может сыграть «Группа двадцати» в его преодолении и стимулировании процесса переосмысления подходов к монетарной политике.

Данная статья начинается с описания застоя в денежно-кредитной политике. Затем проводится сравнительный анализ и противопоставление изменений в подходах к финансовому регулированию, проявившихся в усилении макропруденциального регулирования, и относительной инертности и застоя в денежно-кредитной политике. Также раскрывается ряд критических позиций в отношении режима инфляционного таргетирования и выявляются отличия между формирующейся позицией Банка международных расчетов (БМР) и подходом Международного валютного фонда (МВФ). Наконец, рассматривается через призму подотчетности потенциальная роль «Группы двадцати» в преодолении этого застоя, а также анализируется, каким образом «двадцатка», являясь форумом высокого уровня [Baker, 2010; Baker, Carey 2014], может призвать центральные банки к ответственности и инициировать широкомасштабную дискуссию о будущем денежно-кредитной политики. При этом обсуждается, почему правительствам «Группы двадцати» имеет смысл прилагать коллективные усилия в этом направлении, а не действовать индивидуально. В статье утверждается, что только формат встреч лидеров «двадцатки» обладает необходимой политической силой для решения этой задачи. Также предлагается учредить рабочую группу по денежно-кредитной политике для выработки рекомендаций в данной сфере, так как «Группа двадцати» наиболее эффективно выполняет функции лидера в деле реформирования международной финансовой системы именно при создании и использовании результатов деятельности специализированных рабочих групп.

## Глобальные вызовы

После финансового краха 2008 г. постулаты таргетирования инфляции были поставлены под сомнение. Акцент на стабильности цен не гарантировал защиту от нестабильности в финансовой и макроэкономической сфере в период, предшествующий кризису. Реакцией на это центральных банков стало использование инструментов вне традиционной политики процентных ставок и активное расширение собственных балансов за счет различных «нетрадиционных» механизмов покупки активов. Вследствие этого граница между монетарной и фискальной политикой оказалась размыта именно в тот момент, когда долги государственного сектора резко выросли в результате макроэкономического спада, вызванного финансовым кризисом и использованием средств суверенных фондов для спасения от банкротства или поддержки испытывающих трудности финансовых институтов. Способность центральных банков удерживать инфляцию в пределах установленных диапазонов и, в частности, избегать дефляции (например, в еврозоне) в настоящее время вызывает все больше вопросов, в частности, со стороны МВФ. В то же время Клаудио Борио из БМР выступает с критикой некоторых основных предположений текущих концепций монетарной политики, утверждая, что используемые в настоящее время макроэкономические модели не обеспечивают достаточных возможностей по прогнозированию и противодействию финансовым кризисам, в результате чего последние выявляют значительные расхождения между теорией и практикой экономической политики [Borio, 2011a, 2011b].

В 1990-е годы и в преддверии финансового кризиса 2008 г. сохранялся узкий взгляд центральных банков на монетарную политику. Эта политика была направлена на достижение стабильности цен посредством таргетирования инфляции и опиралась на веру в способность рынков самостоятельно обеспечивать равновесие. В основе этой предкризисной политики лежали четыре предположения [Ibid., 2011b]. Во-первых, стабильность цен считалась достаточной для обеспечения макроэкономической стабильности.

При стабилизации инфляции на среднесрочном двухлетнем временном горизонте экономика, как предполагалось, сможет сама обеспечить собственную стабильность. Во-вторых, высказывалось мнение, что денежно-кредитная политика и политика по обеспечению финансовой стабильности могут существовать в качестве отдельных сфер, т.е. монетарная политика будет сосредоточена на поддержании стабильности цен, в то время как надзор обеспечит устойчивость отдельных финансовых институтов как основу финансовой стабильности. Кроме того, надзорные функции все чаще осуществлялись отдельным регулирующим органом, а не центральным банком. С точки зрения аналитики поведение финансовой системы и рынков было отделено от макроэкономических моделей, которые игнорировали долгосрочные финансовые циклы длиной 15–20 лет и в значительной степени недооценивали роль финансовой нестабильности и ненадлежащее функционирование рынков. В-третьих, краткосрочные корректировки процентных ставок рассматривались в качестве основного инструмента монетарной политики, достаточного для осуществления ею стабилизационной функции по отношению к экономике в целом. Это предположение было основано на рациональных ожиданиях о будущих процентных ставках, которые исключали возможность снижения ставок до нуля центральными банками и в значительной степени игнорировали опыт Японии. В-четвертых, эти предпосылки сопровождалась реализацией доктрины «поддержания порядка в собственном доме». Эта доктрина была макроэкономическим аналогом микропруденциального подхода в финансовом регулировании, в рамках которого устойчивость каждого отдельного института рассматривалась как основа стабильности всей финансовой системы. В глобальном макроэкономическом аналоге страны заменяли отдельные финансовые институты, а мировая экономика – финансовую систему. Все, что требовалось от центральных банков, – обеспечить стабильность цен в собственной экономике и плавающий обменный курс (хотя и было признано, что малые открытые экономики могут извлечь выгоду из политики привязки своего обменного курса).

В период после кризиса появились признаки перемен. Во-первых, низкая инфляция, как признано в настоящее время, не является гарантом макроэкономической и финансовой стабильности. Низкая инфляция, низкая доходность и, очевидно, низкие риски системы в целом способствовали увеличению частных рисков и росту закредитованности в период до 2007–2008 гг. Во-вторых, снижение процентных ставок было признано недостаточным для устранения всех негативных последствий финансового кризиса. В этой связи центральные банки увеличили свои балансы, чтобы активнее влиять на финансовые условия путем приобретения активов государственного и частного секторов и обеспечения ликвидности в банковской системе. Наконец, произошел идейный сдвиг в сторону макропруденциальной политики. Теперь регулирование сфокусировано на финансовой системе в целом, а не только отдельных институтах. При этом признается существование проциклических тенденций на финансовых и кредитных рынках, склонность инвесторов к «стадному поведению», а также уязвимость и нестабильность, характеризующие сложную финансовую систему, элементы которой тесно взаимосвязаны [Baker, 2013a]. Центральные банки получили новые полномочия по использованию инструментов контрциклической политики, таких как контрциклические буферы капитала, требования в отношении ликвидности, коэффициенты «кредит/стоимость обеспечения» и лимиты на кредитование недвижимости. Макропруденциальная политика является гораздо более интервенционистским подходом центральных банков к борьбе с финансовыми и кредитными циклами. Говоря коротко, этот подход связан с использованием пруденциальных мер для решения макроэкономических задач, хотя мы находимся в самом начале пути по формированию подобных

режимов политики [Haldane, 2014a]. В интеллектуальном плане макропруденциальная позиция представляет собой полный отказ от господствовавшей в предкризисный период теории, которая, по словам бывшего главы Ведомства по финансовым услугам Великобритании Адэра Тернера, основывалась на упрощенной версии гипотезы эффективного рынка, и стала частью институциональной ДНК, оправдывая поверхностные оценки рисков на основе собственных моделей риск-менеджмента банков [Turner, 2011].

В целом центральные банки продолжили придерживаться мнения, что денежно-кредитная политика должна быть направлена на поддержание стабильности цен, а макропруденциальная – на обеспечение финансовой стабильности. Другими словами, разрозненный характер денежно-кредитной политики и мер по обеспечению финансовой стабильности сохранился и после кризиса. Кроме того, эти две сферы, по словам одного из сотрудников БМР, который сыграл ведущую роль в стимулировании идейного сдвига к макропруденциальной политике, теперь характеризуются «совершенно разными языками и предположениями, и эта ситуация неприемлема» (из конфиденциального интервью с сотрудником БМР, 20 февраля 2014 г.).

Согласно одному из толкований, кризис 2008 г. привел к «рецессии балансов», имевшей глобальные последствия. Денежно-кредитная политика стала менее эффективной в контексте рецессии балансов, характеризующейся высоким уровнем задолженности экономических агентов и вяло функционирующими банковскими системами. В этих условиях использование существующих моделей денежно-кредитной политики также не дает ожидаемых результатов. Многие центральные банки постоянно не могут достичь целевых показателей инфляции на фоне близких к нулю процентных ставок, в то время как дефляция (или очень низкая инфляция ниже целевых уровней) охватила еврозону. Эффективность денежно-кредитной политики также сковывается проблемой избыточного долга, который заставляет финансовые власти беспокоиться о потенциальном социальном ущербе и нарушении функционирования рынков, вызванном повышением процентных ставок, в то время как снижение ставок не способствует повышению экономической активности среди обремененных задолженностью экономических агентов. Это паралич является основой застоя денежно-кредитной политики. Также существуют опасения, что чрезвычайно аккомодационная денежно-кредитная политика маскирует проблему долга, искажая потенциал домашних хозяйств и предприятий по его обслуживанию. Кроме того, есть опасения, что доходы финансовых посредников, таких как страховые компании и пенсионные фонды, снижаются при устойчиво низких процентных ставках [Borio, 2011b]. В своем последнем докладе по этой тематике БМР призвал центральные банки отказаться от мягкой монетарной политики, подчеркивая риски ее слишком поздней нормализации [BIS, 2014; Jones, Flemming, 2014]. Аналитический подход БМР сосредоточен на балансах и финансовых циклах. Эксперты БМР предупреждают, что денежно-кредитная политика приоритизирует «спасательные операции», теряя при этом возможности сдерживания экономических бумов [Jones, Flemming, 2014]. Низкие процентные ставки также привели к ослаблению валют, что, хотя и сыграло определенную роль в восстановлении экономики за счет стимулирования экспорта, также способствовало притоку легких денег на развивающиеся рынки вследствие политики сопротивления росту обменных курсов и в итоге привело к возникновению импортируемой инфляции и растущим опасениям относительно валютных войн, конкурентной девальвации и других видов протекционистской политики.



Говоря коротко, денежно-кредитная политика находится в состоянии паралича или зстоя. Растет недовольство различных сторон существующими моделями экономической политики, которые изжили себя. Эта проблема не может быть решена путем самостоятельных и независимых действий национальных органов, не в последнюю очередь потому, что финансовые дисбалансы приняли глобальный характер, и одиночные действия стали бы повторением ошибок решения проблем на микроуровне в рамках доктрины «поддержания порядка в собственном доме». Кроме того, многие считают, что обмен опытом и взаимное обучение имеют эпистемологические преимущества, заключающиеся в расширении спектра информации, на основе которой принимаются обоснованные решения, а также не дают государствам оставаться один на один с трудной задачей изменения статуса независимых центральных банков.

## Идейный сдвиг к макропруденциальному регулированию и застою денежно-кредитной политики

Опыт предыдущих масштабных финансовых и экономических кризисов привел к тому, что многие политэкономисты связывают такие потрясения со значительными идейными сдвигами [Blyth, 2002; Widmaier, Blyth, Seabrooke, 2007; Hall, 1993]. С 2008 г. этот идейный сдвиг наиболее очевидно проявился через возникновение макропруденциального регулирования [Baker 2013a, 2013b]. Макропруденциальный подход ставит под вопрос и опровергает значительную часть предкризисной ортодоксии. Этот подход подразумевает системный взгляд и рассматривает финансовый риск как эндогенный фактор, или результат коллективного поведения финансовых институтов. Условия кредитования, цены на активы и макроэкономические показатели воспринимаются как зависимые от развития процессов в финансовой системе в целом. Цель политики состоит в том, чтобы рассчитать параметры риска и установить стандарты платежеспособности для системы в целом, прежде чем двигаться в «обратном» направлении и разработать стандарты для отдельных финансовых учреждений. Макропруденциальный анализ можно разделить на два измерения – временное (как совокупный риск изменяется с течением времени) и структурное (как риск распределяется в рамках системы в данный момент времени). Временное измерение связано с понятием процикличности и убеждением, что макрофинансовый цикл является важнейшим источником нестабильности. Структурное измерение относится к взаимосвязи между институтами, приводящей к общим сбоям и возникновению уязвимости перед общими источниками риска. Принцип решения проблемы процикличности заключается в создании буферов капитала в благоприятное время, когда совокупный риск в экономике растет, с тем чтобы эти буферы могли быть использованы в плохие времена, когда риски материализуются. Для решения проблем взаимозависимости и общей уязвимости используется принцип калибровки пруденциальных инструментов с учетом вклада каждого финансового института в системный риск при условии определения уровня риска, приемлемого для системы в целом. В более жесткой версии политики угрозы структурной уязвимости дополнительно стимулируют необходимость разделения между коммерческой и инвестиционной банковской деятельностью, хотя бы на минимально возможном уровне.

В рамках экономической политики значительно выросла популярность макропруденциального подхода [Baker, 2013a, 2013b]. Международное сообщество решительно поддержало необходимость создания системы макропруденциального регулирования [FSF, 2009; De Larosiere et al., 2009; G20, 2009], международные регулирующие органы укрепили макропруденциальную направленность своих стандартов, национальные

и наднациональные органы создали новые институты с явно выраженными макропруденциальными функциями, и значительный объем работы осуществляется в настоящее время с целью наиболее эффективной реализации принятых решений. Мониторинг и ограничение системных рисков является основной целью этой политики. Оценка требований к банковскому капиталу и ликвидности, проводимая Базельским комитетом по банковскому надзору (БКБН), была основана на оценке по методу «сверху вниз» положительного и негативного влияния стандартов Базель III на общий объем выпуска в экономике. БКБН также внедрил контрциклический буфер капитала. Этот буфер капитала накапливается в периоды «излишней» кредитной экспансии, которая может свидетельствовать о наращивании системных рисков, и используется с момента начала финансового кризиса. Цель состоит в том, чтобы ограничить амплитуду экономического цикла, сдерживая активность в период роста и освобождая капитал в период кризиса, чтобы ограничить спад и смягчить его последствия.

Макропруденциальный анализ близок к более традиционному подходу, рассматривающему финансовую нестабильность как неотъемлемое свойство экономики, отражающее тесную связь между финансовыми и деловыми циклами. Этот подход наилучшим образом проиллюстрирован в послевоенных работах Киндлбергера [1996] и Мински [1982], которые в условиях предкризисной ортодоксии оставались маргинальными. В работе по проблеме процикличности, в частности, исследовались экономические механизмы, которые практически не рассматривались в популярной макроэкономической литературе. основополагающие предпосылки пруденциальной политики в настоящее время полностью отличаются от предкризисного периода. Широко признается склонность к эндемической эндогенной финансовой нестабильности, а равновесие, как и эффективные и рациональные свойства финансовых рынков, ставится под сомнение. Финансовая нестабильность и финансовый цикл теперь считаются ключевыми факторами, влияющими на макроэкономические показатели. Регулирование рассматривается как системное явление, необходимое для ограничения системных рисков, а не обеспечения устойчивости отдельных институтов.

Полезно наблюдать данный идейный сдвиг. Примечательны его скорость и радикальность. Сотрудники БМР, включая Клаудио Борио, Филиппа Лоу и Уильяма Уайта, пытались продвигать макропруденциальное мышление в предкризисный период и осуществили важную основополагающую концептуальную работу. Их усилия не увенчались успехом с учетом незаинтересованности, граничащей с враждебностью, со стороны центральных банков. Алан Гринспен, как сообщалось, не был особенно впечатлен аргументами в пользу макропруденциальной политики [Balizil, Schiessl, 2009]. Другие представители ФРС считали, что риски то увеличиваются, то снижаются (из конфиденциального интервью с чиновником, 20 февраля 2014 г.). Глава Банка Англии Мервин Кинг был так сосредоточен на денежно-кредитной политике и полномочиях по контролю за инфляцией, что уделял мало внимания вопросам финансовой стабильности. Работа группы сотрудников Банка, занятых вопросами финансовой стабильности, во многом проходила изолированно от выполнения его основных функций. Эта группа, тем не менее, провела в середине 2000-х годов некоторые исследования внутренней политики, в которых позитивно характеризовались аргументы БМР, но решила не публиковать их, поскольку ожидала, что аудитория этих работ будет мала как внутри, так и вне Банка.

Все это означало, что когда осенью 2008 г. кризис достиг критической точки, в рамках сообщества представителей центральных банков уже присутствовали сторонники макропруденциального подхода, к которым обратились за техническим руководством

и консультациями лидеры «Группы двадцати». Кроме того, те представители этого сообщества, которые развивали макропруденциальный подход, получили возможность продвижения своих аргументов и концепций, которые рассматривались как ненужные в период «Великой умеренности». Теперь их аргументы выглядели пророческими и сам кризис обеспечил существенные эмпирические доказательства правильности их точки зрения. Осознав, что кризис предоставил значительные возможности по продвижению их взглядов, сотрудники БМР запустили с этой целью согласованную и энергичную кампанию, формируя альянсы с учеными-экономистами, такими как Чарльз Гудхарт, Джон Итвелл, Хен Шин, Мартин Хеллвиг, Маркус Бруннемайер. К ним присоединились поддерживающие эти идеи чиновники из Великобритании, в том числе из Банка Англии и Ведомства по финансовым услугам, а также из Банка Канады и, что важно, Резервного банка Индии и Банка Испании, все они имели некоторый опыт работы с инструментами макропруденциальной политики [Baker, 2013a, 2013b].

Тем не менее именно БМР в качестве поставщика аналитических услуг для национальных центральных банков стал «духовной родиной» макропруденциального анализа и соответствующей аргументации в течение 2000-х годов. БМР является необычным институтом в том смысле, что он предоставляет данные и аналитические материалы входящим в него центральным банкам. В отличие от МВФ, БМР не предоставляет услуги, такие как экстренные операции по обеспечению ликвидности и пакеты финансирования. Это означает, что государства в меньшей степени, чем в случае с МВФ, стремятся осуществлять контроль за его аналитической и интеллектуальной работой, что дает БМР большую степень интеллектуальной свободы и автономии, в значительной степени принимаемую центральными банками (из конфиденциального интервью, Базель, февраль 2014 г.). Однако в то же время центральные банки имеют больше возможностей игнорировать анализ сотрудников БМР, поскольку его использование не является условием предоставления финансовой помощи, как чаще всего бывает в случае МВФ. Большая часть работы, проведенной БМР по тематике макропруденциального регулирования, стала ответом на азиатский финансовый кризис. Сотрудники БМР во главе с Клаудио Борио были преисполнены решимости содействовать продвижению макропруденциального подхода в контексте кризиса. Этому помогло назначение Хайме Каруана в качестве главы БМР в начале 2009 г. Как бывший глава Банка Испании, который был единственным центральным банком развитой страны, с определенным успехом использующим контрциклические буферы капитала, Каруан благосклонно относился к макропруденциальному подходу. Кроме того, он быстро осознал, что формирование этого подхода потребует его включения в повестку дня «Группы двадцати» и принятия ряда инициатив в 2009 г. Сотрудники БМР с успехом справились с этой задачей. Для одного из них ключевым прорывом в фиксации макропруденциального подхода как будущего направления экономической политики стала публикация Рабочей группы «двадцатки» по укреплению регулирования 25 марта 2009 г. (из конфиденциальной переписки с автором, 20 января 2012 г.). Рабочая группа под совместным председательством Ракеша Мохана из Резервного банка Индии и Тиффа Маклема из Банка Канады подготовила несколько рекомендаций, призывающих власти к использованию инструментов макропруденциальной политики. Поддержка «Группы двадцати» дала важный политический импульс развитию макропруденциального подхода. После доклада Рабочей группы поддержка макропруденциального подхода была подтверждена в коммюнике саммитов лидеров в Лондоне и Питтсбурге. Впоследствии это способствовало формированию соответствующего аналитического направления работы в рамках БКБН, самого БМР, МВФ и нового Совета по финансовой стабильности (СФС).

Важно отметить, что случай с макропруденциальной политикой является очень хорошим примером того, что способна делать «Группа двадцати». Она может одобрять, утверждать, легитимировать и инициировать разработку новых подходов, принципов и философий и при этом, являясь основным форумом по экономической политике в глобальной системе, формирует повестки дня, приоритеты и графики деятельности других институтов глобального управления, имеющих более экспертный характер, и одновременно усиливает их потенциал за счет принятия более четких повесток дня [Baker, 2010; Baker, Carey 2014]. Это пример деятельности «двадцатки» в качестве политического форума высокого уровня, руководящего изменениями траектории развития мировой системы финансового управления или радикальными трансформациями в широком смысле. «Группа двадцати» способна осуществлять эту деятельность путем использования своих полномочий для утверждения новых идей и подходов, которые могут изменить направление развития событий в определенной области экономической политики. Этот тип власти может обеспечиваться только на уровне лидеров [Eccleston et al., 2014]. Макропруденциальный идейный сдвиг является примером изменения политики, которое не могло бы случиться без одобрения «Группы двадцати» и поддержки со стороны высших эшелонов власти, а также крупных чиновников из министерств финансов и центральных банков. Можно утверждать, что «двадцатка» и «восьмерка» руководили подобными радикальными изменениями в сфере налоговой политики, что рассмотрено в статье Д. Лесажа, опубликованной в данном номере. Еще одним примером является запуск процесса взаимной оценки (MAP), который способствовал усилению мониторинга глобальных дисбалансов и признанию взаимозависимой природы современной макроэкономической политики, в которой национальные органы должны быть хорошо осведомлены о влиянии действий друг друга на ситуацию в глобальной экономике, в том числе о негативных эффектах, которые могут стать результатом политики «одиночных действий» или «поддержания порядка в собственном доме». Этот процесс также стал результатом работы «двадцатки» в сфере устойчивого роста и использует многочисленные идеи, характерные для анализа пруденциальной политики, в рамках диалога «Группы двадцати» по макроэкономике [Butler, 2012].

В то время как «Группа двадцати» продолжила заниматься вопросами финансового регулирования, ее заметный вклад в глобальное управление после кризиса заключался в руководстве идейным макропруденциальным сдвигом. Это было прямым следствием способности «двадцатки» инициировать и одобрять такие идейные сдвиги. После кризиса справедливо отмечалось, как слабо согласованы позиции относительно того, каким образом денежно-кредитная политика должна быть изменена, чтобы отразить новые макропруденциальные идеи. В отличие от масштабных и быстрых изменений в области пруденциального регулирования (финансовой стабильности), денежно-кредитная политика характеризовалась идейной инерцией [Baker, 2014]. Общие основы политики, несмотря на ее ненадлежащее функционирование, не были пересмотрены. Масштабные эксперименты с нетрадиционными мерами политики в форме количественного смягчения не сопровождались пересмотром уже существующей интеллектуальной базы или всеобъемлющих политических рамок [Ibid., 2014]. Спустя шесть лет после кризиса таргетирование инфляции в его нынешнем виде представляется не выдерживающим критики в качестве руководящей цели или концепции экономической политики. Примечательно, что в рамках «Группы двадцати» фактически не проводилось обсуждения подходов к денежно-кредитной политике, несмотря на растущее недовольство и возникновение вопросов относительно их жизнеспособности.

Есть основания полагать, что центральные банки имели стимулы не допускать включения монетарной политики в повестку дня «двадцатки». С точки зрения должностных лиц БМР, готовность центральных банков принять новые подходы к макропруденциальной политике отчасти объясняется их нежеланием менять основы денежно-кредитной политики (из конфиденциального интервью, 20 февраля 2014 г.). Другими словами, с точки зрения центральных банков использование инструментов макропруденциального регулирования позволяет решать проблемы финансовой стабильности, освобождая от давления денежно-кредитную политику и позволяя ей сосредоточиться на поддержании стабильности цен. Центральные банки получают выгоду от существующих подходов к денежно-кредитной политике, оправдывающих оперативную независимость центральных банков и инфляционное таргетирование необходимостью противостоять временной противоречивости финансовых процессов посредством информирования рациональных экономических агентов о «хороших будущих намерениях» [Balls, 1998]. Кроме того, высшее руководство ряда центральных банков посвятило большую часть своей карьеры рационализации и развитию режимов таргетирования инфляции, в том числе их формальному моделированию. Они не были заинтересованы в быстром отказе от этих подходов или хотя бы начале дискуссии об их пересмотре после кризиса. Тем не менее по мере проявления и накопления информации о несовершенствах существующих подходов давление на глав центральных банков в направлении их переоценки и изменения растет.

## Два критических взгляда на текущие подходы к денежно-кредитной политике

Возникают две конкурирующих друг с другом позиции относительно будущих подходов к монетарной политике. Одной из них является австрийская / ранняя монетаристская позиция БМР, а второй – более мягкая монетарная кейнсианская позиция МВФ. Позиция БМР имеет больше нюансов, чем кажется на первый взгляд. Исходная предпосылка состоит в том, что денежно-кредитная политика не может быть сосредоточена исключительно на контроле за краткосрочной инфляцией, но должна также на систематической основе принимать во внимание финансовые циклы. В этой связи анализ БМР предусматривает ужесточение монетарной политики с целью предупреждения нарастания финансовых дисбалансов, даже если краткосрочная инфляция сдерживается на приемлемом уровне [Borio, 2011a, 2011b; BIS, 2014]. Это влечет за собой продление горизонта планирования политики на период более двух лет и изучение более широкого спектра финансовых рисков. Согласно позиции БМР, эти риски должны оцениваться с точки зрения совместных отклонений цен на кредиты и активы, особенно цен на недвижимость, от исторических тенденций. Эксперты БМР полагают, что это позволяет выявлять симптомы возникновения серьезных рисков для макроэкономики. Также считается, что параметры, связанные с равновесием, такие как естественные процентные ставки и уровни безработицы, на самом деле нечетки и трудноизмеримы, в то время как соотношение кредита к ВВП относительно легко использовать. Поскольку денежно-кредитная политика устанавливает универсальную цену левереджа в данной юрисдикции, она рассматривается как неотъемлемая часть набора инструментов для управления финансовым циклом и исключения возможности регуляторного арбитража. В настоящее время БМР рассматривает финансовые рынки как чрезвычайно оживленные вследствие осуществления политики сверхнизких процентных ставок по всему

миру, и утверждает, что денежно-кредитная политика должна сыграть роль в сдерживании долгового роста [BIS, 2014; Jones, Flemming, 2014].

По существу, позиция БМР призывает к сбалансированному подходу, в рамках которого все типы политики – монетарная, фискальная и макропруденциальная – взаимно поддерживают друг друга в деле ограничения финансовых бумов посредством жесткого контрциклического управления системой в целом. Основная идея заключается в осуществлении более симметричной политики в периоды подъемов и спадов финансового цикла. Такая политика предусматривает более активное сдерживание финансовых бумов и менее агрессивное и настойчивое смягчение в периоды кризисов, обусловленных проблемами с балансами. Ресурсы могут использоваться более эффективно для ускорения восстановления экономики, предоставляя больше возможностей для смягчения денежно-кредитной политики в период спада, а также ограничивая ухудшение структуры балансов во время роста. Основная позиция БМР состоит в том, что финансовый цикл не учитывается в существующих подходах к макроэкономической политике, и это напоминает пьесу без главного героя, например, «Гамлета» без принца [Borio, 2011b]. В то время как пруденциальная политика (политика финансовой стабильности) заново открывает для себя финансовый цикл, то же самое не может быть сказано о макроэкономической и денежно-кредитной политике. БМР желает исправить эту ситуацию.

Между тем Оливье Бланшар из МВФ выступил за более высокую цель по инфляции, составляющую до 4%. Другие эксперты МВФ указывают, что сочетание ультранизкой инфляции и низких темпов экономического роста может вызывать проблемы в испытывающих финансовые трудности странах, способствуя росту запасов реального долга и реальных процентных ставок в сочетании с меньшей корректировкой цен и большими масштабами безработицы [Mogdha et al., 2014]. В настоящее время существует мнение, что страны с развитой экономикой имеют гораздо больше шансов достичь нулевого нижнего предела инфляции и оставаться на этом уровне, и что экономические издержки этого ограничения для традиционной денежно-кредитной политики гораздо больше, чем считалось до кризиса [Krugman, 2014]. Примечательно, что меньшие, чем ранее ожидалось, значения инфляции увеличивают реальное долговое бремя. Существует, например, высокая корреляция между высоким долговым бременем и более низкой, чем ожидалось, инфляцией и даже дефляцией в еврозоне. Низкая инфляция обеспечивает меньшие возможности по корректировке обменного курса и цен для стран с высоким уровнем долга. Базовое положение состоит в том, что инфляционные цели, которые могли быть оправданы два десятилетия назад, намного меньше оправданы сейчас. В июне директор-распорядитель МВФ Кристин Лагард назвала период длительной дефляции ужасом, преследующим глобальную экономику [Jones, Flemming, 2014]. Напротив, позиция БМР состоит в том, что риск устойчивого и резкого падения цен низок [BIS, 2014].

Резюмируя, можно отметить, что существует масштабное недовольство нынешним режимом макроэкономической политики со стороны различных аналитических институтов глобального финансового управления, хотя и с разных точек зрения. Несмотря на это, центральные банки интенсивно сопротивляются смене режима, даже после более чем половины десятилетия, когда процентная ставка была близка к нулю. Более того, это сопротивление сохраняется даже в условиях растущей критики и примеров неправильного функционирования в значительной степени изживших себя и находящихся в состоянии застоя режимов политики.

## Обязательства, управление и подотчетность «Группы двадцати»

Денежно-кредитная политика не является приоритетом текущей повестки дня «Группы двадцати». В коммюнике встречи министров финансов и глав центральных банков «двадцатки» в Вашингтоне в апреле 2014 г. денежно-кредитная политика вообще не упоминалась. На предыдущем заседании в Сиднее в феврале денежно-кредитная политика упоминалась лишь кратко. Предусматривалось, что политика будет оставаться «адаптивной» в среднесрочной перспективе и ожидалось, что она нормализуется надлежащим образом, снизив зависимость мировой экономики от политики легких денег. Суть заявления была размыта, а сама возможность того, что существующие подходы к политике могут быть неэффективными и проблемными, вообще не признавалась. По существу, позиция «Группы двадцати» по денежно-кредитной политике состоит в необходимости лишь довести до конца ранее начатую работу.

Тем не менее существует понимание того, что фундаментальные основы денежно-кредитной политики неверны, и серьезная аналитическая работа в рамках более представительных институтов вне «двадцатки» подтверждает это. Одна из ключевых особенностей глобального управления, которая была проиллюстрирована случаем с макропруденциальным регулированием, состоит в том, что дипломатия «двадцатки» заключается не только в попытках государств повлиять на тот или иной вопрос, или самой «Группы двадцати» повлиять на другие институты. Она также включает попытки экспертов сформировать повестку дня «двадцатки» и получить поддержку, повысить престиж, усилить легитимность, получить одобрение собственной работы. Текущий приоритет сотрудников БМР, которые успешно продвигали консенсус в сфере финансового регулирования, состоит в достижении аналогичного консенсуса по денежно-кредитной политике. В рамках БМР уже осуществляется своего рода пропагандистская кампания по денежно-кредитной политике (из конфиденциального интервью с сотрудником БМР, февраль 2014 г.). Частью этой стратегии, несомненно, будет стимулирование «Группы двадцати» к более активному рассмотрению денежно-кредитной политики. Согласно позиции БМР, уроки, полученные в области финансовой стабильности, должны быть использованы применительно к денежно-кредитной политике, а две указанные области должны быть гораздо более тесно связаны и интегрированы (из конфиденциального интервью с сотрудником БМР, 20 февраля 2014 г.). Недавняя реорганизация в Банке Англии, заключающаяся в переводе персонала между комитетами по денежно-кредитной и финансовой политике, отчасти является шагом в этом направлении, хотя собственная позиция Банка состоит в продолжении политики инфляционного таргетирования, с учетом недавнего анализа, предполагающего перенос сроков ужесточения монетарной политики из-за противоречивых тенденций в британской экономике [Haldane, 2014b].

Наверное, самым впечатляющим и полезным аспектом управления «Группы двадцати» на сегодняшний день является использование ее рабочих групп. Эти экспертные группы выступали с инновационными предложениями в области экономической политики с самого начала финансового кризиса. С точки зрения эффективного продвижения и достижения международного консенсуса они имеют наилучший послужной список. Рабочие группы «двадцатки» сыграли основную роль как в запуске макропруденциального идейного сдвига, так и во внедрении процесса взаимной оценки, которые, как минимум, позволили осуществлять более структурированный и устойчивый диалог по вопросу глобальных дисбалансов в соответствии с согласованной аналитической рамкой [Butler, 2012]. Насущной потребностью является создание рабочей группы для обсуж-

дения и подготовки доклада о долгосрочных перспективах денежно-кредитной политики. Лишь тогда международное обсуждение вопросов денежно-кредитной политики на высоком уровне сможет выйти за рамки безамбициозных заявлений и действий (например, так называемой политики *forward guidance* в британском случае) и надежды на лучшее будущее. Однако без вмешательства и определения направления действий со стороны «Группы двадцати», в том числе в деле созыва рабочей группы с полным представительством МВФ и БМР, с учетом их противоположных аналитических позиций, нынешний застой в сфере денежно-кредитной политики, вероятно, сохранится.

«Группа двадцати» играет важную роль благодаря способности инициировать изменения траектории глобального управления и стимулировать новое мышление. Центральные банки играют существенную роль в процессах подготовки и обсуждения в рамках формата встреч министров финансов и глав центральных банков «двадцатки», но в меньшей степени вовлечены в подготовку к саммитам, которой заняты в основном личные представители лидеров – шерпы, а также в некоторых случаях министры финансов. На фоне относительной изолированности институциональные стимулы способствуют неудачным экспериментам центральных банков, пребывающих в убеждении, что возвращение к предкризисным концепциям и подходам к политике произойдет в ближайшее время. В каком-то смысле центральные банки имели стимул не включать вопросы денежно-кредитной политики в повестку дня лидеров «двадцатки». Спустя почти шесть лет с момента начала финансового кризиса и на фоне отсутствия признаков возвращения существующих политических режимов к нормальному функционированию, наступает время для фундаментального пересмотра и интеллектуальной работы по вопросам будущей роли денежно-кредитной политики. Существует все больше доказательств необходимости такого пересмотра и растет давление со стороны тех, кто работает над выработкой денежно-кредитной политики за пределами национальных центральных банков, в частности в МВФ и БМР.

Обладая значительной властью и статусом глобального форума высокого уровня, в работе которого участвуют руководители и министры финансов стран, «Группа двадцати» должна распознавать сигналы, поступающие от этих институтов, и эффективно призывать свои центральные банки к ответственности в форме предоставления системного коллективного отчета об уроках денежно-кредитной политики последнего десятилетия, обсуждения аналитических материалов, подготовленных институтами, и подготовки доклада о результатах этой работы. Формат встреч лидеров может помочь этому путем создания рабочей группы по вопросам будущего денежно-кредитной политики. Срочно необходимо проведение на основе прямого, открытого и, самое важное, учитывающего весь спектр позиций диалога обзора и пересмотра денежно-кредитной политики. «Группа двадцати» может и должна инициировать этот процесс и руководить им. В этом смысле вопрос о том, как призвать центральные банки к ответственности, усложняется их независимостью, основанной на делегировании полномочий, в соответствии с которыми на них возложена задача таргетирования инфляции. Кроме того, профессиональная деятельность в рамках центральных банков все более характеризуется феноменом, который Мартин Маркуссен называет «онаучнивание», т.е. крайней степенью интеллектуализации действительности через формальный анализ и математическую абстракцию [Marcussen, 2006]. Одним из последствий этого процесса является формирование центральными банками эпистемологических союзов с другими представителями научного сообщества; их научно-исследовательские отделы финансируют издание собственных научных журналов и проведение конференций, поскольку научное признание улучшает карьерные перспективы сотрудников цент-



ральных банков, которые все более активно получают научные степени по экономике и непосредственно взаимодействуют с научным сообществом [Marcussen, 2006, p. 9]. Еще одним симптомом «онаучивания» является то, что организационные, территориальные и культурные границы между центральными банками постепенно стираются, по мере того как сотрудники, занимающие приблизительно равные позиции, тесно сотрудничают от проекта к проекту [Ibid., 2006, p. 10]. С этой точки зрения система центральных банков все в большей степени состоит из «сообществ знаний», или транснациональных эпистемологических клановых структур, построенных вокруг дискуссии о теории, методах и данных в рамках единой парадигмы. Подобно тому, как деятельность центральных банков подверглась глобализации в плане формирования знания и выявления наилучших практик, должны стать глобальными усилия по обеспечению ответственности деятельности центральных банков и направлению их действий. Таким образом, национальные органы власти имеют ограниченный потенциал самостоятельного выполнения данных задач.

В рамках перекрывающихся форматов взаимодействия «Группы двадцати» центральные банки имеют ярко выраженное представительство, однако так же четко представлены лидеры и министры финансов, что дает «двадцатке» возможность инициировать пересмотр текущей практики в сфере денежно-кредитной политики, в особенности на уровне лидеров, где центральные банки фактически не представлены. Существует точка зрения, что решения лидеров не являются обязательными для независимых центральных банков. Это может быть справедливо применительно к вопросам повседневной политики, в том числе к установлению процентной ставки, над которой центральные банки действительно имеют независимый оперативный контроль. Тем не менее всеобъемлющая концепция денежно-кредитной политики инфляционного таргетирования была создана и внедрена именно политиками. В этом смысле саммит «двадцати» как встреча лидеров с участием министров финансов может быть использован для призвания центральных банков и других экспертных групп к рассмотрению текущих подходов к денежно-кредитной политике и подготовке докладов, содержащих анализ их эффективности и рассматривающих предложения по их реформированию. Таким образом, «Группа двадцати» и ее лидеры могут отреагировать на транснациональный характер деятельности центральных банков и стимулировать их подотчетность, инициируя рефлексивную оценку существующей практики.

Формат рабочих групп «двадцатки» также демонстрирует значительную гибкость [Baker, Carey, 2014], заключающуюся в возможности расширения членства с привлечением более широкого круга экспертов и заинтересованных сторон. Создав рабочую группу по денежно-кредитной политике, «Группа двадцати» сможет способствовать полномасштабному изучению и обзору современной денежно-кредитной политики, не ограничиваясь позициями самих центральных банков, а учитывая весь спектр конкурирующих экспертных мнений. Это особенно важно в нынешнюю эпоху, когда, как полагают некоторые ученые, мы вступили в эру «капитализма во главе с центральными банками», в которой функции центрального банка добавили к традиционной роли кредитора последней инстанции, оказывающего значительную финансовую поддержку финансовому сектору, также роль «банкира благосостояния», чьи действия оказывают значительное влияние на распределение в экономике [Bowman et al., 2013]. Следовательно, есть все основания утверждать, что действия центральных банков должны быть подвергнуты социальной критике и взяты под политический контроль, что повысит их потенциал по достижению цели лучшего управления долгом в интересах общества [Ibid., 2013, p. 486–487].

## Выводы

После финансового кризиса 2008 г. денежно-кредитная политика в большинстве стран «Группы двадцати» характеризовалась очень низкими процентными ставками (во многих случаях близкими к нулю), в значительной степени неэффективным и, кажется, все менее актуальным инфляционным таргетированием (когда инфляция сначала превышала, а затем была ниже целевых показателей) и мерами по покупке активов для поддержки обремененных задолженностью финансовых институтов и систем. В данной статье утверждается, что в результате денежно-кредитная политика оказалась в состоянии застоя, которое характеризуется краткосрочными процентными ставками, застывшими на рекордно низких уровнях, и постоянным несоответствием целевых и реальных показателей инфляции. Эта ситуация, когда денежно-кредитная политика находится в состоянии застоя и не может вернуться к своим обычным характеристикам, сохраняется в течение шести лет. Параллельно различные международные организации подняли вопрос о жизнеспособности сохранения статус-кво в области денежно-кредитной политики. Тем не менее и в этих условиях центральные банки по-прежнему неохотно осуществляют формальный отказ от таргетирования инфляции и пересматривают среднесрочные цели денежно-кредитной политики. Возможно, это объясняется тем, что центральные банки самым непосредственным образом пострадают от такого пересмотра. Поэтому «Группа двадцати» должна сыграть роль в стимулировании ответственности центральных банков, посредством запуска обзора подходов к монетарной политике, помогающего понять, как должны выглядеть жизнеспособные подходы к ней в среднесрочной перспективе. Успехи политики «двадцатки» после кризиса стали результатом авторитетных изысканий рабочих групп, которые успешно стимулировали важные изменения в сфере финансового регулирования. Однако, как отметили эксперты БМР, уроки финансового регулирования не были учтены в денежно-кредитной политике, для которой характерны хаотичные действия, а не системный подход. Следовательно, срочно необходим диалог технического характера на высоком уровне о будущем денежно-кредитной политики. «Группа двадцати» может и должна инициировать такую дискуссию на основе создания специализированной рабочей группы по денежно-кредитной политике, а также рассмотрения вопросов более активного демократического контроля за центральными банками, политика которых в настоящий момент, очевидно, имеет четкие распределительные последствия и ставит под сомнение их способность поддерживать политическую легитимность.

## Литература

- Baker A. (2010) Deliberative International Financial Governance and Apex Policy Forums: Where We are and Where We Should be Headed? // *Global Financial Integration Thirty Years On: From Reform to Crisis* / G. Underhill, J. Blom, D. Mugge (eds.). Cambridge: Cambridge University Press. P. 58–73.
- Baker A. (2013) The New Political Economy of the Macroprudential Ideational Shift // *New Political Economy*. No. 18 (1). P. 112–139.
- Baker A. (2013b) The Gradual Transformation? The Incremental Dynamics of Macroprudential Regulation // *Regulation & Governance*. No. 7 (4). P. 417–434.
- Baker A. (2014) Varieties of Economic Crisis, Varieties of Ideational Change: How and Why Financial Regulation and Macroeconomic Policy Differ? // *New Political Economy*. DOI:10.1080/13563467.2014.951431.
- Baker A., Carey B. (2014) Flexible G Groups and Network Governance in an Era of Uncertainty and Experimentation // *Handbook of the International Political Economy of Governance* / T. Payne, N. Phillips (eds.). Cheltenham: Edward Elgar. P. 89–107.

- Balls E. (1998) Open Macroeconomics in an Open Economy // *Scottish Journal of Political Economy*. Vol. 45. No. 2. P. 113–132.
- Balizil B., Schiessl M. (2009) The Man Nobody Wanted to Hear: Global Banking Economist Warned of Coming Crisis // *Spiegelonline*. 8 July. Режим доступа: <http://www.spiegel.de/international/business/0,1518,635051,00.html> (дата обращения: 13.11.2014).
- BIS (2014) 84<sup>th</sup> Annual BIS Report. Режим доступа: <http://www.bis.org/publ/arpdf/ar2014e.pdf> (дата обращения: 13.11.2014).
- Blyth M. (2002) *Great Transformations: Economic Ideas and Institutional Change in the Twenty First Century*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Borio C. (2011a) Central Banking Post Crisis: What Compass for Uncharted Waters? // *BIS Working Paper*. No. 353. September.
- Borio C. (2011b) Rediscovering the Macroeconomic Roots of Financial Stability: Journey, Challenges and a way forward // *BIS Working Paper*. No. 349. April.
- Bowman A., Erturk I., Froud J., Johal S., Leaver A., Moran M., Williams K. (2013) Central Bank Led Capitalism // *Seattle Law Review*. Vol. 36 (455). P. 455–487.
- Butler C. (2012) The G20 framework for strong, sustainable, and balanced growth: glass half empty or half full? // *Oxford Review of Economic Policy*. No. 28 (3). P. 469–492.
- De Larosiere Group (2009) Report of the High Level Group on Financial Supervision in the EU, Brussels.
- Eccleston R., Kellow A., Carroll P. (2014) G20 Endorsement in Post Crisis Global Governance: More than a Toothless Talking Shop? // *British Journal of Politics and International Relations*. DOI: 10.1111/1467-856X.12034.
- FSF (2009) Report on Addressing Procyclicality in the Financial System. FSF, Basel, April. Режим доступа: [http://www.financialstabilityboard.org/publications/r\\_0904a.pdf](http://www.financialstabilityboard.org/publications/r_0904a.pdf) (дата обращения: 13.11.2014).
- G20 (2009) G20 Communiqué, Meeting of Finance Ministers and Central Bank Governors, Horsham, United Kingdom, 14 March.
- Haldane A. (2014a) Ambidexterity // Paper delivered at American Economics Association Conference, Philadelphia, 3 January. Режим доступа: <http://www.bankofengland.co.uk/publications/Documents/speeches/2014/speech713.pdf> (дата обращения: 13.11.2014).
- Haldane A. (2014b) Twin Peaks. Speech at the Kenilworth Chamber of Commerce, UK. Режим доступа: <http://www.bankofengland.co.uk/publications/Documents/speeches/2014/speech764.pdf> (дата обращения: 13.11.2014).
- Hall P. (1993) Policy Paradigm, Social Learning and the State: The case of economic policymaking in Britain // *Comparative Politics*. No. 25 (3). P. 275–296.
- Jones C., Flemming S. (2014) BIS Urges Central Banks to exit loose Monetary Policy // *Financial Times*. 29 June.
- Kindleberger C. (1996) *Manias, panics and crashes*. Cambridge: Cambridge University Press, 3<sup>rd</sup> ed.
- Krugman P. (2014) Inflation Targets Reconsidered. Paper Presented ECB Sinatra Conference, May.
- Marcussen M. (2006) The Fifth Age of Central Banking in the Global Economy. Paper presented at the conference “Frontiers of Regulation”, University of Bath, 7–8 September.
- Minsky H. (1982) *Can “it” happen again? Essays on Instability and Finance*. Armonk: M.E. Sharpe.
- Moghadam R., Teja R., Berkmen P. (2014) Euro Area – Deflation versus Lowinflation // *IMF Direct blog*. Режим доступа: <http://blog-imfdirect.imf.org/2014/03/04/euro-area-deflation-versus-lowinflation/> (дата обращения: 13.11.2014).
- Turner A. (2011) *Reforming Finance: Are We Being Radical Enough?* Clare Distinguished Lecture in Economics and Public Policy, Clare College Cambridge. 18 February.
- Widmaier W., Blyth M., Seabrooke L. (2007) Exogenous Shocks or Endogenous Constructions? The Meanings of Wars and Crises // *International Studies Quarterly*. No. 51. P. 747–759.

# The G20 and the Monetary Policy Stasis

A. Baker

---

---

**Andrew Baker** – Dr., reader in Political Economy, School of Politics, International Studies and Philosophy, Queen's University of Belfast, Northern Ireland, United Kingdom; BT7 1NN, Queen's University of Belfast, Belfast; E-mail: a.baker@qub.ac.uk

## Abstract

Since the financial crash of 2008 monetary policy has been in a state of stasis – a condition in which things are not changing, moving, or progressing, but rather appear frozen. Interest rates have been frozen at low levels for a considerable period of time. Inflation targets have consistently been missed, through phases of both overshooting and undershooting. At the same time, a variety of unconventional monetary policies involving asset purchases and liquidity provision have been pursued. Questions have been raised from a variety of sources, including various international organizations, covering distinct BIS and IMF positions about the continuing validity and sustainability of existing monetary policy frameworks, not least because inflation targeting has ceased to act as a reliable guide for policy for over six years. Despite this central banks have been reluctant to debate moving to a new formal policy framework. This article argues that as an apex policy forum only the G20 leaders' summits has the necessary political authority to call their central banks to account and initiate a wide ranging debate on the future of monetary policy. A case is made for convening a monetary policy working group to discuss a range of positions, including those of the BIS and IMF, and to make recommendations, because the G20 has been most effective in displaying international financial leadership, when leaders have convened and made use of specialist working groups.

**Key words:** G20, Monetary Policy, Inflation Targeting, Central Banks, BIS, IMF, Quantitative Easing

## References

- Baker A. (2010) Deliberative International Financial Governance and Apex Policy Forums: Where we are and where we should be headed? *Global Financial Integration Thirty Years On: From Reform to Crisis* (eds. Underhill G., Blom J. and Mugge D.). Cambridge: Cambridge University Press. P. 58–73.
- Baker A. (2013) The New Political Economy of the Macroprudential Ideational Shift. *New Political Economy*, no 18 (1), pp. 112–139.
- Baker A. (2013b) The Gradual Transformation? The Incremental Dynamics of Macroprudential Regulation. *Regulation & Governance*, no 7 (4), pp. 417–434.
- Baker A. (2014) Varieties of Economic Crisis, Varieties of Ideational Change: How and Why Financial Regulation and Macroeconomic Policy Differ? *New Political Economy*, DOI:10.1080/13563467.2014.951431.
- Baker A., Carey B. (2014) Flexible G Groups and Network Governance in an Era of Uncertainty and Experimentation. *Handbook of the International Political Economy of Governance* (eds. T. Payne, N. Phillips). Cheltenham: Edward Elgar. P. 89–107.
- Balls E. (1998) Open Macroeconomics in an Open Economy. *Scottish Journal of Political Economy*, vol. 45, no 2, pp. 113–132.
- Balizil B., Schiessl M. (2009) The Man Nobody Wanted to Hear: Global Banking Economist Warned of Coming Crisis. *Spiegel online*, 8 July. Available at: <http://www.spiegel.de/international/business/0,1518,635051,00.html> (accessed 13 November 2014).
- BIS (2014) *84<sup>th</sup> Annual BIS Report*. Available at: <http://www.bis.org/publ/arpdf/ar2014e.pdf> (accessed 13 November 2014).
- Blyth M. (2002) *Great Transformations: Economic Ideas and Institutional Change in the Twenty First Century*. Cambridge: Cambridge University Press.

- Borio C. (2011a) Central Banking Post Crisis: What Compass for Unchartered Waters? *BIS Working Paper*, no 353. September.
- Borio C. (2011b) Rediscovering the Macroeconomic Roots of Financial Stability: Journey, Challenges and a way forward. *BIS Working Paper*, no 349. April.
- Bowman A., Erturk I., Froud J., Johal S., Leaver A., Moran M., Williams K. (2013) Central Bank Led Capitalism. *Seattle Law Review*, vol. 36 (455), pp. 455–487.
- Butler C. (2012) The G-20 framework for strong, sustainable, and balanced growth: glass half empty or half full? *Oxford Review of Economic Policy*, no 28 (3), pp. 469–492.
- De Larosiere Group (2009) *Report of the High Level Group on Financial Supervision in the EU*, Brussels.
- Eccleston R., Kellow A., Carroll P. (2014) G20 Endorsement in Post Crisis Global Governance: More than a Toothless Talking Shop? *British Journal of Politics and International Relations*, DOI: 10.1111/1467-856X.12034.
- FSF (2009) *Report on Addressing Procyclicality in the Financial System*. FSF, Basel, April. Available at: [http://www.financialstabilityboard.org/publications/r\\_0904a.pdf](http://www.financialstabilityboard.org/publications/r_0904a.pdf) (accessed 13 November 2014).
- G20 (2009) *G20 Communiqué, Meeting of Finance Ministers and Central Bank Governors*, Horsham, United Kingdom, 14 March.
- Haldane A. (2014a) Ambidexterity. *Paper delivered at American Economics Association Conference*, Philadelphia, 3 January. Available at: <http://www.bankofengland.co.uk/publications/Documents/speeches/2014/speech713.pdf> (accessed 13 November 2014).
- Haldane A. (2014b) *Twin Peaks. Speech at the Kenilworth Chamber of Commerce*, UK. Available at: <http://www.bankofengland.co.uk/publications/Documents/speeches/2014/speech764.pdf> (accessed 13 November 2014).
- Hall P. (1993) Policy Paradigm, Social Learning and the State: The case of economic policymaking in Britain. *Comparative Politics*, no 25 (3), pp. 275–296.
- Jones C., Flemming S. (2014) BIS Urges Central Banks to exit loose Monetary Policy. *Financial Times*, 29 June.
- Kindleberger C. (1996) *Manias, panics and crashes*. Cambridge: Cambridge University Press, 3<sup>rd</sup> ed.
- Krugman P. (2014) *Inflation Targets Reconsidered. Paper Presented ECB Sinatra Conference*, May.
- Marcussen M. (2006) *The Fifth Age of Central Banking in the Global Economy. Paper presented at the conference "Frontiers of Regulation"*, University of Bath, 7–8 September.
- Minsky H. (1982) *Can "it" happen again? Essays on Instability and Finance*. Armonk: M.E. Sharpe.
- Moghadam R., Teja R., Berkmen P. (2014) Euro Area – Deflation versus Lowinflation. *IMF Direct blog*. Available at: <http://blog-imfdirect.imf.org/2014/03/04/euro-area-deflation-versus-lowinflation/> (accessed 13 November 2014).
- Turner A. (2011) *Reforming Finance: Are We Being Radical Enough? Clare Distinguished Lecture in Economics and Public Policy*, Clare College Cambridge, 18 February.
- Widmaier W., Blyth M., Seabrooke L. (2007) Exogenous Shocks or Endogenous Constructions? The Meanings of Wars and Crises. *International Studies Quarterly*, no 51, pp. 747–759.

# Текущая программа действий «Группы двадцати» в сфере налогообложения: исполнение обязательств, отчетность и легитимность<sup>1</sup>

Д. Лесаж

---

**Лесаж Дрис** – профессор, факультет политических наук, Институт международных исследований, Гентский университет, Бельгия; Universiteitstraat 8, B-9000 Gent, Universiteit Gent, België; E-mail: dries.lesage@ugent.be

*В данной статье анализируются недавние инициативы «Группы двадцати» в сфере налогообложения, а точнее – в отношении «размывания налогооблагаемой базы и перемещения прибыли» (BEPS) в области налогообложения корпораций, а также введенный «двадцаткой» новый стандарт автоматического обмена налоговой информацией (АЕОІ) применительно к иностранным счетам. Немного поразмыслив об особых отношениях между «Группой двадцати» и ОЭСР, автор переходит к рассмотрению вышеупомянутой темы сквозь призму исполнения обязательств, отчетности и легитимности. «Двадцатка» все еще находится на стадии выполнения своих обещаний в отношении установления глобальных стандартов. Как ожидается, государства – члены «Группы двадцати» (и третьи страны) должны начать соблюдать эти стандарты в ближайшие годы. Что касается отчетности, «двадцатка» и ОЭСР уже имеют весьма обширный опыт независимой экспертизы и оповещения общественности о принятом ими стандарте обмена налоговой информацией по запросу. ОЭСР будет также являться основным институтом, осуществляющим контроль за исполнением обязательств в отношении АЕОІ и BEPS. При этом обе рассматриваемые инициативы, которые представляют собой попытку создания глобальной системы управления в налоговой сфере, сталкиваются с проблемами, связанными с легитимностью, поскольку в состав «двадцатки» и ОЭСР не входит большинство развивающихся стран. Кроме того, непосредственные результаты проводимой политики совсем не обязательно корректируются в соответствии с нуждами и интересами этих стран. Вот уже несколько лет и «Группа двадцати», и ОЭСР пытаются решить эту проблему посредством временных мер институционального характера и широких консультаций с представителями развивающихся стран, а также путем внесения в инициативы содержательных изменений.*

Ключевые слова: «Группа двадцати», налоговые убежища, международное сотрудничество в сфере налогообложения

## Введение

«Прибыли должны облагаться налогами там, где осуществляются приносящие их действия и создается стоимость», – такое амбициозное заявление сделали министры финансов «Группы двадцати» в июле 2013 г. [G20, 2013c]. Представители Организации экономического сотрудничества и развития (ОЭСР) в свою очередь отметили: «Эра банковских тайн действительно подходит к концу, и это основное достижение

---

<sup>1</sup> Перевод выполнен В.А. Гончаровым под редакцией м.н.с. Центра исследований глобального управления Института международных организаций и международного сотрудничества НИУ ВШЭ А.В. Шелепова.

«двадцатки»» [G20 DWG, 2014a, p. 4]. Судя по всему, налогообложение — это и правда успешное направление деятельности «Группы двадцати». В данной статье анализируется продолжающаяся работа в этой сфере — с точки зрения исполнения обязательств, отчетности и легитимности.

Мы остановимся на двух основных моментах, фигурирующих в нынешней повестке дня «двадцатки» в области налогообложения: на инициативе по борьбе с размыванием налогооблагаемой базы и перемещением прибыли (BEPS) и на взаимобмене налоговой информацией. BEPS относится к налогообложению транснациональных корпораций (ТНК) в глобализирующемся мире. Эта инициатива направлена на устранение географического несоответствия между теми местами, где прибыли генерируются и где раскрываются в целях налогообложения. Обмен налоговой информацией нацелен на то, чтобы сделать зарубежную финансовую информацию налогоплательщиков — например, банковские счета — прозрачной для компетентных налоговых органов. Основным препятствием в этом плане является существующая в некоторых странах практика сохранения в тайне банковских операций. При этом в обоих случаях «офшорные финансовые центры» или налоговые убежища, по мнению специалистов, играют отрицательную роль.

Поскольку ключевые решения «Группы двадцати» в сфере налогообложения приняты сравнительно недавно и еще не начали воплощаться в жизнь, исполнение обязательств считается тем способом, с помощью которого «двадцатка» как институт может сдерживать свои обещания и превратить их в конкретные действия. Отчетность связана с практикой оценки исполнения обязательств и со способами обнародования результатов этой оценки. Что касается легитимности, то в данной статье мы в основном сосредоточимся на вопросе о том, имеют ли все заинтересованные стороны право голоса при принятии решений, т.е. на «легитимности участия». Ниже мы сделаем несколько замечаний по поводу значимости особых отношений между «Группой двадцати» и ОЭСР. Характер этих отношений имеет решающее значение для понимания рассматриваемых нами аспектов исполнения обязательств, отчетности и легитимности. Мы рассмотрим BEPS и обмен налоговой информацией с точки зрения этих трех понятий.

## Отношения между «двадцаткой» и ОЭСР

Ключом к пониманию деятельности «Группы двадцати» в сфере налогообложения являются особые отношения между «двадцаткой» и ОЭСР. В глобальных масштабах оба института взаимно увеличивают соответствующие сравнительные преимущества. В состав ОЭСР входит 34 промышленно развитых государства, а на заседания «двадцатки» собираются представители ЕС и 19 стран, играющих основную роль в мировой экономике, включая страны БРИКС и другие государства, не являющиеся членами ОЭСР. ОЭСР — это ведущий мировой центр информации по международным налоговым проблемам, который при этом имеет традиции сотрудничества со странами, не входящими в его состав. ОЭСР является достаточно технократической организацией, тогда как лидеры и министры финансов стран «Группы двадцати» образуют в гораздо большей степени политический институт и, соответственно, более эффективный форум для ведения переговоров. Благодаря своему высокому уровню и широкому освещению в средствах массовой информации «двадцатка» обладает хорошим потенциалом для того, чтобы придать политический импульс работе в столь сложной и тонкой сфере, как налогообложение, в том числе посредством влияния и давления на широкое международное сообщество.

Кроме того, формат «двадцатки» оказался очень полезным в деле укрепления связи между активно развивающимися государствами, не входящими в состав ОЭСР, и налоговой политикой ОЭСР. С одной стороны, эти государства извлекают определенную выгоду из компетенции ОЭСР. С другой же, посредством «двадцатки» ОЭСР вовлекает рассматриваемые страны в соблюдение своих стандартов. Даже несмотря на то, что представители ОЭСР принимают весьма широкое участие в подготовке обсуждения налоговых вопросов на заседаниях «Группы двадцати», члены «двадцатки» все же играют определяющую роль в принятии решений по вопросам, связанным с определением направления политики. Таким образом, активно развивающиеся страны тоже осуществляют определенный контроль над рассматриваемым процессом. Если бы ОЭСР взаимодействовала с этими государствами, не являющимися ее членами, напрямую, многосторонние усилия были бы ослаблены и достичь ожидаемого эффекта было бы намного сложнее. В результате члены «двадцатки», не входящие в состав ОЭСР, признали ведущую интеллектуальную и оперативную роль этой организации. При этом политическая поддержка со стороны «Группы двадцати» (и «Группы восьми») весьма существенно помогла ОЭСР укрепить свое положение в роли ведущей организации в сфере глобального управления налогообложением [Lesage, Van de Graaf, 2013].

В то же время «Группа семи/восьми» также проявляет весьма значительную активность в области глобального налогового управления. Налогообложение было одной из центральных тем на саммите «восьмерки» под председательством Великобритании, который проходил в Лох-Эрне в 2013 г. Но при этом вместо того, чтобы соперничать с «Группой двадцати», «семерка/восьмерка» рассматривает налоговую программу «двадцатки» и ОЭСР как систему ориентиров, оказывает ей политическую поддержку на высоком уровне и включает в ее состав собственные акценты и предложения в совершенно бесконфликтной манере. Примером этого является, например, идея о детализованном шаблоне отчетности ТНК по отдельным странам, которая была высказана на саммите «восьмерки» в Лох-Эрне в 2013 г. [G8, 2013]. Сегодня этот шаблон вошел в состав проекта BEPS «Группы двадцати» и ОЭСР [OECD, 2014b].

При этом, однако, несмотря на претензии «двадцатки» и ОЭСР на создание глобальной системы управления, членство в них по-прежнему остается ограниченным. Чтобы решить эту проблему, оба института активно сотрудничают в деле усиления или создания дополнительных форумов для привлечения государств, не входящих в их состав. Так, в совещаниях по BEPS на равных основаниях принимают участие представители 44 стран. Это страны, являющиеся членами ОЭСР, а также члены «двадцатки», не входящие в состав ОЭСР, плюс Колумбия и Латвия в качестве «ассоциированных членов». Конечно, это по-прежнему весьма ограниченная группа, однако посредством специальных конференций на региональном и глобальном уровне определенный вклад в ее работу внесли более 80 развивающихся и прочих стран, не входящих в состав ОЭСР и «Группы двадцати». Эти конференции проводились под эгидой Рабочей группы «двадцатки» по развитию (DWG) [OECD, 2014a]. Что касается обмена информацией, «Группа двадцати» помогла вывести на новый уровень уже существующий Глобальный форум по прозрачности и обмену налоговой информацией (далее – «Глобальный форум»), включив в его состав всех своих членов и создав благоприятные условия для вступления развивающихся стран [Lesage, Van de Graaf, 2013]. Глобальный форум представляет собой постоянный орган, который помогает справиться с проблемой недостаточной представительности «двадцатки» и ОЭСР.

Данная система дополняется соответствующими форумами «Группы двадцати» и ОЭСР, которые рассматривают вопросы расширяющейся повестки дня в сфере нало-



гообления и развития. Налоговая политика представляет собой очень важное направление деятельности DWG. Она нередко консультируется с представителями развивающихся стран и региональных организаций. При этом, однако, в состав DWG входят лишь страны «двадцатки». ОЭСР, в свою очередь, создала Целевую группу по налогообложению и развитию, которая объединяет усилия департаментов по налогам и развитию. В деятельности этой группы также принимают участие представители развивающихся стран, деловых кругов и гражданского общества. Рассматриваемые механизмы, которые нередко должны действовать согласованно, представляют собой составные части налоговой системы «Группы двадцати» / ОЭСР и оказывают весьма существенную помощь в организации взаимодействия «двадцатки» и ОЭСР с прочими странами мира, но без предоставления им равного права голоса. В этом контексте «Группа двадцати» и ОЭСР в политическом смысле отодвинули на второй план входящий в состав ООН Комитет экспертов по международному сотрудничеству в области налогообложения [Lesage et al., 2010].

## Размывание налогооблагаемой базы и перемещение прибыли (BEPS)

Согласно заявлению ОЭСР, «термин “размывание налогооблагаемой базы и перемещение прибыли” (BEPS) используется для обозначения определенного набора стратегий в сфере налогового планирования, которые предполагают использование пробелов и несоответствий в принципах налогообложения для “исчезновения” прибылей при начислении налогов или для перемещения прибыли в те места, где компания практически или вообще не ведет никакой деятельности, но при этом налоги очень низки, в результате чего налог на прибыль корпораций практически или совсем не выплачивается» [ОЭСР, 2014а]. Глобализация, осуществляющаяся посредством внедрения различных технологических новшеств и принятия определенных политических решений, облегчающих осуществление трансграничных сделок, действительно предоставила транснациональным корпорациям (ТНК) множество возможностей для использования различий в налоговой политике между разными странами или территориями. Прибыли компаний нередко перемещаются в юрисдикции с более низкими налогами – например, в налоговые убежища или страны, предоставляющие весьма существенные налоговые льготы. Одним из способов подобного перемещения является манипуляция трансграничными трансфертными ценами, т.е. ценами на товары и услуги, которыми обмениваются организации, входящие в состав одной и той же ТНК – в целях налогообложения (см. ниже).

### **Исполнение обязательств**

«Группа двадцати» и ОЭСР совместно работали над программой противодействия BEPS с самого начала. На саммите в Лос-Кабосе в 2012 г. лидеры «двадцатки» несколько раз упомянули о проблеме BEPS и отметили, что с большим интересом следят за работой ОЭСР в данной области [G20, 2012]. В феврале 2013 г. на встрече министров финансов «Группы двадцати» в Москве ОЭСР представила обширный отчет о феномене BEPS [ОЭСР, 2013b]. После этого министры пообещали предпринять коллективные действия, направленные на борьбу с BEPS, и поставили перед ОЭСР задачу составить всесторонний план работы в данном направлении [G20, 2013b]. В июле 2013 г. ОЭСР представила министрам финансов «двадцатки» готовый План действий. Он

предполагает осуществление 15 конкретных действий в 2014–2015 гг. [G20, 2013b]. При этом программа ОЭСР была разделена на перечни «проектных документов» для 2014 г. и 2015 г. Следует отметить, что проект BEPS осуществлялся членами ОЭСР, странами «двадцатки» и несколькими ассоциированными партнерами (в общей сложности – 44 государства), действующими на равных основаниях.

В плане конкретных результатов План действий ориентируется на разработку общих стандартов, типовых положений договоров, руководящих указаний и рекомендаций, как и в случае с политикой ОЭСР во многих других сферах. При этом в Плане, помимо прочего, рассматриваются проблемы, характерные для электронной экономики, махинации с использованием трансфертного ценообразования и расходов, вычитаемых из облагаемых налогом сумм, а также требования к отчетности по стратегиям налогового планирования, чрезмерные налоговые льготы в различных странах, злоумышленное использование договоров по вопросам налогообложения и нормативных различий между странами.

В сентябре 2014 г. в Кэрнсе (Австралия) ОЭСР представила министрам финансов «Группы двадцати» результаты работы по семи «проектным документам» 2014 г. Эти результаты были утверждены всеми 44 странами, принимающими участие в проекте [OECD, 2014a]. Среди основных рассматриваемых «проектных документов» следует назвать шаблон для отчетности по отдельным странам и анализ целесообразности разработки многостороннего инструмента по BEPS. Шаблон для отчетности по отдельным странам поможет ввести и стандартизировать отчетность ТНК по доходам, прибылям, уплаченным налогам, активам и фондам заработной платы *в каждой из налоговых юрисдикций*, где они присутствуют. Подобная отчетность даст налоговым инспекторам возможность более широко взглянуть на операции ТНК и используемые ими стратегии налогового планирования [OECD, 2014b]. При этом ОЭСР вовсе не призывает страны делать эту отчетность общественным достоянием, как просят многие организации гражданского общества [BEPS Monitoring Group, 2014].

Анализ целесообразности показывает, что разработка многосторонних инструментов по BEPS является желательной и возможной. Вместо того чтобы настаивать на (очень затруднительных) переговорах о пересмотре более 3 тыс. отдельных двусторонних договоров по вопросам налогообложения для согласования их с инициативой BEPS, можно принять новый многосторонний договор, который будет сосуществовать с двусторонними договорами, заключенными между странами-участниками, и автоматически заменит собой те элементы этих договоров, которые должны быть изменены или добавлены. Конечно, это будет довольно смелое нововведение в сфере международного налогового управления, однако, по данным ОЭСР и «двадцатки», в других международных режимах существует целый ряд подобных прецедентов. Вышеупомянутый механизм должен быть разработан на организуемой ОЭСР и «Группой двадцати» всемирной конференции в 2015 г. [OECD, 2014c]. Помимо этих нововведений, в состав «проектных документов» 2014 г. входят общие стандарты по налогам и электронной экономике, «гибридным» инструментам налоговой минимизации (например, злоумышленному использованию международных нормативных различий), вредоносным налоговым льготам, злоумышленному использованию договоров по вопросам налогообложения и проблемам в сфере трансфертного ценообразования. Многие из этих документов все еще находятся в работе, однако для них четко определены сроки завершения разработки и механизмы последующей деятельности. Некоторые из них могут быть изменены или доработаны в соответствии с сопутствующими «проектными документами» 2015 г. При этом ОЭСР делает особый упор на важности всестороннего и целостного подхода [OECD, 2014a].

## **Отчетность**

Как уже случалось раньше – например, в связи с борьбой ОЭСР против вредоносных налоговых практик различных стран с 1998 г. – в деле надзора за реализацией рассматриваемого плана на уровне отдельных государств после 2015 г. «Группа двадцати», скорее всего, будет опираться на аппарат ОЭСР. Весьма интригующим нововведением в этом плане является то, что ассоциированные страны (государства – члены «двадцатки», не входящие в состав ОЭСР, плюс Колумбия и Латвия) могут быть вовлечены в орбиту принятого ОЭСР механизма взаимной экспертизы, особенно в отношении вопросов в масштабной сфере налога на прибыль корпораций. При этом «двадцаткой» пока не приняты решения по последующей деятельности, хотя, судя по всему, будет установлен определенный процесс обзора, который, скорее всего, будет осуществляться неким форумом, связанным с ОЭСР. В рамках Глобального форума по обмену информацией страны G20, не входящие в состав ОЭСР, уже согласились на проведение независимой взаимной экспертизы (см. ниже), что представляет собой важный прецедент для BEPS.

## **Легитимность**

Когда «Группа двадцати» и ОЭСР начинают заниматься разработкой глобальных принципов налогообложения, возникает весьма острый вопрос, связанный с легитимностью их действий, поскольку в состав этих институтов не входит большинство развивающихся (и прочих) стран. Единственным всемирным форумом для ведения переговоров по налогообложению является Организация Объединенных Наций (ООН), однако Комитет экспертов ООН по международному сотрудничеству в области налогообложения был практически выведен из игры ОЭСР [Lesage et al., 2010]. Например, планируемая на 2015 г. конференция по разработке многостороннего механизма будет организована не ООН, а «двадцаткой» и ОЭСР. «Группа двадцати» и ОЭСР однозначно играют решающую роль в определении повестки дня в рассматриваемой сфере. Гражданское общество по-прежнему считает это значительной проблемой [BEPS Monitoring Group, 2014]. Тем не менее «двадцатка» и ОЭСР продемонстрировали значительную восприимчивость по отношению к специфическим проблемам, связанным с BEPS в государствах с низким доходом и прочих развивающихся странах. В 2013 г. лидеры «двадцатки» поручили Рабочей группе по развитию (DWG) отчитаться по этому измерению деятельности [G20, 2013a].

В процессе выполнения данной задачи DWG запросила соответствующие отчеты у ОЭСР и затем одобрила их. При этом отчеты ОЭСР были составлены на основе информации, полученной от развивающихся стран на региональных и всемирных конференциях, а также от МВФ, Всемирного банка, ООН и региональных организаций. Впрочем, рекомендации в рассматриваемой сфере по-прежнему остаются довольно расплывчатыми. В большинстве своем они относятся к метауровню и представляют собой призывы принимать во внимание особые нужды развивающихся стран, интенсифицировать диалог с ними, а также укреплять потенциал для противодействия BEPS. Тема укрепления потенциала и технической помощи представляет собой неотъемлемую часть повестки дня DWG в сфере налогообложения и развития и не относится исключительно к BEPS [G20 DWG, 2014a].

По мнению организаций гражданского общества и ряда экспертов, фундаментальной проблемой является то, что инициатива BEPS представляет собой попытку

технически скорректировать установившийся международный режим налогообложения корпораций вместо того, чтобы подвергнуть его глобальной ревизии. Нынешний режим, в котором доминирующую роль играет ОЭСР, основан на принципе «вытянутой руки», когда трансграничные сделки между организациями, входящими в состав одной транснациональной группы, трактуются в целях налогообложения таким образом, как если бы они осуществлялись между независимыми сторонами. Соответственно, точные цены этих сделок (т.е. трансфертные цены) очень важны для налоговых органов, но в то же время открыты для манипуляций со стороны транснациональных корпораций. Трансфертное ценообразование может быть крайне сложным, в частности – в отношении неосязаемых активов (например, исследований, лицензионных платежей, деловой репутации и т.д.), что нередко ставит государственные налоговые органы в невыгодное положение. В развивающихся странах проблем подобного рода еще больше. Альтернативным вариантом (который, правда, требует фундаментального переосмысления международного режима налогообложения корпораций) может стать постатейное распределение облагаемого налогом дохода ТНК во всех юрисдикциях в соответствии с формулой, которая основана на таких элементах, как прибыли, активы и фонд заработной платы для каждой страны (т.е. «унитарное налогообложение»). Как считается, этот подход должен облегчить определение облагаемых налогом прибылей для каждой страны [Rixen, 2011]. Однако ОЭСР придерживается применения принципа «вытянутой руки», вследствие чего этот подход сейчас также поддерживает инициативу BEPS [BEPS Monitoring Group, 2014]. Данная проблема указывает на связь между исходной и конечной легитимностью. Развивающиеся страны не имеют контроля над давним подходом ОЭСР, хотя при этом они являются наиболее уязвимыми по отношению к некорректному трансфертному ценообразованию.

## Автоматический обмен налоговой информацией (АЕОИ)

Еще одна существенная проблема, связанная с налогообложением в глобализированном мире, это свободное движение капитала и существование стран и территорий, которые хранят в тайне данные о банковских счетах иностранцев. Решить ее можно, в частности, путем обмена информацией между юрисдикциями – чтобы они могли использовать «принцип резидентства» при налогообложении физических лиц: он подразумевает, что лица платят налоги со своего общемирового дохода в той стране, резидентами которой они являются [Genschel, Schwarz, 2011]. ЕС, «Группа семи» и ОЭСР уже в 1980–1990-х годах начали рассматривать бегство капитала в налоговые убежища или в «секретные юрисдикции» как серьезную проблему, требующую совместных действий [Sharman, 2006].

На этом основании и возникла выдвинутая ОЭСР инициатива по продвижению «обмена налоговой информацией по запросу» в качестве глобальной нормы. Эта инициатива предполагает, что если какая-либо юрисдикция направляет должным образом обоснованный запрос по информации о банковских счетах конкретного налогоплательщика другой юрисдикции, последняя должна предоставить эту информацию, невзирая на правила о сохранении банковской тайны. В 2000 г. был создан Глобальный форум по прозрачности и обмену налоговой информацией, целью которого является достижение консенсуса между странами ОЭСР и налоговыми убежищами по вопросу о внедрении данного стандарта. Однако в условиях отсутствия серьезных стимулов или угроз рассматриваемые консультации не принесли желаемых результатов [Sharman, 2006]. Лишь после мирового финансового кризиса 2008–2009 гг. и разразившихся при-

мерно в тот же период и вызвавших гнев Германии, Франции и США налоговых скандалов с участием финансовых учреждений Швейцарии и Лихтенштейна определенная часть международного сообщества приняла решение предпринять совместные усилия, направленные на борьбу с уклонением от уплаты налогов.

### **Исполнение решений**

Именно в это время наладилось интенсивное сотрудничество между «Группой двадцати» и ОЭСР. Одной из наиболее заметных инициатив в данной сфере стало обнародование на Лондонском саммите в апреле 2009 г. белого, серого и черного списка юрисдикций на основании уровня готовности стран к обмену налоговой информацией по запросу [OECD, 2009]. Целью этой инициативы было оказание давления на налоговые убежища с тем, чтобы они начали исполнять принятые решения, и большинство действительно сделало это, даже несмотря на то, что разговоры о «санкциях» так и остались довольно расплывчатыми – не говоря уже о канцелярском языке «двадцатки». Впрочем, через несколько лет члены «Группы двадцати» и ОЭСР начали понимать, что обмена информацией по запросу явно недостаточно для достижения поставленных целей, поскольку большая часть противозаконных финансовых потоков все равно оставалась вне поля видимости. Кроме того, в некоторых налоговых убежищах были выявлены определенные практические и юридические факторы (или тактики), препятствующие полному соблюдению установленных требований [Meinzer, 2012].

