

ВЕСТНИК МЕЖДУНАРОДНЫХ ОРГАНИЗАЦИЙ

ОБРАЗОВАНИЕ • НАУКА • НОВАЯ ЭКОНОМИКА

Научный периодический журнал

ISSN 1996-7845 (Print)

ISSN 2542-2081 (Online)

Периодичность выхода — 4 раза в год

Научный периодический журнал «Вестник международных организаций: образование, наука, новая экономика» издается Национальным исследовательским университетом «Высшая школа экономики» 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: 23.00.00 Политология, 08.00.00 Экономические науки, 13.00.00 Педагогические науки).

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.

Позиция редакции не обязательно совпадает с мнением авторов.

Авторские права на публикуемые материалы принадлежат редакции журнала и авторам статей. 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**

Розничная продажа

В университетском книжном магазине «БукВышка»

Адрес: Москва, ул. Мясницкая, д. 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, РАНХиГС, Российская Федерация)

Ответственный секретарь Е.А. Литвинцева

(НИУ ВШЭ, Российская Федерация)

РЕДАКЦИОННЫЙ СОВЕТ

Э. Бейкер (Королевский университет Белфаста, Великобритания)

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

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

Р. Вагенаар (Университет Гренингена, Нидерланды)

Я. Ваутерс (Лёвенский католический университет, Бельгия)

Го Шуюн (Шанхайский университет иностранных языков, КНР)

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. Якобсон (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

119017, Москва, ул. Малая Ордынка, д. 17

Национальный исследовательский университет

«Высшая школа экономики»

Телефон: +7 (495) 772-95-90 *23147 и *23149

E-mail: ioj@hse.ru

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

Издание зарегистрировано Федеральной службой по надзору в сфере связи, информационных технологий и массовых коммуникаций, регистрационный номер ПИ № ФС 77 — 66563 от 21.07.2016

Учредитель

Национальный исследовательский университет «Высшая школа экономики»

Тираж 500 экз.

© Национальный исследовательский университет «Высшая школа экономики», 2019

INTERNATIONAL ORGANISATIONS RESEARCH JOURNAL

EDUCATION • SCIENCE • NEW ECONOMY

Quarterly Journal

ISSN 1996-7845 (Print)
ISSN 2542-2081 (Online)

International Organisations Research Journal (IORJ) is published by 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's 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 as creating a professional framework for discussion of trends and prognoses in these areas.

International Organisations Research Journal publishes academic and analytical papers by Russian and international authors on activities of international multilateral institutions: G8, G20, BRICS, OECD, the World Bank, IMF, WTO, UN, and alliances including the 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.

The editorial position does not necessarily reflect the authors views.

Copyrights are owned by authors and editorial office. 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 department:
Rospechat' <http://www.rospe.ru/>
Subscription index: **20054**

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*, Professor, HSE; Head CIIR, RANEPa, Russian Federation
Ekaterina Litvintseva, *Executive secretary*, HSE, Russian Federation

EDITORIAL COUNCIL

Andrew Baker (Queen's University of Belfast, United Kingdom)
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)
Jan Wouters (KU Leuven, Belgium)
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)
Shuyong Guo (Shanghai International Studies University, China)
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
17 Malaya Ordynka Str., Moscow, 119017 Russian Federation
Tel: +7 (495) 772-95-90 *23147 and *23149
E-mail: iorj@hse.ru
Web: <http://iorj.hse.ru/>

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

Reg.No. PI № FS 77 – 66563 (21.07.2016)

Publisher

National Research University Higher School of Economics
500 copies

© National Research University
Higher School of Economics, 2019

Содержание

Многосторонние институты в кризисе?

О.В. Бирюкова, А.В. Данильцев

Когда сотрудничество не складывается: глобальное управление цифровой торговлей7

С.А. Бокерия

Взаимосвязь глобальной и региональной систем безопасности

(на примере ООН, ОДКБ и ШОС)..... 21

И.В. Андропова, А.В. Шелепов

Возможности усиления влияния НБР и АБИИ в глобальной финансовой системе39

Е.Ю. Трещенков

Стрессоустойчивость (resilience) в дискурсах Европейского союза

и международных организаций55

О.И. Пименова

Правовая интеграция в Европейском союзе и Евразийском экономическом союзе:

сравнительный анализ 76

О.К. Петрович-Белкин, А.А. Еремин, С.А. Бокерия

Проблема снижения влияния России на постсоветском пространстве:

чем вызван дрейф государств СНГ в сторону многовекторности?94

В.А. Демчук

Динамика страхового рынка Канады в условиях НАФТА..... 113

Бизнес в новых реалиях

Н.М. Иванова, С.Н. Лавров

Влияние антироссийских санкций США на зарубежную экспансию

крупнейших российских нефтегазовых ТНК ПАО «Лукойл» и ПАО «Роснефть»

(инвестиционная стратегия крупнейших российских компаний нефтегазового сектора

в условиях ужесточения санкционных ограничений) 126

Сотрудничество для развития

М.В. Ларионова

СССР в системе сотрудничества в целях развития под эгидой ООН..... 145

А.А. Игнатов, С.В. Михневич, И.М. Попова, Е.А. Сафонкина, А.Г. Сахаров, А.В. Шелепов

Подходы ведущих стран-доноров к внедрению ЦУР в национальные стратегии

устойчивого развития..... 164

А.Г. Сахаров, О.И. Колмар

Перспективы реализации Целей устойчивого развития ООН в России 189

Т.А. Ланьшина, В.А. Барина, А.Д. Логинова, Е.П. Лавровский, И.В. Понедельник

Опыт локализации и внедрения Целей устойчивого развития

в странах — лидерах в данной сфере..... 207

Экспертное мнение

С.Н. Бобылев, А.А. Горячева

Идентификация и оценка экосистемных услуг: международный контекст 225

Content

Multilateral Institutions under Stress?

A. Daniltsev, O. Biryukova

When Cooperation Fails: the Global Governance of Digital Trade.....7

S. Bokeriya

The Interconnection of Global and Regional Security Systems:
the Case of the United Nations, the Collective Security Treaty Organization
and the Shanghai Cooperation Organisation 21

I. Andronova, A. Shelepov

Potential for Strengthening the NDB's and AIIB's Role in the Global Financial System.....39

E. Treshchenkov

Resilience in Discourses of the European Union and International Organizations55

O. Pimenova

Legal Integration in the European Union and the Eurasian Economic Union:
Comparative Analysis76

O. Petrovich-Belkin, A. Yeryomin, S. Bokeriya

The Problem of Russia's Declining Influence in the Former Soviet Union:
Why Are the CIS Countries Drifting Toward Multilateralism?94

V. Demchuk

The Dynamics of the Canadian Insurance Market under NAFTA.....113

Business as Usual?

N. Ivanova, S. Lavrov

The Impact of Anti-Russian Sanctions Introduced by the U.S. on the Foreign Investment Activity
of Russian Oil and Gas TNCs: the Lukoil and Rosneft Investment Strategy of Russian Oil
and Gas TNCs During the Sanctions Period 126

Cooperation for Development

M. Larionova

The Soviet Union in the United Nations Development System 145

A. Ignatov, S. Mikhnevich, I. Popova, E. Safonkina, A. Sakharov, A. Shelepov

Leading Donors' Approaches to SDGs Implementation..... 164

A. Sakharov, O. Kolmar

Prospects of Implementation of the UN SDG in Russia 189

T. Lanshina, V. Barinova, A. Loginova, E. Lavrovsky, I. Ponedelnik

Localizing and Achieving the Sustainable Development Goals at the National Level:
Cases of Leadership 207

Expert opinion

S. Bobylev, A. Goryacheva

Identification and Assessment of Ecosystem Services: the International Context..... 225

Многосторонние институты в кризисе?

Когда сотрудничество не складывается: глобальное управление цифровой торговлей¹

О.В. Бирюкова, А.В. Данильцев

Бирюкова Ольга Владимировна — к.э.н., доцент кафедры торговой политики Национального исследовательского университета «Высшая школа экономики»; Российская Федерация, 101000, Москва, ул. Мясницкая, д. 20; E-mail: Olga.Birjukova@mail.ru

Данильцев Александр Владимирович — д.э.н., профессор, директор Института торговой политики Национального исследовательского университета «Высшая школа экономики»; Российская Федерация, 101000, Москва, ул. Мясницкая, д. 20; E-mail: trade.policy@yandex.ru

Международная торговля постоянно развивается, что приводит к необходимости выработки адекватных ответов со стороны международных экономических институтов, участвующих в ее регулировании. Авторы приходят к выводу, что инициативы международных организаций в области глобального регулирования электронной торговли значительно отстают от практики. Несмотря на динамичное развитие цифровой экономики, международным институтам пока не удастся выработать механизмы контроля на многостороннем уровне за отдельными ее элементами. Поэтому сегодня ВТО и ряду других организаций необходимо выработать новые механизмы для регулирования торговли в условиях цифровизации. От этого во многом зависят не только новые правила торговой политики, но и судьба самих организаций, их позиция в иерархии влияния международных институтов.

Показано, что странам удастся более комплексно регулировать различные аспекты электронной коммерции на двустороннем и плюрилатеральном уровнях. Использование положений о цифровой торговле, разрабатываемых в рамках региональных торговых соглашений и в плюрилатеральном формате, а также сотрудничество стран на других площадках (АТЭС, ОЭСР, «Группе двадцати») может оказать содействие в создании будущих соглашений ВТО, регулирующих цифровую торговлю.

Ключевые слова: цифровая торговля; электронная коммерция; глобальное управление; Всемирная торговая организация; международные экономические организации

Для цитирования: Бирюкова О.В., Данильцев А.В. (2019) Когда сотрудничество не складывается: глобальное управление цифровой торговлей // Вестник международных организаций. Т. 14. № 1. С. 7–20 (на русском и английском языках). DOI: 10.17323/1996-7845-2019-01-01

¹ Статья поступила в редакцию в мае 2018 г.

Данная работа подготовлена при грантовой поддержке факультета мировой экономики и мировой политики НИУ ВШЭ в 2018 г.

Введение

В развитии международной торговли под воздействием глобализации можно выделить три этапа качественных и структурных изменений.

Первый этап, получивший название «традиционная торговля», ознаменовался снижением транспортных издержек. Это обеспечило новые возможности для отделения мест производства от потребления. Потребители стали выигрывать от широкого доступа к новым и более конкурентным по ценам товарам из зарубежных стран. При этом в торговле главным образом участвовали конечные готовые товары.

Для *второго этапа* развития международной торговли характерно активное расширение глобальных цепочек создания стоимости. Этот этап характеризуется продолжающимся углублением специализации, снижением транспортных расходов и издержек согласования, что позволило бизнесу осуществить фрагментацию производства через национальные границы и использовать сравнительные преимущества в локализации. Критической движущей силой, вызвавшей волну глобализации в 1990-е годы, было значительное снижение тарифов и снятие жестких ограничений на иностранные инвестиции [Клочко, 2015].

Торговля промежуточными товарами и услугами успешно развивались, и глобальное производство частично переместилось в развивающиеся страны [Baldwin, 2016]. Торговая политика стала более комплексной, охватила различные аспекты упрощения торговых процедур, пересечения границы, устранения препятствий для встраивания в производственно-сбытовые цепочки.

Третий этап трансформации международной торговли связан с процессом цифровизации. Драйвером торговли стало дальнейшее сокращение транспортных расходов и издержек по согласованию наряду с упрощением процесса обмена идеями через передачу данных, информации. Для этого современного этапа с высочайшими возможностями связи характерно не только расширение цифровой, но и сохранение традиционной торговли, активность глобальных цепочек создания стоимости. Различные формы как никогда взаимосвязаны благодаря цифровым средствам связи, которые сделали зарубежные рынки более доступными для иностранных фирм.

Поскольку цифровая торговля стала важной составляющей торговых потоков, возросло ее значение в торговой политике многих стран. Электронная торговля — ключевой ее сегмент — в последние годы развивается стремительными темпами. Развитые и ряд развивающихся экономик получают значительные выгоды от электронной коммерции, так как обладают лучшими условиями для ее развития. Однако далеко не все страны могут воспользоваться возможностями электронной коммерции в силу неразвитости инфраструктуры, низкого уровня образования населения в этой сфере, а также отсутствия упорядоченности в институциональной и регуляторной областях [ICTSD, 2018]. Разрыв в уровне цифровизации между странами может существенно углубиться, если на многостороннем уровне не будут установлены правила для преодоления барьеров, препятствующих всеобщему росту электронной торговли. В этой связи на повестке дня перед международным сообществом остро стоит вопрос регулирования данной сферы. Цель настоящей статьи заключается в оценке возможностей регулирования электронной коммерции международными институтами и региональными объединениями. Проведенный системный анализ опирается на работы исследователей деятельности международных институтов (Р. Болдуин, Дж. Киртон, Б. Уоррен), а также на материалы международных организаций (ВТО, «Группа двадцати», ОЭСР, ЮНКТАД) и положения торговых соглашений (ВП ТПП, ЕС, АСЕАН).

Регулирование электронной торговли Всемирной торговой организацией

Многосторонние правила Всемирной торговой организации (ВТО) в основном были разработаны еще до начала активного развития цифровой экономики, поэтому они слабо затрагивают регулирование информационных потоков. Инструментарий многосторонних соглашений, таких как Генеральное соглашение по торговле услугами (ГАТС), Генеральное соглашение по тарифам и торговле (ГАТТ) и Соглашение по торговым аспектам прав интеллектуальной собственности (ТРИПС), может быть частично использован, но в целом возможности регулирования электронной коммерции с его помощью ограничены.

Генеральное соглашение по торговле услугами

Из всех многосторонних соглашений ВТО наиболее релевантным для регулирования потоков данных является ГАТС. Важная особенность Соглашения — его «технологическая нейтральность». Она позволяет распространять положения, ранее применяемые к «физической» торговле, на цифровое пространство.

ГАТС вступило в силу в 1995 г., до масштабного распространения Интернета и стремительного роста глобальных потоков данных. Поскольку в ГАТС не указаны различия между средствами доставки, торговля услугами, осуществляемая посредством электронных средств, подпадает под его действие. Несмотря на то что в Соглашении содержатся обязательства в области телекоммуникаций и финансовых услуг (именно эти виды услуг лежат в основе электронной коммерции), цифровая торговля, информационные потоки, наряду с различными барьерами в торговле, не имеют отдельных регулятивных положений.

Учитывая подход ГАТС, основанный на «положительном списке», охват услуг, которые были включены в перечни обязательств, варьируется между странами. Этот подход означает, что условия доступа на рынок будут регулироваться ВТО только в тех секторах услуг страны, по которым она приняла обязательства в рамках этой организации. Кроме того, многие цифровые продукты и услуги не существовали на этапе обсуждения текста Генерального соглашения по торговле услугами.

Соглашение по информационным технологиям (ИТА)

Соглашение по информационным технологиям Всемирной торговой организации (СИТ, Information Technology Agreement, ИТА) направлено на устранение тарифов на товары информационных технологий. Первоначально соглашение было заключено в 1996 г. в виде Министерской декларации о торговле продукцией информационных технологий. Это стало первым секторальным соглашением после Уругвайского раунда. На 10-й Министерской конференции ВТО в 2015 г. сфера действия Соглашения по информационным технологиям была расширена, и новая версия, так называемое СИТ-II, вступила в силу в 2016 г.

СИТ-II — это многостороннее соглашение между 54 развитыми и развивающимися странами ВТО, на долю которых приходится более 90% мировой торговли продукцией информационных технологий. Некоторые члены организации, в частности Вьетнам и Индия, являются участниками первоначального СИТ, но не присоединились к расширенному соглашению. Как и в СИТ-I, выгоды от расширенного соглаше-

ния распространяются на основе режима наиболее благоприятствуемой нации для всех членов ВТО. СИТ-II устранил тарифы на 201 дополнительную ИТ-продукцию стоимостью более 1,3 трлн долл. США в год. «Новая» продукция включает, например, многие товары бытовой электроники, полупроводники нового поколения (многокомпонентные полупроводники) и медицинские инструменты, такие как магнитно-резонансная томография (МРТ).

Расширение Соглашения по информационным технологиям стало, пожалуй, одной из самых успешных попыток либерализации торговли под эгидой ВТО с момента создания организации. Успешность переговоров эксперты объясняют совокупностью четырех факторов. Во-первых, рассматривался более узкий секторальный охват без использования подхода «единого пакета» к принятию обязательств. Во-вторых, состав переговорной группы был ограничен, в него входили заинтересованные страны, а не все члены ВТО. В-третьих, при обсуждении акцентировались тарифные, а не нетарифные барьеры. В-четвертых, участники переговоров не переходили в конфронтацию по националистическим соображениям [Winslett, 2017].

Как ожидается, выполнение расширенного СИТ будет способствовать росту торговли продукцией информационных технологий, критически важных для цифровой торговли. Вместе с тем отметим, что данное Соглашение не решает проблемы нетарифных барьеров, которые могут создавать значительные ограничения в этой области.

Рабочая программа ВТО по электронной коммерции

Вопросы электронной коммерции рассматриваются в рамках Всемирной торговой организации с конца 1990-х годов. Важным результатом переговорного процесса стало подписание в 1998 г. Министерской декларации о глобальной электронной торговле [ВТО, 1998а], согласно которой Генеральный совет ВТО отвечает за формирование всеобъемлющей рабочей программы по вопросам, связанным с электронной коммерцией. Для целей данной программы и было дано определение электронной коммерции, под которой понимается производство, распространение, маркетинг, продажа или доставка товара или услуги путем использования электронных средств [ВТО, 1998б, п. 1.3]. Рабочая программа предусматривала временный мораторий на взимание таможенных пошлин на электронные трансмиссии, необходимость изучения возможностей развития инфраструктуры для электронной коммерции. Предполагалось, что работа других международных организаций также должна учитываться при разработке предложений для Рабочей программы.

В дальнейшем каких-либо прорывных действий относительно разработки правил в области электронной торговли на многостороннем уровне не наблюдалось. На последующих министерских конференциях ВТО министры принимали к сведению доклады об электронной торговле и давали инструкции Генеральному совету и его вспомогательным органам по продолжению работы в этой области. Также министры подтверждали необходимость отказа от введения таможенных пошлин на электронные трансмиссии.

На 11-й Министерской конференции ВТО в Буэнос-Айресе в 2017 г. среди прочих вопросов широко обсуждалась электронная коммерция. Итогом стала договоренность о необходимости выработки единых правил регулирования электронной торговли на очередных переговорах в 2018 г. Это решение необходимо, так как на данный момент не существует единых правил, обеспечивающих безопасность мировой электронной торговли. В договоренности приняла участие 71 страна, в том числе Россия, США и ЕС. В совокупности на долю группы приходится около 77% мировой торговли [WTO,

2017]. Однако при этом крупнейший игрок на рынке цифровой торговли — Китай — не подписал документ.

Россия планирует сосредоточиться на разработке прогрессивных правил по защите онлайн-потребителей, на развитии национальных интернет-площадок, вовлечении микро-, малых и средних предприятий в онлайн-торговлю и обеспечении недискриминационных условий торговли для них. Особое внимание будет уделено правомерности обеспечения безопасности данных граждан и защите интеллектуальной собственности в Интернете [РИА Новости, 2017].

Соглашение по торговле услугами: опасная попытка воплотить мечту

Члены ВТО не смогли выработать единый подход к вопросам развития положений ГАТС и дальнейшей либерализации торговли услугами на многостороннем уровне. Такое положение дел не устраивало развитые страны, чьи транснациональные корпорации заинтересованы в открытии рынков развивающихся стран и активно лоббировали соответствующие переговоры. США инициировали формирование коалиции для разработки нового Соглашения по торговле услугами (СТУ, Trade in Services Agreement, TISA). Предварительные обсуждения, касающиеся TISA, между странами-участницами начались в 2012 г. Год спустя коалиция опубликовала совместную декларацию о том, что дискуссии по СТУ продвинулись, и участвующие страны вышли на уровень полномасштабных переговоров [Бирюкова, 2016]. В настоящее время в этой группе участвуют Австралия, Гонконг, Европейский союз (28 стран), Исландия, Израиль, Канада, Колумбия, Коста-Рика, Лихтенштейн, Маврикий, Мексика, Новая Зеландия, Норвегия, Панама, Пакистан, Перу, США, Тайвань, Турция, Швейцария, Чили, Южная Корея и Япония. Участники группы по разработке СТУ шутливо именуют себя «настоящие друзья услуг». Другие же страны в ответ иронично называют их «настоящими друзьями транснациональных корпораций» [Гулд, 2014].

Электронная торговля занимает важное место в СТУ. В настоящее время на глобальном уровне существует мало факторов, ограничивающих Интернет. Мощная технологическая элита, создающая частное программное обеспечение, Интернет, электронное оборудование, а также управляющая финансовыми, логистическими и инфраструктурными компаниями, которые доминируют в цифровой сфере, заинтересована в сохранении данной ситуации. СТУ открывает перед этими компаниями соблазнительную перспективу практически неограниченной власти над глобальной сетевой экономикой. Важная особенность СТУ состоит в том, что его положения будут автоматически распространяться на новые услуги и технологии, которые появятся в будущем. Наиболее жесткие обязательства сводятся к гарантии неограниченного доступа к информации и финансовым потокам за границей. Также разрабатываемое соглашение будет обеспечивать право хранить данные в любой точке мира и держать в секрете свои исходные коды как для интеллектуальных продуктов, так и для поисковых систем.

В установлении через СТУ таких новаторских положений по электронной коммерции заинтересованы американские компании. Реализация этих положений позволит им закрепиться на рынках стран-партнеров, а также проникнуть на новые рынки, что важно в условиях нарастающей конкуренции со стороны азиатских стран, прежде всего Китая. Десять лет назад крупнейшими в мире по капитализации были американские компании (Microsoft, Exxon Mobil, General Electric, Citigroup и Shell Oil), а сейчас состав начинает меняться. Мощные и динамично развивающиеся китайские компании Tencent (социальные СМИ), «Алибаба» (электронная коммерция) и Baidu (поисковая

система) серьезно потеснили американские компании Microsoft, Alphabet (головная компания Google), Intel, IBM, Cisco Systems и Oracle. Кроме того, необходимо упомянуть южнокорейскую компанию Samsung.

Отметим, что в 2017 г. цифровой рынок оставался олигополистическим и преимущественно американским. Так, Google владела 88% рынка поисковой рекламы, Facebook вместе с дочерними компаниями Instagram, WhatsApp и Messenger владели 77% мобильного социального трафика, а Amazon удерживала 74% рынка электронных книг.

Таким образом, реализация положений СТУ будет способствовать укреплению рыночных позиций нескольких крупных игроков в электронной торговле и создаст риски перехода к более низкому уровню экономической свободы.

В настоящее время переговоры по СТУ приостановлены из-за позиции администрации США. Вариант подписания соглашения без основного разработчика, как произошло с Всеобъемлющим и прогрессивным соглашением о Транстихоокеанском партнерстве (ВП ТПП; Comprehensive and Progressive Agreement for Trans-Pacific Partnership, CPTPP), оставшимися в коалиции странами не рассматривается. Вместе с тем некоторые страны (в первую очередь Япония и Корея) убеждены, что соглашение еще можно спасти, пусть даже с определенной паузой в переговорах.

В поисках альтернативных путей решения: мегарегиональные соглашения

Значительных успехов в вопросах разработки правил торговли в цифровую эпоху удалось достичь при обсуждении текстов мегарегиональных торговых соглашений, которые разрабатывались с участием США и ЕС. Среди них Всеобъемлющее и прогрессивное Транстихоокеанское партнерство и Трансатлантическое торговое и инвестиционное партнерство (Т-ТИП; Transatlantic Trade and Investment Partnership, T-TIP). И хотя ни одно из них не вступило в силу, они, безусловно, заслуживают рассмотрения в контексте проблем регулирования электронной коммерции.