На основании этих оценок «Группа двадцати» в период мексиканского председательства 2012 г. приняла решение утвердить стандарт автоматического обмена информацией и провозгласила, что страны «двадцатки» должны «по-прежнему служить примером в реализации данной практики» [G20, 2012]. Это был фундаментальный сдвиг в политике, хотя автоматический обмен информацией уже применялся в рамках ЕС. Параллельно – в ответ на налоговые скандалы – в США был принят Закон о налоговой дисциплине в отношении иностранных счетов (FATCA) (2010). Согласно FATCA, иностранные финансовые учреждения должны автоматически раскрывать информацию по банковским счетам граждан США. При этом финансовым учреждениям, не соблюдающим это требование, грозит 30%-й удерживаемый налог со всех доходов, полученных в США, и иные санкции. FATCA – это односторонний закон, поскольку он не обязывает американские финансовые учреждения делать то же самое для других стран. При этом по причинам практического характера десятки стран заключили с США межправительственные договоры, обязывающие их получать необходимую информацию от местных банков [Morse, 2012]. Таким образом, FATCA нанес мощный удар по издавна проводившейся в ряде стран политике сохранения банковской тайны. Большинство договоров, заключенных на основе FATCA, предполагает взаимный автоматический обмен налоговой информацией. Таким образом, лидерство ЕС и США помогло проложить дорогу к принятию АЕоИ «Большой двадцаткой» в качестве предпочтительной нормы по сравнению с обменом информацией по запросу.

Между саммитами в Лос-Кабосе (2012 г.) и Санкт-Петербурге (2013 г.) министры финансов «Группы двадцати» начали более уверенно высказываться в пользу внедрения АЕоИ в странах «двадцатки» и его продвижения в качестве глобальной нормы. При этом, консультируясь с «двадцаткой», работу над глобальным стандартом начала ОЭСР. На саммите в Санкт-Петербурге в сентябре 2013 г. лидеры «Группы двадцати» выразили готовность внедрить АЕоИ в своих странах к концу 2015 г. (с возможностью некоторого продления этого срока). К февралю 2014 г. ОЭСР представила проект Общего стандар-

та отчетности, который был утвержден министрами финансов «двадцатки» на встрече в Сиднее [G20, 2014]. Таким образом, рассматриваемый проект получил поддержку активно развивающихся стран, входящих в состав «Группы двадцати», но не являющихся членами ОЭСР. С этого момента центр тяжести в решении этого вопроса переместился на ОЭСР и ее Глобальный форум, которые активно пытались вовлечь в рассматриваемую систему как можно больше стран.

Важной вехой на этом пути было утверждение всеми 34 членами ОЭСР (включая Швейцарию), а также такими государствами, как Китай, Бразилия и Сингапур, Декларации об автоматическом обмене налоговой информацией 6 мая 2014 г. Таким образом, вышеупомянутые страны согласились придерживаться принципа АЕоІ и соблюдать новый стандарт ОЭСР [OECD, 2014d]. Впрочем, «быстрому внедрению» данной системы препятствует три момента: государства, подписавшие Декларацию, 1) не установили никакого определенного графика, 2) обязались осуществлять АЕоІ на основе взаимности, что усложняет ситуацию (см. ниже), и 3) призвали к обеспечению гарантий конфиденциальности предоставляемой информации, что, конечно, вполне правомерно, но при этом также может затруднить процесс внедрения (см. ниже).

Еще одним достижением стало подписание представителями 51 страны и территории Многостороннего соглашения между компетентными органами 29 октября 2014 г. в Берлине на заседании Глобального форума. Это первое многостороннее соглашение о *фактическом* внедрении АЕоІ, выходящее за рамки ЕС. При этом, однако, согласно рассматриваемому документу, юрисдикции по-прежнему могут выбирать, с кем они будут обмениваться информацией. В принципе, обмен будет взаимным, хотя анализируемый стандарт допускает и случаи невзаимного обмена (однако это будет зависеть от конкретных желаний обменивающихся информацией юрисдикций) [Global Forum, 2014a].

Упомянутые выше страны и территории, которые также именуется «первопроходцами», обязались начать обмен информацией с 2017 г. В состав данной группы входит ряд стран «Группы двадцати» и ЕС, а также Каймановы острова, Британские Виргинские острова, Лихтенштейн, Люксембург, остров Мэн, Гернси и Джерси. При этом в группе явно не хватает Китая, Гонконга, США, Швейцарии, России и Объединенных Арабских Эмиратов. Впрочем, эти страны выразили готовность начать внедрение рассматриваемого стандарта к 2017 г. или 2018 г. США, скорее всего, будут придерживаться собственного стандарта FATCA. На момент написания данной статьи обязательств по внедрению АЕоІ на себя не взяли такие страны и территории, как Бахрейн, острова Кука, Науру, Панама и Вануату. Кроме того, в стороне пока остаются наименее развитые страны (см. ниже) [Global Forum, 2014b].

На данный момент взятие на себя обязательств по внедрению АЕоІ является добровольным делом. ОЭСР и «двадцатка» не принуждают своих членов и третьи страны присоединяться к рассматриваемому стандарту и исправно внедрять его. На первый взгляд может показаться, что политика принуждения идет вразрез с суверенитетом отдельных государств. Но в то же время страны, не соблюдающие стандарт, по сути дела, подрывают налоговый суверенитет других стран, которые стремятся обложить налогом зарубежные доходы своих собственных граждан в соответствии с принципом резидентства. Идея о введении санкций против нарушителей уже обсуждалась в прошлом – в основном неформально. Сейчас же мы видим, что «Группа двадцати» и ОЭСР – через Глобальный форум как основной консультационный орган – пытаются убедить все страны мира на основе консенсуса. Принятый в США односторонний закон FATCA, который в любом случае должны соблюдать соответствующие налоговые убежища (и их финансовые учреждения) – весьма полезен в этом отношении. Дело явно идет

к внедрению AEOI, и несколько налоговых убежищ уже вошли в число «первопроходцев». Представляется вполне правдоподобной гипотеза о том, что «двадцатка» и ОЭСР пока что делают ставку на довольно успешный процесс добровольного присоединения и воздерживаются от использования жестких формулировок, которые могут помешать ему. В зависимости от того, как будут соблюдаться установленные требования, в будущем вполне возможно и использование угроз санкциями. В этой связи решающую роль играет механизм отчетности.

### **Отчетность**

Налоговая политика в целом и обмен налоговой информацией в частности – это технические процессы. Уже на уровне внедрения возможно возникновение ряда проблем. Одни страны могут столкнуться с недостаточными возможностями для соблюдения обязательств. Другие могут преднамеренно препятствовать бесперебойному обмену информацией. В конце концов, рассматриваемая политика противоречит интересам финансовых институтов и их клиентов, а также правительств тех стран и территорий, где они осуществляют свою деятельность. Таким образом, надлежащий механизм отчетности, связанный с контролем исполнения принятых обязательств, является крайне важным для конечной легитимности, т.е. эффективности усилий «двадцатки».

При поддержке «восьмерки» и «двадцатки» отчетность по осуществлению политики «Группы двадцати» / ОЭСР по обмену налоговой информацией была сосредоточена в рамках возглавляемого ОЭСР Глобального форума. На данный момент в состав Глобального форума входит 123 члена, включая страны ОЭСР и «двадцатки», все имеющие отношение к делу офшорные финансовые центры и ряд развивающихся стран. Для информационного обмена по запросу Глобальный форум предусмотрел всестороннюю процедуру взаимной независимой экспертизы, состоящую из двух компонентов. На первом этапе исследовалась нормативно-правовая база всех членов, а на втором рассматривалось фактическое внедрение стандарта. Результатом данных проверок стали открытые отчеты, которые выявили ряд проблем, связанных с некоторыми юрисдикциями [Global Forum, 2014c]. Сейчас же данную работу отнесил на второй план более амбициозный «золотой стандарт» автоматического обмена налоговой информацией. Однако при этом рассматриваемый процесс показал, каким образом G20 может делегировать полномочия по подготовке отчетности многостороннему институту вместо создания некоей собственной структуры.

На основании вышеописанного опыта на саммите в Санкт-Петербурге в 2013 г. было сделано следующее заявление: «Мы также просим Глобальный форум создать механизм по контролю и обзору внедрения нового глобального стандарта автоматического обмена налоговой информацией» [G20, 2013a]. Невзирая на то, что все большее количество стран и территорий обязуется соблюдать глобальный стандарт, фаза его внедрения, судя по всему, будет связана с некоторыми проблемами. Без какого-либо механизма принуждения или введения санкций практически ничто не мешает налоговым убежищам умышленно затягивать внедрение стандарта и избирательно подходить к тому, с какими юрисдикциями сотрудничать и по каким аспектам.

### **Легитимность**

Потенциально серьезной проблемой в сфере легитимности обмена информацией для «двадцатки» и ОЭСР может стать их весьма ограниченное членство. Впрочем,

данная проблема частично решается существованием Глобального форума, который в своей деятельности сосредотачивается именно на обмене информацией и провозглашает свою открытость для всех стран. Даже несмотря на то, что обсуждение ведется на равных основаниях, ведущую роль в определении повестки дня явно играет ОЭСР при поддержке «восьмерки» и «двадцатки». В современной системе глобального управления у созданного ОЭСР Глобального форума нет никаких конкурентов. Компетенция ОЭСР остается неоспоримой.

При этом внедрение АЕоІ в развивающихся странах связано с рядом серьезных проблем. Главный вопрос заключается в том, насколько хорош упомянутый выше институциональный формат. В основе рассматриваемых проблем лежат различия возможностей и интересов развитых и развивающихся стран, а также налоговых убежищ. Все это вполне может ослабить конечную легитимность политики «Группы двадцати» / ОЭСР. Из-за недостатка возможностей бедные страны могут сталкиваться с определенными трудностями 1) в осуществлении взаимного обмена информацией и 2) в обеспечении конфиденциальности полученных данных. В свою очередь, эти проблемы могут послужить для некоторых богатых стран и налоговых убежищ причиной или поводом не обмениваться налоговой информацией с соответствующими развивающимися странами. Ввиду того, что сбор данных для обеспечения взаимного обмена весьма обременителен для бедных стран, и именно они являются основными жертвами безвозвратного бегства капиталов в налоговые убежища, а не наоборот, их, вероятно, можно будет освободить от взаимного обмена. Однако ОЭСР идет по иному пути [Knobel, Meinzer, 2014]. Дополнительную сложность представляет собой обработка полученных данных.

На саммите в сентябре 2013 г. лидеры «Группы двадцати» признали, что АЕоІ может вызвать определенные трудности в развивающихся странах и поручили Рабочей группе «двадцатки» по развитию (DWG) совместно с Глобальным форумом разработать Стратегический план действий, который дал бы развивающимся странам возможность воспользоваться выгодами АЕоІ [G20, 2013a]. Стратегический план, представленный DWG в августе 2014 г., предполагает, что развивающиеся страны должны в конечном итоге внедрить стандарт АЕоІ полностью, включая принцип взаимности. В плане предлагается постепенный процесс внедрения и определяются соответствующие задачи для развивающихся стран, Глобального форума и «Группы двадцати» / развитых стран. В рассматриваемом документе приводится общий обзор мер, которые необходимо предпринять для обеспечения готовности к автоматическому обмену налоговой информацией. Также в состав Стратегического плана входят такие важные элементы, как привлечение развивающихся стран в состав Глобального форума, пилотные проекты сотрудничества между развивающимися и развитыми странами (с возможностью временного взаимного обмена), а также обращение к богатым странам за технической помощью (среди прочего, в сфере технологий обработки данных и обеспечения их конфиденциальности) [G20 DWG, 2014b].

## Выводы

Выдвинутые «Группой двадцати» / ОЭСР инициативы BEPS и АЕоІ представляют собой очень важные достижения в сфере глобального налогового управления. Тандем «двадцатки» и ОЭСР уже доказал свою высокую эффективность в плане поддержания высоких темпов работы и привлечения существенной части мирового сообщества. Этими организациями создается всесторонняя политическая и нормативно-правовая база, которая — при условии надлежащего применения отдельными государствами —



может решить значительное количество современных налоговых проблем, связанных с глобализацией и затрагивающих вопросы развития. При этом, однако, в отношении BEPS до сих пор остается открытым вопрос, уделено ли должное внимание фундаментальным вопросам. Что касается АЕОІ, успех этой инициативы будет зависеть от ее полного внедрения всеми значимыми финансовыми центрами и, в частности, налоговыми убежищами. Поскольку процесс принятия обязательств по соблюдению стандарта АЕОІ остается в значительной степени добровольным (страны вольны решать, брать на себя эти обязательства или нет, и могут выбирать партнеров, с которыми будут обмениваться информацией, на фоне отсутствия механизмов для принудительного внедрения), часто повторяемая фраза о том, что «эра банковских тайн подошла к концу», представляется несколько преждевременной. Окончательный успех BEPS и АЕОІ будет зависеть не только от их добросовестного внедрения, но и от возможности развивающихся стран пользоваться соответствующими выгодами. BEPS и АЕОІ – это серьезные испытания для исходной и конечной легитимности «Группы двадцати» и ОЭСР, которые претендуют на осуществление глобального управления, но при этом не включают бедные страны в качестве полноправных членов. Многие люди по всему миру будут по-прежнему считать, что данное положение дел является несправедливым и отстаивать в качестве альтернативы усиление Налогового комитета ООН. Как бы то ни было, важными пунктами повестки дня «Группы двадцати» и ОЭСР должно стать создание соответствующих механизмов отчетности. ОЭСР уже продемонстрировала способность работать в этой сфере, и вскоре ожидается заключение новых соглашений по данному аспекту.

## Литература

BEPS Monitoring Group (2014) OECD BEPS Scorecard. Режим доступа: [https://www.g20.org/sites/default/files/g20\\_resources/library/16%20G20%20response%20to%202014%20reports%20on%20BEPS%20and%20AEOI%20for%20developing%20economies\\_0.pdf](https://www.g20.org/sites/default/files/g20_resources/library/16%20G20%20response%20to%202014%20reports%20on%20BEPS%20and%20AEOI%20for%20developing%20economies_0.pdf) (дата обращения: 14.11.2014).

G8 (2013) G8 Leaders Communiqué. 18 June. Режим доступа: <http://www.g8.utoronto.ca/summit/2013/lougherne/lough-erne-communiqué.html> (дата обращения: 14.11.2014).

G20 (2012) G20 Leaders Declaration. Los Cabos, 19 June. Режим доступа: [https://www.g20.org/sites/default/files/g20\\_resources/library/G20\\_Leaders\\_Declaration\\_Final\\_Los\\_Cabos.pdf](https://www.g20.org/sites/default/files/g20_resources/library/G20_Leaders_Declaration_Final_Los_Cabos.pdf) (дата обращения: 14.11.2014).

G20 (2013a) G20 Leaders' Declaration. St Petersburg, 6 September. Режим доступа: <http://www.g20.utoronto.ca/2013/2013-0906-declaration.html#beps> (дата обращения: 14.11.2014).

G20 (2013b) Communiqué of Meeting of G20 Finance Ministers and Central Bank Governors. Moscow, 16 February. Режим доступа: <http://www.g20.utoronto.ca/2013/2013-0216-finance.html> (дата обращения: 14.11.2014).

G20 (2013c) Communiqué of Meeting of G20 Finance Ministers and Central Bank Governors. Moscow, 20 July. Режим доступа: <http://www.g20.utoronto.ca/2013/2013-0720-finance.html> (дата обращения: 14.11.2014).

G20 (2014) Communiqué. Meeting of Finance Ministers and Central Bank Governors. Sydney, 22–23 February. Режим доступа: [https://www.g20.org/sites/default/files/g20\\_resources/library/Communique%20Meeting%20of%20G20%20Finance%20Ministers%20and%20Central%20Bank%20Governors%20Sydney%2022-23%20February%202014\\_0.pdf](https://www.g20.org/sites/default/files/g20_resources/library/Communique%20Meeting%20of%20G20%20Finance%20Ministers%20and%20Central%20Bank%20Governors%20Sydney%2022-23%20February%202014_0.pdf) (дата обращения: 14.11.2014).

G20 DWG (2014a) Domestic Resource Mobilisation. G20 Response to 2014 Reports on Base Erosion and Profit Shifting and Automatic Exchange of Information for Developing Countries. Режим доступа: [https://www.g20.org/sites/default/files/g20\\_resources/library/16%20G20%20response%20to%202014%20reports%20on%20BEPS%20and%20AEOI%20for%20developing%20economies\\_0.pdf](https://www.g20.org/sites/default/files/g20_resources/library/16%20G20%20response%20to%202014%20reports%20on%20BEPS%20and%20AEOI%20for%20developing%20economies_0.pdf) (дата обращения: 14.11.2014).

G20 DWG (2014b) Automatic Exchange of Information for Tax Purposes. A Roadmap for Developing Country Participation. Режим доступа: <http://www.oecd.org/ctp/exchange-of-tax-information/global-forum-AEOI-roadmap-for-developing-countries.pdf> (дата обращения: 14.11.2014).

Genschel P., Peter S. (2011) Tax Competition: a Literature Review // *Socio-Economic Review*. No. 9 (2). P. 339–370.

Global Forum (2014a) Multilateral Competent Authority Agreement. Режим доступа: <http://www.oecd.org/ctp/exchange-of-tax-information/multilateral-competent-authority-agreement.pdf> (дата обращения: 14.11.2014).

Global Forum (2014b) AEOI: Status of Commitments. 29 October. Режим доступа: <http://www.oecd.org/tax/transparency/AEOI-commitments.pdf> (дата обращения: 14.11.2014).

Global Forum (2014c) Statement of Outcomes. Berlin, 28–29 October. Режим доступа: <http://www.oecd.org/tax/transparency/statement-of-outcomes-gfberlin.pdf> (дата обращения: 14.11.2014).

Lesage D., McNair D., Vermeiren M. (2010) From Monterrey to Doha: Taxation and Financing for Development // *Development Policy Review*. No. 28 (2). P. 155–172.

Lesage D., Graaf T. van de (2013) Thriving in Complexity? The OECD System's Role in Energy and Taxation // *Global Governance*. No. 19 (1). P. 83–92.

Meinzer M. (2012) The Creeping Futility of Global Forum's Peer Reviews. Tax Justice Briefing. Tax Justice Network.

Knobel A., Meinzer M. (2014) The End of Banking Secrecy? Preliminary Report. Bridging the Gap to Effective Automatic Information Exchange. An Evaluation of OECD's Common Reporting Standard (CRS) and Its Alternatives. Tax Justice Network.

Morse S.C. (2012) Ask for Help, Uncle Sam: the Future of Global Tax Reporting // *Villanova Law Review*. No. 57 (3). P. 529–550.

OECD (2009) A progress report on the jurisdictions surveyed by the OECD Global Forum in implementing the internationally agreed tax standard. Progress made as at 2<sup>nd</sup> April 2009. Режим доступа: <http://www.oecd.org/dataoecd/38/14/42497950.pdf> (дата обращения: 14.11.2014).

OECD (2013a) Addressing Base Erosion and Profit Shifting. Paris: OECD.

OECD (2013b) Action Plan on Base Erosion and Profit Shifting. Paris: OECD.

OECD (2014a) OECD Secretary-General Report to G20 Finance Ministers and Central Bank Governors. Cairns, Australia, September. Paris: OECD.

OECD (2014b) Guidance on Transfer Pricing Documentation and Country-by-Country Reporting. Action 13. Paris: OECD.

OECD (2014c) Developing a Multilateral Instrument to Modify Bilateral Tax Treaties. Action 15. Paris: OECD.

OECD (2014d) Declaration on Automatic Exchange of Information in Tax Matters. Adopted on 6 May. Режим доступа: <http://www.oecd.org/mcm/MCM-2014-Declaration-Tax.pdf> (дата обращения: 14.11.2014).

Rixen T. (2011) Tax Competition and Inequality: the Case for Global Tax Governance // *Global Governance*. No. 17 (4). P. 447–467.

Sharman J.C. (2006) *Havens in a Storm: The Struggle for Global Tax Regulation*. N. Y.: Cornell University Press.

# The Current G20 Taxation Agenda: Compliance, Accountability and Legitimacy

D. Lesage

---

---

**Dries Lesage** – Prof. dr., Department of Political Science, Ghent Institute for International Studies, Ghent University; Universiteitstraat 8, B-9000 Gent, Universiteit Gent, België; E-mail: dries.lesage@ugent.be

## Abstract

*This article analyzes the recent G20 initiatives on taxation, more precisely on “base erosion and profit shifting” (BEPS) in the area of corporate taxation and the new G20 norm of automatic exchange of information (AEOI) with regard to foreign accounts. After having reflected on the special relationship between the G20 and the OECD, the discussion proceeds through the lens of compliance, accountability and legitimacy. In terms of compliance, the G20 is still in the phase of delivering as a group on recent promises with regard to global standard setting. Compliance to these standards by G20 member states (and third countries) is expected to start in the coming years. As to accountability, the G20 and OECD already have ample experience with the peer-review process and public reporting on the G20/OECD standard of information exchange upon request. For AEOI and BEPS the OECD will be designated as the prime mechanism to monitor compliance as well. Both initiatives, which are attempts at universal governance, suffer from legitimacy issues, more precisely because the G20 and OECD exclude most developing countries. Moreover, the policy outputs are not necessarily adjusted to developing countries’ needs and interests. Since a few years, both G20 and OECD attempt to address this issue through institutional fixes, extensive consultations with developing countries and modifications at the level of content.*

**Key words:** G20, tax havens, international tax cooperation

## References

- BEPS Monitoring Group (2014) *OECD BEPS Scorecard*. Available at: [https://www.g20.org/sites/default/files/g20\\_resources/library/16%20G20%20response%20to%202014%20reports%20on%20BEPS%20and%20AEOI%20for%20developing%20economies\\_0.pdf](https://www.g20.org/sites/default/files/g20_resources/library/16%20G20%20response%20to%202014%20reports%20on%20BEPS%20and%20AEOI%20for%20developing%20economies_0.pdf) (accessed 14 November 2014).
- G8 (2013) *G8 Leaders Communiqué*. June 18. Available at: <http://www.g8.utoronto.ca/summit/2013lougherne/lough-erne-communication.html> (accessed 14 November 2014).
- G20 (2012) *G20 Leaders Declaration*. Los Cabos, 19 June. Available at: [https://www.g20.org/sites/default/files/g20\\_resources/library/G20\\_Leaders\\_Declaration\\_Final\\_Los\\_Cabos.pdf](https://www.g20.org/sites/default/files/g20_resources/library/G20_Leaders_Declaration_Final_Los_Cabos.pdf) (accessed 14 November 2014).
- G20 (2013a) *G20 Leaders’ Declaration*. St Petersburg, September 6. Available at: <http://www.g20.utoronto.ca/2013/2013-0906-declaration.html#beps> (accessed 14 November 2014).
- G20 (2013b) *Communiqué of Meeting of G20 Finance Ministers and Central Bank Governors*. Moscow, February 16. Available at: <http://www.g20.utoronto.ca/2013/2013-0216-finance.html> (accessed 14 November 2014).
- G20 (2013c) *Communiqué of Meeting of G20 Finance Ministers and Central Bank Governors*. Moscow, July 20. Available at: <http://www.g20.utoronto.ca/2013/2013-0720-finance.html> (accessed 14 November 2014).
- G20 (2014) *Communiqué*. Meeting of Finance Ministers and Central Bank Governors. Sydney, 22–23 February. Available at: [https://www.g20.org/sites/default/files/g20\\_resources/library/Communiqué%20Meeting%20of%20G20%20Finance%20Ministers%20and%20Central%20Bank%20Governors%20Sydney%2022-23%20February%202014\\_0.pdf](https://www.g20.org/sites/default/files/g20_resources/library/Communiqué%20Meeting%20of%20G20%20Finance%20Ministers%20and%20Central%20Bank%20Governors%20Sydney%2022-23%20February%202014_0.pdf) (accessed 14 November 2014).
- G20 DWG (2014a) *Domestic Resource Mobilisation*. G20 Response to 2014 Reports on Base Erosion and Profit Shifting and Automatic Exchange of Information for Developing Countries. Available at: [https://www.g20.org/sites/default/files/g20\\_resources/library/16%20G20%20response%20to%202014%20reports%20on%20BEPS%20and%20AEOI%20for%20developing%20economies\\_0.pdf](https://www.g20.org/sites/default/files/g20_resources/library/16%20G20%20response%20to%202014%20reports%20on%20BEPS%20and%20AEOI%20for%20developing%20economies_0.pdf) (accessed 14 November 2014).

G20 DWG (2014b) *Automatic Exchange of Information for Tax Purposes. A Roadmap for Developing Country Participation*. Available at: <http://www.oecd.org/ctp/exchange-of-tax-information/global-forum-AEOI-roadmap-for-developing-countries.pdf> (accessed 14 November 2014).

Genschel P., Peter S. (2011) Tax Competition: a Literature Review. *Socio-Economic Review*, no 9 (2), pp. 339–370.

Global Forum (2014a) *Multilateral Competent Authority Agreement*. Available at: <http://www.oecd.org/ctp/exchange-of-tax-information/multilateral-competent-authority-agreement.pdf> (accessed 14 November 2014).

Global Forum (2014b) *AEOI: Status of Commitments*. 29 October. Available at: <http://www.oecd.org/tax/transparency/AEOI-commitments.pdf>. (accessed 14 November 2014).

Global Forum (2014c) *Statement of Outcomes*. Berlin, 28–29 October. Available at: <http://www.oecd.org/tax/transparency/statement-of-outcomes-gfberlin.pdf> (accessed 14 November 2014).

Lesage D., McNair D., Vermeiren M. (2010) From Monterrey to Doha: Taxation and Financing for Development. *Development Policy Review*, no 28 (2), pp. 155–172.

Lesage D., Van de Graaf T. (2013) Thriving in Complexity? The OECD System's Role in Energy and Taxation. *Global Governance*, no 19 (1), pp. 83–92.

Meinzer M. (2012) *The Creeping Futility of Global Forum's Peer Reviews*. Tax Justice Briefing. Tax Justice Network.

Knobel A., Meinzer M. (2014) *The End of Banking Secrecy? Preliminary Report. Bridging the Gap to Effective Automatic Information Exchange. An Evaluation of OECD's Common Reporting Standard (CRS) and Its Alternatives*. Tax Justice Network.

Morse S.C. (2012) Ask for Help, Uncle Sam: the Future of Global Tax Reporting. *Villanova Law Review*, no 57 (3), pp. 529–550.

OECD (2009) *A progress report on the jurisdictions surveyed by the OECD Global Forum in implementing the internationally agreed tax standard*. Progress made as at 2<sup>nd</sup> April 2009. Available at: <http://www.oecd.org/dataoecd/38/14/42497950.pdf> (accessed 14 November 2014).

OECD (2013a) *Addressing Base Erosion and Profit Shifting*. Paris: OECD.

OECD (2013b) *Action Plan on Base Erosion and Profit Shifting*. Paris: OECD.

OECD (2014a) *OECD Secretary-General Report to G20 Finance Ministers and Central Bank Governors*. Cairns, Australia, September. Paris: OECD.

OECD (2014b) *Guidance on Transfer Pricing Documentation and Country-by-Country Reporting*. Action 13. Paris: OECD.

OECD (2014c) *Developing a Multilateral Instrument to Modify Bilateral Tax Treaties*. Action 15. Paris: OECD.

OECD (2014d) *Declaration on Automatic Exchange of Information in Tax Matters*. Adopted on 6 May. Available at: <http://www.oecd.org/mcm/MCM-2014-Declaration-Tax.pdf> (accessed 14 November 2014).

Rixen T. (2011) Tax Competition and Inequality: the Case for Global Tax Governance. *Global Governance*, no 17 (4), pp. 447–467.

Sharman J.C. (2006) *Havens in a Storm: The Struggle for Global Tax Regulation*. NY: Cornell University Press.

# Глобальное управление в социальной сфере

## Глобальное управление в сфере изменения климата: достижения и перспективы<sup>1</sup>

Э. Кокотсис

---

---

**Кокотсис Элла** – директор по подотчетности исследовательской группы «Группы восьми», Группа по исследованиям «Группы двадцати», Школа международных отношений Манка, Университет Торонто; 1 Devonshire Place, Room 209N Toronto, Ontario M5S 3K7 Canada; E-mail: mako@cogeco.ca

*Согласно прогнозам, совокупные эффекты быстро изменяющегося климата будут иметь катастрофические последствия для естественных мест обитания во всем мире, кроме того, прогнозируется существенное увеличение масштабов и вероятности вооруженных конфликтов на глобальном уровне, особенно в точках с высокой плотностью населения, уровнем урбанизации и бедности. Поэтому сдерживание последствий изменения климата является важным для достижения различных социальных задач, в том числе относящихся к равномерному устойчивому развитию, здоровью граждан, биоразнообразию, продовольственной безопасности и доступу к надежным энергетическим ресурсам.*

*В статье утверждается, что «Группа семи/восьми» осуществляла глобальное управление в сфере изменения климата таким способом, каким это в существенной степени не удалось другим международным институтам, занимающимся вопросами окружающей среды. В значительной степени это происходило благодаря включению вопроса охраны климата в число ключевых политических задач, наряду с целями в сфере экономики, здравоохранения, энергетики и безопасности и сохранения консенсуса между лидерами относительно важности стабилизации выбросов посредством энергоэффективности, сохранения энергии, инвестиций и технологических инноваций. Кроме того, автор полагает, что потенциал института, ограниченный состав его участников, демократическое сходство и политическое единство, как и совокупное воздействие глобальных потрясений, положительно повлияли на успех «Группы семи/восьми» в смягчении последствий изменения климата.*

*После детального экскурса в 40-летнюю историю, в которой прослеживаются явные всплески и спады активности «семерки/восьмерки» в рассмотрении вопросов экологии, статья завершается оценкой подотчетности «Группы семи/восьми» в сфере смягчения последствий изменения климата. В заключении также выделяется ряд нормативных рекомендаций, позволяющих обеспечить более ощутимый, последовательный, ориентированный на результат процесс подотчетности для глобального управления в сфере изменения климата.*

Ключевые слова: «Группа семи» (G7), «Группа восьми» (G8), «Группа двадцати» (G20), глобальное управление, исполнение обязательств, подотчетность, изменение климата, энергетика

---

<sup>1</sup> Перевод выполнен м.н.с. Научно-исследовательского центра содействия международному развитию Института международных организаций и международного сотрудничества НИУ ВШЭ Е.А. Сафонкиной.

## Введение

30 марта 2014 г. Межправительственная группа экспертов по изменению климата (МГЭИК) опубликовала наиболее убедительные на данный момент научные доказательства катастрофических последствий глобального изменения климата. В докладе делается следующий вывод: научное сообщество на протяжении многих лет убеждалось в том, что «все более значительные масштабы потепления увеличивают вероятность суровых и широко распространенных последствий, которые могут оказаться неожиданными или необратимыми» [IPCC, 2014]. Последствий не только для природной среды и морских экосистем, но и для продовольственной безопасности, доступа к чистой воде, доходов в сфере сельского хозяйства, безопасности и здоровья граждан. Согласно докладу, поразительной особенностью наблюдаемых изменений является то, что «они наступают в масштабах от тропиков до полюсов, от малых островов до обширных континентов и от самых богатых до самых бедных стран» [Ibid.]. По прогнозам, совокупные эффекты значительно изменяющегося климата будут иметь не только катастрофические последствия для естественных мест обитания во всем мире, но и существенно повысят масштаб и вероятность вооруженных конфликтов на глобальном уровне, особенно в точках с высокой плотностью населения, уровнем урбанизации и бедности. Поэтому сдерживание последствий изменения климата является важным для достижения различных социальных задач, в том числе относящихся к «здоровью граждан, продовольственной безопасности, биоразнообразию, качеству окружающей среды на локальном уровне, доступу к энергетике, средствам для существования, а также справедливому устойчивому развитию» [Ibid.].

Почти 40 лет назад лидеры «Группы семи» на встрече в Токио в своем итоговом коммюнике заявили о необходимости «развивать альтернативные источники энергии, особенно те, которые помогают избежать дальнейшего загрязнения, в частности выбросов диоксида углерода и оксида серы в атмосферу» [G7, 1979]. Смело признавая необходимость противодействия концентрации выбросов CO<sub>2</sub> в атмосфере, лидеры начали процесс, в рамках которого «Группа семи/восьми» выработала 228 отдельных обязательств по вопросам энергетики и изменения климата в период с 1979 г. по 2008 г. (Приложение А). Однако на протяжении этого периода лидерство «Группы семи/восьми» в данном вопросе было неравномерным. Повышенное внимание к вопросам климата в повестке института наблюдалось в 1975–1980 гг., 1987–1992 гг. и 2005–2009 гг., в промежутках между этими периодами данные вопросы отходили на второй план.

## Аргументация

В данной статье утверждается, что хотя процесс глобального управления «Группой семи/восьми» в сфере изменения климата был сложным и ограниченным, группа осуществляла управление в этой сфере таким способом, каким это в существенной степени не удалось другим международным институтам, занимающимся вопросами окружающей среды. В значительной степени это произошло потому, что с момента своего создания в 1975 г. «Группа семи/восьми» включила вопросы охраны климата в число своих ключевых политических задач, наряду с целями в сфере экономики, здравоохранения, энергетики и безопасности и сохранению консенсуса между лидерами относительно важности стабилизации выбросов посредством энергоэффективности, сохранения энергии, инвестиций и технологических инноваций. Кроме того, в статье отмечается, что потенциал института, ограниченный состав его участников, демократическое сход-

ство и политическое единство, как и совокупное воздействие глобальных потрясений, положительно повлияли на успех «Группы семи/восьми» в смягчении последствий изменения климата.

Однако в то время как инициатива «Группы семи/восьми», ее лидерство, формирование и поддержка климатических вопросов, связанных с энергетикой, были значительными, уровень исполнения по вопросам, связанным с поглощением углерода и защитой морской среды, на протяжении всего периода был менее впечатляющим. Институт также не смог выработать конвенцию по лесам, как было обещано на саммите в Хьюстоне в 1990 г. Более того, в периоды отсутствия консенсуса лидерам приходилось обращаться к второстепенным вопросам климатической повестки дня, делая акцент, например, на кислотных осадках (1985 г., Бонн), наблюдательных сетях (1989 г., Париж), чистой воде (2003 г., Эвиан) и инициативе 3R (сокращение, повторное использование, использование в качестве вторичных ресурсов) (2004 г., Си-Айленд).

После детального экскурса в 40-летнюю историю, в которой прослеживаются явные всплески и спады, статья завершается оценкой подотчетности «Группы семи/восьми» в сфере смягчения последствий изменения климата. В Заключении также выделяется ряд нормативных рекомендаций, позволяющих обеспечить более ощутимый, последовательный, ориентированный на результат процесс подотчетности для глобального управления в сфере изменения климата.

## Становление: 1975–1980 гг.

Первый период активизации лидерства «Группы семи» по вопросу глобального управления в сфере изменения климата начался в период коллективных потрясений из-за срыва мировых поставок нефти, скачка цен и разливов нефти в 1973 г., за которыми последовал нефтяной кризис 1979 г., а также авария на атомной станции Три-Майл-Айленд в США в 1979 г. На данном этапе «Группа семи» в ходе саммита в Токио в 1979 г. создала новый неформальный режим глобального управления по контролю за изменением климата, ставший одним из самых амбициозных и эффективных из когда-либо известных. Именно в Токио «Группа семи» предприняла ряд превентивных амбициозных шагов для борьбы с изменением климата до того, как его потенциальные необратимые негативные последствия достигли масштабов, при которых человечество было бы не в силах сдерживать их.

28 июня 1979 г., по итогам саммита в Токио, лидеры «Группы семи» заявили о «необходимости развивать альтернативные источники энергии, особенно те, которые помогают избежать дальнейшего загрязнения» [G7, 1979]. При этом они особо отметили вредное воздействие увеличения уровня выбросов диоксида углерода и оксида серы в атмосферу. Кроме того, они признали необходимость незамедлительного снижения концентрации CO<sub>2</sub> в воздухе (по состоянию на 1979 г.).

Своими решительными действиями в 1979 г. лидеры обозначили имплицитные экологические ценности в сфере контроля за выбросами углекислого газа, которые легли в основу деятельности «Группы семи» с момента ее возникновения. В заключение первого саммита в Рамбуйе (Франция) в 1975 г. шесть лидеров заявили: «...наши общие интересы требуют, чтобы мы продолжали сотрудничество для сокращения нашей зависимости от импортируемой энергии посредством энергосбережения и развития альтернативных источников энергии» [Ibid., 1975]. В 1976 г., уже с участием Канады, лидеры отметили необходимость «рационального использования» энергетических ресурсов [Ibid., 1976]. На следующий год (1977) с присоединением Европейского сообще-

ства лидеры подтвердили значимость «более эффективного использования энергии». На первом саммите, организованном Германией в Бонне в 1978 г., лидеры прямо заявили, что «при развитии энергетики должна быть обеспечена защита окружающей среды и безопасность населения» [G7, 1978]. На своем пятом саммите в 1979 г. они обсудили вопрос о выбросах углекислого газа и отметили, что его концентрация в атмосфере должна быть незамедлительно стабилизирована.

В течение последующих семи лет «Группа семи» и другие страны Организации экономического сотрудничества и развития (ОЭСР) предпринимали меры в этом направлении. Выбросы CO<sub>2</sub> в атмосферу в этих странах начали заметно снижаться<sup>2</sup> [Barnes, 1994, p. 42].

Роль «Группы семи» в глобальном управлении в сфере изменения климата в течение первого периода резко контрастировала с исторически сложившимся отсутствием глобальной межправительственной организации, призванной осуществлять контроль за изменением климата. В Уставе Организации Объединенных Наций (ООН) не было упоминания об окружающей природной среде, не говоря уже о ее ценности. На протяжении первого периода системе ООН не хватало функциональной организации для работы в сфере энергетики или окружающей среды в целом, за пределами слабой Программы ООН по окружающей среде (ЮНЕП), созданной в 1972 г. [Kirton, 2004; Biermann, Bauer, 2005]. Атлантическая система международных организаций, в центре которой находились Организация Североатлантического договора (НАТО) и ОЭСР, создала только Международное энергетическое агентство (МЭА) в 1974 г., к которому Франция, одна из участниц саммита шести, вначале была равнодушной. Таким образом, глобальное сообщество было институционально уязвимым перед нефтяными кризисами 1973 г. и 1979 г., инициированными Организацией стран – экспортеров нефти (ОПЕК), охватившими мировую экономику, и тем фактом, что более широкое использование угля и других углеводородов приводит к гибели живых организмов, что подтвердила гибель деревьев от кислотных дождей в Северной Америке и Европе. Когда один из ведущих мировых первопроходцев послевоенного порядка Джордж Кеннан (1970 г.) призвал к созданию нового влиятельного многостороннего института для борьбы с экологическими вызовами, только «Группа семи» ответила на его призыв.

## Возрождение: 1987–1992 гг.

В период новой «холодной войны» 1981–1986 гг., после окончания нефтяных кризисов 1970-х годов и наступившей рецессии 1980-х годов лидерство «Группы семи» практически исчезло, несмотря на всплеск на втором саммите в Бонне в 1985 г. В этот период «Группа семи» ограничивалась лишь упоминаниями вопросов загрязнения, управления природными ресурсами и измерения состояния окружающей среды, несмотря на то, что лидеры приветствовали снижение мировых цен на нефть и одобрили увеличение поставок нефти. Также на втором саммите в Токио в 1986 г. было сделано отдельное заявление относительно аварии на Чернобыльской АЭС.

Второй всплеск интереса к климатической проблематике в 1987–1992 гг. произошел в значительной степени из-за засухи, охватившей США летом 1988 г., и положительного шока от победы в «холодной войне», которая позволила лидерам «Группы семи», постепенно вовлекая Россию в новый институт – «Группу восьми», сфокусироваться на новых вызовах глобальной безопасности. Поэтому тематика изменения

<sup>2</sup> International Sustainable Energy Development Centre (under the auspices of UNESCO), 2008. Режим доступа: [www.isedc-u.com](http://www.isedc-u.com) (дата обращения: 12.11.2014).



климата была возвращена в повестку дня «Группы семи» в 1987 г., где она остается и по сей день. В Торонто в 1988 г. институт начал формулировать и расширять ее, выдвинув призыв к «созданию межправительственной панели по вопросам глобального управления в сфере изменения климата под эгидой ЮНЕП и Всемирной метеорологической организации (ВМО)» [G7, 1988]. Лидеры «Группы семи» в Торонто также приветствовали конференцию, посвященную вопросам изменения атмосферы, которая прошла в Торонто на одной неделе с саммитом.

Именно на протяжении этого периода «Группа семи» могла эффективно воздействовать на многосторонний климатический режим, который будет оформлен в Рио в июне 1992 г. Согласно Рамочной конвенции ООН об изменении климата (РКИК), только индустриальные страны, входящие в ОЭСР, были обязаны контролировать свои выбросы углерода, а также предлагать развивающимся странам технологии и финансирование для смягчения воздействия изменения климата.

Однако отсутствие в Уставе ООН признания наличия или ценности окружающей природной среды, отсутствие организации системы ООН в сфере энергетики, неспособность Всемирной метеорологической организации и ЮНЕП осуществлять контроль за изменением климата на высоком политическом уровне привели к тому, что в этот период именно «Группа семи» направляла глобальное управление в сфере борьбы с изменением климата. В условиях глобализации, сложившихся в период после окончания «холодной войны», «Группа семи» смогла убедить американского президента Джорджа Г. Буша стать полноценным партнером в управлении природоохранной деятельностью, осуществляемой ею в период с 1989 г. по 1992 г. Приезд президента Буша на саммит Земли в Рио в 1992 г. способствовал значительному успеху первого глобального саммита по устойчивому развитию и подписанию РКИК.

На встрече в Мюнхене спустя месяц после Саммита Земли в Рио-де-Жанейро лидеры «Группы семи» согласились, что саммит в Рио стал «поворотным пунктом для улучшения осознания глобальных экологических проблем и придания нового импульса процессу создания общемирового партнерства по развитию и окружающей среде» [US, 1992]. Но одновременно с успехом Конференции ООН по окружающей среде и развитию пришлось признать, что для долгосрочного сохранения значимости саммита в Рио международное сообщество должно действовать коллективно для реализации заключенных здесь соглашений. Лидеры «Группы семи» в Мюнхене подчеркнули важность и необходимость развития импульса, который был придан Конференцией, и согласовали несколько безотлагательных мер для реализации заключенных на ней конвенций и соглашений. Особенно примечательным фактом стала ратификация всеми странами — членами «Группы семи» Конвенции об изменении климата к концу 1993 г.

Важность встречи в Мюнхене была подкреплена первым собранием министров, ответственных за состояние окружающей среды, которое обеспечило закрепление вопросов, относящихся к борьбе с загрязнением окружающей среды, в повестке дня института. После встречи в Мюнхене эта традиция была продолжена в рамках ежегодного процесса подготовки к саммиту лидеров.

Создание Конференции сторон конвенции РКИК (COP) и последующая встреча сторон Киотского протокола (MOP) в 1997 г. привели к тому, что «Группа семи/восьми» по большей части передала вопрос о смягчении последствий изменения климата ООН. В период 1993–2004 гг. лидерство «Группы семи/восьми» по вопросу глобального управления в сфере изменения климата находилось в упадке, несмотря на всплеск на саммите в Денвере в 1997 г., с участием России, которое способствовало появлению Киотского протокола. Однако упадок лидерства, последовавший за этим, был

в значительной степени предопределен неспособностью многосторонних организаций, появившихся из системы ООН, взять на себя глобальное руководство в борьбе с проблемой изменения климата, которая продолжала усугубляться и приблизилась к критическому порогу в 2005 г.

## Восстановление: 2005–2009 гг.

Значимость управления «Группой семи/восьми» в сфере изменения климата вновь возросла после урагана Катрина / азиатского цунами 2005–2009 гг. В условиях ставшей очевидной к 2005 г. неспособности системы ООН эффективно работать в этой сфере «Группа восьми» получила возможность вовлечь через процесс «Глениглс плюс пять» (в 2005 г.) и саммиты, встречи / форум ведущих экономик (МЕМ/Ф) (в 2008–2009 гг.) развивающиеся страны для создания нового эффективного посткиотского режима, в котором все страны должны были контролировать свои выбросы углерода.

Важным поворотным пунктом стал саммит в Глениглсе в 2005 г., на котором британский премьер-министр Тони Блэр, принимавший встречу лидеров, включил вопрос об изменении климата в число двух ключевых приоритетов саммита и собрал вместе страны с наиболее высокими показателями выбросов в мире (Бразилию, Китай, Индию, Мексику и ЮАР) через процесс «Глениглс плюс пять». Блэру также приписывают конфронтацию с американцами, которые противостояли всем другим членам «Группы восьми», поскольку были единственной страной, не ратифицировавшей Киотский протокол, и то, что он смог убедить президента Буша принять новый режим по борьбе с изменением климата, который пришел на смену Киото для включения всех развивающихся стран. Таким образом, саммит в Глениглсе ознаменовал возникновение нового консенсуса среди стран – членов «Группы восьми» относительно значимости и серьезности воздействия глобального изменения климата на ряд взаимосвязанных сфер, включая энергетику, здравоохранение, безопасность и глобальную экономику.

Начиная с 2005–2009 гг. «Группа восьми» переходит от оборонительной позиции по климатическим вопросам к более активной, направленной на создание правительственных режимов, способных решить климатические проблемы более инновационными способами. Неспособность РКИК и Киотского протокола ограничить страны с наибольшими объемами выбросов, ведущее место среди которых занимал Китай, побудила «Группу восьми» вовлечь этих акторов в более инклюзивный процесс, подразумевающий распределение ответственности. Посредством усилий министров энергетики «Группы восьми», а также стран – производителей и потребителей углерода через возглавляемые «восьмеркой» институты лидеры ввели в действие более всесторонние и инклюзивные инициативы для дальнейшей институализации процесса, посредством которого эти акторы могли консолидировать свои усилия по смягчению последствий изменения климата. Важным примером этого было создание под эгидой «Группы восьми» встречи / форума ведущих экономик (МЕМ/Ф) по вопросам изменения климата в 2008–2009 гг. В итоговой декларации саммита в Аквиле в 2009 г. лидеры МЕМ/Ф заявили, что изменение климата представляет «действительную угрозу, требующую глобального ответа», также отметив критичность перехода к низкоуглеродной экономике, что подразумевало бы использование технологий экономичных альтернативных источников чистой энергии. Также лидеры подтвердили, что они продолжают работать вместе «для определения глобальной цели по значительному сокращению глобальных выбросов к 2050 г.» [MEF, 2009].

## Привлечение партнеров: 2009–2014 гг.

В связи с очевидной неспособностью организаций системы ООН эффективно работать в сфере борьбы с изменением климата и неудовлетворенностью результатом Копенгагенской конференции 2009 г., на которой не был достигнут значимый консенсус, «Группа восьми» вновь взяла на себя лидерство в глобальном управлении в сфере изменения климата. Это было сделано посредством вовлечения в работу саммита и работу на министерском уровне других важных производителей энергии и углерода сбалансированным и направляемым «восьмеркой» способом, сначала через МЕМ/Ф, затем – посредством передачи лидерства в этом вопросе новому институту – «Группе двадцати». Осуществив это, «Группа восьми» запустила режим, альтернативный РКИК, в рамках которого все ведущие мировые державы согласились не только контролировать свои выбросы углерода, но и делать это все более эффективными способами. «Группа двадцати» смогла подключить к механизму «Группа восьми +5» не ограниченных Киотским протоколом производителей энергоресурсов – Саудовскую Аравию, Австралию и Индонезию, а также многие развивающиеся государства, нуждающиеся в энергоресурсах. Изначально в ограниченном масштабе вопрос изменения климата был включен в повестку встречи «Группы двадцати» на уровне лидеров в Вашингтоне в 2008 г. На саммите в Лондоне в апреле 2009 г. наблюдался повышенный интерес к данной проблематике. Наиболее широко тематика изменения климата обсуждалась на саммите в Питтсбурге в сентябре 2009 г., после чего произошел определенный спад на саммитах в Торонто и Сеуле в 2010 г. К 2010 г. изменение климата стало элементом повестки дня и «Группы восьми», и «Группы двадцати», в то время как саммиты МЕМ/Ф постепенно сходили на нет (Приложение В).

С саммита в Каннах в 2011 г. «Группа двадцати» начала вырабатывать ряд инициатив по противодействию изменению климата в рамках более широкого направления обеспечения «зеленого роста». Именно здесь «Группа двадцати» впервые мобилизовала поддержку финансирования инноваций в борьбе с изменением климата и обязалась способствовать разработке низкоуглеродных стратегий развития для оптимизации потенциала «зеленого роста» [G20, 2011]. Также на саммите в Каннах «Группа двадцати» подчеркнула взаимосвязь между энергетикой и климатом, посвятив раздел итоговой декларации укреплению энергетических рынков через «повышение энергетической эффективности и расширение доступа к экологически чистым технологиям в целях обеспечения высоких темпов экономического роста, который имел бы устойчивый и всеобъемлющий характер» [Ibid.].

«Группа двадцати» продолжила вплотную заниматься вопросами энергетики и на саммите в Лос-Кабосе в следующем году, объединив их с экологическими и климатическими проблемами. На саммите лидеры обязались постепенно «отменить неэффективные субсидии на ископаемое топливо, которые поощряют расточительное потребление» [Ibid., 2012]. В Лос-Кабосе лидеры также создали первую в истории «двадцатки» исследовательскую группу по финансированию борьбы с изменением климата с целью обсуждения способов эффективной мобилизации ресурсов с тем, чтобы помочь «перевести экономики на путь развития, не наносящий ущерб климату» [Ibid.].

На саммите в Санкт-Петербурге в 2013 г. лидеры «Группы двадцати» более 10% текста итоговой декларации (13 из 113 параграфов) посвятили вопросам устойчивой энергетической политики и борьбы с изменением климата [Ibid., 2013]. Их ключевое обязательство было тесно связано с посткиотским режимом. Страны – члены «двадцатки» согласились работать для «успешного принятия до 2015 г. на 21-й Конференции

сторон РКИК ООН протокола, иного юридического документа или согласованной договоренности, имеющих юридически обязывающий характер, в соответствии с Конвенцией и применимых ко всем Сторонам Конвенции» [G20, 2013].

Поскольку в течение этого периода имела место совместная деятельность лидеров «Группы восьми» и «Группы двадцати», на каждом саммите вопрос об изменении климата и смягчении его последствий рассматривался в различной степени. На встрече в Лох-Эрне в Северной Ирландии лидеры «Группы восьми» отметили, что они предпримут «амбициозные и прозрачные действия» по борьбе с изменением климата, используя различные международные форумы, включая МЕМ/F, Международную организацию гражданской авиации (ИКАО) и Международную морскую организацию (ИМО). Кроме того, приняв членство в Коалиции в защиту климата и чистого воздуха (КЗКЧВ), «Группа восьми» официально признала, что изменение климата является «фактором, способствующим увеличению рисков в сфере экономики и безопасности в мировом масштабе» [G8, 2013]. Также она вновь подтвердила свое обязательство, сделанное в Копенгагене, общими усилиями мобилизовать 100 млрд долл. США ежегодно для финансирования борьбы с изменением климата до 2020 г. «за счет широкого спектра источников финансирования» [Ibid.].

На последнем саммите в Брюсселе в июне 2014 г. «Группа семи» (без России) выделила энергетическую безопасность в качестве ключевого приоритета саммита, отметив, что использование энергетических поставок в качестве средств угрозы глобальной безопасности «неприемлемо» [G7, 2014]. Кризис на Украине усилил убежденность лидеров в том, что вопрос диверсификации глобальных энергетических поставок должен стать центром их коллективной повестки дня. Таким образом, страны «Группы семи» обязались проводить реальную внутреннюю политику, чтобы создать «более конкурентоспособную, диверсифицированную, устойчивую, низкоуглеродную энергетическую систему», основанную на принципах, которые согласовали министры энергетики на своей встрече в Риме в мае 2014 г. На основе этих принципов лидеры «Группы семи» признали, что они будут принимать конкретные меры для облегчения обмена опытом с Украиной в сфере возобновляемой энергетики и энергоэффективности, продвижения использования низкоуглеродных технологий (и атомной энергетики в странах, которые предпочитают использовать ее), и способствовать более интегрированному рынку сжиженного природного газа. Лидеры также поручили Международному энергетическому агентству (МЭА) предоставить список возможных индивидуальных и коллективных действий в сфере обеспечения газовой безопасности. Наконец, «Группа семи» поручила министрам энергетики своих стран-членов подготовить доклад о прогрессе, достигнутом по каждой из данных сфер к следующему саммиту в 2015 г.

Однако в Брюсселе лидеры «Группы семи» признали связь между энергетической безопасностью и изменением климата, отметив, что снижение выбросов парникового газа и переход к низкоуглеродной экономике необходимы для обеспечения энергетической безопасности. В этой связи лидеры «Группы семи» подтвердили, что они предпримут усилия для ограничения повышения глобальной температуры воздуха до 2°C выше доиндустриального уровня. Они также подчеркнули свое обязательство по подготовке в 2015 г. протокола, иного юридического документа или согласованной договоренности, имеющих юридически обязывающий характер в соответствии с Конвенцией и применимых ко всем ее сторонам.

В отношении субсидий на ископаемое топливо «Группа семи» выдвинула обязательство по прекращению подобных субсидий и подчеркнула свое намерение улучшить

систему оценки, подготовки докладов, верификации и подсчета углеродных выбросов в соответствии с соглашениями в рамках РКИК.

Хотя в Брюсселе не было принято обязательств о выделении новых средств на энергетику и борьбу с изменением климата, «Группа семи» подтвердила обязательство предыдущего саммита о мобилизации дополнительных 100 млрд долл. США ежегодно до 2020 г. как из частных, так и из государственных источников, необходимых для смягчения последствий изменения климата и адаптации к нему в развивающихся странах.

## Принятие решений и подотчетность «Группы семи/восьми»

Понимание того, в какой степени «Группа семи/восьми» достигает и сохраняет свои международные обязательства, является ключевым для оценки эффективности и легитимности института как международного органа принятия решений<sup>3</sup>. Благодаря возможности достигать и заключать соглашения «Группа семи/восьми» на протяжении долгого времени демонстрировала свою способность добиваться значительного прогресса в глобальном управлении в сфере изменения климата. Хотя в коммюнике намерения по борьбе с изменением климата появились в 1979 г., ключевые вопросы, относящиеся к борьбе с загрязнением окружающей среды, были включены в повестку дня «Группы семи/восьми» с момента создания института в 1975 г. В декларации Рамбуйе 1975 г. содержалось обязательство «сократить нашу зависимость от импортируемой энергии посредством энергосбережения и развития альтернативных источников энергии» [Najnal, 1990]. Призыв к развитию энергосбережения был повторен в 1976 г. и 1977 г. Германия, принимавшая саммит в Бонне в 1978 г., поддержала идеи развития возобновляемой энергетики и энергоэффективности, отдельно добавив в повестку дня вопросы охраны окружающей среды. Альтернативная энергетика и кислотные дожди, наряду с изменением климата, были включены в повестку «Группы семи» в 1979 г. На саммите 1980 г. обсуждались также вопросы производства синтетического топлива, солнечной энергетики, захоронения отработанного топлива и ядерных отходов в качестве способов реализации задач в сфере экологии и энергетики. В целом за период с 1979 г. по 2008 г. в рамках саммитов «Группы семи/восьми» было принято 228 отдельных обязательств в сфере борьбы с изменением климата, содержащихся в ежегодных итоговых декларациях (Приложение А).

Число принятых обязательств коррелирует с фазами лидерства института, с большим числом обязательств в сфере борьбы с изменением климата в среднем за период 1978–1992 гг. (от одного до семи обязательств) и значительным их сокращением после того, как ООН взяла на себя контроль в этой сфере на конференции в Рио в 1992 г. (меньше четырех обязательств, за исключением саммита в Киото в 1997 г., на котором было принято девять обязательств), и новым значительным скачком после саммита в Гленеглсе в 2005 г., завершившимся 54 обязательствами, принятыми в 2008 г.

Вопросы экологии прочно закрепились в повестке дня лидеров на саммите в Париже в 1989 г. «Первичный саммит» пресса позднее назвала «зеленым» саммитом, вследствие преобладания экологических вопросов в повестке дня лидеров, составивших одну треть текста итогового коммюнике [Kirton, 1990; MacNeill et al., 1991]. В Париже

<sup>3</sup> Обязательство представляет собой «отдельное, специфичное, выраженное публично и на основании общего согласия заявление намерения, “обещание” или “обязательство” участников саммита, что они будут предпринимать действия для достижения или движения к определенной позитивной цели» [Kokotsis, 1999].

лидеры в своем вступительном обращении отметили «безотлагательную необходимость защиты окружающей среды для будущих поколений», признав затем, что защита окружающей среды требует «решительных и согласованных международных действий». В отношении смягчения последствий изменения климата лидеры признали, что истощение стратосферного озонового слоя «вызывает тревогу и требует незамедлительных действий». В этой связи «Группа семи» призвала к заключению рамочной конвенции об изменении климата, которая бы «установила основные принципы или руководство к действию» и содержала «конкретные обязательства», тем самым определив направление последующего вскоре за этим процесса принятия РКИК [Kokotsis, 1999].

На протяжении семи лет после Парижского саммита «Группа семи» выработала много конкретных и нередко амбициозных обязательств по ключевым сферам устойчивого развития – 34 по противодействию изменению климата, 15 – по биоразнообразию, 13 – по действиям в отношении развивающихся стран [Kokotsis, 1999; Kokotsis, Kirton, 1997]. Институт также стал более активным в разработке конкретных, идентифицируемых и поддающихся измерению соглашений. В сфере защиты окружающей среды (особенно борьбы с изменением климата и биоразнообразия) институт выработал за данный период 49 обязательств, что показывает значительное увеличение по сравнению с 25 обязательствами, которые выделили фон Фурстенберг и Дэниелс в энергетической сфере с 1975 г. по 1989 г.

Подобная последовательность внимания «Группы восьми» согласуется с давней готовностью группы положиться на ООН, как только организация стала заниматься данными вопросами и даже демонстрировать определенный прогресс. Первый шаг был сделан «Группой восьми», когда система ООН так и не признала наличие изменения климата как физического феномена или политической проблемы каким бы то ни было видимым образом. Возвращение к вопросу в 1985 г. произошло вместе с подготовкой доклада Брунтландской комиссией ООН. В период с 1989 г. по 1992 г. наблюдалось усиление лидерства «Группы семи/восьми» в подготовке саммита Рио и заключения РКИК.

Однако начиная с саммита в Мюнхене в 1992 г. произошло резкое снижение внимания к экологическим вопросам, отчасти – из-за возникновения в то время форума министров энергетики для обеспечения коллективных интересов стран – членов «Группы семи» в сфере окружающей среды. По большей части это происходило из-за успешного проведения Конференции ООН по окружающей среде и развитию в Рио в 1992 г. и функционирования созданных ей институтов и процессов, что позволило «Группе семи» передать глобальные экологические вопросы более широкой многосторонней системе ООН. Однако это также произошло из-за новой необходимости предоставления помощи стран «Группы семи» бывшим коммунистическим странам Центральной и Восточной Европы и распавшегося СССР. Эта тенденция сохранилась и на «Денверском саммите восьми», на котором президент России Борис Ельцин был представлен в качестве полноправного участника. Вопрос об изменении климата оказался на саммите одним из ключевых в преддверии завершения действия Киотского протокола в этом же году. Впоследствии на саммитах в Бирмингеме (1998 г.), Кёльне (1999 г.), Окинаве (2000 г.) и в Генуе (2001 г.) вопросам климата и охраны окружающей среды уделялось меньше внимания. На саммите в Кананаскисе в 2002 г. вовсе не было выдвинуто обязательств по данной проблематике вне Плана действий «Группы восьми» по Африке. Хотя по большей части саммит в Эвиане в 2003 г. вернул вопросы, связанные с окружающей средой в повестку дня форума, эта тема и ее климатический компонент практически исчезли на саммите в Си-Айленде в 2004 г. Шаг вперед «Группы восьми» по данному направлению в 2005 г. показывает, что «семерка/восьмерка»

впервые отошла от процесса СОР/МОР, направляемого ООН, и снова взяла лидерство по контролю за изменением климата в свои руки. Именно в Глениглсе вопрос изменения климата был включен в несколько документов саммита и был рассмотрен в специальном документе.

Что касается исполнения решений, данные показывают, что страны – члены «Группы семи/восьми» в значительной степени соблюдали свои обязательства в сфере борьбы с изменением климата. Первоначальное исследование уровня исполнения решений «Группы семи» Джорджа фон Фурстенберга и Джозефа Дэниелса охватывало исполнение странами – членами «семерки» обязательств в экономической и энергетической сфере за период с 1975 г. по 1989 г. [Von Furstenberg, Daniels, 1991]. Они пришли к выводу, что уровень исполнения обязательств в сфере энергетики, наиболее близкой на тот момент к проблематике окружающей среды, был относительно высоким. Действительно, только в сфере торговли страны – члены «Группы семи» соблюдали свои обязательства в большей степени. Однако также наблюдается широкий разброс в исполнении обязательств среди стран – членов «Группы семи». Наиболее высокие показатели – у Великобритании и Канады, наименьшие – у США и Франции.

С 1988 г., когда вопрос изменения климата стал важным элементом повестки дня, уровень исполнения связанных с ним обязательств был также высоким. Элла Кокотсис исследовала уровень исполнения ключевых обязательств в сфере устойчивого развития, относящихся к изменению климата, биоразнообразию и действиям в отношении развивающихся стран США и Канадой (соответственно, самой большой и самой маленькой страны «Группы семи») за период с 1988 г. по 1995 г. [Kokotsis, 1999]. Она пришла к трем поразительным выводам.

Во-первых, уровень исполнения США и Канадой ключевых обязательств в сфере устойчивого развития был в целом положительным, с показателем в 26%<sup>4</sup>. Подобный

---

<sup>4</sup> Исполнение оценивается в соответствии с правительственными действиями, направленными на изменение существующих инструментов внутри исполнительной власти для применения достигнутых обязательств. Таким образом, исполнение требует новых или измененных усилий национальных правительств, в которых лидеры активно и осознанно планируют исполнять обязательства, принятых в рамках «Группы восьми» и «Группы двадцати». Эти действия должны быть обдуманными. Если правительство выполняет одно из обязательств случайно, это не рассматривается как исполнение. Обязательство считается полностью выполненным, если участник саммита преуспел в достижении конкретной цели, установленной обязательством. Однако при отсутствии полного исполнения обязательства уровни исполнения могут варьироваться.

Оценка исполнения основывается на методологии, впервые разработанной Джорджем фон Фурстенбергом и Джозефом Дэниэлсом в работе “The Meaning and Reliability of Economic Summit Undertakings, 1975–1989”: (i) оценка «+1» указывает на полное или почти полное исполнение обязательства; (ii) оценка «-1» означает полное или практическое полное невыполнение обязательства; (iii) «неспособность к выполнению» или частичное исполнение обязательства соответствует оценке «0». «Неспособность к выполнению» относится к факторам вне исполнительной власти, которые мешают исполнению. «Частичное исполнение обязательства» означает, что правительством страны-члена ведется работа по исполнению принятого обязательства, однако ввиду ее незавершенности невозможно оценить результаты исполнения. Обязательства оцениваются с момента окончания одного саммита и до начала следующего. Поскольку документы лидеров, содержащие обязательства, принимаются на ежегодной основе, период в один год используется для оценки исполнения обязательств. Некоторые обязательства могут быть «вновь подтвержденными», что означает, что они были приняты на предыдущих саммитах, но не были выполнены, поскольку одного года для этого недостаточно. Вновь подтвержденные лидерами обязательства считаются отдельными, и их исполнение оценивается соответствующим образом. Период в один год также совпадает с ежегодным циклом принятия национальных документов, таких как бюджеты и ежегодные обращения президента, которые меняются год от года. Таким образом, используемый годовой цикл учитывает политические изменения, которые происходят ежегодно.

положительный уровень исполнения обязательств – широко распространенный феномен. И влиятельные США, и относительно слабая Канада имеют положительные показатели исполнения. Положительный уровень исполнения наблюдается во всех сферах, за исключением исполнения США обязательств по биоразнообразию.

Во-вторых, наблюдается широкая вариация по странам даже Североамериканского региона. США сравнительно «не экологичные» – уровень исполнения 11%. Канада, напротив, в значительной степени «зеленая» – уровень исполнения обязательств 50%. Это означает расширяющийся разрыв в уровне исполнения обязательств на протяжении третьего семилетнего цикла, по сравнению с первыми двумя, когда уровень исполнения обязательств Канадой составлял 41% по сравнению с 24% у США (по данным фон Фурстенберга и Дэниелса). Таким образом, две соседние североамериканские страны еще сильнее отдалились друг от друга в том, что касается уровня исполнения экологических обязательств.

В-третьих, уровень исполнения обязательств вырос за десятилетие. Он был ниже для обеих стран и по всем сферам в период до Рио (1988–1991 гг.), чем в период после Рио (1992–1995 гг.). Для обеих стран наиболее высоким уровнем исполнения был во время Саммита Земли в Рио. И США, и Канада повысили свой уровень исполнения обязательств за это время, в ходе третьего цикла по сравнению с первыми 15 годами работы института, и внутри самого третьего цикла. 12 докладов с оценками исполнения обязательств этого периода, подготовленные Исследовательской группой «Группы восьми» Университета Торонто, в значительной степени подтверждают эти результаты. Средний уровень исполнения обязательств «Группы семи» по климату составил 50%, Канады – 100%, от которой со значительным отрывом отстали другие члены института (Приложение С).

С 1996 г. Исследовательская группа «Группы восьми» изучала ежегодное исполнение обязательств, признанных «приоритетными» по каждому саммиту, включая обязательства по борьбе с изменением климата. Эти данные были дополнены оценками уровня исполнения прошлых обязательств до 1996 г. [Kirton, Guebert, 2009; Kirton, Larionova, Savona, 2010]. Результаты оценки 10 обязательств по климату за период с 1996 г. по 2002 г. показывают средний уровень исполнения обязательств – 41%, т.е. ниже чем в предыдущий период. 20 оцененных обязательств по климату за период с 2003 г. по 2007 г. показывают всплеск уровня исполнения – до 72%. Только уровень исполнения обязательств, принятых в Санкт-Петербурге в 2006 г. (33%), нарушает этот высокий показатель.

Центральное обязательство по климату, принятое на саммите в Глениглсе в 2005 г., было исполнено на уровне 89%, только оценка «0» у Италии препятствовала максимальному исполнению (причем «0» означает частичное исполнение обязательства). Глениглс обеспечил исполнение связанных с климатической проблематикой обязательств по возобновляемой энергетике и наземному транспорту (67%). Во всех трех случаях США, Германия и ЕС полностью выполнили обязательство. С общим уровнем исполнения в 65% Глениглс стал вторым по наиболее высокому уровню исполнения обязательств (после саммита на Окинаве в 2000 г.). Это убедительное доказательство того, что подход Тони Блэра к интеграции вопросов энергетике и климата и убеждению сопротивляющегося и придерживающегося односторонних действий Джорджа Буша оказался успешным для выработки обязательств по климату и их исполнения (Приложение С).

Решение саммита «Группы восьми» в Санкт-Петербурге по «исполнению обязательств, принятых в Глениглсе», показало уровень исполнения в 67%. Из 20 приоритетных обязательств, обязательства по борьбе с изменением климата находились на



5-м месте, уступив только решениям в сфере прозрачности энергетики, Ближнему Востоку, возобновляемой энергетике и Глобальному партнерству против распространения оружия массового уничтожения и связанных с ним материалов. Действительно, все обязательства с высоким уровнем исполнения относились к энергетике и климату и способствовали достижению общих целей, которые установил консенсус Глениглс — Санкт-Петербург.

И в период между 2008 г. и 2013 г., когда «Группа восьми» вновь взяла на себя лидерство в глобальном управлении в сфере изменения климата, уровень исполнения ключевых обязательств в сфере энергетики и климата также был высоким, с показателем, превышающим средний каждый год на протяжении всего периода. Единственным видимым исключением стал 2012 г., когда из-за необходимости рассмотрения вопросов безопасности, возникших в последнюю минуту, место проведения было изменено с Чикаго на Кэмп-Дэвид, что привело к очень плотной повестке дня саммита. Фокус переместился на европейский кризис суверенного долга, а вопросам окружающей среды и изменения климата было уделено очень мало времени.

Финальная фаза лидерства «Группы восьми» в глобальном управлении в сфере изменения климата соотносится с возникновением «Группы двадцати» и последующим «разделением труда» между двумя институтами по вопросам, связанным с изменением климата. С момента своего становления в 2008 г. «Группа двадцати» выработала 41 отдельное обязательство, связанное с климатической проблематикой, причем в период 2008—2013 гг. наблюдался устойчивый рост числа таких обязательств. Как и в случае с «Группой восьми», единственным исключением стал 2012 г., когда акцент на финансовом кризисе в центральной Европе отвлек внимание от других транснациональных глобальных вопросов, включая относящиеся к окружающей среде и изменению климата (Приложение Е). Из 25 оцененных Исследовательской группой «Группы восьми» обязательств по климатической проблематике с момента становления «Группы двадцати», уровень их исполнения достигал 88% — это самый высокий показатель из всех оцененных сфер (Приложение D).

## Проблемы, с которыми сталкиваются мировые лидеры

Лидерство «Группы восьми» в глобальном управлении в сфере изменения климата никогда не было ни непрерывным, ни охватывающим все возможные сферы, связанные с контролем за изменением климата. Наряду с тем, что «Группа восьми» успешно работала по климатическим вопросам, связанным с источниками энергии, ей удалось достичь меньших успехов в отношении биоразнообразия и океанов, однако она не смогла выработать конвенцию по лесам, как было обещано на саммите в Хьюстоне в 1990 г. Время от времени институту приходилось обращаться к вопросам, находящимся на периферии климатических дискуссий, включая кислотные дожди, чистую воду и инициативу 3R. Также институту не удалось заставить работать обладающие функциональными недостатками режимы РКИК и Киотского протокола.

Тем не менее саммит в Глениглсе 2005 г. стал ключевым для выработки нового консенсуса, амбициозных обязательств и высокого уровня их исполнения, и создал новый РКИК и Глениглский диалог «Группа восьми + 5». В процессе институализации «Группа семи/восьми» объединила акторов в сфере энергетики и климата в органах, руководимых институтом, начиная с 1979—1980 гг., затем в 2003—2005 гг., и на саммите 2004 г., проводимом Джорджем Бушем. «Группа восьми» все в большей степени вовлекала в саммиты и встречи министров другие важные страны — производители и потребители энергии и углерода, сбалансированным и направляемым ей способом,

в частности, посредством МЕМ/Ф, а затем и «Группы двадцати». При этом она запустила режим, альтернативный РКИК, в рамках которого все глобальные державы согласились контролировать свои выбросы углерода, используя эффективные технологии.

В докладе Межправительственной группы экспертов по изменению климата (МГЭИК) ООН 2014 г. указывается, что вызовы, связанные с глобальным изменением климата, обширны. Один из наиболее серьезных вызовов, с которым приходится иметь дело мировым лидерам, — их способность и возможность не только осмыслить сложные и недостаточно ясные аспекты дискуссии об изменении климата, но также действовать согласованно в рамках этого установленного, но, тем не менее, обсуждаемого научного консенсуса.

Действительно, сложно ответить на вопрос, что еще лидеры ведущих стран могут сделать в этом отношении на будущих саммитах. На протяжении последних 40 лет глобальное управление «Группой восьми» в сфере изменения климата не было непрерывным и не смогло охватить весь широкий круг вопросов, связанных со смягчением последствий и контролем за изменением климата.

Чтобы добиться улучшений режима контроля за изменением климата и смягчения его последствий, должен произойти ряд нормативных изменений. Во-первых, «Группа семи/восьми» должна взять на себя лидерство в глобальном управлении в сфере изменения климата по тем направлениям, в которых она была успешной в прошлом, посредством инициирования, лидерства, вовлечения заинтересованных акторов и коллективной поддержки инициатив глобального управления в сфере изменения климата. Эмпирические данные показывают, что успешнее всего институт вырабатывает обязательства в периоды, когда лидеры включают вопрос об изменении климата в число приоритетных вопросов саммита. Таким образом, лидеры ведущих стран должны включить вопрос о сохранении климата в центр своей повестки в сферах здравоохранения, развития, безопасности и экономики.

Но помимо достижения соглашений, способность «Группы семи/восьми» встречаться и исполнять свои коллективно одобренные обязательства демонстрирует легитимность института и доверие к нему как к эффективному центру глобального управления. Хотя уровень исполнения обязательств по климатической проблематике был выше среднего в течение долгого времени, «Группа семи/восьми» могла бы извлечь выгоду от постоянной приверженности открытости и ответственной самоотчетности через строгие механизмы подотчетности. На первых этапах это может включать Рабочую группу по подотчетности (AWG), посвященную исключительно глобальным инициативам по изменению климата. Посредством направления выбранных ресурсов в подобную группу могут быть разработаны необходимые механизмы подотчетности и информирования о смягчении последствий изменения климата для отслеживания и подготовки докладов по серьезным последствиям для климата. Таким образом, ограниченность данных должна быть преодолена на комплексной основе, так как исходные данные и последовательные методологии позволяют проводить более точные оценки. Кроме того, текущие системы мониторинга должны быть улучшены, чтобы актуальная и достоверная информация могла усовершенствовать ориентированную на результат отчетность. Наконец, для обеспечения успешного выполнения обязательств по климатической проблематике «Группе семи/восьми» необходимо продолжить опираться на поддержку ее партнерских организаций — НКО, фондов, гражданского общества и ассоциаций частного сектора.

Наконец недавние события на Украине, приведшие к временному приостановлению участия России в процессе «Группы восьми», открывают определенные перспек-

тивы для будущего глобального управления в сфере изменения климата. «Группа семи» может усовершенствовать свой первоначальный мандат, базирующийся на демократических принципах, социальной инклюзивности и верховенстве закона. В совокупности эти факторы помогут «Группе семи» не только в процессе осознания сложных взаимосвязей действий по смягчению последствий изменения климата, но и формирования всеобъемлющей и коллективно согласованной глобальной стратегии для направления будущих глобальных переговоров по борьбе с изменением климата.