Несмотря на то что с приходом администрации Д. Трампа США отказались от участия в ВП ТПП, положения соглашения были разработаны под влиянием лобби американских интернет-компаний и во многом ориентированы на закрепление их позиций на рынке стран – участниц соглашения.

ВП ТПП, например, требует от стран-членов разрешения на полную трансграничную передачу данных, запрещает принудительную локализацию данных на серверах, запрещает требовать раскрытия исходного кода как условия ведения бизнеса, а также введение таможенных пошлин на электронные трансмиссии или налогов на интернет-трафик. Соглашение также содержит жесткие положения о защите авторских прав и запрещенном обходе технологических мер безопасности, которые сокращают риск несанкционированного доступа к защищенным авторским правом цифровым продуктам.

Другим важным разрабатываемым проектом мегарегионального соглашения, включающим положения по электронной коммерции, является Трансатлантическое торговое и инвестиционное партнерство, переговоры по которому велись ЕС и США с 2013 г. В настоящее время оно заблокировано. Цифровая торговля представляет собой одну из ключевых областей интересов участвующих стран ввиду ее значения для трансатлантической торговли. Услуги, которые могут быть предоставлены через Интернет, составляют большую часть взаимных поставок услуг США и ЕС. Если переговоры про-

должаться, Т-ТИП может решить проблемы урегулирования цифровой торговли в ряде областей.

В дополнение к положениям, предусматривающим расширение доступа на рынки для цифровых продуктов, в Т-ТИП планировалось включить обязательства, устраняющие обременительные барьеры для цифровой торговли [European Commission, 2016]. Кроме того, в положения о сотрудничестве в области нормативного регулирования предполагалось включить как отраслевые обязательства (например, для сектора ИКТ), так и горизонтальные (например, в отношении вклада заинтересованных сторон, транспарентности).

Как выяснилось в ходе переговоров, США и ЕС имеют «различные правовые традиции, пути регулирования, рыночные результаты» и подходы к разработке политики, которые существенно ограничивают интеграцию трансатлантической цифровой экономики. Переговорный процесс по цифровой торговле между странами существенно осложняется и под влиянием других факторов. К ним относятся формирование единого цифрового рынка в ЕС, новая политика Брюсселя в отношении конфиденциальности данных, а также Брекзит.

Инициативы по регулированию цифровой торговли в рамках интеграционных объединений

Механизм региональной интеграции способствует развитию цифровой торговли и интеграции цифровых рынков. Концептуально регионализм может решить две задачи в этой области: он подпитывает и облегчает внутрирегиональную цифровую торговлю и позволяет достигать экономии на масштабе. Ведь регионы, которые проводят обособленную регулятивную политику в отношении движения цифровых товаров и услуг, не имеют совместимых законов об Интернете, лишены возможности обеспечить трансграничный поток, а их компании не смогут достичь масштаба, аналогичного ТНК. К примеру, Facebook, Google и Alibaba оказались в выигрыше, так как зародились на крупнейших интегрированных цифровых рынках [Fefer, Akhtar, Morrison, 2017].

Вместе с тем общие региональные нормативно-правовые и политические рамки в таких областях, как конфиденциальность, защита прав потребителей и кибербезопасность, помогают снизить эксплуатационные расходы компаний на региональных рынках, а также стимулируют инвестиции и создание стартапов, способствуя расширению цифровых сетей и услуг. Такие условия важны и для малого бизнеса, который, как правило, не имеет ресурсов для поиска зарубежных рынков или адаптации своих операций к сложным системам других стран. В цифровую эпоху предпринимается ряд усилий по интеграции интернет-торговли на региональных рынках. Наиболее успешные из них представлены ниже.

Единый цифровой рынок Европейского союза

В мае 2015 г. Европейская комиссия огласила планы формирования Единого цифрового рынка для улучшения доступа потребителей и бизнеса к цифровым товарам и услугам по всей Европе, выравнивания условий для цифровых сетей и инновационных услуг и максимизации роста экономики от цифровизации. По оценкам, Единый цифровой рынок может приносить экономике ЕС до 415 млрд евро в год, а также создавать сотни тысяч новых рабочих мест [European Commission, 2017].

В 2017 г. Европейская комиссия объявила о последних элементах этой стратегии, в том числе о новом регулировании в области электронной конфиденциальности. Брюссель также разрешил переносить онлайн-контент, позволив гражданам Евросоюза получать доступ к онлайн-сервисам подписки во время поездок по ЕС, тем самым прекратив так называемую тактику «геоблокировки».

Инициатива АСЕАН по электронной торговле

В рамках Ассоциации государств Юго-Восточной Азии (АСЕАН) идея формирования согласованной региональной правовой основы для электронной торговли была запущена еще в 1999 г., когда страны-участницы одобрили инициативу «электронная АСЕАН». Рамочное Соглашение Е-АСЕАН 2000 г. способствовало региональному развитию путем создания информационной инфраструктуры АСЕАН. В Мастер-плане АСЕАН по ИКТ до 2020 г. утверждалось, что информационно-коммуникационные технологии являются важным фактором дальнейшей социальной и экономической интеграции. Голубая книга Экономического сообщества АСЕАН 2025 [АЕС Blueprint, 2025] также призывает активизировать сотрудничество в области электронной торговли. Речь идет о разработке важного Соглашения АСЕАН по электронной торговле для содействия трансграничной транзакции электронной торговли.

Законодательство АСЕАН особое внимание уделяет электронным сделкам, противодействию кибербезопасности, защите прав потребителей, регулированию контента, защите данных, конфиденциальности и разрешению споров в этой области.

Цифровая торговля в условиях евразийской интеграции

В рамках Евразийского экономического союза также были приняты некоторые меры для развития торговли в новой цифровой парадигме. В первую очередь были разработаны цели развития цифрового пространства к 2025 г. (Цифровая повестка 2025). К числу основных задач развития «новой» экономики ЕАЭС относит совершенствование нормативно-правовой базы, которая могла бы регулировать возникающие процессы, а также создание широкого доступа населения к Интернету, как с технической стороны, так и со стороны повышения компьютерной грамотности населения [ВБ, ЕЭК, 2017].

Развитие цифровой экономики представляется критически важным для российской торговли, потому что эта мера будет иметь положительные эффекты и для российского бизнеса, и для потребителей, и для экономики в целом [Plaksin, Abdrakhmanova, Kovaleva, 2017]. Цифровая экономика — это шанс для России сменить сырьевую направленность экспорта на вторичные материалы и предложение услуг, поскольку цифровое пространство предлагает более простой вход на мировой рынок и упрощение деятельности бизнеса [Biryukova, Matiukhina, 2018]. В перспективе это позволит России увеличить свою долю в мировом экспорте, которая сейчас достаточно мала.

Диалог по вопросам цифровой политики и расширения торговли

Все большее число стран на национальном уровне устанавливают барьеры для обработки, хранения и передачи данных [UNCTAD, 2017]. В результате многие торговые соглашения содержат положения, позволяющие устранить эти препятствия между странами-партнерами. Инструментарий торговых соглашений, позволяющий обеспечивать интероперабельность и совмещение национальных систем защиты данных,

мог бы помочь найти баланс между поддерживающими процессами, позволяющими осуществлять передачу данных, с одной стороны, и решением проблем, связанных с такими вопросами, как конфиденциальность и безопасность, с другой. Очевидно, что потенциал таких соглашений еще не раскрыт и остается высоким. Вместе с тем, если странам на региональном или плюрилатеральном уровне удастся находить общие решения, то на многостороннем уровне создание формальных рамок для регулирования цифровой торговли пока остается недостижимой задачей. В сложившейся ситуации сотрудничество ВТО с другими международными организациями и обсуждение вопросов регулирования цифровой торговли на альтернативных площадках представляется выходом из тупиковой ситуации.

Форум АТЭС. Форум Азиатско-Тихоокеанского экономического сотрудничества (АТЭС) предоставляет возможность обмена передовым опытом и установления принципов регулирования цифровой экономики для стран с различным уровнем развития. Руководящая группа по электронной торговле АТЭС координирует деятельность стран-участниц и содействует формированию транспарентных и последовательных условий в области электронной торговли. По инициативе Специальной координационной группы в 2017 г. была подготовлена «дорожная карта» АТЭС по цифровой и интернет-экономике [АРЕС, 2017]. Важность «дорожной карты» была подчеркнута в Декларации министров и Декларации лидеров АТЭС 2017 г. Одним из самых острых вопросов в процессе согласования документа стало нахождение баланса между открытостью и безопасностью данных.

Хотя инициативы АТЭС ориентированы на региональный уровень, они могут служить основой для расширения глобальных усилий. В силу своего добровольного характера АТЭС может стать удобным инкубатором для потенциальных многосторонних соглашений.

ОЭСР. ОЭСР представляет собой еще одну площадку для обсуждения принципов и норм в отношении цифровой экономики. В июне 2016 г. на совещании министров в Мексике состоялась встреча, ключевой темой которой стала «Цифровая экономика: инновации, рост и социальное процветание». На встрече рассматривался открытый Интернет и потоки данных; инфраструктура и возможности подключения к сети; цифровое доверие и квалификационные навыки. В Декларации министров выражалось признание роста и трансформации влияния цифровой экономики, наряду с возникающими проблемами [ОЭСР, 2016]. В Декларации также отмечается необходимость поддержки свободного потока информации, инноваций и новых технологий, а также укрепления доверия, уменьшения препятствий для электронной коммерции.

G-20. «Группа двадцати» сравнительно недавно стала одной из важных площадок для определения общих принципов и отдельных вопросов в области цифровизации. В ноябре 2015 г. в рамках встречи G20 лидеры стран опубликовали заявление о новых положениях экономики Интернета, признавая возможности и вызовы, связанные с глобальным экономическим ростом и развитием. Лидеры государств также отметили необходимость исключения риска кражи IP-технологий с использованием ИКТ для коммерческих конкурентных преимуществ, а также подчеркнули важность уважения и защиты конфиденциальности. В 2016 г. саммит «Группы двадцати» проходил в Китае, и цифровизация была важной темой обсуждения. Пекин определил тему встречи как «На пути к инновационной, оживленной, взаимосвязанной и инклюзивной мировой экономике», открывая тем самым возможность для дальнейшего обсуждения цифровой экономики и разработки глобальных правил регулирования.

Цифровая экономика оставалась важнейшей темой и во время председательства Германии. В апреле 2017 г. «двадцатка» провела первое совещание «цифровых» минист-

ров, по результатам которого приняла Декларацию министров по цифровой экономике «Группы двадцати». На саммите в Гамбурге в 2017 г. лидеры выразили стремление обеспечить подключение всех своих граждан к цифровым коммуникациям к 2025 г. [G20, 2017].

«Группа двадцати» имеет значительный потенциал и приступает к решению проблем цифровой трансформации. Однако во избежание рисков неравномерного развития и расширения разрыва между развитыми и развивающимися странами организация должна активно позиционировать себя в координации стратегий по цифровой экономике, помощи технологически бедным странам, чтобы оптимизировать свои функции в качестве центра глобального управления [Го, Дин, Ланьшина, 2017]. Вызывает опасения и сравнительно слабая исполнимость принятых на саммитах решений в области цифровизации. Это создает неопределенность для будущей роли данного международного института в регулировании электронной торговли [Киртон, Уоррен, 2018].

Основные направления работы в отношении выработки правил регулирования электронной коммерции и цифровой экономики были сформулированы на *Всемирном экономическом форуме*. Они сводятся к следующим рекомендациям:

1. Вместо того чтобы пытаться договориться об обязательных торговых правилах, страны должны скоординировать свои усилия для разработки совместных декларативных заявлений, представляющих взаимный интерес. При этом эти заявления должны принимать во внимание материалы заинтересованных сторон на национальном и глобальном уровне. В настоящее время усилия по разработке принципов и наилучшей практики сотрудничества предпринимаются сразу несколькими многосторонними механизмами (включая ОЭСР и «Группу двадцати»). Особую роль при этом предлагается отвести *Конференции ООН по торговле и развитию* как возможному посреднику для улучшения взаимодействия между различными усилиями и как площадке для формулирования норм «мягкого права» вне рамок торговых переговоров.

2. Группам экспертов, как со стороны представителей торговых переговоров, так и интернет-сообщества, следует прийти к консенсусу по ключевым вопросам. Достижение консенсуса рассматривается в качестве важнейшего условия для согласования вопросов торговли в целях выработки открытого, транспарентного и всеохватывающего подхода к определению повестки переговоров при сохранении полномочий правительств для принятия окончательных решений.

3. Необходимо также прилагать долгосрочные усилия в регулировании торговой политики на межправительственном уровне, чтобы принимаемые из более широкой матрицы анализа и диалога меры могли бы дать большую пользу. Реформы, позволяющие соответствующим заинтересованным сторонам отслеживать изменения и вносить вклад в развитие перспектив и опыта, могут способствовать расширению их участия и поддержке торговой политики, разрабатываемой в рамках торговых процессов.

В целом формированию системы регулирования соответствующих вопросов на многостороннем уровне, плюрилатеральном и региональном уровне, несмотря на возрастающую роль цифровой экономики, мешает отсутствие диалога между торговыми кругами и интернет-сообществами. В рамках такого диалога сторонам необходимо решить вопросы, связанные с конфиденциальностью и безопасностью данных. Важно, чтобы торговые процессы соответствовали таким ценностям, как транспарентность, открытость и всеобщее равное участие любой заинтересованной стороны [UNCTAD, 2017].

Преимущества для экономического развития от торговли не возникают автоматически при заключении торговых соглашений — как на многостороннем, так и региональном уровне. Здесь важнее согласованность применяемых мер для обеспечения воздействия на определенные категории экономических агентов. На практике важно применение комплексного подхода, потому что при открытии новых рынков для торговли выгоды должны распределяться максимально широко и справедливо для всех сторон. Именно поэтому развитие электронной торговли во многом будет определяться ходом торговых переговоров. Большинству развивающихся стран потребуется дополнительная поддержка со стороны международного сообщества.

Наиболее продвинутые положения в части регулирования электронной торговли разрабатываются в рамках соглашений с ограниченным числом участников (СТУ, ВП ТТП, Т-ТИП), которые еще только предстоит обкатать на практике, а также в рамках интеграционных инициатив в региональных экономических объединениях всего мира (ЕС, АСЕАН, ЕАЭС).

Несмотря на активное развитие цифровой экономики, странам не удалось разработать согласованный набор правил и руководящих принципов в отношении электронной коммерции и цифровой торговой политики. ВТО остается одним из главных регуляторов мировой торговли и, следовательно, имеет наибольший вес и ответственность в разрешении сложившихся проблем. Многосторонние торговые соглашения значительно отстают от регулирования цифровой торговли. Различные аспекты электронной торговли обсуждаются неравномерно, а ряд положений и вовсе не входит в число рассматриваемых в ВТО вопросов.

Это связано не только со сложностью разработки нового инструментария не в физической торговле, а в цифровой среде, но и обусловлено разногласиями между крупными странами-членами. Одна группа стран привержена методам строгого государственного контроля, другая предпочитает полагаться на открытые и основанные на доминировании частного сектора международные режимы.

Только при условии тесного сотрудничества с другими международными организациями и использования лучших практик региональных торговых соглашений у ВТО есть шанс найти компромиссные решения и занять ключевую роль в системе глобального управления электронной коммерцией.

Источники

АТЭС (2017) Декларация лидеров. Режим доступа: https://www.apec.org/Meeting-Papers/Leaders-Declarations/2017/2017_aelm (дата обращения: 23.07.2018).

АТЭС (2017) Декларация министров. Режим доступа: https://www.apec.org/Meeting-Papers/Annual-Ministerial-Meetings/2017/2017_amm (дата обращения: 23.07.2018).

Бирюкова О.В. (2016) Регулирование международной торговли услугами: учеб. пособие. М.: ВШЭ.

ВБ, ЕЭК (2017) Обзор совместного исследования Всемирного банка и Евразийской экономической комиссии: Цифровая повестка ЕАЭС 2025: перспективы и рекомендации. Режим доступа: <http://www.eurasiancommission.org/ru/act/dmi/SiteAssets/%D0%9E%D0%B1%D0%B7%D0%BE%D1%80%20%D0%92%D0%91.pdf> (дата обращения: 23.07.2018).

Го Ш., Дин В., Ланьшина Т. (2017) Роль «Группы двадцати» в глобальном управлении цифровой экономикой // Вестник международных организаций. Т. 12. № 4. С. 169—184.

Гулд Э. (2014) Соглашение настоящих друзей транснациональных корпораций. Интернационал общественного обслуживания (ИОО). Режим доступа: http://www.world-psi.org/sites/default/files/documents/research/ru_report_tisa-good-friends_lr.pdf (дата обращения: 23.07.2018).

ВТО (1998а) Декларация по глобальной электронной торговле. Документ ВТО WT/MIN(98)/DEC/2. Режим доступа: https://docs.wto.org/dol2fe/Pages/FE_Search/FE_S_S009-DP.aspx?language=E&CatalogueIdList=4814,34856,20308&CurrentCatalogueIdIndex=1&FullTextHash= (дата обращения: 15.01.2019).

ВТО (1998б) Рабочая программа по электронной коммерции. Документ ВТО WT/L/274. Режим доступа: https://docs.wto.org/dol2fe/Pages/FE_Search/DDFDocuments/31348/T/WT/L/274.DOC (дата обращения: 15.01.2019).

Киртон Дж., Уоррен Б. (2018) Повестка дня «Группы двадцати» в области цифровизации // Вестник международных организаций. 2018. Т. 13. № 2. С. 17–47.

Ключко О.А. (2015) Интегрированная модель создания и функционирования международных стратегических альянсов (окончание) // Российский внешнеэкономический вестник. № 1. С. 84–93.

РИА новости (2017) Министерская конференция ВТО: без прорывов, но с движением вперед. 14 декабря. Режим доступа: <https://ria.ru/economy/20171214/1510880996.html> (дата обращения: 14.12.2017).

APEC (2017) APEC Roadmap on Internet and Digital Economy. Режим доступа: http://mddb.apec.org/Documents/2017/SOM/CSOM/17_csom_006.pdf (дата обращения: 12.11.2018).

ASEAN (2015) ASEAN Economic Community Blueprint 2025. Jakarta: ASEAN Secretariat. Режим доступа: <http://www.asean.org/storage/images/2015/November/aec-page/AEC-Blueprint-2025-FINAL.pdf> (дата обращения: 12.11.2018).

Baldwin R. (2016) The Great Convergence. Cambridge, MA: Harvard University Press.

Biryukova O.V., Matiukhina A. (2018) ICT Services Trade in the BRICS Countries: Special and Common Features // Journal of the Knowledge Economy. Vol. 1. P. 1–18.

Fefer R.F., Akhtar Sh.I., Morrison W.M. (2017) Digital Trade and U.S. Trade Policy. Congressional Research Service Report R44565 Paperback, January 25.

European Commission (2017) Digital Single Market Mid-term Review: Commission Calls for Swift Adoption of Key Proposals and Maps out Challenges Ahead. Режим доступа: <https://ec.europa.eu/digital-single-market/en/news/digital-single-market-mid-term-review> (дата обращения: 12.11.2018).

European Commission (2016) EU Negotiating Textes in TTIP. Trade. Режим доступа: <http://trade.ec.europa.eu/doclib/press/index.cfm?id=1230#rules%20EU%20negotiating%20texts%20in%20TTIP,%20Brussels,%2014%20July%202016> (дата обращения: 12.11.2018).

G20 (2017) G20 Digital Economy Ministerial Conference. 6–7 April. Режим доступа: http://www.bmwi.de/Redaktion/DE/Downloads/G/g20-digital-economy-ministerial-declaration-english-version.pdf?__blob=publicationFile&v=1 (дата обращения: 23.07.2018).

International Centre for Trade and Sustainable Development (ICTSD) (2017) Обсуждение будущего электронной коммерции и цифровой торговли в Буэнос-Айресе. Режим доступа: <https://goo.gl/xRcyMa> (дата обращения: 20.02.2018).

OECD (2016) Ministerial Declaration on the Digital Economy: Inovation, Growth and Social Prosperity. Режим доступа: <http://www.oecd.org/internet/Digital-Economy-Ministerial-Declaration-2016.pdf> (дата обращения: 23.07.2018).

Plaksin S., Abdrakhmanova G., Kovaleva G. (2017) Approaches to Defining and Measuring Russia's Internet Economy // Foresight and STI Governance. Vol. 11. No. 1. P. 55–65.

Suominen K. (2017) Fuelling Trade in the Digital Era: Policy Roadmap for Developing Countries. Geneva: International Centre for Trade and Sustainable Development (ICTSD).

United Nations Conference on Trade and Development (UNCTAD) (2017) Information Economy Report 2017: Digitalization, Trade and Development. Режим доступа: http://unctad.org/en/PublicationsLibrary/ier2017_en.pdf (дата обращения: 23.07.2018).

Winslett G. (2017) Critical Mass Agreements: The Proven Template for Trade Liberalization in the WTO. World Trade Review: 1–22. DOI: 10.1017/S1474745617000295.

World Trade Organisation (WTO) (2017) New initiatives on electronic commerce, investment facilitation and MSMEs. 13 December. Режим доступа: https://www.wto.org/english/news_e/news17_e/minis_13dec17_e.htm (дата обращения: 23.07.2018).

When Cooperation Fails: the Global Governance of Digital Trade¹

O. Biryukova, A. Daniltsev

Olga Biryukova – Candidate of Sciences in International Economics, Associate Professor, Department of Trade Policy, Institute of Trade Policy Research University Higher School of Economics; 20 Myasnitskaya Str., Moscow, 101000, Russian Federation; E-mail: Olga.Birjukova@mail.ru.

Alexander Daniltsev – PhD, Director of Institute of Trade Policy Institute of Trade Policy, Research University Higher School of Economics; 20 Myasnitskaya Str., Moscow, 101000, Russian Federation; E-mail: trade.policy@yandex.ru

Abstract

International trade is in continuous development that results in need of development of adequate answers from the international economic institutes participating in her regulation. The authors conclude that the initiatives of international organizations in the global regulation of e-commerce are far behind business practices. Despite the dynamic development of the digital economy, international institutions have not yet been able to work out control mechanisms at the multilateral level. Therefore, today the WTO and a number of other international organizations are facing the need to develop new mechanisms for regulating trade in the conditions of digitalization. This will largely depend not only on the new rules of trade policy, but also on the future of these organizations, their placement in the hierarchy of influence of international institutions.

The article shows that countries manage to regulate various aspects of e-commerce more comprehensively at the bilateral and plural lateral levels. The use of digital trade regulations developed at the regional and plurilateral levels, as well as the cooperation of countries at other sites (APEC, OECD, the G20), may facilitate the creation of future WTO agreements governing digital trade.

Key words: digital trade; e-commerce; global governance; World Trade Organization; international economic organizations

For citation: Biryukova O., Daniltsev A. (2019) When Cooperation Fails: the Global Governance of Digital Trade. *International Organisations Research Journal*, vol. 14, no 1, pp. 7–20 (in English). DOI: 10.17323/1996-7845-2019-01-01

References

- APEC (2017) APEC Roadmap on Internet and Digital Economy. Available at: http://mddb.apec.org/Documents/2017/SOM/CSOM/17_csom_006.pdf (accessed 12 November 2018).
- ASEAN (2015) ASEAN Economic Community Blueprint 2025. Jakarta: ASEAN Secretariat. Available at: <http://www.asean.org/storage/images/2015/November/aec-page/AEC-Blueprint-2025-FINAL.pdf> (accessed 12 November 2018).
- Baldwin R. (2016) *The Great Convergence*. Cambridge, MA: Harvard University Press.
- Biryukova O.V., Matiukhina A. (2018) ICT Services Trade in the BRICS Countries: Special and Common Features. *Journal of the Knowledge Economy*, vol. 1, pp. 1–18.
- Fefer R.F., Akhtar Sh.I., Morrison W.M. (2017) *Digital Trade and U.S. Trade Policy*. Congressional Research Service Report R44565 Paperback, January 25.