## Литература

- Barnes J. (1994) *Promises, Promises! A Review: G-7 Economic Summit Declarations on Environment and Development*. Washington: Friends of the Earth.
- Biermann F., Bauer S. (eds.) (2005) *A World Environmental Organization: Solution or Threat for Effective International Environmental Governance*. L.: Ashgate.
- IPCC (2014) *Climate Change 2014: Report of Climate Mitigation. Fifth Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change*. 31 March. Режим доступа: <http://mitigation2014.org/report> (дата обращения: 13.11.2014).
- G7 (1975) *Summit Declaration, Rambouillet, France*. 15–17 November. Режим доступа: [www.g8.utoronto.ca/summit/1975rambouillet/communique/html](http://www.g8.utoronto.ca/summit/1975rambouillet/communique/html) (дата обращения: 13.11.2014).
- G7 (1976) *Summit Communique, San Juan, Puerto Rico, USA*. June 27–28. Режим доступа: [www.g8.utoronto.ca/summit/1976sanjuan/index.html](http://www.g8.utoronto.ca/summit/1976sanjuan/index.html) (дата обращения: 13.11.2014).
- G7 (1978) *Summit Communique, Bonn, Germany*. 16–17 July. Режим доступа: [www.g8.utoronto.ca/summit/1978bonn/index.html](http://www.g8.utoronto.ca/summit/1978bonn/index.html) (дата обращения: 13.11.2014).
- G7 (1979) *Summit Communique, Tokyo, Japan*. 29 June. Режим доступа: [www.g8.utoronto.ca/summit/1979tokyo/communique.html](http://www.g8.utoronto.ca/summit/1979tokyo/communique.html) (дата обращения: 13.11.2014).
- G7 (1988) *Summit Communique, Toronto, Canada*. 19–21 June. Режим доступа: [www.g8.utoronto.ca/summit/1988toronto/communique.html](http://www.g8.utoronto.ca/summit/1988toronto/communique.html) (дата обращения: 13.11.2014).
- G8 (2013) *Summit Communique, Lough Erne, Northern Ireland, UK*. June 17–18. Режим доступа: [www.g8.utoronto.ca/summit/2013lougherne/lough-erne-communique.html](http://www.g8.utoronto.ca/summit/2013lougherne/lough-erne-communique.html) (дата обращения: 13.11.2014).
- G20 (2011) *Leaders Declaration, Cannes*, 3–4 November. Режим доступа: [www.g8.utoronto.ca/g20/summits/2011cannes.html](http://www.g8.utoronto.ca/g20/summits/2011cannes.html) (дата обращения: 13.11.2014).
- G20 (2012) *Leaders Declaration, Los Cabos, Mexico*. 18–19 June. Режим доступа: [www.g8.utoronto.ca/g20/2012-0619-loscabos.html](http://www.g8.utoronto.ca/g20/2012-0619-loscabos.html) (дата обращения: 13.11.2014).
- G20 (2013) *Leaders Declaration, St Petersburg, Russia*. 5–6 September. Режим доступа: [www.g8.utoronto.ca/g20/summits/2013stpetersburg.html](http://www.g8.utoronto.ca/g20/summits/2013stpetersburg.html) (дата обращения: 13.11.2014).
- Hajnal P. (ed.) (1990) *The Seven-Power Summit: Documents from the Summits of Industrialized Countries, 1975–1989 (with supplement documents from the 1990 summit)*. N. Y.: Kraus International Publications.
- Kirton J. (2004) *Explaining G8 Effectiveness: A Concert of Vulnerable Equals in a Globalizing World*. Paper presented at the annual convention of the International Studies Association. 17–20 March. Montreal, Canada. Режим доступа: [www.g8.utoronto.ca/scholar/kirton2004/kirton\\_isa\\_040304.pdf](http://www.g8.utoronto.ca/scholar/kirton2004/kirton_isa_040304.pdf) (дата обращения: 13.11.2014).
- Kirton J. (1990) *Sustainable Development at the Houston Summit*. Paper prepared for the Foreign Policy Committee, National Round Table on the Environment and the Economy. 6 September.
- Kirton J., Guebert J. (2009) *A Summit of Substantial Success: The Performance of the G20 in Washington in 2008*. 7 March.
- Kirton J., Larionova M., Savona P. (eds.) (2010) *Making Global Economic Governance Effective: Hard and Soft Law Institutions in a Crowded World*. L.: Ashgate.

Kokotsis E., Kirton J. (1997) National Compliance with Environmental Regimes: The Case of the G7, 1988–1995. Paper prepared for the Annual Convention of the International Studies Association (ISA). Toronto. 18–22 March.

Kokotsis E. (1999) Keeping International Commitments: Compliance, Credibility, and the G7, 1988–1995. N. Y.: Garland.

MacNeill J., Winsemius P., Yakushiji T. (1991) Beyond Interdependence: The Meshing of the World's Economy and the Earth's Ecology. N. Y.: Oxford University Pres.

MEF (2009) Major Economies Forum on Energy and Climate. 28 March. Режим доступа: [www.majoreconomiesforum.org](http://www.majoreconomiesforum.org) (дата обращения: 13.11.2014).

US (1992) Environment Initiatives and UNCED // US Department of State Dispatch Supplement, 3. No. 4 (July). P. 34.

Furstenberg G. von, Daniels J. (1991) Policy Undertakings by the Seven Summit Countries: Asserting the Degree of Compliance. Carnegie-Rochester Conference Series on Public Policy 35. P. 267–308.

## Приложение А. Обязательства «Группы семи/восьми» в сфере изменения климата по сферам, 1979–2008 гг.

Сфера	79	85	87	88	89	90	91	92	93	94	95	96	97	98	99	00	01	02	03	04	05	06	07	08	Всего	Уровень исполнения	
Альтернативная энергетика	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	1	1	4	0,33	
МГЭИК	0	0	0	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	NA	
Изменение климата в целом	0	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	3	7	2	14	0,72	
Экологические проблемы	0	0	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	0,29	
Парниковые газы	0	0	0	0	1	1	1	1	0	0	0	0	1	2	0	0	0	0	0	0	0	3*	2	5	1	18	0,51
Сеть ВМО	0	0	0	0	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	-1,00	
РКИК	0	0	0	0	1	1	1	1	0	0	0	0	0	0	1	1*	0	0	1	0	4	3	3	5	22	0,07	
Поглотители (в целом)	0	0	0	0	1	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	3	N/A	
Леса	0	0	0	0	0	3	1	1	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	4	0	10	N/A	
Исследования/ наука	0	0	0	0	0	1	1	1	0	0	0	0	0	0	0	0	1	0	0	0	0	0	0	0	4	0,71	
Финансирование наименее развитых стран (LDCs)	0	0	0	0	0	0	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	N/A	
ГЭФ	0	0	0	0	0	0	0	1	1	1	0	0	2	1	0	0	1	0	0	0	0	0	0	0	7	-0,13	
Комиссия ООН по устойчивому развитию	0	0	0	0	0	0	0	1	1	0	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	3	N/A	
Национальные планы действий	0	0	0	0	0	0	0	0	1	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	3	0,36	
Инициативы, выдвинутые после 2000 г.	0	0	0	0	0	0	0	1	0	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	2	N/A	
Доклады/ планирование	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	3	0	4	N/A	
Устойчивое развитие	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	3	0	1	0	1	0	1	1	0	0	0	0	2	0	9	0	
Плата за загрязнения	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	N/A	
Конференция Рио	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	1	2	0	0	1	0	0	0	0	0	0	0	0	5	N/A	
Конференция сторон РКИК (COP)	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	1	1	1	0	1*	1	0	1	0	0	0	0	0	7	0,34	
Глобальное потепление	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	N/A	

Сфера	79	85	87	88	89	90	91	92	93	94	95	96	97	98	99	00	01	02	03	04	05	06	07	08	Всего	Уровень исполнения	
Ограничения развивающихся стран	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	0	0	0	0	0	0	0	1	0	0	0	2	N/A	
Мониторинг	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	0	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	2	N/A	
Киото	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	3	1	1*	0	0	0	0	1	0	0	0	6	1	
Возобновляемые источники энергии	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	1	1	1	0	0	4	<b>0,86</b>	
Секвестр/Международный форум по секвестру углерода (CSLF)	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	0	3*	1	2	0	7	N/A	
Технологии	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	5*	1	7	4	<b>18</b>	0,22	
Технологии в развивающихся странах	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	0	1	N/A	
Глобальная система наблюдений за планетой Земля (GEOSS)	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	1	0	1	0	3	1	
Осведомленность	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1*	0	0	0	1	N/A	
Диалог	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	1	0	0	2	N/A	
Гленнигский диалог	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	2	1	1	0	4	N/A	
Транспорт	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	2	2	0	5	0,33	
Авиация	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	1	0	1	3	N/A	
Глобальная система наблюдения за климатом (GCOS)	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	0	0	0	1	N/A	
Использование энергии	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	1	0	0	2	0,22	
Энергоемкость	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	0	0	1	0,33	
Углеводороды	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	1	0	0	2	N/A	
Присоединившиеся ведущие экономики	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	1	2	N/A	
Делиться практиками	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	1	2	N/A	
Характер выбросов	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	0	1	N/A	

Сфера	79	85	87	88	89	90	91	92	93	94	95	96	97	98	99	00	01	02	03	04	05	06	07	08	Всего	Уровень исполнения
Помощь развивающимся странам	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	2	5	7	N/A
Избежать последствий	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	1	N/A
Среднесрочные цели	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	3	3	N/A
Смягчение последствий изменения климата	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	6	6	N/A
Пост-Киото	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	1	N/A
Улавливание и хранение CO <sub>2</sub> (CCS)	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	2	2	N/A
Система наблюдения Земли (EOS)	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	1	N/A
Финансирование	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	5	5	N/A
Торговля	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	2	2	N/A
Связанные вызовы	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	1	N/A
Сокращения	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	5	5	N/A
Наращивание потенциала	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	1	N/A
Методологические вопросы	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	1	N/A
Рабочая программа Найроби	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	1	N/A
Секторальные подходы	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	1	N/A
Всего	1	1	1	0	4	7	5	7	4	4	7	3	9	7	4	4*	4	1	4	3	29*	20	44	54	(228)	—

*Примечания:*

\* Обязательство охватывает более одной сферы и, следовательно, не обязательно складывается в общем числе обязательств, посчитанным по сферам или году.

Жирным шрифтом выделены наиболее высокие оценки в соответствующих областях. N/A – нет данных. GHG – парниковые газы, включая их пределы, сокращение, стабилизацию, минимизацию и смягчение.

Приложение В. Уровень исполнения обязательств странами – членами «Группы двадцати» по саммитам и сферам, 2008–2012 гг.

Число = 107	Среднее	Аргентина	Австралия	Бразилия	Канада	Китай	Франция	Германия	Индия	Индонезия	Италия	Япония	Корея	Мексика	Россия	Саудовская Аравия	ЮАР	Турция	США	ЕС
Вашингтон, ноябрь 2008 (Число=4)		ARG	AUS	BRA	CAN	CHI	FRA	GER	IND	INDO	ITA	JAP	KOR	MEX	RUS	SAU	S.AF	TUR	USA	EU
2008-4 (макроэкономика)	0,75	1	1	1	1	0	1	1	1	1	0	1	1	0	0	1	1	0	1	1
2008-76 (финансовое регулирование)	0,47	-1	0		0	0	1	1	0	1	1	0	0	0	1	0	1	1	1	1
2008-33, 34, 35 (торговля)	0,59	0	1	1	1	0	0	1	0	0	1	1		1	0		1			1
2008-5 (развитие)	0,80	1	1	1	1	1	1	1	0	0	1	1	1	1	1	0	0	1	1	1
Средний показатель по саммиту	0,66	0,25	N/A	1,00	0,75	N/A	N/A	1,00	N/A	0,50	N/A	N/A	0,67	0,50	N/A	N/A	0,75	N/A	N/A	N/A
Лондон, апрель 2009 (Число=6)		ARG	AUS	BRA	CAN	CHI	FRA	GER	IND	INDO	ITA	JAP	KOR	MEX	RUS	SAU	S.AF	TUR	USA	EU
2009-19 (макроэкономика)	0,35	0	1	0	1	0	0	1	-1	0	0	0	0	0	1	1	1	1	0	0
2009-39 (финансовое регулирование)	-0,05	-1	0	-1	0	-1	1	0	0	0	-1	0	0	0	0	0	1	0	0	0
2009-62-68 (торговля)	0,50	0	1	1	1	0	1	1	0	-1	1	0	1	0	0	0	1	1	0	1
2009-75-76 (развитие)	0,30	-1	1	1	1	-1	1	1	0	0	0	1	0	0	1	0	-1	-1	1	1
2009-78 (развитие)	0,00	-1	0	0	0	0	1	1	-1	-1	0	0	-1	0	0	0	0	0	0	1
2009-84 (изменение климата)	-0,10	-1	0	-1	0	1	0	0	-1	0	0	0	1	0	-1	0	0	-1	0	1
Средний показатель по саммиту	0,17	N/A	N/A	0,00	0,50	N/A	N/A	N/A	N/A	-0,33	N/A	N/A	0,17	0,00	0,17	0,17	0,33	N/A	0,17	N/A
Питтсбург, сентябрь 2009 (Число=15)		ARG	AUS	BRA	CAN	CHI	FRA	GER	IND	INDO	ITA	JAP	KOR	MEX	RUS	SAU	S.AF	TUR	USA	EU
2009-117 (макроэкономика)	0,70	1	0	0	1	1	1	1	1	0	0	1	1	1	1	1	1	1	0	0
2009-9 (финансовое регулирование)	0,15	0	1	-1	0	0	1	1	-1	-1	0	1	1	0	1	-1	0	-1	0	1
2009-40 (финансовое регулирование)	0,78	0	1	1	1	1	1	1	1	1	1		0		0	0	1	1	1	1



Число = 107	Среднее	Аргентина	Австралия	Бразилия	Канада	Китай	Франция	Германия	Индия	Индонезия	Италия	Япония	Корея	Мексика	Россия	Саудовская Аравия	ЮАР	Турция	США	ЕС
2009-13&68 (реформа международных финансовых институтов)	0,05	-1	0	-1	1	-1	1	1	-1	-1	0	1	1	-1	0	0	1	-1	1	0
2009-88 (развитие)	-0,05	-1	1	-1	0	0	0	1	-1	-1	-1	0	0	0	0	0	1	-1	1	0
2009-97 (развитие)	-0,05	-1	0	-1	1	0	0	0	-1	-1	0	1	0	0	0	0	0	-1	0	1
2009-89 (развитие)	0,88				1		1							1	1	0		1	1	
2009-107 (торговля)	0,05	0	0	-1	0	0	0	0	-1	-1	1	-1	1	0	-1	0	1	1	0	1
2009-18 (энергетика)	0,05	0	-1	0	-1	1	1	1	0	1	-1	1	1	1	-1	-1	1		1	-1
2009-72 (энергетика)	0,45	0	0	0	0	0	1	1	1	1	1	1	1	1	0	0	0	0	1	0
2009-83 (энергетика)	0,44	0	1	1	1	1	1		1	0		1	0	0	-1	-1	0	0	1	1
2009-84 (энергетика)	0,75	1	1	0	1	1	1	1	1	0	1	1	1	1	1	0	0	1	1	0
2009-85 (изменение климата)	0,86		1	0	1	1	1	1	1	0	1	1		1	1			1	1	
2009-96 (борьба с коррупцией)	0,10	0	0	1	1	0	0	1	-1	0	-1	0	-1	0	-1	0	1	-1	1	1
2009-98 (борьба с коррупцией)	0,40	0	1	0	1	0	1	0	-1	0	0	0	1	1	1	-1	1	1	1	0
Средний показатель по саммиту	0,34	N/A	N/A	N/A	0,60	N/A	N/A	N/A	N/A	-0,14	N/A	N/A	0,54	0,43	0,13	N/A	0,62	0,14	N/A	N/A
Торонто, июнь 2010 (Число=14)		ARG	AUS	BRA	CAN	CHI	FRA	GER	IND	INDO	ITA	JAP	KOR	MEX	RUS	SAU	S,AF	TUR	USA	EU
2010-6 (макроэкономика)	0,78		1		1		0	1			1	1	1						0	
2010-16 (макроэкономика)	0,83		1		1		1				1								0	
2010-17 (макроэкономика)	0,63	1				1		0		0		1	1		1	0				
2010-26 (финансовое регулирование)	0,05	0	0	0	1	0	0	1	0	-1	1	0	0	-1	0	-1	-1	0	1	1
2010-37 (реформа международных финансовых институтов)	0,89	0	1	1	1	1	1		1	1	1		1	1	1	0	1	1	1	1
2010-44 (торговля)	0,15	-1	1	-1	1	1	1	1	-1	0	1	1	1	-1	-1	1	-1	-1	-1	1
2010-20 (развитие)	0,16	0	0	0	1	0	1	1	0	-1	0	1	0	-1		-1	-1	0	1	1
2010-51 (развитие)	0,95	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	0	1	1	1	1	1	1

Число = 107	Среднее	Аргентина	Австралия	Бразилия	Канада	Китай	Франция	Германия	Индия	Индонезия	Италия	Япония	Корея	Мексика	Россия	Саудовская Аравия	ЮАР	Турция	США	ЕС
2010-56 (изменение климата)	0,40	1	1	1	1	1	0	0	1	0	1	0	1	-1	-1	-1	0	0	1	1
2010-57 (изменение климата)	-0,06		0	0	0	0	0	0	0	-1	0	0	0	0	0		-1		0	1
2010-58 (изменение климата)	0,89	1	1	1	0	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1		0	1
2010-60 (энергетика)	0,50	0	1	1	0	0	1	1	-1	0	1	1	1	1	0	1	1	1	0	-1
2010-43 (продовольствие и сельское хозяйство)	0,25	0	1	1	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	1
2010-53 (борьба с коррупцией)	-0,20	0	0	0	0	0	0	-1	-1	0	0	-1	0	0	0	-1	0	0	0	0
Средний показатель по саммиту	0,40	0,30	N/A	0,50	0,75	N/A	N/A	N/A	N/A	0,00	N/A	N/A	0,67	N/A	N/A	N/A	0,00	N/A	N/A	N/A
Султ. ноябрь 2010 (Число=35)		ARG	AUS	BRA	CAN	CHI	FRA	GER	IND	INDO	ITA	JAP	KOR	MEX	RUS	SAU	S.AF	TUR	USA	EU
2010-40 (макроэкономика)	0,30	0	1	-1	1	0	1	1	1	0	1	-1	1	-1	1	0	0	0	0	1
2010-48 (макроэкономика)	0,90		1		1		1	1			1	1		1					0	1
2010-61 (макроэкономика)	0,90	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	0	1	1	0	1	1	1
2010-51 (финансовое регулирование)	0,65	-1	1	1	1	1	1	1	0	1	1	1	0	0	0	1	1	1	0	1
2010-83 (финансовое регулирование)	0,70	1	1	1	0	1	1	1	1	1	0	1	1	0	1	0	0	0	1	1
2010-90 (финансовое регулирование)	0,65	1	1	1	1	1	1	1	1	0	1	1	1	1	0	-1	0	-1	1	1
2010-92 (финансовое регулирование)	0,45	-1	1	0	1	0	1	1	0	0	1	1	1	1	0	1	-1	0	0	1
2010-96 (торговля)	-0,05	-1	1	-1	0	-1	0	0	0	0	0	1	1	0	-1	1	-1	0	0	0
2010S-122 (развитие)	0,65	-1	1	0	1	1	1	1	1	0	1	1	1	-1	1	0	1	1	1	1
2010S-47 (развитие)	0,25	0	0	1	0	1	0	0	0	1	0	0	1	0	0	0	0	0	0	0
2010S-55 (развитие)	0,35	1	1	-1	1	1	1	0	0	-1	0	0	1	0	0	0	1	1	1	0
2010-S-56 (развитие)	0,65	1	1	-1	1	-1	1	1	1	1	1	0	1	1	0	1	1	1	1	0
2010S-57 (развитие)	0,65	0	1	1	1	1	1	1	0	1	1	1	1	1	-1	0	1	1	1	-1
2010S-77 (развитие)	0,30	0	0	0	1	1	1	1	-1	-1	1	1	1	0	0	0	0	0	1	-1

Число = 107	Среднее	Аргентина	Австралия	Бразилия	Канада	Китай	Франция	Германия	Индия	Индонезия	Италия	Япония	Корея	Мексика	Россия	Саудовская Аравия	ЮАР	Турция	США	ЕС
2010S-107 (развитие)	0,40	0	1	1	0	1	0	1	1	1	0	0	1	0	1	-1	0	1	0	1
2010S-108 (развитие)	1,00	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1
2010S-109 (развитие)	0,00	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
2010S-110 (развитие)	0,45	-1	1	0	1	-1	1	1	1	1	1	1	1	0	-1	0	0	0	1	1
2010S-111 (развитие)	0,05	0	0	0	0	0	0	1	1	-1	0	-1	1	0	0	0	0	0	0	0
2010S-112 (развитие)	-0,25	-1	0	0	-1	0	0	1	0	-1	-1	-1	0	0	-1	-1	1	-1	0	1
2010S-113 (развитие)	0,47	0	1	1	1	1	1	1	0	1	-1	0	-1	-1		1	0	1	1	1
2010S-116 (развитие)	-0,40	-1	0	0	-1	-1	0	0	-1	0	0	-1	0	-1	0	-1	-1	0	0	0
2010S-117 (развитие)	0,30	0	1	0	1	1	1	1	0	0	1	0	-1	-1	-1	0	0	0	1	1
2010S-118 (развитие)	0,15	0	0	0	1	0	1	1	0	-1	1	0	-1	-1	0	0	0	-1	1	1
2010S-119 (развитие)	0,63	1	1	1	0	1	0		1	1	0	1	1	0	0	1	0	1	0	1
2010S-120 (развитие)	0,00	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
2010S-121 (развитие)	0,19	-1	0	0	1	-1	0	1	0	0	0	0	1	0	0	0				1
2010S-123 (развитие)	0,00	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
2010S-124 (развитие)	-0,06	-1	0	-1	1	-1	1	1	0	-1	0	0	1	0	0	-1	0			0
2010S-125 (развитие)	1,00	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1
2010S-126 (развитие)					1								-1						0	
2010-127 (энергетика)	0,26	0	1	1	1	-1	0	-1	0	0	1	0	1	0	1	0	1	-1	0	
2010-135 (энергетика)	0,75	0	1	1	1	1	1	1	1	0	1	1	1	1	1	-1	1	0	1	1
2010-143 (борьба с коррупцией)	0,45	0	0	1	0	1	0	-1	1	1	1	-1	1	1	1	-1	1	1	0	1
2010-152 (сотрудничество)	0,05	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	0	0	0	0	0
Средний показатель по саммиту	0,37	N/A	N/A	0,26	0,61	N/A	N/A	0,71	N/A	0,20	N/A	N/A	0,56	0,06	N/A	0,10	0,23	N/A	N/A	N/A
Канны, ноябрь 2011 (Число=16)		ARG	AUS	BRA	CAN	CHI	FRA	GER	IND	INDO	ITA	JAP	KOR	MEX	RUS	SAU	S,AF	TUR	USA	EU
2011С-16 (макроэкономика)	0,50	0	1	-1	1	1	1	1	0	0	1	-1	0	1	1	0	1	0	1	1
2011С-78 (макроэкономика)	0,11		1		1		-1	1			-1	-1	0							1
2011С-91 (макроэкономика)	0,70	1		1		1			1	1				1	1	0	-1	1		

Число = 107	Среднее	Аргентина	Австралия	Бразилия	Канада	Китай	Франция	Германия	Индия	Индонезия	Италия	Япония	Корея	Мексика	Россия	Саудовская Аравия	ЮАР	Турция	США	ЕС
2011С-147 (финансовое регулирование)	0,55	-1	1	1	1	1	1	1	1	-1	1	1	0	1	0	1	1	-1	0	1
2011С-149 (финансовое регулирование)	0,74	1	1	1	1	1	1	1	1		1	1	1	1	1	-1	0	-1	1	1
2011С-152 (финансовое регулирование)	0,85	0	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	0	0	1	1	1	1
2011С-25 (реформа международных финансовых институтов)	0,50	-1	1	1	-1	1	1	1	1	0	1	1	1	1	0	0	0	1	1	1
2011С-47 (торговля)	0,25	-1	0	0	1	0	1	1	-1	-1	1	1	0	0	-1	1	1	0	0	1
2011С-266 (развитие)	0,40	-1	1	0	1	0	1	1	0	0	1	1	1	0	0	0	0	0	1	1
2011С-267 (развитие)	0,26	-1	0	0	1	0	-1	-1	1	0	1	1	1	-1	1	1	1	-1	1	1
2011С-236 (энергетика)	0,63	0	1	1	0	1	1	0	1	0	1	0	1	1	1		1	0	0	1
2011С-242 (энергетика)	0,95	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	0	1	1
2011С-227 (продовольствие и сельское хозяйство)	0,15	0	0	1	1	-1	1	0	1	0	1	-1	0	0	1	-1	-1	1	1	0
2011С-228 (продовольствие и сельское хозяйство)	0,95	1	1	1	1	0	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1
2011С-282 (международное сотрудничество)	0,25	0	0	0	0	0	0	0	0	1	0	0	1	1	1	0	0	0	0	0
2011С-156 (социально-экономические вопросы)	0,70	1	0	1	1	1	0	1	1	-1	1	1	0	1	1	0	1	1	1	1
Средний показатель по саммиту Лос-Кабос, июнь 2012 (Число=17)	0,54	0,00	N/A	0,60	0,73	N/A	N/A	N/A	N/A	0,14	N/A	N/A	0,60	0,67	N/A	0,21	0,47	N/A	N/A	N/A
2012LC-29 (макроэкономика)	0,45	-1	1	-1	1	0	1	1	0	1	1	-1	0	1	1	0	1	0	1	1
2012LC-18 (макроэкономика)	0,50	1	1		1		-1	1			-1	1	1						0	1
2012LC-177 (макроэкономика)	0,80	0		1	1	1			1	1				1	1	1	1	0		

Число = 107	Среднее	Аргентина	Австралия	Бразилия	Канада	Китай	Франция	Германия	Индия	Индонезия	Италия	Япония	Корея	Мексика	Россия	Саудовская Аравия	ЮАР	Турция	США	ЕС
2012LC-64 (финансовое регулирование)	0,55	1	1	0	1	1	1	0	1	0	0	1	0	1	1	1	1	0	0	0
2012LC-65 (финансовое регулирование)	0,37	1	1	1	0	0	0	0	1		0	1	0	0	0	1	0	0	1	0
2012LC-68 (финансовое регулирование)	0,15	-1	1	0	0	0	0	0	0	0	0	1	1	0	0	0	0	0	1	0
2012LC-48 (торговля)	0,25	-1	1	-1	1	0	1	1	-1	0	0	1	1	1	-1	0	-1	0	1	1
2012LC-6 (развитие)	0,85	0	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	0	1	0	1	1	1
2012LC-40 (развитие)	0,70	0	1	1	1	0	1	1	0	1	0	1	1	0	1	1	0	1	1	1
2012LC-88 (развитие)	0,80	1	1	1	1	1	1	1	1	1	0	1	1	1	0	0	0	1	1	1
2012LC-91 (изменение климата)	0,70	1	1	1	1	1	1	1	1	-1	0	1	1	1	1	-1	1	0	1	1
2012LC-96 (энергетика)	0,58	0	1	1	0	1	1	0	1	0	0	0	1	1	1		1	0	0	1
2012LC-77 (продовольствие и сельское хозяйство)	0,35	1	1	1	1	-1	1	0	0	1	0	-1	-1	0	1	0	1	0	1	0
2012LC-98 (борьба с коррупцией)	-0,10	0	0	0	0	0	0	-1	0	0	0	-1	0	0	0	0	0	0	0	0
2012LC-41 (социально-экономические вопросы)	0,55	1	1	1	1	-1	1	0	0	0	0	0	1	1	1	1	1	-1	1	1
2012LC-35 (социально-экономические вопросы)	1,00	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1
2012LC-47 (инвестиции)	0,95	1	1	1	1	1	1	1	1	1	0	1	1	1	1	1	1	1	1	1
Средний показатель по саммиту	0,55	0,31	N/A	0,56	0,75	N/A	N/A	N/A	N/A	0,47	N/A	N/A	0,63	0,69	N/A	N/A	0,50	N/A	N/A	N/A
Средний показатель уровня исполнения	<b>0,42</b>	0,03	0,66	0,34	0,64	0,35	0,63	0,63	0,26	0,14	0,43	0,43	0,56	0,31	0,29	0,11	0,37	0,22	0,54	0,66
Средний показатель уровня исполнения для «Группы восьми»																				
Средний показатель уровня исполнения для стран, не входящих в «Группу восьми»	<b>0,33</b>																			

Приложение С. Уровень исполнения обязательств  
в сфере изменения климата странами – членами  
«Группы семи/восьми», 1985–2013 гг.

		США	Япония	Германия	Велико- британия	Франция	Италия	Канада	Россия	ЕС	Всего
	<b>Число = 69</b>	<b>0,31</b>	<b>0,55</b>	<b>0,61</b>	<b>0,66</b>	<b>0,40</b>	<b>0,12</b>	<b>0,51</b>	<b>0,23</b>	<b>0,77</b>	<b>0,45</b>
1	1985-1	1	0	1	0	1	0	0		1	0,50
2	1987-32	0	0	0	1	0	0	1			0,29
	1989 (4/4) 100										
3	1989-1 (МВ)	-1	1	1	1	0	0	1			0,43
4	1989-2 (МВ)	-1	1	-1	1	-1	-1	-1			-0,43
5	1989-3 (МВ)	-1	1	0	-1	-1	1	-1			-0,29
6	1989-4 (МВ)	-1	0	0	1	0	-1	1			0,00
	1990 (4/7) 57										
7	1990-1 (МВ)	-1	0	1	0	1	1	1			0,43
8	1990-02 (МВ)	-1	1	1	1	1	-1	1			0,43
9	1990-3 (МВ)	-1	0	1	1	-1	-1	-1			-0,29
10	1990-5 (МВ)	-1	-1	-1	-1	-1	-1	-1			-1,00
	1991 (2/5) 40										
11	1991-1	-1	0	1	0	0	0	1			0,14
12	1991-4	-1		1	1	1	1	1			0,67
	1992 (3/7) 43										
13	1992-1	1	1	1	1	0	0	1			0,71
14	1992-2	-1	1	1	1	1	1	1			0,71
15	1992-6	1	1	1	0	1	0	1			0,71
	1993 (2/4) 50										
16	1993-1	1	1	-1	0	-1	0	1			0,14
17	1993-3	1	1	1	1	1	1	1			1,00
	1994 (2/4) 50										
18	1994-1	1	0	1	1	0	0	1			0,57
19	1994-3	1	1	1	1	1	0	1			0,86
	1995 (2/7) 29										
20	1995-2	1	0	-1	1	0	0	1			0,29
21	1995-23	1	0	-1	1	0	0	1			0,29
	1996 (1/3) 33										
22	1996-87	1	1	1	1	0	0	0			0,57

		США	Япония	Германия	Велико- британия	Франция	Италия	Канада	Россия	ЕС	Всего
	1997 (2/9) 22										
23	1997-8	0	1	1	1	1	-1	0	1		0,50
24	1997-9	-1	0	1	1	1	0	-1	-1	1	0,11
	1997-10 Devq AD 140516										
	1997-11 Moni AD 140516										
	1997-21 (CH) KH										
	1998 (3/7) 43										
25	1998-32	1							1		1,00
26	1998-34	1	1	1	1	1	1	1	1		1,00
27	1998-35	1	1	1	1	1	1	1	1		1,00
	1999 (1/4) 25										
28	1999-32	1	1	0	-1	0	-1	0	-1	-1	-0,22
	2000 (1/7) 14										
	2000-86 Alecs										
	2001 (4/4) 100										
29	2001-xx	0	0	0	0	0	0	0	-1		-0,13
30	2001-xx	0	0	0	0	0	0	0	0		0,00
31	2001-xx	0	-1	1	0	0	0	1	0		0,13
32	2001-44	0	0	0	0	0	0	0	0		0,00
	2002 (1/1) 100										
33	2002-8	0	1	1	1	1	1	1	1	1	0,89
	2003 (2/4) 50										
34	2003-75	1	1	1	0	1	1	0	1		0,75
35	2003-92	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1,00
	2004 (2/3) 67										
36	2004(s)-3	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1,00
37	2004-S2	1	1	1	1	1	0	1	0	1	0,78
	2005 (5/29) 17										
38	2005-1 (SS)	0	0	1	1	1	-1	0	1	1	0,44
39	2005-A1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1,00
40	2005-A2	1	1	1	1	1	0	1	1	1	0,89
41	2005-O9	1	0	1	1	1	1	1	-1	1	0,67
42	2005-15	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1,00
	2006 (9/20) 45										
43	2006-62	0	0	0	1	0	0	0	0	1	0,22
44	2006-99	0	0	0	1	0	0	0	1	1	0,33

		США	Япония	Германия	Велико- британия	Франция	Италия	Канада	Россия	ЕС	Всего
45	2006-110 (SS)	-1	1	0	-1	1	-1	1	0	-1	-0,11
46	2006-116	1	0	1	0	0	0	1	0	1	0,44
47	2006-123	1	1	1	0	-1	0	0	0	1	0,33
48	2006-138	1	1	0	1	0	0	-1	-1	1	0,22
49	2006-156	1	1	1	1	0	1	1	1	1	0,89
50	2006-162	1	1	1	1	1	1	0	0	1	0,78
51	2006-165	-1	0	0	1	0	0	-1	0	1	0,00
	2007 (3/49) 06										
	2007-30 (IOAA) NK										
52	2007-35	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1,00
53	2007-36	1	1	0	1	0	0	1	0	0	0,44
54	2007-27	1	1	1	1	1	1	1	0	1	0,89
	2007-44 (forests) AH										
	2007-65 instrument RB										
	2008 (3/55) 05										
55	2008-55	-1	1	1	1	1	1	1	1	1	0,78
56	2008-72	1	1	1	1	-1	-1	1	-1	1	0,33
	2008-251 (CH) TS										
57	2008-265	1	1	1	1	1	-1	1	0	0	0,56
	2009 (5/42) 12										
58	2009-49 (456)	0	1	1	1	1	1	1	0	0	0,67
59	2009-64	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1,00
60	2009-66	1	1	1	1	1	1	1	0	1	0,89
61	2009-73	1	1	1	1	1	0	0	0	1	0,67
62	2009-98	0	1	-1	1	-1	-1	1	-1	1	0,00
	2010 (3/10) 30										
63	2010-26	-1	-1	1	1	1	0	-1	1	1	0,22
64	2010-27	0	-1	0	0	0	-1	0	0	0	-0,22
65	2010-55	1	1	0	1	1	1	1	0	1	0,78
	2011 (1/6) 17										
66	2011-51	1	1	0	1	1	0	1	1	0	0,67
	2012 (1/5) 20										
67	2012-29	0	0	1	0	0	-1	1	-1	1	0,11
	2013 (2/12) 17										
68	2013-145	1	-1	1	1	0	0	1	1	1	0,56
69	2013-150	0	0	1	0	0	-1	-1	-1	1	-0,11



Приложение D. Средние показатели уровня исполнения обязательств странами – членами «Группы двадцати», 2008–2012 гг.

Страна-член	Макро-экономика	Торговля	Внутреннее финансовое регулирование	Борьба с коррупцией	Международные финансовые институты	Развитие	Изменение климата	Энергетика	Продовольствие и сельское хозяйство
США	0,25 (4)	-0,08 (13)	0,75 (4)	0,5 (2)	1,0 (3)	0,6 (5)	1,0 (2)	0,8 (5)	1,0 (1)
Япония	0,67 (3)	0,31 (13)	0,25 (4)	-0,5 (2)	1,0 (2)	0,6 (5)	1,0 (1)	1,0 (1)	0,0 (1)
Германия	0,8 (4)	0,9 (13)	0,8 (4)	-1 (2)	1,0 (2)	0,8 (5)	1,0 (1)	1,0 (1)	0,0 (1)
Велико-британия	1,0 (4)	1,0 (13)	0,8 (4)	0,5 (2)	1,0 (3)	1,0 (5)	1,0 (2)	0,6 (5)	0,0 (1)
Франция	0,5 (4)	0,7 (13)	0,75 (4)	0,5 (2)	1,0 (3)	0,6 (5)	1,0 (1)	1,0 (4)	0,0 (1)
Италия	0,5 (4)	0,92 (13)	0,25 (4)	0,0 (2)	0,33 (3)	0,0 (5)	1,0 (1)	1,0 (1)	0,0 (1)
Канада	1,0 (4)	0,92 (13)	0,25 (4)	0,5 (2)	1,0 (3)	0,8 (5)	1,0 (2)	0,2 (5)	1,0 (1)
Россия	0,67 (3)	-0,08 (13)	0,5 (4)	0,5 (2)	0,33 (3)	0,25 (4)	1,0 (2)	-0,2 (5)	0,0 (1)
Европейский союз	0,5 (2)	0,9 (13)	0,8 (4)	0,0 (2)	0,3 (3)	0,8 (5)	0,0 (1)	-1,0 (1)	1,0 (1)
Китай	0,5 (2)	0,15 (13)	-0,25 (4)	0,0 (2)	-0,33 (3)	-0,2 (5)	1,0 (1)	0,0 (1)	0,0 (1)
Индия	0,0 (2)	0,0 (13)	-0,3 (4)	-1,0 (2)	-0,3 (3)	-0,4 (5)	1,0 (1)	-1,0 (1)	0,0 (1)
Бразилия	0,5 (2)	0,62 (13)	-0,67 (3)	0,0 (2)	-0,33 (3)	0,0 (5)	0,0 (1)	1,0 (1)	1,0 (1)
Мексика	0,0 (1)	0,23 (13)	-0,25 (4)	0,5 (2)	-0,33 (3)	-0,2 (5)	1,0 (2)	0,8 (5)	0,0 (1)
ЮАР	1,0 (2)	0,85 (13)	0,25 (4)	0,5 (2)	1,0 (3)	0,0 (5)	0,0 (1)	1,0 (1)	0,0 (1)
Австралия	1,0 (4)	0,85 (13)	0,25 (4)	0,5 (2)	0,33 (3)	0,6 (5)	1,0 (1)	1,0 (1)	1,0 (1)
Республика Корея	0,5 (4)	1,0 (10)	0,25 (4)	0,5 (2)	1,0 (3)	0,2 (5)	1,0 (1)	1,0 (1)	0,0 (1)
Индонезия	0,33 (3)	-0,62(13)	-0,25 (4)	0,0 (2)	-0,33 (3)	-0,8 (5)	0,0 (1)	0,0 (1)	0,0 (1)
Турция	1,0 (2)	0,8 (10)	0,0 (4)	-0,5 (2)	-0,33 (3)	-0,4 (5)	1,0 (1)	1,0 (1)	-1,0 (1)
Саудовская Аравия	0,33 (3)	0,2 (10)	-0,5 (4)	-1,0 (2)	0,0 (3)	-0,2 (5)	0,0 (1)	1,0 (1)	0,0 (1)
Аргентина	0,33 (3)	0,0 (13)	-0,5 (4)	0,0 (2)	-0,67 (3)	-0,6 (5)	1,0 (1)	0,0 (1)	0,0 (1)
В среднем	0,17 (60)	0,48 (251)	0,17(79)	0,05 (40)	0,33 (58)	0,17 (99)	0,88 (25)	0,51 (43)	0,2 (20)
В среднем по «Группе восьми» (9)	0,56 (32)	0,62 (117)	0,56 (36)	0,17 (18)	0,76 (25)	0,61 (44)	0,92 (13)	0,46 (28)	0,33 (9)
Среднее для стран, не входящих в «Группу восьми» (11)	-0,16 (28)	0,35 (134)	-0,16 (43)	-0,05 (22)	-0,03 (33)	-0,18 (55)	0,67 (12)	0,6 (15)	0,09 (11)

Примечание. В скобках указано число оцененных обязательств.

## Приложение Е. Обязательства «Группы двадцати» по сферам, 2008–2013 гг.

Год	МА	МИ	FI	TR	SO	LA	DE	FA	ED	GG	IF	IC	AC	TC	CC	EV	EN	TE	CR	TL
2008 (Вашингтон)	6	–	49	5	–	–	4	–	–	–	14	9	4	1	–	–	–	–	3	95
2009 (Лондон)	15	–	21	14	1	4	6	–	–	–	21	1	2	1	3	–	–	–	–	88
2009 (Питтсбург)	25	–	23	6	1	3	9	3	3	–	11	7	15	–	3	–	16	–	3	127
2010 (Торонто)	15	–	11	9	2	–	8	2	–	1	4	–	2	–	3	–	1	–	3	61
2010 (Сеул)	28	–	24	17	6	–	22	2	–	–	16	2	4	–	8	1	14	–	9	153
2011 (Канны)	91	–	37	15	12	–	18	34	–	–	22	14	5	–	8	3	18	–	5	282
2012 (Лос-Кабос)	69	–	18	10	3	18	10	4	–	–	8	5	13	–	5	–	10	–	7	180
2013 (Санкт-Петербург)	44	2	18	11	–	27	13	3	–	–	4	1	17	1	11	1	14	1	26	194
Всего	293	2	201	87	25	52	90	48	3	1	100	39	62	3	41	5	73	1	56	1180

Перечень сокращений: МА – макроэкономика, МИ – микроэкономика, FI – финансы (финансовое регулирование), TR – торговля, SO – социально-экономические вопросы, LA – труд и занятость, DE – развитие, FA – продовольствие и сельское хозяйство, ED – образование, GG – качественное управление, IF – реформа международных финансовых институтов, IC – международное сотрудничество, AC – подотчетность, TC – открытость, CC – изменение климата, EV – окружающая среда, EN – энергетика, TE – терроризм, CR – преступность и коррупция, TL – всего.

*Примечание.* На протяжении этого периода «Группой двадцати» не были выработаны обязательства в сферах здравоохранения, информации и коммуникаций, нераспространения, ядерной безопасности, региональной безопасности, предотвращения конфликтов, природных катастроф и прав человека.

# Governing Global Climate Change: Past Achievements, Future Prospects

E. Kokotsis

---

---

**Ella Kokotsis** – Director of Accountability of G8 and G20 Research Groups, Munk School of Global Affairs, University of Toronto; 1 Devonshire Place, Room 209N Toronto, Ontario M5S 3K7 Canada; E-mail: mako@cogeco.ca

## Abstract

*The cumulative effects of a significantly changing climate are projected to have disastrous implications on the world's natural habitats, and along with that, are projected to drastically increase the rate and likelihood of violent conflict globally, particularly in high-density, urban, poverty hotspots. Limiting the effects of a changing climate is thus critical in influencing multiple societal goals including equitable sustainable development, human health, biodiversity, food security and access to reliable energy sources.*

*This paper argues that the G7/8 has led global climate governance in ways other international environmental institutions have largely failed to do. It has done so largely by placing climate protection at the forefront of its policy objectives, alongside economic, health, energy and security goals, and reaching consensus repeatedly amongst its leaders on the importance of stabilizing emissions through energy efficiency, conservation, investment and technological innovation. Moreover, this chapter argues that the summit's predominant capability, its constricted participation, democratic convergence and political cohesion – as well as the combined effects of global shocks – have all had positive impacts on the G7/8's success in mitigating climate change.*

*Following a detailed process-tracing exercise over the summit's 40-year history in which clear surges and retreats on global climate governance are outlined, this paper concludes by assessing the G7/8's accountability record on climate mitigation and outlines a set of prescriptive recommendations, allowing for the delivery of a more tangible, coherent, results-driven accountability process for global climate governance.*

**Key words:** G7, G8, G20, Global Governance, Accountability, Climate Change, Energy, Compliance

## References

- Barnes J. (1994) *Promises, Promises! A Review: G-7 Economic Summit Declarations on Environment and Development*. Washington: Friends of the Earth.
- Biermann F. and Bauer S. (eds.) (2005) *A World Environmental Organization: Solution or Threat for Effective International Environmental Governance*. London: Ashgate.
- IPCC (2014) *Climate Change 2014: Report of Climate Mitigation. Fifth Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change*. March 31. Available at: <http://mitigation2014.org/report> (accessed 13 November 2014).
- G7 (1975) *Summit Declaration*, Rambouillet, France. November 15–17. Available at: [www.g8.utoronto.ca/summit/1975rambouillet/communique/html](http://www.g8.utoronto.ca/summit/1975rambouillet/communique/html) (accessed 13 November 2014).
- G7 (1976) *Summit Communique*, San Juan, Puerto Rico, USA. June 27–28. Available at: [www.g8.utoronto.ca/summit/1976sanjuan/index.html](http://www.g8.utoronto.ca/summit/1976sanjuan/index.html) (accessed 13 November 2014).
- G7 (1978) *Summit Communique*, Bonn, Germany. July 16–17. Available at: [www.g8.utoronto.ca/summit/1978bonn/index.html](http://www.g8.utoronto.ca/summit/1978bonn/index.html) (accessed 13 November 2014).
- G7 (1979) *Summit Communique*, Tokyo, Japan. June 29. Available at: [www.g8.utoronto.ca/summit/1979tokyo/communique.html](http://www.g8.utoronto.ca/summit/1979tokyo/communique.html) (accessed 13 November 2014).
- G7 (1988) *Summit Communique*, Toronto, Canada. June 19–21. Available at: [www.g8.utoronto.ca/summit/1988toronto/communique.html](http://www.g8.utoronto.ca/summit/1988toronto/communique.html) (accessed 13 November 2014).

- G8 (2013) *Summit Communiqué*, Lough Erne, Northern Ireland, UK. June 17–18. Available at: [www.g8.utoronto.ca/summit/2013lougherne/lough-erne-communique.html](http://www.g8.utoronto.ca/summit/2013lougherne/lough-erne-communique.html) (accessed 13 November 2014).
- G20 (2011) *Leaders Declaration*, Cannes, November 3–4. Available at: [www.g8.utoronto.ca/g20/summits/2011cannes.html](http://www.g8.utoronto.ca/g20/summits/2011cannes.html) (accessed 13 November 2014).
- G20 (2012) *Leaders Declaration*, Los Cabos, Mexico. June 18–19. Available at: [www.g8.utoronto.ca/g20/2012-0619-loscabos.html](http://www.g8.utoronto.ca/g20/2012-0619-loscabos.html) (accessed 13 November 2014).
- G20 (2013) *Leaders Declaration*, St Petersburg, Russia. September 5–6. Available at: [www.g8.utoronto.ca/g20/summits/2013stpetersburg.html](http://www.g8.utoronto.ca/g20/summits/2013stpetersburg.html) (accessed 13 November 2014).
- Hajnal P. (ed.) (1990) *The Seven-Power Summit: Documents from the Summits of Industrialized Countries, 1975–1989 (with supplement documents from the 1990 summit)*. NY: Kraus International Publications.
- Kirton J. (2004) *Explaining G8 Effectiveness: A Concert of Vulnerable Equals in a Globalizing World*. Paper presented at the annual convention of the International Studies Association. March 17–20. Montreal, Canada. Available at: [www.g8.utoronto.ca/scholar/kirton2004/kirton\\_isa\\_040304.pdf](http://www.g8.utoronto.ca/scholar/kirton2004/kirton_isa_040304.pdf) (accessed 13 November 2014).
- Kirton J. (1990) *Sustainable Development at the Houston Summit*. Paper prepared for the Foreign Policy Committee, National Round Table on the Environment and the Economy. September 6.
- Kirton J. and Guebert J. (2009) *A Summit of Substantial Success: The Performance of the G20 in Washington in 2008*. March 7.
- Kirton J., Larionova M. and Savona P. (eds.) (2010) *Making Global Economic Governance Effective: Hard and Soft Law Institutions in a Crowded World*. London: Ashgate.
- Kokotsis E. and Kirton J. (1997) *National Compliance with Environmental Regimes: The Case of the G7, 1988–1995*. Paper prepared for the Annual Convention of the International Studies Association (ISA). Toronto. March 18–22.
- Kokotsis E. (1999) *Keeping International Commitments: Compliance, Credibility, and the G7, 1988–1995*. New York: Garland.
- MacNeill J., Winsemius P. and Yakushiji T. (1991) *Beyond Interdependence: The Meshing of the World's Economy and the Earth's Ecology*. New York: Oxford University Press.
- MEF (2009) *Major Economies Forum on Energy and Climate*. March 28. Available at: [www.majoreconomiesforum.org](http://www.majoreconomiesforum.org) (accessed 13 November 2014).
- US (1992) Environment Initiatives and UNCED. *US Department of State Dispatch Supplement*, 3, no 4 (July), p. 34.
- Von Furstenberg G. and Daniels J. (1991) Policy Undertakings by the Seven Summit Countries: Asserting the Degree of Compliance. *Carnegie-Rochester Conference Series on Public Policy* 35, pp. 267–308.

# Инклюзивное многоуровневое управление «Группы восьми» и «Группы двадцати» в области продовольствия в последние годы<sup>1</sup>

Дж. Киртон, Дж. Кулик, К. Брахт

---

---

**Киртон Джон Джеймс** – профессор, директор Исследовательского центра «Группы восьми», Университет Торонто; M5S 1A1, 100 St. George, Toronto, Ontario, Canada; E-mail: john.kirton@utoronto.ca

**Кулик Джулия Фрэнсис** – старший научный сотрудник Исследовательского центра «Группы восьми», Университет Торонто; M5S 1A1, 100 St. George, Toronto, Ontario, Canada; E-mail: julia.kulik@utoronto.ca

**Брахт Кэролайн** – старший научный сотрудник Исследовательского центра «Группы восьми», Университет Торонто; M5S 1A1, 100 St. George, Toronto, Ontario, Canada; E-mail: caroline.bracht@utoronto.ca

*Всемирные неформальные объединения, среди которых ведущую роль играют «Группа восьми» и «Группа двадцати», могут оказать важное содействие в деле развития инновационных, интегративных, локально ориентированных и включающих деловое сообщество методов управления в области продовольственной политики, сельского хозяйства, питания, здравоохранения и благосостояния. Регулярные саммиты этих объединений собирают вместе лидеров ведущих стран мира и отличаются всесторонней, синергичной повесткой, способностью задавать импульс развития и в то же время достаточной гибкостью и полномочиями, чтобы по-новому увязывать между собой различные вопросы, факторы и действующие силы. «Восьмерка» в последние годы все более активно занимается вопросами продовольственной политики, сельского хозяйства, питания и здравоохранения, а также вопросами взаимосвязи между этими направлениями. Привлекая к сотрудничеству представителей делового сообщества, гражданского общества и стран с низким уровнем доходов, «восьмерка» приняла ряд решений, призванных оказать положительное влияние на жизнь беднейших слоев населения во многих уголках земного шара. Аналогичный вклад в определенной степени внесла и деятельность «двадцатки». Наиболее перспективными представляются созданный под эгидой «восьмерки» в мае 2012 г. «Новый альянс в области продовольственной безопасности и питания», а также программа AgResults, запущенная в рамках «двадцатки» в соответствии с обязательствами ее членов, принятыми в июне 2010 г. Тем не менее обим этим объединениям еще многое нужно будет предпринять, чтобы до наступления следующего продовольственного кризиса найти решения для сложного комплекса продовольственных, экономических, социальных и медицинских проблем, стоящих сегодня перед международным сообществом.*

Ключевые слова: госуправление, «Группа восьми», «Группа двадцати», саммиты, продовольствие, сельское хозяйство, питание, бизнес, местный уровень

## Введение

Инновационное, комплексное решение проблем продовольственной политики, сельского хозяйства, питания и здравоохранения, предполагающее активизацию участия в этих процессах делового сообщества, представляет собой непростую задачу для управленческих институтов всех уровней – от местного до мирового. На мировом уровне

---

<sup>1</sup> Перевод выполнен М.В. Свиридовой под редакцией заместителя директора Центра исследований глобального управления ИМОС НИУ ВШЭ М.Р. Рахмангулова.

подобными вопросами занимаются универсальные многосторонние организации, созданные в 40-х годах XX в. и намеренно оформленные как отдельные, специализирующиеся на конкретных темах структуры, – в первую очередь это Продовольственная и сельскохозяйственная организация ООН (ФАО) со штаб-квартирой в Риме и Всемирная организация здравоохранения (ВОЗ) со штаб-квартирой в Женеве. Более всесторонние по своей направленности Генеральная Ассамблея ООН и расположенный в Нью-Йорке секретариат ООН, равно как и тематические конференции ООН, объединяют все аспекты воедино лишь изредка и в небольшой степени. Кроме того, при всей многочисленности их местных отделений, подобные многосторонние организации представляют собой межправительственные структуры, существующие за счет кадров и ресурсов национальных правительств и подотчетные им же. Именно национальные правительства определяют характер принимаемых на международном уровне решений и порядок их эффективной реализации при помощи органов местного самоуправления с целью изменить положение населения, включая беднейшие, наименее защищенные слои. Такие многосторонние международные организации зачастую очень осторожно идут на взаимодействие с деловыми кругами, или вовсе от него воздерживаются.

Важное содействие в деле развития инновационных, интегративных, локально ориентированных и включающих деловое сообщество методов управления в области продовольственной политики, сельского хозяйства, питания, здравоохранения и благосостояния могут оказать глобальные неформальные объединения нового типа, среди которых ведущую роль играют «Группа восьми», объединяющая ведущие демократические государства с рыночной экономикой, и «Группа двадцати», куда входят страны с системно значимой экономикой. Саммиты этих объединений экономической направленности собирают вместе лидеров ведущих стран мира и отличаются всесторонней, синергичной повесткой, способностью задавать импульс развития и в то же время достаточной гибкостью, чтобы по-новому увязывать между собой различные вопросы, факторы и действующие силы. «Восьмерка», начиная с момента своего создания в 1975 г. (изначально в формате «Группы семи»), все более активно занимается вопросами продовольственной политики, сельского хозяйства, питания и здравоохранения, а также взаимосвязями между этими направлениями. Привлекая к сотрудничеству представителей делового сообщества, гражданского общества и стран с низким уровнем доходов, «восьмерка» приняла ряд решений, оказавших положительное влияние на жизнь беднейших слоев населения по всему миру. Аналогичный вклад вносят и проходящие с 2008 г. саммиты «двадцатки». Наиболее перспективными представляются такие механизмы, как «Новый альянс в области продовольственной безопасности и питания», созданный в ходе саммита «восьмерки» в Кэмп-Дэвиде под председательством США в 2012 г., а также программа AgResults, запущенная под эгидой «двадцатки» в соответствии с обязательствами ее членов, принятыми на саммитах в Торонто в июне 2010 г. и в Каннах в ноябре 2011 г. Тем не менее обоим этим объединениям еще многое нужно будет предпринять, чтобы до наступления следующего продовольственного кризиса найти решения для сложного комплекса продовольственных, экономических, социальных и медицинских проблем, стоящих сегодня перед международным сообществом.

Для понимания вклада «Группы восьми» и «Группы двадцати» важно учитывать ограничения, которые имеет этот специализированный механизм управления. В течение длительного времени в адрес «восьмерки» высказывались многочисленные критические замечания, указывающие на недостаток легитимности, неэффективность в реализации ее собственных деклараций и отсутствие сил, необходимых для решения

проблем [Schneckener, 2009; Sidiropoulos, 2011; Hajnal, 2007]. Когда «восьмерка» действует в одиночку, это воспринимается как нехватка сил для решения глобальных или сложных проблем в полной мере.

Тем не менее сложившаяся ситуация несколько сглаживается за счет взаимодействия «Группы восьми» с государствами, не являющимися ее членами, и международными организациями, что способствует «распространению “клубов”, которые становятся все более важным структурным элементом международной политики наряду с известными международными организациями» [Schneckener, 2009]. Предметом озабоченности критиков стал вопрос идентификации тех, кто приглашается к взаимодействию. Хотя критика принимает внушительные размеры и полезна для обеспечения прозрачности, она игнорирует наиболее важную функцию этой группы, являющейся своего рода форумом для ведения глобального диалога, способного мобилизовать ресурсы и обеспечить политическую поддержку и внимание средств массовой информации [Schneckener, 2009].

В отношении «двадцатки» также высказывается много подобной критики, в том числе за то, что ей не хватает репрезентативной легитимности и она неэффективна [Vestergaard, Wade, 2011; Sidiropoulos, 2011]. Причиной тому является отсутствие формальных критериев членства и самостоятельно присвоенная роль управляющего комитета мировой экономики [Clapp, Murphy, 2013]. Вопрос о легитимности членства, однако, не влияет на бесспорную важность роли «двадцатки» в глобальном управлении благодаря очевидному экономическому весу ее членов [Harris-Rimmer, 2014]. Краткая история саммитов на уровне руководителей стран «двадцатки» приводит некоторых к мысли о том, что этот форум – еще слишком молодое образование, чтобы продемонстрировать результаты успешной работы, но есть ощущение, что сказано было больше, чем сделано [Callaghan et al., 2014]. Оба форума, «Группа восьми» и «Группа двадцати», сталкиваются с проблемами легитимности по причине избирательного членства и характера вопросов, которые они решают. Кроме того, им обоим приходится отвечать на вопрос об их эффективности, и дают ли эти саммиты на самом деле ощутимые положительные результаты.

## Управление «Группы восьми» в сферах продовольствия, сельского хозяйства, питания, здравоохранения и благосостояния

В контексте данного исследования участие «восьмерки» в принятии ключевых решений в указанных областях количественно измерялось путем определения и подсчета числа соответствующих упоминаний, встречающихся в каждом из коллективно согласованных итоговых документов, предназначенных для информирования общественности и публикуемом по завершении очередного саммита. «Группа восьми» обращалась к решению вопросов обеспечения продовольствием, сельского хозяйства и питания с начала своей деятельности в 1975 г. Она постоянно уделяла внимание данным проблемам в период с 1978 г. по 1992 г. и вновь вернулась к их рассмотрению с 1999 г. по 2012 г., наиболее часто обращаясь к ним в 1982, 1988, 2003, 2005, 2008 и 2012 г. Вопросы здравоохранения впервые были рассмотрены в 1979 г. и далее рассматривались постоянно в период с 1983 г. по 1993 г. и с 1996 г. по 2012 г., при этом максимально часто упоминались в 1997, 2000–2003 и с 2008 г. по 2010 г.

В повестке дня «восьмерки» проблемы обеспечения продовольствием, сельского хозяйства и питания были впервые напрямую связаны с состоянием здравоохранения

в 1979–1980 гг., далее в 1985, 1991, 1996–1997, 2000–2001, 2003–2006 и 2008–2012 гг. С укреплением этой взаимосвязи в XXI в. первоначальные обращения, имеющие отношение к проблемам голода и недостатка питания, а позднее – к вопросам официальной помощи развитию, расширились, включив биотехнологии, НИОКР, обмен технологиями в 2000–2001 гг., проекты, связанные с созданием рабочих мест, а также улучшение качества услуг в области здравоохранения, снабжение чистой водой, санитарии, вопросы урожайности в сельском хозяйстве и производства продуктов питания в 2003–2004 гг., а в 2009 г. – вопросы изменения климата. С 2010 г. по 2012 г. страны «восьмерки» уделяли особое внимание проблемам контроля и ответственности и одобрили Инициативу по продовольственной безопасности, нацеленную на заботу об укреплении здоровья матери и ребенка.

В организации многоуровневого управления процессом решения проблем здравоохранения «восьмерка» уделяла гораздо меньше внимания связи вопросов продовольствия с проблемами здравоохранения, тем не менее в последнее время деятельность в этом направлении активизировалась. За короткий срок группа укрепила намерение включить в сферу своей деятельности многочисленные международные организации. Было принято конкретное решение о поддержке местных инициатив в 1979, 1991 г., а также в 1996–1997 гг. и, в еще большем масштабе, в 2003–2004 гг., 2008–2010 гг. и 2012 г. Однако 19 локальных инициатив в большей степени имели отношение к вопросам продовольствия, сельского хозяйства и питания, нежели к здравоохранению. Ни одна из них не получила постоянного внимания в течение всего срока реализации.

«Восьмерка» включала бизнес в контекст обсуждения вопросов в указанных сферах в 1985, 1991 и 1996 г., а также в период с 2003 г. по 2006 г., но не после этого. Было уделено внимание различным формам бизнеса: частные организации (1985); частный сектор (1991); микропредприятия и мелкие сельскохозяйственные структуры (1996); государственно-частные партнерства (ГЧП), местное производство и местные рынки (2003); сельскохозяйственные рынки, частные инвестиции, рынки, а также навыки предпринимательства (2004); и предприятия, обеспечивающие создание рабочих мест (2006).

Крайне редко проблемы обеспечения продовольствием, сельского хозяйства, питания, здравоохранения, региональный уровень и привлечение бизнеса рассматривались вместе или связывались с вопросами экономики, выходящими за пределы бизнеса как такового. Слабые попытки связать эти аспекты были продемонстрированы «восьмеркой» в 1991 г. и вновь в 1996 г. В 2003 г. она объединила проблемы местного производства и рынков с продовольственным кризисом и голодом (можно даже сказать, напрямую с недоеданием). В 2004 г. на проводимом в США саммите в Си-Айленде она включила в рамки обсуждения вопросы малообеспеченности фермеров и частных инвестиций, и связала проблемы обеспеченности продовольствием с недостатком питания, детской смертностью, а также обратила внимание на роль рынков в улучшении экономической и социальной инфраструктуры в сельской местности. В дальнейшем она призвала создавать программы, ориентированные на потребности местного населения, сочетающие курсы по ликвидации безграмотности с действиями, направленными на улучшение здравоохранения, питания и развитие предпринимательства. Однако за хорошей проработкой комплексного подхода к решению проблем в 2004 г. последовал резкий спад активности в их разрешении. Выборочные экономические аспекты, такие как государственно-частное партнерство (ГЧП), упоминались в 2005 г., а вопросы энергетической бедности – в 2006 г.

В то время как посвященные указанным вопросам заявления и параграфы коммюнике обеспечивают достаточный контекст и представление об определении те-



матических приоритетов, дополнительный критерий – определение обязательств – определяют конкретные обещания, которые должны реализовываться в дальнейшем. Коммюнике каждого саммита включает точные, политически обязывающие, коллективно согласованные, ориентированные на будущее развития решения или обязательства. Связь между вопросами обеспечения продовольствием, сельского хозяйства, питания, здравоохранения и бизнесом прослеживается в меньшей степени. С 2011 г. G8 объединила обеспечение продовольствием и здравоохранение в своем обязательстве по обеспечению отчетности. В 2011 г. она остановилась на комплексе проблем сельского хозяйства, малых фермерских хозяйств, и ГЧП, но не на здравоохранении и локальных аспектах. А в 2012 г. она отметила задачи обеспечения продовольствием в сочетании с бизнесом, однако вне прямой связи со здравоохранением и региональным развитием, в своем обязательстве «учредить “Новый союз по продовольственной безопасности и питанию” для ускорения темпов притока капитала в сельское хозяйство африканских стран», одновременно подтвердив вновь свои финансовые обязательства в соответствии с Аквилской инициативой по продовольственной безопасности 2009 г. (АИПБ) выделить 20 млрд долл. в течение трех лет [G8, 2012].

Для лучшего понимания добавленной стоимости, создаваемой «восьмеркой», Группа по исследованиям «восьмерки» Университета Торонто, занимающаяся анализом ее деятельности, разработала методологию, позволяющую определить степень выполнения отдельных принятых на саммитах обязательств. Доклад об исполнении обязательств с использованием трехбалльной шкалы (от +1 при полном выполнении до –1 при невыполнении, и 0 – в случае незавершенности работы) демонстрирует их выполнение каждым членом. Оценка, присваиваемая каждому члену, определяется в соответствии с конкретными критериями исполнения обязательств. Затем рассчитывается индивидуальный средний показатель выполнения обязательств, который учитывается в общем среднем показателе по отдельным сферам, составляемым на основе нескольких докладов. Данные средние показатели далее преобразуются в процентные величины в соответствии с более привычной шкалой от 0 до 100%. Более детальная информация о методологии отчетности о выполнении обязательств содержится на сайте Информационного центра «восьмерки»<sup>2</sup>.

Уровень исполнения обязательств членами «Группы восьми» девяти обязательств в отношении обеспечения продовольствием, сельского хозяйства и питания с 2000 г. составляет в среднем 75%, а по 24 обязательствам в сфере здравоохранения – 71%. Средний показатель выполнения Канадой обязательств в области обеспечения продовольствием, сельского хозяйства и питания составляет 84%, а США – 73%; в области здравоохранения Канада выполнила обязательства на 94%, СIF – на 86%. Показатели обеих стран превысили принятый средний уровень по G8. Реализация принятых обязательств странами «восьмерки» в отношении обеспечения продовольствием, сельского хозяйства, питания и здравоохранения при их строгом соблюдении дает основания полагать, что эффективные результаты могли бы быть достигнуты при установлении полной зависимости между указанными сферами. В то время как «восьмерка» продемонстрировала эффективность в реализации данных ею обязательств в области обеспечения продовольствием, сельского хозяйства, питания и здравоохранения, она не смогла подтвердить адекватность принимаемых мер или их позитивное влияние. Для определения влияния различных программ на конкретные заинтересованные группы населения следует внимательно изучить тексты заявлений «восьмерки», чтобы установить, насколько удовлетворительны предлагаемые в них решения. Данные по выполне-

<sup>2</sup> G8 Information Centre. Режим доступа: [www.g8.utoronto.ca](http://www.g8.utoronto.ca) (дата обращения: 17.11.2014).

нию обещаний указывают на незначительное расхождение между объемом принятых обязательств и их реальным осуществлением в области обеспечения продовольствием, сельского хозяйства, питания и здравоохранения. Остается без ответа вопрос, являются ли обязательства, принимаемые на саммитах «восьмерки», достаточными и подходящими.

## Управление «Группы двадцати» в сферах продовольствия, сельского хозяйства, питания, здравоохранения и благосостояния

Методология, аналогичная той, которая применялась к исследованию деятельности «восьмерки», использовалась в отношении «двадцатки». На последних саммитах «двадцатки» вопросы обеспечения продовольствием, сельского хозяйства, питания всегда входили в повестку дня и получили максимальное освещение на саммитах в Питтсбурге в сентябре 2009 г. и в Лос-Кабосе в июне 2012 г. Вопросы здравоохранения также постоянно затрагивались, хотя и менее подробно, скорее, более обобщенно, при этом максимальное внимание этим вопросам — приблизительно вдвое меньше, чем к задачам обеспечения продовольствием, сельского хозяйства и питания, — было уделено на саммите в Сеуле в ноябре 2010 г.

Однако связь между задачами обеспечения продовольствием, сельского хозяйства, питания и здравоохранения была установлена лишь дважды. В Питтсбурге была установлена вызванная глобальным экономическим кризисом связь между «глобальным скачком цен на продукты питания» и падением расходов на здравоохранение в странах с низким уровнем доходов [G20, 2009]. Страны — участницы «двадцатки» обещали тем странам, население которых страдало от голода, улучшить доступность продуктов питания. На саммите в Каннах в ноябре 2011 г. было заявлено, что для достаточного, безопасного и полноценного обеспечения продовольствием всего мирового населения необходимо ограничить излишнюю волатильность цен на продукты питания и сельскохозяйственные товары.

В Питтсбурге «Группа двадцати» подчеркнула связь задач в области обеспечения продовольствием, сельского хозяйства и питания с проблемами наиболее слабозащищенных слоев населения, но не с бизнесом. В Каннах, несмотря на отсутствие предлагаемого сотрудничества на местном уровне, лидеры стран поддержали необходимость совместной деятельности с многосторонними организациями и учета интересов производителей, гражданского общества, частного сектора с целью мобилизации возможностей стран «двадцатки» в трех основных областях, направленных на рост производства, создание открытой и прозрачной торговой системы и поиск путей урегулирования волатильности цен на продукты питания и сырьевые товары. «План действий по волатильности цен на продовольствие и сельскому хозяйству» наметил различные способы решения вышеуказанных задач.

На сегодняшний день «двадцаткой» принято 42 конкретных решения или обязательства по решению вопросов обеспечения продовольствием, сельского хозяйства и питания, но ни одного по развитию здравоохранения. Связь между продовольствием, сельским хозяйством, питанием и бизнесом отмечалась в четырех решениях, один раз в июне 2010 г. в Торонто, что привело в 2012 г. к появлению инициативы AgResults и три раза в Каннах, где они упоминались в связи с локальной формой развития бизнеса — мелким фермерством. Три обязательства, принятые на саммите в Каннах, включая относящиеся к частному сектору, были направлены на увеличение объемов сельскохо-

зяйственного производства и укрепление продовольственной безопасности, на ограничение волатильности цен на продукты питания и на инвестиции в сельское хозяйство, в частности, в мелкое фермерство посредством ответственной инвестиционной политики [G20, 2011].

Выполнение членами «двадцатки» своих обязательств по продовольствию, сельскому хозяйству и питанию уверенно растет. В период с 2008 г. по 2012 г. выполнение обязательств по всем четырем областям составило 69%, что ниже среднего показателя по всем приоритетам в целом (70%). Однако в 2011 г. выполнение обязательств по устранению ограничений на экспорт продовольствия составило почти полные 98%. За период с 2013 г. по 16 июня 2014 г. исполнение обязательств по «реализации всех существующих инициатив, включая перечисленные в «Плане действий по волатильности цен на продовольствие и сельскому хозяйству», принятому «двадцаткой» в 2011 г., составило в среднем 83% [G20, 2013].

Участие бизнеса в саммитах «двадцатки» происходит в форме ежегодных саммитов «Деловой двадцатки» (B20), начавшихся в Торонто в 2010 г. Для саммита в Лос-Кабосе B20 подготовила две рекомендации, разработанные Целевой группой по продовольственной безопасности: увеличить частные и государственные инвестиции с целью обеспечить рост объема сельскохозяйственного производства на 50% и увеличить производительность на 20–30%, а также усилить национальные программы по продовольственной безопасности при поддержке ГЧП. Обе эти рекомендации не были в достаточной степени отражены в обязательствах, принятых G20. Среди наиболее близко отражающих рекомендации бизнеса – обязательство по программе Scaling Up Nutrition, по которому уровень исполнения Канадой в течение четырех, а затем и девяти месяцев после проведения саммита в Лос-Кабосе был равен 100%. На втором месте по близости к рекомендациям бизнеса – обязательство по сопряжению сельскохозяйственных технологий с проблематикой регулирования изменения климата. По нему Канада показала уровень исполнения в 50% по итогам четырех месяцев.

## Новый альянс в области продовольственной безопасности и питания «Группы восьми»

Новейшей из многомерных инициатив «восьмерки» является Новый альянс в области продовольственной безопасности и питания, учрежденный в мае 2012 г. Целью данной инициативы является «вывести 50 млн человек из-за черты бедности в ближайшие 10 лет» [G8, 2012]. Данная инициатива расширяет Аквилскую инициативу по продовольственной безопасности 2009 г. (АИПБ), целью которой было распределение 20 млрд долл. в течение трех лет посредством координации планов стран-партнеров, частного сектора и помощи от членов «восьмерки». К саммиту в Лох-Эрне в 2013 г. все страны-члены полностью выполнили свои финансовые обязательства по АИПБ.

В рамках саммита «восьмерки» 2012 г. в Кэмп-Дэвиде на специальное заседание были приглашены четверо уже подтвердивших готовность участвовать африканских лидеров, представители многонациональных компаний и частного сектора Африки. Это был первый случай участия бизнес-лидеров в саммите «восьмерки» для рассмотрения такого конкретного вопроса.

Основное направление Нового альянса – партнерство, реализуемое с помощью механизмов сотрудничества отдельных государств, которое дополнит и конкретизирует Комплексную программу развития сельского хозяйства в Африке (CAADP) для каждой из стран-партнеров конкретными финансовыми обязательствами, конкретными по-

литическими действиями и заявлениями о намерениях со стороны частного сектора. «Группа восьми» преследует цель стимулировать частные инвестиции путем создания условий, необходимых для инвестиций частного капитала на основе национальных приоритетов.

За основу для «Нового альянса» была взята модель Партнерства во имя развития Африки (Grow Africa Partnership) – инициативы Африканского союза от 2003 г., созданной на платформе инициативы «Новое видение сельского хозяйства» Всемирного экономического форума, преследующей цель поощрять инвестиции и трансформационные изменения на основе национальных приоритетов в области сельского хозяйства и поддерживать программу СААДР. Новый альянс способствует инвестициям в частный сектор посредством разработки проектов для инвестиций, партнерств с участием множества акторов и распространением лучших практик от участников рынка на местном и глобальном уровнях.

Альянс поддерживает подготовку и финансирование приемлемых для банков проектов в области сельскохозяйственной инфраструктуры при помощи уже существующих или новых инициатив, в том числе при помощи Ускоренного механизма финансирования сельскохозяйственной инфраструктуры (Fast Track Facility for Agriculture Infrastructure). От частного сектора ожидается выполнение устных и письменных обязательств, официальных заявлений о намерении, денежных и иных материальных обязательств и пожертвований. 45 африканских и многонациональных компаний взяли на себя обязательства инвестировать более 3 млрд долл. в производственно-сбытовые цепи сельскохозяйственного сектора стран – участниц инициативы «Партнерства во имя развития Африки». Еще 60 компаний согласились подписать Декларацию частного сектора об оказании поддержки развитию сельского хозяйства Африки с целью поддержать ответственные за этот сектор ГЧП и сельское хозяйство Африки. В течение нескольких месяцев после саммита в Кэпм-Дэвиде еще 21 частная компания подписала заявления о намерении повысить денежные обязательства еще на 500 млн долл. Первыми тремя странами Партнерства, разрабатывающими рамочные механизмы сотрудничества, стали Гана, Эфиопия и Танзания. О создании таких механизмов Буркина-Фасо, Кот-д'Ивуар и Мозамбик объявили на сессии Генеральной Ассамблеи ООН в сентябре 2012 г.

В дальнейшем Новый альянс обозначил существенные обязательства, цель которых – стимулировать инновационные научные исследования и технологические разработки, оценку рисков и страхование на базе исследовательских платформ, состоящих из африканских и международных исследовательских институтов, выразивших желание участвовать в проектах по внедрению сельскохозяйственных технологий, развитию и распространению биологически укрепленных посевных материалов, а также развитию инструментов управления рисками в условиях Африки. Поставлена цель – определить показатели в области устойчивого повышения урожайности, жизнестойкости культур и влияния на питательные свойства на 10-летний срок для стран-партнеров.

Среди партнеров, поддерживающих программу, Всемирный банк, Африканский банк развития, Всемирная продовольственная программа (ВПП), Международный фонд сельскохозяйственного развития, Продовольственная и сельскохозяйственная организация ООН (ФАО), Африканский союз и Новое партнерство для развития Африки. Эти партнеры оказывают Новому альянсу поддержку в области сбора и обмена информацией. Данная работа выполняется на основе соглашений, заключаемых со странами-партнерами, создавшими у себя необходимые для сотрудничества рамочные механизмы.

С целью отслеживания выполнения задач Новый альянс учредил совет лидеров, подотчетный G8 и Африканскому союзу. Первое заседание совета состоялось в сентябре 2012 г.

Однако с момента этой встречи двое из африканских лидеров – основателей Альянса, Джон Атта Миллс (Гана) и Мелес Зенауи (Эфиопия), ушли из жизни, в то время как готовность их преемников продолжать сотрудничество в рамках союза пока находится под вопросом. Со своей стороны, «Группа восьми» готова продолжить реализацию программы Нового альянса, однако для этого требуется политическая воля стран-партнеров, в то время как их новые лидеры могут расходиться во взглядах по данному вопросу со своими предшественниками. Пока остается неясным, могут ли подходы Нового альянса с его ориентированным на результат планом с четкими задачами и сроками, с многосторонним участием и ответственностью государства за его выполнение, быть распространены на всю Африку и регионы за ее пределами. И несмотря на то, что в общие приоритеты развития стран – участниц «восьмерки» также входят уже существующие инициативы по продовольственной безопасности, они менее ориентированы на частный сектор, чем программа Нового альянса.

## AgResults «Группы двадцати»

Главной инициативой «двадцатки» является программа AgResults, заявленная на саммите в Лос-Кабосе в 2012 г. Она разработана для реализации обязательства, данного «двадцаткой» в Торонто по разработке «инновационных, ориентированных на результат механизмов, таких как предварительные рыночные обязательства с целью привлечения и использования возможностей и ресурсов частного сектора для создания прорывных инноваций в области продовольственной безопасности и развития сельского хозяйства в бедных странах» [G20, 2010]. Далее, в докладе Рабочей группы по развитию на саммите в Каннах в ноябре 2011 г. также упоминались механизмы, способствующие развитию сельского хозяйства, пилотные проекты, ориентированность на результат и предварительные рыночные обязательства.

AgResults стремится целью улучшить благосостояние мелких земледельцев и ситуацию с продовольственной безопасностью для бедных слоев населения за счет создания пулов в сельском хозяйстве. Австралия, Канада, Италия, Великобритания, США, а также Фонд Билла и Мелинды Гейтс приняли на себя обязательство обеспечить финансирование в размере до 100 млн долл. для поощрения успешных инноваций и их реализации, с перспективой создания ежегодных потоков до 15 млрд долл. для наиболее нуждающихся сторон [World Bank, 2012a; Gillard, 2012]. Финансирование будет предоставляться тем партнерам, которые смогут продемонстрировать наличие измеримых результатов.

До запуска были определены четыре тематические области и три первоначальных пилотных проекта: вложения/увеличение урожайности, результаты/управление урожаем, животноводство и питание. Первоначальные проекты были разработаны для производства маиса в странах Африки к югу от Сахары, с целью расширения внедрения новых технологий хранения сельхозпродукции малыми земледельцами, для распространения технологии, способствующей снижению заражения афлатоксином и для создания новых рынков для сортов маиса, обогащенных витамином А [World Bank, 2012b].

Всемирный банк управляет финансовыми потоками на принципе доверительно-го управления. Контроль за реализацией будет вести секретариат, подотчетный управ-

ляющему комитету из представителей доноров. Успешность проектов будет проверена независимыми экспертами [World Bank, 2012a].

Среди остающихся проблем – новый уровень затрат на производство урожая для мелких земледельцев, влияние программы AgResults на их автономность, а также вопрос соответствия выбранных тем нуждам земледельцев.

## Операционализация обязательств многосторонних групп: усиление влияния, легитимности и подотчетности

С целью операционализировать обязательства лидеры запрашивают проведение рабочих встреч по итогам, сбор данных и составление экспертных докладов соответствующими международными организациями для дальнейшего анализа и включения в повестку последующих саммитов. Отдельные страны выполняют обязательства, интегрируя их на национальном уровне в повестку внутренней политики и в приоритеты, стратегические задачи, учитывают при распределении бюджета, в новых программах, организационных подразделениях и процедурах, а также в штатных назначениях.

Выполнение обязательств по продовольствию, сельскому хозяйству и питанию зачастую требует мобилизации значительных дополнительных средств. В 2009 г. «восьмерка» объявила, что ее инициатива АИПБ обеспечит 20 млрд долл. в трехлетний период на цели развития устойчивого сельского хозяйства и экстренной продовольственной помощи. На саммите в Мускоке в 2010 г. лидеры сделали заявление: «на 30 апреля 2010 г. нами было выделено/распределено 6,5 млрд долл., и мы подтверждаем за собой обязательство выделить/распределить оставшуюся часть наших индивидуальных обязательств к 2012 г.» [G8, 2010]. На саммите 2011 г. в Довиле лидеры оценили проделанную работу и заявили, что «со времени саммита в Аквиле, 22% обязательств по АИПБ было выполнено, и еще 26% находится формально в процессе распределения на конкретные цели. Мы выделим или распределим средства в полном объеме наших обязательств к концу соответствующих периодов исполнения, которые мы для себя приняли» [G8, 2011]. На саммите в Кэмп-Дэвиде в 2012 г. лидеры вновь подтвердили свои обязательства выделить оставшиеся средства.

При реализации АИПБ приоритетным было направление экстренной продовольственной помощи. Все страны – члены «восьмерки» на постоянной основе поддерживали Всемирную продовольственную программу, делая акцент на нуждах населения засушливых районов Африки. Продовольственная помощь также была направлена в другие районы, где производство продовольствия было ограничено по климатическим причинам. Помощь поставлялась в виде основных продуктов питания, денежной помощи, программ питания для образовательных учреждений и разработки систем раннего оповещения. Часть средств была выделена на поддержку перехода с режима получения экстренной помощи в режим устойчивого ведения сельского хозяйства [G8 Research Group, 2012].

Второй мандат АИПБ был в области развития устойчивого сельского хозяйства. В реализации действий в этой области могут быть выделены такие направления, как научно-исследовательские разработки, инициативы частного сектора и поддержка национальных приоритетов.

Реализация инициативы в области научно-исследовательских разработок включала финансирование проектов по биологическому укреплению и генной инженерии посевного материала. В рамках проекта по созданию устойчивой к ржавчине пшеницы (Durable Rust Resistance in Wheat), целью которого является создание устойчивой к вли-

янию климата культуры, страны-участницы поощряли инвестиции частного сектора в сельскохозяйственные производственно-сбытовые цепочки. Канада и США напрямую поддерживали частный сектор в действиях по усилению продовольственной безопасности посредством инициатив по обеспечению доступа к рынкам, усилению производительности и улучшению инфраструктуры для выращивания основных культур, а также по использованию финансовых механизмов с целью увеличения производительности малого и среднего бизнеса в сельскохозяйственном секторе. Недавно учрежденный Фонд сельскохозяйственного капитала Африки (ААСФ) привлекает партнеров из частного сектора к финансированию малого и среднего бизнеса. Члены «восьмерки» также поддерживают национальные приоритеты и сельскохозяйственные планы развивающихся стран. Реализуемые действия зачастую выполняются в поддержку развития основной культуры на экспорт или для потребления собственным населением страны посредством строительства устойчивой оросительной инфраструктуры, улучшения систем санитарного контроля, распределения сельскохозяйственного оборудования среди земледельцев и оказания технической помощи в приоритетных для национального развития областях.

Заявления о реализации различаются по объему и конкретной специфике целевого бенефициара. В качестве эффекта инициативы частного сектора может планироваться изменение общей производительности в стране или же указано конкретное число хозяйств или отдельных земледельцев, которые будут охвачены инициативой. Многие инициативы, ставящие целью поддержку национальных стратегий, научно-исследовательских разработок и передачу технологий, в качестве цели указывают переход от потребления продовольственной помощи к более устойчивому производству продовольствия.

Члены «двадцатки» совместно разработали ряд инициатив, рабочих групп и отчетов для поддержки развития устойчивого сельского хозяйства. Наиболее исчерпывающим документом, составленным в рамках «двадцатки», стал Сеульский многолетний план действий, его девять основных направлений включают и продовольственную безопасность. С целью реализации принятых обязательств в сфере развития по итогам саммита в Сеуле в 2011 г. страны «Группы двадцати», не являющиеся членами «Группы восьми», в отличие от стран «восьмерки», обычно участвуют в существующих инициативах по обмену знаниями и технологиями в своих наиболее сильных областях [Kirton et al., 2012; Alagh et al., 2012; Studer, Contreras, 2012].

## Заключение

В то время как внутренний и внешний независимый контроль реализации обязательств «восьмерки» и «двадцатки», включая такие инициативы, как АИПБ, Новый альянс и программу AgResults, является ключом к пониманию объема влияния принимаемых саммитами решений, «восьмерка» и «двадцатка» могли бы тщательнее готовить отчеты о проделанной и выполняемой работе, а также следить за тем, чтобы принимаемые ими обязательства были адекватными и по конкретному наполнению, и по объему. Для того чтобы обязательства были адекватными и полномасштабными, «восьмерке» и «двадцатке» необходимо увеличить охват и прозрачность отчетности своих программ. В рамках G20 бизнес-сообщество и гражданское общество вовлечены при помощи механизмов аутрич: «Деловой двадцатки» (B20) и «Гражданской двадцатки» (C20). Однако они включают лишь организации из стран «двадцатки» и оставляют неохваченными перспективы и потенциальный вклад граждан и бизнес-игроков стран, не являющихся

ее членами, однако испытывающих на себе ее влияние. Взаимодействие «восьмерки» с более широкими кругами является менее формальным и зачастую осуществляется посредством приглашений на конкретные мероприятия лидерам стран, не являющихся ее участницами.

В области продовольствия, сельского хозяйства, питания и здравоохранения данные об исполнении обязательств показывают некоторое расхождение между обещаниями G8 и G20 и их выполнением. Но это расхождение заключается в отсутствии детальных данных и определения терминов, а также в отсутствии прозрачности в отношении того, какие именно обязательства учтены, а какие исключены. Для того чтобы «восьмерка» и «двадцатка» могли эффективно управлять сельским хозяйством, продовольствием, питанием и здравоохранением, им требуется провести оценку с целью определить силу и степень адекватности данных обязательств для устранения коренных причин.

## Литература

Alagh Y.K., Nathan D., Sharma A.N., Rustagi P., Shrotria S. (2012) The G20, the Seoul Development Consensus and India: a report. Paper produced with the financial support of the International Labour Office through the ILO – Korea Partnership Program. Режим доступа: [http://www.g20.utoronto.ca/biblio/SDC\\_India.pdf](http://www.g20.utoronto.ca/biblio/SDC_India.pdf) (дата обращения: 17.11.2014).

Callaghan M. et al. (2014) G20 outreach and non-G20 member views on the G20, G20 Monitor. Lowy Institute for International Policy. January. No. 7. Режим доступа: [http://www.lowyinstitute.org/files/g20\\_monitor\\_no7\\_january\\_2014\\_rev\\_web.pdf](http://www.lowyinstitute.org/files/g20_monitor_no7_january_2014_rev_web.pdf) (дата обращения: 17.11.2014).

Clapp J., Murphy S. (2013) The G20 and Food Security a Mismatch in Global Governance. Режим доступа: <http://onlinelibrary.wiley.com/store/10.1111/1758-5899.12039/asset/gpol12039.pdf?v=1&t=i0ppjo7i&s=dc9fd28e0a0b90d6acf3012b78b5f042e6db9e11> (дата обращения: 17.11.2014).

G20 (2009) G20 leaders statement: the Pittsburgh Summit. Pittsburgh. 25 September. Режим доступа: <http://www.g20.utoronto.ca/2009/2009communique0925.html> (дата обращения: 17.11.2014).

G20 (2010) The G20 Toronto Summit declaration. Toronto. 27 June. Режим доступа: <http://www.g20.utoronto.ca/2010/to-communique.html> (дата обращения: 17.11.2014).

G20 (2011) Cannes Summit final declaration – building our common future: renewed collective action for the benefit of all. 4 November. Режим доступа: <http://www.g20.utoronto.ca/2011/2011-cannes-declaration-111104-en.html> (дата обращения: 17.11.2014).

G20 (2013) G20 leaders' declaration. St. Petersburg. 6 September. Режим доступа: <http://www.g20.utoronto.ca/2013/2013-0906-declaration.html> (дата обращения: 17.11.2014).

G8 (2010) G8 Muskoka Declaration: recovery and new beginnings. Muskoka, Canada. 26 June. Режим доступа: <http://www.g8.utoronto.ca/summit/2010muskoka/communique.html> (дата обращения: 17.11.2014).

G8 (2011) G8 Declaration: renewed commitment for freedom and democracy. Deauville, France. 27 May. Режим доступа: <http://www.g8.utoronto.ca/summit/2011deauville/2011-declaration-en.html> (дата обращения: 17.11.2014).

G8 (2012) Camp David declaration. Camp David, United States. 19 May. Режим доступа: <http://www.g8.utoronto.ca/summit/2012campdavid/g8-declaration.html> (дата обращения: 17.11.2014).

G8 Research Group (2012) 2011 Deauville G8 Summit final compliance report. 18 May. Режим доступа: <http://www.g8.utoronto.ca/evaluations/2011compliance-final/2011g8finalcompliance.pdf> (дата обращения: 17.11.2014).

Gillard J. (2012) A relentless focus on global economic and financial prosperity // G20 Mexico Summit 2012: the quest for growth and stability / J. Kirton, M. Koch (eds.). L.: Newsdesk. P. 22–23. Режим доступа: <http://www.g8.utoronto.ca/newsdesk/loscabos/gillard.html> (дата обращения: 17.11.2014).



Hajnal P. (2007) *The G8 system and the G20: evolution, role and documentation*. Farnham: Ashgate.

Harris-Rimmer S. (2014) *The G20 and its outreach: new measures of accountability, legitimacy and success // G20 Outreach and Non-member. Views of the G20. G20 Monitor. No. 7. January*. Режим доступа: [http://www.lowyinstitute.org/files/g20\\_monitor\\_no7\\_january\\_2014\\_rev\\_web.pdf](http://www.lowyinstitute.org/files/g20_monitor_no7_january_2014_rev_web.pdf) (дата обращения: 17.11.2014).

Kirton J., Bracht C., Rasmussen L. (2012) *Implementing the G20 Seoul development and employment commitments: an assessment*. Paper produced with the financial support of the International Labour Office through the ILO – Korea Partnership Program. Режим доступа: [http://www.g20.utoronto.ca/biblio/SDC\\_Assessment.pdf](http://www.g20.utoronto.ca/biblio/SDC_Assessment.pdf) (дата обращения: 17.11.2014).

Schneckener U. (2009) *The Opportunities and Limits of Global Governance Clubs // SWP Comments. Stiftung Wissenschaft und Politik, German Institute for International and Security Affairs*. Режим доступа: [http://www.swp-berlin.org/fileadmin/contents/products/comments/2009C22\\_skr\\_ks.pdf](http://www.swp-berlin.org/fileadmin/contents/products/comments/2009C22_skr_ks.pdf) (дата обращения: 17.11.2014).

Sidiropoulos E. (2011) *Legitimacy and credibility: challenges of broadening the G20 Agenda*. South African Institute of International Affairs. P. 129–134. Режим доступа: [http://www.kas.de/upload/dokumente/2011/10/G20\\_E-Book/chapter\\_13.pdf](http://www.kas.de/upload/dokumente/2011/10/G20_E-Book/chapter_13.pdf) (дата обращения: 17.11.2014).

Studer I., Contreras T. (2012) *Assessing the impact of the Seoul Summit Development commitments: case study Mexico*. Paper produced with the financial support of the International Labour Office through the ILO – Korea Partnership Program. Режим доступа: [http://www.g20.utoronto.ca/biblio/SDC\\_Mexico.pdf](http://www.g20.utoronto.ca/biblio/SDC_Mexico.pdf) (дата обращения: 17.11.2014).

Vestergaard J., Wade R. (2011) *The G20 has Served its Purpose and Should be Replaced // The Journal of Globalization and Development. Vol. 2. Issue 2. Article 10*. Режим доступа: [http://economia.uniandes.edu.co/content/download/44166/378415/file/Vestergaard\\_Jakob\\_y\\_Wade\\_Robert\\_H\\_2011\\_The\\_G20\\_has\\_Served\\_its\\_Purpose\\_and\\_Should\\_be\\_Replaced\\_En\\_Journal\\_of\\_Globalization\\_and\\_Development2.pdf](http://economia.uniandes.edu.co/content/download/44166/378415/file/Vestergaard_Jakob_y_Wade_Robert_H_2011_The_G20_has_Served_its_Purpose_and_Should_be_Replaced_En_Journal_of_Globalization_and_Development2.pdf) (дата обращения: 17.11.2014).

World Bank (2012a) *AgResults: innovation in research and delivery. Draft concept note, June 18*. Режим доступа: [http://siteresources.worldbank.org/CFPEXT/Resources/AgResults\\_concept\\_note.pdf](http://siteresources.worldbank.org/CFPEXT/Resources/AgResults_concept_note.pdf) (дата обращения: 17.11.2014).

World Bank (2012b) *Innovative fund to boost food security and farmer livelihoods is launched. Press Release No. 2012/516/SDN. 18 June*. Режим доступа: <http://go.worldbank.org/8XZD3IX8Y0> (дата обращения: 17.11.2014).

# Recent G8, G20 Inclusive Multilevel Food Governance

J. Kirton, J. Kulik, C. Bracht

---

**John James Kirton** – Professor, Director of G8 Research Group, University of Toronto; M5S 1A1, 100 St. George, Toronto, Ontario, Canada; E-mail: john.kirton@utoronto.ca

**Julia Francis Kulik** – Senior Researcher of G8 Research Group, University of Toronto; M5S 1A1, 100 St. George, Toronto, Ontario, Canada; E-mail: julia.kulik@utoronto.ca

**Caroline Bracht** – Senior Researcher of G8 Research Group, G20 Research Group, University of Toronto; M5S 3K7, 1 Devonshire Place, Toronto, Ontario, Canada; E-mail: julia.kulik@utoronto.ca

## Abstract

*Innovative, integrative, local, and business-inclusive governance for food, agriculture, nutrition, health and wealth can be strengthened through informal global institutions led by the Group of Eight (G8) and the Group of Twenty (G20). Their regular summits include the most important countries' leaders and have a comprehensive, synergistic agenda, and impulse, as well as the flexibility and authority to link issues, factors, and actors in new ways. The G8 has increasingly addressed food, agriculture, nutrition, health, and the link among them, involved business, civil society, and low-income countries, and made decisions intended to affect the lives of the poor in many locales. The G20 has contributed to some degree in such ways too. Of particular promise is the G8's New Alliance on Food Security and Nutrition, launched in May 2012, and the G20's AgResults program built on commitments made in June 2010. Yet there remains much that both institutions can and should do to meet the combined, complex, food-health-wealth challenge now confronting the global community, before the next food crisis comes.*

**Key words:** governance; G8; G20; summits; food; agriculture; nutrition; business; local

## References

Alagh Y.K., Nathan D., Sharma A.N., Rustagi P., Shrotria S. (2012) *The G20, the Seoul Development Consensus and India: a report*. Paper produced with the financial support of the International Labour Office through the ILO – Korea Partnership Program. Available at: [http://www.g20.utoronto.ca/biblio/SDC\\_India.pdf](http://www.g20.utoronto.ca/biblio/SDC_India.pdf) (accessed 17 November 2014).

Callaghan M. et al. (2014) *G20 outreach and non-G20 member views on the G20, G20 Monitor*, no 7. January. Lowy Institute for International Policy. Available at: [http://www.lowyinstitute.org/files/g20\\_monitor\\_no7\\_january\\_2014\\_rev\\_web.pdf](http://www.lowyinstitute.org/files/g20_monitor_no7_january_2014_rev_web.pdf) (accessed 17 November 2014).

Clapp J., Murphy S. (2013) *The G20 and Food Security a Mismatch in Global Governance*. Available at: <http://onlinelibrary.wiley.com/store/10.1111/1758-5899.12039/asset/gpol12039.pdf?v=1&t=i0ppjo7i&s=dc9fd28e0a0b90d6acf3012b78b5f042e6db9e11> (accessed 17 November 2014).

G20 (2009) *G20 leaders statement: the Pittsburgh Summit*. Pittsburgh. 25 September. Available at: <http://www.g20.utoronto.ca/2009/2009communique0925.html> (accessed 17 November 2014).

G20 (2010) *The G20 Toronto Summit declaration*. Toronto. 27 June. Available at: <http://www.g20.utoronto.ca/2010/to-communicue.html> (accessed 17 November 2014).

G20 (2011) *Cannes Summit final declaration – building our common future: renewed collective action for the benefit of all*. 4 November. Available at: <http://www.g20.utoronto.ca/2011/2011-cannes-declaration-111104-en.html> (accessed 17 November 2014).

G20 (2013) *G20 leaders' declaration*. St. Petersburg. 6 September. Available at: <http://www.g20.utoronto.ca/2013/2013-0906-declaration.html> (accessed 17 November 2014).

- G8 (2010) *G8 Muskoka Declaration: recovery and new beginnings*. Muskoka, Canada. 26 June. Available at: <http://www.g8.utoronto.ca/summit/2010muskoka/communique.html> (accessed 17 November 2014).
- G8 (2011) *G8 Declaration: renewed commitment for freedom and democracy*. Deauville, France. 27 May. Available at: <http://www.g8.utoronto.ca/summit/2011deauville/2011-declaration-en.html> (accessed 17 November 2014).
- G8 (2012) *Camp David declaration*. Camp David, United States. 19 May. Available at: <http://www.g8.utoronto.ca/summit/2012campdavid/g8-declaration.html> (accessed 17 November 2014).
- G8 Research Group (2012) *2011 Deauville G8 Summit final compliance report*. 18 May. Available at: <http://www.g8.utoronto.ca/evaluations/2011compliance-final/2011g8finalcompliance.pdf> (accessed 17 November 2014).
- Gillard J. (2012) A relentless focus on global economic and financial prosperity. *G20 Mexico Summit 2012: the quest for growth and stability* (eds. J. Kirton and M. Koch). London: Newsdesk, pp. 22–23. Available at: <http://www.g8.utoronto.ca/newsdesk/loscabos/gillard.html> (accessed 17 November 2014).
- Hajnal P. (2007) *The G8 system and the G20: evolution, role and documentation*. Farnham: Ashgate.
- Harris-Rimmer S. (2014) The G20 and its outreach: new measures of accountability, legitimacy and success. *G20 Outreach and Non-member. Views of the G20. G20 Monitor*, no 7. January. Available at: [http://www.lowyinstitute.org/files/g20\\_monitor\\_no7\\_january\\_2014\\_rev\\_web.pdf](http://www.lowyinstitute.org/files/g20_monitor_no7_january_2014_rev_web.pdf) (accessed 17 November 2014).
- Kirton J., Bracht C., Rasmussen L. (2012) *Implementing the G20 Seoul development and employment commitments: an assessment*. Paper produced with the financial support of the International Labour Office through the ILO–Korea Partnership Program. Available at: [http://www.g20.utoronto.ca/biblio/SDC\\_Assessment.pdf](http://www.g20.utoronto.ca/biblio/SDC_Assessment.pdf) (accessed 17 November 2014).
- Schneckenner U. (2009) The Opportunities and Limits of Global Governance Clubs. *SWP Comments*. Stiftung Wissenschaft und Politik, German Institute for International and Security Affairs. Available at: [http://www.swp-berlin.org/fileadmin/contents/products/comments/2009C22\\_skr\\_ks.pdf](http://www.swp-berlin.org/fileadmin/contents/products/comments/2009C22_skr_ks.pdf) (accessed 17 November 2014).
- Sidiropoulos E. (2011) *Legitimacy and credibility: challenges of broadening the G20 Agenda*, pp. 129–134. South African Institute of International Affairs. Available at: [http://www.kas.de/upload/dokumente/2011/10/G20\\_E-Book/chapter\\_13.pdf](http://www.kas.de/upload/dokumente/2011/10/G20_E-Book/chapter_13.pdf) (accessed 17 November 2014).
- Studer I., Contreras T. (2012) *Assessing the impact of the Seoul Summit Development commitments: case study Mexico*. Paper produced with the financial support of the International Labour Office through the ILO–Korea Partnership Program. Available at: [http://www.g20.utoronto.ca/biblio/SDC\\_Mexico.pdf](http://www.g20.utoronto.ca/biblio/SDC_Mexico.pdf) (accessed 17 November 2014).
- Vestergaard J., Wade R. (2011) The G20 has Served its Purpose and Should be Replaced. *The Journal of Globalization and Development*, vol. 2. Issue 2. Article. 10. Available at: [http://economia.uniandes.edu.co/content/download/44166/378415/file/Vestergaard\\_Jakob\\_y\\_Wade\\_Robert\\_H\\_2011\\_The\\_G20\\_has\\_Served\\_its\\_Purpose\\_and\\_Should\\_be\\_Replaced\\_En\\_Journal\\_of\\_Globalization\\_and\\_Development2.pdf](http://economia.uniandes.edu.co/content/download/44166/378415/file/Vestergaard_Jakob_y_Wade_Robert_H_2011_The_G20_has_Served_its_Purpose_and_Should_be_Replaced_En_Journal_of_Globalization_and_Development2.pdf) (accessed 17 November 2014).
- World Bank (2012a) *AgResults: innovation in research and delivery. Draft concept note*. June 18. Available at: [http://siteresources.worldbank.org/CFPEXT/Resources/AgResults\\_concept\\_note.pdf](http://siteresources.worldbank.org/CFPEXT/Resources/AgResults_concept_note.pdf) (accessed 17 November 2014).
- World Bank (2012b) *Innovative fund to boost food security and farmer livelihoods is launched*. Press Release No. 2012/516/SDN. 18 June. Available at: <http://go.worldbank.org/8XZD3IX8Y0> (accessed 17 November 2014).

# Формирование повестки дня БРИКС в сфере здравоохранения<sup>1</sup>

М.В. Ларионова, М.Р. Рахмангулов, А.В. Шелепов, А.Г. Сахаров

---

**Ларионова Марина Владимировна** – д.полит.н., директор Института международных организаций и международного сотрудничества (ИМОМС) НИУ ВШЭ; 101000, Российская Федерация, Москва, ул. Мясницкая, 20; E-mail: mlarionova@hse.ru

**Рахмангулов Марк Ринадович** – заместитель директора Центра исследований глобального управления ИМОМС НИУ ВШЭ; Российская Федерация, 101000, Москва, ул. Мясницкая, 20; E-mail: mrakhmangulov@hse.ru

**Шелепов Андрей Владимирович** – м.н.с. Центра исследований глобального управления Института международных организаций и международного сотрудничества НИУ ВШЭ; Российская Федерация, 101000, Москва, ул. Мясницкая, 20; E-mail: ashelepov@hse.ru

**Сахаров Андрей Геннадиевич** – м.н.с. Центра исследований глобального управления ИМОМС НИУ ВШЭ, аспирант кафедры мировой политики НИУ ВШЭ; Российская Федерация, 101000, Москва, ул. Мясницкая, 20; E-mail: agsakharov@hse.ru

*Здравоохранение является незаменимым общественным благом. На национальном уровне признание ценности здоровья как общественного блага выражается в приверженности правительств стран БРИКС и других государств целям повышения объемов финансирования здравоохранения. На глобальном уровне об этом свидетельствует работа международного сообщества, направленная на достижение трех Целей развития тысячелетия в сфере здравоохранения, все более усложняющаяся глобальная архитектура здравоохранения и поступательный рост расходов на охрану здоровья, наблюдавшийся в предшествующие кризису годы. Однако, несмотря на успехи в борьбе с инфекционными заболеваниями, детской и материнской смертностью, сохраняются существующие риски, отмечается появление новых вызовов в результате финансового кризиса 2008 г., низких темпов экономического роста и увеличивающегося неравенства.*

*Страны БРИКС сталкиваются с этими вызовами и уже начали взаимодействие с целью их преодоления. Повестка дня форума находится в стадии становления. Представляется важным, чтобы в процессе формирования повестки дня форума, наряду с учетом вышеизложенных проблем, была обеспечена приверженность стран принципам устойчивости принимаемых решений и сотрудничества с другими акторами для реализации эффективной модели глобального управления в сфере здравоохранения.*

*В статье представлены результаты анализа потенциала БРИКС по развитию глобального управления в сфере здравоохранения, рассматривается сотрудничество между странами БРИКС (институционализация, дискурс, взаимодействие с другими международными институтами). Представлен сравнительный анализ сотрудничества в сфере здравоохранения с другими областями взаимодействия стран – членом БРИКС. Затем авторы дают краткий обзор национальных систем здравоохранения стран БРИКС, а также стоящих перед ними вызовов и задач. В заключении делается вывод о том, что поскольку страны БРИКС сталкиваются с общими рисками на национальном и глобальном уровне, формируемая повестка дня в области здравоохранения должна стать ответом на запрос как собственных систем здравоохранения, так и вызовов глобального управления в данной сфере.*

Ключевые слова: БРИКС, глобальное управление в сфере здравоохранения, функции глобального управления, обязательства, институционализация, официальная помощь развитию, Всемирная организация здравоохранения

---

<sup>1</sup> Исследование выполнено при финансовой поддержке РГНФ в рамках проекта «Разработка модели обеспечения баланса внешних условий и национальных приоритетов государства, председателствующего в «Группе восьми», «Группе двадцати» и БРИКС, при формировании программы председательства на основе модели «спрос-предложение»» № 12-03-00563.

## Введение

Здравоохранение является незаменимым общественным благом. На национальном уровне признание ценности здоровья как общественного блага выражается в приверженности правительств стран БРИКС и других государств целям повышения объемов финансирования здравоохранения. На глобальном уровне об этом свидетельствует работа международного сообщества, направленная на достижение трех Целей развития тысячелетия в сфере здравоохранения, все более усложняющаяся глобальная архитектура здравоохранения и поступательный рост расходов на охрану здоровья, наблюдавшийся в предшествующие кризису годы. Однако, несмотря на успехи в борьбе с инфекционными заболеваниями, детской и материнской смертностью, отмечается как сохранение существующих рисков, так и появление новых вызовов в результате финансового кризиса 2008 г., низких темпов экономического роста и увеличивающегося неравенства. Риск возникновения пандемии вызван растущей взаимосвязанностью в мировой экономике, активизацией миграционных потоков и появлением устойчивых к антибиотикам бактерий [World Economic Forum, 2014, p. 12, 22, 26, 31–32]. Угроза неинфекционных заболеваний усугубляется демографическими проблемами, нездоровым образом жизни людей, а также неспособностью многих государств обеспечить функционирование устойчивых всеобщих систем здравоохранения [World Economic Forum, 2011, p. 9–11]. «На сегодняшний день перемены в мире спровоцировали появление пяти принципиальных вызовов для акторов системы здравоохранения: трудности создания устойчивой системы социального обеспечения; влияние бедности на здоровье человека (а также на состояние систем здравоохранения. — *Прим. авт.*); растущий дисбаланс между структурой «глобальной системы здравоохранения» и ее первоочередными приоритетами; изменения в системе продовольственного снабжения; а также изменение климата» [Garret, 2013, p. 2].

Со времени своего возникновения в 2008 г. БРИКС постепенно превратилась в актора глобального управления, что не удивительно, принимая во внимание растущий вес объединения в мировой экономике и его роль как двигателя экономического роста в мире. Однако растущая важность БРИКС в системе глобального управления основывается не только на темпах экономического роста входящих в него государств. Развитие сотрудничества между этими странами в значительной степени способствует повышению влияния БРИКС в мире. С 2008 г. члены БРИКС расширяли и углубляли координацию своей политики в различных сферах, форматах и на разных уровнях.

В целях изучения возможностей БРИКС внести вклад в развитие глобального управления в сфере здравоохранения, было прослежено сотрудничество между странами БРИКС (институционализация, дискурс, взаимодействие с другими международными институтами), в особенности в сфере здравоохранения; осуществлен сравнительный анализ сотрудничества в сфере здравоохранения с другими областями взаимодействия стран — членов БРИКС. Анализ национальных систем здравоохранения стран БРИКС позволил выявить стоящие перед ними вызовы и задачи. Поскольку страны БРИКС сталкиваются с общими вызовами на национальном и глобальном уровне, формируемая повестка дня в области здравоохранения должна стать ответом на запрос как собственных систем здравоохранения, так и вызовов глобального управления в данной сфере. Таким образом, форум сможет внести вклад в развитие как собственных систем здравоохранения стран — членов, так и системы глобального управления в данной сфере. При этом страны БРИКС должны оставаться приверженными принципам устойчи-

вого развития и привлечения широкого круга акторов к участию в процессе развития глобального управления в области здравоохранения.

## Методология

В работе применяются методы количественного и качественного анализа всех документов БРИКС, начиная с момента создания института в 2008 г. База данных насчитывает 37 документов, принятых на саммитах лидеров и министерских встречах. (Всего с 2008 г. состоялось 10 саммитов, 43 министерские встречи и 27 встреч в других форматах). Эти данные были использованы для проведения исследования по нескольким параметрам. Во-первых, в целях выявления динамики в процессе институционализации был проведен сравнительный анализ данных по количеству встреч в различных форматах и принятых на них документов по постоянно расширяющейся повестке дня БРИКС.

Во-вторых, для осуществления сравнительного анализа относительной важности и динамики приоритетов повестки дня был проведен контент-анализ документов БРИКС по 11 расширенным приоритетным пунктам повестки. В рамках проведенного анализа текст был поделен на смысловые отрезки, относящиеся к одному из 11 приоритетов (или без категории). Были получены абсолютные данные по количеству символов, посвященных тому или иному приоритету в текстах документов БРИКС, и выражены в процентном отношении к общему количеству знаков во всех документах. Сравнительная оценка основывалась на относительных данных о доле отдельного приоритета в дискурсе.

В-третьих, в целях оценки возможностей БРИКС по осуществлению глобального управления в исследовании было проанализировано исполнение БРИКС функций глобального управления: обсуждение, определение направления действий, принятие коллективных решений, исполнение решений, развитие глобального управления. При этом обсуждение понимается как дискуссии между странами-членами, отраженные в официальных документах. Определение направления действий рассматривается как коллективное подтверждение приверженности общим принципам, нормам или уставным нормам. Принятие решений определяется как убедительное и четко выраженное коллективное обязательство с должным уровнем точности, обязательности и делегирования. Исполнение решений понимается как отраженное в документе утверждение об исполнении коллективного решения, принятого ранее. Развитие глобального управления рассматривается как возможности БРИКС по использованию других международных институтов и созданию новых механизмов глобального управления.

В рамках контент-анализа смысловой отрезок текста может быть отнесен лишь к одной из вышеозначенных функций глобального управления. Абсолютные данные о числе символов по каждой функции в текстах документов БРИКС были переведены в процентное отношение к общему числу символов во всех документах. Сравнительная оценка была основана на относительных данных о доле отдельной функции в общем дискурсе или дискурсе конкретного председательства.

Данные о доле функции развития глобального управления в общем дискурсе подкреплены такими индикаторами взаимодействия БРИКС с международными институтами, как число упоминаний и поручений, данных многосторонним институтам в документах БРИКС, а также число институтов, созданных БРИКС.

Функция внутреннего политического управления, как правило, понимается как увеличение престижа или общественной поддержки в результате упоминания успешных действий отдельного государства в коллективных документах. В рамках данной

работы принимается во внимание другой аспект данной функции. Действия БРИКС, отвечающие долгосрочным интересам отдельного государства, могут иметь благоприятные социально-экономические последствия и, таким образом, рассматриваются как реализующие функцию внутреннего политического управления.

## Институционализация БРИКС и развитие диалога в сфере здравоохранения

После первой встречи лидеров БРИКС на полях саммита «Группы восьми» на о. Хоккайдо, в ходе которой главы государств договорились о дальнейшей координации по наиболее насущным экономическим проблемам, включая взаимодействие в финансовой сфере и продовольственной безопасности, динамика сотрудничества в поисках общих или скоординированных ответов на новые проблемы неизменно росла. Постоянными стали встречи министров финансов и глав центральных банков стран БРИК. На первой встрече 7 ноября 2008 г. в Сан-Паулу, состоявшейся в преддверии встречи министров финансов и управляющих центральными банками «Группы двадцати», участники обсудили возможные сценарии развития финансового кризиса, ответные меры экономической политики стран БРИК, обязались предпринимать необходимые шаги по сокращению влияния кризиса на экономическую деятельность с целью сохранения средне- и долгосрочных темпов роста. В 2009 г. состоялись две встречи министров финансов для координации позиций на последующих встречах «двадцатки». В Хоршеме (Великобритания) министры финансов призвали к изучению возможностей изменений в международной валютной системе, в том числе роли резервных валют, а также реформе системы международных финансовых институтов. На встрече в Лондоне министры финансов и главы центральных банков сформулировали цель перераспределения 7% квот в МВФ и 6% в группе Всемирного банка для обеспечения более справедливого распределения голосов развитых и развивающихся стран. Практика встреч для координации позиций в «двадцатке» и других финансовых институтах закрепились, министры финансов встречаются как отдельно, так и «на полях» весенних и ежегодных встреч МВФ и Всемирного банка. К настоящему времени состоялось 14 встреч, было принято пять документов. Наряду со сложившимся еще до 2008 г. форматом взаимодействия на уровне министров и заместителей министров иностранных дел, встречи министров финансов стали важнейшей составляющей координации по финансово-экономической повестке дня и подготовки саммитов глав государств БРИКС.

В области сельского хозяйства и продовольственной безопасности направления действий, сформулированные лидерами на первом саммите в совместном заявлении по глобальной продовольственной безопасности, нашли развитие в Московской декларации министров сельского хозяйства. Несмотря на то, что состоялось только три встречи министров сельского хозяйства, в рамках сотрудничества по этому направлению заложены элементы подотчетности, создана рабочая группа, согласованы рабочие процедуры ее деятельности, принято решение о создании стратегического альянса для исследований и технологического сотрудничества в области сельского хозяйства, принят план действий на 2012–2016 гг.

Начало сотрудничеству между министерствами, ответственными за развитие торговли, было положено в 2011 г. С тех пор состоялось пять встреч. В Женевской декларации, принятой в декабре 2011 г., сформулировано важное институциональное решение о создании контактной группы, на которую возложены задачи по формированию институциональной основы и конкретных мер для расширения экономического со-

трудничества как между странами БРИКС, так и между БРИКС и развивающимися странами. Был разработан и в настоящее время обсуждается проект стратегии экономического сотрудничества БРИКС.

Здравоохранение не являлось элементом повестки дня БРИКС до 2011 г. Потенциал БРИКС в деле модернизации национальных систем здравоохранения и развития глобального управления в данной сфере был впервые отмечен в период китайского председательства. В декларации, принятой 14 апреля 2011 г. по итогам саммита в Санье, лидеры БРИКС приняли обязательство «усилить диалог и сотрудничество в сферах... общественного здравоохранения, включая борьбу с ВИЧ/СПИДом» [BRICS Leaders, 2011]. В рамках Плана действий, принятого в тот же день, лидеры договорились развивать международное сотрудничество по ряду направлений, включая актуальные вопросы мирового здравоохранения, а также провести первую встречу министров здравоохранения в Китае в 2011 г. [Ibid.]. К саммиту в Форталезе состоялись три отдельные встречи министров здравоохранения, а также три встречи на полях 65-й сессии Всемирной ассамблеи здравоохранения в Женеве. На каждой из встреч было принято коммюнике.

На первой встрече 11 июля 2011 г. министры здравоохранения БРИКС приняли Пекинскую декларацию, в которой подчеркивалась важность сотрудничества в сфере охраны общественного здоровья как между странами БРИКС, так и с другими государствами и международными институтами. Подтверждая центральную роль ВОЗ в деле координации международных усилий в области здравоохранения, министры, тем не менее, отметили необходимость реформ ВОЗ. Пекинская декларация министров насчитывает 13 обязательств по различным аспектам общественного здравоохранения. Предусмотренные действия в основном направлены на усиление национальных систем здравоохранения посредством механизмов обмена технологиями. Таким образом, стороны обозначили несколько приоритетов: «Сотрудничество по укреплению систем здравоохранения и преодолению барьеров на пути доступа к недорогим, качественным, эффективным, безопасным лекарственным препаратам, вакцинам и другим медицинским технологиям для лечения ВИЧ/СПИДа, туберкулеза, вирусного гепатита, малярии и других инфекционных и неинфекционных заболеваний; Сотрудничество в сфере изучения и продвижения эффективной передачи технологий для укрепления инновационного потенциала в интересах общественного здравоохранения в развивающихся странах; Сотрудничество и поддержка международных организаций, в том числе ВОЗ и ЮНЭЙДС, Глобального фонда по борьбе со СПИДом, туберкулезом и малярией (Global Fund to Fight AIDS, Tuberculosis and Malaria) и Глобального альянса по вакцинации и иммунизации (GAVI), для расширения доступа к недорогим, качественным, эффективным и безопасным лекарственным средствам, вакцинам и другой медицинской продукции, которая обслуживает потребности общественного здравоохранения» [BRICS Health Ministers, 2011]. Осознавая ответственность за состояние систем здравоохранения в беднейших развивающихся странах, министры обязались «поддерживать и осуществлять глобальные проекты по сотрудничеству в сфере общественного здравоохранения, в том числе в рамках сотрудничества Юг – Юг и трехстороннего сотрудничества» [Ibid.].

Министры здравоохранения БРИКС договорились об институционализации своего диалога на постоянной основе и о начале сотрудничества постоянных представителей БРИКС в Женеве в целях осуществления «контроля и реализации результатов саммита БРИКС в области здравоохранения» [Ibid.]. Была создана техническая рабочая группа для обсуждения вопросов дальнейшего сотрудничества, в том числе создания



сети технологического сотрудничества БРИКС. Было решено провести следующую встречу в сентябре 2011 г. совместно с Заседанием ООН на высшем уровне по неинфекционным заболеваниям. Наблюдается стремительная институционализация диалога по вопросам здравоохранения в рамках БРИКС.

Международное сообщество приветствовало включение вопросов здравоохранения в повестку дня БРИКС. Одним из примеров может служить доклад Фонда Билла и Мелинды Гейтс лидерам «Группы двадцати», подготовленный к саммиту «двадцатки» в Каннах. В докладе была подчеркнута роль быстро развивающихся государств, таких как страны БРИКС, в деле развития и укрепления общественного здоровья [Gates, 2011]. Это заявление имело особое значение в связи с тем, что к началу 2011 г. большую часть мировых расходов на здравоохранение выделяли Фонд Билла и Мелинды Гейтс и правительство США [Jenks et al., 2013, p. 71]. Появление БРИКС в качестве актора глобального управления в сфере здравоохранения рассматривалось одним из ключевых игроков в данной области как возможность сокращения зависимости мирового здравоохранения от небольшого числа источников финансирования.

Решение о проведении регулярных встреч министров здравоохранения было одобрено лидерами БРИКС на саммите в Нью-Дели в 2012 г. Главы государств подчеркнули, что страны БРИКС имеют общие приоритеты в сфере здравоохранения – обеспечение всеобщего доступа к медицинским услугам, доступ к технологиям, в том числе фармацевтическим, сокращение издержек и угрозы инфекционных и неинфекционных заболеваний. В этой связи лидеры поддержали идею об институционализации встреч министров «с тем, чтобы добиваться решения этих общих проблем на наиболее эффективной, с точки зрения затрат, справедливой и устойчивой основе» [BRICS Leaders, 2012].

Решение о проведении следующей встречи министров здравоохранения БРИКС на полях Заседания ООН на высшем уровне по неинфекционным заболеваниям в сентябре 2011 г. не было реализовано. Однако сотрудничество между постоянными представителями стран БРИКС в Женеве началось, как и было предусмотрено в Пекинской декларации. 22 мая 2012 г. министры здравоохранения Бразилии, Китая, ЮАР, а также Секретарь службы здравоохранения и семейного благополучия правительства Индии и постоянный представитель России в штаб-квартире ООН в Женеве провели встречу на полях 65-й сессии Всемирной ассамблеи здравоохранения. Участники подчеркнули важность обмена технологиями для повышения эффективности систем здравоохранения развивающихся стран. Также обсуждалась роль непатентованных лекарственных препаратов (дженериков) в обеспечении всеобщего доступа к медицинским услугам. Участники встречи приняли обязательство о развитии сотрудничества в сфере исследований и инноваций в интересах улучшения систем здравоохранения стран БРИКС. Было заявлено о проведении в течение ближайших нескольких месяцев встречи технической рабочей группы, на которой должно было состояться обсуждение плана развития сотрудничества между странами БРИКС по вопросам здравоохранения и создания сети технологического сотрудничества БРИКС. Сеть технологического сотрудничества была призвана способствовать продвижению совместной работы по таким приоритетам, как «продовольствие, фармацевтика, здравоохранение и энергетика, а также в сфере фундаментальных исследований в новых междисциплинарных областях (нанотехнологии, биотехнологии, перспективные материалы и т.д.)» [BRICS Leaders, 2012].

Представители БРИКС договорились определить тематические сферы для обсуждения и продвижения отдельными странами. Каждая страна «должна определить ответственное лицо по каждому направлению работы для сотрудничества с ведущим лицом

из страны, курирующей конкретное направление, и предоставить программу действий по продвижению сотрудничества стран БРИКС в области здравоохранения, в частности созданию сети технологического сотрудничества» [Stuenkel, 2013]. Результаты этой работы должны были способствовать подготовке следующей встречи министров здравоохранения БРИКС [BRICS, 2012].

Вторая отдельная встреча министров здравоохранения БРИКС состоялась, как и было предусмотрено в Делийском плане действий, принятом 29 марта 2012 г. [BRICS Leaders, 2012], 10–11 января 2013 г. в Нью-Дели. Повестка дня встречи была посвящена как вопросам сотрудничества между государствами БРИКС, так и взаимодействию с другими странами. Министры приняли 22 обязательства: по борьбе с неинфекционными заболеваниями, расстройствами психики, табакокурением, туберкулезом, малярией и ВИЧ; по повышению эффективности систем наблюдения за состоянием здоровья населения; по развитию медицинских биотехнологий; а также по достижению Целей развития тысячелетия в сфере здравоохранения. Было в очередной раз заявлено о приоритетном характере технического обмена для наращивания возможностей развивающихся стран. Также министры подтвердили свою приверженность обязательству по созданию сети технологического сотрудничества БРИКС [BRICS Health Ministers, 2013a]. Большая часть обязательств Пекинской декларации были подтверждены министрами здравоохранения на встрече в Нью-Дели.

В соответствии с порядком, принятым в Женеве, представители БРИКС определили тематические сферы для дальнейшего обсуждения в докладах, представленных в первый день проведения встречи министров [AniNews.in, 2013]. Среди заявленных сфер: усиление систем наблюдения за состоянием здоровья; сокращение риска неинфекционных заболеваний; улучшение здоровья и всеобщий доступ к здравоохранению; стратегические медицинские технологии, в частности, в целях борьбы с инфекционными и неинфекционными заболеваниями; медицинские технологии; разработка и улучшение лекарств [Pandey, 2013]. Принятие обновленных обязательств, касающихся создания технической рабочей группы и сети технологического сотрудничества, свидетельствовало о наличии дальнейших перспектив сотрудничества по данному направлению. Тем не менее, несмотря на незначительный прогресс и отсутствие осязаемых финансовых обязательств, сотрудничество в области здравоохранения в рамках БРИКС было позитивно воспринято Исполнительным директором ЮНЭЙДС. В своем обращении к участникам министерской встречи Мишель Сидибэ подчеркнул уникальную роль стран БРИКС в распространении инноваций и результатов исследований в другие развивающиеся страны и отметил, что «БРИКС демонстрирует, как здравоохранение все больше становится инструментом внешней политики и средством улучшения здравоохранения и развития для всего мира» [UNAIDS, 2013].

Несмотря на институционализацию диалога БРИКС в области здравоохранения и его потенциальную важность для стран, входящих в объединение, повестка дня встречи лидеров БРИКС в ЮАР 2013 г. не включала обсуждения вопросов здравоохранения. Лидеры лишь отметили проведение встреч министров в Женеве и Нью-Дели и договорились о проведении дальнейших министерских и подготовительных встреч в период председательства ЮАР [BRICS Leaders, 2013].

В то же время на полях 66-й сессии Всемирной ассамблеи здравоохранения в Женеве в мае 2013 г. состоялась вторая встреча постоянных представителей стран БРИКС. Таким образом, подобные встречи стали регулярными. В совместном коммюнике, представители стран БРИКС обозначили пять приоритетных тематических сфер для технической группы, в том числе укрепление систем наблюдения за состоянием здо-

ровья и борьбой с причинами неинфекционных заболеваний. Они также обсудили доклад Всемирной организации здравоохранения, посвященный мониторингу достижения Целей развития тысячелетия, и согласились, что, несмотря на позитивные результаты, предстоит еще многое сделать для достижения ЦРТ к 2015 г. Представители БРИКС четко обозначили свою решимость «совместно способствовать расширению доступа к доступным, безопасным, эффективным и качественным медицинским продуктам посредством применения механизмов Соглашения по торговым аспектам прав интеллектуальной собственности (ТРИПС)» и приняли традиционное обязательство по поддержке ВОЗ в качестве центрального института в сфере координации мировой повестки дня в области здравоохранения. Наконец, они также в очередной раз подчеркнули важность технологического обмена как инструмента расширения возможностей развивающихся стран по решению проблем здравоохранения [BRICS Health Ministers, 2013c].

6–7 ноября 2013 г. в Кейптауне, в соответствии с поручением лидеров, прошла третья отдельная встреча министров здравоохранения БРИКС. Основным вопросом повестки дня стало «сотрудничество между государствами БРИКС в деле улучшения здоровья населения» [BRICS Health Ministers, 2013b]. В отсутствие прогресса по созданию сети технологического сотрудничества министры решили придать этому проекту дополнительный стимул. Было принято «Рамочное соглашение о сотрудничестве стран БРИКС по стратегическим проектам в области здравоохранения». На момент написания данной работы документ не был опубликован. Однако несколько совместных стратегических проектов в области здравоохранения были предложены министрами в рамках их заявлений, сделанных по итогам встречи. Так, министр здравоохранения и семейного благополучия Индии Шри Гулам Наби Азад упомянул об инициативах по целому ряду областей: «контроль неинфекционных заболеваний, медицинское образование, фармацевтический сектор, традиционные медицинские практики, исследования в области здравоохранения, а также... контроль инфекционных заболеваний, таких как ВИЧ, туберкулез и малярия» [Ministry of Health and Family Welfare, 2013]. В том, что касается глобального управления в сфере здравоохранения, министры подтвердили центральную роль ВОЗ в деле развития всемирной системы здравоохранения, подчеркнули важность поддержки материнского и детского здоровья, а также призвали страны – члены ООН «осознать значение здравоохранения как важнейшего элемента повестки дня в области развития в период после 2015 г.» [BRICS Health Ministers, 2013b].

Отмечается высокая динамика институционализации в рамках БРИКС. К настоящему времени состоялось 80 встреч. Помимо саммитов на высшем уровне, встреч министров иностранных дел и министров финансов, существует еще 14 форматов, включая сотрудничество по линии министров здравоохранения, глав статистических ведомств, банков развития и антимонопольных агентств. В ходе работы БРИКС было принято около 40 документов по широкому спектру рассматриваемых вопросов. Наблюдается тенденция к увеличению числа отдельных встреч, принимаемых документов, созданных рабочих групп и других механизмов координации.

*Данная тенденция была отмечена и по направлению сотрудничества в области здравоохранения. Три из шести встреч были самостоятельными. Министры здравоохранения стремились развивать повестку дня посредством создания таких форматов, как техническая рабочая группа и сеть технологического сотрудничества БРИКС. Принимая во внимание, что по итогам шести встреч по тематике здравоохранения было принято шесть документов, можно констатировать достаточно высокое качество диалога в данной сфере*

*ре. Среди всех направлений взаимодействия в рамках БРИКС тематика здравоохранения занимает 4-е место по количеству посвященных ей встреч после диалога министров иностранных дел, министров финансов и глав центральных банков, а также встреч на высшем уровне.*

## Место вопросов здравоохранения в дискурсе БРИКС

В соответствии с общим трендом институционализации в рамках БРИКС, доля вопросов здравоохранения в дискурсе форума постоянно росла.

Несмотря на то, что БРИКС воспринимается многими экспертами как политический форум, ведущая роль в повестке дня отводится приоритетам экономики и финансов (24% и 20% дискурса соответственно). Страны БРИКС заявляют о своем объединении как о «ведущей площадке для диалога и сотрудничества по вопросам экономики, финансов и развития». В то же время, по мере расширения повестки дня форума, наблюдается тенденция к сокращению доли экономического и финансового приоритетов. Доля дискурса, посвященная политическим вопросам и проблемам безопасности, составляет приблизительно 10%, включая вопросы координации позиций стран БРИКС по реформе ООН, мировым вызовам и угрозам, консультации по конфликтам на Ближнем Востоке и в Северной Африке, в том числе в Сирии, а также по иранской ядерной программе. Доля политических вопросов в повестке дня БРИКС растет, поскольку сохраняется необходимость разрешения множества кризисных ситуаций в вышеозначенных регионах. Укрепляется и диалог по проблемам международного развития. Существенный вклад в оформление повестки дня БРИКС в данной сфере был внесен в период бразильского председательства. В 2011 г. был консолидирован диалог по вопросам сельскохозяйственного развития и продовольственной безопасности. Проблемы охраны окружающей среды, доступа к энергоносителям, экологически чистым технологиям, возобновляемым источникам энергии, вопросы энергоэффективности и энергетической безопасности также обсуждаются в рамках БРИКС. Так, в 2011 г. страны БРИКС подтвердили свое намерение укрепить сотрудничество в целях достижения соглашений в рамках Дурбанской конференции, а также повысить эффективность практического взаимодействия по вопросам экономической и социальной адаптации к изменению климата. Сотрудничество в сфере торговли и инвестиций стало традиционной частью повестки дня – лидеры БРИКС последовательно выражают свою приверженность основополагающим принципам многосторонней торговой системы.

С момента начала обсуждения вопросов здравоохранения в рамках БРИКС в 2011 г. наблюдался поступательный рост доли данного приоритета в дискурсе. Средний показатель за период 2011–2014 гг. составил 9,37%. Однако в 2014 г. доля приоритета здравоохранения в дискурсе существенно сократилась ввиду отсутствия отдельной встречи министров здравоохранения. Динамика приоритетов повестки дня БРИКС в общем дискурсе представлена на рис. 1.

*Высокие темпы институционализации диалога по вопросам здравоохранения не нашли отражения в практических результатах для системы глобального управления в области здравоохранения, даже несмотря на то, что дискурс постепенно менял свой характер, переходя от функции обсуждения к функции принятия решений. Лидерами БРИКС принято всего три конкретных обязательства.*

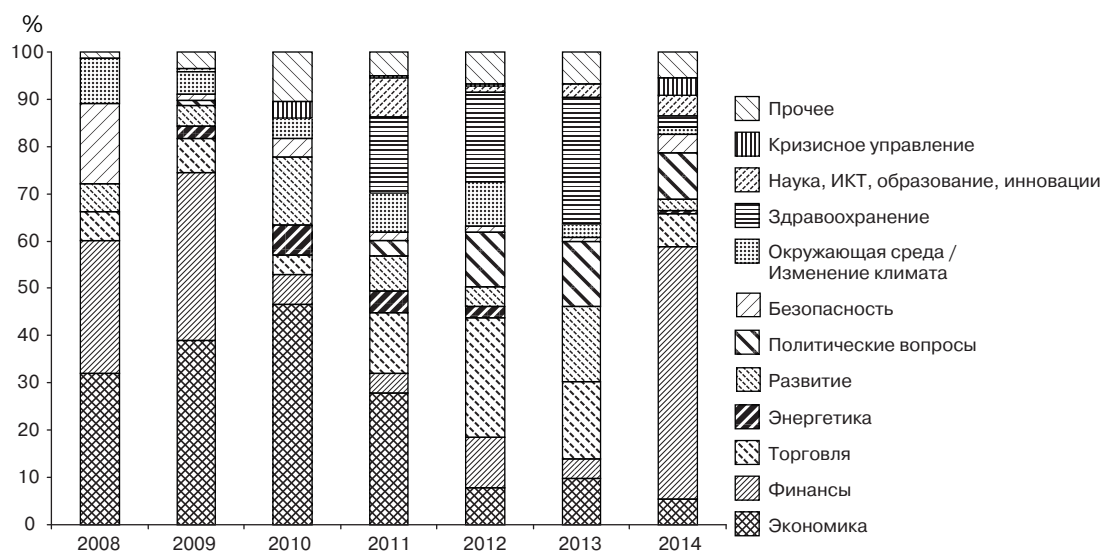


Рис. 1. Приоритеты БРИКС, 2008–2014 гг., доля символов, %

## Динамика функций глобального управления: необходимость сокращения разрыва между обсуждением и реальными действиями в рамках повестки дня в области здравоохранения

Соотношение функций глобального управления (обсуждение, определение направления действий, принятие коллективных решений, исполнение решений, развитие глобального управления) в документах БРИКС менялось по мере развития института.

В целом наблюдается тенденция к сокращению доли обсуждения и росту долей принятия и исполнения коллективных решений в общем объеме дискурса. В документах 2008 г. большая часть текста посвящена функции обсуждения (46%) и определения направления действий (около 49%), в то время как доля функции принятия решений составляет лишь 5%. В 2009 г. доля обсуждения заметно сократилась при росте долей определения направления действий и принятия решений до 57% и 18% соответственно. В последующие периоды наблюдался рост доли функции принятия решений в дискурсе, составивший 38%, в 2011 г. В 2012 г. этот показатель опустился до 21%, в 2013 г. составил 25%, а в 2014 г. вырос почти до 62%. Доля функции исполнения коллективных решений выросла с 1,76% в 2009 г. до 4,01% в 2013 г. В 2014 г., однако, этот показатель составил лишь 0,4%. Доли функций обсуждения и определения направления действий в текстах документов 2014 г. снизились до 17% и 21% соответственно.

Высокая доля функции развития глобального управления в 2010 г. отражает усилия БРИК, направленные на реализацию реформ управления МВФ и Всемирного банка, в целях расширения права голоса развивающихся стран в рамках данных структур. Также в 2010 г. было начато обсуждение конкретных шагов по достижению региональных валютных соглашений между странами БРИК. Государства БРИК договорились о создании базы данных сельскохозяйственной информации и дали старт нескольким секторальным инициативам: сотрудничеству по линии банков развития, статистических ведомств, антимонопольных органов, деловых кругов и академического сообщества.

Соотношение функций глобального управления в дискурсе БРИКС в области здравоохранения соответствует общему тренду. В то время как доля функции обсуждения последовательно снижалась, наблюдался рост долей функций принятия решений и определения направления действий. В 2013 г. министры здравоохранения БРИКС впервые доложили об исполнении ранее принятых обязательств. Относительная стабильность показателя функции развития глобального управления отражает усилия БРИКС, направленные на развитие институционализации диалога по вопросам здравоохранения посредством создания технической рабочей группы и сети технологического сотрудничества. Сравнительная динамика функций глобального управления в дискурсе БРИКС по вопросам здравоохранения и в общем дискурсе представлена на рис. 2.

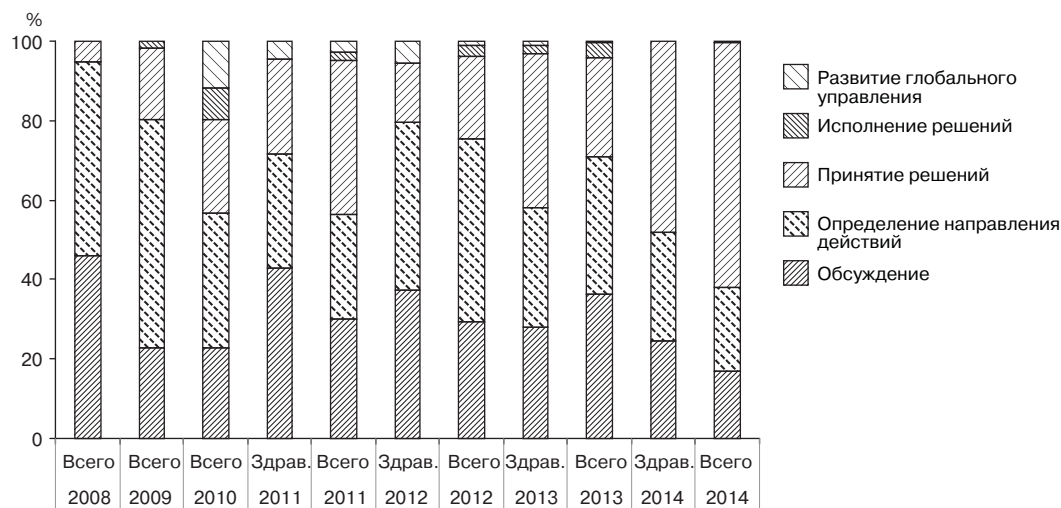


Рис. 2. Исполнение функций глобального управления в общем дискурсе и в дискурсе по вопросам здравоохранения БРИКС, 2008–2014 гг., доля символов, %

Наблюдается рост числа конкретных обязательств<sup>2</sup>, принимаемых на саммитах глав государств БРИКС. Среднее число обязательств в период с 2009 г. по 2014 г. составляет 38,5, что значительно ниже аналогичного показателя «Группы двадцати» за период 2009–2013 гг, тем не менее отмечается устойчивый тренд на повышение. На саммите 2014 г. в Форталезе лидеры БРИКС согласовали наибольшее число обязательств за всю историю форума (68).

Несмотря на позитивную динамику институционализации диалога БРИКС в области здравоохранения и рост доли дискурса по данному направлению, число конкретных обязательств лидеров БРИКС остается низким. На саммите в Санье было принято обязательство «усилить диалог и сотрудничество в сферах социальной защиты, обеспечения достойными рабочими местами, достижения равенства полов, решения

<sup>2</sup> Обязательство определяется как конкретное, публично выраженное, коллективно согласованное заявление о намерении выполнить определенное действие; обещание участников саммита выполнить действие в будущем, направленное на достижение определенной цели. Дополнительная информация доступна в Руководстве по определению обязательств и их исполнения «Группы восьми» и «Группы двадцати». Режим доступа: <http://www.g8.utoronto.ca/evaluations/compliancemanual-110922.pdf> (дата обращения: 14.11.2014).

проблем молодежи и общественного здравоохранения, включая борьбу с ВИЧ/СПИДом» [BRICS Leaders, 2011]. На саммите в Нью-Дели лидеры приняли еще одно обязательство в сфере здравоохранения и поручили министрам приступить к решению проблем «всеобщего доступа к медицинским услугам, технологиям и медикаментам, с увеличением затрат и ростом показателей распространения инфекционных и неинфекционных заболеваний», в качестве общих вызовов для всех стран БРИКС [Ibid., 2012]. В декларации 2014 г. главы государств и правительства БРИКС подтвердили решимость обеспечить охрану сексуального и репродуктивного здоровья, а также репродуктивные права для всех [Ibid., 2014]. Таким образом, было принято лишь три обязательства в сфере здравоохранения, что составляет 1,3% от общего числа обязательств БРИКС.

Данный показатель является одним из наименьших среди элементов повестки дня форума. В то же время наблюдался поступательный рост числа обязательств лидеров БРИКС в других сферах. В совместном заявлении лидеров стран БРИКС 2009 г. содержится 15 обязательств. В 2010 г. на саммите в Бразилиа было принято 31 обязательство. Вместе со значительным расширением повестки дня форума в 2011 г. выросло и число обязательств – до 38. В 2012 г. данный показатель снизился до 32. Однако в 2013 г. и 2014 г. он составил 47 и 68 соответственно, показав значительный рост. По сравнению со сферой здравоохранения, динамика числа обязательств по другим направлениям сотрудничества БРИКС была более позитивной. Обязательства по вопросам международного развития, межгосударственного сотрудничества и реформам международных институтов принимались на каждом саммите. Достаточно регулярно согласовывались обязательства по энергетике, изменению климата, макроэкономической политике, региональной безопасности и борьбе с терроризмом. Одно или два обязательства принимались по менее традиционным элементам повестки дня БРИКС, таким как информационные и коммуникационные технологии, права человека, подотчетность, культура, спорт, а также ядерное нераспространение. Динамика обязательств БРИКС представлена на рис. 3.

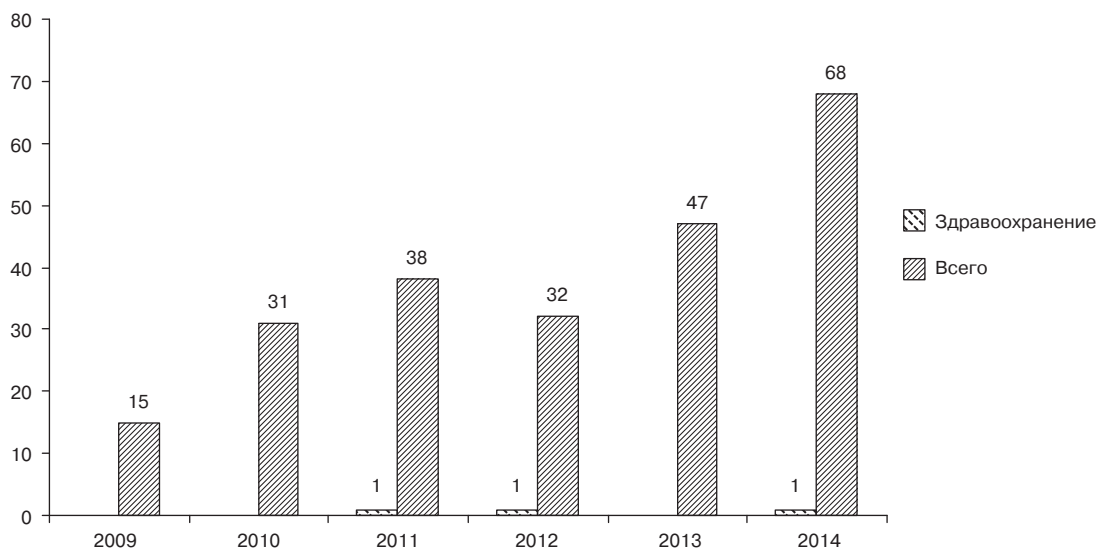


Рис. 3. Обязательства БРИКС, 2009–2014 гг.

*Наблюдается очевидный разрыв между функцией обсуждения и наличием конкретных действий в сфере здравоохранения. Странам БРИКС необходимо переломить данную тенденцию в целях повышения эффективности взаимодействия в рамках объединения, усиления национальных систем здравоохранения, и содействия развитию глобального здравоохранения. Выполнение последней задачи также потребует более продуктивного сотрудничества с профильными международными институтами.*

Анализ деятельности БРИКС в области развития глобального управления подкреплен данными о количестве упоминаний международных институтов в текстах документов форума. Полный список включает 42 международных института. Страны БРИКС последовательно подчеркивают свою приверженность принципам многосторонней дипломатии и сотрудничества с международными и региональными организациями. Наиболее часто в документах БРИКС упоминается ООН. БРИКС поддерживают центральную роль ООН в решении актуальных проблем современности и призывают к всеобъемлющей реформе ее институтов, в том числе и Совета Безопасности ООН. «Группа двадцати» занимает 2-е место по числу упоминаний в документах БРИКС, что не удивительно, учитывая тот факт, что страны БРИКС координируют свои позиции по приоритетам повестки дня «двадцатки». Поскольку реформирование Бреттон-Вудских институтов остается одной из центральных тем обсуждения в рамках БРИКС, упоминания МВФ и Всемирного банка также достаточно часто встречаются в документах форума, составляя 12% и 6% соответственно. Упоминания ВТО в рассматриваемый период составляют 10% от общего числа. Доли упоминания других международных институтов варьируются год от года. В 2009 г. было зафиксировано 65 упоминаний, в 2010 г. — 31, в 2011 г. — 61, в 2012 г. — 54, а в 2013 г. под председательством ЮАР этот показатель достиг своего пика — 104 упоминания. В 2014 г. было зафиксировано 93 упоминания других международных институтов.

*Интенсивность взаимодействия БРИКС с международными институтами в области здравоохранения остается стабильной. В период с 2009 г. по 2014 г. было зарегистрировано 39 упоминаний Всемирной организации здравоохранения в документах форума. Число отсылок к другим профильным институтам по проблематике здравоохранения, в том числе структур ООН, в рассматриваемый период последовательно росло. Таким образом, можно заключить, что страны БРИКС активно взаимодействуют с международными институтами в области здравоохранения, способствуя тем самым развитию глобального управления в рассматриваемой сфере.*

Однако следует отметить, что характер взаимодействия БРИКС с международными институтами существенно отличается от аналогичного процесса в рамках «Группы восьми» или «Группы двадцати». Работа этих объединений с международными институтами определяется тремя типами взаимодействия: сотрудничество, поручения по исполнению решений саммитов, поддержка действий института или выражение коллективной позиции объединения по определенным вопросам. БРИКС практикует лишь последний из вышеозначенных способов взаимодействия. Поручения БРИКС международным институтам до настоящего момента зарегистрировано не было.

*В целях повышения влияния на мировую повестку дня в области здравоохранения странам БРИКС необходимо интенсифицировать взаимодействие с международными и региональными институтами, в том числе посредством проведения консультаций, осуществления поддержки конкретных действий и, возможно, делегирования мандатов по выполнению обязательств.*



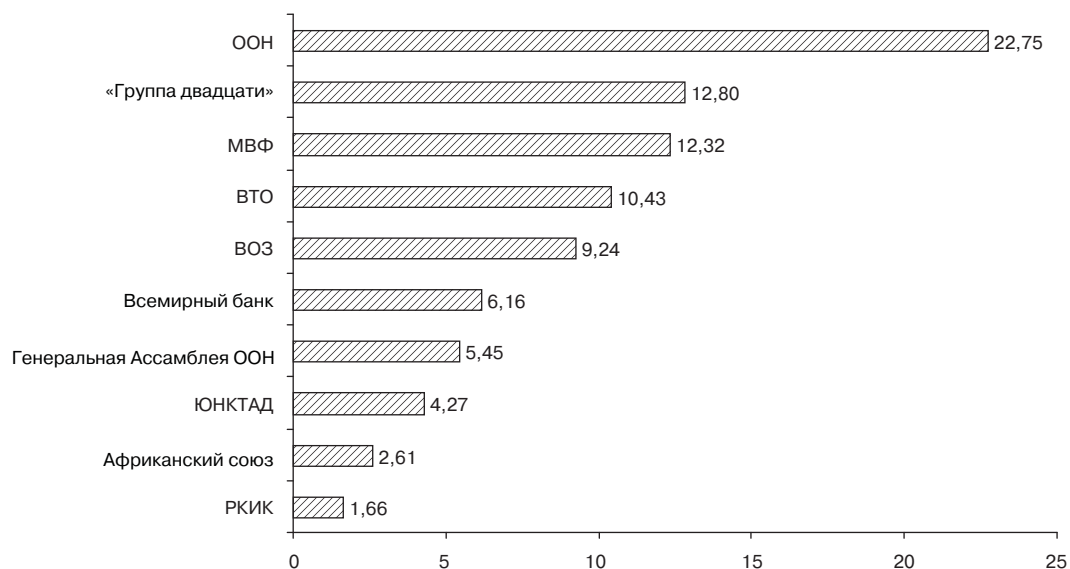


Рис. 4. Упоминания международных институтов в документах БРИКС, 2009–2014 гг., доля символов, %

## Национальная политика стран БРИКС в области здравоохранения

Страны БРИКС являются одними из центральных акторов глобализации и важнейшими потребителями «Глобальных общественных благ» [Jenks et al., 2013, p. IV], в том числе и в области здравоохранения. Однако эти государства по-прежнему сталкиваются с серьезными вызовами в данной сфере на национальном уровне. В связи с этим существенная часть решений форума направлена на преодоление ограничений национальных систем здравоохранения посредством межгосударственной кооперации внутри БРИКС. Не снимая с себя ответственности по участию в глобальном управлении в области здравоохранения, страны БРИКС способны внести весомый вклад в создание глобального общественного блага посредством обеспечения эффективного, инновационного и инклюзивного функционирования национальных систем здравоохранения. Предстоит еще много работы в этом направлении. Несмотря на увеличивающиеся объемы финансирования здравоохранения, развитие инноваций и сотрудничества в последние годы, страны БРИКС по-прежнему отстают от среднего уровня стран ОЭСР по многим аспектам обеспечения общественного здоровья, таким как доступ к медикаментам и медицинским услугам, стационарное и амбулаторное лечение, и т.д.

Несмотря на высокие темпы экономического роста, наблюдавшиеся в последние годы, Бразилия продолжает сталкиваться с проявлениями неравенства. Непропорциональная региональная и этническая локализация бедности в значительной степени ограничивает доступ уязвимых групп граждан (в частности, темнокожего населения северо-восточных регионов страны) к качественным медицинским услугам, подрывает их продовольственную безопасность. Также серьезной проблемой для Бразилии является распространение таких заболеваний, как ВИЧ/СПИД, малярия, туберкулез, и неинфекционных заболеваний — диабета, высокого артериального давления и др. Болезни, связанные с нездоровым образом жизни, такие как ожирение и алкогольная/

наркотическая зависимость, также являются проблемой для Бразилии. Наблюдаются регулярные вспышки тропической лихорадки, лихорадки денге и ее геморрагической формы, а также атипичной пневмонии [UNHCO, 2013b]. В 2011 г. общий объем финансирования системы здравоохранения составил 8,9% ВВП – наивысший относительный показатель среди стран БРИКС, и достаточно близкий к среднему уровню по ОЭСР (9,3% ВВП) [OECD, 2013]. Расходы на здравоохранение на душу населения выросли с 940 долл. США в 2009 г. до 1043 долл. США в 2011 г. По данному показателю Бразилия занимает 2-е место после России [Global Health Strategies Initiatives, 2012]. В то же время это существенно ниже среднего показателя по ОЭСР (3322 долл. США) [OECD, 2013]. Будучи конституционной обязанностью на национальном уровне, здравоохранение является также одной из ключевых областей политики международного сотрудничества Бразилии. Выделяемая страной помощь развитию здравоохранения в других государствах составляет одну шестую часть общего объема финансирования сферы содействия международному развитию (СМР) (по разным оценкам составила от 400 млн до 1,2 млрд долл. США в 2010 г.). Опираясь на свой национальный опыт, Бразилия преимущественно участвует в проектах технической помощи в таких сферах, как предотвращение и борьба с ВИЧ/СПИДом, продовольственная безопасность, расширение доступа к медицинским услугам в Южной Америке, Карибском бассейне и португалоговорящих странах [Global Health Strategies initiatives, 2012].

Население России сокращалось с 1992 г., когда был достигнут пик в 148,3 млн человек. Эта тенденция была вызвана падением коэффициента фертильности и уровня рождаемости, а также повышением уровня смертности. В то время как первые два показателя являются общими для многих стран, проходящих через процесс социальной, экономической и политической трансформации, уровень смертности в России был существенно выше средних показателей. Интенсивное употребление алкоголя и табачной продукции стало одним из ключевых факторов в сокращении продолжительности жизни в начале 1990-х годов и продолжает негативно сказываться на продолжительности жизни, в особенности мужчин трудоспособного возраста. Высокий показатель смертности от внешних причин напрямую связан с употреблением алкоголя и нездоровым образом жизни. Показатели смертности от неинфекционных (включая сердечно-сосудистые) и инфекционных заболеваний (в том числе туберкулеза) выросли с 1990 г. Смертность от болезней системы кровообращения выросла с 618,7 на 100 тыс. человек в 1990 г. до 801 в 2009 г. Смертность от инфекционных заболеваний также выросла – с 12,1 на 100 тыс. человек в 1990 г. до 24 на 100 тыс. в 2009 г. Туберкулез стал причиной смерти 7,9 человек на 100 тыс. в 1990 и 16,8 человек на 100 тыс. в 2009 [Popovich et al., 2011]. Сохраняется опасность распространения ВИЧ/СПИДа. В 2009 г. показатель распространенности ВИЧ/СПИДа среди взрослого населения страны составил 1% [CIA, 2014]. Уровень расходов на здравоохранение в России в 2011 г. составил 6,2% ВВП [OECD, 2013]. Отмечается рост данного показателя с 5,4% в 2009 г. [OECD, 2011]. Несмотря на отставание по этому параметру от Бразилии (8,9%), ЮАР (8,5%), а также среднего уровня по странам ОЭСР (9,3%), Россия демонстрирует наиболее высокий среди стран БРИКС показатель расходов на здравоохранение на душу населения – в 2011 г. он составлял 1316 долл. США. Этот показатель вырос с 2009 г., когда он составлял 1040 долл. [Global Health Strategies initiatives, 2012]. В то же время это существенно ниже среднего уровня по странам ОЭСР (3322 долл. США).

Здравоохранение является одним из приоритетов российской политики в области СМР. В 2007–2011 гг. более 28% официальной помощи развитию из России было направлено на нужды здравоохранения. Однако этот показатель существенно варьируется

вался от года к году – 104,2 млн долл. США в 2007 г. (50% общего объема финансирования СМР) и 61,2 млн долл. в 2011 г. (13%) [UK G8 Presidency, 2013].