¹ The editorial board received the article in May 2018.

Support from the Research Program of the School of World Economy and International Affairs at National Research University Higher School of Economics is gratefully acknowledged, 2017–2018.

European Commission (2017) Digital Single Market Mid-term Review: Commission Calls for Swift Adoption of Key Proposals and Maps out Challenges Ahead. Available at: <https://ec.europa.eu/digital-single-market/en/news/digital-single-market-mid-term-review> (accessed 12 November 2018).

European Commission (2016) EU Negotiating Texts in TTIP. Trade. Available at: <http://trade.ec.europa.eu/doclib/press/index.cfm?id=1230#rules%20EU%20negotiating%20texts%20in%20TTIP,%20Brussels,%2014%20July%202016> (accessed 12 November 2018).

G20 (2017) G20 Digital Economy Ministerial Conference. 6–7 April. Available at: http://www.bmwi.de/Redaktion/DE/Downloads/G/g20-digital-economy-ministerial-declaration-english-version.pdf?__blob=publicationFile&v=1 (accessed 23 July 2018).

International Centre for Trade and Sustainable Development (ICTSD) (2017) Obsuzhdenie budushchego ehlektronnoj kommercii i cifrovoj trgovli v Buehnos-Ajrese. Available at: <https://goo.gl/xRcyMa> (accessed 20 February 2018). (In Russian)

OECD (2016) Ministerial Declaration on the Digital Economy: Inovation, Growth and Social Prosperity. Available at: <http://www.oecd.org/internet/Digital-Economy-Ministerial-Declaration-2016.pdf> (accessed 23 July 2018).

Plaksin S., Abdrakhmanova G., Kovaleva G. (2017) Approaches to Defining and Measuring Russia's Internet Economy. *Foresight and STI Governance*, vol. 11, no 1, pp. 55–65.

Suominen K. (2017) Fuelling Trade in the Digital Era: Policy Roadmap for Developing Countries. Geneva: International Centre for Trade and Sustainable Development (ICTSD).

United Nations Conference on Trade and Development (UNCTAD) (2017) Information Economy Report 2017: Digitalization, Trade and Development. Available at: http://unctad.org/en/PublicationsLibrary/ier2017_en.pdf (accessed 23 July 2018).

Winslett G. (2017) Critical Mass Agreements: The Proven Template for Trade Liberalization in the WTO. *World Trade Review*: 1–22. DOI: 10.1017/S1474745617000295

World Trade Organisation (WTO) (2017) New initiatives on electronic commerce, investment facilitation and MSMEs. 13 December. Available at: https://www.wto.org/english/news_e/news17_e/minis_13dec17_e.htm (accessed 23 July 2018).

Взаимосвязь глобальной и региональной систем безопасности (на примере ООН, ОДКБ и ШОС)¹

С.А. Бокерия

Бокерия Светлана Александровна — к.ю.н, доцент кафедры теории и истории международных отношений Российского университета дружбы народов (РУДН); Российская Федерация, 117198, Москва, ул. Миклухо-Маклая, д. 10; E-mail: bokeriya.svetlana@mail.ru

Статья посвящена исследованию взаимосвязи глобальной и региональной систем безопасности на примере ООН, ОДКБ и ШОС, выбор которых неслучаен. По мнению автора, их деятельность недооценена. Эти организации появились на волне возникновения пула региональных объединений стран, которые стали заниматься безопасностью и миротворческой деятельностью. Оба объединения имеют схожий состав государств-участников, созданы после распада СССР, являются наблюдателями в ООН и занимаются безопасностью как одним из ключевых направлений деятельности, имея схожие функции. ОДКБ и ШОС на постсоветском пространстве не дали вспыхнуть новым конфликтам, то есть играют роль стабилизаторов обстановки в границах своего региона и государств-участников.

Актуальность данного исследования обусловлена тремя аспектами: во-первых, особой ролью региональных организаций в выстраивании и функционировании всемирной универсальной системы безопасности; во-вторых, отсутствием исследований в отечественной науке, ориентированных на взаимодействие ООН с ОДКБ и ШОС, что, безусловно, подчеркивает научную новизну и актуальность данной работы; в-третьих, необходимостью совершенствования коллективных механизмов реагирования на существующие вызовы и новые угрозы безопасности, которые становятся взаимозависимыми.

Аналитической основой исследования стала теория военно-политических альянсов. В качестве методов исследования применяются количественный и качественный анализ документов ООН. Взаимосвязь ООН, ШОС и ОДКБ анализируется посредством методики подсчета количества и определения контекста упоминаний ключевых слов «ОДКБ» и «ШОС» в документах ООН в течение 15 (с 2002 по 2017 г.) и 16 лет (с 2001 по 2017 г.) соответственно. Используется обширная база документов ООН, размещенных на ресурсе UNBISNET. На основе полученных результатов оцениваются вклад и заинтересованность Российской Федерации как ведущего игрока на международной арене в усилении взаимосвязи глобальной и региональной систем безопасности.

Ключевые слова: ООН; региональные организации; регионализация; ОДКБ; ШОС; безопасность; миротворчество; военно-политический альянс

Для цитирования: Бокерия С.А. (2019) Взаимосвязь глобальной и региональной систем безопасности (на примере ООН, ОДКБ и ШОС) // Вестник международных организаций. Т. 14. № 1. С. 21–38. DOI: 10.17323/1996-7845-2019-01-02

Введение

В условиях глобализационной траектории развития современных международных отношений, с присущими им процессами фрагментации и размытия границ от центра к периферии, особую значимость приобретает тенденция регионализации политики и экономики.

¹ Статья поступила в редакцию в январе 2018 г.

Попытки концептуализации регионального уровня взаимодействия государств активно обсуждались еще в 1990-е годы [Воскресенский, 2012, с. 33]. Исследователи настаивали на выделении регионального уровня международных отношений в самостоятельную отрасль для анализа, так как очевидным стало влияние региональных акторов на глобальное развитие международных отношений, которое может варьироваться от поддержки и усиления до слома и запуска кардинальных трансформационных процессов в глобальном масштабе. Кроме того, региональные организации играют определяющую роль в выстраивании региональной системы взаимодействия государств и характера системы международного управления и власти, оказывая влияние на глобальный миропорядок.

Цель данной статьи заключается в проверке гипотезы об усилении взаимосвязи глобальной и региональной систем безопасности на примере взаимодействия ООН и региональных организаций ОДКБ и ШОС. Основные задачи исследования: а) выявление роли ОДКБ (с 2002 по 2017 г.) и ШОС (с 2001 по 2017 г.) в документах ООН на основе анализа их упоминаний за 15 и 16 лет соответственно; б) определение механизмов взаимосвязи ООН с региональными организациями ОДКБ и ШОС; в) анализ позиции России в отношении ОДКБ и ШОС.

Несмотря на отсутствие исследований о взаимодействии ООН с ОДКБ и ШОС, существуют научные работы, монографии и публикации, посвященные отдельным аспектам деятельности региональных организаций ОДКБ и ШОС. По итогам анализа научных российских и зарубежных источников по тематике деятельности ОДКБ и ШОС автор сгруппировал исследователей по двум группам.

Первая группа сосредоточилась на изучении проблемных аспектов деятельности ОДКБ с точки зрения стратегии, целей и единства организации, позиций стран-участников: А.И. Никитин, Ю.А. Никитина, И.Ю. Юргенс (2011); Е.В. Клевакина (2013) и др.

Вторая группа исследователей посвятила свои труды роли ШОС в Центральной Азии, проблемам ее развития: Е.В. Колдунова (2013), С.Г. Лузянин (2012), А.В. Лукин (2011), Син Гуанчэн (2002) и др.

Основной тенденцией анализа региональных организаций в плане обеспечения безопасности является направленность на исследования самих организаций, одной или нескольких, расположенных в одном регионе. Тем самым игнорируется глобальный контекст, или наоборот, исследователи концентрируются на международной политике или экономике без привязки к региональным процессам [Лукин, 2011].

Также в данном контексте необходимо упомянуть теорию военно-политических альянсов, актуализирующую взаимосвязь региональной и глобальной систем безопасности, а также процессы многостороннего сотрудничества и распределения баланса сил между государствами.

Американский профессор Дж. Лиска считает невозможным рассуждать о международных отношениях без анализа военно-политических альянсов [Liska, 1968, p. 3]. Под альянсом профессор Дж. Лиска понимает формальный союз двух или более государств с целью противостояния угрозе, исходящей от третьего, более сильного государства. На создание военно-политических союзов оказывают влияние конфликты и теория баланса сил, связанная с недопущением усиления мощи и влияния какого-либо государства в международной системе, угрожающего суверенитету и безопасности других политических игроков.

О. Холсти, Т. Хопман и Дж. Салливан выделили три характеристики альянса: 1) официальный договор: открытый или секретный; 2) договор должен быть связан с проблемами национальной безопасности; 3) партнеры должны быть государствами.

Согласно их определению, «альянс является формальным соглашением между двумя или более странами, сотрудничающими по вопросам национальной безопасности» [Holsti, Normann, Sullivan, 1973, p. 4].

Переосмысливая концепцию баланса сил, американский политолог Ст. Уолт разработал концепцию «баланса угроз», которая строится на тезисе о том, что государства, выстраивая внешнеполитический курс, руководствуются оценкой динамики изменений преимущественно регионального, а не глобального баланса сил. Под альянсом он понимает «официальное или неофициальное соглашение о сотрудничестве в области безопасности между двумя или более суверенными государствами» [Walt, 1987, p. 12].

Особенность ОДКБ и ШОС состоит в том, что они действуют в нескольких регионах. Однако наличие схожих направлений деятельности и пересечение сфер интересов создают прочную основу для взаимодействия с универсальными организациями глобального масштаба, в частности ООН.

В Уставе ОДКБ 2002 г. прописано, что данная организация является «международной региональной Организацией Договора о коллективной безопасности» [ОДКБ, 2002]. На данный момент в состав организации входят шесть государств: Россия, Белоруссия, Армения, Казахстан, Кыргызстан, Таджикистан. В самой трактовке акцентируется создание системы региональной коллективной безопасности как основной цели организации.

По поводу исключительной роли ОДКБ в контексте безопасности существуют различные точки зрения. По мнению В. Никишина, начальника организационно-планового управления ОДКБ, «уникальность ОДКБ в том, что она обладает всем набором инструментов для обеспечения безопасности как стран-членов, так и объединения в целом: от политических рычагов до собственного военного потенциала» [РИА Новости, 2016].

В брошюре, посвященной 20-летию Договора о коллективной безопасности, отмечено, что ОДКБ «стала уникальным инструментом, способным взять на себя ответственность за обеспечение стабильности и безопасности государств и в мирное время, и при отражении возможной агрессии» [ОДКБ, 2012].

У ОДКБ выработаны механизмы противостояния современным вызовам и угрозам безопасности. Периодически проводятся операции «Канал», «Нелегал» и «Проксис», позволяющие результативно бороться с незаконной торговлей наркотиками, нелегальной миграцией, преступлениями в области информационных технологий.

В рамках ОДКБ по линии безопасности подписано и ратифицировано 48 международных договоров, а также более 227 решений Совета коллективной безопасности по различным направлениям деятельности Организации [ОДКБ, б. г.].

В 2016 г. на сессии Совета коллективной безопасности был утвержден единый для ОДКБ список террористических организаций, аналога которому нет ни в одной международной организации. Именно в 2016 г. ОДКБ уделила большое внимание повышению эффективности контртеррористической деятельности в рамках Организации. Коллективные силы оперативного реагирования ОДКБ были дополнены формированиями сил специального назначения из числа подразделений органов правопорядка и структур безопасности государств-членов [Хачатуров, 2017].

На официальном сайте ШОС позиционируется как «постоянно действующая региональная международная организация, основанная в июне 2001 г. лидерами Казахстана, Китая, Киргизии, России, Таджикистана и Узбекистана» [ШОС, б. г.].

По мнению Н. Назарбаева, уникальность ШОС состоит в «ее умении использовать политико-дипломатические методы решения международных проблем». Гибкое применение «мягкой силы» и дипломатических методов в достижении своих целей

отличают данную организацию от других. Кроме того, Пан Ги Мун, Генеральный секретарь ООН, подчеркнул, что ШОС является ведущей региональной международной организацией на евразийском континенте [Назарбаев, 2011].

Согласно Т. Шаймергенову, уникальность ШОС заключается в том, что она является «единственным диалоговым полем», которое гармонизирует притязания разных сторон и координирует региональные процессы [Ахметов, 2012, с. 13]. ШОС способствует мирному восстановлению в Афганистане, а также работает над созданием антинаркотического пояса безопасности вдоль афганской границы. С 2002 г. в рамках ШОС функционирует Региональная антитеррористическая структура, призванная руководить операциями по поиску лагерей террористов и выявлять их финансовые схемы. По мнению авторов доклада дискуссионного клуба «Валдай», ШОС объединяет Центральную Азию в единый регион и действует в более широком понимании «как элемент евразийского регионализма». На этом фоне ШОС, обладая институциональной структурой, не ущемляет национальные интересы стран-участников [Колдунова, Дас Кунду, 2014].

С 2004 г. ОДКБ и ШОС имеют статусы наблюдателей в ГА ООН, резолюции по данным вопросам были приняты консенсусом. 18 марта 2010 г. в Москве была подписана Совместная декларация о сотрудничестве между Секретариатами ООН и ОДКБ, которая устанавливает формат взаимодействия между организациями, в частности в миротворческой сфере. ОДКБ выразила готовность предоставлять миротворческие силы для участия в совместных операциях по поддержанию мира, проводимых ООН. Через два года между секретариатом ОДКБ и Департаментом операций ООН по поддержанию мира был заключен меморандум о сотрудничестве в области предупреждения конфликтов и миротворчества. Меморандум установил механизмы укрепления взаимодействия при подготовке миротворческих контингентов государств – членов ОДКБ.

Государства – члены ОДКБ на постоянной основе проводят консультации по вопросам повестки дня сессий ГА ООН. Поддерживается эффективное взаимодействие с международными организациями и комитетами, в частности с Контртеррористическим комитетом СБ ООН, Управлением ООН по наркотикам и преступности, Евросоюзом, ОБСЕ и др.

Дополнительно к уже утвержденным документам о сотрудничестве между ОДКБ и ООН 23 сентября 2016 г. был подписан Меморандум о взаимопонимании между Секретариатом ОДКБ и Исполнительным директором Контртеррористического комитета СБ ООН.

После получения статуса наблюдателя ООН в 2009 г. была принята Резолюция Генассамблеи ООН (ГА ООН) № 64/183 (п. 124 повестки дня) «Сотрудничество между ООН и ШОС», которая актуализировала вопросы укрепления двустороннего диалога, сотрудничества и координации совместных действий. Через год в Ташкенте генеральные секретари ШОС и ООН подписали Совместную декларацию о сотрудничестве между секретариатами, зафиксировавшую развитие сотрудничества в области обмена информацией. По запросам ООН Секретариат ШОС наряду с государствами-членами и Исполкомом РАТС на регулярной основе готовит информацию о реализации ряда резолюций ГА ООН.

В 2016 г. на заседании, посвященном взаимодействию ШОС и ООН, генеральный секретарь ШОС Р. Алимов отметил, что ШОС, являясь многопрофильной организацией, имеет 28 механизмов практического сотрудничества. Это создает прочную основу для взаимодействия с ООН не только в сфере экономики и гуманитарной помощи, но и безопасности [ШОС, 2016].

Ключевым регулятором взаимоотношений ООН с региональными организациями является гл. VIII Устава ООН, в которой официально утверждается контроль и подчинение СБ ООН. Действие Устава распространяется на все институциональные образования, в компетенции которых входят вопросы поддержания мира и безопасности. Основное требование — действовать в соответствии с принципами ООН и применять принудительные меры только на основании санкций СБ ООН.

Несмотря на положительную динамику сотрудничества ОДКБ и ШОС с ООН, следует отметить, что существуют две проблемы на пути их взаимодействия: 1) отсутствие практики разграничения сферы управления в вопросах обеспечения безопасности; 2) механизм заключения соглашений преимущественно между секретариатами организаций, что, безусловно, существенно снижает эффективность реализации коллективных мер.

Методика исследования

Для достижения ключевой цели исследования (исследовать взаимосвязи глобальной и региональной системы безопасности на примере ООН и региональных организаций ОДКБ и ШОС) мы проанализировали документы ООН, в которых упоминается ОДКБ и ШОС в период с 2002—2017 и 2001—2017 гг. В случае с ШОС дата отличается, так как организация была образована в 2001 г. В набор данных для исследования вошли: документы ГА ООН (доклады, резолюции, письма и вербальные ноты постоянных представителей при ООН), СБ ООН (коммюнике, письма), в которых использовались слова «ОДКБ» и «ШОС»; агентства ООН, в работе которых упоминались ОДКБ и ШОС; контекст (тематика, часть документа) использования названий ОДКБ и ШОС.

По итогам анализа собранного набора документов мы определили ключевые тематики, в связи с которыми ООН обращалась к региональным организациям ОДКБ и ШОС.

Для построения набора данных для анализа мы собрали электронные версии документов ГА ООН и СБ ООН, которые были опубликованы в 2001—2017 гг. В указанный период по линии ООН было принято 78 документов, в которых упоминалась ОДКБ, ШОС упоминалась в 75 документах.

В результате мы идентифицировали и проанализировали 153 документа. В них за 15 лет ОДКБ упоминалась 407 раз, а ШОС за 16 лет — 755 раз, то есть почти в 2 раза больше. На основе полученных данных был проведен количественный и качественный анализ обращения ООН к деятельности ОДКБ и ШОС.

Анализ графических данных

На рис. 1 показано ежегодное количество документов ООН, в которых упоминалась ОДКБ в период с 2002 по 2017 г. При этом отражена динамика колебаний принятия документов ООН с учетом контекста ОДКБ. Например, из рис. 1 видно, что интерес к ОДКБ со стороны ООН проявляется неравномерно. Своего пика по количеству документов ООН тематика ОДКБ достигает в 2010 и 2012 гг., самые низкие показатели отмечаются в 2002 и 2017 гг. Подъем связан с активизацией сотрудничества ООН и ОДКБ, а также с Киргизской революцией 2010 г., а снижение упоминаемости ОДКБ — с процессом формирования ОДКБ (в 2002 г. был принят Устав ОДКБ, в 2017 г. ОДКБ в основном сконцентрировалась на военных учениях с целью подготовки оперативных сил реагирования для участия в миротворческих миссиях ООН). Переходным между двумя

этапами в истории ОДКБ был 2002 г.: первый этап (1992–2002 гг.) характеризовался пониженной эффективностью, обострениями отношений среди участников, а второй (2002–2009 гг.) – возросшей активностью на фоне неустраненных в первом периоде проблем [Акулик, Бобков, Левяш, 2011, с. 289].

А 2012 г. в истории сотрудничества ООН и ОДКБ отмечен принятием резолюции ГА ООН № 67/6 «Сотрудничество между ООН и ОДКБ», заложившей правовые основы практического взаимодействия между ООН и ОДКБ.

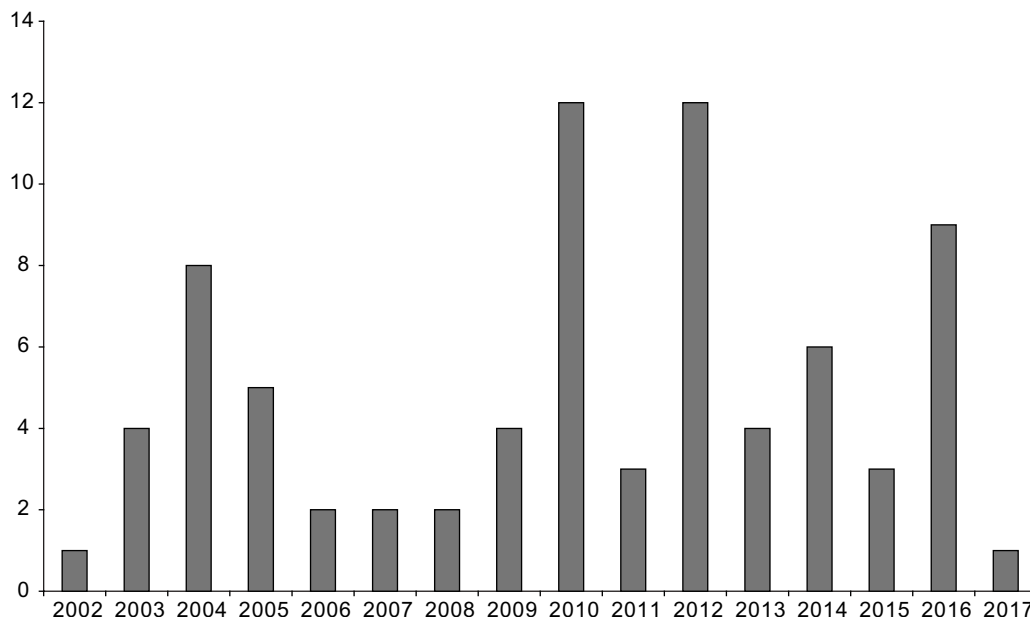


Рис. 1. Количество документов ООН, в которых упоминается ОДКБ, 2002–2017 гг.

Источник: составлено автором на основе анализа документов, размещенных на ресурсе UNBISNET.

На рис. 2 отражена разбивка документов ООН по тематикам, в связи с которыми было отмечено упоминание ОДКБ за 15 лет. С 2002 по 2017 г. ОДКБ в документах ООН упоминалась по 36 различным темам: от безопасности в Афганистане до сотрудничества с ООН. Очевидно, что лидирующей тематической позицией является «Сотрудничество». Темам «Терроризм» и «Предоставление ОДКБ статуса наблюдателя в ГА ООН» в 2004 г. посвящено одинаковое количество документов.

2014 г. характеризовался обострением двух проблемных ситуаций, в частности конфликтом на Украине и выводом Международных сил содействия безопасности из Афганистана.

Далее следует тема обеспечения мира и безопасности. По остальным тематикам наблюдается меньшая частота упоминаний.

В табл. 1 представлена информация о том, какие тематики по годам и с каким количеством упоминаний ОДКБ преобладали в документах ООН. Данные табл. 1 отсортированы по строкам по убыванию суммарно за 15 лет: с 2002 по 2017 г. Среди самых востребованных тематик отмечены «Мир и безопасность», «Сотрудничество» и «Предоставление статуса наблюдателя ОДКБ», далее следует «Терроризм» и «Миротворчество».

Таблица 1. Частота и количество упоминаний ОДКБ в документах ООН по тематикам, 2002–2017 гг.