Индия претерпела существенные изменения социально-экономического и демографического характера во второй половине XX в. Численность населения страны выросла почти втрое, в то время как городское население увеличилось в 4,6 раза в период с 1951 г. до 2001 г. Несмотря на колоссальный прогресс в борьбе с инфекционными заболеваниями, такими как полиомиелит, изменения в индийском обществе и образе жизни граждан привели к скачку неинфекционных заболеваний, на долю которых приходится около 53% всех смертей в стране. Неравенство также остается значительной проблемой для Индии. Высокий уровень гендерного неравенства приводит к учащимся случаям аборт по гендерному признаку, что привело к диспропорции между полами в возрастной категории от 0 до 6 лет. В период с 1991 г. по 2011 г. соотношение между детьми женского и мужского пола в данной возрастной категории снизилось с 0,945 до 0,914. Показатели материнской и детской смертности в Индии являются одними из наиболее высоких в мире. Несмотря на снижение смертности среди новорожденных с 83 на 1000 человек в 1990 г. до 44 в 2011 г. и сокращение материнской смертности с 570 на 100 тыс. человек в 1990 г. до 212 в 2007–2009 гг., оба показателя остаются на крайне высоком, по сравнению с другими странами БРИКС, уровне [WHO, 2013b]. Недостаточное бюджетное финансирование усугубляет ситуацию. В 2011 г. общие расходы Индии на здравоохранение составили 3,9% ВВП – наиболее низкий среди стран БРИКС показатель [OECD, 2013]. Более того, наблюдается его спад (в 2009 г. расходы на здравоохранение составляли 4,2% ВВП Индии) [OECD, 2011]. Показатель расходов на здравоохранение на душу населения также самый низкий среди стран БРИКС – 141 долл. США в 2011 г. В 2009 г. данный показатель составлял 130 долл. [Global Health Strategies initiatives, 2012].

Ввиду того, что Индия сталкивается с существенными проблемами в области здравоохранения на национальном уровне, страна не рассматривает данное направление в качестве приоритета в рамках программ СМР. Содействие в области здравоохранения составляет незначительную долю в общем объеме финансирования (около 600 млн долл. в 2010 г.). Эти деньги выделяются на ряд двусторонних проектов в сфере инфраструктурного строительства, развития человеческого капитала и образования [Ibid.].

В период после запуска экономических реформ в 1978 г. в Китае имели место значительные демографические, социально-экономические изменения, сопровождавшиеся высокими темпами экономического и промышленного роста. Были достигнуты существенные результаты в улучшении общественного здоровья, в особенности в деле борьбы с инфекционными заболеваниями. Однако по-прежнему сохраняется угроза распространения ВИЧ/СПИДа, гепатита, туберкулеза и других опасных заболеваний в связи с усиливающейся мобильностью населения и развитием международной торговли. Таким образом, осуществление контрольных мероприятий в данной сфере является одной из приоритетных задач правительства страны [WHO, 2013a]. Несмотря на тридцатикратный рост в объеме финансирования системы здравоохранения в течение последних 20 лет (5,2% ВВП в 2011 г.) [OECD, 2013], изменение образа жизни китайских граждан способствовало повышению уровня смертности от неинфекционных заболеваний, таких как злокачественные опухоли, болезни сердечнососудистой системы, цереброваскулярные болезни, хронические болезни легких. Региональное неравенство является ограничительным фактором в развитии национальной системы здравоохранения страны. Так, материнская смертность в западных регионах Китая по-прежнему выше, чем в более развитых центральных и восточных областях. Ускоренные темпы

индустриализации привели к существенной деградации окружающей среды – загрязнению воздуха, водной среды, почв. Все это приводит к росту заболеваемости среди граждан [WHO, 2013a]. Общий объем финансирования здравоохранения вырос с 4,6% в 2009 г. [OECD, 2011] до 5,2% в 2011 г. [OECD, 2013]. В абсолютном выражении это увеличение было крупнейшим среди стран БРИКС. Расходы на душу населения также выросли – с 310 до 432 долл. США на человека в рассматриваемый период. Оба показателя, однако, значительно уступают среднему уровню стран ОЭСР.

Объем финансирования программ СМР в 2010 г. составил 3,9 млрд долл. США. Однако на нужды здравоохранения была выделена лишь незначительная доля этих денег, в частности на осуществление программ по созданию медицинской инфраструктуры, развития человеческого капитала и по борьбе с малярией в Африке и Юго-Восточной Азии [Global Health Strategies initiatives, 2012].

ЮАР, обладая крупнейшей наиболее промышленно развитой экономикой на африканском континенте, тем не менее сталкивается с негативными последствиями политики апартеида в сфере здравоохранения. Несмотря на то, что расходы ЮАР на здравоохранение в 10 раз выше средних по региону, сохраняющееся экономическое неравенство приводит к возникновению аналогичного дисбаланса в сфере общественного здоровья. Так, по ряду показателей, таких как доступ к чистой питьевой воде, санитарно-гигиеническое состояние и детское здоровье, сельские регионы ЮАР существенно отстают от городских [UNHCO, 2013]. ВИЧ представляет серьезную проблему для ЮАР – показатель распространенности ВИЧ/СПИДа среди взрослого населения страны является одним из наиболее высоких в мире (17,3% в 2011 г.) [CIA, 2014]. Инфекционные заболевания являются причиной большей части смертей в ЮАР [UNHCO, 2013a). Ожидаемая продолжительность жизни в стране уступает аналогичным показателям всех стран БРИКС – 51,6 лет [Global Health Strategies initiatives, 2012]. В 2009 г. и 2011 г. уровень расходов на здравоохранение ЮАР составлял 8,5% [OECD, 2011, 2013]. Расходы на душу населения выросли с 860 долл. США в 2009 г. [OECD, 2011] до 942 долл. в 2011 г. [OECD, 2013]. Система здравоохранения ЮАР испытывает острое недофинансирование – только 56% нуждающихся имеют доступ к медикаментам.

Несмотря на проблемы и ограничения на национальном уровне, ЮАР выделяет средства на программы помощи другим странам в области здравоохранения. В 2006 г. было заявлено о выделении 20 млн долл. в течение 20 лет в фонд Глобального альянса по вакцинации и иммунизации (GAVI Alliance). Продолжается сотрудничество по вопросам здравоохранения по линии IBSA (Индия, Бразилия, ЮАР), а также в рамках двустороннего взаимодействия с Индией в сфере разработки вакцин от ВИЧ/СПИДа, туберкулеза и малярии [Global Health Strategies initiatives, 2012].

Общность вызовов, стоящих на сегодняшний день перед странами БРИКС, во многом определяется схожестью путей социально-экономического развития в этих государствах. Среди этих вызовов: региональное неравенство в том, что касается доступа к качественным медицинским услугам; высокий уровень риска неинфекционных заболеваний, а также ВИЧ/СПИД. Учитывая большую совокупную численность населения стран БРИКС, успешное решение национальных проблем в сфере здравоохранения станет существенным вкладом в развитие глобального общественного блага здравоохранения.

*Общие вызовы являются надежной основой для углубленного сотрудничества в целях построения устойчивых национальных систем здравоохранения и использования потенциала института в интересах внутреннего политического управления.*

## Заключение

Страны БРИКС осознают важность сотрудничества для решения общих проблем. Анализ выявил позитивную динамику в диалоге БРИКС по вопросам здравоохранения. Наблюдалась институционализация взаимодействия в данной сфере посредством проведения регулярных министерских встреч, принятия конкретных планов действий и создания специальных рабочих механизмов и институтов. Отмечается развитие диалога – трансформация от обсуждения и определения направления действий к принятию коллективных решений. Доля дискурса, посвященная проблемам здравоохранения, растет. Однако обязательства принимаются преимущественно на уровне министров. Реализация функции развития глобального управления ограничена выражением коллективной позиции по отдельным вопросам повестки дня международных организаций и не включает субстантивного сотрудничества по конкретным вопросам на разных этапах выработки решений и передачи мандатов на их реализацию. Для обеспечения влияния на повышение качества глобального управления в сфере здравоохранения БРИКС должны вынести вопросы здравоохранения на уровень лидеров, усилить функции принятия решений и их исполнения, а также изменить модель взаимодействия с профильными международными институтами, включая структуры ООН и ВОЗ, вовлекая их в процесс реализации функций глобального управления.

Саммит в Форталезе, в результате которого было принято лишь одно обязательство в сфере здравоохранения, не привел к существенному прорыву по рассматриваемой тематике в рамках повестки дня форума. Однако наблюдается позитивная тенденция, выражающаяся в том, что было принято наибольшее за всю историю форума количество социально-экономических обязательств, а также дано поручение статистическим ведомствам и министерствам здравоохранения и образования подготовить общую методологию социальных индикаторов. Это представляется еще одним шагом на пути развития сотрудничества БРИКС и закрепления вопросов здравоохранения в повестке дня форума.

Сфера	Число обязательств							Доля обязательств, %						
	2009	2010	2011	2012	2013	2014	Total	2009	2010	2011	2012	2013	2014	Total
Энергетика	5	9	1	2			17	33,33	29,03	2,63	6,25	0	0	7,36
Финансы		3	1			6	10	0	9,68	2,63	0	0	8,82	4,33
Изменение климата		1	6	3	1	1	12	0	3,23	15,79	9,38	2,13	1,47	5,19
Макроэкономическая политика		1	5	1	5	7	19	0	3,23	13,16	3,13	10,64	10,29	8,23
Торговля		3	5	9	4	4	25	0	9,68	13,16	28,13	8,51	5,88	10,82
Международное сотрудничество	1	2	5	3	6	8	25	6,67	6,45	13,16	9,38	12,77	11,76	10,82
Социально-экономическая сфера	1	1	3	2		7	14	6,67	3,23	7,89	6,25	0	10,29	6,06
СМР	1	5	1	3	11	11	32	6,67	16,13	2,63	9,38	23,40	16,18	13,85

Сфера	Число обязательств							Доля обязательств, %						
	2009	2010	2011	2012	2013	2014	Total	2009	2010	2011	2012	2013	2014	Total
Природные катастрофы	1	1	1				3	6,67	3,23	2,63	0	0	0	1,30
Продовольствие и сельское хозяйство	3		1	1		1	6	20	0	2,63	3,13	0	1,47	2,60
ИКТ			2			1	3	0	0	5,26	0	0	1,47	1,30
Наука и образование	1	1	1			2	5	6,67	3,23	2,63	0	0	2,94	2,16
Здравоохранение			1	1		1	3	0	0	2,63	3,13	0	1,47	1,30
Права человека			1		1	2	4	0	0	2,63	0	2,13	2,94	1,73
Подотчетность			1				1	0	0	2,63	0	0	0	0,43
Региональная безопасность	1		1	4	8	6	20	6,67	0	2,63	12,50	17,02	8,82	8,66
Терроризм			1	1	2	2	6	0	0	2,63	3,13	4,26	2,94	2,60
Культура		1				3	4	0	3,23	0	0	0	4,41	1,73
Спорт		1					1	0	3,23	0	0	0	0	0,43
Реформа МФИ	1	2	1	2	8	1	15	6,67	6,45	2,63	6,25	17,02	1,47	6,49
Нераспространение					1		1	0	0	0	0	2,13	0	0,43
Преступность и коррупция						4	4	0	0	0	0	0	5,88	1,73
Окружающая среда						1	1	0	0	0	0	0	1,47	0,43
Всего	15	31	38	32	47	68	231	100	100	100	100	100	100	100

## Литература

Aninews.in (2013) Second BRICS Health Ministers' meet begins in Delhi. Режим доступа: <http://www.aninews.in/newsdetail2/story93803/second-brics-health-ministers-039-meet-begins-in-delhi.html> (дата обращения: 20.02.2014).

BRICS (2012) Joint Communiqué of the BRICS Member States on Health. Режим доступа: <http://www.geneva.mid.ru/speeches/71.html> (дата обращения: 20.02.2014).

BRICS Health Ministers (2011) Beijing Declaration. Режим доступа: [http://www.mid.ru/brics.nsf/0/66A1B2E6460EB69DC32578DC0038982E/\\$file/img-718104543-0001.pdf](http://www.mid.ru/brics.nsf/0/66A1B2E6460EB69DC32578DC0038982E/$file/img-718104543-0001.pdf) (дата обращения: 20.02.2014).

BRICS Health Ministers (2013a) Delhi Communiqué. Режим доступа: <http://www.brics.utoronto.ca/docs/130111-health.html> (дата обращения: 20.02.2014).

BRICS Health Ministers (2013b) Cape Town Communiqué. Режим доступа: <http://www.brics5.co.za/3rd-health-ministers-meeting-south-africa-7th-november-2013-cape-town-communicue/> (дата обращения: 20.02.2014).

- BRICS Health Ministers (2013c) Joint Communiqué of the BRICS Member States on Health on the Sidelines of the 66th WHA. [Online]. Режим доступа: <http://www.brics.utoronto.ca/docs/130520-health.html> (дата обращения: 12.11.2014).
- BRICS Leaders (2011) Sanya Declaration. Режим доступа: [http://eng.news.kremlin.ru/ref\\_notes/45](http://eng.news.kremlin.ru/ref_notes/45) (дата обращения: 20.02.2014).
- BRICS Leaders (2012) Delhi Declaration. Режим доступа: <http://www.brics.utoronto.ca/docs/120329-delhi-declaration.html> (дата обращения: 20.02.2014).
- BRICS Leaders (2013) BRICS and Africa: Partnership for Development, Integration and Industrialisation: eThekweni Declaration. Режим доступа: <http://www.brics.utoronto.ca/docs/130327-statement.html> (дата обращения: 20.02.2014).
- BRICS Leaders (2014) The 6th BRICS Summit: Fortaleza Declaration. Режим доступа: <http://www.brics.utoronto.ca/docs/140715-leaders.html> (дата обращения: 12.11.2014).
- Central Intelligence Agency (2014) Country Comparison: HIV/AIDS – Adult Prevalence Rate. Режим доступа: <https://www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook/rankorder/2155rank.html> (дата обращения: 20.02.2014).
- Garrett L. (2013) Existential Challenges to Global Health. Режим доступа: [http://cic.nyu.edu/sites/default/files/garrett\\_challenges\\_global\\_health.pdf](http://cic.nyu.edu/sites/default/files/garrett_challenges_global_health.pdf) (дата обращения: 20.02.2014).
- Gates B. (2011) A Report by Bill Gates to G20 Leaders. Режим доступа: <http://www.gatesfoundation.org/What-We-Do/Global-Policy/G20-Report> (дата обращения: 20.02.2014).
- Global Health Strategies initiatives (2012) Shifting Paradigm – How the BRICS are Reshaping Global Health and Development. Режим доступа: [http://www.ghsinitiatives.org/downloads/ghsi\\_brics\\_report.pdf](http://www.ghsinitiatives.org/downloads/ghsi_brics_report.pdf) (дата обращения: 20.02.2014).
- Ministry of Health and Family Welfare (2013) Year End Review. India. Режим доступа: <http://pib.nic.in/newsite/PrintRelease.aspx?relid=102221> (дата обращения: 20.02.2014).
- Jenks B., Jones B., Tortolani B., Vujones A. (2013) United Nations Development at a Crossroads. Режим доступа: <http://cic.nyu.edu/content/united-nations-development-crossroads> (дата обращения: 20.02.2014).
- OECD (2011) Health at a Glance 2011. Режим доступа: <http://www.oecd.org/els/health-systems/49105858.pdf> (дата обращения: 20.02.2014).
- OECD (2013) Health at a Glance 2013. Режим доступа: <http://www.oecd.org/els/health-systems/Health-at-a-Glance-2013.pdf> (дата обращения: 20.02.2014).
- Pandey K. (2013) BRICS Nations Discuss Ways to Achieve Health Goals through Collaboration. Режим доступа: <http://www.downtoearth.org.in/content/brics-nations-discuss-ways-achieve-health-goals-through-collaboration> (дата обращения: 20.02.2014).
- Popovich L., Potapchik E., Shishkin S., Richardson E., Vacroux A., Mathivet B. (2011) Russian Federation: Health system review // Health Systems in Transition. No. 13 (7). P. 1–190. Режим доступа: [http://www.euro.who.int/\\_\\_data/assets/pdf\\_file/0006/157092/HiT-Russia\\_EN\\_web-with-links.pdf](http://www.euro.who.int/__data/assets/pdf_file/0006/157092/HiT-Russia_EN_web-with-links.pdf) (дата обращения: 20.02.2014).
- Stuenkel O. (2013) Does intra-BRICS Cooperation Make Sense? The Case of Public Health. Режим доступа: <http://www.postwesternworld.com/2013/05/27/does-intra-brics-cooperation-make-sense-the-case-of-public-health/> (дата обращения: 20.02.2014).
- UK G8 Presidency (2013) Lough Erne Accountability Report. Режим доступа: <https://www.gov.uk/government/publications/lough-erne-accountability-report> (дата обращения: 20.02.2014).
- UNAIDS (2013) BRICS Ministers of Health Call for Renewed Efforts to Face HIV and Global Health Challenges. Режим доступа: <http://www.unaids.org/en/resources/presscentre/featurestories/2013/january/20130111brics/> (дата обращения: 20.02.2014).
- UNHCO (2013a) Country Profile South Africa. Режим доступа: <https://web.archive.org/web/20131015185255/http://www.unhco.org/country-profile-south-africa/> (дата обращения: 20.02.2014).
- UNHCO (2013b) Health Report Brazil. Режим доступа: <https://web.archive.org/web/20131209090658/http://www.unhco.org/country-reports/> (дата обращения: 20.02.2014).

World Economic Forum (2014) Global Risks 2014 report. Режим доступа: [http://www3.weforum.org/docs/WEF\\_GlobalRisks\\_Report\\_2014.pdf](http://www3.weforum.org/docs/WEF_GlobalRisks_Report_2014.pdf) (дата обращения: 20.02.2014).

World Economic Forum and the Harvard School of Public Health (2011) The Global Economic Burden of Non-communicable Diseases. Режим доступа: [http://www3.weforum.org/docs/WEF\\_Harvard\\_HE\\_GlobalEconomicBurdenNonCommunicableDiseases\\_2011.pdf](http://www3.weforum.org/docs/WEF_Harvard_HE_GlobalEconomicBurdenNonCommunicableDiseases_2011.pdf) (дата обращения: 20.02.2014).

World Health Organization (2013a) China. Country Cooperation Strategy at a Glance. Режим доступа: [http://www.who.int/countryfocus/cooperation\\_strategy/ccsbrief\\_chn\\_en.pdf?ua=1](http://www.who.int/countryfocus/cooperation_strategy/ccsbrief_chn_en.pdf?ua=1) (дата обращения: 20.02.2014).

World Health Organization (2013b) India. Country Cooperation Strategy at a Glance. Режим доступа: [http://www.who.int/countryfocus/cooperation\\_strategy/ccsbrief\\_ind\\_en.pdf?ua=1](http://www.who.int/countryfocus/cooperation_strategy/ccsbrief_ind_en.pdf?ua=1) (дата обращения: 20.02.2014).



# BRICS: Emergence of Health Agenda

*M. Larionova, M. Rakhmangulov, A. Sakharov, A. Shelepov*

---

**Marina Larionova** – Dr. of Political Science, Head of International Organisations Research Institute, National Research University Higher School of Economics, 20, Myasnitskaya, 101000 Moscow, Russian Federation; E-mail: mlarionova@hse.ru

**Mark Rakhmangulov** – Deputy Director of the Global Governance Research Centre of the International Organisations Research Institute, National Research University Higher School of Economics, 20, Myasnitskaya, 101000 Moscow, Russian Federation; E-mail: MRakhmangulov@hse.ru

**Andrei Sakharov** – Junior Researcher of the Global Governance Research Centre of the International Organisations Research Institute, National Research University Higher School of Economics, PhD student of the Department of International Affairs, National Research University Higher School of Economics, 20, Myasnitskaya, 101000 Moscow, Russian Federation; E-mail: agsakharov@hse.ru

**Andrey Shelepov** – Junior Researcher of the Global Governance Research Centre of the International Organisations Research Institute, National Research University Higher School of Economics; 20, Myasnitskaya, 101000 Moscow, Russian Federation; E-mail: ashelepov@hse.ru

## Abstract

*Health is an indispensable public good. At the national level it has been manifested in the BRICS governments' commitment to scale up health financing, though to a different degree. At the global level it is evidenced by the international community progress on the three health-related Millennium Development Goals. However despite successes in fighting infectious diseases, child and maternal mortality, old risks persist and new challenges emerge, resulting from the 2008 financial crisis, current slack economic growth and growing economic inequality.*

*The BRICS face these challenges and have begun cooperation on health issues. It is important that they build their emerging health agenda recognizing these challenges, committing to develop sustainable policy solutions, and cooperating with other actors to promote effective health governance for change.*

*To explore how the BRICS contribute towards global health governance the article first considers the BRICS cooperation (its institutionalization, discourse, and engagement with other international institutions) with a focus on health issues. The authors then look into the BRICS members' national health systems, challenges and goals. The article concludes with expectations of the BRICS future health agenda and its implications for global governance.*

**Key words:** BRICS, global health governance, global governance functions, commitments, institutionalization, official development assistance, World Health Organisation

## References

Aninews.in (2013) Second BRICS Health Ministers' meet begins in Delhi. Available at: <http://www.aninews.in/newsdetail2/story93803/second-brics-health-ministers-039-meet-begins-in-delhi.html> (accessed 20 February 2014).

BRICS (2012) Joint Communiqué of the BRICS Member States on Health. Available at: <http://www.geneva.mid.ru/speeches/71.html> (accessed 20 February 2014).

BRICS Health Ministers (2011) Beijing Declaration. Available at: [http://www.mid.ru/brics.nsf/0/66A1B2E6460EB69DC32578DC0038982E/\\$file/img-718104543-0001.pdf](http://www.mid.ru/brics.nsf/0/66A1B2E6460EB69DC32578DC0038982E/$file/img-718104543-0001.pdf) (accessed 20 February 2014).

BRICS Health Ministers (2013a) Delhi Communiqué. Available at: <http://www.brics.utoronto.ca/docs/130111-health.html> (accessed 20 February 2014).

BRICS Health Ministers (2013b) Cape Town Communiqué. Available at: <http://www.brics5.co.za/3rd-health-ministers-meeting-south-africa-7th-november-2013-cape-town-communicue/> (accessed 20 February 2014).

- BRICS Health Ministers (2013c) Joint Communiqué of the BRICS Member States on Health on the Sidelines of the 66th WHA. Available at: <http://www.brics.utoronto.ca/docs/130520-health.html> (accessed 20 February 2014).
- BRICS Leaders (2011) Sanya Declaration. Available at: [http://eng.news.kremlin.ru/ref\\_notes/45](http://eng.news.kremlin.ru/ref_notes/45) (accessed 20 February 2014).
- BRICS Leaders (2012) Delhi Declaration. Available at: <http://www.brics.utoronto.ca/docs/120329-delhi-declaration.html> (accessed 20 February 2014).
- BRICS Leaders (2013) BRICS and Africa: Partnership for Development, Integration and Industrialisation: eThekweni Declaration. Available at: <http://www.brics.utoronto.ca/docs/130327-statement.html> (accessed 20 February 2014).
- BRICS Leaders (2014) The 6th BRICS Summit: Fortaleza Declaration. Available at: <http://www.brics.utoronto.ca/docs/140715-leaders.html> (accessed 20 February 2014).
- Central Intelligence Agency (2014) Country Comparison: HIV/AIDS – Adult Prevalence Rate. Available at: <https://www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook/rankorder/2155rank.html> (accessed 20 February 2014).
- Garrett L. (2013) Existential Challenges to Global Health. Available at: [http://cic.nyu.edu/sites/default/files/garrett\\_challenges\\_global\\_health.pdf](http://cic.nyu.edu/sites/default/files/garrett_challenges_global_health.pdf) (accessed 20 February 2014).
- Gates B. (2011) A Report by Bill Gates to G20 Leaders. Available at: <http://www.gatesfoundation.org/What-We-Do/Global-Policy/G20-Report> (accessed 20 February 2014).
- Global Health Strategies initiatives (2012) Shifting Paradigm – How the BRICS are Reshaping Global Health and Development. Available at: [http://www.ghsinitiatives.org/downloads/ghsi\\_brics\\_report.pdf](http://www.ghsinitiatives.org/downloads/ghsi_brics_report.pdf) (accessed 20 February 2014).
- Ministry of Health and Family Welfare (2013) Year End Review. India. Available at: <http://pib.nic.in/newsite/PrintRelease.aspx?relid=102221> (accessed 20 February 2014).
- Jenks B., Jones B., Tortolani B., Bujones A. (2013) United Nations Development at a Crossroads. Available at: <http://cic.nyu.edu/content/united-nations-development-crossroads> (accessed 20 February 2014).
- OECD (2011) Health at a Glance 2011. Available at: <http://www.oecd.org/els/health-systems/49105858.pdf> (accessed 20 February 2014).
- OECD (2013) Health at a Glance 2013. Available at: <http://www.oecd.org/els/health-systems/Health-at-a-Glance-2013.pdf> (accessed 20 February 2014).
- Pandey K. (2013) BRICS Nations Discuss Ways to Achieve Health Goals through Collaboration. Available at: <http://www.downtoearth.org.in/content/brics-nations-discuss-ways-achieve-health-goals-through-collaboration> (accessed 20 February 2014).
- Popovich L., Potapchik E., Shishkin S., Richardson E., Vacroux A., Mathivet B. (2011) Russian Federation: Health system review. *Health Systems in Transition*, no 13 (7), pp.1–190. Available at: [http://www.euro.who.int/\\_\\_data/assets/pdf\\_file/0006/157092/HiT-Russia\\_EN\\_web-with-links.pdf](http://www.euro.who.int/__data/assets/pdf_file/0006/157092/HiT-Russia_EN_web-with-links.pdf) (accessed 20 February 2014).
- Stuenkel O. (2013) Does intra-BRICS Cooperation Make Sense? The Case of Public Health. Available at: <http://www.postwesternworld.com/2013/05/27/does-intra-brics-cooperation-make-sense-the-case-of-public-health/> (accessed 20 February 2014).
- UK G8 Presidency (2013) Lough Erne Accountability Report. Available at: <https://www.gov.uk/government/publications/lough-erne-accountability-report> (accessed 20 February 2014).
- UNAIDS (2013) BRICS Ministers of Health Call for Renewed Efforts to Face HIV and Global Health Challenges. Available at: <http://www.unaids.org/en/resources/presscentre/featurestories/2013/january/20130111brics/> (accessed 20 February 2014).
- UNHCO (2013a) Country Profile South Africa. Available at: <https://web.archive.org/web/20131015185255/http://www.unhco.org/country-profile-south-africa/> (accessed 20 February 2014).
- UNHCO (2013b) Health Report Brazil. Available at: <https://web.archive.org/web/20131209090658/http://www.unhco.org/country-reports/> (accessed 20 February 2014).

World Economic Forum (2014) Global Risks 2014 report. Available at: [http://www3.weforum.org/docs/WEF\\_GlobalRisks\\_Report\\_2014.pdf](http://www3.weforum.org/docs/WEF_GlobalRisks_Report_2014.pdf) (accessed 20 February 2014).

World Economic Forum and the Harvard School of Public Health (2011) The Global Economic Burden of Non-communicable Diseases. Available at: [http://www3.weforum.org/docs/WEF\\_Harvard\\_HE\\_GlobalEconomicBurdenNonCommunicableDiseases\\_2011.pdf](http://www3.weforum.org/docs/WEF_Harvard_HE_GlobalEconomicBurdenNonCommunicableDiseases_2011.pdf) (accessed 20 February 2014).

World Health Organization (2013a) China. Country Cooperation Strategy at a Glance. Available at: [http://www.who.int/countryfocus/cooperation\\_strategy/ccsbrief\\_chn\\_en.pdf?ua=1](http://www.who.int/countryfocus/cooperation_strategy/ccsbrief_chn_en.pdf?ua=1) (accessed 20 February 2014).

World Health Organization (2013b) India. Country Cooperation Strategy at a Glance. Available at: [http://www.who.int/countryfocus/cooperation\\_strategy/ccsbrief\\_ind\\_en.pdf?ua=1](http://www.who.int/countryfocus/cooperation_strategy/ccsbrief_ind_en.pdf?ua=1) (accessed 20 February 2014).

# Глобальное управление в области безопасности

## Управление «Группы восьми» региональной безопасностью через санкции и военную силу<sup>1, 2</sup>

Дж. Киртон, Дж. Кулик

---

---

**Киртон Джон Джеймс** – профессор, директор Исследовательского центра «Группы восьми», Университет Торонто; M5S 1A1, 100 St. George, Toronto, Ontario, Canada; E-mail: john.kirton@utoronto.ca

**Кулик Джулия Фрэнсис** – старший научный сотрудник Исследовательского центра «Группы восьми», Университет Торонто; M5S 1A1, 100 St. George, Toronto, Ontario, Canada; E-mail: julia.kulik@utoronto.ca

*Почему в одних региональных конфликтах члены «Группы восьми» одобряют использование материальных санкций, а в других – применение военной силы?<sup>2</sup> Будучи неформальным институтом безопасности, состоящим из крупнейших демократических сил Северной Америки, Европы и Азии, «Группа восьми» часто делала выбор в пользу применения санкций, в частности, в отношении Ирана в 1980 г., Афганистана в 1980 г., Судана в 2004 г., Северной Кореи в 2006 г. и Сирии в 2011 г. Также в последнее время организация все чаще делала выбор в пользу применения военной силы – так было в Ираке в 1990 г., в Косово в 1999 г., в Афганистане в 2001 г., в Ливии в 2011 г. и в Мали в 2013 г. При этом выбор «Группы восьми», основания, приверженность обязательствам и их исполнение, а также внедрение и эффективность как санкций, так и военных операций каждый раз были разными. Военная сила выбиралась и эффективно использовалась лишь после «холодной войны», прежде всего, когда страна-объект была близка к Южной Европе. Высокое сравнительное превосходство членов «Группы восьми» над странами-объектами оказывает сильное влияние на выбор «Группы восьми» в пользу применения военной силы, а высокая, прямая, смертельная угроза, исходящая от стран-объектов в отношении стран «Группы восьми», не оказывает такого влияния. Географическая приближенность и взаимосвязь, оставшаяся от бывших колониальных отношений между членами «Группы восьми» и страной-объектом, слабо обуславливают выбор силы «Группой восьми». Поддержка со стороны наиболее влиятельной региональной организации – НАТО, а также поддержка со стороны ООН в форме принятия резолюции Советом безопасности ООН или Генеральной Ассамблеей ООН имеют сильное и позитивное влияние на выбор силы «Группой восьми». Сопутствующие механизмы подотчетности со стороны самой «Группы восьми» имеют неоднозначное влияние, поскольку проработка проблем лидерами на последующих саммитах не улучшает выполнение обязательств «Группы восьми» по связанным с применением силы вопросам, однако последующее обсуждение проблем министрами иностранных дел в значительной степени оказывает положительное воздействие.*

Ключевые слова: «Группа восьми», управление региональной безопасностью, санкции, военная сила

---

<sup>1</sup> Перевод выполнен м.н.с. Института международных организаций и международного сотрудничества НИУ ВШЭ, н.с. Лаборатории исследований корпоративных стратегий и поведения фирм РАНХиГС, н.с. Центра отраслевых исследований ИСКРАН Т.А. Ланьшиной.

<sup>2</sup> Авторы выражают благодарность Ольге Милкиной и Авроре Гудзон за помощь в проведении исследования, а также анонимным рецензентам за их комментарии.

<sup>3</sup> «Группа восьми» включает в себя Канаду, Францию, Германию, Италию, Японию, Россию, США, Великобританию и Европейский союз. До присоединения России в 1997 г. данный форум носил название «Группы семи»; с 2014 г., когда членство России было временно прекращено, эта организация вновь называется «Группой семи».

## Введение

### **Актуальность**

Почему крупнейшие рыночные демократии «Группы восьми» в одних случаях поощряют использование экономических санкций в региональных конфликтах, а в других – применение военной силы? «Группа восьми» является неформальным многосторонним институтом саммитов (plurilateral summit institution – PSI), в который входят семь или восемь стран Европы, Северной Америки и Азии. С начала ее существования в 1975 г. «Группа восьми» часто одобряла использование санкций ее членами, в особенности в пяти основных операциях: в Иране в 1980 г., в Афганистане в 1980 г., в Судане в 2004 г., в Северной Корее в 2006 г. и в Сирии в 2011 г. [Kirton, 2011]. Более того, после «холодной войны» «Группа восьми» все чаще делала выбор в пользу применения военной силы – так было в Ираке в 1990 г., в Косово в 1999 г., в Афганистане в 2001 г., в Ливии в 2011 г. и в Мали в 2013 г. Выбор «Группы восьми» в отношении одобрения применения военной силы существенно различался; в конфликтах вблизи Южной Европы применение силы часто одобрялось, а в азиатских конфликтах – редко, лидеры разрешили применение силы лишь в Афганистане в 2001 г.

При вмешательстве в региональные конфликты через экономические санкции или военную силу «Группа восьми» стремилась осуществить свою особую фундаментальную миссию в значительной степени принудительно. В Декларации саммита в Рамбуйе 1975 г. лидеры «Группы семи» провозгласили: «Мы объединились ввиду общности наших убеждений и коллективной ответственности. Мы все отвечаем за управление открытым демократическим обществом, преданным личной свободе и социальному прогрессу. Наш успех укрепит демократические общества повсюду, что действительно необходимо для них» [G7, 1975]. Так «Группа семи» заявила об одном из своих центральных принципов – продвижении и защите демократии во всем мире. Организация четко дала понять свою заинтересованность во внутренних политических характеристиках своих членов, а также намерение вмешиваться во внутренние дела тех стран, которые не являются ее членами. Эта интервенционистская приверженность демократии не была утрачена за 40 лет. В отличие от ООН и Совета безопасности ООН, члены «Группы восьми» объединены общими политическими принципами, такими как открытая демократия, права человека, верховенство закона и социальный прогресс. Это было подкреплено первоначальным принятием «Группой семи» новой, приверженной демократии России в 1998 г., что сделало прежнюю «Группу семи» в целом более влиятельной и более глобальной в географическом отношении [Kirton, 2002].

«Группа семи» выступала в качестве управляющего глобальной безопасностью с самого начала своей истории. Так, она приняла участие в процессе демократического преобразования Испании в 1975 г., а также в защите демократии в Италии в 1976 г., в трансформации авторитарного Советского Союза в демократизирующуюся Россию после 1989 г., в кампании против апартеида в Южной Африке с 1986 г., а также в реагировании на массовое убийство безоружных студентов китайским правительством на площади Тяньаньмэнь в июне 1989 г. Действия «Группы восьми» все чаще включали в себя твердые обязательства, которые страны выполняли совместными усилиями. После окончания «холодной войны» была надежда на сокращение числа смертоносных региональных конфликтов и на ослабление конкуренции супердержав, которая подпитывала эти конфликты. Также была надежда на то, что урегулирование оставшихся региональных конфликтов может быть доверено ООН, которая впредь сможет эффек-

тивно функционировать – так, как предопределили ее основатели. Однако эти надежды были быстро развеяны суровой реальностью новых конфликтов в Ираке в 1990 г., на Балканах в 1992 г., в Сомали в 1993 г., а также геноцидом в Руанде в 1994 г. После 11 сентября 2001 г. начались новые конфликты в Афганистане в 2001 г., на границах Израиля в 2006 г., в Грузии в 2008 г., в Ливии в 2011 г. и в Мали в 2013 г. С 1990-х годов «Группа восьми» усиленно призывала к окончанию этих смертоносных конфликтов и отвечала на угрозы, часто одобряя применение экономических санкций или военной силы ее членами.

### **Научные школы**

Вопрос о том, как и почему «Группа восьми» принимала такие решения, является для нескольких конкурирующих научных школ темой для дискуссии об управлении «Группой восьми» региональной безопасностью в целом.

Первая школа рассматривает «Группу восьми» как неофициальную замену ООН в управлении международной безопасностью либо через санкции, либо через принуждение [Kühne, 2000; Félix-Paganon, 2000]. Эта школа приписывает «Группе восьми» выдающуюся роль в завершении кризиса в Косово в 1999 г. Тем не менее, по мнению ее представителей, форуму не хватает непревзойденной узаконенной власти и многосторонней легитимности, которые есть у ООН. Разумеется, возможность появления других игроков возникла ввиду наличия слабых мест в работе ООН. Это представляет собой серьезную угрозу доверию Совету Безопасности ООН. Впрочем, действия «Группы восьми» в Косово были единичным случаем, и в дальнейшем вряд ли стоит возлагать на этот форум большие надежды. Данная школа предполагает, что «Группа восьми» будет более склонна выбирать силовое воздействие, если ее действия будут заблаговременно одобрены СБ ООН.

Вторая школа рассматривает «Группу восьми» скорее как механизм управления глобальной безопасностью, чем как организацию, которая непосредственно обеспечивает безопасность [Penttilä, 2005; Fowler, 2004]. По мнению представителей этой школы, «Группа восьми» не является и не должна становиться организацией, управляющей конфликтами или предотвращающей их. «Группа восьми» лучше всего работает как институт, который направляет работу других международных организаций, мобилизуя политическую волю и ресурсы, а также внося вклад в определение повестки дня широкого международного сообщества. Risto Penttilä [2005] утверждает, что роль «Группы восьми» будет зависеть от желания ее членов, и прежде всего США, использовать форум для политической координации и кризисного управления. Это подразумевает, что вовлечение, соблюдение правил и исполнение решений со стороны США крайне необходимо в случаях, когда выбирается силовое воздействие, которому необходим успех.

Третья школа рассматривает «Группу восьми» как потенциально реальную альтернативу ООН. Gunther Pleuger [2000], воодушевленный результатами в Косово, утверждает, что «Группа восьми» воспользовалась возможностью действовать, когда СБ ООН был не в состоянии или не имел желания принимать меры. По сравнению с СБ ООН «Группа восьми» обладает большей гибкостью благодаря отсутствию жесткой структуры или прописанных процедур и, таким образом, имеет возможность работать с большей эффективностью. Концепция разрешения кризисных ситуаций в «Группе восьми» более современна, чем в ООН, и данный форум более адаптирован к переменчивой природе угроз международной безопасности. Правительство Германии делает все воз-

можно для предотвращения снижения влияния ООН, однако недостаток реформ, в которых нуждается ООН, в конечном итоге приведет к снижению значения этой организации. Это означает, что «Группа восьми» при поддержке Германии будет выбирать силовое воздействие и будет четко и успешно использовать силу тогда, когда СБ ООН окажется неспособным одобрить ее использование.

Четвертая школа рассматривает «Группу восьми» как эффективного управляющего глобальной безопасностью ввиду ее базовой структуры, представляющей собой современную систему международных отношений, а также ввиду значительных провалов системы, в центре которой находится ООН [Kirton, 2000, 2002]. Данная школа отмечает, что «Группа восьми» была успешна в области применения санкций и ей удалось добиться желаемых результатов, к достижению которых стремились лидеры [Ibid., 2011]. Периодически повторяющееся успешное применение санкций «Группой восьми» отчасти обусловлено общей подверженностью ее членов шокам, а также ее структурой, которая представляет собой компактный, сплоченный и уважаемый клуб.

### **Задачи исследования**

Ни одна из перечисленных выше школ не дает всеобъемлющего объяснения, почему в некоторых случаях «Группа восьми» выбирает экономические санкции, внедряет их и добивается успеха, а в других случаях применяет силовое воздействие. Также ни одна из них не разбирает особенности выбора, причин и результатов на протяжении всей 40-летней истории форума, чтобы описать и объяснить наблюдаемые ситуации. Авторы данного исследования впервые предпринимают попытку подобного описания и объяснения выбора силового воздействия, основываясь на более раннем исследовании выбора санкций на протяжении всей истории «Группы восьми» [Ibid., 2011]. В статье проводится анализ всех пяти случаев, когда на саммите «Группы восьми» одобрялось использование военной силы членами этого форума, и пять случаев, когда организация полагалась лишь на санкции. Таким образом, исследование дополняет научную литературу, посвященную санкциям и применению военной силы, в которой признается значимость межправительственных организаций, таких как ООН и НАТО, но не глобальных многосторонних институтов саммитов, таких как «Группа восьми» [Morgan, Vapat, Krustev, 2009; Lektzian, Sprecher, 2007; Cox, Drury, 2006; Drezner, 2003; Hart, 2000].

### **Краткие выводы**

В данном исследовании, прежде всего, подробно разбирается выбор членов «Группы восьми» между экономическими санкциями и применением силы, а также связанные с этим выбором инициирование, обязательства и соблюдение договоренностей, внедрение одобренных мер, а также эффективность вмешательств в достижении желаемого результата. Для объяснения этих аспектов авторы изучают особенности семи ключевых предпосылок. Первые три предпосылки включают в себя соотношение потенциалов стран «Группы восьми» и страны-объекта, смертельную угрозу, исходящую от страны-объекта по отношению к странам — членам «Группы восьми», а также минимальное географическое расстояние между странами — членами форума и страной-объектом. Оставшиеся четыре предпосылки включают взаимосвязь, вытекающую из бывших колониальных отношений между членом «Группы восьми» и страной-объектом; поддержку одобренного «Группой восьми» действия глобальными многосторонними организациями, в особенности

СБ ООН и Генеральной Ассамблеей ООН; поддержку влиятельных региональных организаций, прежде всего НАТО; а также сопутствующие механизмы подотчетности в рамках «Группы восьми».

Представленный в статье анализ пяти основных ситуаций, когда «Группа восьми» одобрила применение силы, дает основания предполагать, что высокое соотношение потенциала «Группы восьми» и страны-объекта точно предсказывает выбор организации, обязательства, внедрение и эффективность применения силы, в то время как высокая, прямая и смертельная угроза со стороны страны-объекта по отношению к странам — членам «Группы восьми» не позволяет делать таких прогнозов. Географическая приближенность способствует выбору силового воздействия и соблюдению соответствующих обязательств стран «Группы восьми». Взаимоотношения, являющиеся следствием бывших колониальных отношений между страной — членом «Группы восьми» и страной-объектом, оказывают слабое влияние на решение «Группы восьми» в отношении применения силы. Предварительная или последующая поддержка со стороны ООН в виде резолюции СБ ООН или поддержка со стороны НАТО имела сильное положительное влияние на выбор военной силы «Группой восьми». Сопутствующие механизмы подотчетности в рамках «Группы восьми» оказывали смешанное влияние, поскольку проработка вопроса лидерами на последующих саммитах не повышала степень соответствия действий принятым обязательствам, однако ее существенно повышали последующие встречи министров иностранных дел. Таким образом, когда члены «Группы восьми» коллективно более влиятельны, чем страна-объект, когда они более географически близки к объекту и имеют поддержку как ООН, так и НАТО, «Группа восьми» с большей вероятностью одобрит применение силы, реализует это решение и обеспечит достижение результатов, которые ей необходимы. Тем не менее «Группа восьми» все еще имеет потенциал развития своих механизмов подотчетности в части улучшения исполнения принимаемых обязательств, а также улучшения внедрения решений и повышения получаемых результатов.

## Аналитическая основа исследования

Методологическая основа, созданная для проведения этого предварительного исследования, выделяет шесть результатов взаимодействия семи предпосылок, которые были протестированы на десяти основных примерах из области обеспечения региональной безопасности, в пяти из которых использовались лишь санкции, а в остальных пяти — военная сила (Приложение А).

Далее представлены указанные шесть результатов.

**1. Выбор.** Первым результатом является выбор «Группы восьми» в пользу одобрения экономических санкций или военной силы, при котором «Группа восьми» использует принудительные инструменты, выходя за пределы дипломатического воздействия, институциональной социализации, бойкотирования и материальной поддержки пострадавшей страны или группы стран. В этом случае одобрение «Группой восьми» использования выбранного инструмента хотя бы в общих чертах содержится в публичном коллективном коммюнике лидеров.

**2. Инициирование.** Вторым результатом, который имеет место до реального выбора, является запуск процесса конфиденциальной дипломатии в «Группе восьми», который и приводит к выбору санкций или силового воздействия. Изначальные кандидаты в инициаторы, согласно литературе, посвященной управлению в «Группе восьми», являются наиболее влиятельными членами этой организации — это, прежде всего, США



и Германия [Putnam, Waune, 1987]. Выявление инициатора, оппонентов и пропонентов требует детального знания процесса подготовки и проведения переговоров, на которых был сделан зафиксированный в коммюнике выбор.

**3. Обязательства.** Третьим результатом являются обязательства «Группы восьми» по тому конфликту, в решении которого используются санкции или сила. Данный результат измеряется числом точных, политически обязательных, ориентированных на будущее, публичных коллективных обязательств, взятых на себя лидерами «Группы восьми» по данной проблеме как до, так и после принятия решения о применении санкций или силового воздействия.

**4. Исполнение.** Четвертым результатом является исполнение членами «Группы восьми» принятых на себя обязательств, включая те, которые не содержат специфических ссылок на инструмент, которому было отдано предпочтение.

**5. Внедрение.** Пятым результатом является специфическое внедрение санкций или силовых мер каждым членом «Группы восьми». Внедрение в основном относится лишь к фактическому применению санкций или к фактическому отправлению военнослужащих к месту выполнения задания, участие в котором принимает по крайней мере половина стран «Группы восьми».

**6. Эффективность.** Шестым результатом является эффективность выбранного инструмента в обеспечении желаемого результата, изначально установленного в коммюнике «Группы восьми», в котором впервые был одобрен выбранный инструмент. В некоторых случаях допускается использование более ранних коммюнике для выявления желаемого результата или цели, если в них содержатся особенности желаемого результата, которых недостает в документе, впервые определяющем выбор.

Эти результаты зависят от следующих семи предпосылок.

**1. Потенциал.** Первой предпосылкой является соотношение потенциала между странами – членами «Группы восьми» и страной-объектом. Потенциал измеряется как ВВП соответствующих стран, выраженный в долларах США по рыночному обменному курсу, который имел место в момент первого одобрения санкций или силы. Существенное превосходство стран «Группы восьми» по этому показателю по сравнению со страной-объектом повышает вероятность использования силы. Это опирается на предварительное рациональное предположение о том, что при более высоком относительном потенциале «Группа восьми» наиболее вероятно и наиболее быстро одержит победу и добьется желаемой цели.

**2. Угроза.** Второй предпосылкой является угроза, которую представляет собой страна-субъект для стран – членов «Группы восьми». Она измеряется, прежде всего, числом случаев гибели граждан стран «Группы восьми» в самих странах «Группы восьми» от актов, проведенных или поддержанных страной-субъектом. Высокая степень угрозы, определяемая как реальная или ожидаемая атака страны-субъекта на территории членов «Группы восьми», которая может повлечь гибель людей, должна приводить к выбору силового вмешательства.

**3. Расстояние.** Третья предпосылка представляет собой расстояние между страной-объектом и наиболее близко к ней расположенной страной «Группы восьми». Чем меньше расстояние, тем выше должна быть мотивация к использованию военной силы «Группой восьми», отдача и соблюдение обязательств; также это должно способствовать достижению хороших результатов. Это объясняется более высокой потенциальной угрозой, исходящей от географически близких стран в конфликте, создающем спрос на действия «Группы восьми», а также вероятностью наличия развитой военной инфраструктуры вблизи стран «Группы восьми», включая военные базы, необходимые для

поддержания эффективных военных кампаний. Страны «Группы восьми», которые расположены наиболее близко к конфликту, должны быть инициаторами спроса и создателями дипломатической коалиции внутри «Группы восьми» для выбора военного воздействия.

**4. Взаимосвязь.** Четвертой предпосылкой является глобальная взаимосвязь, которая берет начало в бывших колониальных отношениях между членами «Группы восьми» и страной-объектом [Keohane, Nye, 1977]. Высокая взаимозависимость должна приводить лишь к санкциям. Высокая политическая, экономическая и функциональная взаимосвязь между странами, усиленная глобализацией, должна обуславливать эффективность таких санкций и, таким образом, рациональный выбор инструмента достижения желательных для «Группы восьми» результатов без необходимости перехода к использованию военной силы. Эта взаимосвязь выражается в более высоких объемах торговли и инвестиций, а также в наличии более сильных диаспор с языковыми и культурными связями и в наличии схожих политических и правовых структур.

**5. Поддержка многосторонних организаций.** Пятой предпосылкой является поддержка со стороны доминирующих многосторонних организаций, в частности ООН — прежде всего СБ ООН и во вторую очередь Генеральной Ассамблеи ООН, если право вето парализует СБ ООН. Поддержка ООН должна способствовать выбору силы «Группой восьми». Поддерживающая резолюция СБ ООН до или после применения силы свидетельствует о том, что использование силы не вышло за рамки кодифицированного жесткого права или нормативного мягкого права. Тот факт, что членами ООН являются практически все страны мира, повышает значимость и того, и другого.

**6. Поддержка региональных организаций.** Шестой предпосылкой является поддержка со стороны наиболее влиятельных региональных организаций, в частности НАТО, от которой ожидается обеспечение добросовестного выбора применения силы «Группой восьми». Применение силы более вероятно, если оказывающая поддержку региональная организация, в которую входят многие или большинство стран «Группы восьми», существует и имеет возможность координировать применение силы. Это предполагает географическую близость региональной организации к стране-объекту, а также повышает вероятность наличия военной инфраструктуры, что в дальнейшем с высокой вероятностью способствует координации и повышает решительность реакции.

**7. Сопутствующие механизмы подотчетности.** Седьмой предпосылкой являются сопутствующие механизмы подотчетности. Они могут включать в себя специфические механизмы подотчетности для конкретной ситуации, активизированные на начальном этапе выбора, при повторном рассмотрении проблемы лидерами «Группы восьми» на последующих саммитах, а также на последующих мероприятиях, например, на министерских форумах и в рамках работы официальных рабочих групп. Такие сопутствующие механизмы подотчетности должны улучшать исполнение выбранных обязательств, а также внедрение и эффективность выбранных инструментов.

В исследовании проводится эмпирическая оценка этих логических умозаключений для десяти основных случаев управления региональной безопасностью «Группой восьми» в период с 1980 г. до 2013 г. (Приложение В). В пяти из этих случаев были одобрены исключительно санкции, к ним относятся: Иран (1980 г.), Афганистан (1980 г.), Судан (2004 г.), Северная Корея (2006 г.) и Сирия (2011 г.). В пяти других случаях было одобрено применение силы: Ирак (1990 г.), Косово (1999 г.), Афганистан (2001 г.), Ливия (2011 г.) и Мали (2013 г.). Последние пять случаев представляют собой все ситуации за последние 40 лет, в которых на саммите «Группы восьми» было одобрено применение силы; все они имели место после окончания «холодной войны» в 1989 г. Рассматри-

ваемые ситуации охватывают 35 из 40 лет существования «Группы восьми» (Приложение С). Они включают в себя конфликты, ставшие результатом военной агрессии и вторжения (Афганистан (1980 г.) и Ирак (1990 г.)), этнических чисток и геноцида (Косово (1999 г.), Ливия (2011 г.)), а также терроризма (Иран (1980 г.), Афганистан (2001 г.), Мали (2013 г.)). Они также представляют собой крупнейшие проблемы, которые были рассмотрены в рамках «Группы восьми», а также крупнейшие в мире региональные конфликты, произошедшие за последние 40 лет. Рассматриваемые пять случаев применения силы включают в себя все те ситуации, в которых силовое вмешательство было одобрено лидерами «Группы восьми», за исключением еще двух случаев (Восточный Тимор (2000 г.), ИГИС (2014 г.)), когда применение силы было одобрено министрами иностранных дел стран «Группы восьми».

Эти ситуации имеют особую актуальность. В разделах по контртеррористической деятельности и международной политике коммюнике, выпущенного по итогам последнего саммита «Группы восьми» в Лох-Эрне в июне 2013 г., «Группа восьми» перечислила 7 из 10 исследуемых ситуаций: Мали, Сирия, Ливия, Афганистан, Иран, Судан и Северная Корея (а также Сомали, Тунис, Палестина и Израиль). На саммите «Группы семи» в Брюсселе в июне 2014 г. лидеры вновь упомянули конфликты в Иране, Афганистане, Судане, Северной Корее, Сирии, Ливии и Мали.

## Результаты

### ***Выбор инструментов и дипломатического инициатора, одобрение***

#### *Случаи применения санкций*

**Иран 1980.** 4 ноября 1979 г. 52 американских дипломата и гражданина были захвачены в заложники в посольстве США в Тегеране группой иранских студентов [Putnam, Waupе, 1984, p. 98–116, 130–131]. США сразу же запретили импорт иранской нефти. 6 ноября Палата общин Канады осудила санкции против Ирана. 14 ноября США заморозили все иранские активы в США, а также иранские активы, контролируемые американскими банками, компаниями и физическими лицами, находящимися за границей. 12 декабря 183 иранских дипломата были высланы из США. В декабре впервые была мобилизована «Группа семи». Высокопоставленные официальные лица США посетили Великобританию, Францию, Германию, Италию и Японию для обсуждения возможного применения санкций. 13 января 1980 г. СБ ООН подготовился для голосования по вопросу о введении санкций, однако голосование было отменено из-за того, что Советский Союз наложил «вето». 28 января Канада приостановила работу своего посольства в Иране для ускорения освобождения шести американских дипломатов, которые были взяты в заложники. 7 апреля США приостановили дипломатические отношения с Ираном и ввели торговые санкции. 17 апреля США ввели дополнительные санкции и пригрозили военным вмешательством. 23 апреля Канада объявила мягкие начальные санкции и пообещала рассмотреть возможность дальнейшего введения торговых санкций, если кризисная ситуация не будет решена до 17 мая. 25 апреля США провели одностороннюю неудачную военную спасательную операцию. Другие основные союзники ввели санкции через несколько дней после этой операции. 22 мая во время второго обещанного этапа санкций Канада ввела контроль за экспортом товаров в Иран, за исключением продуктов питания, медицинских товаров и прочих гуманитарных продуктов. 22 июня на саммите в Венеции, на первом саммите «Группы семи»

после захвата заложников, «Группа семи» [1980] подготовила «Заявление о захвате дипломатов в заложники». В этом заявлении выражалась серьезная обеспокоенность в отношении недавних инцидентов терроризма. Также в заявлении содержался призыв лидеров к «принятию соответствующих мер, препятствующих получению террористами каких-либо выгод от подобных криминальных актов». Так «Группа семи» одобрила применение санкций.

**Афганистан 1980.** 27 декабря 1979 г. Советский Союз вторгся на территорию Афганистана (Приложение В) [Kirton, 1987; Falkenheim, 1987; Paarlberg, 1987]. 27 декабря заместитель государственного секретаря США Уоррен Кристофер посетил Лондон и Брюссель для того, чтобы сообщить своим союзникам о готовящейся реакции США. 31 декабря, после шестичасовой встречи с партнерами по «Группе семи» (кроме Японии), Кристофер объявил о пересмотре союзниками отношений с Советским Союзом. На следующий день НАТО согласилась принять меры для того, чтобы продемонстрировать неодобрение Западом действий Советского Союза. 3 января 1980 г. 43 страны призвали к проведению встречи ООН. Советский Союз наложил вето на осуждающую вторжение резолюцию СБ ООН, его поддержала лишь Восточная Германия. 14 января в рамках процедуры «Объединение за мир», которая появилась еще во время корейской войны, Генеральная Ассамблея ООН проголосовала за выражение сожаления по поводу советского вторжения в Афганистан и призвала к «немедленному, безоговорочному и полному выводу иностранных войск из Афганистана». Резолюция была принята с перевесом голосов «за» в 85% (104 голоса «за», 18 голосов «против»). Неприсоединившиеся к ООН страны и страны «третьего мира» отдали 78 голосов «за» и 9 – «против», т.е. большинство из них поддержали Запад. 4 января 1980 г. президент США Джимми Картер объявил о введении эмбарго на продажу зерна Советскому Союзу, а также о том, что эмбарго будет поддержано остальными союзниками. Эти санкции были одобрены на саммите «Группы семи» в Венеции в июне [Kirton, 1987, p. 285]. Вскоре «Группа семи» ввела новые санкции против Советского Союза за его действия в Польше в 1980 г. [Ibid.]. Тем не менее США не смогли обеспечить согласие «Группы семи» на дальнейшие санкции и ввели их в одностороннем порядке – с декабря 1981 г. были введены санкции на реэкспорт товаров, имеющих американское происхождение и предназначенных для использования при строительстве советского газопровода в Европу [Wolf, 1987; Putnam, Wayne, 1984, 1987]. Сильное сопротивление Европы, в том числе на решающем саммите «Группы семи» в Версале в 1982 г., привело к снятию США эмбарго в ноябре 1982 г.

**Судан 2004.** В начале 2003 г. неправительственные организации сообщили о масштабных этнических чистках в регионе Дарфур в Судане. В 2004 г. на саммите в Си-Айленде лидеры «Группы восьми» призвали Судан к уважению резолюции ООН 1593. Члены «Группы восьми» также поддержали миротворческую миссию Африканского союза в Судане через Европейский союз и НАТО, предоставили 370 млн долл. и пообещали выделить 2,5 млрд долл. на гуманитарную помощь в течение последующих трех лет. Реакция ООН была выражена в резолюции СБ ООН 1564, со ссылкой на главу 7, 18 сентября 2004 г. 29 марта 2005 г. ООН [UN, 2005] приняла резолюцию 1591, которая накладывала запрет на поездки, а также замораживала активы физических лиц, «препятствующих мирному процессу» в Дарфуре. Лидеры «Группы восьми» не санкционировали применение силы, страны – члены данной организации не участвовали в одобренной ООН миротворческой операции Африканского союза. В феврале 2010 г. между воюющими сторонами было подписано соглашение о перемирии, после того как, согласно оценкам, погибли несколько сотен тысяч человек.

**Северная Корея 2006.** Лидеры «Группы семи» впервые имели дело с Северной Кореей в 1990 г. и затем неоднократно обращались к этой ситуации сами или через министров иностранных дел. Они впервые одобрили санкции напрямую в 2006 г., выразив поддержку резолюции СБ ООН 1695 от 15 июля 2006 г. В этой резолюции были осуждены запуски баллистических ракет, осуществленные Северной Кореей 5 июля [G8, 2006]. Этот документ представлял собой компромисс между США, Японией и Францией, которые поддерживали применение более жестких санкций, и Китаем и Россией, которые противостояли этому предложению. Резолюция запрещала всем членам ООН продавать Северной Корее материалы или технологии, применение которых возможно при строительстве ракет и создании оружия массового поражения. Также было запрещено получение от Северной Кореи ракет, запрещенного оружия или технологий [UN, 2006]. Тем не менее из уважения к Китаю и России в резолюции не содержалось разрешения применения военной силы.

**Сирия 2011.** Впервые сирийский вопрос был рассмотрен «Группой восьми» на саммите в 1995 г. в Галифаксе, когда организация поддержала заключение мирных договоров между Израилем, Ливаном и Сирией (Приложение С). Сирия оставалась в повестке дня саммитов до 1999 г., а затем вернулась в нее после «арабской весны» 2011 г. В 2011 г. в Довиле (Франция) лидеры «Группы восьми» призвали сирийское правительство к прекращению использования военной силы и инструментов устрашения населения, а также к уважению прав населения на свободу выражения мнения, а также выступили с требованием освобождения всех политических заключенных. «Группа восьми» заявила [G8, 2011], что «если сирийские власти не обратят внимание на этот призыв, она рассмотрит возможность применения дальнейших мер», таким образом, одобряя санкции. СБ ООН не смог принять резолюцию по Сирии из-за вето Китая и России. Тем не менее Канада, Япония, США, Великобритания и ЕС ввели санкции против Сирии.

### ***Случаи применения военной силы***

**Ирак 1990.** После вторжения и аннексии Кувейта Ираком в августе 1990 г. СБ ООН ввел санкции против Ирака. 29 ноября СБ ООН [UN, 1990] выпустил резолюцию 678, которая позволила странам-членам «использовать любые необходимые меры», чтобы заставить Ирак выполнять требования всех предыдущих резолюций. 16 января 1991 г. силы коалиции, возглавляемой США, начали воздушные военные атаки, а затем и наземные операции для освобождения Кувейта. Такие страны «Группы семи», как Канада, Франция и Великобритания, присоединились к США. «Группа семи» впервые одобрила использование силы на последующем саммите в Лондоне в 1991 г. Дипломатическим инициатором применения военной силы как до, так и после саммита была Великобритания во главе с Маргарет Тэтчер.

**Косово 1999.** В 1998 г., после нескольких лет нестабильности на Балканах, в Косово началась война между Армией освобождения Косово и Федеративной республикой Югославией. После массовых убийств, насильственного выселения и нарушения прав человека под руководством сербского президента Слободана Милошевича в сентябре 1998 г. СБ ООН издал резолюцию 1199. В ней война в Косово была расценена как «угроза международному миру и безопасности», однако применение военной силы не было рекомендовано [UN, 1998]. Недостаток поддержки ООН, широкое освещение конфликта средствами массовой информации и жестокая расправа над 45 албанскими жителями в Косово в деревне Рачак заставили НАТО начать военную операцию

«Союзная сила» 24 марта 1999 г. Под эгидой НАТО Канада, Франция, Германия, Италия, Великобритания и США провели бомбардировку Югославии, в результате чего югославские военные силы были выведены из Косово [Manulak, 2011]. Дипломатическими инициаторами применения военной силы являлись Франция, Великобритания и Канада.

**Афганистан 2001.** На следующий день после террористических атак на Всемирный торговый центр и Пентагон, которые были осуществлены 11 сентября 2001 г., НАТО единогласно объявила войну Афганистану, находившемуся под режимом талибов. Канадский премьер-министр Жан Кретьен заявил, что Канада стала первой страной, предложившей задействовать ст. 5 Североатлантического договора [Kirton, 2007, p. 170]. Данная статья гласит: «...стороны соглашаются, что вооруженная атака против одной из них в Европе или в Северной Америке должна рассматриваться как атака против всех них и, соответственно, соглашаются, что после такой атаки все они будут содействовать атакованной стороне (или сторонам) и будут предпринимать необходимые для этого меры, включая использование военной силы, для восстановления и поддержания безопасности Северо-атлантической сферы» [НАТО, 1949]. 12 сентября Кретьен и премьер-министр Италии Сильвио Берлускони, а также российский президент Владимир Путин обратились к «Группе восьми», чтобы определить ответ США и союзников. Канада, Франция, Германия, Италия, США и Великобритания вторглись в Афганистан для отстранения талибов от власти [Kirton, 2007]. В Кананаскисе в 2002 г., на первом саммите после атак 9/11, «Группа восьми» заявила: «Мы поддерживаем переходное правительство Афганистана. Мы намерены выполнить обязательства, принятые нами на конференции в Токио, и намерены предпринимать меры, направленные на уничтожение производства торговли опиумом» (Приложение С). Инициатива применения силы с самого начала принадлежала Канаде, Франции, Великобритании и США.

**Ливия 2011.** После акций протеста гражданского населения Ливии против деспотического режима Муаммара Каддафи в феврале 2011 г. международное сообщество решило защитить этих граждан и позволить местным силам свергнуть Каддафи. После принятия жестких мер правительством Каддафи и серьезных потерь среди гражданского населения СБ ООН ввел санкции, эмбарго на поставки оружия, а также заморозил ливийские счета. 17 марта 2011 г. резолюция 1973 разрешила странам-членам «предпринимать все необходимые меры... для защиты гражданского населения и территории, населенные гражданскими лицами, при угрозе атак» [UN, 2011]. 19 марта силы НАТО, включая силы Канады, Франции, Италии, Великобритании и США, начали военную интервенцию в Ливии. Дипломатическим инициатором являлась Франция во главе с президентом Николя Саркози.

**Мали 2013.** В январе 2013 г. французские войска вторглись в Северный Мали, чтобы дать отпор связанным с Аль-Каидой вооруженным группам, которые взяли Северный Мали под контроль в апреле 2012 г. Интервенция быстро получила поддержку НАТО и СБ ООН [UN, 2012] через резолюцию 2085. США, Канада, Великобритания и Германия оказали военную поддержку французской интервенции. Через несколько месяцев повстанцы были побеждены. 18 июня 2013 г. на саммите «Группы восьми» в Лох-Эрне лидеры заявили: «...мы поддерживаем усилия по ликвидации “тихой гавани” террористов на севере Мали. Мы приветствуем важный вклад Франции в это дело... мы поддерживаем быстрое развертывание стабилизационных сил ООН в Мали, а также призываем правительство Мали активно стремиться к политическому процессу, который способен построить долгосрочную стабильность» [G8, 2013]. Дипломатическим инициатором была Франция во главе с президентом Олландом.

Помимо перечисленных, были еще два случая, когда «Группа восьми» одобряла применение силы, однако на уровне министров иностранных дел. Рассмотрим их подробнее.

**Восточный Тимор 1999.** В мае 1999 Индонезия и Португалия дали согласие позволить миссии ООН в Восточном Тиморе управлять голосованием, на котором люди могли бы сделать выбор между автономией и независимостью. В период до голосования проинтеграционные военизированные группы начали выступать с угрозами и проявлять жестокость в стране, что привело к гибели жителей Восточного Тимора. На голосовании было отдано предпочтение независимости Восточного Тимора от Индонезии. Военизированные группы атаковали гражданское население, время от времени появлялись сообщения о массовых убийствах в Восточном Тиморе. 15 сентября 1999 г. СБ ООН принял резолюцию 1264 об одобрении и разворачивании миротворческих сил в Восточном Тиморе, которые включали в себя силы Канады, Франции, Германии, Италии, Великобритании, а также США. На встрече министров иностранных дел «Группы восьми» 10 июня 1999 г. министры заявили, что они приветствуют «соглашение о будущем Восточного Тимора», и призвали «все стороны как можно скорее положить конец жестокости и обеспечить раннее развертывание группы наблюдателей ООН» [G8, 1999]. Кроме того, на своей встрече 13 июля 2000 г. министры высоко оценили «предоставленную ООН поддержку» и подтвердили свое «твердое намерение продолжать поддерживать население Восточного Тимора» [G8, 2000].

**ИГИС 2014.** В 2014 г. Исламское государство Ирака и Сирии (ИГИС)<sup>4</sup> захватило большие территории Ирака и Сирии. С момента первого вторжения в Ирак в июне ИГИС убили и ранили более 2 тыс. человек. ИГИС провозгласило создание халифата, который сотрет государственные границы и станет управлять более чем 1,5 млрд мусульман во всем мире. По оценкам ООН, к июню 2014 г. около 1,2 млн иракцев были вынуждены покинуть свои дома. США объявили о намерении отправить в Ирак 300 дополнительных отрядов. На встрече министров иностранных дел «Группы семи» 25 сентября 2014 г. министры заверили, что они «признают, что военные действия, предпринятые США и другими странами, представляют собой важную помощь Ираку в защите от ИГИС и в лишении ИГИС «тихой гавани» [G7, 2014]. Дипломатическим инициатором в «Группе семи» выступили США.

## Обязательства

Число относящихся к ситуации обязательств, которые взяла на себя «Группа восьми» по каждому из пяти случаев, когда предпочтение было отдано санкциям, а также по каждому из пяти случаев, когда была применена сила, существенно различается, что следует из Приложения D. По Афганистану в 1980 г. «Группа семи» взяла на себя шесть обязательств в период с 1980 г. по 1988 г., четыре из которых пришлись на первый год. По Ирану в 1980 г. «Группа восьми» взяла на себя восемь обязательств, одно в 1984 г. и семь – позже. По Судану у «Группы восьми» было 12 обязательств, первое было сделано в 2002 г. и еще 11 – в период с 2004 г. по 2008 г. По Северной Корее «Группа восьми» взяла на себя 9 обязательств, 7 – в период с 2006 г. по 2012 г. и еще 2 – в период с 1996 г. по 2001 г. По Сирии «Группа восьми» взяла на себя 10 обязательств, одно – в 1998 г. и восемь – в период с 2010 г. по 2013 г.

<sup>4</sup> Другое название – Исламское государство Ирака и Леванта (ИГИЛ).

Среди случаев применения военной силы в Ираке «Группа восьми» взяла на себя 14 обязательств, одно в 1984 г., шесть – в период с 1991 г. по 1997 г. и еще семь – в 2004 и 2005 г. По Косово (1999 г.) и вообще по ситуации на Балканах в период с 1996 г. по 2005 г. «Группа восьми» приняла на себя 19 обязательств, десять из них пришлось на 1996 г. По Афганистану (2001 г.) «Группа восьми» взяла на себя тридцать обязательств в период с 2002 г. по 2013 г. По Ливии в 2011 г. «Группа восьми» взяла на себя десять обязательств, первое – в 1986 г., пять обязательств – в 1993–1997 гг., одно – в 2004 г. и еще три – в период с 2011 г. по 2013 г. По Мали в 2013 г. «Группа восьми» взяла на себя три обязательства в 2013 г. Эти наблюдения показывают, что в случаях применения военной силы «Группа восьми» берет на себя больше обязательств и в течение более длительного времени, по сравнению с ситуациями, в которых применяются лишь санкции.

## Исполнение

Исполнение «Группой восьми» этих обязательств оценивается в течение года после саммита, на котором было принято обязательство, т.е. за период от одного до другого саммита. Оценка производится по трехбалльной шкале, где каждому члену форума присваиваются баллы «–1», «0» или «1» по каждому обязательству (Приложение Е). «–1» свидетельствует о невыполнении обязательства или о принятии действий, противоречащих заявленным в обязательстве целям. Оценка «0» говорит о частичном выполнении обязательства или о незавершенной работе в этом направлении. «+1» свидетельствует о полном выполнении зафиксированной в обязательстве цели.

В сфере региональной безопасности члены «Группы восьми» в среднем выполняли свои обязательства на уровне +0,57 баллов по 16 оцененным обязательствам за период с 1996 г. по 2011 г. Самое высокое выполнение наблюдается в США (+0,81), за ними следуют Италия (+0,64), Канада и Япония (по +0,63 каждая), ЕС (+0,62), Великобритания (+0,56), Германия (+0,44) и Россия (+0,29). Особенно примечательным является высокое выполнение обязательств в сфере региональной безопасности США и Италией, которые характеризуются низким уровнем выполнения обязательств «Группы восьми» во всех сферах.

В сфере терроризма, тесно связанной с региональной безопасностью, все 16 оцененных обязательств, принятых в период с 1996 г. по 2011 г., имели отношение к общему противодействию терроризму, без вычленения специфических стран или регионов. Средний уровень исполнения составил +0,64. Лидером стали США (+0,88), второе место разделили Италия и Россия (по +0,79) — две страны с минимальным средним исполнением по всем обязательствам. За ними следовали: Канада (+0,75), ЕС (+0,64), Германия (+0,6), Великобритания (+0,56), Франция (+0,44) и Япония (+0,38). В области региональной безопасности и терроризма обращают на себя внимание необычно высокое исполнение обязательств близкой к зонам конфликтов Италией и необычно низкое исполнение удаленной Японией.

В пяти основных случаях применения санкций для обеспечения региональной безопасности семь оцененных обязательств были в среднем исполнены на +0,5 балла. Среднее исполнение четырех проанализированных обязательств по Ирану составило +0,56, два обязательства по Судану были в среднем выполнены на +0,89 балла, одно проанализированное обязательство по Северной Корее – на –0,5 балла.



В специфических случаях, когда применялась военная сила, среднее исполнение по девяти проанализированным обязательствам «Группы восьми» составило +0,61, что ниже +0,50 для случаев, когда применялись лишь санкции. В случаях применения силы территориально отдаленные, но обладающие высоким потенциалом США в среднем выполнили обязательства на +0,97. Результаты географически приближенной, но менее влиятельной Италии составили +0,41.

В случаях использования санкций (включая несколько случаев, завершившихся применением военной силы) по 46 обязательствам, принятым с 1996 г. по 2008 г., среднее исполнение «Группы восьми» составило +0,51. Исполнение США было оценено в +0,67 балла, исполнение Италии – в +0,35 балла [Kirton, 2011]. Тем не менее баллы Италии по обязательствам, связанным с применением силы, были выше, чем по обязательствам, относившимся лишь к санкциям.

По Ираку (1990 г.) исполнение двух оцененных обязательств в среднем составило +0,67 балла. Первое обязательство, сделанное на саммите в Лионе в 1996 г., гласило: «...мы подтверждаем наше намерение обеспечить полное внедрение всех резолюций СБ ООН, касающихся Ирака и Ливии; к снятию санкций может привести лишь полное исполнение этих резолюций» [G7, 1996a]. Оценка исполнения этого обязательства в среднем составила –0,44; полностью обязательство было выполнено лишь США; частичное исполнение наблюдалось в Японии; Германия, Великобритания, Франция и Канада обязательство не выполнили (исполнение остальными членами организации не оценивалось). Второе обязательство, 2004 г., было выполнено на +0,89 балла; при этом среди членов «Группы семи» наблюдалось полное исполнение, а Россия выполнила его лишь частично.

По Косово (1999 г.) исполнение двух обязательств в среднем оказалось высоким и составило +0,83 балла. Первое обязательство, принятое в 1996 г. по зоне конфликта, близкой к Косово, было сосредоточено на Боснии и Герцеговине и характеризовалось полным выполнением. В обязательстве было сказано: «Мы поддерживаем Верховного представителя в подготовительной работе со сторонами по созданию новых институтов: администрации президента, совета министров, парламента, конституционного суда и центрального банка. Мы обязуемся предоставить необходимую... поддержку будущим властям» [G7, 1996b]. Второе оцененное обязательство (1999–45) имело отношение к финансовой помощи и было в среднем выполнено на +0,67 балла. Полное исполнение наблюдалось в США, Японии, Франции, Италии, Канаде, Германии и ЕС, частичное исполнение – в Великобритании, неисполнение – в России.

По Афганистану (2001 г.) средний уровень исполнения двух оцененных обязательств составил +0,5 балла. По первому обязательству среднее исполнение составило 0 баллов, при этом полное исполнение наблюдалось в США, Великобритании и Канаде, частичное – в Германии, Франции и России, неисполнение было зафиксировано в Японии, Италии и ЕС. Второе обязательство было полностью выполнено всеми членами «Группы восьми».

По Ливии (2011 г.) два оцененных обязательства в среднем были выполнены на +0,56 балла. Первое обязательство являлось совместным для Ливии и Ирака. По нему среднее исполнение составило –0,44. Во втором обязательстве (2013–186) говорилось: «...мы будем поддерживать переход стран арабской весны, которые находятся в регионах Северной Африки, к инклюзивному росту через Довильское партнерство». Среднее исполнение по этому обязательству составило +0,67 балла.

## Участники действий по реализации решений

В случаях, когда использовались лишь санкции, практически все члены применяли их почти во всех ситуациях, хотя и не с одинаковой скоростью и не в одинаковой степени. Самые большие разногласия наблюдались в 1982 г. в Версале по диспуту вокруг советского газопровода, в котором США настаивали на санкциях, а Европа была против них.

Во всех пяти случаях применения военной силы вклад в реализацию военных действий вносили практически одни и те же члены «Группы восьми». В их число входили США, Великобритания, Франция, Италия и Канада. Германия участвовала в операции в Афганистане в 2001 г. Япония и Россия не участвовали ни в одной из операций.

## Эффективность

Эффективность членов «Группы восьми» в применении санкций или использовании военной силы определяется тем, был ли достигнут желаемый результат. Данная информация содержится в официальных документах организации (Приложение В). Результаты применения военной силы изложены далее.

**Ирак 1990.** В Ираке в 1990–1991 гг. члены «Группы семи» успешно добились поставленных целей. Вооруженные силы Саддама Хусейна были полностью выведены из Кувейта, который вновь стал суверенным независимым государством. До сегодняшнего дня повторных вторжений в Кувейт не было. Некоторые наблюдатели надеялись, что возглавляемая «Группой семи» коалиция продолжит свое военное вторжение и войдет в Ирак, чтобы разбить военные силы Саддама Хусейна и, возможно, даже свергнуть его режим в Багдаде. Другие надеялись, что освобожденный Кувейт станет более открытым демократическим государством. Ни те, ни другие надежды не сбылись, однако они и не входили в цели, для достижения которых «Группа семи» одобрила использование военной силы при освобождении Кувейта.

**Косово 1999.** Выбор членов «Группы восьми» в пользу применения силы в Косово привел к огромному успеху. Угроза геноцида была предотвращена. Слободан Милошевич вывел свои войска. Впоследствии он был отстранен от власти и отправлен в Гаагу для проведения расследования по обвинению в совершении военных преступлений. С тех пор в Косово сохраняется мирная ситуация. В 2008 г. в Косово было провозглашено независимое государство, которое признали все члены «Группы восьми» за исключением России. Эти результаты, кроме последнего, являются частью или последствием выбора «Группы семи», сделанного в пользу применения силы.

**Афганистан 2001.** В Афганистане применение военной силы членами «Группы восьми» привело к неоднозначным результатам. Вторжение в Афганистан нанесло ущерб организации Аль-Каида. Оно являлось успешным в предотвращении дальнейших исходящих из Афганистана атак на США и дружественные им территории, а также в свержении режима талибов и создании демократического правительства. Однако оно не было успешным в установлении мира и стабильности в регионе, а эти цели входили в изначальные цели военной интервенции.

**Ливия 2011.** Применение военной силы членами «Группы восьми» в Ливии считается очень успешным, и данный случай предлагалось использовать в качестве модели интервенций [Daalder, Stavridis, 2012]. Первые две задачи вмешательства — контроль эмбарго на поставку оружия и патрулирование закрытой для авиации зоны — были выполнены быстро. Обеспечение защиты населения Ливии заняло больше времени, од-

нако к августу были успешно атакованы опорные пункты Каддафи в Триполи и Сирте. В течение нескольких месяцев без потерь для союзников интервенция предоставила возможность повстанцам свергнуть Каддафи.

**Мали 2013.** Интервенция в Мали, одобренная «Группой семи» и поддержанная ООН и НАТО, изначально была успешна. Она сдержала продвижение повстанцев на севере страны и разрушила там «тихую гавань» террористов. Однако затем повстанцы вышли из мирного соглашения, и конфликт возобновился.

Интервенции «Группы восьми» являлись успешными в четырех из пяти случаев, когда была применена военная сила, переменный успех до настоящего времени имел место лишь в Афганистане в 2001 г. Что касается применения санкций, то здесь наблюдается совершенно иная картина: среди пяти основных случаев, когда вводились санкции, «Группа восьми» имела определенный успех лишь в одном – в Афганистане в 1980 г., где она столкнулась с наибольшей враждебностью.

## Причины

Что обуславливает выбор силы «Группой восьми» в отличие от применения лишь санкций? На этом этапе при рассмотрении только 10 основных случаев могут быть сделаны лишь логические выводы, использующие в качестве потенциальных причин контекстуальные характеристики, которые длительное время рассматривались исследователями как центральные в отношении деятельности международных институтов, таких как «Группа восьми» и подобных ей организаций. К ним относятся семь ключевых факторов: относительный потенциал, угроза, географическая приближенность, политическая взаимосвязь, поддержка многосторонних организаций, поддержка региональных организаций и, как инновационное дополнение, сопутствующие механизмы подотчетности.

## Сравнительный потенциал

Высокое превосходство потенциала членов «Группы восьми» над страной-объектом делает выбор военного вмешательства «Группы восьми» более вероятным. Соотношение потенциалов определяется как соотношение совокупного объема ВВП всех стран «Группы восьми» и ВВП страны-объекта в момент конфликта (Приложения F1–F4). В случае Ирака соотношение потенциалов составляло 2,140 : 1, в случае Косово – 469 : 1, в случае Афганистана (2001 г.) – 6,398 : 1, в случае Ливии – 898 : 1, в случае Мали – 3,633 : 1.

Для сравнения, соотношение потенциалов в ситуациях, когда «Группа восьми» применяла лишь санкции, в целом было ниже. В случае Ирана данный показатель составлял 70 : 1, в случае Афганистана в 1980 г. – 6,85 : 1, что до сих пор является минимальным уровнем превосходства «Группы восьми» над страной-объектом среди всех десяти рассматриваемых ситуаций, когда были применены санкции или военная сила. Впрочем, показатель был таким низким, поскольку объектом санкций являлся СССР. По Судану соотношение потенциалов составляло 1,229 : 1, по Северной Корее – 2,162 : 1, по Сирии – 537 : 1.

В пяти случаях применения военной силы «Группой восьми» потенциал членов «Группы восьми» в среднем в 2,528 раза превосходил потенциал стран-объектов. В пяти случаях применения «Группой восьми» санкций потенциал членов «Группы восьми» в среднем был в 1,002 раза выше потенциала стран-объектов (если рассматривать Афга-

нистан, а не СССР в качестве страны-объекта в конфликте 1980 г.). Таким образом, преобладание в сравнительном потенциале действительно имеет положительное влияние на выбор военной силы «Группой восьми».

## Угроза

Высокая степень угрозы, определяемая как атака страны-объекта на территорию члена «Группы восьми», в результате которой гибнут люди, имела место лишь в одном из пяти случаев одобрения силового вмешательства «Группой восьми». В Ираке в 1990 г. и Косово в 1999 г. угроза была низка, поскольку со стороны этих стран в те периоды времени не было атак на территории стран «Группы восьми». В случае Афганистана в 2001 г. угроза была высока из-за террористических атак Аль-Каиды 11 сентября 2001 г. на Всемирный торговый центр и Пентагон. Эти атаки были произведены со стороны Афганистана и привели к гибели почти 3 тыс. человек. В случаях Ливии в 2011 г. и Мали в 2013 г. угрозы были низки.

В случаях, когда в отношении Ирана в 1980 г. использовались только санкции, угроза была средней. Тогда террористы захватили американское посольство (территория США) в Тегеране и взяли в заложники 52 человека; как бы то ни было, погибших не было. В случае Судана уровень угрозы был низким, поскольку атаки на территории стран «Группы восьми» не проводились. В случае Северной Кореи уровень угрозы был средним ввиду предпринимавшихся ранее хищений граждан Японии; по официальным данным, таких случаев было тринадцать, однако их реальное число неизвестно. В случае Сирии уровень угрозы был низким. Таким образом, использование военной силы «Группой восьми» по сравнению с санкциями не требует высокого уровня смертельной угрозы для территорий и граждан стран «Группы восьми».

## Географическая приближенность

Географическая приближенность самого близкого члена «Группы восьми», а также всей «Группы восьми» к стране-объекту повышает вероятность того, что военная сила будет выбрана, инициирована, зафиксирована в обязательствах, внедрена и эффективна. Если страна-цель географически близка к странам «Группы восьми», последние будут вмешиваться, поскольку, во-первых, страна-цель в таком случае представляет собой более высокую реальную или потенциальную опасность ввиду возможности распространения региональной нестабильности и, во-вторых, поскольку «Группа восьми» с большой долей вероятности имеет развитую военную инфраструктуру вблизи страны-объекта (Приложение G). Близость измеряется расстоянием в милях между столицами «Группы восьми» и столицей инициатора конфликта. В случае, когда применение силы было одобрено в Ираке, ближайшей к Багдаду столицей был Рим, который находится в 2000 миль от Багдада. В случае Косово ближайшей к Белграду столицей вновь был Рим, расстояние до которого составляет 448 миль. В случае Афганистана в 2001 г. ближайшей столицей к Кабулу была Москва, которая находится на расстоянии 2000 миль. В случае Ливии ближайшей столицей к Триполи был Рим (624 мили). И, наконец, в случае Мали ближайшей столицей к Бамако вновь был Рим (2400 миль).

Что касается применения санкций, то лишь в случае Ирана ближайшей столицей к Тегерану был Рим (немногим более 2000 миль). В случае Афганистана в 1980 г. ближайшей столицей являлся Бонн, находящийся на расстоянии 1300 миль. В ситуации Судана ближайшей столицей к Хартуму тоже был Рим, который находится на расстоя-

нии 2200 миль. В случае Северной Кореи ближайшей столицей к Пхеньяну был Токио (799 миль). В случае Сирии ближайшей столицей к Дамаску был Рим, до которого от Дамаска 1420 миль.

Таким образом, в пяти случаях, когда «Группа восьми» одобряла применение военной силы, ближайшая от страны-объекта столица члена «Группы восьми» находилась в среднем на расстоянии 1500 миль. В пяти случаях, когда члены «Группы восьми» одобрили применение санкций, ближайшая столица «Группы восьми» была удалена от страны-цели в среднем на 1600 миль. Это говорит о том, что расстояние имеет небольшое значение. Италия, которая обычно выполняет свои обязательства по «Группе восьми», касающиеся применения военной силы, является наиболее близко расположенным членом к стране-объекту в четырех из пяти случаев. Она также была самой близкой страной в трех из пяти случаев, когда применялись экономические санкции.

## Политическая взаимосвязь

Высокая степень политической взаимозависимости, являющаяся следствием бывших колониальных отношений между членами «Группы восьми» и страной-объектом, не повышает вероятность того, что «Группа восьми» будет использовать лишь санкции. Среди случаев, в которых были использованы только санкции, две страны ранее являлись колониями стран «Группы восьми»: Иран, бывшая колония Великобритании, и Сирия, бывшая колония Франции. Среди случаев, в которых применялась сила, в трех ситуациях имели место бывшие колониальные отношения: Ирак ранее являлся колонией Великобритании, Ливия — колонией Италии, а Мали — колонией Франции. Таким образом, политическая взаимосвязь не представляет собой типичного случая использования санкций, однако она может иметь положительное влияние на выбор силового вмешательства «Группой восьми».

## Поддержка региональных организаций

Поддержка со стороны наиболее влиятельной региональной организации — НАТО — повышает вероятность эффективного одобрения «Группы восьми» использования военной силы. В четырех из пяти случаев, когда «Группа восьми» применяла военную силу, присутствовала поддержка НАТО. Поддержка НАТО отсутствовала лишь в случае Ирака 1990—1991 гг. Это говорит о том, что поддержка наиболее влиятельной региональной организации оказывает положительное влияние на решение «Группы восьми» о применении силы.

## Сопутствующие механизмы подотчетности

Сопутствующие механизмы подотчетности могут повысить вероятность обеспечения выполнения обязательств «Группы восьми» ее членами. Первым оцененным механизмом подотчетности является последовательное обсуждение вопроса лидерами, в процессе которого они повторно возвращаются к обсуждению того же самого вопроса на последующих саммитах. В случае применения силы в Афганистане в 2001 г., по которому было зафиксировано умеренное выполнение обязательств странами «Группы восьми» на уровне +0,5 по двум оцененным обязательствам, последовательное обсуждение сначала было очень слабым, а затем — сильным. Эта проблема отсутствовала в коммю-

нике в 2003 г. и 2006 г., однако была широко представлена в любой другой год вплоть до 2013 г. (Приложение Н1). В случае применения силы в Ливии в 2011 г., по которому выполнение обязательств в среднем было на уровне +0,56, наблюдалось возвращение к этой проблеме в течение двух последующих лет. Последующие повторные обсуждения не обуславливают выполнение обязательств в этих двух случаях одобрения применения силы. Однако в случае применения санкций в Сирии в 2011 г., где исполнение обязательств в 2013 г. находилось на высоком уровне +0,78, в течение двух лет после 2011 г. наблюдались последующие повторные обсуждения. Таким образом, для ситуаций, в которых отдается предпочтение применению военной силы или только санкций, последующее обсуждение проблемы лидерами повышало исполнение обязательств.

Второй механизм подотчетности – последующие дискуссии на уровне министров – используется, когда на встречах министров иностранных дел «Группы восьми» обсуждается та же самая проблема вскоре после саммита, на котором были одобрены санкции или применение силы. Как следует из Приложения Н2, в случае Косово в 1999 г., где два проанализированных обязательства в среднем были выполнены на +0,83 балла, министры иностранных дел не обсуждали Косово на своей первой встрече через три месяца после саммита (на которой обсуждалась лишь ситуация в Чечне), однако эти обсуждения состоялись на последующих встречах, через 12 и через 25 месяцев после саммита. В случае с Афганистаном в 2001 г., в отношении которого средний уровень выполнения двух проанализированных обязательств был зафиксирован на уровне +0,5 балла, вскоре после саммита начались частые встречи министров иностранных дел, на каждой обсуждалась ситуация в этой стране. В случае с Ливией, где выполнение обязательств было низким (+0,56 балла), после саммита процесс обсуждения на уровне министров иностранных дел был медленным и не касался Ливии. Учитывая эти ограниченные наблюдения, последующие обсуждения проблемы на уровне министров иностранных дел могут повысить выполнение обязательств при определенных условиях.

## Выводы

После первого саммита «Группы семи» в Рамбуйе «Группа восьми» зарекомендовала себя как институт, специализирующийся на управлении региональной безопасностью на основе общих принципов своих членов, которые заключаются в приверженности открытой демократии и индивидуальной свободе. Способы работы этого объединения с региональными конфликтами различались, однако группа неоднократно и все чаще выходила за пределы стандартных инструментов дипломатического воздействия, институциональной социализации и изоляции, финансовой или иной материальной поддержки жертв, одобряя применение экономических санкций или военные интервенции.

В данном исследовании находят подтверждение результаты более раннего анализа, в соответствии с которыми лидеры «Группы восьми» многократно одобряли применение санкций практически с самого начала существования этого форума в 1975 г. [Kirton, 2011]. Также оно дополняет ранее полученные результаты выводом о том, что «Группа восьми» начала чаще прибегать к использованию силы после окончания «холодной войны»; после 1989 г. сила была использована пять раз. В этих пяти ситуациях, когда применялась сила, обязательства, исполнение, внедрение и эффективность «Группы восьми» в целом были высокими. Судя по всему, сила позволяет «Группе восьми» добиваться того, чего она хочет.

В основе этого целеустремленного, надежного и эффективного использования силы лежат четыре основных фактора. Высокое соотношение потенциала членов «Группы восьми» и страны-объекта с высокой вероятностью способствует одобрению применения военной силы «Группой восьми», в то время как географическая приближенность оказывает малое положительное влияние. Прямая смертельная угроза странам «Группы восьми», исходящая от страны-объекта, не способствует одобрению применения силы, поскольку такие угрозы были очень низкими, за исключением Афганистана в 2001 г. Поддержка со стороны многосторонних (ООН) и региональных (НАТО) организаций имеет сильное положительное влияние на одобрение и использование военной силы. Политическая взаимозависимость между членами «Группы восьми» и страной-объектом является слабым фактором. Сопутствующие механизмы подотчетности оказывают неоднозначное влияние на выполнение обязательств по одной и той же проблеме.

## Направления для дальнейшего исследования

Данная работа определяет траекторию дальнейших исследований по нескольким направлениям, которые позволят получить более обоснованные выводы. Во-первых, необходимо расширить число и набор рассматриваемых ситуаций, добавив все те многочисленные случаи, когда в управлении региональной безопасностью и в других сферах «Группой восьми» использовались лишь санкции, а также большое число случаев, когда санкции не были одобрены «Группой восьми», но впоследствии были одобрены другими участниками международных отношений [Kirton, 2011]. Во-вторых, следует расширить число ситуаций, в которых «Группа восьми» одобрила использование военной силы на засекреченных переговорах лидеров или в публичных декларациях министров финансов. В-третьих, необходимо более тонкое представление оценки факторов, например, за счет определения того, в каком объеме была использована сила, каким числом членов, в течение какого времени, одобрила ли «Группа восьми» применение военной силы до или после одобрения ООН, а также за счет анализа взаимосвязи между этими двумя одобрениями. Уровень поддержки, оказываемой многосторонними институтами саммитов, такими как Конференция стран Содружества и Международная организация франкофонии, а также региональными организациями, такими как Африканский союз, должен приниматься во внимание. Также следует подробнее рассмотреть существующую литературу о международных отношениях, посвященную выбору между военным вмешательством и санкциями. Более детальный мониторинг процесса позволит получить более надежные оценки того, какие члены «Группы восьми» инициировали, поддерживали и изначально были против одобрения использования силы «Группой восьми».

## Литература

- Cox D.G., Drury A.C. (2006) Democratic Sanctions: Connecting the Democratic Peace and Economic Sanctions // *Journal of Peace Research*. No. 43 (6). P. 709–722.
- Daalder I.H., Stavridis J.G. (2012) NATO's Victory in Libya // *Foreign Affairs*. March – April. Режим доступа: <http://www.foreignaffairs.com/articles/137073/ivo-h-daalder-and-james-g-stavridis/natos-victory-in-libya> (дата обращения: 01.03.2014).
- Drezner D.W. (2003) The Hidden Hand of Economic Coercion // *International Organization*. No. 53 (Summer). P. 643–659.

- Falkenheim P.L. (1987) *Post-Afghanistan Sanctions // Economic Sanctions as a Policy Instrument* / D. Leyton-Brown (ed.). L.: Croom Helm. P. 105–130.
- Félix-Paganon J. (2000) *The G8: Heading for a Major Role // International Peace and Security* / W. Kühne, J. Prant (eds.). The Security Council and the G8 in the New Millennium. Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik. P. 87–89.
- Fowler R. (2004) *The Intricacies of Summit Preparation and Consensus Building. The G8, The United Nations and Conflict Prevention* / J. Kirton, R. Stefanova (eds.). Aldershot: Ashgate. P. 39–42.
- G7 (1975) *Declaration of Rambouillet*. G8 Information Centre. 17 November. Режим доступа: <http://www.g8.utoronto.ca/summit/1975rambouillet/communique.html> (дата обращения: 01.03.2014).
- G7 (1980) *Statement on the Taking of Diplomatic Hostages*. G8 Information Centre. 22 June. Режим доступа: <http://www.g8.utoronto.ca/summit/1980venice/hostage.html> (дата обращения: 02.04.2014).
- G7 (1996a) *Chairman's Statement (Political Declaration): Toward Greater Security and Stability in a More Cooperative World*. G8 Information Centre. 29 June. Режим доступа: <http://www.g8.utoronto.ca/summit/1996lyon/chair.html> (дата обращения: 05.04.2014).
- G7 (1996b) *Decisions Concerning Bosnia and Herzegovina*. G8 Information Centre. 29 June. Режим доступа: <http://www.g8.utoronto.ca/summit/1996lyon/bosnia.html> (дата обращения: 05.04.2014).
- G7 (2014) *G7 Foreign Ministers' Statement, Joint Action to Fight the Terrorist Organisation ISIL/DAESH*. G8 Information Centre. 25 September. Режим доступа: <http://www.g8.utoronto.ca/foreign/formin140925-isil.html> (дата обращения: 25.09.2014).
- G8 (1999) *Conclusions of the Meeting of the G8 Foreign Ministers*. G8 Information Centre. 10 June. Режим доступа: <http://www.g8.utoronto.ca/foreign/fm9906010.htm> (дата обращения: 07.10.2014).
- G8 (2000) *Conclusions of the Meeting of the G8 Foreign Ministers' Meeting*. G8 Information Centre. 13 July. Режим доступа: <http://www.g8.utoronto.ca/foreign/fm000713.htm> (дата обращения: 07.10.2014).
- G8 (2006) *St. Petersburg Summit: Non-Proliferation*. G8 Information Centre. 16 July. Режим доступа: <http://www.g8.utoronto.ca/summit/2006stpetersburg/nonprolif.html> (дата обращения: 01.03.2014).
- G8 (2011) *G8 Declaration: Renewed Commitment for Freedom and Democracy*. G8 Information Centre. 26 May. Режим доступа: <http://www.g8.utoronto.ca/summit/2011deauville/2011-declaration-en.html> (дата обращения: 01.03.2014).
- G8 (2013) *G8 Lough Erne Leaders Communiqué*. G8 Information Centre. June 18. Режим доступа: <http://www.g8.utoronto.ca/summit/2013lougherne/lough-erne-communiqué.html> (дата обращения: 01.03.2014).
- Hart Robert A.Jr. (2000) *Democracy and the Successful Use of Economic Sanctions // Political Research Quarterly*. No. 53 (2). P. 267–284.
- IMF (2014) *World Economic Outlook Database*. Режим доступа: <http://www.imf.org/external/pubs/ft/weo/2014/01/weodata/index.aspx> (дата обращения: 14.11.2014).
- Keohane R., Nye J. (1977) *Power and Interdependence: world politics in transition*. Boston: Little Brown and Company.
- Kirton J. (1987) *Economic Sanctions and Alliance Consultation // Economic Sanctions as a Policy Instrument* / D. Leyton-Brown (ed.). L.: Croom Helm. P. 269–293.
- Kirton J. (2000) *The G8: Heading for Major Role in International Peace and Security // The Security Council and the G8 in the New Millennium* / W. Kühne, J. Prantl (eds.). Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik. P. 73–82.
- Kirton J. (2002) *The G8, the United Nations and Global Security Governance // New Directions in Global Political Governance* / J. Kirton, J. Takese (eds.). Aldershot: Ashgate. P. 190–207.
- Kirton J. (2007) *Canadian Foreign Policy in a Changing World*. Toronto: Thomson-Nelson. P. 135–36, 170, 198.
- Kirton J. (2011) *G8 Sanctioning Success // Securing the Global Economy: G8 Governance for a Post-Crisis World* / A. Freytag, J. Kirton, R. Sally, P. Savona (eds.). Farnham: Ashgate. P. 153–176.



- Kühne W. (2000) Introduction // *The Security Council and the G8 in the New Millennium* / W. Kühne, J. Prantl (eds.). Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik. P. 5–6.
- Lektzian D.J., Spencer C.M. (2007) Sanctions, Signals, and Militarized Conflict // *American Journal of Political Science*. No. 51 (2). P. 415–431.
- Manulak M. (2011) Forceful Persuasion or Half-Hearted Diplomacy? // *International Journal*. No. 66 (2). P. 351–369.
- Morgan C.T., Vapat N., Krustev V. (2009) The Threat and Imposition of Economic Sanctions // *Conflict Management and Peace Science*. No. 26 (1). P. 92–110.
- North Atlantic Treaty Organization (1949) The North Atlantic Treaty. 4 April. Режим доступа: [http://www.nato.int/cps/en/natolive/official\\_texts\\_17120.htm](http://www.nato.int/cps/en/natolive/official_texts_17120.htm) (дата обращения: 01.03.2014).
- Organisation for Economic Co-operation and Development (2014) Gross Domestic Product (GDP)//OECD. StatExtracts. Режим доступа: [http://stats.oecd.org/Index.aspx?datasetcode=SNA\\_TABLE1](http://stats.oecd.org/Index.aspx?datasetcode=SNA_TABLE1) (дата обращения: 27.03.2014).
- Paarberg R.L. (1987) The 1980–81 US Grain Embargo: Consequences for the Participants // *Economic Sanctions as a Policy Instrument* / D. Leyton-Brown (ed.). L.: Croom Helm. P. 185–206.
- Penttilä R. (2005) Advancing American Security Interests Through the G8 // *New Perspectives on Global Governance: Why American Needs the G8* / M. Fratianni, J. Kirton, A. Rugman, P. Savona (eds.). Aldershot: Ashgate. P. 83–105.
- Pleuger G. (2000) The G8: Heading for a Major Role in International Peace and Security // *The Security Council and the G8 in the New Millennium* / W. Kühne, J. Prantl (eds.). Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik. P. 83–86.
- Putnam R., Bayne N. (1984) *Hanging Together: The Seven-Power Summits*. Cambridge MA: Harvard University Press.
- Putnam R., Bayne N. (1987) *Hanging Together: Co-operation and Conflict in the Seven-Power Summit*, 2<sup>nd</sup> ed. L.: Sage Publications.
- SIPRI (2014) Military Expenditure Database, 1988–2013. Режим доступа: [http://www.sipri.org/research/armaments/milex/milex\\_database](http://www.sipri.org/research/armaments/milex/milex_database) (дата обращения: 14.11.2014).
- United Nations (2005) Press Release SC/8346. United Nations Security Council. Режим доступа: <http://www.un.org/News/Press/docs/2005/sc8346.doc.htm> (дата обращения: 01.03.2014).
- United Nations (1990) Resolution 678. United Nations Security Council. 29 November. Режим доступа: [http://www.un.org/en/ga/search/view\\_doc.asp?symbol=S/RES/678\(1990\)](http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/RES/678(1990)) (дата обращения: 01.03.2014).
- United Nations (1998) Resolution 1199. United Nations Security Council. 23 September. Режим доступа: [http://www.un.org/en/ga/search/view\\_doc.asp?symbol=S/RES/1199\(1998\)](http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/RES/1199(1998)) (дата обращения: 01.03.2014).
- United Nations (2006) Resolution 1695. United Nations Security Council. 15 July. Режим доступа: [http://www.un.org/en/ga/search/view\\_doc.asp?symbol=S/RES/1695\(2006\)](http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/RES/1695(2006)) (дата обращения: 01.03.2014).
- United Nations (2011) Resolution 1973. United Nations Security Council. 17 March. Режим доступа: [http://www.un.org/en/ga/search/view\\_doc.asp?symbol=S/RES/1973\(2011\)](http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/RES/1973(2011)) (дата обращения: 01.03.2014).
- United Nations (2012) Resolution 2085. United Nations Security Council. 20 December. Режим доступа: [http://www.un.org/en/ga/search/view\\_doc.asp?symbol=S/RES/2085\(2012\)](http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/RES/2085(2012)) (дата обращения: 01.03.2014).
- Wolf B.M. (1987) Economic Impact on the United States of the Pipeline Sanctions // *Economic Sanctions as a Policy Instrument* / D. Leyton-Brown (ed.). L.: Croom Helm. P. 207–220.
- World Bank (2014) GDP (Current US\$) // World Bank Open Data. Режим доступа: <http://data.worldbank.org/indicator/NY.GDP.МКТР.СD> (дата обращения: 01.03.2014).

## Приложение А. Аналитическая основа исследования

### Результаты

1. **Инструмент:** «Группа восьми» разрешает или одобряет а) только санкции или б) военную силу?
2. **Инициирование:** какая страна «Группы восьми» является инициатором?
3. **Обязательства:** сколько обязательств принимает «Группа восьми» по данной проблеме?
4. **Исполнение:** какова степень выполнения членами «Группы восьми» принятых по проблеме обязательств, в особенности тех, которые относятся к санкциям или применению силы: а) высокая или б) низкая?
5. **Внедрение:** вклад членов «Группы восьми» в применение санкций или военной силы является: а) высоким или б) низким?
6. **Эффективность:** «Группа восьми» обеспечивает изначально желаемый, зафиксированный в коммюнике результат: а) да или б) нет (как быстро происходит провал, в какой степени)?

### Предпосылки

1. **Потенциал:** соотношение потенциалов страны-объекта и «Группы восьми».
2. **Угроза:** смертельная угроза, представляемая страной-объектом членам «Группы восьми».
3. **Расстояние:** географическое расстояние между страной-объектом и ближайшим членом «Группы восьми», инициатором, членом, выполняющим обязательства.
4. **Колониальная взаимосвязь** между страной-объектом и членом «Группы восьми» (политическая взаимосвязь).
5. **Поддержка многосторонних организаций** (глобальная институциональная взаимосвязь).
6. **Поддержка региональных организаций** (географическое место).
7. **Сопутствующие механизмы подотчетности** в «Группе восьми» (последующее обсуждение проблемы лидерами, пересмотр внедрения, последующие обсуждения на уровне министров, последующие мероприятия на официальном уровне).

## Приложение В. Обзор эмпирических результатов

### Результаты (\* – частичные данные)

Ситуация	Сила	Инициатор в «Группе восьми»	Обязательства	Исполнение обязательств	Эффективность участников
<b>Военная сила</b>					
Ирак 1991	Да	Великобритания		+0,48, N = 2	Да
Косово 1999	Да	Великобритания, Франция, Канада	19	+0,84, N = 2	Да
Афганистан 2001	Да	Канада, Франция, Великобритания, США		+0,42, N = 3	Неопределенная
Ливия 2011	Да	Франция, Великобритания, Канада		+0,03, N = 1	Да
Мали 2013	Да	Франция	3		Да

Ситуация	Сила	Инициатор в «Группе восьми»	Обязательства	Исполнение обязательств	Эффективность участников
<b>Только санкции</b>					
Иран 1980	Нет	США			Неопределенная
Афганистан 1980	Нет	США	5		Успех до 1987 г.
Судан 2004	Нет				Да
Северная Корея 2006	Нет	Япония			Нет
Сирия 2011	Нет				Неопределенная

### **Предпосылки**

Ситуация	Приближенность	Колония	Региональная организация	ООН	Потенциал	Угроза
<b>Военная сила</b>						
Ирак 1991	1,835 (Италия)	Да (Великобритания)	Нет	Да (678)	2,410	Низкая
Косово 1999	448 (Италия)	Нет	Да (НАТО)	Да (1244)	469	Низкая
Афганистан 2001	2,096 (Россия)	Нет	Да (НАТО)	Да (1510)	6,398	Высокая
Ливия 2011	624 (Италия)	Да (Италия)	Да (НАТО)	Да (1973)	898	Низкая
Мали 2013	2,368	Да (Франция)	Да (НАТО)	Да (2085)	3,633	Низкая
<b>Только санкции</b>						
Иран 1980	2,124 (Италия)	Да (Великобритания)		Нет	80	Средняя
Афганистан / СССР 1980	1,298 (Германия)	Нет			7	
Судан 2004	2,178 (Италия)	Да (Великобритания)		Да (1591)	1,229	Низкая
Северная Корея 2006	799 (Япония)	Нет		Да (1718)	2,162	Средняя
Сирия 2011	1,420 (Италия)	Да (Франция)		Нет	537	Низкая

Приложение С. Заключение «Группы восьми»  
по случаям применения силы и санкций в 1975–2013 гг.

Год	Ирак	Балканы – Косово	Афганистан	Сирия	Ливия
	Всего слов	Всего слов	Всего слов	Всего слов	Всего слов
1975	0	0	0	0	0
1976	0	0	0	0	0
1977	0	0	0	0	0
1978	0	0	0	0	0
1979	0	0	0	0	0
1980	0	0	254	0	0
1981	0	0	137	0	0
1982	0	0	0	0	0
1983	0	0	0	0	0
1984	195	0	0	0	0
1985	0	0	0	0	0
1986	0	0	0	0	0
1987	166	598	58	0	0
1988	168	194	0	0	0
1989	0	338	0	0	0
1990	0	61	0	0	0
1991	102	0	0	0	0
1992	0	2,418	0	0	0
1993	51	368	0	0	113
1994	37	197	0	0	37
1995	63	499	0	112	63
1996	59	1,417	0	164	59
1997	57	781	0	156	57
1998	0	367	0	166	0
1999	0	850	0	54	0
2000	0	384	0	0	0
2001	0	217	0	0	0
2002	0	0	24	0	0
2003	0	0	0	0	0
2004	504	0	15	226	0
2005	291	0	132	0	0
2006	0	0	0	88	0
2007	80	59	268	0	0
2008	115	0	273	0	0
2009	0	0	507	90	0

Год	Ирак	Балканы – Косово	Афганистан	Сирия	Ливия
	Всего слов	Всего слов	Всего слов	Всего слов	Всего слов
2010	0	60	322	323	0
2011	0	176	439	381	385
2012	69	0	269	224	307
2013	0	0	185	771	217
Всего	1957	8984	2883	2755	1238
Среднее	50,18	230,36	73,92	70,64	31,74

*Примечание.* Данные взяты из официальных документов на английском языке, опубликованных лидерами «Группы семи/восьми» как группой (кроме таблиц и графиков).

«# слов» – число слов, относящихся к ситуациям за определенный период времени, исключая заголовки документов и библиографию.

## Приложение D. Обязательства «Группы восьми» в сфере региональной безопасности

Год	Афганистан	Иран	Судан	КНДР	Сирия	Ирак	Косово	Ливия	Мали
1980	4	0	0	0	0	0	0	0	0
1981	1	0	0	0	0	0	0	0	0
1982	0	0	0	0	0	0	0	0	0
1983	0	0	0	0	0	0	0	0	0
1984	0	1	0	0	0	1	0	0	0
1985	0	0	0	0	0	0	0	0	0
1986	0	0	0	0	0	0	0	1	0
1987	0	0	0	0	0	0	0	0	0
1988	1	0	0	0	0	0	0	0	0
1989	0	0	0	0	0	0	0	0	0
1990	0	0	0	0	0	0	0	0	0
1991	0	0	0	0	0	1	1	0	0
1992	0	0	0	0	0	0	1	0	0
1993	0	0	0	0	0	1	1	1	0
1994	0	0	0	0	0	1	0	1	0
1995	0	0	0	0	0	1	0	1	0
1996	0	0	0	1	0	1	10	1	0
1997	0	0	0	0	0	1	8	1	0
1998	0	0	0	0	1	0	0	0	0
1999	0	0	0	0	0	0	1	0	0

Год	Афганистан	Иран	Судан	КНДР	Сирия	Ирак	Косово	Ливия	Мали
2000	0	0	0	0	0	0	0	0	0
2001	0	0	0	1	0	0	1	0	0
2002	1	0	1	0	0	0	0	0	0
2003	0	0	0	0	0	0	0	0	0
2004	0	1	1	0	0	4	1	1	0
2005	0	0	3	0	0	3	0	0	0
2006	0	0	0	1	0	0	0	0	0
2007	0	1	4	1	0	0	0	0	0
2008	6	2	3	1	0	0	0	0	0
2009	3	1	0	0	0	0	0	0	0
2010	2	0	0	1	1	0	0	0	0
2011	4	1	0	1	0	0	0	1	0
2012	9	1	0	2	1	0	0	0	0
2013	5	0	0	0	7	0	0	2	3
Всего	36	8	12	9	10	14	24	10	3

### Приложение Е. Исполнение «Группой восьми» обязательств, связанных с применением военной силы

Обязательство	Среднее	США	Япония	Германия	Великобритания	Франция	Италия	Канада	Россия	ЕС
Ирак 1990	+0,48	1	0,5	0,5	1	1	0,5	1	0	0,5
1996–114	–0,50	1	0	0	1	1	0	1	0	0
2004–С2	+0,89	1	1	1	1	1	1	1	0	1
<b>Косово 1999</b>	<b>+0,84</b>	<b>1</b>	<b>1</b>	<b>1</b>	<b>0,5</b>	<b>1</b>	<b>1</b>	<b>1</b>	<b>–1</b>	<b>1</b>
1996–120	+1,00	1	1	1	1	1		1		
1999–45	+0,67	1	1	1	0	1	1	1	–1	1
<b>Афганистан 2001</b>	<b>+0,5</b>	<b>1</b>	<b>0</b>	<b>0,5</b>	<b>1</b>	<b>0,5</b>	<b>0</b>	<b>1</b>	<b>0,5</b>	<b>0</b>
2008–248	0	1	–1	0	1	0	–1	1	0	–1
2010–51	+1,00	1	1	1	1	1	1	1	1	1
<b>Ливия 2011</b>	<b>+0,03</b>	<b>1</b>	<b>0</b>	<b>–0,5</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>0</b>
1996–114	–0,50	1	0	–1	–1	–1		–1		
2013–186*	+0,56	1	0	0	1	1	0	1	0	0
<b>Мали 2013</b>	Т. у.									
2013–172	Т. у.									
2013–178	Т. у.									
<b>Общее среднее</b>	<b>+0,6</b>	<b>+1</b>	<b>+0,62</b>	<b>+0,54</b>	<b>+0,62</b>	<b>+0,62</b>	<b>+0,5</b>	<b>+0,69</b>	<b>+0,1</b>	<b>+0,56</b>

Примечание. Т. у. – требует уточнения. \* – промежуточная оценка (за первые 6 месяцев).

## Приложение F1. Потенциал членов «Группы восьми»

Год	Канада	Франция	Германия	Италия	Япония	Велико-британия	США	Россия	Всего
1980	278,368	526,685	777,221	524,846	1,004,592	467,306	2,862,500	N/A	6,441,518
1990	552,217	1,002,531	1,472,120	1,001,122	2,377,973	919,323	5,979,600	568,900	13,878,786
1991	559,117	1,046,643	1,598,785	1,050,335	2,538,749	937,624	6,174,000	559,600	14,464,853
1999	841,313	1,424,154	2,051,700	1,385,611	3,115,999	1,437,816	9,665,700	869,766	20,792,059
2001	932,845	1,629,631	2,201,804	1,556,071	3,377,139	1,637,784	10,625,300	1,074,407	23,034,981
2004	1,076,117	1,760,498	2,447,878	1,600,738	3,753,389	1,916,836	12,277,000	1,474,055	26,306,511
2006	1,233,200	1,993,970	2,765,956	1,793,350	4,064,908	2,155,593	13,857,900	2,133,935	29,845,087
2011	1,419,474	2,369,589	3,352,099	2,056,688	4,386,151	2,201,439	15,533,800	3,216,934	34,536,174
2013	1,800,000	2,734,000	3,635,000	2,100,000	4,900,000	2,476,000	17,100,000	2,014,000	36,700,000

*Примечание.* Все значения взяты из базы данных Организации экономического сотрудничества и развития (ВВП), млн долл., текущие цены, паритет текущей покупательной способности.

*Источник:* Organisation for Economic Co-operation and Development [2014].

## Приложение F2. Потенциал стран-объектов

Ситуация	Размер ВВП, долл. США
<b>Военная сила</b>	
Ирак 1991	6 млрд
Федеративная Республика Югославия 1999*	44,3 млрд
Афганистан 2001	3,6 млрд
Ливия 2011	38,4 млрд
Мали 2013	10,1 млрд
<b>Только санкции</b>	
Иран 1980	92 млрд
Советский Союз 1980	940 млрд
Судан 2004	21,4 млрд
Северная Корея 2006	13,8 млрд
Сирия 2011	64,3 млрд

*Примечание:* \* – оценка.

*Источник:* World Bank, 2014.

## Приложение F3. Общий относительный потенциал

Страна	1980	1985	1990	1995	2000	2005	2010	2012	2013
<b>«Группа семи»</b>									
США	2862,48	4346,75	5979,55	7664,05	10289,73	13095,43	14958,30	16244,58	16799,70
Япония	826,14	1384,53	3102,70	5333,93	4731,20	4571,87	5495,39	5937,77	4901,53
Германия	691,26	639,70	1547,03	2525,02	1891,93	2771,06	3310,60	3427,85	3635,96
Франция	470,04	547,83	1247,35	1573,08	1220,22	2140,27	2569,82	2612,67	2737,36
Велико-британия	1086,99	468,96	1204,59	1181,01	1496,61	2324,18	2296,93	2484,45	2535,76
Италия	542,45	446,03	1140,24	1132,36	1107,25	1789,38	2059,19	2014,38	2071,96
Канада	274,37	362,96	594,61	602,00	729,45	1164,18	1614,07	1821,45	1825,10
Всего	6753,73	8196,76	14816,06	20011,45	21466,39	27856,36	32304,30	34543,13	34507,36

Страна	1980	1985	1990	1995	2000	2005	2010	2012	2013
<b>БРИКС</b>									
Китай	303,37	307,02	390,28	727,95	1198,48	2256,92	5930,39	8229,38	9181,38
Бразилия	148,92	231,76	465,01	769,74	644,73	882,04	2142,91	2247,75	2242,85
Россия	Н. д.	Н. д.	Н. д.	313,45	259,70	763,70	1524,92	2004,25	2118,01
Индия	181,42	237,62	326,61	366,60	476,64	834,22	1708,54	1858,75	1870,65
ЮАР	80,55	57,27	112,00	151,12	132,97	246,95	365,17	382,34	350,78
Всего	714,24	833,67	1293,89	2328,86	2712,52	4983,84	11671,92	14722,47	15763,67
<b>Прочие страны «Группы двадцати»</b>									
Индия	181,42	237,62	326,61	366,60	476,64	834,22	1780,54	1858,75	1870,65
Австралия	163,73	175,24	323,44	379,72	399,47	733,04	1249,25	1555,29	1505,28
Мексика	234,95	223,42	298,46	343,78	683,54	865,85	1050,85	1183,51	1258,54
Корея	64,39	98,50	270,41	531,14	533,39	844,87	1014,89	1129,60	1221,80
Индонезия	86,31	91,53	113,77	202,13	165,02	285,77	709,34	877,80	870,28
Турция	94,26	90,58	202,25	227,81	266,67	482,74	731,54	788,04	827,21
Саудов- ская Аравия	163,97	103,68	116,69	147,94	194,81	328,46	526,81	733,96	745,27
Аргентина	209,03	88,19	141,35	258,22	284,41	181,36	367,56	475,21	488,21
Египет	22,37	46,45	91,38	60,16	99,62	89,52	218,76	262,26	271,43
Всего	1220,41	1155,21	1884,36	2517,50	3103,57	4645,82	7649,55	8864,41	9058,67
<b>Прочие страны Европейского союза</b>									
Испания	224,37	176,59	520,42	596,94	582,05	1132,76	1387,43	1323,21	1358,69
Нидер- ланды	177,20	133,17	295,57	419,35	386,20	639,58	778,61	770,49	800,01
Швеция	131,27	105,68	242,88	253,68	247,26	370,58	463,06	523,94	557,94
Польша	56,62	70,78	62,08	139,10	171,26	303,98	469,80	489,78	516,13
Бельгия	121,98	83,44	197,71	284,79	233,25	378,01	472,03	483,22	506,56
Австрия	80,11	67,93	165,17	238,80	192,63	305,51	378,38	394,68	415,37
Дания	69,71	61,20	135,84	181,99	160,08	257,68	312,95	315,16	330,96
Финляндия	53,05	55,29	139,23	130,95	122,15	196,12	237,15	247,28	256,92
Греция	53,64	45,13	92,20	131,82	127,61	240,49	294,77	248,56	241,80
Португалия	32,12	26,82	78,24	116,40	117,64	192,18	229,37	212,26	219,97
Ирландия	21,00	20,76	47,25	67,92	97,62	202,93	209,78	210,75	217,88
Чехия	Н. д.	Н. д.	Н. д.	57,79	58,80	130,07	198,49	196,45	198,31
Румыния	45,59	47,80	38,24	35,48	37,33	99,17	164,78	169,18	189,66
Венгрия	22,61	21,04	33,73	45,47	46,39	110,32	127,50	124,59	132,43
Словакия	Н. д.	Н. д.	Н. д.	19,60	20,48	47,98	87,44	91,40	95,81
Люксембург	6,47	4,57	12,70	20,69	20,33	37,71	52,15	55,17	59,84
Хорватия	Н. д.	Н. д.	Н. д.	22,12	21,49	44,79	58,84	56,16	58,06
Болгария	26,68	28,05	21,12	13,42	12,94	28,97	47,84	51,33	53,05
Литва	Н. д.	Н. д.	Н. д.	6,73	11,50	26,10	36,71	42,34	47,56
Словения	Н. д.	Н. д.	Н. д.	20,97	20,08	35,77	47,08	45,41	46,85
Латвия	Н. д.	Н. д.	Н. д.	4,97	7,78	15,94	24,10	28,38	30,95
Эстония	Н. д.	Н. д.	Н. д.	3,78	5,70	13,93	19,08	22,39	24,48
Кипр	2,13	2,40	5,52	9,14	9,20	16,92	23,10	23,00	21,83
Мальта	Н. д.	Н. д.	Н. д.	3,73	4,04	6,14	8,56	8,85	9,55
Всего	1124,54	950,65	2087,90	2825,62	2713,82	4833,61	6128,99	6133,97	6390,58

*Примечание.* Н. д. – нет данных. Составлено Джулией Кулик 16 мая 2014 г.

*Источник:* IMF [2014].



## Приложение F4. Относительный военный потенциал

Страна	1990	2000	2005	2010	2013	% от США
США	527,174	394,155	579,831	720,282	618,681	100,0
Китай	19,820	37,040	71,496	136,239	171,381	27,7
Россия / СССР	62,300 <sup>а</sup>	31,100	46,446	65,807	84,864	13,7
Франция	70,527	61,783	65,123	66,251	62,272	10,1
Япония	47,802	60,388	61,288	59,003	59,431	9,1
Великобритания	58,824	48,000	58,150	62,942	56,231	9,1
Германия	71,666	50,614	46,983	49,583	49,297	8,0
Италия	36,892	43,063	42,342	38,876	32,663	5,3
Канада	20,582	15,651	17,811	20,684	18,704	3,0
Турция	13,137	20,601	15,668	16,955	18,682	3,0
Нидерланды	13,550	11,267	11,821	12,061	10,258	1,7
Польша	7,417	6,351	7,733	9,326	9,431	1,5
Ирак	Н. д.	Н. д.	2,545	3,489	7,251	1,1
Сербия (Бывшая республика Югославия)	Н. д.	1,633	976	1,028	919	0,1
Афганистан	Н. д.	Н. д.	183	631	1,333	0,2
Ливия	Н. д.	531	1,069	Н. д.	2,903 <sup>б</sup>	0,5
Мали	58,5	88,7	116	158	153	0,02
Иран	2,813	9,923	15,128	11,043	9,573 <sup>б</sup>	1,5
Россия / СССР	62,300 <sup>а</sup>	31,100	46,446	65,807	84,864	13,7
Северная Корея	Н. д.	Н. д.	Н. д.	Н. д.	Н. д.	Н. д.
Судан	764	1,676	2,166	Н.Д.	Н.Д.	Н. д.
Сирия	1,117	1,856	2,339	2,366	Н. д.	Н. д.

Примечания: <sup>а</sup> – значение 2002 г., <sup>б</sup> – значение 2012 г. Составлено Джулией Кулик 15 мая 2014 г.

Источник: SIPRI [2014 ], млн долл.

## Приложение G. Географическая приближенность к членам «Группы восьми»

	Оттава, Канада	Вашингтон, США	Рим, Италия	Париж, Франция	Берлин, Германия	Токио, Япония	Москва, Россия	Лондон, Великобритания
Багдад, Ирак	5,840	6,202	<b>1,835</b>	2,402	2,229 <sup>а</sup>	5,190	1,585	2,546
Белград, Сербия	4,374	4,712	<b>448</b>	898	620	5,700	1,063	1,049
Кабул, Афганистан	6,500	6,930	3,067	3,473	2,972	3,902	<b>2,096</b>	3,549
Триполи, Ливия	4,601	4,856	<b>624</b>	1,238	2,184	10,588	3,166	1,451
Бамако, Мали	4,525	4,554	<b>2,368</b>	2,573	3,002	8,495	3,845	2,723

	Оттава, Канада	Вашингтон, США	Рим, Италия	Париж, Франция	Берлин, Германия	Токио, Япония	Москва, Россия	Лондон, Велико- британия
Тегеран, Иран	5,942	6,331	<b>2,124</b>	2,620	2,182	4,768	1,534	2,736
Москва, Россия	4,452	4,865	1,479	1,546	<b>1,298<sup>a</sup></b>	4,651	Н.д.	1,555
Хартум, Судан	6,306	6,553	<b>2,178</b>	2,865	2,763	6,520	2,794	3,070
Пхеньян, Северная Корея	6,458	6,869	5,459	5,456	4,934	<b>799</b>	3,989	5,388
Дамаск, Сирия	5,532	5,869	<b>1,420</b>	2,037	1,737	5,570	1,540	2,201

*Примечание.* Расстояние вычисляется как число миль между столицами. Во всех перечисленных ситуациях использовалась военная сила. Член «Группы восьми», который находился наиболее близко к зоне конфликта, выделен жирным.

<sup>a</sup> – географическая приближенность измеряется от Бонна (Германия), бывшей столицы Западной Германии.

## Приложение Н. Сопутствующие механизмы подотчетности

### **Н1. Обсуждения проблемы лидерами на последующих саммитах**

Военная сила	Начало	Слов	Год 1	Год 2	Год 3	Год 4	Год 5	Год 6	Год 7
Ирак	1990								
Косово	1999	24	0	15	132	0	268	273	507
Афганистан	2001								
Ливия	2011	385	307	217	Н. д.				
Мали	2013								
Санкции									
Сирия	2011	381	224	771	Н. д.				

*Примечание.* Н. д. – нет данных.

### **Н2. Последующие обсуждения проблемы министрами иностранных дел «Группы восьми»**

Военная сила	Начало	Встреча 1		Встреча 2		Встреча 3	
		Месяцев после события	Обсуждение ситуации	Месяцев после события	Обсуждение ситуации	Месяцев после события	Обсуждение ситуации
Ирак	1990						
Косово	1999	5 мес.	Нет	12 мес.	Да	25 мес.	Да
Афганистан	2001	3 мес.	Да	11 мес.	Да	20 мес.	Да
Ливия	2011	11 мес.	Нет	23 мес.	Нет	Н. д.	Н. д.
Мали	2013	Н. д.					

*Примечание.* За исключением встреч без заявлений и заявлений без встреч. Н. д. – нет данных.

# G8 Regional Security Governance through Sanctions and Force<sup>1</sup>

J. Kirton, J. Kulik

---

---

**John James Kirton** – Professor, Director of G8 Research Group, University of Toronto; M5S 1A1, 100 St. George, Toronto, Ontario, Canada; E-mail: john.kirton@utoronto.ca

**Julia Francis Kulik** – Senior Researcher of G8 Research Group, University of Toronto; M5S 1A1, 100 St. George, Toronto, Ontario, Canada; E-mail: julia.kulik@utoronto.ca

## Abstract

*Why do the Group of Eight (G8) members approve its members' use of material sanctions in some regional conflicts but military force in others?<sup>2</sup> As an informal security institution composed of major democratic powers from North America, Europe and Asia, the G8 has often chosen sanctions, notably on Iran in 1980, Afghanistan in 1980, Sudan in 2004, North Korea in 2006, and Syria in 2011. It has increasingly chosen military force, notably in Iraq in 1990, Kosovo in 1999, the USSR over Afghanistan in 2001, Libya in 2011, and Mali in 2013. Yet the G8's choice, initiation, commitment, compliance, implementation and effectiveness of both sanctions and force has varied. Force was chosen and used effectively only in the post cold war period, primarily where the target was close to southern Europe. A high relative-capability predominance of G8 members over the target country strongly produces the G8's choice of force, but a high, direct, deadly threat from the target state to G8 countries does not. Geographic proximity and the connectivity coming from the former colonial relationship between G8 members and the target country only weakly cause the G8 to choose force. Support from the most relevant regional organization – the North Atlantic Treaty Organization – and support from the United Nations in the form of an authorizing UN Security Council or General Assembly resolution have a strong, positive effect on the G8's choice of force. Accompanying accountability mechanisms from the G8 itself have a variable impact, as leaders' iteration of the issue at subsequent summits does not increase compliance with G8 commitments on force-related cases, but their foreign ministers' follow up does to a substantial degree.*

**Key words:** G8, regional security governance, sanctions, force

## References

Cox D.G. and Drury A.C. (2006) Democratic Sanctions: Connecting the Democratic Peace and Economic Sanctions. *Journal of Peace Research*, no 43 (6). pp. 709–722.

Daalder I. H. and Stavridis J. G. (2012) NATO's Victory in Libya. *Foreign Affairs*, March/April. Available at: <http://www.foreignaffairs.com/articles/137073/ivo-h-daalder-and-james-g-stavridis/natos-victory-in-libya> (accessed 1 March 2014).

Drezner D. W. (2003) The Hidden Hand of Economic Coercion. *International Organization*, no 53 (Summer). pp. 643–659.

Falkenheim P. L. (1987) Post-Afghanistan Sanctions. *Economic Sanctions as a Policy Instrument* (ed. D. Leyton-Brown). London: Croom Helm, pp. 105–130.

---

<sup>1</sup> The authors gratefully acknowledge the research assistance of Olga Milkina and Aurora Hudson, and the comments of the anonymous referees.

<sup>2</sup> G8 members include Canada, France, Germany, Italy, Japan, Russia, the United States, the United Kingdom and the European Union. Prior to 1997 it is referred to at the G7, as Russia had not yet joined and in 2014 when Russia's membership was suspended.

- Félix-Paganon J. (2000) The G8: Heading for a Major Role. *International Peace and Security* (eds. W. Kühne and J. Prantl). The Security Council and the G8 in the New Millennium. Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik, pp. 87–89.
- Fowler R. (2004) The Intricacies of Summit Preparation and Consensus Building. The G8, *The United Nations and Conflict Prevention* (eds. J. Kirton and R. Stefanova). Aldershot: Ashgate, pp. 39–42.
- G7 (1975) *Declaration of Rambouillet*. G8 Information Centre. 17 November. Available at: <http://www.g8.utoronto.ca/summit/1975rambouillet/communique.html> (accessed 1 March 2014).
- G7 (1980) *Statement on the Taking of Diplomatic Hostages*. G8 Information Centre. 22 June. Available at: <http://www.g8.utoronto.ca/summit/1980venice/hostage.html> (accessed 2 April 2014).
- G7 (1996a) *Chairman's Statement (Political Declaration): Toward Greater Security and Stability in a More Co-operative World*. G8 Information Centre. 29 June. Available at: <http://www.g8.utoronto.ca/summit/1996lyon/chair.html> (accessed 5 April 2014).
- G7 (1996b) Decisions Concerning Bosnia and Herzegovina. G8 Information Centre. 29 June. Available at: <http://www.g8.utoronto.ca/summit/1996lyon/bosnia.html> (accessed 5 April 2014).
- G7 (2014) *G7 Foreign Ministers' Statement, Joint Action to Fight the Terrorist Organization ISIL/DAESH*. G8 Information Centre. 25 September. Available at: <http://www.g8.utoronto.ca/foreign/formin140925-isil.html> (accessed 25 September 2014).
- G8 (1999) *Conclusions of the Meeting of the G8 Foreign Ministers*. G8 Information Centre. 10 June. Available at: <http://www.g8.utoronto.ca/foreign/fm990610.htm> (accessed 7 October 2014).
- G8 (2000) *Conclusions of the Meeting of the G8 Foreign Ministers' Meeting*. G8 Information Centre. 13 July. Available at: <http://www.g8.utoronto.ca/foreign/fm000713.htm> (accessed 7 October 2014).
- G8 (2006) *St. Petersburg Summit: Non-Proliferation*. G8 Information Centre. 16 July. Available at: <http://www.g8.utoronto.ca/summit/2006stpetersburg/nonprolif.html> (accessed 1 March 2014).
- G8 (2011) *G8 Declaration: Renewed Commitment for Freedom and Democracy*. G8 Information Centre. 26 May. Available at: <http://www.g8.utoronto.ca/summit/2011deauville/2011-declaration-en.html> (accessed 1 March 2014).
- G8 (2013) *G8 Lough Erne Leaders Communiqué*. G8 Information Centre. June 18. Available at: <http://www.g8.utoronto.ca/summit/2013lougherne/lough-erne-communique.html> (accessed 1 March 2014).
- Hart Robert A. Jr. (2000) Democracy and the Successful Use of Economic Sanctions. *Political Research Quarterly*, no 53 (2), pp. 267–284.
- IMF (2014) *World EcoHemmic Outlook Database*. Available at: <http://www.imf.org/external/pubs/ft/weo/2014/01/weodata/index.aspx> (accessed 14 November 2014).
- Keohane R. and Nye J. (1977) *Power and Interdependence: world politics in transition*. Boston: Little Brown and Company.
- Kirton J. (1987) Economic Sanctions and Alliance Consultation. *Economic Sanctions as a Policy Instrument* (ed. D. Leyton-Brown). London: Croom Helm, pp. 269–293.
- Kirton J. (2000) The G8: Heading for Major Role in International Peace and Security. *The Security Council and the G8 in the New Millennium* (eds. W. Kühne and J. Prantl). Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik, pp. 73–82.
- Kirton J. (2002) The G8, the United Nations and Global Security Governance. *New Directions in Global Political Governance* (eds. J. Kirton and J. Takese). Aldershot: Ashgate, pp. 190–207.
- Kirton J. (2007) *Canadian Foreign Policy in a Changing World*. Toronto: Thomson-Nelson, pp. 135–136, 170, 198.
- Kirton J. (2011) G8 Sanctioning Success. *Securing the Global Economy: G8 Governance for a Post-Crisis World* (eds. A. Freytag, J. Kirton, R. Sally and P. Savona). Farnham: Ashgate, pp. 153–176.
- Kühne W. (2000) Introduction. *The Security Council and the G8 in the New Millennium* (eds. W. Kühne and J. Prantl). Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik, pp. 5–6.

- Lektzian D.J. and Spencer C.M. (2007) Sanctions, Signals, and Militarized Conflict. *American Journal of Political Science*, no 51 (2), pp. 415–431.
- Manulak M. (2011) Forceful Persuasion or Half-Hearted Diplomacy? *International Journal*, no 66 (2), pp. 351–369.
- Morgan C.T., Bapat N. and Krustev V. (2009) The Threat and Imposition of Economic Sanctions. *Conflict Management and Peace Science*, no 26 (1), pp. 92–110.
- North Atlantic Treaty Organization (1949) *The North Atlantic Treaty*. 4 April. Available at: [http://www.nato.int/cps/en/natolive/official\\_texts\\_17120.htm](http://www.nato.int/cps/en/natolive/official_texts_17120.htm) (accessed 1 March 2014).
- Organisation for Economic Co-operation and Development (2014) Gross Domestic Product (GDP). *OECD StatExtracts*. Available at: [http://stats.oecd.org/Index.aspx?datasetcode=SNA\\_TABLE1](http://stats.oecd.org/Index.aspx?datasetcode=SNA_TABLE1) (accessed 27 March 2014).
- Paarlberg R.L. (1987) The 1980-81 US Grain Embargo: Consequences for the Participants. *Economic Sanctions as a Policy Instrument* (ed. D. Leyton-Brown). London: Croom Helm, pp. 185–206.
- Penttilä R. (2005) Advancing American Security Interests Through the G8. *New Perspectives on Global Governance: Why American Needs the G8* (eds. M. Fratianni, J. Kirton, A. Rugman and P. Savona). Aldershot: Ashgate, pp. 83–105.
- Pleuger G. (2000) The G8: Heading for a Major Role in International Peace and Security. *The Security Council and the G8 in the New Millennium* (eds. W. Kühne and J. Prantl). Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik, pp. 83–86.
- Putnam R. and Bayne N. (1984) *Hanging Together: The Seven-Power Summits*. Cambridge MA: Harvard University Press.
- Putnam R. and Bayne N. (1987) *Hanging Together: Co-operation and Conflict in the Seven-Power Summit*, 2<sup>nd</sup> ed. London: Sage Publications.
- SIPRI (2014) *Military Expenditure Database, 1988–2013*. Available at: [http://www.sipri.org/research/armaments/milex/milex\\_database](http://www.sipri.org/research/armaments/milex/milex_database) (accessed 14 November 2014).
- United Nations (2005) *Press Release SC/8346. United Nations Security Council*. Available at: <http://www.un.org/News/Press/docs/2005/sc8346.doc.htm> (accessed 1 March 2014).
- United Nations (1990) *Resolution 678*. United Nations Security Council. 29 November. Available at: [http://www.un.org/en/ga/search/view\\_doc.asp?symbol=S/RES/678\(1990\)](http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/RES/678(1990)) (accessed 1 March 2014).
- United Nations (1998) *Resolution 1199*. United Nations Security Council. 23 September. Available at: [http://www.un.org/en/ga/search/view\\_doc.asp?symbol=S/RES/1199\(1998\)](http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/RES/1199(1998)) (accessed 1 March 2014).
- United Nations (2006) *Resolution 1695*. United Nations Security Council. 15 July. Available at: [http://www.un.org/en/ga/search/view\\_doc.asp?symbol=S/RES/1695\(2006\)](http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/RES/1695(2006)) (accessed 1 March 2014).
- United Nations (2011) *Resolution 1973*. United Nations Security Council. 17 March. Available at: [http://www.un.org/en/ga/search/view\\_doc.asp?symbol=S/RES/1973\(2011\)](http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/RES/1973(2011)) (accessed 1 March 2014).
- United Nations (2012) *Resolution 2085*. United Nations Security Council. 20 December. Available at: [http://www.un.org/en/ga/search/view\\_doc.asp?symbol=S/RES/2085\(2012\)](http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/RES/2085(2012)) (accessed 1 March 2014).
- Wolf B.M. (1987) *Economic Impact on the United States of the Pipeline Sanctions// Economic Sanctions as a Policy Instrument* (ed. D. Leyton-Brown). London: Croom Helm, pp. 207–220.
- World Bank (2014) GDP (Current US\$). *World Bank Open Data*. Available at: <http://data.worldbank.org/indicator/NY.GDP.MKTP.CD> (accessed 27 March 2014).

# БРИКС: общие и частные угрозы международной безопасности

М.В. Старчак

---

**Старчак Максим Владимирович** – помощник главного редактора журнала «Индекс Безопасности» ПИР-Центра; Российская Федерация, 119019, Москва, а/я 147; E-mail: editor@pircenter.org

*Согласно Концепции участия России в БРИКС, основными целями Российской Федерации и ее партнеров по данному объединению в сфере международной безопасности являются: согласование позиций в сфере международной безопасности, выработка и согласование единых или близких подходов к противодействию международному терроризму и незаконному обороту наркотиков, сотрудничество в интересах обеспечения международной информационной безопасности, борьба с морским пиратством и нелегальной миграцией. В статье ставится задача определения актуальных для всех стран БРИКС угроз международной безопасности и последовательно рассматриваются позиции каждой из стран – членов БРИКС в отношении перечисленных угроз, в частности в отношении угрозы терроризма: рассматривается степень актуальности угрозы терроризма для стран – членов БРИКС, общность целей террористических групп, опасность соседства со странами с высокой террористической активностью, изучается поддержка террористических групп. В отношении незаконного оборота наркотиков анализируется опасность соседства с наркопроизводящими странами и транзит наркотиков через страны БРИКС, изучается производство, потребление и изъятие наркотиков. В отношении киберугроз изучается актуальность киберугроз для стран БРИКС и вредоносная активность, исходящая из самих стран БРИКС. В статье также изучается актуальность морского пиратства для стран БРИКС и эффективность борьбы с ней. В отношении нелегальной миграции в статье показывается общность угроз нелегальной миграции для стран БРИКС, распространение националистических настроений в связи с активными миграционными потоками и проблема миграционных потоков между самими странами БРИКС.*

Ключевые слова: БРИКС, международная безопасность, терроризм, наркотрафик, киберугрозы, морское пиратство, нелегальная миграция

Страны БРИК, вдохновленные отчетами аналитиков банка Goldman Sachs об общих темпах развития, с 2006 г. стали развивать практическое сотрудничество друг с другом. Сначала сформировалось неформальное взаимодействие министров иностранных дел, далее министров финансов и глав государств. С проведением первого саммита глав государств стран БРИК в Екатеринбурге в 2009 г. группа окончательно оформилась как неформальное политическое объединение.

Проведя уже пять саммитов, страны БРИК, а с присоединением в 2011 г. ЮАР – страны БРИКС, основой своего сотрудничества сделали координацию политики в преодолении последствий мирового кризиса и создании нового финансового порядка. Также были подписаны соглашения о сотрудничестве в сфере «зеленой экономики», софинансировании инфраструктурных проектов в Африке, объявлено о создании Делового совета БРИКС, консорциума экспертных центров и о выходе совместной статистической публикации.

Что касается международной безопасности, то кроме совместных заявлений пока ничего предпринято не было. В соответствии с Концепцией участия России в БРИКС

основными целями Российской Федерации и ее партнеров по данному объединению в сфере международной безопасности являются: согласование позиций в сфере международной безопасности, выработка и согласование единых или близких подходов к противодействию международному терроризму и незаконному обороту наркотиков, сотрудничество в интересах обеспечения международной информационной безопасности, борьба с морским пиратством и нелегальной миграцией (Концепция участия Российской Федерации в объединении БРИКС. Утверждена президентом РФ 21 марта 2013 г.).

Данные угрозы безопасности, бесспорно, стоят на повестке дня всего мирового сообщества. Однако насколько они актуальны непосредственно для всех стран БРИКС — не очень ясно. В настоящей статье предстоит определить, какие угрозы безопасности для стран БРИКС являются наиболее актуальными и сотрудничество в каких сферах международной безопасности может быть более эффективным.

## Согласование позиций и развитие диалога по вопросам международной безопасности

С первых встреч лидеров стран БРИК сторонам удавалось согласовывать общие позиции по вопросам международной безопасности. По итогам первых двух саммитов 2009—2010 гг. стороны сошлись в общих позициях по ведущей роли ООН в мире и проблеме терроризма. В 2011 г. стороны договорились о необходимости мирного решения ливийского вопроса, в 2012 г. — поддержали международные обязательства по Афганистану, выступили с едиными позициями по ситуации в ЦАР и ДРК. В 2013 г. в Дурбане все стороны выразили озабоченность нестабильностью в Северной Африке и сошлись в позициях по ближневосточному урегулированию. По итогам саммита 2014 г. государства БРИКС выразили общую озабоченность ситуацией в Южном Судане и на Украине.

Однако работы по консолидации позиций еще много. Так, в 2011 г. Бразилия, Россия, Индия и Китай не поддержали резолюцию Совета Безопасности ООН (СБ ООН) по военной интервенции в Ливии. Однако ЮАР, ставшая в том же году членом БРИКС, поддержала военную интервенцию.

Несмотря на единство позиции членов БРИКС в том, что Иран имеет право на развитие мирной атомной энергетики, их позиции не едины в политике, проводимой по отношению к нему. Так, в 2010 г. Россия и Китай поддержали санкции против Ирана, продолжающего неконтролируемые МАГАТЭ работы по обогащению урана и созданию баллистических ракет. Бразилия же выступила против санкционной резолюции СБ ООН.

При обсуждении позиции по Сирии странам — членам БРИКС также не удалось достичь согласия. В 2012 г. Индия поддержала проект резолюции, внесенной Лигой арабских государств на рассмотрение ГА ООН, по передаче власти в Сирии от Б. Асада его заместителю. Остальные страны БРИКС выступили против.

Несмотря на то, что пять стран БРИКС в последних декларациях по итогам саммитов регулярно признают необходимость реформы СБ ООН, ни Россия, ни Китай как постоянные члены СБ ООН ничего не делают для расширения его состава.

Три страны БРИКС являются ядерными державами, две владеют ядерными технологиями и развивают собственную атомную промышленность. Все участники БРИКС выражают приверженность режиму нераспространения. Однако Индия не подписала ДНЯО, а Бразилия не ратифицировала Дополнительный протокол к Договору. Индия и Китай не подписали / ратифицировали Договор о всеобщем запрещении ядерных испытаний и Договор о запрещении производства расщепляющихся материалов (ДВЗЯИ и ДЗПРМ). Но известно, что при определенных условиях Индия и Китай мо-

гут присоединиться к указанным договорам. Перспективным могло бы стать создание внутреннего механизма (с подключением министров обороны) согласования позиций по совершенствованию режима нераспространения и выработке общей позиции на Конференциях по разоружению в Женеве. В частности, БРИКС мог бы, например, инициировать переговоры по Договору о запрещении производства расщепляющихся материалов на Женевской конференции.

Также можно отметить, что страны БРИКС едины в необходимости заключения Договора о неразмещении оружия в космосе (ДНОК)<sup>1</sup>. Согласованная позиция стран БРИКС по данным вопросам повысит внимание к ним как в ГА ООН, так и на Конференциях по разоружению.

Отрадно, что одним из итогов саммита в Форталезе в 2014 г. стало признание сторонами необходимости встреч министров иностранных дел на полях ГА ООН, министров финансов на полях «Группы двадцати», встреч и совещаний Высоких представителей по вопросам национальной безопасности, шерп и сушерп стран БРИКС, представителей посольств стран БРИКС в важнейших странах и при международных организациях. Также важным будет проведение форума / конференции БРИКС министров иностранных дел и министров обороны по вопросам международной безопасности. Согласованная позиция стран БРИКС укрепит роль и позиции БРИКС в ООН, «Группе двадцати», в ШОС и Совете Безопасности ООН, даже если какие-то из стран не являются их членами. Также согласование позиций по актуальным международным вопросам могло бы снять несогласованность позиций и повысить роль БРИКС в мировой политике в целом.

Для повышения эффективности диалога и выработки общих позиций в сфере международной безопасности также необходима активизация сотрудничества экспертных центров стран БРИКС и проведение совместных исследований. Согласно рейтингу Университета Пенсильвании, в Top-150 ведущих мировых центров входят 25 исследовательских организаций из стран БРИКС, в Top-100 неамериканских экспертных центров мира входят 19 организаций из стран БРИКС, а также 9 организаций из стран БРИКС входят в Top-70 всех лучших центров мира в сфере международных отношений и безопасности [McGann, 2012]. Развитие сотрудничества ведущих экспертных центров стран БРИКС поможет выработке общих позиций, развитию диалога по вопросам планирования внешней политики, качественному анализу проводимой политики, формированию будущих совместных проектов.

Таблица 1. Общее членство в объединениях, общие позиции в рамках международных договоров и присутствие в рейтинге ведущих центров публичной политики

	СБ ООН	ГА ООН	G20	ДВЗЯИ	ДЗПРМ	ДНЯО	ДНОК	Top Think Tanks
Бразилия	–	+	+	+	+	+	+	+
Россия	+	+	+	+	+	+	+	+
Индия	–	+	+	–	–	–	+	+
Китай	+	+	+	–	–	+	+	+
ЮАР	–	+	+	+	+	+	+	+

*Примечание.* Здесь и далее в таблицах: «+» – совпадение интересов (угроз, позиций стран), «–» – отличающаяся позиция (несовпадение).

<sup>1</sup> Медведев Д. (2010) Страны БРИК: общие цели – общие действия // Ведомости. 13 апреля.



## Терроризм

### **Угроза терроризма**

Для трех стран БРИКС угроза терроризма является крайне актуальной проблемой. В «Глобальном индексе террористических угроз» Россия занимает 9-е место (182 теракта и 159 жертв в 2011 г.), Индия — 4-е место (402 жертвы), Китай — 23-е место (19 жертв)<sup>2</sup>.

В трех странах существуют отдельные регионы террористической активности и организованные террористические сообщества. В Индии, по данным правительства страны, основные террористические группы действуют в штате Манипур. Другие сосредоточены по всей стране от Тамил Наду на юге до Ассам на северо-востоке<sup>3</sup>.

В России главным источником терроризма является Северный Кавказ, на территории которого проживает 20 млн мусульман. По данным ФСБ России, 80% всех терактов на Северном Кавказе приходится на Дагестан и Кабардино-Балкарию.

Главная террористическая проблема Китая исходит от Синьцзян-Уйгурского автономного района (СУАР), являющегося местом компактного проживания 9-миллионного уйгурского народа, исповедующего ислам. В меньшей степени источником нестабильности является Тибет.

Бразилии и ЮАР проблема терроризма практически не касается, в рейтинге террористических угроз они занимают 116-е и 111-е место соответственно среди 156 стран<sup>4</sup>.

### **Цели**

Цели терроризма в странах БРИКС однородны и неоднородны одновременно. Террористические группы в Индии мотивированы получением конкретных политических прав (движение сикхов в Пенджабе, Ассам), достижением социально-экономической справедливости (движение наксалитов-маоистов в северо-восточных штатах), получением религиозной автономии или независимости (Джаму и Кашмир, Ладакх, Манипур, Тамил Наду). В китайском Синьцзяне террористы также требуют независимости или большей политической и культурной автономии [Potter, 2013]. В России же целями терроризма являются достижение социально-экономической и общественной справедливости, борьба с неверными за религиозные и культурные устои и традиции.

### **Опасное соседство и внешнее влияние**

В трех странах БРИКС общей угрозой также является влияние внешних сил на внутренний терроризм. Пекин утверждает, что различные террористические группы, прошедшие обучение в Афганистане, прибыли в Синьцзян и в другие районы Китая и создали террористические ячейки<sup>5</sup>. В России террористы получают финансирование,

<sup>2</sup> Terrorism Index. Institute for Economics and Peace. Режим доступа: <http://www.visionofhumanity.org/#/page/indexes/terrorism-index> (дата обращения: 26.10.2014).

<sup>3</sup> Indian gov't — 66 terrorist groups active in India // UPI. 29 August, 2013.

<sup>4</sup> Terrorism Index. Institute for Economics and Peace. Режим доступа: <http://www.visionofhumanity.org/#/page/indexes/terrorism-index> (дата обращения: 26.10.2014).

<sup>5</sup> Terrorism and bombings in China // Facts and details. Режим доступа: <http://factsanddetails.com/china/cat8/sub50/item295.html> (дата обращения: 26.10.2014).

в том числе из Саудовской Аравии и Катара [Сатановский, 2013]. Индийские власти опасаются терактов со стороны экстремистских организаций Пакистана<sup>6</sup>.

Кроме того, для всех трех стран возрастает угроза терроризма с учетом ухода США из Афганистана и возможности распространения боевиков из Афганистана в соседние регионы [Sieff, 2013].

### **Поддержка терроризма**

До недавнего времени Бразилия отрицала наличие каких-либо следов террористической активности на своей территории, а ЮАР считалась периферийным регионом в глобальной войне с террором, учитывая расстояние от традиционных очагов исламизма.

Однако совсем недавно правительство Бразилии рассекретило информацию, согласно которой в спецслужбах США и Бразилии всегда существовало мнение, что территория Бразилии может использоваться для подготовки терактов<sup>7</sup>. По данным портала WikiLeaks, правоохранительные органы Бразилии тесно сотрудничали с США и вели в стране мониторинг подозреваемых в терроризме. Эти опасения усиливались информацией бразильских спецслужб, согласно которой на приграничной территории и в некоторых городах активно работали террористические организации «Хезболла» и «Исламское ополчение Джихада» со своими филиалами<sup>8</sup> [Carroll, 2010].

В 2004 г. из-за утечки ЦРУ стало известно, что Аль-Каида использует ЮАР в качестве одной из баз и что около 30 лидеров организации располагались в предместьях Кейптауна, Дурбана и Восточной Капской провинции [Maskey, 2004]. В марте 2007 г. Барри Гилдер, бывший глава Национального координационного комитета разведки ЮАР, признал возможность существования в стране мелких тренировочных лагерей, используемых террористами<sup>9</sup>.

Также ЮАР подозревают в финансовой поддержке Аль-Каиды. В стране существует современная банковская система, которая, однако, плохо регулируется и используется террористами для отмывания денег. Есть сведения об участии южноафриканцев в террористической деятельности на Ближнем Востоке и в Центральной Азии в составе Аль-Каиды, в Кашмире против Индии и в Чечне против России. Кроме того, лиц, подозреваемых в терроризме, в различных странах мира часто задерживают с паспортами граждан ЮАР (Пакистан 2004, Сенегал 2006, Уганда 2008, Зимбабве 2010), что свидетельствует о слабости южноафриканских властей и внутренней системы безопасности, которой пользуются террористические группы.

Таким образом, терроризм не является общей проблемой всех стран БРИКС. Разделение членов БРИКС на страны – жертвы террористических атак и страны, так или иначе поддерживающие их, не дает широкого поля для сотрудничества. Кроме того, террористическая группы, получающие поддержку в Бразилии и ЮАР, прак-

<sup>6</sup> Спецслужбы Индии: Пакистанские террористы грозят Дели терактами // Росбалт. 2013. 9 августа.

<sup>7</sup> Country Reports: Western Hemisphere Overview // Country Reports on Terrorism 2012. Chapter 2. U.S. Department of State. 2013. 30 May.

<sup>8</sup> Hezbollah in Latin America – Implications for U.S. homeland security. Subcommittee on counterterrorism and intelligence of the committee on homeland security at U.S. House of Representatives. 2011. 7 July. Режим доступа: <http://www.gpo.gov/fdsys/pkg/CHRG-112hhr72255/html/CHRG-112hhr72255.htm> (дата обращения: 26.10.2014).

<sup>9</sup> Al Qaeda training in South Africa – and authorities stopped the investigation // The Daily Maverick. 2013. 13 May.

тически не действуют и не оказывают влияния на обстановку в Китае, Индии и России. Единственное, на что приходится рассчитывать, это обмен информацией и мониторинг лиц, подозреваемых в странах БРИКС в террористической деятельности на территориях своих стран, выработка универсального определения терроризма и содействие принятию всеобъемлющей конвенции по международному терроризму, подписание межбанковского соглашения для предотвращения свободного потока для финансирования террористических и других незаконных трансграничных видов деятельности.

Таблица 2. Общие угрозы терроризма

	Угроза терроризма	Цели	Опасное соседство	Поддержка терроризма
Бразилия	–	–	–	+
Россия	+	–	+	–
Индия	+	+	+	–
Китай	+	+	+	–
ЮАР	–	–	–	+

## Незаконный оборот наркотиков

### **Опасное соседство**

Каждая из стран БРИКС страдает от незаконного оборота наркотиков. Прежде всего, это связано с соседством с ведущими странами – производителями тех или иных видов наркотиков. Для Бразилии это кокаин из Колумбии и Перу, для России – героин и опий из Афганистана, для Китая и Индии – опийные наркотики из Афганистана и Мьянмы, для ЮАР – марихуана из Лесото и новые психотропные вещества из Мозамбика и Намибии.