Тематика	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	Общий итог
Мир и безопасность				3							17	22	31		6		79
Сотрудничество								14	36	10	8		4		4		76
Предоставление ОДКБ статуса наблюдателя в ГА			37														37
Терроризм		7									2	6		3	10	3	31
Миротворческая деятельность								19									19
Безопасность	7	4													5		16
Разоружение				6		6	2										14
Поддержка процесса СВМДА											11						11
Предотвращение незаконной торговли оружием					8												8
Нераспространение ядерного оружия				3					3								6
Превентивная дипломатия													6				6
Ситуация в Сирии												6					6
События в Кыргызстане									6								6
Создание зоны, свободной от ядерного оружия					5						3		3				11
Приверженность идеалам ООН				4													4
Ситуация вокруг Ирана											4						4
Сокращение вооружения									4								4
Мир и стабильность											3						3
Безопасность в Афганистане		2															2
Международная обстановка								2									2
Предотвращение размишания оружия														2			2

Тематика	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	Общий итог
Производство и накопление запасов оружия										2							2
Распространение наркотиков										2							2
Ситуация на Корейском полуострове		2															2
Укрепление глобальной безопасности							2										2
Положение на Ближнем Востоке													2				2
Макроэкономическая политика															1		1
Нагорно-карабахский конфликт						1											1
Ситуация вокруг Ормузского пролива											4						4
Контртеррористическая стратегия															6		6
Позиция ОДКБ по повестке дня ООН											8			11			19
Укрепление системы коллективной безопасности ОДКБ												8					8
Договор о нераспространении ядерного оружия											3						3
Использование мер экономического давления											3						3
Договор о европейской безопасности								2									2
Адаптация Договора об обычных вооруженных силах в Европе					3												3

Источник: составлено автором на основе анализа документов, размещенных на ресурсе UNBISNET.

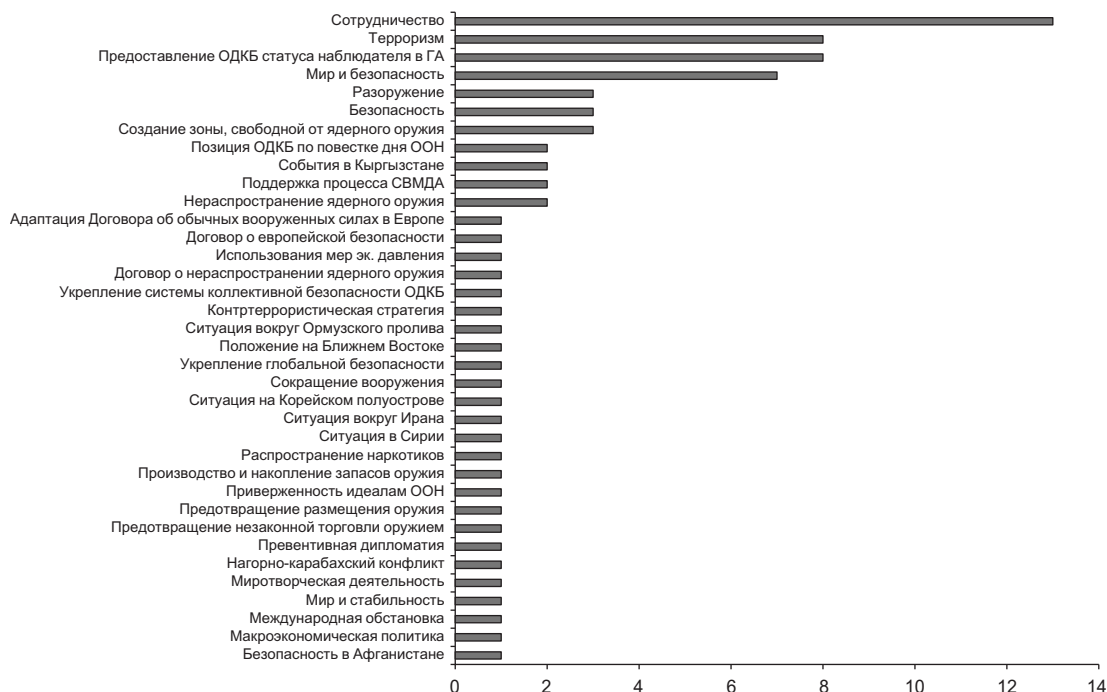


Рис. 2. Разбивка документов ООН по тематикам, в связи с которыми упоминается ОДКБ, 2002–2017 гг.

Источник: составлено автором на основе анализа документов, размещенных на ресурсе UNBISNET.

В резолюции ГА ООН № 65/122 (2010 г.) о сотрудничестве между ООН и ОДКБ, с одной стороны, подчеркивалась важность укрепления двустороннего диалога, взаимодействия и координации, с другой — был утвержден механизм проведения регулярных консультаций с Генеральным секретарем ООН и Генеральным секретарем ОДКБ посредством межучрежденческих форумов и форматов, включая ежегодные консультации между Генсеком ООН и руководителями региональных организаций [UN, 2010]. Кроме того, резолюции ГА ООН о сотрудничестве ООН и ОДКБ принимаются каждые два года начиная с 2010 г.: 2014 г. (№ 69/12), 2016 г. (№ 71/12).

Вопрос о сотрудничестве ООН и ОДКБ был включен в повестку дня 67-й сессии ГА ООН. В мае 2011 г. в Нью-Йорке состоялись консультации секретариатов ООН и ОДКБ по теме налаживания отношений между двумя организациями, в частности в области миротворчества.

Из рис. 3 видно, что наибольшее количество документов ООН с упоминаниями ШОС отмечено в 2010 г., а также в 2009 и 2016 гг. Если наложить рис. 1 и 3 друг на друга, то пиковые значения совпадут у ОДКБ и ШОС в 2010 г. В случае с ШОС это темы обеспечения безопасности и борьбы с терроризмом, ОДКБ фигурировала с тематикой конфликта в Киргизии. В 2009 г. документы с упоминаниями ШОС относились к теме безопасности, сотрудничества с ООН, борьбы с терроризмом. В 2016 г. ШОС чаще всего упоминается в документах ООН в связи с темой «Мир и безопасность», а также «Предотвращение терроризма». В том же году ГА ООН без голосования приняла резолюцию № 71/14 «Сотрудничество между ООН и ШОС», закрепившую основные

механизмы сотрудничества с ШОС. В качестве практических форматов сотрудничества были согласованы обмен информацией, совместная экспертиза и проведение общих мероприятий.

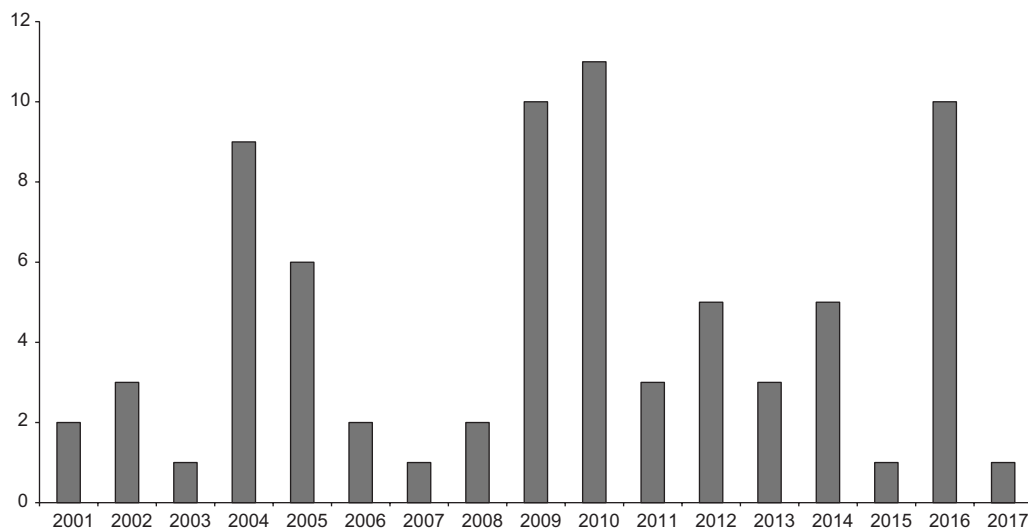


Рис. 3. Количество документов ООН, в которых упоминается ШОС, 2001–2017 гг.

Источник: составлено автором на основе анализа документов, размещенных на ресурсе UNBISNET.

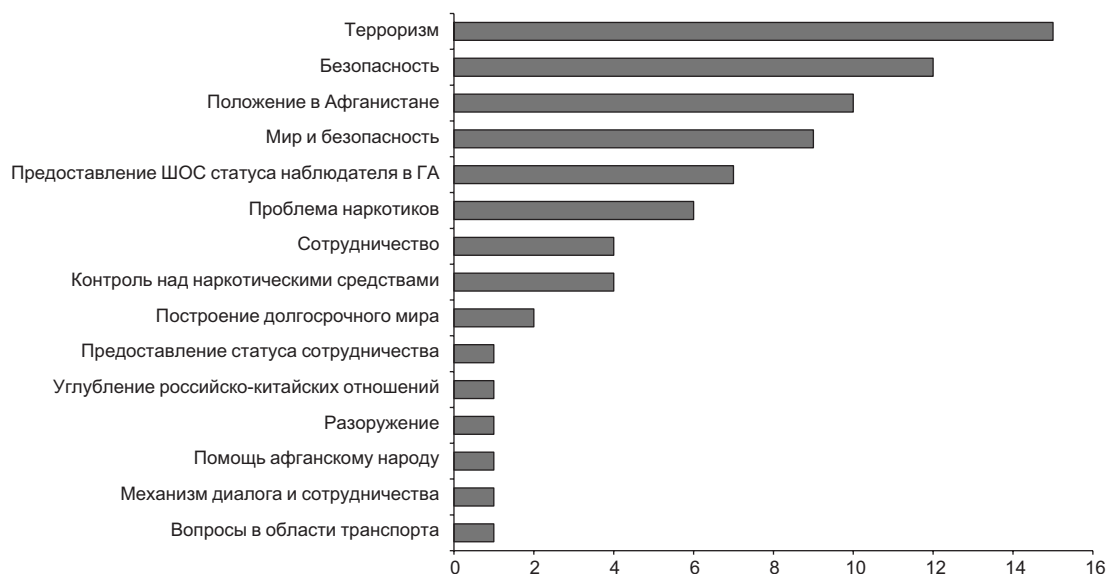


Рис. 4. Разбивка документов ООН по тематикам, в связи с которыми упоминается ШОС, 2001–2017 гг.

Источник: составлено автором на основе анализа документов, размещенных на ресурсе UNBISNET.

Таблица 2. Частота и количество упоминаний ШОС в документах ООН по тематикам, 2001–2017 гг.

Тематика	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	Общий итог
Мир и безопасность														66		141		207
Терроризм	16	9			7				13	9			51	8	3	21	11	148
Безопасность								4	17	32		47	6					106
Контроль над наркотическими средствами	60			7		21			2									90
Предоставление ШОС статуса наблюдателя в ГА				50	3													53
Проблема наркотиков									8	1	16	9				3		37
Положение в Афганистане		9	5		11		4	1	3	2								35
Сотрудничество									32	2								34
Вопросы в области транспорта				16														16
Разоружение						9												9
Механизм диалога и сотрудничества					5													5
Помощь афганскому народу					4													4
Построение долгосрочного мира											2	2						4
Углубление российско- китайских отношений										4								4
Предоставление статуса сотрудничества				3														3

Источник: составлено автором на основе анализа документов, размещенных на ресурсе UNBISNET.

На рис. 4 представлена разбивка документов ООН по тематикам, в связи с которыми в рассматриваемый период было отмечено упоминание ШОС. Всего насчитывается 15 тематик, что на 21 меньше, чем в случае с ОДКБ. Это позволяет сделать вывод о том, что взаимодействие с ОДКБ строится по большему количеству тем. Несложно заметить, что лидирующими среди них являются «Терроризм», «Безопасность» и «Положение в Афганистане», далее следует тема «Мир и безопасность», так же, как на рис. 2 по теме ОДКБ. И только потом — «Предоставление ШОС статуса наблюдателя в ГА ООН».

В табл. 2 приведены данные о том, какие тематики по годам и с каким количеством упоминаний ШОС преобладали в документах ООН. Данные отсортированы по строкам по убыванию суммарно за 16 лет: с 2001 по 2017 г. Среди наиболее востребованных тематик отмечены «Мир и безопасность», «Терроризм» и «Безопасность». Далее следует «Контроль над наркотическими средствами» и «Предоставление ШОС статуса наблюдателя в ГА ООН».

Позиция Российской Федерации в контексте стратегии и деятельности ОДКБ и ШОС

Ориентируясь во внешней политике на развитие сотрудничества с соседними странами, государствами постсоветского пространства, Россия активно участвует в интеграционных процессах на пространстве СНГ, в рамках Союзного государства с Белоруссией, Таможенного союза, ЕврАзЭС, ЕЭП, ШОС и ОДКБ.

В выступлении Постоянного представителя РФ при ООН В.И. Чуркина на заседании СБ ООН в 2016 г., посвященном сотрудничеству ООН с ОДКБ, СНГ и ШОС, было отмечено, что сотрудничество с данными организациями является одним из приоритетов внешней политики страны. Однако при этом подчеркивалось, что потенциал сотрудничества значителен, но пока «в полную силу не используется» [Постоянное представительство РФ при ООН, 2016]. Кроме того, в выступлении была затронута проблема недостаточной информированности членов международного сообщества о деятельности вышеуказанных организаций, что может привести к искаженному пониманию их роли в обеспечении мира и стабильности в регионе. Также существует проблема «маргинализации» этих объединений в силу геополитической конкуренции со стороны некоторых участников СБ ООН.

Среди наиболее острых проблем в регионе ответственности ОДКБ были отмечены: терроризм, в частности распространение идеологии ИГИЛ. Вызывает беспокойство нестабильность в Афганистане, а также связанный с ней незаконный оборот наркотиков и рост преступности.

ОДКБ выработала свой инструментарий борьбы с данными угрозами и рисками. В мае 2016 г. состоялись учения Коллективных сил оперативного реагирования ОДКБ «Кобальт-2016» в целях противодействия терроризму и наркотрафику.

Хорошо зарекомендовала себя операция «Канал» по перекрытию поставок наркотических средств. Отмечается взаимный интерес ООН и ОДКБ в деле развития практического взаимодействия в сфере миротворчества, борьбы с преступностью и терроризмом. Планируется после подготовки миротворческого контингента направить военные силы для участия в миротворческих миссиях ООН.

Россия придает большое значение роли ОДКБ в обеспечении безопасности в евразийском регионе. Это закреплено в официальных документах. В Концепции внешней политики РФ от 2016 г. (ст. 52) отмечено, что ОДКБ выполняет роль «одного

из важнейших элементов современной системы обеспечения безопасности на постсоветском пространстве». Из этого следует, что ОДКБ по большей части не нацелена на решение глобальных задач по обеспечению безопасности, но ограничивается региональным ответственным. Россия поддерживает «качественное развитие ОДКБ, превращение ее в авторитетную многофункциональную международную организацию, способную противостоять современным вызовам и угрозам в условиях усиливающегося воздействия разноплановых глобальных и региональных факторов» [Министерство иностранных дел РФ, 2016].

В Стратегии национальной безопасности РФ от 2015 г. (ст. 90) Россия выступает за «качественное развитие ОДКБ, ее превращение в универсальную международную организацию, способную противостоять региональным вызовам и угрозам военно-политического и военно-стратегического характера, а также угрозам в информационной сфере» [Президент России, 2015].

Также в вышеуказанных документах прописана позиция относительно ШОС. В ст. 79 Концепции внешней политики РФ подчеркивается, что «Россия считает важным дальнейшее укрепление позиций ШОС в региональных и глобальных делах и расширение ее состава, выступает за наращивание политического и экономического потенциала ШОС, осуществление в ее рамках практических мер, способствующих укреплению взаимного доверия и партнерства в Центральной Азии, а также за развитие взаимодействия с государствами — членами ШОС, наблюдателями при ШОС и партнерами по диалогу ШОС» [Министерство иностранных дел РФ, 2016].

Ключевым направлением деятельности ШОС является обеспечение безопасности в границах ее участников. К основным вызовам безопасности относятся схожие с ОДКБ проблемы: терроризм, экстремизм, наркотрафик и трансграничная преступность, афганская ситуация. Россия ратует за наращивание потенциала организации, развитие силовых структур в рамках ООН, антинаркотическую стратегию. Также реализуется Программа сотрудничества государств — членов ШОС в борьбе с терроризмом, сепаратизмом и экстремизмом на 2016—2018 гг., ведется работа в рамках проекта Конвенции ШОС по борьбе с экстремизмом, проводятся антитеррористические учения «Мирная миссия».

В отношении ШОС в Стратегии национальной безопасности России от 2015 г. в ст. 92 отмечается, что «РФ придает важное значение наращиванию политического и экономического потенциала ШОС, стимулированию в ее рамках практических мер, способствующих укреплению взаимного доверия и партнерства в Центральной Азии, а также развитию взаимодействия с государствами-членами, наблюдателями и партнерами» [Президент России, 2015].

Согласно Концепции внешней политики РФ, деятельность ШОС, во-первых, оказывает влияние на формирование глобальной системы коллективного лидерства. Во-вторых, ШОС должна стать составным элементом в сети партнерских организаций регионального сотрудничества в Азиатско-Тихоокеанском регионе. В-третьих, ШОС вместе с СНГ, ООН и ОДКБ должна сыграть решающую роль в стабилизации обстановки в Афганистане после 2014 г. [Министерство иностранных дел РФ, 2016].

Стратегическое значение ШОС, в соответствии с точкой зрения российских экспертов, заключается в том, чтобы вместе с ОДКБ создать дополнительный пояс безопасности вдоль российских границ [Bailes et al., 2007, p. 44].

Заключение

Мы пришли к выводу, что ООН, несмотря на различия ресурсов, возможностей и мандатов организаций, уделяет повышенное внимание стратегическому сотрудничеству с ОДКБ и ШОС, во многом в силу того, что в одиночку справиться с возрастающими и взаимозависимыми угрозами сложно. Наиболее часто в документах ООН упоминается ШОС, однако ОДКБ лидирует по количеству тематик. Ключевыми темами взаимодействия ООН с ОДКБ за 15 лет являются «Сотрудничество», «Терроризм» и «Предоставление статуса наблюдателя в Генассамблее ООН», с ШОС за 16 лет — темы «Терроризм», «Безопасность» и «Положение в Афганистане».

К числу основных механизмов взаимодействия ООН и ОДКБ относится проведение регулярных консультаций с участием генеральных секретарей ООН и ОДКБ посредством совместных форумов и форматов, включая ежегодные консультации между Генсеком ООН и руководителями региональных организаций; практика подготовки специальных подразделений для участия в миротворческих миссиях ООН, сотрудничество с агентствами ООН через заключение меморандумов с секретариатами. Среди ключевых схем сотрудничества ШОС с ООН можно отметить обмен информацией, совместную экспертную работу и проведение мероприятий (встречи, конференции, саммиты и др.), а также, как и в случае с ОДКБ, сотрудничество со специализированными структурами ООН путем заключения меморандумов с секретариатами, что, по мнению многих исследователей, является недостаточно эффективной формой сотрудничества. Кроме того, ОДКБ и ШОС принимают участие в заседаниях ГА ООН.

Россия активно участвует в деятельности ОДКБ и ШОС и заинтересована в укреплении и продвижении их стратегий с учетом целей и принципов ООН. Однако ОДКБ в большей степени отводится роль военно-политического звена в обеспечении безопасности, а ШОС — механизма регионального сотрудничества по различным направлениям, включая энергетику, экономику и гуманитарную сферу.

На фоне возрастающей роли регионализма в международных отношениях усиливается взаимосвязь глобальной и региональной систем безопасности, представленных ООН и ОДКБ с ШОС, несмотря на различия в интенсивности, динамике и механизмах взаимодействия между ними.

Источники

- Ахметов Е.Б. (2012) Успехи ШОС и обеспечение региональной военно-политической безопасности: междисциплинарный подход // Вестник КазНУ. № 4 (60). С. 11–16.
- Акулик А.К., Бобков В.А., Левяш И.Я. (2011) Беларусь в интеграционных проектах. Минск: Белорусская наука.
- Воскресенский А.Д. (2012) Концепции регионализации, региональных подсистем, региональных комплексов и региональных трансформаций в современных международных отношениях // Сравнительная политика. № 2 (8). С. 30–58.
- Гуанчэн С. (2002) Шанхайская организация сотрудничества в борьбе с терроризмом, экстремизмом и сепаратизмом // Центральная Азия и Кавказ. № 4. С. 13–21.
- Клевакина Е.В. (2013) Организация Договора о коллективной безопасности в контексте национальных интересов стран-участниц // Вестник международных организаций. Т. 2. № 8. С. 111–129.
- Колдунова Е., Дас Кунду Н. (2014) Роль России в ШОС и Центральной Азии: вызовы и возможности. Режим доступа: http://vid-1.rian.ru/ig/valdai/SCO_rus.pdf (дата обращения: 20.12.2017).

Лузянин С.Г. (2013) Шанхайская организация сотрудничества 2013–2015. Прогнозы, сценарии и возможности развития. М.: ИДВ РАН.

Лукин А.В. (2011) Шанхайская организация сотрудничества и российские интересы в Центральной Азии и Афганистане // Вестник МГИМО Университета. № 5. С. 37–47.

Министерство иностранных дел Российской Федерации (2016) Концепция внешней политики РФ от 2016 г. Режим доступа: http://www.mid.ru/foreign_policy/news/-/asset_publisher/cKNonkJE02Bw/content/id/2542248 (дата обращения: 13.12.2017).

Назарбаев Н.А. (2011) Евразийский союз: от идеи к истории будущего // Известия. Режим доступа: <http://izvestia.ru/news/504908> (дата обращения: 21.12.2017).

Организация Договора о коллективной безопасности (ОДКБ) (2002) Устав ОДКБ. Режим доступа: http://www.odkb-csto.org/documents/detail.php?ELEMENT_ID=124 (дата обращения: 11.12.2017).

Организация Договора о коллективной безопасности (ОДКБ) (2012) Договору о коллективной безопасности 20 лет. Режим доступа: <http://www.odkb-csto.org/media/buklet.pdf> (дата обращения: 11.12.2017).

Организация Договора о коллективной безопасности (ОДКБ) (б. г.) Официальный сайт. Режим доступа: http://www.odkb-csto.org/documents/detail.php?ELEMENT_ID=1672 (дата обращения: 05.06.2018).

Постоянное представительство РФ при ООН (2016) Выступление Постоянного представителя РФ при ООН В.И. Чуркина на заседании СБ ООН в 2016 г., посвященном сотрудничеству ООН с ОДКБ, СНГ и ШОС. Режим доступа: http://russiaun.ru/ru/news/sc_cprsb (дата обращения: 15.12.2017).

Президент России (2015) О Стратегии национальной безопасности Российской Федерации. Режим доступа: <http://kremlin.ru/acts/bank/40391> (дата обращения: 05.06.2018).

РИА Новости (2016) В ОДКБ заявили о работе над созданием объединенной системы ПВО и ПРО. Режим доступа: https://ria.ru/defense_safety/20161207/1483060172.html (дата обращения: 12.12.2017).

Хачатуров Ю. (2017) ОДКБ – 15 лет вместе во имя безопасного мира и стабильного развития. ТАСС. Режим доступа: <http://tass.ru/opinions/4276931> (дата обращения: 15.12.2017).

Шанхайская организация сотрудничества (ШОС) (2016) ООН и ШОС: совместное противодействие вызовам и угрозам. Режим доступа: <http://rus.sectsco.org/news/20161123/156578.html> (дата обращения: 20.12.2017).

Шанхайская организация сотрудничества (ШОС) (б. г.) Центральный интернет-портал ШОС. Режим доступа: <http://infoshos.ru/ru/?id=51> (дата обращения: 11.12.2017).

Bailes A., Dunay P., Guang P., Troitsky M. (2007) Shanghai Cooperation Organization. Stockholm: SIPRI.

Holsti O., Hopmann T., Sullivan J. (1973) Unity and Disintegration in International Alliances: Comparative Studies. N. Y.: John Wiley & Sons.