### **Транзит**

Большинство стран БРИКС являются основными транзитерами наркотиков. По оценкам экспертов, через Бразилию проходит один из основных маршрутов транзита наркотиков из Латинской Америки в Европу (около 70% перевозок потребляемого в мире кокаина) [UNODC, 2013]. Россия также является транзитной страной на пути наркотиков в Европу (около 30% героина из Афганистана идет через Центральную Азию в Россию и далее в Европу). Китай – транзитная страна на пути наркотиков в Северную Америку. ЮАР – наиболее рентабельное звено в переброске кокаина из андских государств и героина из Афганистана в Европу [ФСКН, 2012].

### **Производство наркотиков**

В настоящее время Индия, Китай и ЮАР являются одними из крупнейших в мире незаконных производителей каннабиса и синтетических наркотиков. Также оценочные данные Управления ООН по наркотикам и преступности (ЮНОДК) говорят о возмож-

ном производстве в Индии 15 тонн героина, или 3% от общемирового рынка [ЮНОДК, 2011]. Кроме того, Индия, имея развитую фармацевтическую промышленность, производит новые психотропные вещества и различные формы эфедрина, а Китай является производителем ангидрида уксусной кислоты — одного из основных прекурсоров при производстве героина. Производство наркотиков в России и Бразилии незначительно, хотя и появляется информация о том, что в России существуют лаборатории, производящие синтетические наркотики типа амфетамина.

### **Употребление**

Согласно данным ЮНОДК, Россия является одним из мировых лидеров по употреблению героина. 15% опиатов из Афганистана поступает в Россию, что делает ее вторым рынком в мире после Европы. В целом доля афганских опиатов на российском рынке оценивается в 30% от общего количества наркотиков. Число наркоманов в Российской Федерации за последние 10 лет увеличилось в 10 раз, при этом объем потребления ими афганского героина колеблется от 75 до 80 тонн в год. Всего в России порядка 8,5 млн граждан (т.е. около 6% населения страны) страдают от наркотической зависимости, и с каждым годом их становится все больше<sup>10</sup>.

Бразилия занимает 2-е место в мире по употреблению кокаина. В стране сейчас потребляют почти 18% мирового кокаина, или 92 тонны вещества в том или ином виде. Количество наркоманов составляет от 3 до 6 млн человек, или от 1,5% до 3% населения<sup>11</sup> [Bradley, 2012]. Индия потребляет около 17 тонн героина ежегодно, являясь основным потребителем этого наркотика в Южной Азии, и занимает 8-е место в мире. Китай потребляет 45 тонн героина ежегодно и занимает, соответственно, 3-е место в мире<sup>12</sup>. Число зарегистрированных потребителей героина в Китае в 2010 г. выросло на 43% по сравнению с 2007 г. (с 746 тыс. до 1,437 млн человек). За последнее десятилетие потребление наркотиков в ЮАР увеличилось на 600%. Число наркоманов достигло 15% от населения страны [Sara, 2013; Jordan, 2013]. ЮАР является одной из ведущих стран мира в потреблении каннабиса. Кроме того, увеличивается потребление различных смесей каннабиса и героина, а также «медицинских» наркотиков. Также постепенно во всех странах БРИКС увеличиваются масштабы злоупотребления синтетическими наркотиками, в большей степени среди молодежи.

### **Изъятие**

Несмотря на лидерство в употреблении наркотиков, их изъятие не находится на достойном уровне. По изъятиям героина и морфина Россия занимает 8-е место в мире (2,02 тонны). Более того, по сравнению с 2009 г. объем изъятий сократился на 37%.

Несмотря на существенное потребление, Индия изымает только 0,58 тонны героина. Китай лидирует среди стран БРИКС по изъятию героина — 7,28 тонны в год и 5-е место в мире [ЮНОДК, 2011].

<sup>10</sup> ООН: Россия занимает первое место в мире по потреблению героина // DAL.by. 2011. 12 декабря.

<sup>11</sup> Inside Brazil's hellish shantytown streets: Crack cocaine skid row where users steal, prostitute themselves, and pick through the trash to get their next fix // Daily Mail. 2012. 31 December.

<sup>12</sup> Потребление героина в мире. 2008 г. // Наш мир. 2010. 1 ноября.

Изъятие кокаина в Бразилии составило 1,75 тонны в 2012 г. — только 9-е место в мире [UNODC, 2013]. Кроме того, Бразилия занимает 8-е место в мире по изъятию экстази — 70,2 тонны и 5-е место по изъятию каннабиса — 174,3 тонны. Причем рост изъятий последних только увеличивается. ЮАР не входит в десятку по изъятию ни одного из видов наркотиков.

Во всех странах БРИКС увеличились объемы изъятий синтетических наркотиков. Однако, как объясняют эксперты, это происходит не столько вследствие усиления борьбы с наркотиками, сколько из-за увеличения их потоков и рынка [Богданов, 2013].

Таким образом, незаконный оборот наркотиков — общая проблема для всех стран БРИКС. Несмотря на то, что производство наркотиков распространено не везде, все страны подвержены росту потребления наркотиков и его транзиту через свою территорию. Кроме того, все страны БРИКС и даже Китай недостаточно успешны в изъятии наркотиков. Важно, чтобы Совещание экспертов по вопросам борьбы с наркотиками, необходимость которого обозначена на последнем саммите в Форталезе, могло вырабатывать реальные совместные проекты по борьбе с наркотиками. Членам БРИКС стоит рассмотреть возможность регулярного сотрудничества антинаркотических ведомств для обмена опытом и участия в операциях по противодействию наркотрафику, возможно, с привлечением соседних транзитных и наркопроизводящих государств.

Страны БРИКС могли бы рассмотреть возможность создания международного учебного центра для подготовки сотрудников правоохранительных органов по борьбе с незаконным оборотом наркотиков. БРИКС может углубить сотрудничество между экспертами на площадках тематических международных научных форумов и конференций с целью выявления и распространения лучших практик в рамках БРИКС и за его пределами. Кроме того, стороны должны разработать программы профилактики наркопотребления и социальные рекламы здорового образа жизни среди молодежи с максимальным использованием СМИ и национальных знаменитостей. Сотрудничество стран БРИКС в этой области особенно важно, учитывая, что данный вид сотрудничества практически не разработан ни в одном другом межгосударственном региональном объединении.

Таблица 3. Общие угрозы незаконного оборота наркотиков

	Опасное соседство	Употребление	Производство	Изъятие	Транзит
Бразилия	+	+	–	+	+
Россия	+	+	–	+	+
Индия	+	+	+	+	+
Китай	+	+	+	+	+
ЮАР	+	+	+	+	+

## Киберугрозы

По данным Symantec Company, в 2012 г. произошло 42%-е увеличение целевых кибератак. Количество веб-атак увеличилось на 30%. Обнаружено 5290 новых уязвимостей, 415 из них — на мобильных операционных системах. Жертвами киберпреступлений за

последний год стали 556 млн человек, или 2/3 пользователей. Объем потерь составил 110 млрд долл.<sup>13</sup>

### **Киберугрозы**

Китай, Россия, Индия и Бразилия входят в первую шестерку стран мира по числу пользователей Интернета, ЮАР – на 45-м месте. По данным компании Norton, специализирующейся на антивирусном программном обеспечении, именно население стран БРИКС лидирует в списке главных жертв киберпреступлений. Жертвами киберпреступников стали 92% взрослого населения России, 84–85% населения Китая, 80–84% населения ЮАР, по 80% населения Бразилии и Индии<sup>14</sup>. Так, ежегодный ущерб от киберпреступности в крупнейшей южноамериканской стране оценивается в 8–15 млрд долл., в России – в 2 млрд, в Индии – в 4–8 млрд, в Китае – в 25–46 млрд, в ЮАР – в 0,57 млрд долл.<sup>15</sup>

Во многом это происходит из-за недостаточной защищенности киберпространства. По данным компании McAfee, ни одна из стран БРИК не вошла в первую половину рейтинга лучше всего подготовленных стран к обороне киберпространства. Россия и Китай заняли 4-ю строчку из восьми возможных, Бразилия и Индия на 3-м месте. ЮАР не получила баллов<sup>16</sup>.

Однако наиболее ярким доказательством своей недостаточной киберзащищенности стала прослушка правительственных чиновников всех стран БРИКС Агентством национальной безопасности США. По информации бывшего сотрудника АНБ Э. Сноудена, спецслужбы США прослушивали телефонные разговоры и имели доступ к электронной переписке ведущих политиков, шпионили за крупнейшими компаниями, а также имели доступ к персональным данным рядовых граждан.

Данный эпизод выявил, что проблема утечки информации для стран БРИКС чрезвычайно актуальна. Имеет место недостаточная защита данных и конфиденциальности, отсутствует эффективный механизм управления кибербезопасностью, интернет-технологии нуждаются в дальнейшем развитии. Разработанной правовой базы в сфере кибербезопасности нет. Общая информированность населения о киберугрозах неудовлетворительная.

### **Вредоносная активность**

Несмотря на то, что страны БРИКС недостаточно хорошо защищены от киберугроз, практически все страны (кроме ЮАР) дают хорошее образование и выпускают профессионалов в сфере информационных технологий, которые, в свою очередь, часто используют приобретенные навыки в преступных целях. По данным Symantec Company, страны БРИК входят в число стран – источников киберугроз. Как источник киберугроз Китай находится на 2-м месте, Индия на 3-м, Бразилия на 4-м, Россия на

<sup>13</sup> Internet Security Threat Report 2013. Vol. 18. Symantec Corporation. April 2013. Режим доступа: [http://www.symantec.com/content/en/us/enterprise/other\\_resources/b-istr\\_main\\_report\\_v18\\_2012\\_21291018.en-us.pdf](http://www.symantec.com/content/en/us/enterprise/other_resources/b-istr_main_report_v18_2012_21291018.en-us.pdf) (дата обращения: 26.10.2014).

<sup>14</sup> Norton Cybercrime Report. 2012. Режим доступа: [http://now-static.norton.com/now/en/pu/images/Promotions/2012/cybercrimeReport/2012\\_Norton\\_Cybercrime\\_Report\\_Master\\_FINAL\\_050912.pdf](http://now-static.norton.com/now/en/pu/images/Promotions/2012/cybercrimeReport/2012_Norton_Cybercrime_Report_Master_FINAL_050912.pdf) (дата обращения: 26.10.2014); Norton Cybercrime Report. 2013. Режим доступа: <http://us.norton.com/cybercrimeReport/promo> (дата обращения: 26.10.2014).

<sup>15</sup> Там же.

<sup>16</sup> Country Defense Rankings // Cyber Defense Report. McAfee. Режим доступа: <http://www.mcafee.com/shared/img/about/infographics/mcafee-cyberdefense-horizontal.jpg> (дата обращения: 26.10.2014).

6-м месте<sup>17</sup>. Более того, страны БРИК, по данным компании Message Labs Intelligence, являются основными источниками спама в мире. Индия, Россия, Китай и Бразилия отправляют 7–8% мирового спама каждая<sup>18</sup>. Данные Kaspersky Lab также свидетельствуют об активности спама из данных государств<sup>19</sup>.

В основном хакерские атаки распространены в отношении компаний и государственных органов США. Особую обеспокоенность США вызывает кибершпионаж со стороны Китая и Индии в сферах обороны, разведки и дипломатической службы, электроэнергетики, финансовых услуг. Хакерская активность со стороны России особенно распространена в финансовой сфере. Кроме того, кибершпионаж распространен и между самими странами БРИК. Так, Китай производит киберразведку в отношении Индии и России, а Индия – в отношении Китая.

Странам БРИКС важно будет начать обмен передовым опытом и идеями, заняться созданием аварийно-спасательных команд для ликвидации киберугроз безопасности стран-членов. Индия и Россия обладают прекрасными специалистами в сфере киберзащиты и хорошими образовательными возможностями. Для стран БРИКС будет интересным и взаимовыгодным совместное обучение и повышение квалификации специалистов по киберзащите.

Бразилия, Россия, Индия и Китай уже договорились о двустороннем сотрудничестве с США в сфере использования информационно-коммуникационных технологий в контексте международной безопасности. Такие же двусторонние и/или многосторонние соглашения должны быть разработаны и между странами БРИКС, тем более что среди стран БРИКС есть как страны хакерской активности, так и жертвы. Странам БРИКС могли бы отрабатывать механизмы защиты друг на друге.

Таблица 4. Общие киберугрозы

	Киберугроза	Вредоносная активность
Бразилия	+	+
Россия	+	+
Индия	+	+
Китай	+	+
ЮАР	+	–

## Морское пиратство

### Общие угрозы

Несмотря на существенную разницу в размерах торгового флота<sup>20</sup>, многие суда государств БРИКС становились жертвами атак морских пиратов. Российские суда под-

<sup>17</sup> Fraud Activity Trends. Symantec Corporation. 2010. Режим доступа: [http://www.symantec.com/threatreport/topic.jsp?id=fraud\\_activity\\_trends&aid=originating\\_sources\\_of\\_spam](http://www.symantec.com/threatreport/topic.jsp?id=fraud_activity_trends&aid=originating_sources_of_spam) (дата обращения: 26.10.2014).

<sup>18</sup> Там же.

<sup>19</sup> Spam in Q2. Kaspersky Lab. 2013. Режим доступа: [http://www.securelist.com/en/analysis/204792297/Spam\\_in\\_Q2\\_2013](http://www.securelist.com/en/analysis/204792297/Spam_in_Q2_2013) (дата обращения: 26.10.2014).

<sup>20</sup> Бразилия имеет около 109 судов торгового флота; Россия – 1143, Индия – 340, Китай – 2030, ЮАР – 3 [СИА, 2013].

вергались нападением современных пиратов у берегов Нигерии в 2009, 2008 и 2010 г. в Аденом заливе, китайские суда подвергались нападению в Аденом заливе, у берегов Эквадора, а также у берегов Сьерра-Леоне и Гвинеи в 2008 г., индийские суда были многократно атакованы в 2008 г. и 2010 г. у берегов Сомали в Аденом заливе, бразильские суда подвергались нападением в портах Сантоса и Рио-де-Жанейро в 2008–2009 гг., в бассейне реки Амазонка в 2011 г. Только суда ЮАР не подвергались нападением пиратов, хотя их активность в Индийском океане вызывает озабоченность властей этой страны.

Причиной морского пиратства часто является потомственная бедность и безработица, отсутствие социальной поддержки государства, а также полная безнаказанность и невозможность судебного преследования. В связи с тем, что груз может принадлежать одной стране, команда относиться к другой, а судно – к третьей, до сих пор нет юридических механизмов и утвержденных нормативов, чтобы квалифицировать преступление, определить пострадавшую сторону, заключить под стражу подозреваемых и назначить наказание. Пираты освобождаются и продолжают свою деятельность.

Еще одной причиной разгула пиратской деятельности является малочисленность и незащищенность пассажирских судов, они – не имеют оружия и охраны. Пираты же вооружены современным стрелковым оружием, спутниковой связью и имеют сеть осведомителей<sup>21</sup>, обосновавшихся в крупнейших портах, в том числе всех стран БРИКС.

### **Совместная борьба**

Однако совместная борьба стран БРИКС с морским пиратством может быть недостаточно эффективной. Так, в 2008 г. СБ ООН была единогласно одобрена резолюция, разрешающая государствам направлять в территориальные воды Сомали (регион максимальной активности пиратов) военные корабли. Воспользовались ей и стали конвоировать торговые суда только Индия, Китай и Россия. В 2012 г. в Аденом заливе было зафиксировано 75 нападений против 237 в 2011 г. Сомалийские пираты захватили вдвое меньше судов, чем в 2011 г., – 14 против 28<sup>22</sup>. Несмотря на относительный успех, сопровождение судов военными кораблями не стало повсеместно применяться из-за больших финансовых затрат. Ущерб от деятельности пиратов для мировой экономики по-прежнему огромен и составляет, по разным оценкам, от 7 до 12 млрд долл. в год [Волбуев, 2012].

Вариант совместной охраны побережий также является очень дорогостоящей задачей, особенно с учетом существенной длины побережий всех странах БРИКС. Вариант с привлечением для охраны коммерческих морских судов, специализированных подразделений частных охранных предприятий не оправдал себя. В нескольких случаях частные охранные компании ничего не смогли сделать, и суда были захвачены. Например, в 2010 г. подразделения частных охранных предприятий уничтожили всего одного пирата. Еще один вариант – разработка и внедрение на гражданских коммерческих судах специальных систем обороны. Однако профсоюзы моряков выступают против нахождения на судах вооруженных групп либо вооружения экипажей, чтобы не подвергать их дополнительному риску [Суханов, 2011].

<sup>21</sup> Сомалийские пираты – один из эпизодов моей жизни // казак.by. Режим доступа: <http://kazak.by/index.php/about/belkazak/402-samaliyskie-pirates-one-of-the-episodes-of-my-life> (дата обращения: 26.10. 2014).

<sup>22</sup> Пираты «устали» нападать на суда // Центр транспортных стратегий. 2013. 16 января.



В условиях сложности и высокой стоимости различных вариантов борьбы с морским пиратством страны БРИКС должны сосредоточить внимание на совершенствовании национальных законодательных актов и международного уголовного права в этой сфере, создании совместной или челночной системы конвоирования судов стран БРИКС, проведении совместных антипиратских учений. Хотя следует признать, что степень эффективности ЮАР в совместной борьбе с пиратством в рамках БРИКС (как государства, наименее подверженного данной угрозе, и вследствие незначительной активности его морской торговли) может быть низкой.

Таблица 5. Общая угроза морского пиратства

	Угроза пиратства
Бразилия	+
Россия	+
Индия	+
Китай	+
ЮАР	–

## Нелегальная миграция

### **Проблема нелегальных мигрантов**

Четыре страны БРИКС входят в семерку ведущих стран мира по показателю ВВП. Каждая страна БРИКС – экономический лидер своего региона. Бразилия – локомотив Латинской Америки, Россия – Центральной Евразии, Китай – Азии и всего мира, Индия – Азии, ЮАР – Африки. Рост экономик развивающихся стран стимулирует миграционные потоки. Основная часть мигрантов стран БРИКС является трудовыми мигрантами. В Бразилии ежегодный рост трудовых мигрантов составляет около 20%, в России – около 35%, в Китае и Индии – 5%, в ЮАР – 50% [Yao, 2013; Soami Mabiala, 2013].

С ростом легальной миграции происходит и рост нелегальной миграции. По некоторым оценкам, число нелегальных мигрантов в Бразилии – стране с населением 195 млн человек – в настоящее время составляет от 600 тыс. до 2 млн<sup>23</sup> [Coelho, 2013]. В России число нелегальных мигрантов разнится от 4 до 10 млн человек при численности населения более чем 140 млн. В Индии до 20 млн нелегальных мигрантов<sup>24</sup>, а численность населения составляет 1,2 млрд человек. В Китае до 50 млн нелегальных мигрантов при численности населения 1,3 млрд. Около 5–8 млн нелегалов в ЮАР, численность населения которой составляет более 50 млн<sup>25</sup>.

<sup>23</sup> Люлько Л. Бразилия манит гастарбайтеров из Европы // Pravda.ru. 2011. 28 ноября. Режим доступа: <http://www.pravda.ru/world/restofworld/southamerica/28-11-2011/1099212-brazilemprego-0/> (дата обращения: 26.10.2014).

<sup>24</sup> India has 20 million irregular migrants: Govt // IBN Live. 2010. 14 May.

<sup>25</sup> Illegal migration in South Africa // Defence Web. 2011. Режим доступа: [http://www.defenceweb.co.za/index.php?option=com\\_content&view=article&id=14001:feature-illegal-migration-and-the-impact-of-cross-border-crime&catid=87:border-security&Itemid=188](http://www.defenceweb.co.za/index.php?option=com_content&view=article&id=14001:feature-illegal-migration-and-the-impact-of-cross-border-crime&catid=87:border-security&Itemid=188) (дата обращения: 26.10.2014).

Везде нелегальные мигранты – это граждане соседних более бедных стран. Для Бразилии – это в основном Гаити, Боливия и Перу, для России – страны СНГ, для Индии – Бангладеш, Бирма и Непал, для Китая – Северная Корея, Монголия, Индия, Юго-Восточная Азия, для ЮАР – соседние Зимбабве, Мозамбик, Свазиленд, Лесото и Ботсвана. Ситуация усугубляется тем, что все страны БРИКС имеют многокилометровые границы с мигрантоотдающими странами, большая их часть плохо охраняется. Также положение усугубляется тем, что различные сектора экономики становятся исключительно мигрантскими: сельское хозяйство, небольшие производства, торговля, строительство и коммунальное хозяйство в Бразилии и России, торговля, мелкое производство, сельское хозяйство в Китае и Индии, угольные шахты и фермы в ЮАР. Везде мигранты соглашаются на плохие условия труда и низкую заработную плату из-за своего уязвимого положения<sup>26</sup>. Везде это связано с расцветом коррупции и теневого сектора экономики.

### ***Преступность и национализм***

Нелегальная миграция во многих случаях провоцирует преступность, а в ответ всплески национализма. Например, в Индии женщин и девочек-мигранток часто продают в сексуальное рабство. 1% иностранных проституток в Индии и 2,7% проституток в Калькутте – мигрантки из Бангладеш [UN, 1997]. В отдельных регионах стремление нелегально проникнуть на заработки в более развитые и богатые страны порождает незаконный бизнес по переправке мигрантов: из латиноамериканских стран в Бразилию, из Бангладеш – в Индию, из ЮВА – в Китай. Разумеется, для этого развиваются коррупционные связи с органами власти и полиции. В Китае, по сообщениям СМИ, также растет число преступлений, совершенных мигрантами, что вынуждает Пекин ужесточать миграционное законодательство<sup>27</sup>. В России преступность среди мигрантов хоть и низка, каждый подобный случай активно раздувается в СМИ, что приводит к росту антимигрантских настроений и националистических требований. По данным исследований, проводившихся в России, до 80% опрошенных считают мигрантов источником повышенной криминальной опасности [Долгова, 2007, с. 824–825]. Также антимигрантские выступления проходят в ЮАР и Индии. Например, в 2008 г. в ЮАР произошла серия нападений на мигрантов, из-за чего погибло 62 человека. В 2012 г. в индийском штате Ассам произошел конфликт между местным населением и мигрантами из мусульманского Бангладеш, жертвами которого стали 50 человек.

### ***Взаимные миграционные проблемы***

Несмотря на то, что страны БРИКС привлекательны для мигрантов из более бедных стран, они же являются мигрантоотдающими в отношении стран – членов этого объединения. Так, приблизительно 2–3 млн китайцев ежегодно иммигрируют в Россию. Часть из них является нелегальными мигрантами. В Китае численность нелегальных мигрантов из Индии достигает 20 млн человек.

Таким образом, миграционные проблемы также являются общими для стран БРИКС. У них общие причины возникновения, существования и развития, практически общие сопутствующие проблемы недовольства среди коренного населения. Ре-

<sup>26</sup> Shaping Brazil: The Role of International Migration // Migration Policy Institute. 2005. 1 June.

<sup>27</sup> Кезик И., Самохоткин А., Шекоян И. В Китае – волна ненависти к мигрантам // Московские новости. № 309 (309). 2012. 29 июня.

шение миграционных проблем представляется одной из наиболее важных задач, так как ни одна страна БРИКС не сумела выработать эффективный механизм регуляции миграции, ее качественного и правового использования.

Таблица 6. Общие миграционные угрозы

	Миграционные угрозы	Преступность и национализм
Бразилия	+	+
Россия	+	+
Индия	+	+
Китай	+	+
ЮАР	+	+

Анализ основных угроз международной безопасности подводит к выводу, что наиболее актуальными для всех стран БРИКС являются угрозы незаконного оборота наркотиков, нелегальной миграции и киберугрозы. Остальные угрозы безопасности актуальны не для всех стран и в рамках БРИКС могут носить выборочный, ограниченный или эпизодический характер.

На саммите БРИКС в Форталезе стороны выразили озабоченность проблемами терроризма, преступности, незаконного оборота наркотиков, кибератак, морского пиратства, региональными конфликтами и предложили некоторые механизмы их решения. Однако такое распыление усилий может стать угрозой эффективности БРИКС, рискуя сохранить ее только как форум по обсуждению проблем, а не организацию по их решению.

Необходимо уделять первоочередное внимание действительно общим проблемам. Пока же, за пять лет проведения саммитов группы, не было уделено никакого внимания действительно общей проблеме – нелегальной миграции. Активизация сотрудничества стран БРИКС в решении трех перечисленных общих угроз, создание и реализация конкретных совместных проектов в данных областях будут способствовать как их разрешению, так и росту эффективности БРИКС, а вместе с выработкой общих позиций по вопросам международной безопасности в различных организациях и клубах будут способствовать повышению роли БРИКС в мире.

## Литература

- Богданов В. (2013) «Северный путь» России // Российская газета. 26 июня.
- Волобуев А. (2012) Морские пираты XXI века становятся богаче и опаснее // РБК. 24 октября.
- Долгова А.И. (ред.) (2007) Криминология: учебник для вузов. М.: Норма. С. 824–825.
- Кезик И., Самохоткин А., Шекоян И. (2012) В Китае – волна ненависти к мигрантам // Московские новости. № 309 (309). 29 июня.
- Сатановский Е. (2013) Неприручаемая змея терроризма // Аргументы недели. № 26 (368). 11 июля.
- Суханов С. (2011) Геополитические аспекты Сомалийского пиратства // Зарубежное военное обозрение. № 3 (768). С. 24.
- ФСКН (2012) Дайджест от 29 февраля. Режим доступа: <http://fskn.gov.ru/includes/periodics/smi/2012/0229/061717527/print.shtml> (дата обращения: 26.10.2014).

- ЮНОДК (2011) Глобальная торговля афганскими опиатами. Оценка рисков: доклад.
- McGann J.G. (2012) Global Go To Think Tank Index Report. Режим доступа: [http://repository.upenn.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=1006&context=think\\_tanks](http://repository.upenn.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=1006&context=think_tanks) (дата обращения: 05.11.2014).
- Bradley Th. (2012) Brazil now consumes 18% of the world's cocaine // Quartz. 23 September.
- Carroll R. (2010) Brazil denied existence of Islamist militants, WikiLeaks cables show // The Guardian. 5 December.
- CIA (2013) World Factbook 2013. Режим доступа: <https://www.cia.gov/library/publications/download/download-2013/index.html> (дата обращения: 10.11.2014).
- Coelho J.T. (2013) Chasing the "Brazilian dream," migrants strain the country's immigration laws // The Christian Science Monitor. 20 August.
- Jordan P. (2013) Drug abuse is damaging South Africa's youth // FA News. 25 June.
- Mackay N. (2004) After Egypt, Where will al-Qaeda Strike next? The Deadly Tentacles // Sunday Herald. 10 October.
- Potter Ph. (2013) Terrorism in China: Growing Threats with Global Implications // Strategic Studies Quarterly. Vol. 7. No. 4. Winter. P. 70–92.
- Sara S. (2013) Drug use in South Africa has increased by 600 per cent in the last decade // The World Today. ABC. 19 June.
- Sieff M. (2013) Uighur terrorists sentenced to death in China // Asia-Pacific Defense Forum. 16 September.
- Soami Mabila S.-J. (2013) Unemployment and immigration in South Africa // Consultancy Africa Intelligence. 16 May.
- Terrorism and bombings in China. Режим доступа: <http://factsanddetails.com/china/cat8/sub50/item295.html> (дата обращения 26.10.2014).
- United Nation (1997) Third and fourth periodic reports of States parties. Committee on the elimination of discrimination against women. 1 April. Режим доступа: <http://www.un.org/esa/gopher-data/ga/cedaw/17/country/Bangladesh/C-BGD3-4.EN> (дата обращения: 26.10.2014).
- UNODC (2013) World Drug Report. Режим доступа: [http://www.unodc.org/unodc/secured/wdr/wdr2013/World\\_Drug\\_Report\\_2013.pdf](http://www.unodc.org/unodc/secured/wdr/wdr2013/World_Drug_Report_2013.pdf) (дата обращения: 05.00.2014).
- Yao K. (2013) China's migrant worker pay growth nearly halved in 2012 // Reuters. 27 May.

# BRICS: General and Particular Threats to International Security

M. Starchak

---

---

**Maxim Starchak** – Assistant to the Editor-in-Chief of the “Security Index” journal at PIR Center; Russian Federation, 119019, Moscow, P.O.Box 147; E-mail: editor@pircenter.org

## Abstract

*Within the context of the BRICS, Russia pursues the objectives of coordinated positions on international security and agreements on common or close approaches to combatting international terrorism and drug trafficking, improving international information security, and fighting piracy and illegal migration. This article identifies threats to international security that are relevant to all members of the BRICS and examines each member's positions. It discusses the terrorist threat to each BRICS member, the common objectives of terrorist groups and the danger of high terrorist activity in each member's particular region. It analyzes the risk to illicit drug-producing countries and the transit of those drugs through the BRICS countries, as well as production, consumption and seizures. It examines the relevance of cyber threats for BRICS members and malicious activity emanating from those countries themselves. It also examines the relevance of maritime piracy for the BRICS and the effectiveness of Drupal modules. It discusses common threats of illegal migration to BRICS members, the spread of nationalism in connection with migratory flows and the problem of migration flows among the BRICS countries themselves. In addition, it considers the positions of BRICS members in the framework of other international organizations such as the United Nations Security Council and the United Nations General Assembly as well as problematic treaties, such as the Comprehensive Test Ban Treaty, the Fissile Material Cut-off Treaty and the Non-Proliferation Treaty.*

**Key words:** BRICS, international security, cyberthreats, sea piracy, illegal migration, terrorism, drug trafficking

## References

- Bogdanov V. (2013) “Severnyi put” Rossii [North Russia's way] // *Rossiiskaya gazeta*. 26 June.
- Bradley Th. (2012) Brazil now consumes 18% of the world's cocaine. *Quartz*. 23 September.
- Carroll R. (2010) Brazil denied existence of Islamist militants, WikiLeaks cables show. *The Guardian*. 5 December.
- CIA (2013) *World Factbook*. Available at: <https://www.cia.gov/library/publications/download/download-2013/index.html> (accessed 05 November 2014)
- CIA World Factbook 2013.
- Coelho J.T. (2013) Chasing the “Brazilian dream,” migrants strain the country's immigration laws. *The Christian Science Monitor*. 20 August.
- Dolgova A.I. (ed.) (2007) *Kriminologiya. Uchebnik dlya vuzov [Criminology. Textbook for high schools]*. Moscow: Norma. P. 824–825.
- FSKN (2012) *Daidzhest FSKN [Digest Federal Drug Control Service of Russia]* 29 February. Available at: <http://fskn.gov.ru/includes/periodics/smi/2012/0229/061717527/print.shtml> (accessed 05 November 2014)
- Jordan P. (2013) Drug abuse is damaging South Africa's youth. *FA News*. 25 June.
- Kezik I., Samohotkin A., Shekojan I. (2012) V Kitae – volna nenavisti k migrantam [In China – a wave of hatred for migrants] // *Moskovskie novosti*, no 309 (309). 29 June.
- Mackay N. (2004) After Egypt, Where will al-Qaeda Strike next? The Deadly Tentacles. *Sunday Herald*. 10 October.
- McGann J.G. (2012) *Global Go To Think Tank Index Report*. Available at: [http://repository.upenn.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=1006&context=think\\_tanks](http://repository.upenn.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=1006&context=think_tanks) (accessed 05 November 2014).

- Potter Ph. (2013) Terrorism in China: Growing Threats with Global Implications. *Strategic Studies Quarterly*, vol. 7, no 4. Winter. P. 70–92.
- Sara S. (2013) Drug use in South Africa has increased by 600 per cent in the last decade. *The World Today*. 19 June.
- Satanovsky E. (2013) Nepriruchaemaya zmeya terrorizma [Indomitable snake of terrorism] . *Argumenty nedeli*, no 26 (368). 11 July.
- Sieff M. (2013) Uighur terrorists sentenced to death in China. *Asia-Pacific Defense Forum*. 16 September.
- Soami Mabilia S.-J. (2013) Unemployment and immigration in South Africa. *Consultancy Africa Intelligence*. 16 May.
- Sukhanov S. (2011) Geopoliticheskie aspekty Somaliiskogo piratstva [Geopolitical aspects of Somali piracy] *Zarubezhnoe voennoe obozrenie*, no 3 (768). P. 24.
- Terrorism and bombings in China. Режим доступа: <http://factsanddetails.com/china/cat8/sub50/item295.html> (дата обращения 26.10.2014).
- United Nation (1997) *Third and fourth periodic reports of States parties. Committee on the elimination of discrimination against women*. 1 April. Available at: <http://www.un.org/esa/gopher-data/ga/cedaw/17/country/Bangladesh/C-BGD3-4.EN> (accessed 26 October 2014).
- UNODC (2013) *World Drug Report*. Available at: [http://www.unodc.org/unodc/secured/wdr/wdr2013/World\\_Drug\\_Report\\_2013.pdf](http://www.unodc.org/unodc/secured/wdr/wdr2013/World_Drug_Report_2013.pdf) (accessed 05 November 2014).
- Volobuev A. (2012) Morskie piraty XXI veka stanovyatsya bogache i opasnee [Sea Pirates of XXI century are becoming richer and more dangerous] . *RBK*. 24 October.
- Yao K. (2013) China's migrant worker pay growth nearly halved in 2012. *Reuters*. 27 May.
- YuNODK (2011) *Global'naya trgovlya afganskimi opiatami. Otsenka riskov. Doklad [ Global trade in Afghan opiates. Risk assessment.]*

# Политологический анализ

## Перспективы образования неоимперских центров в арабо-мусульманском мире: политологический анализ<sup>1</sup>

В.В. Шишков

---

**Шишков Василий Валерьевич** – к.п.н., доцент кафедры государственной службы и кадровой политики Института государственной службы и управления персоналом Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации; Российская Федерация, 119571, Москва, проспект Вернадского, 82, стр. 1; E-mail: fh55@mail.ru

*В статье исследуется проблема перспектив неоимперской политики в XXI в. ведущих развивающихся государств, стремящихся определить собственную модель политического и социально-экономического развития с сочетанием традиционных (в том числе авторитарных) политических форм и элементов западной модернизации. Представлена и обоснована позиция, согласно которой политическое влияние в мире будет разделено между региональными союзами, объединяющими гетерогенные периферии вокруг господствующего центра, оправдывающее такое объединение идеологией, связанной с реализацией той или иной социально-политической модели развития, т.е. действующей в рамках имперской парадигмы. Одной из основных политических характеристик таких неоимперских центров выступает незавершенность процесса образования национального государства и, как следствие, отсутствие прочных институциональных оснований для развития демократической политической системы.*

*Проведен анализ неоимперской политики ведущих государств арабо-мусульманского мира (Турции, Саудовской Аравии и Ирана), которую можно представить в качестве различного сочетания цивилизационного универсализма и этнорелигиозной гетерогенности, а также элементов модернизации с расширением влияния в условиях политической нестабильности региона Ближнего Востока. Обосновано, что каждое из рассматриваемых в статье государств обладает собственными великодержавными амбициями и способно предложить свой опыт сочетания модернизационных изменений с мусульманским традиционализмом. Турция представляет пример наибольшей внедренности политических модернизационных практик и связанной с этим вестернизации, Саудовская Аравия предлагает авторитарную монархическую модель, основанную на ваххабизме, наиболее близкую к традициям имперской власти, Иранский неотеократический проект связан с господством шиитских богословов. При этом каждое из государств по-своему чуждо в этническом и (или) религиозном плане большинству арабо-мусульманского мира, приверженному суннизму. Сделан вывод о том, что в регионе, вероятно, будут нарастать политические противоречия между рассмотренными державами, так как каждая из них имеет собственные великодержавные амбиции и способна предложить другим государствам арабо-мусульманского мира свой опыт сочетания модернизационных изменений с мусульманским традиционализмом.*

Ключевые слова: империя, неоимперские центры, Ближний Восток, Турция, Саудовская Аравия, Иран

---

<sup>1</sup> Материал поступил в редакцию в декабре 2013 г.

В современном мире, отличительными чертами которого выступают нарастающая нестабильность и неустойчивая бесполярность, возрастает значение ведущих развивающихся государств. Такие государства, преуспевшие в упрочении собственных политических режимов и стремящиеся стать передовыми в экономическом отношении, приобретают новые возможности в реализации собственных политических амбиций и геополитических устремлений.

Неустойчивость постбиполярной системы международных отношений проявляется в нарастании турбулентности политических процессов в мире и в отдельных государствах. Тем не менее по мере уменьшения политического, экономического и военного превосходства Америки относительно других государств<sup>2</sup> выкристаллизовывается модель политики, в которой политическое влияние в мире будет разделено между региональными союзами, объединяющими гетерогенные периферии вокруг господствующего центра, оправдывающее такое объединение идеологией, связанной с реализацией той или иной социально-политической модели развития, т.е. действующей в рамках имперской парадигмы.

Одной из основных политических характеристик таких неоимперских центров выступает незавершенность процесса образования национального государства, и, как следствие, отсутствие прочных институциональных оснований для развития демократической политической системы. Неоимперская политика ведущих развивающихся стран, подъем которых наблюдается во втором десятилетии XXI в., основывается на сочетании современных экономических и военных технологий при сохранении политического традиционализма, основной чертой которого является авторитарность.

Настоящая статья представляет собой анализ перспектив неоимперской политики в ведущих государствах арабо-мусульманского мира (Турции, Саудовской Аравии и Ирана) как сочетания цивилизационного универсализма и этнорелигиозной гетерогенности, а также элементов модернизации в современных условиях политической нестабильности региона Ближнего Востока.

После падения Османской империи исламский мир утратил универсальное политико-религиозное единство. На фоне обостряющегося противостояния традиционализма и модернизационных тенденций в мусульманских обществах государства Ближнего Востока вступают в противостояние за политическое преобладание в регионе и мусульманском мире.

В конце XX в. список государств – претендентов на политическое превосходство в арабо-мусульманских странах был довольно широк: Турция, Сирия, Ирак, Иран, Египет, Саудовская Аравия, Пакистан и Иран имели свои преимущества и недостатки в плане достижения лидерства на Большом Ближнем Востоке. К началу второго десятилетия XXI в. под влиянием экзогенных (вторжение США в Афганистан и Ирак) и эндогенных («арабская весна») факторов список конкурентов за преобладание на Ближ-

---

<sup>2</sup> Необходимо отметить, что США как государство, субъект международных отношений, сохраняя экономическое и военное превосходство, все менее способны оказывать влияние на мировые политические процессы. Отмечается ослабление роли США в принятии важнейших политических решений на глобальном уровне, что способствует проявлению стремительных перемен в глобальном геополитическом ландшафте (см.: Заседание Научного совета при министре иностранных дел России на тему: «Процесс реконсолидации цивилизаций на фоне уменьшения глобального влияния Запада: выводы для внешней политики России». 27.12.2011. Режим доступа: [http://www.mid.ru/BDOMP/brp\\_4.nsf/sps/CB66D3D2EFF1F40744257974004DCE9C](http://www.mid.ru/BDOMP/brp_4.nsf/sps/CB66D3D2EFF1F40744257974004DCE9C) (дата обращения: 12.02.2013)), в том числе противоречий среди развивающихся государств. При сохранении заинтересованности их правящих групп в экономических и научно-технологических связях с Западом на первый план выходит противостояние между самими развивающимися государствами.



нем Востоке сократился. Представляется, что в условиях нестабильности, все больше охватывающей Ближний Восток, несколько региональных держав-соперников вступят в противостояние за доминирование в арабо-мусульманском мире.

При рассмотрении геополитического противостояния между ведущими державами Ближнего Востока следует учитывать, что на его ход и результаты будут влиять «основные “полюса силы” в современном мире – Европа, США, Россия и Китай» [Стегний, 2012, с. 75]. Интересы этих держав так или иначе связаны с богатством Ближнего Востока углеводородными энергетическими ресурсами и обеспечением доступа к ним. Стремление ведущих государств региона к обладанию ядерным оружием, деятельность экстремистских исламских организаций («Аль-Каида», «Братья мусульмане», «Хезболла», «Хамас») и неурегулированность арабо-израильского конфликта выступают дополнительными факторами внимания мировых сил к ведущим государствам Ближнего Востока. Таким образом, при анализе политической ситуации на Ближнем Востоке нельзя не учитывать влияние современных «великих держав» – ведущих участников международных политических и экономических отношений.

Турция представляет собой государство, образованное в географическом и этническом центре Османской империи после ее распада. На протяжении XX в. Турция переживала экономические и социальные трудности и только в конце прошлого века ей удалось «добиться экономического рывка и обеспечить поступательное движение на годы вперед. Преодолев “шоковую терапию” и инфляционную спираль в 1990-е годы, страна добилась стабильных темпов роста ВВП, превышавших 4% в год. За десятилетие (1988–1998 гг.) ВВП вырос в 3 раза – с 90 млрд долл. до 269 млрд долл.» [Люкманов, 2011, с. 39]. В условиях современной мировой трансформации и после того, как перспектива вступления в ЕС отодвинулась на неопределенный срок, имперское прошлое стало актуальным наследием для Турции.

В последние годы, как отмечает турецкий ученый И. Туран, целый ряд факторов привел к тому, что турецкие политики и стратеги стали считать свою страну региональной державой, способной влиять на мировую политику. Этому способствовали экономические достижения, благодаря которым у Турции появилась возможность оказывать помощь более бедным государствам, входящим в сферу ее интересов, таких как республики Центральной Азии, а также небольшим и сравнительно бедным балканским странам [Туран, 2011, с. 134].

В условиях геополитических сдвигов, начавшихся в регионе Ближнего Востока, отмечает П. Стегний, не столько арабский мир дрейфует в сторону Турции, сколько Турция в сторону арабского мира [Стегний, 2012, с. 74].

Волна «революций» в Северной Африке и на Ближнем Востоке только усилила претензии Турции на роль лидера исламского мира. После начала политических потрясений на Ближнем Востоке политическое руководство Турции посчитало, что в новых геополитических реалиях необходима трансформация стратегических интересов страны. Если до «арабской весны» турецкие власти следовали «концепции стратегической глубины», направленной на сглаживание противоречий с соседними государствами<sup>3</sup>,

<sup>3</sup> В рамках данной доктрины был установлен политический курс на «нулевые проблемы с соседями» и определен часто независимый от США и враждебный к Израилю внешнеполитический курс страны. В соответствии с ней Турция должна главным образом ориентироваться на Балканы, Ближний Восток и Центральную Азию – регионы с общей культурой и историческими связями. Став естественной наследницей Османской империи, Турция могла бы играть стратегическую роль в качестве мусульманской региональной силы. Основные положения доктрины состоят в следующем: Турция находится в центре нового мирового порядка; Турция занимает уникальное стратегическое положение, поскольку она расположена в нескольких географических регионах и бассейнах морей;

то после, следуя доктрине «неоосманизма» [Волович, 2011], ставшей «в последние годы стержнем внутренней и внешней политики Турции» [Малышева, 2012, с. 102], встали на сторону протестующих и способствовали формированию на территории Турции оппозиционных группировок сначала Египта, а затем Ливии и Сирии [Глазова, 2011]. При этом Турция действует в направлении дестабилизации политических режимов в регионе, достигнув соглашения с США о политическом реформировании ближневосточного геополитического пространства. По оценке российского тюрколога И.А. Свистуновой: «Турция, претендующая на роль регионального лидера, попыталась воспользоваться потрясениями в арабском мире для того, чтобы усилить свое влияние в регионе, распространяя турецкий опыт демократизации и либерализации. В соответствии с этим Анкара сделала ставку на поддержку протестных движений, характеризующихся как демократические» [Свистунова, 2012, с. 10]. Это указывает на то, что Турция может предложить арабскому миру свою модель совмещения исламских ценностей и западной модернизации. При этом трудно предположить, как такая модель будет воспринята арабскими странами в современных нестабильных условиях, но обоснованным представляется мнение о том, что Турция стремится воспользоваться этим шансом, чтобы упрочить свое влияние и стать одним из мировых лидеров [Аватков, 2012, с. 14].

По мнению Е.Я. Сатановского, «Турция – самостоятельный игрок, четко демонстрирующий имперские амбиции. Она фактически претендует на роль сверхдержавы суннитского мира... У Анкары свои интересы в регионе. С точки зрения ее геополитиков, Турции “по справедливости” должны принадлежать значительные территории Ирака и Сирии»<sup>4</sup>. При этом раздел Стратегии развития Турции до 2023 г., регламентирующий политику в сфере внешней политики, открыто содержит целевые установки по утверждению регионального лидерства Анкары. В этом плане все более заметным становится соперничество с Ираном. Наиболее заметными странами пересечения интересов Турции и Ирана стали Египет и Сирия. Отечественные эксперты говорят о соперничестве-сотрудничестве Турции с Ираном, указывая на факторы, способствующие и первому, и второму [Вартазарова, Стегний, 2012, с. 35–38]. Все же, как представляется, в условиях нестабильности Ближнего Востока, действия эндогенных (обострение геополитических противоречий) и, возможно, экзогенных (влияние «великих держав») факторов, отношения между Анкарой и Тегераном скорее могут развиваться по линии соперничества.

Турецкая политика приобретает многовекторность, характерную уже не столько для региональной державы, сколько для одного из центров мировой политики. Роль евразийского моста между Европой и Азией для транспортировки углеводородных ресурсов [Ханна, 2010, с. 78] уже не соответствует амбициям турецкой политической элиты. Сотрудничество с Европой и США (недавний пример – поставки комплексов ПВО Patriot) представляется основой для распространения турецкой политической модели на страны Арабского Востока. Турция все больше вовлекается в сирийский конфликт (на территории Турции не только размещаются сирийские беженцы, в Стамбуле открыты представительства сирийских оппозиционных организаций, нередко происходят обстрелы сирийской территории)<sup>5</sup>. Также турецкий парламент предоставил пра-

региональные кризисы могли бы создавать предварительные условия для эффективной турецкой дипломатии; демократия как величайшее достижение Турции [Протопапас, 2011, с. 50–51].

<sup>4</sup> Ближний Восток: война всех против всех. Интервью Э. Галумова с Е. Сатановским // Мир и политика. 2012. № 1 (64). С. 10.

<sup>5</sup> Война на аутсорсинг. Конфликт в Сирии выплеснулся за ее пределы // Лента.ру. 2013. 30 мая. Режим доступа: <http://lenta.ru/articles/2013/05/30/escalate/> (дата обращения: 14.07.2013).

вительству годичный мандат на проведение трансграничных армейских операций<sup>6</sup>. Все перечисленные факты указывают на возможность военного вмешательства со стороны Анкары в сирийский конфликт, несмотря на неоднозначное отношение к турецкой политике со стороны общества [Гаджиев, 2012]. При этом Турция с 1990-х годов активно налаживает сотрудничество со странами бывшего постсоветского пространства (наиболее заметный пример – Азербайджан). Кроме того, в последние годы у турецкой политики появилось новое направление – африканское, Турция наращивает свою экспансию в Сомали, явно рассматривая эту «площадку» в качестве возможного оплота для дальнейшего проникновения на этот континент [Быстров, 2013].

Политика Турции направлена на максимальное упрочение позиций страны для реализации экономических и военных преимуществ. В развертывающейся политической борьбе на Ближнем Востоке Турция обладает преимуществом в качестве единственного в регионе государства, успешно внедрившего основные экономические технологии и социальные практики модерна, обладающего многочисленной современной армией. Такое исламское государство может претендовать на статус центра неоимперского объединения исламских стран Ближнего Востока вместе с распространением своего доминирования и повсеместным внедрением политической модели сочетания мусульманских традиций с модернизированными политическими институтами.

До сих пор Турция остается в стороне от основного политического противостояния на Ближнем Востоке – между Саудовской Аравией и Ираном, проходящего под религиозными символами суннизма и шиизма. В геополитической трансформации мусульманских стран Ближнего Востока проявляет заинтересованность не только Турция, но и другая держава, готовая предъявить претензии на религиозно-идеологическое политическое лидерство и господство в регионе – Саудовская Аравия.

Саудовская Аравия – крупнейшее государство Аравийского полуострова, образованное после Первой мировой войны в результате победы Саудилов в междоусобных конфликтах, провозгласивших в 1932 г. образование Королевства Саудовская Аравия. С тех пор династия правит страной, на территории которой расположены главные мусульманские святыни (Мекка и Медина) и сосредоточено до четверти мировых запасов нефти.

В свете настоящей статьи особое значение имеют два фактора, относящиеся к внутренней политике Саудовской Аравии: во-первых, это государство – абсолютная монархия; во-вторых – это теократическое государство.

Со времени образования Саудовская монархия не претерпела существенных изменений своего конституционного строя. Ряд реформ модернизационного характера, предпринятых королем Фейсалом в 1960 – начале 1970 годов, включающих ограничение рабства, развитие нефтяной промышленности, формирование системы образования и здравоохранения [Зайчиков, 2004, с. 222–223], не затронул формы правления королевства. Правовую основу Саудовской абсолютной монархии составляют Коран и Основной закон правления, дарованный королем Фахдом в 1992 г. [Волкова, 2009].

По заключению А.И. Яковлева, Саудовское государство – иноприродно западной модели современного государства... Основатель Саудовской Аравии после завоевания и покорения в 1900–1920-е годы различных частей Аравии взял за образец нового государства образ Халифата времен первых, «праведных» халифов, основным принципом которого был шариат. В то же время в более отсталом Неджде Ибн Сауд положил в

<sup>6</sup> Правительство Турции получило мандат на военные операции в Сирии // РИА Новости. 2013. 4 октября. Режим доступа: <http://ria.ru/world/20121004/766131765.html#ixzz2Z20nb4NR> (дата обращения: 14.07.2013).

основу формирования государства концепцию уммы (религиозной общины), а в более развитой провинции Хиджаз – концепцию светского централизованного государства с элементами представительной власти [Яковлев, 2011, с. 84]. Саудидам удается реализовывать локальные модернизационные преобразования в экономике, образовании и социальной сфере при сохранении в своих руках основного экономического капитала и политической власти. На рубеже XXI в. экономика и политика Саудовской Аравии находилась под контролем наиболее активных представителей семьи Саудилов (около 80 человек [Яковлев, 2000, с. 165]), которые и составляли правящую элиту исламского государства.

Как отмечалось ранее, вторым обстоятельством, обращающим на себя внимание при рассмотрении политики Саудовской Аравии, является ее исламский характер. Причем для Королевства ислам – не только официальная религия государства, но, по-видимому, руководство к реальной политической деятельности. Как отмечает А.Я. Нейматов, «саудиты убеждены, что призвание их страны – играть мессианскую роль, выступая в качестве “светоча ислама” и лидера мусульманского мира... подразумевается создание в формирующемся многополярном мире сильного исламского полюса, способного защищать интересы мусульманских стран» [Нейматов, 2010, с. 197]. Понимание ислама в таком аспекте приводит к провозглашению преобладания общеисламских интересов над государственными, в то время как в политической реальности доминируют интересы семьи Саудилов.

Таким образом, исламский религиозный универсализм (в его фундаменталистской трактовке в рамках учения ваххабизма), выступающий в качестве идеологической основы авторитарного режима Саудилов, который в свою очередь представляет собой одну из наиболее консервативных политических систем современности, сосредотачивает политическую власть в руках одной семьи. В совокупности эти обстоятельства, с учетом средств, полученных от экспорта нефти, и связанной с этим поддержкой со стороны США, могут рассматриваться в качестве основы для проведения политики, направленной на доминирование в арабо-мусульманском мире.

Саудовская монархия предлагает собственную модель ограниченной модернизации, главным образом в сфере добывающей промышленности и социальной сфере, в сочетании с консервативной политической моделью теократической монархии, в наибольшей степени отвечающей идеалам и традициям политической власти арабского Востока. Представляется очевидным, что такая политика, направленная на доминирование среди арабских государств Ближнего Востока, если не полностью соответствует парадигме имперской политики, то близка к ней.

Политика Саудовской монархии со времени проведения успешных реформ короля Фейсала, предоставивших в распоряжение династии значительные финансовые ресурсы, была направлена на доминирование на Аравийском полуострове. Несмотря на то, что в 1968–1971 гг. Саудидам не удалось образовать федерацию монархий полуострова с участием Бахрейна и Катара, все же в 1972 г. ими было организовано восстание в Объединенных Арабских Эмиратах (ОАЭ) в поддержку традиционалистов (сторонников широкой автономии эмиратов), в результате Саудиты не допустили укрепления центральной власти в ОАЭ эмира Абу-Даби Заида, тем не менее ставшего президентом ОАЭ. Также в 1972 г. Саудовская Аравия вмешалась в политику Катара, поддержав военный переворот шейха Халифа. Также Саудовская монархия стремилась оказывать влияние на политическую ситуацию в Бахрейне, Омане и Кувейте. По заключению Ю.И. Лосева и И.В. Комеровой, Саудовская Аравия в 1969–1973 гг. добилась некоторых успехов по включению государств Аравийского полуострова

«в орбиту своей политики» [Лосев, Комерова, 2007, с. 107]. «Этому немало способствовал страх правителей монархий перед национально-освободительным движением в регионе. Правители княжеств видели в Саудовской Аравии гаранта существовавших феодально-монархических структур и сильного союзника в борьбе против прогрессивных сил. Сближению этих княжеств с Саудовской Аравией способствовали также опасения перед гегемонистской политикой Ирана» [Там же].

События второй половины прошлого века показывают не только традицию соперничества за региональную гегемонию между ведущими государствами (между Ираном и Саудовской Аравией), но и то, что политика Саудовской Аравии по установлению своего доминирования посредством поддержки консервативно-монархических исламских сил имеет давнюю историю. При этом немаловажное значение имеет нестабильность общественных отношений в регионе, связанная с борьбой модернизационных и традиционалистских тенденций.

Во второй половине 1970-х годов Саудиды сменили свою политику с непосредственного прямого вмешательства во внутренние дела соседних государств на более гибкое вмешательство с использованием имеющихся преимуществ в сфере добычи нефти. На фоне политической нестабильности на Ближнем Востоке в 1981 г. в Эр-Рияде был заключен договор о создании Совета сотрудничества арабских государств Персидского залива (ССАГПЗ), в котором Саудовская монархия заняла лидирующие позиции. Как отмечает И.В. Комерова, «этот Совет в первую очередь является организационно оформленным классовым союзом феодально-монархических режимов во главе с королевским домом Саудилов... В рамках этой организации Саудовская Аравия значительно расширила свои возможности влияния на внутреннюю и внешнюю политику своих союзников, включая их в орбиту своей политики» [Комерова, 2009, с. 251–252].

В 1980 годы главную угрозу стабильности политических режимов Аравийских монархий во главе с Саудовским королевством представлял Иран, в котором произошла шиитская революция. Угроза со стороны Ирана способствовала консолидации ССАГПЗ, осознанию аравийскими монархиями единства своих целей и необходимости скоординированной политики, направленной в то время на поддержку Ирака в его войне с Ираном. В то же время, как отмечает А.Ф. Чернова, «проблема опасений военного господства Ирана сыграла главенствующую роль в сближении ССАГПЗ с Западом, что в практическом плане на перспективу обусловило исключение Ирана из системы региональной безопасности» [Чернова, 2013, с. 100].

С этого времени Саудовская Аравия и ССАГПЗ поддерживают тесные связи с США, используемые последними для обретения преимуществ в условиях «холодной войны». После распада СССР сотрудничество США и ССАГПЗ продолжилось. К 2003 г. накопленные в странах ССАГПЗ американские инвестиции превысили 9 млрд долл., а активы стран ССАГПЗ в США, по различным оценкам, составляют в настоящее время от 900 млрд до 1,3 трлн долл.; аравийско-американский товарооборот за период 1996–2002 гг. составлял не менее 20 млрд долл. ежегодно. Кроме того, за период 1996–2000 гг. США получили в странах аравийской шестерки заказы на поставку вооружений на сумму более 7 млрд долл. [Батыршин, 2006, с. 6]. Сотрудничество с США выступает для Саудилов не только гарантией сохранности их капиталов, но обеспечивает им военно-политическую поддержку в условиях нестабильности, охватившей регион, позволяя реализовывать собственные политические задачи, направленные не только на стабилизацию политических режимов стран – членов ССАГПЗ, но и распространение собственного влияния за пределы Аравийского полуострова.

Интеграция в рамках ССАГПЗ приобретает все более глубокий характер при лидирующей роли Саудовской Аравии. С 2003 г. происходит формирование Таможенно-

го союза стран ССАГПЗ. В декабре 2008 г. было объявлено о создании общего рынка шести арабских стран, призванного способствовать расширению взаимного торгово-экономического сотрудничества [Чеклина, 2010, с. 63–65], кроме того, в условиях глобального финансово-экономического кризиса был поставлен вопрос о введении единой резервной валюты для стран ССАГПЗ [Павлова, 2009, с. 67]. Все это указывает на основательный характер интеграционных процессов среди аравийских монархий, обусловленных необходимостью консолидации в условиях нового витка нестабильности, охватывающей арабский мир, и достижения своих политических целей. При этом страны ССАГПЗ, учитывая ядерную программу Ирана, заявляют о своих ядерных исследованиях в мирных целях [Мелкумян, 2009, с. 68]. Нельзя не учитывать, что страны ССАГПЗ занимают лидирующие позиции среди стран региона по импорту вооружений<sup>7</sup>.

Политика аравийских монархий (Саудовской Аравии и Катара) последних лет характеризуется отечественными исследователями как «агрессивная экспансия» [Хорос, 2012, с. 6]. В условиях «арабской весны» Саудовская монархия преследует двоякую цель: с одной стороны, не допустить распространения волнений на монархии Персидского залива, с другой – воспользоваться возникшей нестабильностью для распространения собственного влияния через поддержку фундаменталистских сил арабского Востока и тем самым не допустить усиления влияния других претендентов на господствующее положение на Ближнем Востоке, в первую очередь своего давнего соперника – Ирана.

Во время социально-политических потрясений 2011 г. Саудовская Аравия и другие монархии Персидского залива способствовали свержению авторитарных режимов в Египте и Ливии, но не допустили массовых выступлений собственного населения, способствовали их подавлению в Бахрейне. Обеспокоенность тем, что растущая активность шиитов в Бахрейне спровоцирует радикализацию шиитского населения и в других странах Залива, особенно в Саудовской Аравии, и создаст плацдарм иранского влияния в регионе, привела к решению Саудовской Аравии поддержать власти Бахрейна в подавлении «шиитского мятежа» путем ввода на территорию страны саудовского военного контингента [Степанова, 2011, с. 44–45]. Военная интервенция становится привычным средством действий для аравийских монархий – Саудовской Аравии, Катара и ОАЭ. Так, Катар и ОАЭ «стали архитекторами международной интервенции в поддержку восставших» [Ульрихсен, 2012, с. 157] в Ливии. ВВС Саудовской Аравии наносили удары по шиитским повстанцам в Йемене и блокировали побережье этого государства [Реутов, 2009].

Политику Саудовской Аравии отличают геополитические соображения, связанные уже не столько с опасениями усиления позиций Ирана в регионе, сколько с увеличением собственного влияния на фоне нестабильности, охватившей арабский мир. В декабре 2011 г. лидеры ССАГПЗ объявили о намерении создать Союз арабских государств Персидского залива. Инициатива принадлежала Королю Саудовской Аравии Абдалле, который, обращаясь к лидерам соседних государств, призвал их «перейти от этапа сотрудничества к объединению, к единой структуре»<sup>8</sup>. В декабре 2013 г. Саудовская Аравия активизировала усилия по объединению монархий Персидского залива

<sup>7</sup> По итогам 2012 г., 1-е место в рейтинге импортеров вооружений в регионе Ближнего Востока занимают ОАЭ – 4,8 млрд долл. (28,5% от объема импорта всего региона Ближнего Востока в 2012 г.). Второе место по объему импорта в 2012 г. занимает Саудовская Аравия – 2,843 млрд долл. (16,87%) [Центр анализа мировой торговли оружием, 2013].

<sup>8</sup> Аравийские монархии Персидского залива собираются объединиться в союз // РИА Новости. 2011. 2 декабря. Режим доступа: <http://ria.ru/world/20111220/521821055.html> (дата обращения: 18.07.2013).

в некий союз<sup>9</sup> с целью сохранения их политических режимов, противодействия растущему влиянию Ирана и шиизма.

Активная политика Саудовской Аравии и Катара в гражданской войне в Сирии направлена, по мнению С.В. Филатовой, на «создание на территории Сирии исламистского государства с подконтрольными властями» [Филатова, 2012, с. 84]. В то же время монархии Персидского залива оказывают широкую финансовую поддержку исламистским силам, действующим в Африке [Лебедева, 2012, с. 145]. В совокупности эти обстоятельства однозначно указывают на политический курс Саудовской Аравии и их союзников, монархий Персидского залива, на дестабилизацию мусульманских стран Ближнего Востока и Африки в условиях, когда все более очевидным становится относительное ослабление влияния США в регионе, связанное не только с сокращением их военного присутствия, но и с политико-экономическим противостоянием Китая и внутренними финансовыми проблемами. На этом фоне возрастает политическое влияние «на Ближнем Востоке таких крупных региональных игроков, как Иран, Турция и Саудовская Аравия» [Львов, 2013].

Среди этих трех претендентов на доминирующую роль Саудовская Аравия наиболее близка к «арабской улице» в этническом и языковом отношении, кроме того, хотя Саудиды выступают как последователи ваххабизма, для большинства арабов-мусульман они – хранители главных религиозных святынь Ислама, расположенных в Мекке и Медине. Последние события в Египте, связанные со свержением президента М. Мурси, представителя «братьев-мусульман», подтверждают популярность династии у арабов [Мануков, 2013], что стимулирует рост политических амбиций Саудилов.

Это вновь указывает на то, что политическая модель, основанная на сочетании монархизма, фундаменталистской религиозной традиции и элементов экономической модернизации, предлагаемая Саудовской монархией, может быть востребована в других странах арабского мира. Саудовская Аравия, используя свои основные преимущества – доходы от экспорта нефти, альянс с США и религиозную идеологию, реализует собственный политический проект, наиболее близкий к концепции исламского халифата, который, возможно, окажется востребованным если не на всем Ближнем Востоке, то на значительной его части, прилегающей к Аравии.

В современном треугольнике государств, претендующих на определяющую роль на Ближнем Востоке, особое место занимает Исламская республика Иран.

При обращении к современной политике Ирана необходимо отметить давнюю имперскую традицию этого государства, восходящую к Ахеменидской и Сасанидской державам. В Новое время Иран не был непосредственно подчинен ни одной европейской колониальной империи, хотя Россия и Великобритания в начале XX в. заключили договор о сферах влияния в Персии (1907 г.). Суверенная государственность Ирана непрерывно существует с XVI в. со времени утверждения династии Сефевидов, тогда же государственной религией стал шиитский ислам.

После исламской революции 1979 г. в Иране был установлен теократический режим шиитского духовенства. Тем не менее за прошедшие тридцать лет политический режим эволюционировал в сторону делегирования представителям светского общества непосредственного государственного управления при сохранении за шиитскими богословами контроля за политическим и экономическим курсом, а также вопросами социального развития. Как отмечает С.Б. Дружиловский, «сегодня абсолютный контроль высшего шиитского духовенства за происходящими в Иране событиями

<sup>9</sup> Союз нерушимый монархий Залива // Лента.ру. 2013. 18 декабря. Режим доступа: <http://lenta.ru/articles/2013/12/17/usa/> (дата обращения: 18.12.2013).

обеспечивается полномочиями рахбара (он же – факих, высший руководитель, религиозный лидер, в настоящее время А. Хаменеи. – В. Ш.), Наблюдательного совета, Совета по целесообразности, а также через СМИ и существующую в стране систему судопроизводства. Решающую роль в этом вопросе играет также деятельность служителей многочисленных мечетей» [Дружиловский, 2007, с. 141]. По мнению исследователя, в современном Иране существует политическая конкуренция между несколькими религиозно-политическими группировками, хотя и отличающимися во взглядах, но в целом основывающих свою идеологию на религиозно-консервативных убеждениях.

Все же Исламская республика Иран (ИРИ), несмотря на некоторую эволюцию политической системы в сторону большей демократичности (в особом иранском варианте – «мардомсалари – господство народа») сохраняет основные черты теократии. При этом неперсидские народы – курды и азербайджанцы – не получили в ИРИ равноправного статуса [Алиев, 2004, с. 549–550], хотя персы составляют не более двух третей населения государства [Васильев, 2012, с. 4].

Стабилизация внутривластной ситуации в Иране и то обстоятельство, что со времени исламской революции Иран в большей или меньшей степени находится под политическим давлением со стороны США, способствует прагматичной внешней политике ИРИ. Как отмечает Д. Малышева, «внешняя политика Ирана, пережившего исламскую революцию, должна бы, казалось, быть религиозно обусловленной и потому идеологизированной, а на деле она больше подчинена национальному интересу, нежели исламу. Иранские руководители умело сочетают ультрареволюционную риторику с осторожностью и расчетливостью *realpolitik*. Ни последователям Хомейни, ни «прагматикам» в иранском руководстве не присуща слепая приверженность религиозной догме» [Малышева, 2002, с. 109]. Безусловно, в современных условиях политической нестабильности режимов на Ближнем Востоке политическое руководство Ирана заинтересовано прежде всего в сохранении своих властных позиций, тем не менее именно «прагматичный подход», приверженность принципам *realpolitik* выступает основой для возможной экспансии и проведения неоимперской политики.

Ведь в рамках *realpolitik* политические отношения между государствами воспринимаются в качестве «игры с нулевой суммой». При рассмотрении политических амбиций Турции и Саудовской Аравии можно убедиться (не говоря уже об исторических примерах), что прагматичное отношение к политике диктует необходимость вмешательства в дела других государств, поддержки тех или иных политических сил, распространения собственного влияния в ущерб влиянию других держав. Это тем более актуально, что в современном арабском мире происходят процессы, исход которых с полной уверенностью, пожалуй, никто не может предсказать. Также нельзя не учитывать того, что количество государств – претендентов на лидерство, а в перспективе на доминирование на всем Ближнем Востоке, в последние годы заметно сократилось. В сложившейся ситуации Иран не может не учитывать того, что основным его политическим конкурентом в ближайшие десятилетия может стать новая арабо-мусульманская «супердержава». Для Ирана подобная перспектива тем более важна, что относительно недавно он столкнулся с агрессией со стороны Ирака (ирано-иракская война 1980–1988 гг.).

Нельзя не учитывать и того, что иранская теократия со времени своего утверждения ставила перед собой цель экспорта исламской революции. Исследователь Ирана С. Алиев пишет: «Надо отметить, что еще Хомейни и его соратники первоначально возлагали большие надежды на экспорт исламской революции. В то же время они скоро осознали, что концепция массового возвращения в лоно ислама большинства населения бывших составных частей мусульманского мира не имеет под собой реаль-



ной почвы, во всяком случае, на данном историческом этапе» [Алиев, 2004, с. 531]. С тех пор ситуация вокруг Ирана изменилась, Ближний Восток вступает в новый этап своего развития, а верховная власть в Иране по-прежнему в руках теократии, для которой распространение политического влияния в мусульманском мире может вновь стать приоритетной задачей, особенно в отношении прилегающих районов Ирака, населенных преимущественно шиитами. Ю.В. Мотовилов отмечает, что в своей политике, направленной на достижение лидерских позиций и укрепление геополитического влияния, Иран использует в одних случаях фактор шиитской (исламской) идентичности, в других — апеллирует к культурно-исторической и языковой общности. При этом «принцип экспорта революции, заложенный в конституции государства, остается важнейшим инструментом внешней политики ИРИ, хотя и носит в настоящее время скрытый, малоафишируемый характер» [Мотовилов, 2005, с. 26]. Последние события на Ближнем Востоке демонстрируют стремление ИРИ играть определяющую политическую роль в регионе.

В последние годы политическое руководство Ирана все больше позиционирует себя в качестве защитника интересов мусульман. Хотя, как отмечает Д. Манукян, «такие, на первый взгляд, тесные отношения с Сирией, послевоенным Ираком, движением “Хамас”, палестинским “Исламским Джихадом”, ливанской “Хезболлой” на самом деле являются “браками по расчету”, которые могут распасться при неблагоприятном стечении обстоятельств» [Манукян, 2010, с. 23]. Все же в последние годы политика Тегерана активизируется, и это обусловлено трансформациями в арабских государствах. Л.М. Кулагина, В.М. Ахмедов отмечают, что «иранская правящая элита рассматривает революционные события в арабских странах как часть исламского пробуждения» [Кулагина, Ахмедов, 2013]. Действительно, события последних лет дают Ирану упрочить свое влияние в регионе, пользуясь возросшей нестабильностью в арабском мире и религиозно-политическими противоречиями между общинами суннитов, шиитов и других групп.

Представляется, что в современных условиях Тегеран весьма близок к тому, что В.А. Орлов определил как четвертый круг задач ИРИ, который «связан с экспансией влияния в регионе, утверждением в качестве региональной сверхдержавы и магнита притяжения для всех мусульман Ближнего Востока, вне зависимости от того, сунниты они или шииты» [Орлов, 2013, с. 59]. Наиболее определенно политика Ирана проявляется в сирийском конфликте. Тегеран не только выразил поддержку президенту Б. Асаду, но, по всей видимости, помогает ему оружием и добровольцами<sup>10</sup>. В случае если сторонники правительства Сирии сохраняют контроль над страной или ее частью, они будут находиться в значительной зависимости от Тегерана.

Но более важное место в политике ИРИ занимает послевоенный Ирак, в котором большинство населения составляют шииты и продолжается противостояние между ними и суннитским населением. В современных условиях Иран имеет полное право рассматривать себя в качестве региональной сверхдержавы и стремится к установлению фактического контроля над традиционным соперником в регионе [Хуссейн, 2012, с. 48], в то время как Ирак находится в дезинтегрированном состоянии после вторжения США и их союзников. При этом власть в Ираке принадлежит шиитскому прави-

<sup>10</sup> См.: Война на аутсорсинг. Конфликт в Сирии выплеснулся за ее пределы // Лента.ру. 2013. 30 мая. Режим доступа: <http://lenta.ru/articles/2013/05/30/escalate/> (дата обращения: 14.07.2013).

Сирийские повстанцы нашли в Дамаске иранские войска и «Хизбаллу» // Лента.ру. 2013. 3 апреля. Режим доступа: <http://lenta.ru/news/2013/04/03/heretheyare/> (дата обращения: 14.07.2013).

К защите режима Асада подключились иракские шииты // Лента.ру. 2013. 27 мая. Режим доступа: <http://lenta.ru/news/2013/05/27/iraqis/> (дата обращения: 14.07.2013).

тельству, в целом дружелюбно настроенному к Ирану. Нельзя не согласиться с заключением С.М. Рогова: «сегодня внутри “Большого Ближнего Востока” у Тегерана не осталось сдерживающих факторов. Более того, в связи с выводом войск США из Ирака и Афганистана, время на стороне Ирана» [Рогов, 2012, с. 9].

Действительно, политика Тегерана на современном этапе, с точки зрения США и их союзников, направлена на признание ИРИ в качестве «важнейшей региональной державы Персидского залива – это в более узком контексте, а в более широком – всей Азии» [Братерский, 2012, с. 221]. Причем данная точка зрения не лишена оснований. В этой связи нельзя не сказать о ядерной программе Тегерана.

По заявлениям специалистов МАГАТЭ, сделанным в 2003–2005 гг., Иран уже более двадцати лет проводит незаявленную деятельность с ядерными материалами и не соблюдает ДНЯО<sup>11</sup>. Несмотря на то, что официально Иран настаивает на мирном характере своей ядерной программы, есть основания предполагать, что результаты исследований могут быть использованы для создания ядерного оружия. По мнению А.Г. Арбатова, «технически Иран уже стоит на “ядерном пороге”» [Арбатов, 2012, с. 12]. Таким образом, нельзя исключать того, что политическое руководство ИРИ примет окончательное решение о создании ядерного оружия и программы совершенствования средств его доставки – баллистических ракет. При таком варианте развития событий обладающий ядерным потенциалом Иран сможет диктовать свои условия большинству стран Ближнего и Среднего Востока и в конечном счете реализует свои амбиции, направленные на достижение статуса «сверхдержавы».

Имперские амбиции Ирана основаны на распространении шиитской религиозно-политической модели, реализованной в самой ИРИ, для реализации своей цели – региональной гегемонии, в чем видится окончательный способ укрепления теократического режима. Это стремление является традиционным для ИРИ и она уже в военно-политическом отношении «являлась безусловным лидером на Среднем Востоке, одним из ключевых игроков в Юго-Западной Азии» [Юртаев, 2012, с. 42]. Для достижения своей цели Иран в период нестабильности на Ближнем и Среднем Востоке, используя панисламистскую идеологию, официально поддерживает движение «Хезболла», которое становится его «агентом влияния» [Васильев, 2012, с. 5]; оказывает помощь своему союзнику – Сирии, оказывающейся в роли младшего партнера. Влияние Ирана проникает в Ирак, особенно в его шиитские области, а также на пространство бывшего СССР, в Таджикистан (см. [Боев, 2013; Пурьжинский, 2013]).

Единственное теократическое государство исламского мира – Иран – в современных условиях выступает не только носителем древней традиции имперского господства, но проводит политику, направленную на установление собственного господства в регионе на фоне существующих в нем противоречий. Конфликт в Сирии ярко высвечивает конфронтацию между двумя консервативно-религиозными силами Ближнего Востока – ИРИ и арабийскими монархиями, каждая из которых претендует на доминирующую роль на Ближнем Востоке.

Современный Иран далек от полного соответствия модели имперского государства, но рассмотренные выше характерные черты его политики – теократический характер иранской автократии, использование панисламизма и паниранизма, поддержка радикальных исламских движений (Хезболла), вмешательство в политику других государств (Ирак, Сирия), экономическое проникновение в другие регионы (Центральная

<sup>11</sup> Ядерный и ракетный потенциал Ирана. Совместная техническая оценка угроз экспертами из США и России. Доклад Института Восток – Запад. Май, 2009. С. 26. Режим доступа: [http://issuu.com/ewipublications/docs/ru\\_iran\\_03/1?e=9392629/5360135](http://issuu.com/ewipublications/docs/ru_iran_03/1?e=9392629/5360135) (дата обращения: 18.12.2013).

Азия), ядерная программа и программа развития ракетного оружия — показывают, что политическое руководство ИРИ вступило в борьбу за роль центра неоимперской интегративности среди мусульманских народов «Большого Ближнего Востока».

Таким образом, по мере уменьшения влияния США в регионе «Большого Ближнего Востока», скорее всего, будут нарастать политические противоречия между рассмотренными тремя державами — Турцией, Саудовской Аравией и Ираном, каждая из которых имеет собственные великодержавные амбиции и способна предложить свой опыт сочетания модернизационных изменений с мусульманским традиционализмом. Турция представляет пример наибольшей внедренности политических модернизационных практик и связанной с этим вестернизацией, Саудовская Аравия предлагает авторитарную монархическую модель, основанную на ваххабизме, наиболее близкую к традициям имперской власти, иранский неотеократический проект связан с господством шиитских богословов. При этом каждое государство по-своему чуждо в этническом и (или) религиозном плане большинству арабо-мусульманского мира, отверженному суннизму. В связи с этим распространение политического влияния, а тем более господства какого-либо из этих государств, будет принимать неоимперские формы. Вероятным выглядит сценарий, при котором в перспективе данные неоимперские центры разделят сферы господства в регионе, установив в них близкие им по типу формы правления. Нельзя исключать и появления еще одного проекта надгосударственной интеграции арабо-мусульманского мира, носителем которого может выступить какая-либо экстремистская организация (наподобие «Хамас» или «Аль-Каиды»), пришедшая к власти вследствие охватывающей регион анархии.

## Литература

- Аватков В.А. (2012) Арабская весна и великодержавные амбиции Турции // Влияние событий «Арабской весны» на регион в контексте внешней политики Турции / отв. ред. В.А. Аватков, С.Б. Дружниковский. М.: Русориент, Турецкий клуб МГИМО. С. 13–17.
- Алиев С.М. (2004) История Ирана. XX век. М.: Институт востоковедения РАН: Крафт+.
- Арбатова А.Г. (2012) Ползучий кризис // Азия и Африка сегодня. № 8 (661). С. 11–13.
- Батыршин И.М. (2006) Экономические связи Совета сотрудничества арабских государств Персидского залива с США (современные тенденции и перспективы развития). Автореферат дисс. ... канд. экономич. наук.
- Боев Э.Б. (2013) Развитие отношений между персоязычными государствами в период президентства М. Ахмадинежада // Материалы конференции Института Востоковедения РАН «Особенности политики ИРИ в период президентства Ахмадинежада». Режим доступа: <http://www.ivran.ru/ac-en/468> (дата обращения: 18.07.2013).
- Братерский М.В. (2012) Вашингтон и новые региональные державы Азии // Россия в глобальном мире: 2000–2011: хрестоматия в 6 т. / под ред. И. Иванова. Т. 3. М.: Аспект Пресс. С. 206–228.
- Быстров А.А. (2013) Турецкая экспансия в Сомали / Институт Ближнего Востока. Режим доступа: <http://www.iimes.ru/?p=17845> (дата обращения: 14.07.2013).
- Вартазарова Л.С., Стегний П.В. (ред.) (2012) Турция: новая роль в современном мире. М.: ЦСА РАН.
- Васильев А.М. (2012) Иран как «шиитская сверхдержава»: реальные и мнимые вызовы // Азия и Африка сегодня. № 8 (661). С. 3–8.
- Волкова А.В. (2009) Консультативный совет Саудовской Аравии: традиции, возможности институционального развития // Вестник РГГУ. № 9.
- Волович А.А. (2011) Турция и «арабские революции» 2011 года // Институт Ближнего Востока. Режим доступа: <http://www.iimes.ru/rus/stat/2011/26-05-11a.htm> (дата обращения: 15.07.2013).

- Гаджиев А.Г. (2012) Противоречия в сирийской политике Турции (по материалам турецкой прессы) // Институт Ближнего Востока. Режим доступа: <http://www.iimes.ru/rus/stat/2012/10-02-12.htm> (дата обращения: 14.07.2013).
- Глазова А.В. (2011) Новая стратегия Турции на Ближнем Востоке // НГ Дипкурьер. № 283. 26 декабря.
- Дружиловский С.Б. (2007) Иран: эволюция «исламской модели развития» // Политика. № 4 (47). С. 139–146.
- Зайчиков В.И. (2004) Король Фейсал Ибн Абдель Азиз: путь к власти, саудовские реформы // Вестник РУДН. Сер. «Международные отношения». № 1 (4). С. 217–224.
- Комерова И.В. (2009) Стратегия внутренней и субрегиональной политики Саудовской Аравии: вторая половина XX века: диссертация кандидата исторических наук. Рязань. С. 251–252.
- Кулагина Л.М., Ахмедов В.М. (2013) Иран и арабские революции на Ближнем Востоке // Материалы конференции Института Востоковедения РАН «Особенности политики ИРИ в период президентства Ахмадинежада». Режим доступа: <http://www.ivran.ru/ac-en/468> (дата обращения: 18.07.2013).
- Лебедева Э.Е. (2012) Кризис в Мали // Ежегодник Север – Юг – Россия / отв. ред. В.Г. Хорос, Д.Б. Малышева. М.: ИМЭМО РАН.
- Лосев Ю.И., Комерова И.В. (2007) Саудовская Аравия во взаимоотношениях с княжествами залива в период с 1968 по 1973 гг. // Российский научный журнал. № 1. С. 101–107.
- Львов П. (2013) Что остается делать США на Ближнем Востоке? // Новое восточное обозрение. 12 июля. Режим доступа: <http://ru.journal-neo.org/2013/07/12/what-are-the-choices-of-the-us-on-the-middle-east/> (дата обращения: 18.07.2013).
- Люкманов А.Р. (2011) Модернизация «по-османски» // Международная жизнь. № 10. С. 35–49.
- Малышева Д. (2002) Мусульманский компонент мировой политики // Pro et Contra. Т. 7. № 4. С. 104–126.
- Малышева Д.Б. (2012) Несостоявшееся региональное лидерство Турции // Ежегодник Север – Юг – Россия / отв. ред. В.Г. Хорос., Д.Б. Малышева. М.: ИМЭМО РАН. С. 99–102.
- Мануков С. (2013) Аравийский парадокс // Expert Online. 17 июля. Режим доступа: <http://expert.ru/2013/07/17/aravijiskij-paradoks/?n=66992> (дата обращения: 18.07.2013).
- Манукян Д.А. (2010) Политика Ирана на Ближнем Востоке в условиях глобализации. Автореферат дис. на соискание степени канд. полит. наук. СПб.
- Мелкумян Е.С. (2009) Проблема ядерного нераспространения на примере региона Персидского залива // Вестник РГГУ. № 9. С. 55–72.
- Мотовилов Ю.В. (2005) Особенности выработки и осуществления региональной политики Исламской Республики Иран в условиях глобализации. Автореферат дисс. ... канд. полит. наук. Н. Новгород.
- Нейматов А.Я. (2010) Исламский фактор и его влияние на политику Саудовской Аравии // Вестник Московского государственного областного университета. История и политические науки. № 1. С. 196–199.
- Орлов В. (2012) Лабиринт, которого нет // Россия в глобальной политике. № 1. С. 54–67.
- Павлова М. (2009) Мировая валютно-финансовая система в условиях кризиса и перспективы создания новых резервных валют // Perspectives of Innovations, Economics and Business. № 2. С. 62–69.
- Протопапас Д. (2011) Геополитические интересы Турции и восстания на Ближнем Востоке // Международная жизнь. № 10. С. 50–60.
- Пурьжинский Д.С. (2013) Политика ИРИ на центральноазиатском направлении в период президентства Ахмадинежада // Материалы конференции Института Востоковедения РАН «Особенности политики ИРИ в период президентства Ахмадинежада». Режим доступа: <http://www.ivran.ru/ac-en/468> (дата обращения: 18.07.2013).

- Реутов А. (2009) «Выжженная земля» дает все больше дыма: Столкновения в Йемене грозят перерасти в региональный конфликт // Коммерсантъ. № 211 (4266). 12 ноября.
- Рогов С.М. (2012) Роль Ирана в политике США на Ближнем востоке // Азия и Африка сегодня. № 8 (661). С. 8–11.
- Свистунова И.А. (2012) Внешняя политика России и Турции в условиях «Арабской весны» // Влияние событий «Арабской весны» на регион в контексте внешней политики Турции / отв. ред. В.А. Аватков, С.Б. Дружиловский. М.: Русориент, Турецкий клуб МГИМО. С. 10–12.
- Стегний П.В. (2012) ББВ: Большая Ближневосточная Весна. Или Война? // Россия в глобальной политике. № 1. С. 68–79.
- Степанова Е. (2011) Арабские революции: к диалектике причин и следствий // Пути к безопасности. Вып. 1–2 (40–41). М.: ИМЭМО РАН. С. 40–48.
- Туран И. (2011) Турция на подъеме: от неразвитой страны к региональной державе // Россия в глобальной политике. Т. 9. № 5. С. 124–138.
- Ульрихсен К.К. (2012) Арабские решения арабских проблем? // Россия в глобальной политике. № 2. Т. 10. С. 156–165.
- Филатова С.В. (2012) Внешние факторы сирийского конфликта // Ежегодник Север – Юг – Россия / отв. ред. В.Г. Хорос, Д.Б. Малышева. М.: ИМЭМО РАН. С. 83–87.
- Ханна П. (2010) Второй мир. М.: Издательство «Европа».
- Хорос В.Г. (2012) Предисловие // Ежегодник Север – Юг – Россия / отв. ред. В.Г. Хорос, Д.Б. Малышева. М.: ИМЭМО РАН.
- Хуссейн М.Х. (2012) Американская оккупация Ирака и ее региональное влияние // Вестник СамГУ. № 8/1 (99). С. 46–49.
- Центр анализа мировой торговли оружием (2013) Рейтинг импортеров вооружений в регионе Ближнего Востока возглавляют ОАЭ, Саудовская Аравия и Турция. Новости. 12 февраля. Режим доступа: <http://www.armstrade.org/includes/periodics/news/2013/0221/115517211/detail.shtml> (дата обращения: 12.07.2013).
- Чеклина Т.Н. (2010) Особенности таможенных союзов развивающихся стран // Российский внешне-экономический вестник. № 7. С. 60–67.
- Чернова А.Ф. (2013) Ирано-иракская война 1980–1988 гг.: подходы монархий персидского залива // Научно-теоретический журнал «Общество. Среда. Развитие» («TERRA HUMANA»). № 1. С. 96–100.
- Юртаев В.И. (2012) Особенности и реализация внешней политики Исламской Республики Иран в 1979–2010 гг. Автореферат дисс. ... докт. ист. наук. Москва.
- Яковлев А.И. (2011) Саудовская Аравия в начале XXI века: государство и проблемы развития // Восток. Афро-азиатские общества: история и современность. № 5. С. 84–97.
- Яковлев А.М. (2000) О современной элите в Саудовской Аравии // Политическая элита Ближнего Востока (сборник статей). М.: ИИИиБВ и ИВ РАН.

# Prospects of Emerging Neo-imperial Centers in the Arab-Muslim World: Political Analysis

V. Shishkov

---

---

**Vasily Shishkov** – Phd in political sciences. Associate professor of the Department of Civil Service and Personnel Policy, Institute of Public Administration and Human Resources of the Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration; 82/1 av. Vernadskogo, 119571 Moscow, Russian Federation; E-mail fh55@mail.ru

## Abstract

*This article examines neo-empirical policy in the 21st century in leading developing states that aspire to define their own model of political and socioeconomic development with a combination of traditional (including authoritarian) political forms and elements of western modernization. The author presents and substantiates the notion that political influence in the world will be divided among regional unions, uniting a heterogeneous periphery around the ruling centre. Such an arrangement justifies an ideology of unification associated with the implementation of one or another social-political model of development, i.e., acting within the context of an imperial state paradigm. One of the main political characteristics of such neo-imperial centres is the incompleteness of the formation of the national state, and, as a consequence, the absence of strong institutional grounds for the development of a democratic political system.*

*The author analyzes the neo-imperial policy of the three leading Arab-Muslim states of Turkey, Saudi Arabia and Iran, which offer differing combinations of universalism and ethno-religious heterogeneity, as well as elements of modernization and growing influence within the political instability in the Middle East. Each has its own great-power ambitions and experience in combining modernization with Islamic traditionalism. Turkey has introduced the most political modernization reforms and is most closely related with this westernization; Saudi Arabia offers an authoritarian monarchical model based on Wahhabism, which is much closer to the traditions of imperial power; and Iran's neo-theocratic project is related to the dominant Shiite theology. The article concludes that political contradictions in the regions among these three powers will grow, as each has its own imperial ambitions and can share its experience of combining modernization and Islamic traditionalism with other states in the Arab-Muslim world.*

**Key words:** Empire, neo-Imperial centres, middle East, Turkey, Saudi Arabia, Iran

## References

- Aliev S.M. (2004) *Istorija Irana. XX vek.* [The History Of Iran. XX century] Moscow: Institut vostokovedenija RAN.
- Arbatov A.G. (2012) Polzuchij krizis [Creeping crisis]. *Azija i Afrika segodnja*, no 8 (661), pp. 11–13.
- Avatkov V.A. (2012) Arabskaja vesna i velikoderzhavnye ambicii Turcii [Arab spring and Imperial ambitions of Turkey]. *Vlijanie sobytij "Arabskoj vesny" na region v kontekste vneshnej politiki Turcii* (eds. V.A. Avatkov, S.B. Druzhilovskij). Moscow.
- Batyrsin I.M. (2006) *Jekonomicheskie svjazi Soveta sotrudnichestva arabskih gosudarstv Persidskogo zaliva c SShA (sovremennye tendencii i perspektivy razvitija)* [Economic ties of the Cooperation Council of Arab states Persian Gulf c U.S. (modern trends and development prospects)] Avtoreferat diss. kand. jekonomich. nauk. Moscow.
- Boev J.B. (2013) Razvitie otnoshenij mezhdju persojazychnymi gosudarstvami v period prezidentstva M. Ahmadinezhada [The development of relations between the Persian-speaking countries during the presidency of M. Ahmadinejad]. *Materialy konferencii IV RAN "Osobennosti politiki IRI v period prezidentstva Ahmadinezhada"*. Available at: <http://www.ivran.ru/ac-en/468> (accessed 18 July 2013).

- Braterskij M.V. (2012) Vashington i novye regional'nye derzhavy Azii [Washington and new regional powers in Asia]. *Rossija v global'nom mire: 2000–2011. Hrestomatija v 6 tomah* (ed. I. Ivanov), vol. 3, pp. 206–228. Moscow: Aspekt Press.
- Bystrov A.A. (2013) Tureckaja jekspansija v Somali [Turkish expansion in Somalia] *Institut Blizhnego Vostoka*. Available at: <http://www.iimes.ru/?p=17845> (accessed 14 July 2013).
- Cheklina T.N. (2010) Osobennosti tamozhennyh sojuzov razvivajushhihsja stran [Peculiarities of customs unions in developing countries] *Rossiiskij vneshnejekonomicheskij vestnik*, no 7, pp. 60–67.
- Chernova A.F. (2013) Irano-Iraskaja vojna 1980–1988 gg.: podhody monarhij persidskogo zaliva [The Iran-Iraq war (1980–1988): approaches monarchies of the Persian Gulf] *Obshhestvo. Sreda. Razvitiie* (“*TERRA HUMANA*”), no 1, pp. 96–100.
- Druzhilovskij S.B. (2007) Iran: jevoljucija “islamskoj modeli razvitiija” [Iran: the evolution of the “Islamic model of development”] *Politija*, no 4 (47), pp. 139–146.
- Filatova S.V. (2012) Vneshnie faktory sirijskogo konflikta [External factors Syrian conflict] *Ezhegodnik Sever – Jug – Rossija* (ed. V.G. Horos., D.B. Malysheva). Moscow: IMJeMO RAN.
- Gadzhiev A.G. (2012) Protivorechija v sirijskoj politike Turcii (po materialam tureckoj pressy) [Contradictions in Syrian policy of Turkey (based on the Turkish press)] *Institut Blizhnego Vostoka*. Available at: <http://www.iimes.ru/rus/stat/2012/10-02-12.htm> (accessed 14 July 2013).
- Glazova A.V. (2011) Novaja strategija Turcii na Blizhnem Vostoke [The new strategy of Turkey in the Middle East] *NG Dipkur'er*, no 283. 26 December.
- Hanna P. (2010) *Vtoroj mir* [Second world]. Moscow: Evropa.
- Horos V.G. (2013) Predislovie [Introduction] *Ezhegodnik Sever – Jug – Rossija* (ed. V.G. Horos, D.B. Malysheva). Moscow: IMJeMO RAN.
- Husejn M.H. (2012) Amerikanskaja okkupacija Iraka i ee regional'noe vlijanie [The American occupation of Iraq and its regional influence] *Vestnik SamGU*, no 8/1 (99), pp. 46–49.
- Jakovlev A.I. (2011) Saudovskaja Aravija v nachale XXI veka: gosudarstvo i problemy razvitiija [Saudi Arabia at the beginning of the XXI century: the state and problems of development] *Vostok. Afro-aziatskie obshhestva: istorija i sovremennost'*, no 5, pp. 84–97.
- Jakovlev A.M. (2000) O sovremennoj jelite v Saudovskoj Aravii [The modern elite in Saudi Arabia] *Politicheskaja jelita Blizhnego Vostoka (sbornik statej)*.
- Jurtaev V.I. (2012) Osobennosti i realizacija vneshnej politiki Islamskoj Respubliki Iran v 1979–2010 gg. [Features and implementation of foreign policy of the Islamic Republic of Iran in 1979–2010's.]. Avtoreferat dissertacii doktora istoricheskikh nauk. Moscow.
- Komerova I.V. (2009) *Strategija vnutrennej i subregional'noj politiki Saudovskoj Aravii: vtoraja polovina XX veka* [The strategy of internal and subregional policy of Saudi Arabia: the second half of XX century]. Dissertacija kandidata istoricheskikh nauk. Rjazan'.
- Kulagina L.M., Ahmedov V.M. (2013) Iran i arabskie revoljucii na Blizhnem Vostoke [Iran and the Arab revolution in the middle East] *Materialy konferencii IV RAN “Osobennosti politiki IRI v period prezidentstva Ahmadinezhada”*. Available at: <http://www.ivran.ru/ac-en/468> (accessed 18 July 2013).
- Lebedeva Je.E. (2012) Krizis v Mali [The crisis in Mali] *Ezhegodnik Sever – Jug – Rossija* (eds. V.G. Horos., D.B. Malysheva). Moscow: IMJeMO RAN.
- Ljukmanov A.R. (2011) Modernizacija “po-osmanski” [Modernization “in the Ottoman”] *Mezhdunarodnaja zhizn'*, no 10, pp. 35–49.
- Losev Ju.I., Komerova I.V. (2007) Saudovskaja Aravija vo vzaimootnoshenijah s knjazhestvami zaliva v period s 1968 po 1973 gg. [Saudi Arabia in relations with the principalities Gulf between 1968 and 1973] *Rossiiskij nauchnyj zhurnal*, no 1, pp. 101–107.
- L'vov P. (2013) Chto ostaetsja delat' SShA na Blizhnem Vostoke? [That remains to do for US in the middle East?] *Novoe Vostochnoe Obozrenie*. 12 July. Available at: <http://ru.journal-neo.org/2013/07/12/what-are-the-choices-of-the-us-on-the-middle-east/> (accessed 18 July 2013).

- Malysheva D. (2002) Musul'manskij komponent mirovoj politiki [Muslim component of world politics] *Pro et Contra*, vol. 7, no 4, pp. 104–126.
- Malysheva D.B. (2012) Nesostojavsheesja regional'noe liderstvo Turcii [The lack of regional leadership Turkey] *Ezhegodnik Sever – Jug – Rossija* (eds. V.G. Horos., D.B. Malysheva). Moscow: IMJeMO RAN.
- Manukjan D.A. (2010) *Politika Irana na blizhnem vostoce v uslovijah globalizacii* [Iran's policy in the Middle East in the context of globalization]. Avtoreferat dissertaciji kandidata politicheskikh nauk. St. Petersburg
- Manukov S. (2013) Aravijiskij paradoks [Arabian paradox] *Expert Online*, 17 July. Available at: <http://expert.ru/2013/07/17/aravijiskij-paradoks/?n=66992> (accessed 18 July 2013).
- Melkumjan E.S. (2009) Problema jadernogo nerastrostraneniya na primere regiona Persidskogo zaliva [The problem of nuclear non-proliferation regime on the example of the Persian Gulf region] *Vestnik RGGU*, no 9, pp. 55–72.
- Motovilov Ju.V. (2005) *Osobennosti vyrabotki i osushhestvleniya regional'noj politiki Islamskoj Respubliki Iran v uslovijah globalizacii* [The features of elaboration and implementation of a regional policy of the Islamic Republic of Iran in the context of globalization]. Avtoreferat dissertaciji kandidata politicheskikh nauk. N. Novgorod.
- Nejmatov A.Ja. (2010) Islamskij faktor i ego vliyanie na politiku Saudovskoj Aravii [The Islamic factor and its influence on the policy of Saudi Arabia] // *Vestnik Moskovskogo Gosudarstvennogo Oblastnogo Universiteta. Istorija i politicheskie nauki*, no 1, pp. 196–199.
- Orlov V. (2012) Labirint, kotorogo net [Labyrinth, which no] *Rossija v global'noj politike*, no 1, pp. 54–67.
- Pavlova M. (2009) Mirovaja valjutno-finansovaja sistema v uslovijah krizisa i perspektivy sozdaniya novyh rezervnyh valjut [International monetary system in the conditions of crisis and prospects of creation of new reserve currencies] *Perspectives of Innovations, Economics and Business*, no 2, pp. 62–69.
- Protopapas D. (2011) Geopoliticheskie interesy Turcii i vosstanija na Blizhnem Vostoce [Geopolitical interests of Turkey and the uprising in the middle East] *Mezhdunarodnaja zhizn'*, no 10, pp. 50–60.
- Puryzhinskij D.S. (2013) Politika IRI na central'noaziatskom napravlenii v period prezidentstva Ahmadinezhada [The policy of Iran to Central Asia in the period of the presidency of Ahmadinejad] *Materialy konferencii IV RAN "Osobennosti politiki IRI v period prezidentstva Ahmadinezhada"*. Available at: <http://www.ivran.ru/ac-en/468>. (accessed 18 July 2013).
- Reutov A. (2009) "Vyzhzhennaja zemlja" daet vse bol'she dyma: Stolknovenija v Jemene grozjat pererasti v regional'nyj konflikt ["Scorched earth" gives you all the more smoke: the conflict in Yemen threatens to escalate into a regional conflict]. *Kommersant*, no 211 (4266). 12 November.
- Rogov S.M. (2012) Rol' Irana v politike SShA na Blizhnem vostoce [The role of Iran in U.S. Middle East policy] *Azija i Afrika segodnja*, no 8 (661), pp. 8–11.
- Stegnij P.V. (2012) BBV: Bol'shaja Blizhnvestochnaja Vesna. Ili Vojna? [BBB: the Great Middle East Spring. Or War?] *Rossija v global'noj politike*, no 1, pp. 68–79.
- Stepanova E. (2011) Arabskie revoljucii: k dialektike prichin i sledstvij [Arab revolution: to dialectics of causes and effects] *Puti k bezopasnosti*, vol. 1–2 (40–41). Moscow: IMJeMO RAN.
- Svistunova I.A. (2012) Vneshnjaja politika Rossii i Turcii v uslovijah "Arabskoj vesny" [Foreign policy of Russia and Turkey in the Arab spring] *Vliyanie sobytij "Arabskoj vesny" na region v kontekste vneshnej politiki Turcii* (eds. V.A. Avatkov, S.B. Druzhilovskij). Moscow.
- The center of analysis of global arms trade (2013) Rejting importirov voruzhenij v regione Blizhnego Vostoka vozglavljajut OAJe, Saudovskaja Aravija i Turcija. Centr analiza mirovoj trgovli oruzhiem [The rating of importers of arms in the Middle East region is headed by the UAE, Saudi Arabia and Turkey]. Available at: <http://www.armstrade.org/includes/periodics/news/2013/0221/115517211/detail.shtml> (accessed 12 July 2013).
- Turan I. (2011) Turcija na pod#eme: ot nerazvitoj strany k regional'noj derzhave [Turkey is on the rise: from underdeveloped country to a regional power] *Rossija v global'noj politike*, vol. 9, no 5, pp. 124–138.
- Ul'rihsen K.K. (2012) Arabskie reshenija arabskikh problem? [Arab solution of the Arab problem?] *Rossija v global'noj politike*, no 2, vol. 10, pp. 156–165.
- Vartazarova L.S., Stegnij P.V. (eds.) (2012) Turcija: novaja rol' v sovremennom mire [Turkey: a new role in the modern world]. Moscow: CSA RAN.



Vasil'ev A.M. (2012) Iran kak "shiitskaja sverhderzhava": real'nye i mnimye vyzovy [Iran as a "Shiite superpower": real and perceived challenges] *Azija i Afrika segodnja*, no 8 (661), pp. 3–8.

Volkova A.V. (2009) Konsul'tativnyj sovet Saudovskoj Aravii: tradicii, vozmozhnosti institucional'nogo razvitija [Consultative Council of Saudi Arabia: traditions, institutional development opportunities] *Vestnik RGGU*, no 9.

Volovich A.A (2011) Turcija i "arabskie revoljucii" 2011 goda [Turkey and the "Arab revolution" in 2011] *Institut Blizhnego Vostoka*. Available at: <http://www.iimes.ru/rus/stat/2011/26-05-11a.htm> (accessed 15 July 2013).

Zajchikov V.I. (2004) Korol' Fejsal Ibn Abdel' Aziz: put' k vlasti, saudovskie reformy [King Faisal bin Abdul Aziz: the path to power, the Saudi reform] *Vestnik RUDN. Vol. Mezhdunarodnye otnoshenija*, no 1 (4), pp. 217–224.

# Обзоры книг и статей

## Дж. Киртон. «Группа двадцати: управление в глобализированном мире»<sup>1</sup>

### Состоялось ли глобальное управление?

Мир страдает от хаоса и требует наведения порядка — с этим тезисом согласны практически все. Еще недавно казалось, что политические и экономические катаклизмы остались в прошлом, но и финансовый кризис 2008 г., и последовавшие за ним кризис европейских долгов, замедление роста мировой экономики вновь возвращают человечество к вопросу, как справиться с такими напастями.

Одним из популярных ответов на этот вызов является концепция глобального экономического управления, предполагающая выстраивание системы сотрудничества ведущих экономик мира в целях решения общих проблем в области экономики, финансов и развития. Книга Д. Киртона посвящена деятельности одного из самых известных институтов глобального экономического управления — «Большой двадцатке».

Это, пожалуй, первая масштабная попытка осмыслить «Большую двадцатку» как с точки зрения теории международных отношений, так и в аспекте практических результатов ее работы. Книга энциклопедична: существенная ее часть посвящена теоретической дискуссии о месте и перспективах «двадцатки» в мировой системе, а больше половины текста занимает скрупулезный анализ эволюции форума, повестки дня и итогов каждого из саммитов «Группы двадцати».

Д. Киртон спорит с многочисленными критиками «двадцатки», полагающими ее лишней и несамостоятельной, но не соглашается и с теми, кто полагает, что «двадцатка» со временем заменит и вытеснит другие институты глобального управления. По мнению Киртона, «Группа двадцати» — это системный хаб, обеспечивающий взаимодействие существующих международных институтов (МВФ, Совета по финансовой стабильности, «Группы семи») и крупнейших экономик мира. Автор признает, что параллельно с «двадцаткой» вырисовываются и другие конфигурации — G2, G4, БРИКС, но не видит в этом ничего страшного. Главное, по его мнению, выстраивание любых форм взаимодействия государств для ответа на вызовы, которые им бросает мировая экономика, чаще всего в результате действий не государств, как раньше, а частных акторов.

Автор представляет несколько обоснований необходимости существования такого клуба, как «Группа двадцати», и в реалистической, и в либеральной, и в критической (политэкономической) традиции, и оригинально моделирует управленческую работу «двадцатки» как результат воздействия дипломатии подвижных коалиций, в которой он находит три важнейшие характеристики: ведущим в коалиции может быть любая страна-член; коалиции будут выстраиваться по любым существующим вопросам, и страна будет поддерживать и противостоять разным коалициям по разным вопросам; даже самые влиятельные члены «двадцатки» в итоге примут решения клуба к реализации. В основу понимания работы «двадцатки» Д. Киртон положил собственную ана-

---

<sup>1</sup> Kirton J.J. G20 Governance for a Globalized World. Farnham: Ashgate, 2013.

литическую модель Concert Equality Model of Governance, разработанную автором для анализа деятельности G8 и адаптированную для «двадцатки».

Впрочем, теоретические вопросы составляют сравнительно небольшую часть книги, а в основном она посвящена практике деятельности, истории становления, эволюции «двадцатки». Книга содержит огромное количество фактического материала о деятельности «двадцатки» и станет отличным источником информации для всех интересующихся этой проблемой.

Три части книги из пяти посвящены крупным этапам в истории этого молодого международного форума. Одна часть посвящена периоду ее становления и существования в качестве места для встреч министров финансов, которые начались после Азиатского кризиса 1997–1998 гг. Другая часть посвящена периоду, который характеризовался достаточно стабильным мировым экономическим ростом, что дало «двадцатке» возможность заняться как консолидацией клуба, так и поиском решений по совершенствованию глобального экономического управления. Третья часть описывает историю «двадцатки» с 2008 г., когда она стала преобразовываться в форум для встреч лидеров государств, что было вызвано началом крупнейшего финансового, а затем и долгового и экономического кризиса нового века.

Следует отметить, что автор очень удачно озаглавил отдельные главы. Названия глав предельно информативны, например, глава 11 «Противостояние сжатию, Лондон 2009» (Containing Contraction, London 2009), конечно, описывает дискуссии на саммите «двадцатки» в Лондоне, когда страны-участницы искали рецепты по преодолению разразившегося кризиса.

Наконец, в книге много материала, посвященного эффективности деятельности «Группы двадцати», степени реализации ее решений разными государствами. Эта часть работы также очень информативна и, кроме того, содержит собственный методологический аппарат. Представленные в книге данные по эффективности «двадцатки» обобщают собственные многолетние исследования автора. Вместе с тем к важнейшему вопросу несовпадения национальных интересов разных стран, что и ослабляет эффективность «Группы двадцати», автор специально не обращается. В том и проблема любых международных институтов — не даром наши предки считали, «что русскому хорошо, то немцу — смерть».

*М.В. Братерский,*  
д.полит.н., профессор кафедры  
мировой политики НИУ ВШЭ;  
E-mail: mbratersky@hse.ru

# С. Классенс, Л. Кодрес. Доклад МВФ «Финансовое регулирование: некоторые неусвоенные уроки глобального кризиса». Март 2014<sup>1</sup>

Доклад Стийна Классенса и Лоры Кодрес «Финансовое регулирование: некоторые неусвоенные уроки глобального кризиса» посвящен анализу вызовов, с которыми сталкиваются реформы, направленные на укрепление стабильности и повышение эффективности глобальной финансовой системы. Основными из таких вызовов, по мнению авторов, являются отсутствие системного восприятия рисков, возникающих в финансовой системе, и адекватной политики, направленной на их преодоление. В значительной степени актуальность этих вызовов проявилась в период глобального экономического кризиса.

Помимо недостаточного внимания к проблеме системных рисков, низкая эффективность реформ по ряду направлений также обусловлена нехваткой у регуляторов аналитических инструментов и информации, способствующих их реализации, а также практических методов стимулирования реализации принимаемых ими решений экономическими агентами. При этом, как справедливо отмечают авторы, даже в случае устранения указанных проблем институциональные, политические и другие ограничения скорее всего не позволят избежать повторения кризисов в будущем. В этой связи особую важность приобретает задача разработки механизмов антикризисного управления как на национальном, так и на международном уровне.

## Причины кризиса и реакция на них финансовых регуляторов

С целью выработки предложений по совершенствованию антикризисных реформ в финансовом секторе авторы кратко анализируют причины глобального кризиса и описывают основные меры, принятые для устранения его негативных последствий.

Причины кризиса, рассмотренные в докладе, относятся к двум группам: традиционные источники и новые факторы, характерные исключительно для последнего глобального кризиса.

К традиционным причинам кризиса авторы относят бурный рост рынка кредитования, а также резкий рост цен на активы, прежде всего жилье. Кроме того, к числу традиционных факторов можно отнести появление новых финансовых инструментов, доходность которых напрямую зависит от ситуации в экономике, а также либерализацию и дерегулирование финансовых рынков.

Среди основных причин недавнего мирового кризиса, характерных исключительно для него, авторы называют резкий рост объемов задолженности домохозяйств, в первую очередь по ипотечным кредитам, и возникшую затем неспособность выполнения ими своих финансовых обязательств. Еще одним немаловажным фактором стало наличие большого количества заемщиков различных типов, что способствовало трансформации кризиса ликвидности в кризис платежеспособности. Кроме того, в возникновении

---

<sup>1</sup> Claessens S., Kodres L. IMF Working Paper “The Regulatory Responses to the Global Financial Crisis: Some Uncomfortable Questions”. March 2014. WP/14/46.

глобального кризиса значительную роль сыграло усложнение финансовых инструментов и процессов, в том числе за счет секьюритизации, роста масштабов рынка деривативов и развития теневой банковской системы, что в итоге привело к невозможности справедливой оценки стоимости активов и четкого понимания распределения рисков в финансовой системе. Наконец, авторы доклада в качестве одной из новых причин кризиса выделяют усиливающуюся интеграцию финансовых рынков. Взаимосвязанность финансовых процессов в различных странах не только способствовала быстрому распространению кризисных явлений в глобальной экономике, но и затрудняла принятие регуляторами скоординированных мер по борьбе с ними.

Разумеется, список причин глобального кризиса не ограничивается перечисленными факторами, однако с учетом масштаба темы авторы доклада уделяют особое внимание именно аспектам проблемы, связанным с финансовыми рынками, в которых проявилось основное отличие последнего глобального экономического кризиса от предыдущих.

Нельзя не признать, что власти большинства стран мира, в первую очередь «Группы двадцати», осознали необходимость принятия срочных мер по борьбе с глобальным кризисом и согласовали широкий набор мер, направленных на повышение устойчивости как национальных, так и глобальной финансовой системы. Авторы выделяют ряд ключевых направлений реформ, осуществляемых при лидирующей роли Совета по финансовой стабильности, среди которых новые требования к капиталу и ликвидности Базель III; решение проблемы системно значимых финансовых институтов; снижение рисков секьюритизации; совершенствование компенсационных практик; гармонизация стандартов финансовой отчетности; реформирование рынка внебиржевых деривативов и улучшение механизмов сбора необходимой для принятия решений информации.

## Направления повышения эффективности реализации реформ

Выработка дальнейших эффективных реформ финансового сектора осложняется политическими и техническими факторами, препятствующими переосмыслению текущего курса политики в этой сфере. Кроме того, необходимы различия в подходах к реформам с учетом особенностей отдельных стран. Тем не менее, как справедливо отмечают авторы, выработка новых реформ может быть облегчена за счет четкого определения набора принципов, которым они должны соответствовать. Авторы доклада выделяют три таких принципа: системный подход, включая устранение несовершенств рынка и внешних эффектов; совершенствование стимулов для сокращения рисков экономическими агентами; а также повышение качества информации, связанной с финансовой системой, и совершенствование методов ее анализа. В то же время авторы рекомендуют финансовым регуляторам учитывать возможность сохранения некоторых рисков в финансовой системе даже в случае полной реализации указанных принципов и, соответственно, готовиться к необходимости противодействия будущим кризисам.

Под системным подходом к анализу финансовой системы в докладе понимается учет многочисленных взаимосвязей между ее элементами, несовершенств рынка и экстерналий посредством обзоров финансовой стабильности, масштабных стресс-тестов и использования других подобных механизмов. Отдельно подчеркивается, что системный подход должен применяться не только при осуществлении надзора в финансовой системе, но и при разработке реформ.

Однако в настоящий момент, по мнению авторов, нормы регулирования в значительной степени имеют микропруденциальный характер. Такие нормы, направленные на снижение рисков в рамках отдельных финансовых институтов или сегментов рынка, могут одновременно повышать риски, с которыми сталкивается финансовая система в целом, в особенности в глобальном масштабе. Таким образом, снижение вероятности будущих кризисов возможно лишь при создании системы институтов, включая международные, ответственных за выработку норм макропруденциального регулирования и системный контроль за рисками.

Вторым важнейшим элементом предложенных авторами доклада подходов к снижению вероятности будущих кризисов является совершенствование стимулов для минимизации рисков, связанных с поведением экономических агентов. Несмотря на объективные трудности, обусловленные различием моделей поведения экономических агентов и влиянием на них различных факторов, в том числе неэкономических, наличие качественных стимулов позволяет достигнуть большей стабильности и справедливости глобальной финансовой системы. Авторы отмечают, что в настоящее время регуляторы уделяют недостаточное внимание инициативам и стимулам для таких участников финансовых процессов, как кредитно-рейтинговые агентства, аудиторские компании, клиринговые палаты, а также тематические СМИ. В результате, несмотря на возможности эффективного выявления и мониторинга рисков указанными агентами, они в редких случаях раскрывают получаемую информацию и предпринимают шаги по борьбе с ними. Авторы также указывают, что в случае недостаточных стимулов для участников финансовых рынков задача устранения рисков в финансовой системе в полной мере ложится на органы регулирования и надзора. Однако стимулы для эффективного выполнения функций этими институтами также недостаточны. Например, ошибки финансовых регуляторов и их неспособность спрогнозировать глобальный кризис не повлекли за собой значительного роста их издержек (за исключением некоторых случаев увольнения сотрудников). В то же время крайне редкими остаются факты поощрения экспертов, выявивших актуальные риски в финансовой системе. Таким образом, совершенствование инициатив по снижению рисков должно охватывать все без исключения элементы финансового рынка.

Авторы доклада подробно останавливаются на проблеме нехватки актуальной, достоверной и полной информации о процессах, происходящих в финансовой системе. Отмечается, что в случае принятия мер по совершенствованию механизмов сбора информации и осуществления надзора, часть рисков, в первую очередь связанных с новыми финансовыми продуктами и непредвиденным развитием событий, останется вне поля зрения регуляторов. Интересна мысль о том, что некоторые риски сохраняются вследствие их «приемлемости» для финансовой системы, поскольку полное устранение рисков может способствовать возникновению противоречий между целями финансовой стабильности и эффективности финансовой системы, а значит, и экономического роста. Однако контроль за развитием сохраняющихся рисков необходим. Таким образом, сохраняется актуальность антикризисного планирования и гибкого реагирования регулирующих и надзорных органов в случае неблагоприятного развития событий в мировой экономике.

В то же время отмечаемые авторами доклада принципы не позволяют в полной мере определять конкретные шаги по дальнейшему реформированию глобальной финансовой системы. Основной причиной этого является необходимость проведения детального анализа национальной специфики и соответствующая адаптация подходов к реформам. В этой связи авторы делают вывод о необходимости не только реализации

мер в соответствии с тремя предложенными ими направлениями снижения рисков в финансовой системе, но и создания механизмов регулярных консультаций и координации между регуляторами, в том числе на трансграничном уровне, учета позиций поставщиков и потребителей финансовых услуг и регулярной оценки норм регулирования с точки зрения их вклада в стабильность и развитие финансовой системы.

К основным препятствиям и противоречиям на пути снижения рисков в финансовой системе авторы доклада относят несогласованность мер по реформированию отдельных сегментов финансового рынка; отсутствие координации между регулируемыми органами в различных областях (например, при регулировании банковского сектора и рынка ценных бумаг); неправильный выбор графика реализации реформ (медленная реализация способствует повторному возникновению рисков, в то время как слишком быстрые реформы финансового сектора подрывают экономический рост); противоречия между целями защиты финансовой системы и повышения уровня конкуренции на глобальном рынке; а также чрезмерное регулирование отдельных элементов финансовой системы (прежде всего институтов и инструментов, рассматриваемых регуляторами в качестве основных причин кризиса), которое не способствует снижению рисков, а лишь трансформирует и перемещает их в рамках финансового рынка.

## Некоторые варианты дальнейших реформ

С учетом трех основных принципов, которым должны соответствовать реформы финансового сектора, а также многочисленных ограничений, обусловленных страновыми особенностями и разнообразием инструментов финансового рынка, авторы доклада формулируют рекомендации, комплексная реализация которых, по их мнению, будет способствовать снижению рисков в глобальной финансовой системе.

Для выполнения принципа системности и комплексности реформ финансового сектора предлагается переместить акцент с инструментов микропруденциального регулирования на макропруденциальные меры. В частности, в рамках реализации стандартов Базель III осуществляются шаги как по снижению рисков процикличности (введение контрциклического буфера капитала), так и по борьбе с рисками, связанными с взаимозависимостью элементов финансового рынка (более высокие требования к капиталу для системно значимых институтов). Однако, как отмечают авторы, необходимы тщательное изучение и калибровка указанных реформ, а также анализ дополнительных мер макропруденциального регулирования. При этом на текущем этапе недостаточно понимания всей полноты последствий реализации таких реформ и их взаимосвязи с другими мерами, включая микропруденциальную, денежно-кредитную и монетарную политику, они должны дополняться инструментами оценки воздействия, например, стресс-тестами.

Следующий элемент системного подхода, предлагаемый авторами доклада, – снижение процикличности финансовых рынков за счет структурных преобразований. В частности, рекомендуется реформировать практики компенсационных выплат с целью снижения количества рискованных финансовых операций и формирования резервов на возможное покрытие убытков. Однако на текущем этапе, как отмечают авторы, этот подход сталкивается с рядом препятствий. Снижения процикличности также предлагается достичь за счет увеличения временных горизонтов при моделировании рисков; совершенствования бухгалтерских практик и методов учета справедливой стоимости активов; устранения элементов, повышающих процикличность, в рамках ранее согласованных реформ (в частности, ряд разработанных на ранних этапах кризиса

мер не соответствовал в полной мере концепции, согласно которой в период благоприятной экономической ситуации необходимо формировать резервы на покрытие потерь во время кризиса).

Третий элемент системного подхода в финансовом регулировании, в соответствии с подходом авторов доклада, — решение проблем, связанных с функционированием теневой банковской системы. Глобальный кризис выявил многочисленные проблемы, связанные с теневой банковской деятельностью. Авторы доклада рекомендуют обратить внимание на широко используемое определение теневого банкинга, данное СФС, которое не учитывает теневой деятельности традиционных банков. Кроме того, они отмечают, что теневой банкинг нельзя рассматривать как исключительно негативное явление, поскольку в условиях кризиса он может стать важным альтернативным источником финансовых ресурсов для экономики. При этом регулирование теневой банковской системы, как другие направления финансовой политики, сталкивается с рядом трудностей. Во-первых, неясно, в какой степени отдельные аспекты теневой банковской деятельности способствуют возникновению системных рисков. Во-вторых, предстоит определить, должна ли теневая банковская система регулироваться напрямую или косвенно, через введение ограничений для поддерживающих ее традиционных банков. Авторы доклада указывают на то, что эти важные вызовы не были в полной мере учтены СФС при выработке пяти основных направлений реформирования теневой банковской системы. В результате предложенные СФС подходы, в целом направленные на решение актуальных проблем, зачастую не способствуют снижению системных рисков, будучи не до конца проработанными.

Также системный подход должен использоваться при дальнейшем осуществлении реформ рынка внебиржевых деривативов. Авторы доклада отмечают различия в уровне реализации согласованных реформ в этой сфере между странами «Группы двадцати». Возникающий в результате регуляторный арбитраж способствует увеличению рисков в глобальной экономике. К другим задачам в области регулирования рынка внебиржевых производных инструментов, на решение которых в первую очередь должны быть направлены усилия регуляторов, авторы относят: повышение эффективности анализа выгод и издержек реализации реформ; развитие стимулов по осуществлению сделок со стандартизованными деривативами с участием центральных клиринговых контрагентов; расширение доступа регуляторов к информации, накапливаемой торговыми репозиториями.

Совершенствование инициатив по снижению рисков в финансовой системе авторы рекомендуют осуществлять по нескольким направлениям. В первую очередь необходимо стимулировать банковский сектор к выполнению определенных правил и стандартов. Соответствие повышенным требованиям к капиталу, которые являются действенным инструментом снижения суммарных рисков в финансовой системе, не всегда выгодно владельцам и руководителям банков, поэтому необходимость исполнения подобных норм должна быть закреплена законодательно. При этом, как показывает практика, протесты финансовых учреждений против введения новых требований к капиталу и ликвидности по причине ожидаемого негативного воздействия на реальный сектор экономики практически беспочвенны. Многие банки уже имеют капитал и буферы ликвидности выше устанавливаемых нормами уровней, а для остальных, как показывает пример ряда стран, даже в случае введения более строгих по сравнению с базовыми стандартами норм издержки будут минимальными. Тем не менее регуляторы должны учитывать потенциальные потери от быстрой реализации реформ и возможность перетока рисков в другие области банковского сектора.



Высокие расходы государств на поддержку системно значимых финансовых учреждений, как полагают авторы доклада, обуславливают необходимость разработки норм, препятствующих превращению институтов в «слишком большие, чтобы обанкротиться». Предпринимаемые в этом направлении меры в настоящий момент способствуют в большей степени снижению риска банкротств финансовых институтов. В то же время необходимы четкие механизмы, позволяющие оказать им финансовую помощь в случае необходимости (если угроза банкротства все же возникает) с наименьшими потерями для остальной финансовой системы и налогоплательщиков. Особую озабоченность в этой связи вызывает отсутствие согласованных универсальных инструментов финансовой поддержки крупных трансграничных институтов.

Важнейшим элементом экономической политики также должна стать выработка стимулов к эффективному осуществлению деятельности органами регулирования и надзора. В этой связи авторы доклада отмечают, во-первых, необходимость обеспечения достаточного уровня финансовой, юридической и организационной независимости регуляторов от частного сектора и законодательных органов. Во-вторых, посредством новых законов или практик саморегулирования необходимо обеспечить подотчетность и прозрачность деятельности таких институтов. В третьих, разработка регуляторами финансовых реформ должна осуществляться на основе консультаций с представителями заинтересованных сторон, которые могут быть объединены в рамках новых институтов. Также авторы рекомендуют рассмотреть возможность создания институтов, оценивающих выгоды использования новых финансовых инструментов перед началом их использования и изучающих причины тех или иных провалов на финансовом рынке. Авторами доклада отмечается растущая значимость эффективного международного сотрудничества органов регулирования и надзора, которое предлагается обеспечить за счет расширения состава соответствующих международных институтов. Также рекомендуется разработать механизм экономического обоснования проводимых реформ странами, которые по тем или иным причинам не в полной мере следуют установленным международным сообществом стандартам в сфере финансового регулирования.

Наконец, как отмечают авторы доклада, пристальное внимание следует уделить проблеме отсутствия стимулов для международной финансовой интеграции, благоприятствующей снижению рисков. Необходимо наладить координацию мер в отношении крупных транснациональных финансовых институтов в случае их банкротства и четко определить, в каком отношении должны нести соответствующие издержки отдельные страны. Кроме того, пока недостаточно эффективна координация по вопросам регулирования торговли ценными бумагами, выпуска долговых обязательств, рынка внебиржевых деривативов, раскрытия информации. Несмотря на отдельные успехи СФС в этом направлении, существующий в рамках института механизм принятия решений на основе консенсуса и отсутствие формальных инструментов принуждения к их исполнению ограничивают развитие эффективной финансовой интеграции. В то же время финансовый кризис не обеспечил достаточного спроса на создание международного института, обладающего полномочиями по принуждению к исполнению собственных решений.

Последний из выделяемых авторами принципов снижения рисков в финансовой системе – улучшение качества и доступности информации. При этом обязательным условием является возможность эффективного использования раскрываемой финансовыми институтами информации органами, принимающими решения. Прежде всего, как полагают авторы, следует повысить качество информации о стоимости финансовых услуг, рисках в теневой банковской системе и на рынке деривативов, масштабах

использования новых инструментов и международных потоках капитала. Также рекомендуется разрабатывать новые индикаторы и инструменты прогнозирования финансовых рисков, повышать качество и увеличивать масштабы стресс-тестов, использовать альтернативные и нетрадиционные источники финансовой информации.

Однако любую информацию следует использовать с осторожностью, понимая, что быстрое развитие финансовых рынков способствует новому росту неопределенности, в результате чего могут возникать непредвиденные негативные последствия регулирования.

Даже в том случае, если реформы финансового регулирования будут осуществляться в полном соответствии с предложенными авторами доклада идеями, вероятность возникновения кризисов в будущем сохранится. Основные рекомендации для финансовых властей в таком случае – обеспечить механизмы оперативной реструктуризации долгов и решения других проблем, возникающих в финансовой системе, а также поддерживать достаточный уровень резервных ресурсов для обеспечения эффективной реакции на непредвиденные финансовые шоки.

В заключение авторы доклада отмечают, что спустя несколько лет после пика кризиса многие из предложенных реформ финансовой системы реализованы не полностью, а их эффективность зачастую ограничена противоречивостью и непредвиденными негативными последствиями реализации. Для того чтобы максимально снизить риски, возникающие в финансовой системе, необходимо реализовать три предложенных в докладе принципа: системный подход, совершенствование стимулов и повышение качества и доступности информации. Это поможет сосредоточить финансовое регулирование не только на источниках хорошо известных рисков, комплексные меры в отношении которых уже согласованы, в том числе на международном уровне, но и на новых вызовах, конкретной информации по которым пока накоплено недостаточно, а осуществление регулирования в соответствующих сферах сталкивается с неопределенностью, институциональными и политическими препятствиями.

*А.В. Шелепов,*  
м.н.с. Центра исследований глобального  
управления ИМОМС НИУ ВШЭ;  
E-mail: ashelepov@hse.ru

# Дж. Остри и А.Р. Гош. Доклад МВФ «Препятствия на пути международной координации политики и пути их преодоления». Декабрь 2013<sup>1</sup>

В статье «Препятствия на пути международной координации политики и пути их преодоления» Дж. Остри и А.Р. Гош рассматривают опыт международного сотрудничества в процессе выработки коллективных решений, обосновывают необходимость подобного сотрудничества, выявляют факторы, препятствующие координации, а также предлагают возможные пути их преодоления. Авторы предлагают рассмотреть возможности для углубления межгосударственной координации в целях повышения эффективности механизмов глобального управления и реагирования на кризисные ситуации.

В работе используется теоретический аппарат теории игр, что позволяет авторам систематизировать взаимодействие между участниками переговоров о координации и выделить основные типы возникающих в рамках данного процесса сложностей.

По мнению авторов статьи, наибольшей эффективности координации международной политики, как правило, удавалось достичь в периоды кризисных явлений в мировой экономике. В частности, авторы ссылаются на опыт межгосударственного взаимодействия во время мирового финансового кризиса 2008 г. В более спокойные времена наблюдалась тенденция к доминированию национальных интересов над приоритетами многостороннего взаимодействия.

Авторы обосновывают необходимость международной координации макроэкономической политики, используя аналитический аппарат теории игр. Так, утверждается, что поскольку принятие решений на национальном уровне подразумевает выбор между несколькими альтернативными целями (например, денежно-кредитное стимулирование способствует как повышению объемов производства, так и росту инфляции и усилению рисков финансовой стабильности), достижение положительных результатов на международном уровне требует интернализации национальных и трансграничных последствий проводимой политики.

В отсутствие международной координации негативные экстерналии ведут к Парето-неэффективному распределению выгод. Односторонняя минимизация негативных экстерналий ведет к выигрышу иностранного государства и негативным последствиям для национальной экономики. В то же время сотрудничество двух государств приводит к относительному выигрышу обеих сторон по сравнению с ситуацией отсутствия взаимодействия. Таким образом, многосторонняя координация требует от политиков не действий, идущих вразрез с интересами страны, а осознания альтернативных выигрышей от осуществления согласованной политики.

Авторы подчеркивают, что соотношение реального выигрыша каждой из сторон подвержено влиянию многих факторов, важную роль среди которых играет относительный размер экономик вовлеченных стран. Относительный потенциальный выигрыш более крупного государства при взаимодействии с меньшим контрагентом будет в значительной степени ограничен. При этом больший вес и совокупные возможности

---

<sup>1</sup> Ostry J.D., Ghosh A.R. IMF Staff Discussion Note “Obstacles to International Policy Coordination, and How to Overcome Them”. December 2013. SDN/13/11.

такого государства могут позволить занять жесткую переговорную позицию и настоять на более предпочтительных условиях соглашения.

В качестве примера, иллюстрирующего описанную модель взаимодействия, приводится гипотетическая ситуация, в которой два государства проводят политику монетарного стимулирования в целях сокращения разрыва ВВП. Однако меры монетарного стимулирования также могут способствовать усилению рисков для финансовой стабильности. Монетарное стимулирование оказывает воздействие на иностранное государство по двум направлениям: стимулирует спрос на экспортные товары и снижает объемы производства посредством влияния на валютный курс. Предполагается, что негативный эффект превалирует над позитивным. При равновесии в отсутствие координации эти экстерналии не берутся в расчет, что приводит к излишнему стимулированию. В случае координации оба государства учитывают трансграничные эффекты и проводят менее жесткую политику стимулирования. Менее значительное воздействие на величину разрыва ВВП в этом случае будет компенсироваться уменьшением рисков для финансовой стабильности, что также затрагивает третьи страны, напрямую не участвующие в соглашении.

Таким образом, сценарии сотрудничества приводят к большим выигрышам для всех сторон. В то же время в статье отмечается хрупкость складывающегося в таких случаях равновесия, поскольку любое государство способно нарушить условия соглашения и получить большую выгоду. В частности, в контексте рассмотренного примера одна из стран, договорившихся об ограничении монетарного стимулирования, может в одностороннем порядке увеличить стимулирование, тем самым способствуя росту объемов производства в своей экономике. Так как обе стороны соглашения обладают схожей мотивацией, сотрудничество прекращается. В отсутствие санкций за нарушение достигнутого соглашения единственным фактором сохранения сотрудничества является угроза невозможности возобновления доверительных отношений в будущем.

Задаваясь вопросом о том, почему случаи успешной международной координации настолько редки в периоды отсутствия глобальных экономических потрясений, авторы приводят шесть возможных объяснений данного феномена.

Во-первых, по мнению авторов, лица, ответственные за принятие политических решений, склонны считать, что издержки международной координации превышают негативное трансграничное воздействие мер макроэкономической политики. В то же время отмечается, что в связи с активизацией международной торговли и усилением взаимосвязанности финансовых рынков в последние десятилетия влияние трансграничных эффектов значительно увеличилось.

Во-вторых, для обеспечения межгосударственного взаимодействия сторонам переговоров необходимо иметь конкретные предметы торга, т.е. быть способными предложить весомые альтернативы по нескольким направлениям сотрудничества. Проблема зачастую заключается в том, что политики, участвующие в переговорах, имеют единственную четко определенную цель и не принимают в расчет возможные альтернативные выигрыши в других сферах. Так, в контексте рассмотренного выше примера, в случае, если представители государств, участвующие в переговорах, заинтересованы лишь в повышении объемов производства и не учитывают инфляцию и возможные последствия для финансовой стабильности, взаимодействие не может состояться, поскольку, с точки зрения вовлеченных сторон, не будет существовать альтернативного выигрыша. Авторы отмечают, что издержки подобного подхода значительно увеличиваются в период кризисных явлений в мировой экономике.

В-третьих, может сложиться ситуация, при которой изначальные позиции государств в рамках переговоров о сотрудничестве не являются равновесными по Нэшу. В этом случае выгоды от кооперации будут выше, позволяя повысить эффективность внутренней экономической политики. Однако в случае отсутствия у одной из сторон осознания возможностей совершенствования своей внутренней политики посредством реализации договоренностей с внешним актором, у нее будет отсутствовать и дополнительная заинтересованность во взаимодействии.

В-четвертых, очевидно, что для начала кооперации на международном уровне необходимо наличие сферы применения и весомого ожидаемого эффекта от проводимой политики. Подобные условия зачастую складываются именно в периоды кризисных явлений в мировой экономике, в то время как в периоды относительного спокойствия практическая применимость совместных мер представляется ограниченной. Аналогичная ситуация наблюдается и в условиях крайне негативной глобальной экономической конъюнктуры, когда политики склонны считать, что никакие коллективные действия не могут принести существенного результата. Авторы заявляют об ошибочности подобного подхода, отмечая, что выгоды от кооперации в условиях кризиса сопоставимы по масштабам с положительным эффектом либерализации многосторонней торговли и, таким образом, достаточно весомы для начала взаимодействия.

В-пятых, большую часть выгод от международной координации могут получить небольшие государства, которые, с большой долей вероятности, не принимали участия в процессе согласования совместной политики. Вероятность подобного асимметричного распределения выгод, по мнению авторов, требует выработки «правил игры», регулирующих трансграничное влияние проводимой крупными акторами политики на небольшие государства.

В-шестых, серьезным ограничительным фактором для координации международных усилий на практике является неопределенность в отношении оценки экономической конъюнктуры и возможных последствий принимаемых мер. Однако авторы отмечают, что неопределенность способствует повышению потенциальной выгоды от сотрудничества, поскольку посредством снижения неопределенности снижается и вызванная ею волатильность. В то же время в таких условиях затрудненным оказывается изначальное достижение договоренности о сотрудничестве.

Среди факторов, препятствующих согласованию коллективной макроэкономической политики на международном уровне, авторы выделяют три группы:

- Отсутствие у лиц, ответственных за принятие политических решений, понимания альтернативных выгод от осуществления международной координации. Как отмечают авторы, зачастую переговоры заходят в тупик, поскольку ни одна из сторон не готова пожертвовать достижением определенной макроэкономической цели, не осознавая, что уступка и принятие взаимовыгодного решения в той или иной сфере может привести к повышению благосостояния на национальном уровне. Потенциальный выигрыш не будет большим, но достаточно существенным для того, чтобы всерьез рассмотреть возможность сотрудничества. В случае же фиксации сторон на исходных макроэкономических целях взаимные уступки и кооперация становятся невозможными и, как следствие, Парето-оптимального распределения выигрышей не происходит. В той связи авторы отмечают особую роль страновых исследований в выявлении альтернативных вариантов развития и последствий проводимой политики, в том числе и в долгосрочной перспективе.
- Различия в оценках экономической конъюнктуры и трансграничного влияния национальной макроэкономической политики. Подобные разногласия, по мне-

нию авторов, с одной стороны, способствуют повышению потенциального выигрыша от осуществления координации, а с другой, препятствуют достижению соглашений и поддержанию договоренностей в силе.

- Асимметрия в размерах экономик. Так, на глобальном уровне выгоду от многостороннего сотрудничества могут получить малые государства, не участвующие, в силу своего размера, в процессе принятия коллективных решений.

Таким образом, среди выделяемых авторами факторов, негативно сказывающихся на эффективности международной координации, значительная роль отводится явлениям субъективного характера, таким как личные качества политиков и их восприятие ситуации (отсутствие понимания возможных альтернативных выигрышей, концентрация на отдельных сферах в ущерб более широкому подходу и т.д.). Авторы подробно анализируют эти факторы, используя инструментарий теории игр. В то же время в статье не рассматривается влияние общего характера межгосударственных отношений и противоречий вне финансово-экономической сферы на вероятность успешного взаимодействия.

Важное место в структуре работы отведено рассмотрению трансграничных побочных эффектов проводимой политики. Авторы утверждают, что данный феномен имеет ключевое значение в процессе координации многосторонней макроэкономической политики. Зачастую именно трансграничные эффекты становятся предметом торга в рамках межгосударственного взаимодействия.

В статье отмечен позитивный характер трансграничного воздействия фискальной политики при негативном влиянии монетарной политики. Кроме того, авторы анализируют масштабы и динамику трансграничного воздействия политики. Так, отмечается усиление влияния валютно-финансовой политики на иностранных акторов в последние десятилетия ввиду роста мировой торговли и взаимосвязанности финансовых рынков. На сегодняшний день, согласно приведенным данным, подобное воздействие оценивается в среднем на уровне 50% от непосредственного эффекта принимаемых мер на внутреннем рынке. Этот показатель может различаться в зависимости от степени вовлеченности государства в мировую экономику и количества торговых партнеров – для США он составляет 60%, в то время как в азиатских странах несколько ниже среднего значения. Также авторы приводят данные об усилении воздействия политических решений в макроэкономической сфере в периоды кризисных явлений в мировой экономике. В статье подробно рассмотрены трансграничные побочные эффекты политики количественного смягчения.

Отдельная глава посвящена рассмотрению различных аспектов международной кооперации в условиях неопределенности. Неопределенность в отношении характера и масштаба трансграничных побочных эффектов, с точки зрения авторов, может сама рассматриваться как побочный эффект, поскольку усиливает волатильность на мировых рынках. Таким образом, соглашения о кооперации, ведущие к снижению степени неопределенности, приносят дополнительную выгоду вовлеченным сторонам.

Рассмотрение вышеозначенных препятствий приводит авторов статьи к ряду заключений рекомендательного характера.

В частности, с целью снижения уровня неопределенности и устранения разногласий между сторонами, предлагается привлекать к переговорному процессу представителей нейтрального, непредвзятого и компетентного в обсуждаемых вопросах посредника. Роль посредника, с точки зрения Остри и Гоша, не должна сводиться к предложению возможных компромиссных решений, а заключается в предоставлении

сторонам независимого анализа альтернативных стратегий и их последствий. Выступая в роли посредника, Международный валютный фонд, по мнению авторов, мог бы разъяснить странам необходимость учета альтернативных эффектов принимаемых мер в различных секторах экономики при выработке макроэкономической политики. Принятие подобного подхода позволило бы государствам с большей легкостью приходить к соглашениям относительно совместных мер, ведущих к повышению общего благосостояния.

Еще одно предложение авторов, направленное на преодоление ограничительных факторов, сдерживающих международную координацию, касается реализации принципов, нацеленных на минимизацию негативного трансграничного воздействия в сфере международной торговли и финансов. Эти принципы, согласно замыслу авторов, призваны не обеспечить устойчивость и эффективность международных механизмов координации макроэкономической политики, а частично заменить их в условиях, когда соглашение между государствами оказывается затруднено.

Первый принцип заключается в ограничении мер, способствующих возникновению валютного перекося, расхождению официального и рыночного курса валюты. Для реализации данного принципа на практике авторы предлагают использовать механизм оценки внешней сбалансированности МВФ (External Balance Assessment) для выявления валютных курсов и сальдо внешних операций, соответствующих принципам и целям проводимой политики. Государства при этом должны будут устранять выявленные отклонения от намеченного курса. Важным фактором в этой связи будет являться и поддержка механизма международным сообществом, что придаст оценкам и рекомендациям МВФ дополнительный вес.

Второй принцип, предлагаемый Остри и Гошем, направлен против действий, вызывающих колебания трансграничных финансовых потоков, а также против возможных дестабилизирующих ответных мер всех затрагиваемых юрисдикций. По мнению авторов, реализация данного принципа позволит пролить свет на характер и природу трансграничного распространения рисков финансовой нестабильности. Таким образом, в работе постулируется необходимость создания механизмов оценки рисков в данной сфере и предотвращения кризисных явлений посредством проведения грамотной политики регулирования на национальном уровне.

Применение этих принципов, по мнению авторов, вынудит страны отказываться от реализации мер, способных оказать значительное негативное воздействие на другие государства, несмотря на определенные издержки на национальном уровне, что позволит достичь Парето-оптимального распределения выгод без необходимости вступать в переговоры о координации.

Несмотря на то, что в статье рассматривается преимущественно межгосударственное взаимодействие в области макроэкономической политики и наличествуют соответствующие примеры координации, выводы, сделанные авторами, являются актуальными и для других сфер международного сотрудничества.

*А.Г. Сахаров,*  
м.н.с. Центра исследований глобального  
управления ИМОМС НИУ ВШЭ,  
аспирант кафедры мировой политики  
НИУ ВШЭ;  
E-mail: agsakharov@hse.ru

# Содержание журнала «Вестник международных организаций: образование, наука, новая экономика» за 2014 г.

## № 1

### Региональные интеграционные процессы: в поисках оптимальных решений

<i>С. Бископ</i> Европа и мир, или Белоснежка и семь заблуждений.....	7
<i>Д. Андерсон, Б. Хант, С. Снадден</i> Фискальная консолидация в еврозоне: как структурные реформы могут облегчить последствия.....	19
<i>Е.А. Сафонкина</i> АТЭС: в поисках оптимальных решений для обеспечения роста экономики, торговли и занятости.....	48

### Тенденции развития регулирования и торговли

<i>И.Ю. Мамрова, С. Кошар</i> Финансовое регулирование «Группы двадцати»: от межгосударственной координации к наднациональной .....	71
<i>Д.В. Диденко</i> Российские интеллектуальные услуги и их конкурентоспособность по данным внешнеторговой статистики .....	88

### Механизмы инновационного развития

<i>А.С. Гутникова, Е.Г. Насыбулина, А.Г. Пикалова</i> Инструменты научно-технического сотрудничества России и ЕС .....	107
<i>А.Н. Гусев, К.Р. Каишфуллина, К.А. Насонов</i> Реформы высшего образования в Китае и Республике Корея: использование зарубежного опыта в модернизации системы .....	124
<i>И.В. Лазутина</i> Приоритеты и инструменты международного сотрудничества России в области науки и образования .....	150

## № 2

### Вступительное слово

<i>К.И. Косачев, Руководитель Федерального агентства по делам СНГ, соотечественников, проживающих за рубежом, и по международному гуманитарному сотрудничеству (Россотрудничество)</i> «Мягкая сила» России: теория и реальность.....	7
--	---

### Зарубежный опыт применения «мягкой силы»

<i>А.В. Шелепов</i> Факторы успеха политики «мягкой силы» Великобритании .....	10
<i>Т.А. Ланьшина</i> «Мягкая сила» Германии: культура, образование, наука .....	28
<i>А.Г. Сахаров</i> «Мягкая сила» Италии .....	59



<i>Е.В. Израелян, В.И. Соколов</i> Канада: «мягкая сила» как основа внешней политики державы «среднего ранга» .....	72
<i>С.В. Михневич</i> Панда на службе Дракона: основные направления и механизмы политики «мягкой силы» Китая .....	95
<i>М.В. Братерский, А.С. Скриба</i> Концепция «мягкой силы» во внешнеполитической стратегии США .....	130
<i>Е.А. Сафонкина</i> Турция как новый актер политики «мягкой силы» .....	145
<i>В.А. Нагорнов</i> «Мягкая сила» по-французски .....	167
<i>В.А. Королев, С.С. Кудрявцева</i> «Мягкая сила» современной Японии: опыт и направления развития .....	190

### **Лучшие практики и инструменты «мягкой силы»**

<i>А.В. Владимирова, В.А. Королев, А.А. Трунина</i> Страновой брендинг и его отражение в глобальных рейтингах «мягкой силы» .....	209
<i>И.В. Лазутина, В.А. Нагорнов, М.Р. Рахмангулов, А.Г. Сахаров, А.В. Шелепов</i> Систематизация лучших зарубежных подходов к реализации политики «мягкой силы» .....	229

## **№ 3**

### **Вступительное слово**

<i>Т.В. Бордачев</i> Две стороны одной монеты .....	7
--	---

### **Россия и Европейский союз: переосмысливая формат отношений**

<i>Т.В. Бордачев, Е.М. Островская</i> Россия и Европейский союз: конкуренция от недопонимания .....	9
<i>Н.И. Чернышев</i> Влияние институционального механизма принятия политических решений в России на формирование курса внешней политики в отношениях с Европейским союзом .....	20
<i>Д.С. Васфилов</i> Системный анализ взаимодействия России и Европейского союза на постсоветском пространстве .....	31

### **Взаимодействие России и Европейского союза в ключевых сферах социально-экономического развития**

<i>А.Б. Лихачева</i> Российско-европейские отношения в урегулировании водно-энергетической проблемы Центральной Азии в среднесрочной перспективе .....	47
<i>Е.А. Сидорова</i> Культурный фактор в отношениях России и Европейского союза .....	68

### **Региональные интеграционные процессы**

<i>Е.М. Островская</i> Трансформация роли Европейской комиссии в системе властных отношений Европейского союза по итогам расширения 2004–2007 гг. ....	83
<i>А.С. Скриба</i> Вызовы и перспективы Евразийской интеграции после украинского кризиса .....	96

**№ 4**

**Вступительное слово**

*Дж. Киртон, М.В. Ларионова*  
Глобальные вызовы и управление ими .....7

**Глобальное управление в сфере экономики**

*Э. Пэйн*  
Управление глобальным кризисом: почему был создан саммит «Группы двадцати» и для каких целей он нам до сих пор нужен? ..... 11

*Э. Бейкер*  
«Группа двадцати» и застой в сфере денежно-кредитной политики ..... 22

*Д. Лесаж*  
Текущая программа действий «Группы двадцати» в сфере налогообложения: исполнение обязательств, отчетность и легитимность ..... 40

**Глобальное управление в социальной сфере**

*Э. Кокотсис*  
Глобальное управление в сфере изменения климата: достижения и перспективы ..... 55

*Дж. Киртон, К. Брайт, Дж. Кулик*  
Инклюзивное многоуровневое управление «Группы восьми» и «Группы двадцати» в области продовольствия в последние годы ..... 87

*М.В. Ларионова, М.Р. Рахмангулов, А.В. Шелепов, А.Г. Сахаров*  
Формирование повестки дня БРИКС в сфере здравоохранения ..... 102

**Глобальное управление в области безопасности**

*Дж. Киртон, Дж. Кулик*  
Управление «Группы восьми» региональной безопасностью через санкции и военную силу ..... 126

*М.В. Старчак*  
БРИКС: общие и частные угрозы международной безопасности ..... 160

**Политологический анализ**

*В.В. Шишков*  
Перспективы образования неоимперских центров в арабо-мусульманском мире: политологический анализ ..... 177

**Обзоры книг и статей**

Состоялось ли глобальное управление?  
Рецензия на книгу Дж. Киртона «Группа двадцати»: управление в глобализованном мире» (подготовлена М.В. Братерским) ..... 196

Обзор доклада МВФ «Финансовое регулирование: некоторые неусвоенные уроки глобального кризиса» С. Классенса и Л. Кодрес (подготовлен А.В. Шелеповым) ..... 198

Обзор доклада МВФ «Препятствия на пути международной координации политики и пути их преодоления» Дж. Остри и А. Гоша (подготовлен А.Г. Сахаровым) ..... 205

# Content of the International Organisations Research Journal (2014)

## No 1

### Regional Integration Processes: in Search of the Best Solutions to Common Challenges

<i>S. Biscop</i> Europe and the World or Snow White and the Seven Fallacies .....	7
<i>D. Anderson, B. Hunt, S. Snudden</i> Fiscal Consolidation in the Euro Area: How Much Can Structural Reforms Ease the Pain? .....	19
<i>E. Safonkina</i> APEC: Looking for Optimal Decisions to Support Economic Growth, Trade and Employment .....	48

### Trade and Regulation Development

<i>I. Mamrova, S. Cochard</i> The G20 Financial Regulation: Leading the Way for Transforming Intergovernmental Coordination Processes into a Supranational Governance .....	71
<i>D. Didenko</i> Russian Knowledge-Intensive Services and Their Competitiveness Assessment Based on Statistical Data on Foreign Trade .....	88

### Instruments of Innovation Development

<i>A. Gutnikova, E. Nasybulina, A. Pikalova</i> Instruments of Russia – EU Science and Technology Cooperation.....	107
<i>A. Gusev, K. Kashfullina, K. Nasonov</i> The Reform of Higher Education in China and the Republic of Korea: Application of International Practices for Modernization .....	124
<i>I. Lazutina</i> International Science and Education Cooperation: Russian Priorities and Instruments .....	150

## No 2

### Keynote

<i>K. Kosachev, Head of the Federal Agency for the Commonwealth of Independent States, Compatriots Living Abroad and International Humanitarian Cooperation (Rossotrudnichestvo)</i> Russia's Soft Power: Theory and Practice .....	7
--	---

### International Soft Power Experience

<i>A. Shelepov</i> The United Kingdom's Soft Power: The Factors of Success .....	10
<i>T. Lanshina</i> Germany's Soft Power: Culture, Education, Science .....	28
<i>A. Sakharov</i> Italian Soft Power .....	59
<i>E. Issraelyan, V. Sokolov</i> Canada: Soft Power as a Basis for Middle Power Foreign Policy .....	72

<i>S. Mikhnevich</i> The Panda in the Dragon's Service: The Main Directions and Mechanisms of China's Soft Power Policy.....	95
<i>M. Bratersky, A. Skriba</i> Soft Power Concept in U.S. Foreign Strategy .....	130
<i>E. Safonkina</i> Turkey as a New Actor of Soft Power.....	145
<i>V. Nagornov</i> Soft Power à la Française .....	167
<i>V. Korolev, S. Kudryavtseva</i> Soft Power of Modern Japan: Practice and Developments .....	190
<b>The Best Practices and Instruments of Soft Power</b>	
<i>A. Vladimirova, V. Korolev, A. Trunina</i> Country Branding and Soft Power Global Ratings.....	209
<i>I. Lazutina, V. Nagornov, M. Rakhmangulov, A. Sakharov, A. Shelepov</i> A Systemization of the Best Soft Power Practices.....	229
<b>No 3</b>	
<b>Keynote</b>	
<i>T. Bordachev</i> Two Sides of the Same Coin.....	7
<b>Rethinking Russia – EU Cooperation</b>	
<i>T. Bordachev, E. Ostrovskaia</i> Russia and the European Union: Wasteful Competition .....	9
<i>N. Chernyshev</i> The Influence of Institutional Decision Making Mechanism in Russia on the Relations with the European Union .....	20
<i>D. Vasfilov</i> A Systemic Analysis of the Interaction between Russia and the European Union in the Post-Soviet Space .....	31
<b>Russia – EU Cooperation in Socio-Economic Area</b>	
<i>A. Likhacheva</i> EU – Russia Relations Regarding Water Resources in Central Asia .....	47
<i>E. Sidorova</i> EU – Russia Cultural Relations .....	68
<b>Regional Integration Processes</b>	
<i>E. Ostrovskaia</i> The European Commission in the Power Relations of the European Union after the 2004–2007 Enlargement .....	83
<i>A. Skriba</i> Challenges of Eurasian integration after the Ukrainian Crisis .....	96

**No 4****Keynote***J. Kirton, M. Larionova*

The Global Challenges and their Governance .....7

**Global Economic Governance***A. Payne*

Governing Global Crisis: Why the G20 Summit Was Created and What We Still Need it to Do? ..... 11

*A. Baker*

The G20 and the Monetary Policy Stasis .....22

*D. Lesage*

The Current G20 Taxation Agenda: Compliance, Accountability and Legitimacy ..... 40

**Global Sustainable Development Governance***E. Kokotsis*

Governing Global Climate Change: Past Achievements, Future Prospects.....55

*J. Kirton, J. Kulik, C. Bracht*

Recent G8, G20 Inclusive Multilevel Food Governance .....87

*M. Larionova, M. Rakhmangulov, A. Sakharov, A. Shelepov*

BRICS: Emergence of Health Agenda..... 102

**Global Security Governance***J. Kirton, J. Kulik*

G8 Regional Security Governance through Sanctions and Force ..... 126

*M. Starchak*

BRICS: General and Particular Threats to International Security ..... 160

**Political Analysis***V. Shishkov*

Prospects for Emerging Neo-imperial Centers in the Arab-Muslim World: Political Analysis ..... 177

**Article and Book Reviews**

Does Global Governance Exist?

Review of the book "G20: Governance for a Globalized World" by John J. Kirton

(prepared by M. Bratersky) ..... 196

The review of the IMF Working Paper "The Regulatory Responses to the Global Financial Crisis:

Some Uncomfortable Questions" by S. Claessens and L. Kodres (prepared by A. Shelepov)..... 198

The review of the IMF Staff Discussion Note "Obstacles to International Policy Coordination,

and How to Overcome Them" by J.D. Ostry and A. R. Ghosh (prepared by A. Sakharov)..... 205

Адрес редакции

Россия, 101000 Москва, Славянская пл., д. 4, стр. 2, оф. 301  
Телефоны: +7(495) 625-17-88; 628-02-14; 623-14-89; 624-04-37; факс: +7(495) 628-02-14  
E-mail: [iori@hse.ru](mailto:iori@hse.ru); [Perfilieva@hse.ru](mailto:Perfilieva@hse.ru); <http://www.iori.hse.ru>

Адрес издателя и распространителя

Фактический: 115230 Москва, Варшавское шоссе, д. 44а, оф. 405а  
Издательский дом Национального исследовательского университета «Высшая школа экономики»

Почтовый: 101000 Москва, ул. Мясницкая, д. 20  
Телефон/факс: (499) 611-15-08  
E-mail: [id.hse@mail.ru](mailto:id.hse@mail.ru)

Подписано в печать 18.12.2014. Формат 60x88 1/8. Печать офсетная.  
Бумага офсетная № 1. Уч.-изд. 20. Тираж 500 экз. Заказ .