Liska G. (1968) Nations in Alliance: The Limits of Interdependence. Baltimore: Johns Hopkins Press.

United Nations (UN) (2010) Cooperation Between the United Nations and the Collective Security Organization. UN General Assembly Resolution A/RES/65/122. Режим доступа: http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/RES/65/122 (дата обращения: 22.12.2017).

United Nations Bibliographic Information System (UNBISNET) (с. а.) Режим доступа: <http://unbisnet.un.org:8080/ipac20/ipac.jsp?session=150971075OW7D.41888&profile=bib&lang=eng&logout=true&startover=true> (дата обращения: 04.12.2017).

Walt S.M. (1987) The Origin of Alliances. Ithaca/New York.

The Interconnection of Global and Regional Security Systems: the Case of the United Nations, the Collective Security Treaty Organization and the Shanghai Cooperation Organisation¹

S. Bokeriya

Svetlana Bokeriya – PhD, Associate Professor, Department of Theory and History of International Relations, Peoples' Friendship University of Russia; 10 Miklukho-Maklaya Str., Moscow, 117198, Russian Federation; E-mail: bokeriya.svetlana@mail.ru

Abstract

This article studies the interconnection of global and regional security systems using the example of the interaction of the United Nations (UN) with the Collective Security Treaty Organization (CSTO) and the Shanghai Cooperation Organisation (SCO). According to the author, their activity is underestimated. These organizations appeared in the wake of the emergence of a pool of regional associations of countries that have become involved in security and peacekeeping activities.

Both associations have a similar composition of members, were established after the collapse of the USSR, are observers in the UN, are engaged in security as one of their key activities, and have similar functions. The CSTO and the SCO prevented new conflicts from breaking out in the post-Soviet space by acting as stabilizing forces within the borders of their regions and the participating states.

This study's relevance is underscored first, by the special role that regional organizations play in building and operating a global security system; second, by the lack of existing research focused on the interaction of the UN with the CSTO and the SCO; and third, by the need to improve the collective mechanisms for responding to new security threats which become intertwined with existing challenges.

The theory of military-political alliances provides the analytical basis of this research. The article uses quantitative and qualitative methods, including analysis of United Nations documents. The interconnection between the UN, SCO and CSTO is analyzed by counting the number of times the keywords "CSTO" and "SCO" appear in UN documents and defining the context of their use over a period of 15 (from 2002 to 2017) and 16 years (from 2001 to 2017) respectively. An extensive database of UN documents was available from the United Nations Bibliographic Information System (UNBIS-NET). Based on this analysis, an assessment is made of the contribution and interest of the Russian Federation as a leading player in international relations in the process of strengthening the interconnection of global and regional security systems.

Key words: UN; regional organizations; regionalization; CSTO; SCO; security; peacekeeping; military alliance

For citation: Bokeriya S. (2019) The Interconnection of Global and Regional Security Systems: the Case of the United Nations, the Collective Security Treaty Organization and the Shanghai Cooperation Organisation. *International Organisations Research Journal*, vol. 14, no 1, pp. 21–38 (in English). DOI: 10.17323/1996-7845-2019-01-02

References

- Akhmetov Y.B. (2012) Uspehi ShOS i obespechenie regional'noj voenno-politicheskoy bezopasnosti: mezhdisciplinarnyj podhod [SCO and Ensuring Regional Military-Political Security: An Interdisciplinary Approach]. *KazNU Bulletin*, no 4 (60), pp. 11–16. (In Russian)
- Akulik A.K., Bobkov V.A., Levjash I.Ja. (2011) Belarus' v integracionnyh proektah [*Belarus in Integration Projects*]. Minsk: Belarusian Science. (In Russian)
- Bailes A., Dunay P., Guang P., Troitsky M. (2007) *Shanghai Cooperation Organization*. Stockholm: SIPRI.

¹ The editorial board received the article in January 2018.

Collective Security Treaty Organization (CSTO) (2002) Charter. Available at: http://www.odkb-csto.org/documents/detail.php?ELEMENT_ID=124 (accessed 11 December 2017). (In Russian)

Collective Security Treaty Organization (CSTO) (2012) Collective Security Treaty 20th Anniversary: 1992–2012. Available at: <http://www.odkb-csto.org/media/buklet.pdf> (accessed 11 December 2017). (In Russian)

Guanchjen S. (2002) Shanhajskaja organizacija sotrudnichestva v bor'be s terrorizmom, jekstremizmom i separatizmom [The SCO in Fighting Terrorism, Extremism and Separatism]. *Central'naja Azija i Kavkaz*, no 4, pp. 13–21. (In Russian)

Hachaturov Ju. (2017) ODKB – 15 let vmeste vo imja bezopasnogo mira i stabil'nogo razvitija [The CSTO – 15 Years Together in the Name of a Secure Peace and Stable Development]. *TASS*. Available at: <http://tass.ru/opinions/4276931> (accessed 15 December 2017). (In Russian)

Holsti O., Hopmann T., Sullivan J. (1973) *Unity and Disintegration in International Alliances: Comparative Studies*. New York: John Wiley & Sons.

Klevakina E.V. (2013) Organizacija Dogovora o kolektivnoj bezopasnosti v kontekste nacional'nyh interesov stran-uchastnic [Collective Security Treaty Organization in the Context of the National Interests of the Member-states]. *Vestnik mezhdunarodnyh organizacij*, no 2, vol. 8, pp. 111–129. (In Russian)

Koldunova E., Das Kundu N. (2014) Rol' Rossii v ShOS i Central'noj Azii: vyzovy i vozmozhnosti [The Role of Russia in the SCO and Central Asia: Challenges and Opportunities]. Valdai Discussion Club Grantees Report, December. Available at: http://vid-1.rian.ru/ig/valdai/SCO_rus.pdf (accessed 20 December 2017). (In Russian)

Kulik S.A., Nikitin A.I., Nikitina Ju.A., Jurgens I.Ju (ed.). (2011) *ODKB: otvetstvennaja bezopasnost'* [CSTO: Responsible Security]. Moscow: INSOR.

Liska G. (1968) *Nations in Alliance: The Limits of Interdependence*. Baltimore: Johns Hopkins Press.

Lukin A.V. (2011) Shanhajskaja organizacija sotrudnichestva i rossijskie interesy v Central'noj Azii i Afgani-stane [The Shanghai Cooperation Organization Politics in Central Asia and Afghanistan]. *Vestnik MGIMO Universiteta*, no 5, pp. 37–47. (In Russian)

Luzjanin S.G. (2013) *Shanhajskaja organizacija sotrudnichestva 2013–2015: prognozy, scenarii i vozmozhnosti razvitija* [Shanghai Cooperation Organization 2013–2015: Forecasts, Scenarios and Development Opportunities]. Institut Dal'nego Vostoka RAN. (In Russian)

Ministry of Foreign Affairs of Russia (2016) *Koncepcija vneshnej politiki RF ot 2016 goda* [Foreign Policy Concept of Russia, 2016]. Available at: http://www.mid.ru/foreign_policy/news/-/asset_publisher/cKNonkJE02Bw/content/id/2542248 (accessed 13 December 2017). (In Russian)

Nazarbaev N.A. (2011) Evrazijskij Sojuz: ot idei k istorii budushhego [Eurasian Union: From Idea to History of the Future]. *Izvestija*. Available at: <http://izvestia.ru/news/504908> (accessed 21 December 2017). (In Russian)

Permanent Mission of the Russian Federation to the UN (2016) Speech by Vitaly Churkin, Permanent Representative of the Russian Federation to the UN, at a Meeting of the UN Security Council on UN Cooperation with the CSTO, SCO and CIS, 28 October. Available at: http://russiaun.ru/ru/news/sc_cprsb (accessed 15 December 2017). (In Russian)

President of Russia (2015) Russia's National Security Strategy. Available at: <http://en.kremlin.ru/events/president/news/51129> (accessed 5 June 2018).

RIA Novosti (2016) V ODKB zajavili o rabote nad sozdaniem objedinennoj sistemy PVO i PRO [The CSTO Announced Work on the Creation of a Unified Air Defense and ABM]. *RIA Novosti*. Available at: https://ria.ru/defense_safety/20161207/1483060172.html (accessed 12 December 2017). (In Russian)

Shanghai Cooperation Organisation (SCO) (c. a.) Official Website. Available at: <http://infoshos.ru/ru/?id=51> (accessed 5 June 2018). (In Russian)

Shanghai Cooperation Organisation (SCO) (2016) UN and SCO: Joint Counteraction to Challenges and Threats, 23 November. Available at: <http://rus.sectsco.org/news/20161123/156578.html> (accessed 20 December 2017). (In Russian)

Strategiya nacional'noj bezopasnosti Rossijskoj Federacii ot 2015 goda [Strategy of National Security of the Russian Federation, 2015]. Official Internet-portal of Law Information. Available at: <http://pravo.gov.ru/proxy/ips/?docbody=&nd=102385609> (accessed 5 June 2018). (In Russian)

United Nations (UN) (2010) Cooperation Between the United Nations and the Collective Security Organization. UN General Assembly Resolution A/RES/65/122. Available at: http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/RES/65/122 (accessed 22 December 2017).

United Nations Bibliographic Information System (UNBISNET) (c. a.) Available at: <http://unbisnet.un.org:8080/ipac20/ipac.jsp?session=150971075OW7D.41888&profile=bib&lang=eng&logout=true&startover=true> (accessed 4 December 2017).

Voskresenskij A.D. (2012) Konceptii regionalizacii, regional'nyh podsystem, regional'nyh kompleksov i regional'nyh transformacij v sovremennyh mezhdunarodnyh otnoshenijah [Concepts of Regionalization, Regional Subsystems, Regional Complexes and Regional Transformations in Modern International Relations]. *Sravnitel'naja politika*, no 2 (8), pp. 30–58. (In Russian)

Walt S.M. (1987) *The Origin of Alliances*. Ithaca/New York.

Возможности усиления влияния НБР и АБИИ в глобальной финансовой системе¹

И.В. Андропова, А.В. Шелепов

Андропова Инна Витальевна — д.э.н., профессор кафедры международных экономических отношений Российского университета дружбы народов; Российская Федерация, 117198, Москва, ул. Миклухо-Маклая, д. 6; E-mail: aiv1207@mail.ru

Шелепов Андрей Владимирович — н.с. Центра исследований международных институтов Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте РФ (РАНХиГС); Российская Федерация, 119034, Москва, Пречистенская наб., д. 11; E-mail: shelepov-av@ranepa.ru

Азиатский банк инфраструктурных инвестиций (АБИИ) и Новый банк развития БРИКС (НБР), полноценно функционирующие всего лишь три года, фактически завершили этап становления, сформировав достаточно масштабные портфели проектов. Тем не менее нужды стран с формирующимися рынками и необходимость укрепления позиций новых банков в системе международных финансовых институтов ставят перед ними ряд новых задач.

Целью данной статьи является оценка траектории развития двух новых институтов и выявление возможностей их влияния на глобальную финансовую систему в интересах ключевых акционеров — стран с формирующимися рынками.

Авторы рассматривают направления, по которым возможно усиление влияния НБР и АБИИ в системе многосторонних банков, оценивают достигнутый прогресс, риски и перспективы дальнейшего укрепления позиций двух институтов.

По результатам исследования авторы приходят к выводу, что НБР для наращивания кредитного портфеля и расширения географии деятельности, возможно, будет практически полезно интегрировать в свою среднесрочную стратегию ряд дополнительных мер, а также конкретизировать содержащиеся в ней шаги по расширению масштабов операций с учетом выявленных возможностей и рисков. В отличие от НБР, где формально нет единственного странового лидера, перспективы дальнейшего укрепления позиций АБИИ зависят от нескольких ключевых факторов, определяемых в основном ролью Китая в его капитале и механизмах управления. АБИИ, по мнению авторов, будет легче, в сравнении с НБР, преодолеть ограничения для динамичного роста масштабов операций и усиления влияния среди других многосторонних институтов. Однако трансформационный потенциал в отношении глобальной финансовой системы АБИИ и тем более НБР в обозримом будущем останется крайне ограниченным.

Ключевые слова: Новый банк развития; Азиатский банк инфраструктурных инвестиций; международная финансовая система; банки развития

Для цитирования: Андропова И.В., Шелепов А.В. (2019) Возможности усиления влияния НБР и АБИИ в глобальной финансовой системе // Вестник международных организаций. Т. 14. № 1. С. 39–54. DOI: 10.17323/1996-7845-2019-01-03

¹ Статья поступила в редакцию в сентябре 2018 г.

Исследование выполнено в рамках научно-исследовательской работы государственного задания РАНХиГС «Оценка роли Нового банка развития БРИКС и Азиатского банка инфраструктурных инвестиций в трансформации системы многосторонних банков развития» (2018 г.).

Введение

Азиатский банк инфраструктурных инвестиций (АБИИ) и Новый банк развития БРИКС (НБР), созданные относительно недавно, довольно быстро преодолели период становления, сформировав масштабный портфель проектов, суммарно превышающий 13 млрд долл. США. Тем не менее нужды стран с формирующимися рынками и необходимость укрепления позиций банков в системе международных финансовых институтов ставят перед ними ряд новых задач.

Возможности влияния НБР и АБИИ на международную финансовую систему, которое сможет обеспечить ее трансформацию в интересах стран с формирующимися рынками и развивающихся стран, будут зависеть в первую очередь от способности двух институтов занять сопоставимые с «традиционными» МФИ позиции с точки зрения масштабов операций, количества стран-участниц и привлекательности условий для заемщиков. Соответственно, трансформационный потенциал двух банков неразрывно связан с увеличением их кредитных портфелей, расширением членства (актуально прежде всего для НБР) и выработкой новых подходов к деятельности, обеспечивающих конкурентные преимущества в сравнении с «традиционными» МБР с точки зрения заемщиков. Необходимо отметить, что страны — члены рассматриваемых банков по многим аспектам занимают различные позиции в отношении их будущего развития. В частности, в рамках НБР Китай заинтересован в активном расширении географии кредитования, тогда как другие страны БРИКС пока рассматривают банк как источник финансирования внутренних проектов. В АБИИ интересы Китая, развивающихся и развитых стран-членов также сильно отличаются. Следовательно, различия в интересах ключевых участников могут стать дополнительным препятствием, затрудняющим реализацию мер, которые могут привести к укреплению позиций НБР и АБИИ в международной финансовой системе.

Цель данной статьи заключается в выявлении потенциальных возможностей более активного участия двух новых институтов в трансформации глобальной финансовой системы в интересах их акционеров, которые в основном относятся к группе стран с формирующимися рынками и развивающихся стран, и оценка возможных мер для максимального использования этого потенциала. При этом следует отметить, что формирование многополярной глобальной финансовой системы, отвечающей интересам этих стран, возможно только при активизации сотрудничества внутри данной группы, то есть сотрудничества по линии «Юг — Юг», которое важно не только с точки зрения «нужд развития и стремлений к национальному суверенитету этих стран и их граждан, но и для обретения ими более значимой роли и влияния на мировой арене» [Gosovic, 2018]. С другой стороны, нельзя забывать о чисто финансовых аспектах деятельности многосторонних банков развития. В ее оценке важную роль играет экономическая эффективность осуществляемых инвестиций. Однако концентрация исключительно на финансовых аспектах ведет к росту риска доминирования относительно более экономически развитых стран (как показывают некоторые примеры взаимодействия Китая с развивающимися странами) и, в случае с новыми МФИ, формирования, по сути, аналогов традиционных институтов, в которых лидирующую роль США и других развитых государств примет на себя Китай. Представляется, что оптимальный путь к усилению влияния развивающихся стран в международной финансовой системе должен быть основан на сочетании солидарности и учета взаимных интересов, с одной стороны, и стремлении к финансовой эффективности — с другой. Однако в настоящее время между новыми банками, как показывает дальнейший анализ, наблюдается достаточно четкое различие: НБР придерживается скорее первого направления, а АБИИ — второго.

Перспективные направления для укрепления роли НБР в системе международных финансовых институтов

С точки зрения укрепления роли НБР в системе международных финансовых институтов важной задачей для банка остается расширение кредитного портфеля, которое возможно в том числе в увязке с расширением географии деятельности. Наращивание операций НБР связано с необходимостью увеличения финансовых ресурсов, которыми он располагает. Одним из направлений такого увеличения может стать повышение объемов подписного капитала банка, возможность которого предусмотрена Соглашением о НБР [BRICS Governments, 2014]. Учитывая, что самой большой финансовой мощью среди стран — членов НБР обладает Китай, наиболее очевидный подход связан с увеличением его вклада в капитал банка.

Так, например, созданный параллельно с НБР Пул условных валютных резервов более эффективно использует финансовые ресурсы Китая, которые по масштабам заметно превосходят показатели остальных стран БРИКС. Если бы аналогичное Пулу соотношение вклада стран-членов в капитал использовалось и в НБР, распределенный капитал этого института мог бы быть как минимум в 2 раза больше существующего значения, что значительно увеличило бы возможности финансирования проектов на текущем этапе деятельности банка, когда объем привлекаемых им на финансовых рынках средств остается ограниченным.

Однако сценарий увеличения доли Китая в капитале НБР связан с риском, который заключается в чрезмерном усилении позиций страны в институте, где в настоящее время формально соблюдается принцип равного влияния пяти основателей. Это может привести к повторению негативного опыта МВФ и ВБ и возникновению конфликта интересов между странами-членами. Соответственно, на данный вариант увеличения кредитного портфеля с большой долей вероятности не согласятся остальные страны — члены БРИКС.

В связи с этим НБР может использовать альтернативные варианты увеличения капитала. Одним из них могло бы стать увеличение подписного капитала за счет новых стран-членов. О желании стать членами НБР уже сообщили несколько развивающихся стран, в частности Турция и Аргентина, причем в случае Аргентины вопрос не был снят с повестки дня даже с приходом к власти правого президента М. Макри. При этом расширение состава стран — участниц банка не увязывается с расширением членства самого БРИКС. Вполне реально с помощью указанных стран довести объем подписного капитала до 100 млрд долл. США (эта сумма зафиксирована как разрешенный к выпуску капитал в уставных документах банка). Формальных препятствий к расширению количества участников банка со стороны стран БРИКС нет: 1 апреля 2017 г. был принят документ о принципах и процедурах принятия новых членов [New Development Bank, 2017b].

В то же время в случае присоединения к НБР новых членов возникает ряд вопросов. Прежде всего, различие взглядов государств БРИКС на то, какие именно страны можно привлечь к участию и насколько активно им следует дать возможность заимствовать у банка. Даже в случае достижения в рамках «пятерки» консенсуса по этому вопросу, возникнут проблемы, связанные с сохранением влияния стран — основателей банка.

В настоящее время Соглашением о НБР установлено, что доля стран БРИКС в общем объеме голосов банка не должна быть менее 55%, то есть минимум по 11% на каждую страну при сохранении существующих равных пропорций. С учетом ис-

пользования процедуры голосования по принципу специального большинства при принятии наиболее важных решений данное правило гарантирует сохранение за странами БРИКС права вето в случае расширения. Остальные 45% голосов могут распределяться между новыми странами-членами. Известно, что одной из основных претензий развивающихся стран к МВФ, Всемирному банку и другим МФИ является их система распределения голосов. Следовательно, для избежания заранее прогнозируемого конфликта необходимо предусмотреть систему распределения голосов, которая была бы справедливой, прозрачной и понятной всем странам-членам.

Система распределения голосов НБР, в частности, может строиться на основе предложений, на принятии которых настаивали развивающиеся страны в ходе реформирования системы голосов МВФ и которые не были приняты Фондом. Большинство развивающихся стран настаивали на использовании всего лишь одного показателя при расчете голосов — «доля страны в мировом ВВП». Действительно, это наиболее популярный и доступный показатель роли отдельной страны в мировой экономике. Очевидно, что при его использовании большей долей в случае вступления будут обладать развитые страны, но с учетом продолжающегося увеличения доли в мировом ВВП развивающихся стран и того факта, что предложение исходило именно от этой группы государств, он представляется вполне приемлемым.

Еще одна проблема, которая, вероятно, актуализируется в случае принятия новых стран-членов, это состав структур управления банком. В настоящее время, согласно Соглашению о НБР, банк имеет следующую организационную структуру: президент, вице-президенты и Совет директоров, состоящий максимум из 10 человек. Президент НБР «возглавляет Комитет по кредитам и инвестициям, в состав которого входят также вице-президенты и который отвечает за принятие решений о предоставлении займов, гарантий, об участии в капитале и оказании технического содействия» [New Development Bank, 2014]. В случае расширения состава участников представляется целесообразным заранее внести изменения в Соглашение о НБР. Посты президента и четырех вице-президентов могли бы на постоянной основе сохранить за собой представители стран БРИКС. Места в Совете директоров можно распределить следующим образом: пять мест — для представителей стран БРИКС и пять мест — для новых стран-членов по принципу региональных групп, причем их количество можно увеличивать постепенно, по мере присоединения новых государств к банку.

Стратегической задачей НБР, которая не оглашается, но очевидна с учетом роли и места стран БРИКС в мировой экономике и их амбиций, является превращение банка в полноценную международную финансовую организацию, которая стала бы значимым аналогом крупных «традиционных» МБР. Следовательно, стоит учесть максимальное расширение состава участвующих в деятельности НБР стран. Именно в этой связи предлагается пять мест в Совете директоров распределять между группами стран, разделенными по географическому принципу. Представляется, что в этом случае будет обеспечено продолжение функционирования банка в интересах его основателей.

При расширении состава участников банку придется решить проблему участия наименее развитых стран. Членство в НБР стран, относящихся в большей степени к числу заемщиков, а не кредиторов, приведет к несбалансированности состава, ограничит перспективы накопления и использования практического опыта национальных институтов развития и привлечения из этих стран квалифицированных кадров. Этот фактор может сдерживать становление НБР как института, способного существенно трансформировать международную финансовую систему в интересах развивающихся стран.

Для решения указанной проблемы НБР может сформировать перечень условий предоставления финансирования для наименее развитых стран, обеспечивающих снижение рисков. Целесообразно также рассмотреть возможность создания банком специального фонда развития по аналогии, например, с Африканским фондом развития АфБР. Стать членами такого фонда могли бы государства — основатели НБР, при этом из его средств финансировались бы проекты, удовлетворяющие потребности менее развитых государств — членов банка, на льготных условиях, а также исследования и техническая помощь.

Развивающиеся страны, недовольные принципами Вашингтонского консенсуса, выступают за функционирование международной финансовой системы на новых основаниях, учитывающих их интересы. Однако этим странам не хватает профессиональных ресурсов для выработки новых принципов. Кроме того, их предложения по новым принципам относились прежде всего к МВФ и Всемирному банку, которые очевидно не заинтересованы в изменении сложившейся ситуации. С учетом этого НБР как новый институт, опирающийся на профессиональный опыт экспертов из стран БРИКС, может взять на себя задачу разработки и реализации «нового Бреттон-Вудса», то есть стать интеллектуальным центром разработки новой парадигмы развития бедных стран на основе принципов устойчивости и их национальных интересов. Важно при этом, что страны — учредители банка еще относительно недавно по историческим меркам испытывали серьезные экономические трудности и сумели выйти на высокие темпы экономического роста, в результате чего их лидирующая роль в процессе не вызовет раздражения и неприятия со стороны потенциальных стран — членов НБР.

Основой новой парадигмы может стать, например, Пекинский консенсус, также называемый Китайской моделью, который представляет собой альтернативу Вашингтонскому консенсусу, основанную на опыте Китая, позволившем обеспечить восьмикратный рост ВВП в 1970–1990-е годы [Zhang, 2011]. Рекомендации Пекинского консенсуса по обеспечению экономического развития, направленные преимущественно на развивающиеся страны, включают:

- приверженность инновациям и экспериментам в экономической политике в противовес предлагающему универсальные решения Вашингтонскому консенсусу;
- оценку прогресса в развитии не только исходя из роста значения ВВП на душу населения, но и других показателей, характеризующих устойчивость экономической системы и распределение благосостояния;
- проведение самостоятельной финансовой политики и разработку грамотной внешнеполитической стратегии, которая, по мнению автора Пекинского консенсуса, Дж.К. Рамо, напрямую влияет на состояние экономики [Ramo, 2004].

Очевидно, что в обозримом будущем Пекинский консенсус вряд ли придет на смену Вашингтонскому, в том числе вследствие весьма сдержанной официальной позиции по этому вопросу китайских властей. В то же время привлекательность основных идей Пекинского консенсуса для развивающихся стран не вызывает сомнений и обусловлена его нацеленностью на создание международного экономического порядка, учитывающего политические и культурные различия между странами, а также разнообразие национальных подходов к экономическим реформам [Dirlik, 2006].

Еще одним направлением, способствующим расширению масштаба операций НБР и соответствующим усилению его роли в системе МБР, может быть более эффективное использование капитала, оплачиваемого по требованию. Оплачиваемой по требованию является основная доля распределенного капитала банка, равная 80%,

или 40 млрд долл. США. Этот тип капитала необходим для использования в экстренных ситуациях с целью покрытия обязательств НБР. При этом оплачиваемый по требованию капитал, по сути, не влияет на масштаб операций финансового института.

С учетом фактического отсутствия значимых примеров требования МБР оплаты такого типа капитала, акционеры институтов активно берут на себя соответствующие обязательства. Проблема заключается в том, что в Уставе НБР четко не прописано, в каких случаях банк может затребовать неоплаченную часть. Это приводит к тому, что инвесторы и рейтинговые агентства с осторожностью относятся к учету оплачиваемого по требованию капитала при оценке финансового состояния банка. Кроме того, оплачиваемый по требованию капитал, в силу неопределенности процедуры оплаты, практически не влияет на конкретные финансовые возможности института.

Чтобы превратить оплачиваемый по требованию капитал в более действенный инструмент поддержки растущего финансирования со стороны НБР, акционерам необходимо четко сформулировать процедуру требования его оплаты, предусмотрев автоматический и более прозрачный процесс, несмотря на то что значительные объемы соответствующих ресурсов и бюджетные ограничения стран-членов, вероятно, сделают такую реформу политически и технически сложной.

В краткосрочной перспективе НБР может использовать альтернативные способы повышения эффективности этого финансового ресурса. В частности, при возможном увеличении подписок существующих и новых стран-членов можно вместо по крайней мере части дополнительного оплачиваемого по требованию капитала предусмотреть предоставление ими гарантий. Для стран-членов такая замена существенно не изменит ситуацию, поскольку и оплачиваемый по требованию капитал, и гарантии представляют собой условные обязательства. Однако с точки зрения расширения операций института она может оказаться весьма действенной [Humphrey, 2017].

В то же время, чтобы предлагать кредиты по конкурентоспособным ставкам, НБР необходимо в будущем выбирать валюты финансирования в соответствии с рыночными условиями, спросом со стороны инвесторов и относительной стоимостью. Учитывая актуальность предоставления кредитов в национальных валютах стран-участниц в свете тенденций деолларизации их экономик, банку следует продолжить привлекать средства на соответствующих рынках, полагаясь на успешный выпуск облигаций в юанях. Статус постоянного эмитента на местных рынках стран-членов позволит сформировать положительную кредитную историю и обеспечить высокий уровень ликвидности и возможности диверсификации для инвесторов. Заимствования в национальных валютах помогут НБР не только снизить риски несоответствия валют заимствования и кредитования, но и привлечь финансирование по привлекательной стоимости благодаря использованию широкого спектра инструментов на разных рынках. Эта гибкость позволит банку быстро реагировать на изменение динамики рынка и корректировать свою стратегию заимствований.

Еще одно возможное направление усиления роли НБР и его стран-учредителей в международной финансовой системе — реформа международных кредитных рейтингов. Действующая система кредитного рейтингования, в которой доминируют агентства так называемой большой тройки, увеличивает издержки заимствований для НБР. Одним из последствий этих ограничений стала активизация переговоров о создании собственного кредитно-рейтингового агентства БРИКС. В то же время Всемирный банк и другие «традиционные» МБР также заинтересованы в реформе в этой области, поскольку зачастую вынуждены придерживаться консервативной стратегии в своих инвестициях, с учетом риска потери присвоенных им высоких кредитных рейтингов.

Более совершенная методология присвоения кредитных рейтингов, придающая меньшее значение суверенным рейтингам стран-участниц, позволит многим МБР увеличить объемы кредитования без существенного увеличения своего акционерного капитала [Prizzon et al., 2017]. Этот процесс принесет пользу системе МФИ в целом, и НБР может сыграть в нем важную роль.

Следующим важным для НБР шагом, тесно связанным с увеличением масштаба и географического охвата операций, может стать расширение спектра используемых операционных инструментов. Большинство МБР в различных сочетаниях использует в своей операционной деятельности шесть основных инструментов: кредиты, гранты, кредитные линии, участие в капитале, техническую помощь и предоставление гарантий (табл. 1). Все одобренные к настоящему времени проекты НБР будут финансироваться за счет кредитов. Учитывая опыт других многосторонних банков, целесообразно как можно скорее начать использовать иные предусмотренные Статьями Соглашения НБР инструменты, в том числе инновационные, такие как проектные облигации. Широкий спектр инструментов обеспечит расширение масштаба операций не только за счет повышения привлекательности банка для потенциальных заемщиков, но и благодаря возможности привлечения к финансированию проектов некоторыми инструментами (гарантии, проектные облигации) крупных институциональных инвесторов, возможности взаимодействия с которыми НБР в настоящее время не использует.

Таблица 1. Инструменты поддержки проектов основных многосторонних банков развития

	Кредиты	Гранты	Кредитные линии	Техническая помощь	Гарантии	Участие в капитале
АзБР	×	×	×	×	×	×
АфБР	×	×	×	×	×	×
МАБР	×	×	×	×	×	×
Всемирный банк	×	×		×	×	×
ЕБРР	×		×	×	×	×
ЕИБ	×		×	×	×	×

Источник: составлено автором.

Значительный потенциал для усиления роли НБР в международной финансовой системе представляет развитие практического сотрудничества с другими банками, исходя из возможностей привлечения в его рамках софинансирования для реализации крупных инфраструктурных проектов, получения соответствующей консультативной помощи и аккумулирования опыта. Понимание необходимости развития этого сотрудничества уже обусловило подписание большого числа документов, регламентирующих его параметры и направления, сразу с несколькими многосторонними финансовыми институтами, включая АзБР, Всемирный банк, Латиноамериканский банк развития, МИБ, ЕАБР, ЕИБ, ЕБРР, МФК, МАБР, Фонд финансирования развития бассейна Ла-Плата (FONPLATA) и другие [New Development Bank, 2018].

Однако, очевидно, что относительно узкий круг участников и одновременно широкая географическая представленность НБР требуют развивать сотрудничество не только с крупными многосторонними банками, обладающими значительным опытом и экспертным потенциалом, но и с небольшими субрегиональными МБР, а также с национальными банками развития и коммерческими банками. Субрегиональные банки с небольшим количеством стран-членов осуществляют операции в объемах, зачастую сопоставимых с показателями основных «традиционных» МБР, при этом, как и НБР, отстаивая идеи многополярной финансовой системы, а взаимодействие с национальными банками обеспечит лучшее понимание специфики нужд конкретных стран-заемщиков. Наращивание масштаба операций НБР будет затруднено без совместного участия в проектах с данной группой банков [Шелепов, Андропова, 2018].

Также необходимо отметить, что НБР, несмотря на заключение многочисленных меморандумов о сотрудничестве с другими институтами, пока крайне редко использует предусмотренные ими механизмы практического финансового взаимодействия. Поэтому в ближайшей перспективе можно ожидать начало поддержки НБР проектов в рамках официального софинансирования с другими институтами. На начальном этапе они могли бы основываться на стандартах и практиках институтов-партнеров и осуществляться при их лидирующей роли. В дальнейшем, по мере накопления собственного опыта, роль НБР должна трансформироваться в основной софинансирующий институт.

Некоторые из представленных выше возможных направлений для укрепления роли НБР в системе международных финансовых институтов были зафиксированы в качестве среднесрочных приоритетов банка на втором ежегодном заседании Совета управляющих в апреле 2017 г., в ходе которого была принципиально одобрена Стратегия развития НБР на пять лет (с 2017 по 2021 г.). На заседании Совета управляющих 30 июня 2017 г. Стратегия была принята в окончательной редакции [New Development Bank, 2017a]. Принятие итоговой Стратегии означает, что НБР сформировал предпочтительную для себя бизнес-модель, которой намерен следовать в среднесрочной перспективе. Стратегия предусматривает расширение секторальных приоритетов, привлечение новых стран-членов, практическое взаимодействие с национальными и многосторонними институтами в области совместного финансирования проектов и обмена опытом и ряд других шагов. При этом выход НБР на траекторию устойчивого и масштабного финансирования инфраструктуры может помочь не только сокращению дефицита инвестиций, но и укреплению позиций института в процессе реформирования системы управления глобальной экономикой и усиления в ней прав, голосов и влияния стран с формирующейся рыночной экономикой и развивающихся стран. Возможности укрепления роли НБР в системе международных финансовых институтов и данные об их использовании представлены в табл. 2.

Очевидно, что действия НБР, которые могли бы способствовать укреплению его роли в международной финансовой системе и тем более ее трансформации, пока крайне ограничены. Для достижения к 2022 г. прогнозируемого суммарного объема одобренных для финансирования проектов 32–44 млрд долл. США [New Development Bank, 2017a] банку необходимо рассмотреть возможность интеграции в Стратегию и других упомянутых выше направлений развития, например, более эффективного использования оплачиваемого по требованию капитала, а также конкретизировать содержащиеся в ней шаги по расширению масштабов операций с учетом представленных выше возможностей, рисков и рекомендаций.

Таблица 2. Возможности укрепления роли НБР в системе международных финансовых институтов

Повышение объемов подписного капитала за счет существующих членов	Не начато
Увеличение подписного капитала за счет новых стран-членов	Перспективы рассматриваются
Выполнение роли интеллектуального центра разработки новой парадигмы развития бедных стран на основе принципов устойчивости и их национальных интересов	Не начато
Более эффективное использование капитала, оплачиваемого по требованию	Не начато
Участие в реформе международных кредитных рейтингов	Не начато
Активизация использования национальных валют в операциях	Ограничено заимствованиями и предоставлением кредитов, номинированных в юанях
Расширение спектра используемых операционных инструментов	Не начато
Развитие практического сотрудничества с другими банками	В основном ограничено декларативными заявлениями

Источник: составлено автором.

Возможности укрепления роли АБИИ в международной финансовой системе

В отличие от НБР, где формально нет единственного странового лидера, в АБИИ таким, безусловно, является Китай. Хотя к настоящему времени Китай не «злоупотреблял» своей ролью, доля страны в голосах АБИИ предопределяет возможность влияния на ключевые решения банка. Этот факт в значительной степени определяет специфику института и его потенциальную роль в мировой финансовой архитектуре. По количеству стран-участниц и проектов АБИИ значительно опережает НБР, а лидирующая роль Китая, его финансовая мощь и возможность привлечения через различные фонды и национальные банки «собственных ресурсов» обеспечивает быстрое расширение географии проектов. Следовательно, потенциально у АБИИ больше шансов быстрее стать полноценным аналогом других крупных многосторонних банков развития. Для дополнительного увеличения масштабов и географического охвата операций АБИИ может использовать предусмотренную уставными документами возможность создания специальных фондов, средства которых могут направляться на финансирование тех же проектов, что и обычные ресурсы банка. Специальные фонды, в свою очередь, могли бы использовать значительные финансовые ресурсы национальных инвестиционных фондов Китая, таких как Фонд Шелкового пути с общим капиталом 40 млрд долл. США.

На данном этапе АБИИ рассматривает в качестве основного фактора своего успешного развития и укрепления позиций в международной финансовой системе привлечение новых стран-членов. Несмотря на различие позиций по вопросу создания банка, большинство крупных экономик не только азиатского региона, но и всего мира (кроме Японии и США), поддержали его формирование. В этой связи в будущем АБИИ, вероятно, продолжит держаться курса формирования позитивного междуна-

родного имиджа и усиления влияния за счет привлечения заинтересованных стран. Данные о продолжении переговоров с потенциальными членами позволяют говорить о высокой вероятности достижения цели АБИИ по увеличению количества стран-членов до 100 и более в краткосрочной перспективе [Asian Infrastructure Investment Bank, 2016]. В то же время возможные разногласия между странами-членами на фоне стремительного роста их количества могут стать вызовом для банка, который ему также необходимо учитывать.

Большое количество стран-членов, обеспечивающих подписку на капитал АБИИ, а также участие в его деятельности ключевых нерегиональных экономик (развитых стран), способствует расширению деятельности банка. Первый из этих факторов обеспечил формирование значительного по объемам пула проектов в первые годы работы института. Влияние второго фактора, то есть участия развитых стран, может стать определяющим в ближайшем будущем, когда АБИИ, с учетом получения собственных наивысших кредитных рейтингов от ведущих мировых агентств, начнет привлекать средства на финансовых рынках. В отличие от НБР широкий спектр заемщиков АБИИ предполагает финансирование операций в основном в долларах США. Однако представляется, что в условиях формирования нового многополярного мирового экономического порядка банку целесообразно идти по пути расширения операций в юанях — валюте, которая в перспективе может стать намного более важной в мировой экономике.

Проблема дедолларизации экономик развивающихся стран в настоящее время активно обсуждается на разных уровнях. По имеющимся оценкам, пока на долю расчетов в юанях приходится около 5% объема совокупной торговли между 55 странами вдоль маршрута инициативы «Один пояс, один путь». Национальный банк Китая имеет подписанные соглашения с 36 центральными банками о взаимных расчетах и платежах в национальных валютах. В 23 странах был запущен клиринговый сервис по операциям в юанях, который охватывает Юго-Восточную Азию, Европу, Ближний Восток, Америку, Океанию и Африку². На конец 2017 г. центральные банки более 60 стран использовали юань в качестве резервной валюты (табл. 3).

Таблица 3. Позиции юаня в мировой валютной системе (по состоянию на октябрь 2018 г.)

	Доллар США	Евро	Фунт стерлингов	Иена	Юань
Доля валютного блока в мировом ВВП по ППС, %	15,3	12,9	2,3	4,5	18,7
Доля валюты в корзине СДР, %	41,73	30,93	8,09	8,33	10,92
Доля валюты в официальных международных валютных резервах, %	57,1	18,1	4,1	4,6	1,7

Источник: [IMF DataMapper, с. а.; IMF, 2018a; 2018b].

Очевидно, что Китай, являясь одним из ведущих торговых и инвестиционных партнеров данных стран и фактически используя АБИИ как один из инструментов реализации инициативы «Один пояс, один путь» (хотя на официальном уровне банк

² Список стран включает Канаду, США, Чили, Аргентину, Великобританию, Францию, Германию, Россию, Катар, ОАЭ, Венгрию, Швейцарию, Люксембург, ЮАР, Замбию, Таиланд, Республику Корея, Гонконг, Макао, Тайвань, Австралию, Сингапур и Малайзию.

и инициатива зачастую дистанцируются), может укрепить позиции юаня. Оставив за рамками данной статьи целесообразность и возможные масштабы этого процесса, отметим, что в рамках АБИИ для его запуска можно, используя опыт НБР, постепенно переходить к диверсификации валюты кредитования, снижая долю долларовых кредитов и вводя практику выдачи кредитов в юанях. Активная поддержка банка со стороны Китая — значимый источник укрепления его позиций среди других МФИ и один из элементов потенциальной трансформации международной финансовой системы в части дедолларизации.

Кроме того, для усиления своих позиций в мировой финансовой архитектуре АБИИ, как и НБР, видимо, будет стремиться к расширению спектра используемых операционных инструментов. В настоящее время банк осуществляет кредитование и участвует в капитале нескольких инфраструктурных инициатив. В будущем, в том числе для реализации планов АБИИ по масштабному привлечению частных инвестиций в инфраструктуру, банк может начать использовать инновационные инструменты, такие как проектные облигации, производные финансовые инструменты для хеджирования рисков и др.

В основном проекты АБИИ предполагают инвестиции в инфраструктуру в странах, связанных с инициативой «Один пояс, один путь». Первоначально они предлагались для реализации другими многосторонними банками развития или правительствами соответствующих стран, а АБИИ выступал в этих проектах лишь как соинвестор. Очевидно, что в дальнейшем банк будет отходить от этой практики: в своей Стратегии мобилизации частного капитала в сфере инфраструктуры АБИИ предусматривает увеличение количества проектов, в которых он будет играть роль единственного или основного финансирующего института [Asian Infrastructure Investment Bank, 2018].

Представляется важным, чтобы этот процесс шел постепенно, поскольку в случае резкого отказа АБИИ от использования практик и инструментов других институтов, которое характерно для большинства одобренных к настоящему времени совместных проектов, возникает риск снижения качества их сопровождения и мониторинга, ведущий к ухудшению репутации банка и повышению стоимости привлекаемого им финансирования. В более отдаленной перспективе, по мере налаживания работы банка с представителями бизнеса и правительствами стран-членов, увеличения числа и роста профессионализма сотрудников и накопления собственных компетенций, а также развития Специального фонда подготовки проектов АБИИ, будет практически полезным увеличивать долю в портфеле самостоятельных проектов.

Основным регионом деятельности АБИИ в среднесрочной перспективе останется Юго-Восточная, Южная и Центральная Азия. Необходимость сохранения такого географического фокуса обусловлена значительным спросом на инвестиции в инфраструктуру в регионе, а также активностью в нем других МБР — потенциальных конкурентов АБИИ. Одновременно, несмотря на интересы Китая, другим крупным акционерам, в том числе и России, важно обеспечить постепенное расширение географического охвата деятельности банка для соответствия интересам вошедших в число его акционеров развивающихся стран из других регионов мира.

Еще одним важным фактором для усиления роли АБИИ в международной финансовой системе может стать стратегия развития его сотрудничества с другими институтами. Очевидно, что помимо «традиционных» многосторонних банков АБИИ целесообразно налаживать взаимодействие с другими недавно основанными или планируемыми к созданию институтами со схожими целями, в первую очередь с НБР. Соединить развитие такого партнерства может Китай, обладающий значительным влиянием в этих институтах.

Специфика поддержанных и рассматриваемых АБИИ проектов дает основания предполагать, что в краткосрочной перспективе банк продолжит развивать сотрудничество с другими МБР и участвовать в синдицированном финансировании проектов, используя при этом наработанные данными институтами передовые практики их подготовки и сопровождения. Реализация первых проектов в сотрудничестве с крупными МБР, включая Всемирный банк, АзБР и ЕБРР, будет способствовать снижению рисков для самого АБИИ, накоплению компетенций в рамках формирования собственной бизнес-модели, повышению уровня осведомленности и доверия со стороны инвесторов и потенциальных партнеров, а также предоставит возможности участия в реализации «готовых» масштабных проектов на основе официального софинансирования.

При этом уже как минимум один проект из рассматриваемых в настоящее время АБИИ — по строительству линии 4 метрополитена Мумбаи — содержит указания на то, что соинвесторы будут определены самим банком [Asian Infrastructure Investment Bank, 2017]. Учитывая необходимость роста самостоятельности АБИИ и реализации интересов основных акционеров — стран с формирующимися рынками, параллельно следует ожидать запуска и расширения практики участия АБИИ в официальном софинансировании с другими многосторонними банками в качестве основного софинансирующего института.

Важный источник укрепления позиций в системе международных финансовых институтов как для НБР, так и для АБИИ — развитие сотрудничества двух новых банков между собой. Несмотря на выражение стремления к взаимодействию, оно пока не получило практического воплощения. В то же время роль основных акционеров, схожая специализация и пересекающиеся страновые приоритеты предопределяют возможность сотрудничества между банками, в первую очередь путем официального софинансирования для реализации крупномасштабных инфраструктурных проектов на территории стран, являющихся членами обоих институтов (государства БРИКС). Меморандум о взаимопонимании между двумя банками был заключен еще 1 апреля 2017 г. Как и в случае других партнеров из числа МБР, несмотря на упоминание широкого спектра возможных форм сотрудничества, включая обмен информацией, в том числе базами данных, подготовку и публикацию исследований, совместные семинары и конференции, профессиональные обмены, а также софинансирование проектов, документ носит декларативный характер. В результате, несмотря на очевидную целесообразность сотрудничества между двумя новыми банками развития, его потенциал в полной мере в настоящее время не используется. Для успешного взаимодействия по важнейшему направлению — софинансированию проектов — НБР и АБИИ прежде всего должны согласовать его параметры. Целесообразным в этой связи будет заключение документа о софинансировании, подобного Рамочному соглашению о софинансировании проектов между Всемирным банком и АБИИ.

Таким образом, в целом перспективы дальнейшего усиления роли АБИИ в международной финансовой системе зависят от нескольких факторов, которые могут оказывать на них разнонаправленное влияние в зависимости от конкретной ситуации. Важнейшим элементом сценария развития банка является роль Китая в его капитале и механизмах управления. При своевременном учете представленных выше рекомендаций АБИИ, используя финансовый и политический ресурс своего основного акционера, сможет преодолеть ограничения для динамичного роста масштабов операций и усиления влияния среди других многосторонних институтов, что параллельно будет способствовать трансформации международной финансовой системы в интересах основных акционеров банка.

Заключение

Новые банки развития довольно быстро преодолели период становления, сформировав масштабный портфель проектов, тем не менее нужды стран с формирующимися рынками и необходимость укрепления позиций банков в системе международных финансовых институтов ставят перед ними ряд новых задач.

Для НБР важным направлением усиления влияния среди других МФИ является наращивание кредитного портфеля, в том числе в увязке с расширением географии деятельности, на основе принципа равноправия участников и стимулирования сотрудничества между странами с формирующимися рынками. Банк может рассмотреть возможность интеграции в свою среднесрочную стратегию ряда дополнительных мер и политик, например, в отношении более эффективного использования оплачиваемого по требованию капитала, а также конкретизировать содержащиеся в ней шаги по расширению масштабов операций с учетом выявленных выше возможностей и рисков.

В отличие от НБР, где формально нет единственного странового лидера, в Азиатском банке инфраструктурных инвестиций таким лидером очевидно является Китай. Это обуславливает специфику института и его потенциальную роль в мировой финансовой архитектуре. Перспективы дальнейшего укрепления позиций АБИИ зависят от нескольких ключевых факторов, определяемых в основном ролью Китая в его капитале и механизмах управления и возможностью решать задачи экономической эффективности. Используя финансовые и политические ресурсы Китая, АБИИ, как следует из представленного анализа, вероятно, будет легче, в сравнении с НБР, преодолеть ограничения для динамичного роста масштабов операций и усиления влияния среди других многосторонних институтов. Тем не менее трансформационный потенциал в отношении глобальной финансовой системы АБИИ и тем более НБР в обозримом будущем останется крайне ограниченным, а меры по усилению влияния двух институтов столкнутся с препятствиями, в том числе связанными с различиями позиций стран-членов относительно их дальнейшего функционирования и развития.

Источники

Шелепов А.В. (2016) Сравнительные перспективы развития Азиатского банка инфраструктурных инвестиций и Нового банка развития // Вестник международных организаций. 2017. Т. 11. № 3. DOI: 10.17323/1996-7845-2016-03-132

Шелепов А.В., Андропова И.В. (2018) Взаимодействие НБР с другими банками развития: формальные основы для будущего сотрудничества. Вестник международных организаций. Т. 13. № 1. С. 99–113.

Asian Infrastructure Investment Bank (2016) AIIB's First Annual Meeting of its Board of Governors held in Beijing: Governors Note Progress During the Bank's First 6 months of Operation. Режим доступа: https://www.aiib.org/en/news-events/news/2016/20160625_003.html (дата обращения: 30.11.2018).

Asian Infrastructure Investment Bank (2017) India: Mumbai Metro Line 4 Project. Режим доступа: <https://www.aiib.org/en/projects/proposed/2017/mumbai-metro-line-4-project.html> (дата обращения: 30.11.2018).

Asian Infrastructure Investment Bank (2018) Strategy on Mobilizing Private Capital for Infrastructure. Режим доступа: <https://www.aiib.org/en/policies-strategies/strategies/private-capital-infrastructure-strategy.html> (дата обращения: 30.11.2018).

BRICS Governments (2014) Agreement on the New Development Bank. Режим доступа: <https://www.ndb.int/wp-content/themes/ndb/pdf/Agreement-on-the-New-Development-Bank.pdf> (дата обращения: 30.11.2018).

- Dirlik A. (2006) Beijing Consensus. Beijing “Gongshi”: Who Recognizes Whom and to What End. Режим доступа: http://www.ids-uva.nl/wordpress/wp-content/uploads/2011/07/9_Dirlik1.pdf (дата обращения: 30.11.2018).
- Gosovic B. (2018) On the Eve of BAPA+40. South – South Cooperation in Today’s Geopolitical Context // Вестник Российского университета дружбы народов. Сер. «Международные отношения». Т. 18. № 3. С. 459–478. DOI: 10.22363/2313-0660-2018-18-3-459-478
- Griffith-Jones S., Xiaoyun L., Spratt S. (2016) The Asian Infrastructure Investment Bank: What Can It Learn From, and Perhaps Teach To, the Multilateral Development Banks? IDS Evidence Report 179. Режим доступа: <https://www.ids.ac.uk/publication/the-asian-infrastructure-investment-bank-what-can-it-learnfrom-and-perhaps-teach-to-the-multilateral-development-banks> (дата обращения: 30.11.2018).
- Humphrey C. (2017) Six Proposals to Strengthen the Finances of Multilateral Development Banks. ODI Working Paper 509. Режим доступа: <https://www.odi.org/sites/odi.org.uk/files/resource-documents/11451.pdf> (дата обращения: 30.11.2018).
- IMF (2018a) Currency Composition of Official Foreign Exchange Reserves (COFER). Режим доступа: <http://data.imf.org/?sk=E6A5F467-C14B-4AA8-9F6D-5A09EC4E62A4> (дата обращения: 30.11.2018).
- IMF (2018b) Special Drawing Right (SDR). Режим доступа: <https://www.imf.org/en/About/Factsheets/Sheets/2016/08/01/14/51/Special-Drawing-Right-SDR> (дата обращения: 30.11.2018).
- IMF DataMapper (с. а.) GDP Based on PPP, Share of World. Режим доступа: <https://www.imf.org/external/datamapper/PPPSH@WEO/OEMDC/ADVEC/WEOWORLD> (дата обращения: 30.11.2018).
- New Development Bank (2017a) NDB’s General Strategy: 2017–2021. Режим доступа: <https://www.ndb.int/wp-content/uploads/2017/07/NDB-Strategy-Final.pdf> (дата обращения: 30.11.2018).
- New Development Bank (2017b) Terms, Conditions and Procedures for the Admission of New Members to the New Development Bank. Режим доступа: <https://www.ndb.int/wp-content/uploads/2017/06/Terms-Conditions-and-Procedures1.pdf> (дата обращения: 30.11.2018).
- New Development Bank (2018) List of Memoranda of Understanding and Cooperation Agreements. Режим доступа: <http://www.ndb.int/partnerships/list-of-partnerships/> (дата обращения: 30.11.2018).
- Prizzon A. et al. (2017) Six Recommendations for Reforming Multilateral Development Banks. An Essay Series. ODI. Режим доступа: <https://www.odi.org/sites/odi.org.uk/files/resource-documents/11908.pdf> (дата обращения: 30.11.2018).
- Ramo J.C. (2004) The Beijing Consensus. L.: Foreign Policy Centre.
- Wang H. (2016) New Multilateral Development Banks. Opportunities and Challenges for Global Governance. Part of Discussion Paper Series on Global and Regional Governance. Режим доступа: https://www.cfr.org/content/publications/attachments/Discussion_Paper_Wang_MDBs_OR.pdf (дата обращения: 30.11.2018).
- Zhang J.J. (2011) Seeking the Beijing Consensus in Asia: An Empirical Test of Soft Power. Режим доступа: <https://dukespace.lib.duke.edu/dspace/bitstream/handle/10161/5383/Duke%20Honors%20Thesis.pdf?sequence=1> (дата обращения: 30.11.2018).

Potential for Strengthening the NDB's and AIIB's Role in the Global Financial System¹

I. Andronova, A. Shelepov

Inna Andronova – PhD, Professor, Department of International Economic Relations, Peoples' Friendship University of Russia; 6 Miklukho-Maklay Str., Moscow, 117198, Russian Federation; E-mail: aiv1207@mail.ru

Andrey Shelepov – Researcher, Centre for International Institutions Research, Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration; 11 Prechistenskaya naberezhnaya, Moscow, 119034, Russian Federation; E-mail: shelepov-av@ranepa.ru

Abstract

New multilateral development banks that became fully operational just three years ago – the Asian Infrastructure Investment Bank (AIIB) and the New Development Bank (NDB) – have actually finished their formation and built large-scale project portfolios. Nevertheless, emerging economies' needs and new banks' aspiration for a greater role among international financial institutions pose a number of further challenges.

This article aims to assess the trajectory of the new institutions and to identify their potential contribution to the transformation of the global financial system in accordance with interests of their key shareholders – emerging markets and developing economies.

The authors consider key channels for increasing the NDB and AIIB influence in the system of multilateral banks, assess the progress achieved by the two banks, and identify risks and prospects for further strengthening the positions of the two institutions.

The authors conclude that the NDB needs to integrate a number of additional measures into its medium-term strategy in order to increase its loan portfolio and expand its geography, and also specify the steps the strategy contains to expand the scale of operations, taking into account the identified opportunities and risks. Unlike the NDB, where there is formally no single country leader, the prospects for further strengthening the AIIB positions depend on several key factors, mainly determined by China's role in its capital and governance mechanisms. According to the authors, the AIIB, compared to the NDB, will be relatively more effective in overcoming the limitations for increasing the scale of operations and gaining influence among other multilateral institutions. However, the transformational potential of the AIIB, and especially the NDB, in the global financial system will remain quite limited in the foreseeable future.

Key words: New Development Bank; Asian Infrastructure Investment Bank; international financial system; development banks

For citations: Andronova I., Shelepov A. (2019) Potential for Strengthening the NDB's and AIIB's Role in the Global Financial System. *International Organisations Research Journal*, vol. 14, no 1, pp. 39–54 (in English). DOI: 10.17323/1996-7845-2019-01-03

References

Asian Infrastructure Investment Bank (2016) AIIB's First Annual Meeting of its Board of Governors held in Beijing: Governors Note Progress during the Bank's First 6 Months of Operation. Available at: https://www.aiib.org/en/news-events/news/2016/20160625_003.html (accessed 30 November 2018).

¹ The editorial board received the article in September 2018.

The research was carried out within the framework of the RANEPa research project “Assessing the Role of the New Development Bank and Asian Infrastructure Investment Bank in Transforming the Multilateral Development Banking System.”

- Asian Infrastructure Investment Bank (2017) India: Mumbai Metro Line 4 Project. Available at: <https://www.aiib.org/en/projects/proposed/2017/mumbai-metro-line-4-project.html> (accessed 30 November 2018).
- Asian Infrastructure Investment Bank (2018) Strategy on Mobilizing Private Capital for Infrastructure. Available at: <https://www.aiib.org/en/policies-strategies/strategies/private-capital-infrastructure-strategy.html> (accessed 30 November 2018).
- BRICS Governments (2014) Agreement on the New Development Bank. Available at: <https://www.ndb.int/wp-content/themes/ndb/pdf/Agreement-on-the-New-Development-Bank.pdf> (accessed 30 November 2018).
- Dirlik A. (2006) Beijing Consensus: Beijing “Gongshi”: Who Recognizes Whom and to What End Available at: http://www.ids-uva.nl/wordpress/wp-content/uploads/2011/07/9_Dirlik1.pdf (accessed 30 November 2018).
- Gosovic B. (2018) On the Eve of BAPA+40. South – South Cooperation in Today’s Geopolitical Context. *Vestnik RUDN. International Relations*, vol. 18 (3), pp. 459–478. DOI: 10.22363/2313-0660-2018-18-3-459-478
- Griffith-Jones S., Xiaoyun L., Spratt S. (2016) The Asian Infrastructure Investment Bank: What Can It Learn From, and Perhaps Teach To, the Multilateral Development Banks? IDS Evidence Report 179. Available at: <https://www.ids.ac.uk/publication/the-asian-infrastructure-investment-bank-what-can-it-learn-from-and-perhaps-teach-to-the-multilateral-development-banks> (accessed 30 November 2018).
- Humphrey C. (2017) Six Proposals to Strengthen the Finances of Multilateral Development Banks. ODI Working Paper 509. Available at: <https://www.odi.org/sites/odi.org.uk/files/resource-documents/11451.pdf> (accessed 30 November 2018).
- IMF (2018a) Currency Composition of Official Foreign Exchange Reserves (COFER). Available at: <http://data.imf.org/?sk=E6A5F467-C14B-4AA8-9F6D-5A09EC4E62A4> (accessed 30 November 2018).
- IMF (2018b) Special Drawing Right (SDR). Available at: <https://www.imf.org/en/About/Factsheets/Sheets/2016/08/01/14/51/Special-Drawing-Right-SDR> (accessed 30 November 2018).
- IMF DataMapper (c. a.) GDP Based on PPP, Share of World. Available at: <https://www.imf.org/external/datamapper/PPPSH@WEO/OEMDC/ADVEC/WEOWORLD> (accessed 30 November 2018).
- New Development Bank (2017a) NDB’s General Strategy: 2017–2021. Available at: <https://www.ndb.int/wp-content/uploads/2017/07/NDB-Strategy-Final.pdf> (accessed 30 November 2018).
- New Development Bank (2017b) Terms, Conditions and Procedures for the Admission of New Members to the New Development Bank. Available at: <https://www.ndb.int/wp-content/uploads/2017/06/Terms-Conditions-and-Procedures1.pdf> (accessed 30 November 2018).
- New Development Bank (2018) List of Memoranda of Understanding and Cooperation Agreements. Available at: <http://www.ndb.int/partnerships/list-of-partnerships/> (accessed 30 November 2018).
- Prizzon A. et al. (2017) Six Recommendations for Reforming Multilateral Development Banks. An Essay Series. ODI. Available at: <https://www.odi.org/sites/odi.org.uk/files/resource-documents/11908.pdf> (accessed 30 November 2018).
- Ramo J.C. (2004) The Beijing Consensus. London: Foreign Policy Centre.
- Shelepov A. (2016) Comparative Prospects of the New Development Bank and Asian Infrastructure Investment Bank. *International Organisations Research Journal*, vol. 11, no 3, pp. 132–152 (in Russian and English). DOI: 10.17323/1996-7845-2016-03-132
- Shelepov A., Andronova I. (2018) Engagement between the New Development Bank and Other Development Banks: A Formal Basis for Future Cooperation. *International Organisations Research Journal*, vol. 13, no 1, pp. 99–113.
- Wang H. (2016) New Multilateral Development Banks. Opportunities and Challenges for Global Governance. Part of Discussion Paper Series on Global and Regional Governance. Available at: https://www.cfr.org/content/publications/attachments/Discussion_Paper_Wang_MDBs_OR.pdf (accessed 30 November 2018).
- Zhang J.J. (2011) Seeking the Beijing Consensus in Asia: An Empirical Test of Soft Power. Available at: <https://dukespace.lib.duke.edu/dspace/bitstream/handle/10161/5383/Duke%20Honors%20Thesis.pdf?sequence=1> (accessed 30 November 2018).

Стрессоустойчивость (resilience) в дискурсах Европейского союза и международных организаций¹

Е.Ю. Трещенков

Трещенков Евгений Юрьевич — к.и.н., доцент кафедры международных отношений на постсоветском пространстве факультета международных отношений Санкт-Петербургского государственного университета; Российская Федерация, 191060, Санкт-Петербург, ул. Смольного, д. 1/3, подъезд 8; E-mail: e.treschenkov@spbu.ru

В последние годы Европейский союз столкнулся с множественными внутренними и внешними вызовами. В концептуальном плане одним из ответов управленцев Евросоюза стала Глобальная стратегия внешней политики и безопасности (июнь 2016 г.). Ядром видения происходящего, а также перспектив выхода из кризиса стала концепция стрессоустойчивости (resilience). Понятие стрессоустойчивости имеет англосаксонское происхождение и появилось в дискурсе международных организаций давно, при этом интенсивность обращения к нему поступательно возрастает.

Цель предлагаемого исследования — выявить специфику присутствия стрессоустойчивости в дискурсах Евросоюза и международных организаций, а также взаимосвязей между ними. В исследование были включены организации, имеющие особое значение для европейского интеграционного проекта, а также глобального и регионального управления — Совет Европы, НАТО, ОБСЕ, ОЭСР и организации системы ООН (МВФ, Всемирный банк и т.д.). Поскольку источниковой базой исследования являются, прежде всего, документы международных организаций, в качестве методологической основы был выбран анализ дискурсов.

Проведенный анализ позволил взглянуть на понятие стрессоустойчивости, продвигаемое Брюсселем, более широко — в системе координат глобального и регионального управления, представленного западными многосторонними институтами. В исследовании были определены основные каналы и агенты проникновения понятия в дискурс Евросоюза и других международных организаций. Сделаны выводы относительно схожих черт и противоречий в артикуляции стрессоустойчивости. Отдельное внимание уделено взаимосвязи понятия с неолиберальным подходом к управлению рисками.

Ключевые слова: Европейский союз; ООН; стрессоустойчивость; неолиберализм; безопасность; управление; эксперты

Для цитирования: Трещенков Е.Ю. (2019) Стрессоустойчивость (resilience) в дискурсах Европейского союза и международных организаций // Вестник международных организаций. Т. 14. № 1. С. 55–75. DOI: 10.17323/1996-7845-2019-01-04

¹ Статья поступила в редакцию в ноябре 2017 г.

Исследование выполнено за счет гранта Российского научного фонда (проект № 17-18-01110).

While our feet are still wet from the wave of sustainability,
a new wave has come our way bearing the name of resilience.

J. Thomas [Thomas, 2016]

В последнее десятилетие Европейский союз столкнулся с большим количеством внутренних и внешних вызовов. В концептуальном плане одним из ответов стала Глобальная стратегия внешней политики и политики безопасности ЕС (июнь 2016 г.) [European Union, 2016]. Стратегия заменила предыдущий документ такого плана — Европейскую стратегию безопасности 2003 г. Ядром обновленного подхода к проблемам безопасности Союза был провозглашен концепт стрессоустойчивости (*resilience*). Это понятие не первый год присутствует в дискуссиях о глобальном управлении. Более того, интенсивность применения стрессоустойчивости к осмыслению соответствующей проблематики в системе ООН и в других организациях поступательно возрастает. Глобальное управление, в свою очередь, представляет деятельный интерес для Европейского союза [European Union, 2012]. Сама сущность Евросоюза как сообщества, сформировавшегося в результате многостороннего сотрудничества, подталкивает его к активной поддержке соответствующих подходов к решению международных проблем. Европейцы — одни из самых активных участников организаций системы ООН. На региональном уровне пространство европейской интеграции исторически включает в себя тесно связанные с Евросоюзом организации — Совет Европы, Североатлантический альянс, ОЭСР.

Цель данного исследования — выявить специфику присутствия понятия стрессоустойчивости, а также взаимосвязи между его трактовками и содержанием в дискурсах ЕС и международных организаций, значимых для европейского проекта. Артикуляция понятия стрессоустойчивости в дискурсах организаций, чьи подходы к проблематике глобального управления и развития схожи и зачастую дополняют друг друга, представляет интерес как кейс, который может способствовать не только пониманию европейского дискурса по теме, но и более общих тенденций — например, возрастающей роли стрессоустойчивости в дискурсе управления и безопасности совокупного Запада.

Исходя из поставленной цели был последовательно решен ряд задач, структурно соответствующих частям предлагаемой статьи. В первой части охарактеризованы существующие академические подходы к определению понятия стрессоустойчивости, его связи с проблематикой безопасности и управления рисками. Критическое обобщение существующих теоретических наработок позволило сформировать необходимые рамки для отбора и анализа соответствующих данных. Особое внимание в первой части уделено существующим обоснованиям принадлежности понятия к неолиберальному дискурсу [Павлова, 2017]. В следующей части работы рассмотрено содержание и контекст появления концепции стрессоустойчивости в дискурсе институтов Европейского союза. В заключительной части исследования проанализирована специфика присутствия понятия стрессоустойчивости в дискурсе международных организаций, таких как Совет Европы, НАТО, ОЭСР, ОБСЕ, и организаций системы ООН, включая взаимосвязи между их трактовками и подходом Евросоюза. Отдельно учитывается контекст пересечения их дискурсов с дискурсом ЕС.

Основным материалом для исследования послужили документы институтов Европейского союза, документы и материалы официальных сайтов Совета Европы, ОБСЕ, НАТО, ОЭСР и системы ООН. Концептуальные, основополагающие тексты (например, Конвенции Совета Европы) анализировались вне зависимости от наличия или отсутствия в них упоминания стрессоустойчивости. Остальные, при наличии такого упоминания, попадали в выборку (около 200 текстов).

Понятие стрессоустойчивости и рамки для анализа

Категория «стрессоустойчивость» пришла в социальные науки из экологии. Первоначально стрессоустойчивость предлагалось понимать как способность систем выдерживать колебания параметров в результате воздействия. Если система достаточно стрессоустойчива, результатом будет ее сохранение. В противном случае — исчезновение. Отмечалось принципиальное отличие стрессоустойчивости от стабильности, определяемой как способность системы возвращаться в состояние равновесия после временного потрясения. Как отмечал автор концепции К. Холлинг, система может обладать высокой стрессоустойчивостью, но низкой стабильностью, что особенно характерно для сложных систем [Holling, 1973, p. 17]. Вероятно, и Европейский союз может рассматриваться как пример такой системы.

Возможность в рамках одной концепции связать вместе систему, ее внутренние характеристики и воздействие внешних шоков способствовала дальнейшему распространению стрессоустойчивости в психологии, экономике и социальных науках. Вокруг проблематики стрессоустойчивости сформировались целые эпистемные сообщества (например, Resilience Alliance [Resilience Alliance, c. a.]). Со временем академический термин «стрессоустойчивость» превратился в понятие, используемое в сфере государственной политики. После окончания холодной войны мир не стал более предсказуемым. Исчезновение сдерживающего влияния биполярного противостояния вкупе с растущей взаимозависимостью спровоцировало новые кризисы и конфликты. В дискурсе глобального управления категория стрессоустойчивости дополнила терминологию устойчивого развития. В системе ООН заговорили о необходимости укреплять стрессоустойчивость развивающихся стран перед лицом кризисов, чтобы предотвратить утерю достигнутого ими с международной помощью прогресса.

Под воздействием крупных международных кризисов формировались новые ответвления использования термина. Мировой экономический кризис породил дискуссии об экономической стрессоустойчивости (Всемирный банк, ОЭСР, МВФ). Обострение проблемы международного терроризма способствовало использованию понятия в контексте идеологической и ценностной сплоченности либеральных демократий перед лицом террористической угрозы (НАТО). Все эти ипостаси в той или иной мере находили отражение и в официальном дискурсе Евросоюза. Интерес управленцев к стрессоустойчивости способствовал продолжению дискуссий о содержании этого понятия в академических кругах. Основываясь на результатах этих дискуссий, можно выделить несколько обстоятельств, потенциально представляющих интерес при анализе и сопоставлении дискурсов международных организаций.

Первое касается очевидной многогранности значений и артикуляции стрессоустойчивости. В разных контекстах и ситуациях она предстает в совершенно разном свете — и как термин, и как концепция, и даже как идеология [Anderson, 2015]. Ф. Брэнд и К. Джакс, проанализировав десятки академических публикаций, указали на существование как минимум десяти разных подходов к стрессоустойчивости. По их мнению, интерес к первоначально сугубо экологической концепции со стороны представителей других отраслей знания привел к размыванию ее значения и содержания. Из целостной содержательной концепции (descriptive concept) стрессоустойчивость превратилась в пограничное понятие (boundary object). Последнее, с одной стороны, облегчает коммуникацию между различными дисциплинами, а также способствует еще более активному проникновению термина в политическую практику. С другой стороны, при этом не формируется единого подхода к стрессоустойчивости. Создается видимость консен-

суса, однако на практике каждый придает понятию желаемое значение. Это сказывается и на перспективах научного развития концепции, и на ее прикладной эффективности. В этом смысле стрессоустойчивость повторяет путь, пройденный концепцией устойчивого развития [Brand, Jax, 2007].

Следующее обстоятельство заключается в очевидной связи стрессоустойчивости с дискурсом безопасности. Зачастую стрессоустойчивость рассматривается в контексте поиска адекватного ответа на взаимосвязанные и труднопредсказуемые вызовы — от кибератак до наводнений. При этом, как и в концепции «общества риска» У. Бека, смысл заключается в том, чтобы не столько устранять угрозы, сколько научиться жить с рисками. Согласно этой логике, риск — это не редкая чрезвычайная ситуация, а часть обыденной жизни [Brasset et al., 2013, p. 222–223].

Ряд исследователей связывает переход от традиционной политики безопасности к новым подходам в управлении рисками с феноменом нового управленчества (*new governmentality*). Согласно М. Фуко, его суть — в произошедшем изменении западных подходов к управлению через рационализацию восприятия управленцами сущности управления и взгляда на управляемых. В этом ключе стрессоустойчивость понимается как неолиберальная форма этого самого нового управленчества. При этом под либерализмом следует понимать не конкретную политическую идеологию или экономическую теорию, а именно «принцип и метод рационализации управления — рационализации, подчиняющейся внутренним правилам максимальной экономии» [Фуко, 2010, с. 406]. Традиционный подход заключался в борьбе государства с известными угрозами и врагами путем их устранения. Новый — в акценте на необходимости развивать внутренние качества социальных систем перед лицом неизбежных и непредсказуемых вызовов, тем самым рациональнее распоряжаясь доступными ресурсами. Государство вовлекает бизнес, общество, местные сообщества и индивидов в процесс управления рисками, сводя свою роль там, где это эффективнее, к координации совместных усилий. Ставка делается на формирование так называемых стрессоустойчивых субъектов (*resilient subject*) [Brasset et al., 2013, p. 223–224].

Вместе с тем отдельными представителями академического сообщества высказываются обоснованные сомнения относительно новизны концепта стрессоустойчивости. Так, например, неолиберальный дискурс и соответствующая политика существуют давно, при этом нет таких вещей, которые, ассоциируясь со стрессоустойчивостью, одновременно не имели бы прямого к нему отношения [Anderson, 2015, p. 63].

В результате сопоставления задач исследования с существующими академическими дебатами по категории стрессоустойчивости акцент при анализе текстов был сделан на нескольких параметрах, среди которых:

1. Авторство. Этот параметр позволяет проследить, например, кто в организации (политическое руководство, бюрократия или внешние эксперты) выступает ключевым агентом проникновения стрессоустойчивости в дискурс.

2. Контекст и сфера упоминания стрессоустойчивости (экономика, экология, безопасность и т.д.).

3. Понятия, упоминаемые в связке со стрессоустойчивостью (безопасность, устойчивое развитие, экономический рост, управление рисками и т.п.). Помимо прочего, этот параметр позволяет охарактеризовать соотношение стрессоустойчивости с уже существующей терминологией — используется ли она в качестве синонима, уточнения или замены «устаревших» понятий.

4. Наличие определения и попыток раскрытия содержания стрессоустойчивости. В узком смысле это позволяет говорить либо об использовании понятия в качестве «пограничного», либо о стремлении придать ему целостный и однозначный характер.

5. Наличие в тексте отсылок в связи со стрессоустойчивостью к другим международным организациям, позволяющих, например, проследить, какая организация является донором экспертного знания о стрессоустойчивости, а какая акцептором.

6. Наличие взаимосвязи между трактовкой стрессоустойчивости и неолиберальными практиками. Индикатором наличия такой взаимосвязи может послужить, например, упоминание стрессоустойчивости в контексте децентрализации и рационализации управления. О неолиберальном подходе либо его отсутствии свидетельствуют и рецепты достижения стрессоустойчивости, предлагаемые авторами того или иного текста.

Стессоустойчивость в дискурсе Европейского союза

Исследователи отмечают факты обращения институтов Евросоюза к термину «стрессоустойчивость» в экологической политике и экономике с 80-х годов прошлого века. Логичным представляется интерес к концепции со стороны специализированных агентств Евросоюза, в частности Европейского агентства по окружающей среде. В последнее десятилетие основной сферой упоминания стала поддержка подготовленности развивающихся стран к стихийным бедствиям и чрезвычайным ситуациям, осуществляемая силами Евросоюза, отдельных стран-доноров и организаций системы ООН. При этом стрессоустойчивость как понятие упоминалась лишь эпизодически, а ее содержание не раскрывалось [Романова, 2017].

Более активное проникновение понятия стрессоустойчивости в дискурс и политическую практику ЕС начинается в 2011 г. В этом году Европейская комиссия, вслед за ООН, заявила о необходимости сочетания гуманитарной помощи с политикой развития, с акцентом на формирование собственной стрессоустойчивости развивающихся стран перед лицом различного характера бедствий. Одним из первых объектов приложения нового подхода стала принятая в ноябре 2011 г. программа поддержки стран Африканского Рога, пострадавших от засухи [European commission, 2012a].

В Сообщении Европейской комиссии 2012 г. [European commission, 2012b] и Заключениях Совета ЕС 2013 г. был сформулирован подход Союза к стрессоустойчивости, в целом не выходящий за рамки дискурса ООН. Под стрессоустойчивостью предлагалось понимать «способность индивида, домохозяйства, сообщества, страны или региона подготовиться, противостоять, адаптироваться и быстро восстанавливаться от стрессов и шоков, не подрывая долгосрочные перспективы своего развития» [EU, 2013]. Отмечалось понимание Евросоюзом того, что необходимо устранять сами причины кризисов, обязательно увязывая действия на международном и региональном уровне с местными и национальными практиками. В апреле 2014 г. Генеральный директорат по развитию Европейской комиссии при поддержке Всемирного банка и Программы развития ООН подготовил целое руководство по стрессоустойчивости в сфере политики развития. В руководстве были обобщены различные программы и проекты Евросоюза, представляющие, по мнению авторов, примеры применения лучших практик формирования стрессоустойчивости (resilience good practice) [European commission, 2014]. Примечательно, что ранее подобные руководства по отдельным аспектам стрессоустойчивости публиковали ОЭСР и Всемирный банк.

Вместе с тем до принятия Стратегии 2016 г. употребление термина «стрессоустойчивость» ограничивалось отдельными специфическими сферами. Стратегия 2016 г. вывела стрессоустойчивость на уровень ключевого понятия, которое, с одной стороны, отражает ощущение сторонниками европейского проекта экзистенциального характера

вызовов, стоящих перед объединенной Европой, но с другой — и наличие у Брюсселя рецептов их преодоления. Точно выразила настроения многих в предисловии к Стратегии Высокий представитель Ф. Могерини: «...Назначение, даже существование нашего Союза оказалось под вопросом» [European Union, 2016]. В этом плане Стратегия — это, прежде всего, текст о стрессоустойчивости самого европейского интеграционного проекта. В этом заключается существенное отличие Евросоюза от других международных организаций. В сравнении с той же ООН ЕС не без определенных оснований воспринимается многими в Европе и за ее пределами как сообщество, связанное общими ценностями и практиками. Только на такой почве может идти речь о стрессоустойчивости в экзистенциальном смысле, а не как о некоей отстраненной категории в рамках интереса бывших метрополий к бывшим колониям.

Тем временем пока остальные составляющие дискуссий о стрессоустойчивости в Евросоюзе не свидетельствуют в пользу принципиальных изменений в восприятии отдельных угроз или способов их устранения. Укрепление стрессоустойчивости Евросоюза понимается авторами Стратегии через необходимость устранения дисбалансов управления внутри Союза в пользу еще большего внутреннего ценностного и нормативного единства, через способность ЕС автономно действовать на международной арене, продвигая принципы и ценности, лежащие в его основе, а также через содействие формированию стрессоустойчивых обществ, государств и экономик по периметру. Неизменными остались предлагаемые методы укрепления стрессоустойчивости третьих стран. Признавая необходимость учитывать разные национальные пути достижения стрессоустойчивости, авторы Стратегии тем не менее настаивают на распространении европейской модели как универсальной [European Union, 2016]. В этом плане стрессоустойчивость продолжает существовать в старом европоцентричном дискурсе, спровоцировавшем те кризисы, с которыми ЕС сталкивается в данный момент.

Что касается вопроса о наличии взаимосвязи между неолиберальным подходом и стрессоустойчивостью в дискурсе Евросоюза, то ответ будет скорее положительным, чем отрицательным. В большинстве проанализированных текстов укрепление стрессоустойчивости связывается и с призывом полагаться на ресурсы самих систем, и с необходимостью активного вовлечения акторов всех типов и уровней в процесс планирования и подготовки. Самым ярким примером является Стратегия кибербезопасности ЕС, авторы которой ожидают от частного сектора самостоятельной активности в обеспечении стрессоустойчивости критической инфраструктуры, а также взаимодействия с общественностью [European Commission, 2013].

Можно говорить и об относительной целостности наднационального дискурса ЕС по проблематике стрессоустойчивости. Институты Евросоюза чутко реагируют на высказанные друг другом позиции, по возможности трансформируя их в единый подход [European Parliament, 2017; EU, 2017]. Однако есть и нюансы. Так, например, Европейская комиссия, насколько можно судить из анализа ее документов, в большей степени находится под влиянием дискурсов по стрессоустойчивости Всемирного банка и программ ООН. Занимающаяся экспертным сопровождением работы Европарламента Исследовательская служба при подготовке аналитических материалов склонна делать акцент на методиках ОЭСР. Неслучайно в соответствующей резолюции Европейского парламента содержится рекомендация обратить внимание Комиссии и Совета на подходы ОЭСР как эффективные и практико-ориентированные [European Parliament, 2017]. Более того, некоторые материалы Исследовательской службы, где довольно глубоко прорабатываются связи между различными аспектами стрессоустойчивости и внешней политикой, были опубликованы еще до появления Стратегии Евросоюза, сделавшей эту категорию ключевой [Pawlak, 2015]. Очевидно, что указанные организа-

ции (ОЭСР, Всемирный банк) и связанные с ними эксперты обладают существенным влиянием на формирование подходов Евросоюза к проблематике глобального управления и к стрессоустойчивости как его элементу.

Взаимодействие Евросоюза и международных организаций

Для Евросоюза, в силу истории возникновения Сообществ и самой сущности объединения, многосторонняя дипломатия является одним из основополагающих принципов действия на международной арене. В Договоре о ЕС четко выражена идея активного участия в глобальном и региональном управлении и развитии с акцентом на продвижении в мире европейской модели [European Union, 2012]. В ряду международных организаций ключевое место отводится системе ООН, включающей, помимо прочего, и Международный валютный фонд, и Всемирную торговую организацию, и группу Всемирного банка. В пространство международных организаций, структурированное и углубленное взаимодействие с которыми важно для Евросоюза, также входят Совет Европы, ОБСЕ, ОЭСР и НАТО.

Совет Европы и НАТО исторически формируют базу европейской интеграции. Первый предстает в качестве широкого культурного и правового поля для европейской интеграции. Пересечение политических дискурсов Совета Европы и ЕС обеспечивается инкорпорированием европейских конвенций, а также решений Европейского суда по правам человека в право Евросоюза. Институты ЕС руководствуются стандартами Совета Европы и его отдельных подразделений (например, Европейской комиссии за демократию через право) в отношениях с третьими странами, ссылаются на них в официальных документах. Организация Североатлантического договора была тем зонтиком безопасности, под которым формировалась западноевропейская модель экономической интеграции. Несмотря на формирование европейцами собственной Общей оборонной политики с середины 90-х годов, ключевое место Североатлантического альянса в европейской безопасности регулярно подтверждается отдельными странами-членами и институтами Евросоюза. Дискурсы двух организаций по проблематике военной безопасности в Европе взаимосвязаны. Это обеспечивается, помимо прочего, экспертными и кадровыми пересечениями. Кроме того, необходимо помнить и о существовании определенного ценностного единства стран Запада.

Организация экономического сотрудничества и развития, в период с 1948 по 1961 г. известная как Организация европейского экономического сотрудничества, своей первоначальной задачей имела реализацию программ Плана Маршалла. Тем самым ОЭСР способствовала укреплению экономического фундамента европейской интеграции, а также выработке отдельных практик экономического управления и реформирования. На современном этапе организация представляет собой форум для обмена опытом проведения экономических реформ и управления социально-экономическими процессами. Институты ЕС обращаются к экспертизе ОЭСР, а программы двух организаций зачастую совпадают по духу и по продвигаемым подходам.

Организация по безопасности и сотрудничеству в Европе была призвана стать площадкой для взаимодействия Запада и Востока на европейском континенте. Принципы международного сотрудничества, сформулированные в Заключительном акте СБСЕ, являются составной частью международного права. В связи с окончанием холодной войны на ОБСЕ возлагались большие надежды, однако полноценную систему общеевропейской безопасности на ее базе создать не удалось. Современный дискурс организации, как и ее политика, находится под большим влиянием западных подхо-

дов, за что ОБСЕ подвергается критике со стороны России и некоторых других стран. По своему месту среди бюрократии ОБСЕ, а также участию в дискуссиях и экспертизе Организации, Россия существенно уступает странам — членам ЕС. Вместе с тем именно к инструментарию ОБСЕ конфликтующие друг с другом Россия и Запад обратились в случае с украинским кризисом. Организация остается тем институтом, к представителям которого доверие России существенно выше, чем к тому же Североатлантическому альянсу. В официальных документах и России, и Евросоюза и его стран-членов, касающихся различных аспектов безопасности и сотрудничества в Европе, сохраняются отсылки к ОБСЕ и ее практикам.

Важно понимать, что комфорт взаимодействия ЕС с перечисленными международными институтами определяется, помимо прочего, тем фактом, что в современном глобальном управлении доминируют «западные» институты. Дискурсы Всемирного банка, Международного валютного фонда, программ ООН, Совета Европы, ОЭСР и ОБСЕ формировались при активном участии США и ключевых государств Западной Европы. По мере углубления европейской интеграции к такому участию присоединились наднациональные институты (прежде всего, Европейская комиссия). Глубина взаимосвязей между ЕС и указанными международными организациями зависит и от доли стран — членов Евросоюза в их составе (от половины до почти полного совпадения). При этом следует ожидать, что в структурах и организациях с существенным присутствием «незападных» стран (Россия, Китай и др.) перспективы проникновения стрессоустойчивости как англосаксонской концепции будут ограничены.

Стрессоустойчивость в дискурсе международных организаций

Появление и распространение понятия стрессоустойчивости в дискурсе международных организаций в первую очередь связано с взаимодействием их бюрократических аппаратов с экспертными сообществами в таких сферах, как экология и экономика. Очевидно, по такому пути шли ОЭСР и организации системы ООН, включая МВФ и Всемирный банк. Присутствие стрессоустойчивости в их дискурсе заметно, что подтверждается и многочисленными ссылками на них в соответствующих документах Европейского союза. Так, например, редкий документ институтов Евросоюза, затрагивающий стрессоустойчивость в контексте глобального управления и политики развития, не апеллирует к соответствующим инициативам ООН. Речь идет, прежде всего, о Целях устойчивого развития (Sustainable Development Goals), а также о Сендайской рамочной программе по снижению риска бедствий (Sendai Framework for Disaster Risk Reduction).

Как уже отмечалось, в *системе ООН* понятие стрессоустойчивости представлено в разнообразных ипостасях — от стрессоустойчивости перед лицом стихийных бедствий до экономической стрессоустойчивости. Как и следовало ожидать, менее всего концепция представлена в дискурсе политических структур, таких как Генеральная Ассамблея и Совет Безопасности. Так, из всех резолюций Совета Безопасности за 2013–2017 гг. лишь в двух содержится упоминание стрессоустойчивости, без каких-либо пояснений и раскрытия ее сути. В 2014 г. речь идет о стрессоустойчивости местных сообществ (local community resilience) [UN Security Council, 2014], а в 2017 г. стрессоустойчивость употребляется в контексте противодействия международному терроризму [UN Security Council, 2017]. Существенно чаще, даже применительно к проблематике безопасности, употребляется традиционная категория «устойчивость» (sustainability).

В политических дискурсах многих стран — членов ООН, особенно не являющихся прямыми объектами программ, имеющих отношение к стрессоустойчивости, данная категория отсутствует. В одном только русскоязычном варианте резолюции Генераль-

ной Ассамблеи, посвященной целям глобального развития, *resilience* переводится и как «жизнестойкость» (городов, малоимущих), и как «стойкость» (инфраструктуры), и как «устойчивость» (сельскохозяйственных систем) [UN General Assembly, 2015].

Неслучайно наиболее восприимчивыми к проникновению понятия оказались организации и программы ООН, тесно связанные с англоязычной экспертизой в узкоспециальных сферах. Интенсивное проектное взаимодействие и кадровая ротация между экспертными сообществами и международной бюрократией способствуют проникновению академических исследований стрессоустойчивости в практическую повестку ООН. Речь идет, прежде всего, о Международной стратегии ООН по уменьшению последствий стихийных бедствий (UNISDR), о Программе развития ООН (UNDP), а также о группе Всемирного банка и Международном валютном фонде.

Одной из ключевых инициатив ООН, свидетельствующих о концептуальном характере присутствия стрессоустойчивости в дискурсе организации, являются Цели устойчивого развития. Стрессоустойчивость упоминается в соответствующей резолюции Генеральной Ассамблеи около двух десятков раз в связи с инфраструктурой, урбанистикой, беженцами и стихийными бедствиями [Ibid.]. Вместе с тем по набору задач и подходов к их решению ее трудно охарактеризовать как некий принципиально новый взгляд на проблематику развития. Стрессоустойчивость не заменяет концепцию устойчивого развития, а дополняет ее, несколько смещая акцент на необходимость более внимательной работы организаций системы ООН с внутренними ресурсами и возможностями объектов глобального управления. Как отмечает Генеральный секретарь ООН, вместе три взаимосвязанные опоры деятельности Организации Объединенных Наций (мир, устойчивое развитие и права человека) «составляют основу стрессоустойчивых и сплоченных обществ» [United Nations Secretary-General, 2016b].

Особое место в дискурсе ООН по стрессоустойчивости занимают группа Всемирного банка и Международный валютный фонд. Это связано как с тем, что в рамках этих структур предпринимаются попытки разработать инструментарий для измерения стрессоустойчивости, так и с их восприятием в мире в качестве элементов доминирования неолиберального подхода к решению глобальных и региональных проблем. Если мы говорим о неолиберальном подходе к управлению как практике рационализации, несомненно, он характерен как для МВФ и Всемирного банка, так и для большинства программ ООН. В этом дискурсе повсеместно признается, что индивиды, социальные группы, местные сообщества обладают внутренними ресурсами устойчивости перед лицом кризисов и вызовов. Так, Генеральный секретарь ООН, восхищаясь стрессоустойчивостью беженцев, приводит пример сирийского лагеря, где люди сами создали с нуля практически всю привычную им инфраструктуру – магазины, рестораны и даже галерею искусств и спортзал [United Nations Secretary-General, 2016a].

Президент Всемирного банка назвал укрепление стрессоустойчивости перед лицом глобальных шоков и угроз в числе трех основных приоритетов деятельности организации. Остальные два – ускорение устойчивого экономического роста и инвестиции в человеческий капитал [World Bank, 2016a]. Инвестиции в человеческий капитал призваны, помимо прочего, развивать внутренний потенциал и ресурсы индивидов, поскольку именно они первыми сталкиваются с последствиями стихийных бедствий и чрезвычайных ситуаций. Эксперты банка в своих исследованиях делают акцент на раскрытии содержания концепции стрессоустойчивости, а также способах ее измерения. Особое внимание экспертов привлекает разработка категории социально-экономической стрессоустойчивости. В соответствующих докладах содержится подробная методология и система индикаторов для ее измерения [World Bank, 2016b, p. 3]. Стрессоустойчивость определяется как способность сообществ или общества адаптироваться

при столкновении с негативным воздействием. Эта способность достигается сопротивлением или изменением системы, направленным на поддержание приемлемого уровня ее функционирования и структуры. Особо отмечаются такие аспекты стрессоустойчивости, как способность системы к самоорганизации, обучению и адаптации [Prasad et al., 2009, p. 33]. Вслед за Холлингом эксперты Всемирного банка полагают, что большей стрессоустойчивостью обладают сложные и разнообразные системы. Ведь когда ресурсами или мощностями управляют разные группы интересов (государство, бизнес, местные сообщества), существует больше вариантов для апробации разных подходов и решений [Ibid., p. 34].

В дискурсе Международного валютного фонда понятие стрессоустойчивости встречается как минимум с 90-х годов XX в. При этом контекст упоминания термина остается неизменным — стрессоустойчивость экономик и финансовых систем перед лицом кризисов. Эксперты МВФ признают отсутствие единого шаблона для формирования стрессоустойчивости [IMF, 2015]. Однако само понятие упоминается в связке с традиционными для дискурса и политической практики МВФ категориями (структурные реформы, макроэкономическая стабилизация), сигнализирующими о продвижении тех самых универсальных рецептов и шаблонов. Также неоднозначным является и предполагаемый неолиберализм стрессоустойчивости. Анализ причин финансовых и валютных кризисов подталкивает МВФ к выводу о «безответственности участников рынка» и необходимости укрепления контролирующей роли национальных регуляторов и международных финансовых институтов [IMF, 2005]. В этом с МВФ едины и представители академических кругов, отмечающие, что неолиберальные практики (например, приватизация критически значимой инфраструктуры) могут нести риски безопасности [Walker, Cooper, 2011, p. 153].

Несмотря на довольно позднее обращение *ОЭСР* к тематике стрессоустойчивости, ее подход можно охарактеризовать как один из наиболее системных и глубоких. Организация выпускает объемные руководства, призванные помочь экспертам и практикам на местах разработать инструментарий для измерения и интеграции стрессоустойчивости в их гуманитарные программы [OECD, 2014a]. Неслучайно методики *ОЭСР* привлекли внимание Исследовательской службы Европарламента, а рекомендации к их использованию были зафиксированы в одной из резолюций данного института ЕС. Одним из основных событий, способствовавших интересу организации к понятию стрессоустойчивости, стал мировой финансовый и экономический кризис 2008 г. и его последствия. В этом *ОЭСР* схожа, например, с Международным валютным фондом. При определении понятия стрессоустойчивости эксперты организации особый упор делают на способности не только сопротивляться неблагоприятному воздействию и восстанавливаться, но и, получая новый опыт, становиться сильнее. Для них «быть стрессоустойчивым» означает способность понимать источники рисков и возможностей, а также учиться жить в условиях неопределенности [OECD, 2014b].

Также в дискурсе *ОЭСР* доминирует представление о стрессоустойчивости как многоуровневом явлении. Для каждого уровня (индивид, местные сообщества, государственные институты, международная арена) характерны разные риски и разные способы управления ими [OECD, 2013]. Анализировать и измерять стрессоустойчивость предлагается в четырех взаимосвязанных измерениях — экономическом, социальном, институциональном и экологическом [OECD, 2014b].

Внимание экспертов *ОЭСР* приковано преимущественно к проблеме стрессоустойчивости развивающихся стран. Она воспринимается как гарантия того, что вложенная в них международная помощь не пропадет даром в результате коллапса экономики или государственности. Противоположным стрессоустойчивости понятием

предлагается считать «хрупкость» (fragility) государства. В последнем случае первоочередной задачей международного сообщества становится помощь в восстановлении государственности, а именно эффективного «контракта» между государством и обществом [OECD, 2008].

В ОЭСР также попытались ответить на вопрос о том, что нового дает понятие стрессоустойчивости для управления рисками. По мнению экспертов, анализ стрессоустойчивости систем не заменяет традиционные подходы к управлению рисками, а основывается на них и дополняет. В частности, такой анализ фокусируется не на самом риске, а на системе, на изучении опыта ее функционирования в прошлом, на анализе тенденций с учетом неопределенности и постоянного изменения рисков [OECD, 2014a]. Призыв уделять особое внимание сбору данных, разработке методик их анализа и выявлению и прогнозированию на основе такого анализа возможных рисков сближает ОЭСР со Всемирным банком и Международным валютным фондом, а вслед за ними и с Евросоюзом. В последнее время в этом контексте все чаще упоминается концепция Big Data [World Bank, 2015].

Для дискурсов *Совета Европы* и *ОБСЕ* стрессоустойчивость не является ключевой категорией и присутствует в основном там, где программы и интересы этих организаций соприкасаются с инициативами системы ООН. Каналами проникновения стрессоустойчивости из дискурса системы ООН в повестку ОБСЕ и Совета Европы выступают различные совместные конференции и мероприятия организаций, а акторами — заинтересованные эксперты (например, эксперты Швейцарского агентства развития и сотрудничества, входящего в систему МИД страны). На данном этапе Совету Европы и ОБСЕ нечего предложить Евросоюзу в плане экспертного знания о стрессоустойчивости, поскольку они сами являются акцепторами этого знания (табл. 1).

Локализация понятия стрессоустойчивости на уровне перемещающихся между многосторонними институтами англоязычных экспертов объясняется, помимо прочего, отсутствием данной категории в дискурсе значительного количества стран — членов Совета Европы и ОБСЕ. Ярким примером является доклад интернационального коллектива авторов (включая представителя России), подготовленный под эгидой ОБСЕ в 2015 г. и содержащий предложения относительно выхода из кризиса в отношениях Россия — Запад. В тексте доклада применительно к проблематике безопасности используется термин «устойчивый», в то время как в анонсе доклада, подготовленном секретариатом ОБСЕ, говорится именно о «стрессоустойчивости» европейской безопасности [OSCE, 2015].

Относительная молодость и неоднозначность трактовок понятия препятствует его использованию и в конвенциях Совета Европы — даже в тех, тематика которых предполагает такое использование (например, по сохранению городских ландшафтов). Ни в одной конвенции и протоколе к ним, включая принятые за последние десять лет, не встречается понятия стрессоустойчивости [Council of Europe, с. а.]. Свой вклад в неспособность неоднозначных терминов прижиться в дискурсах этих организаций вносят и существующие противоречия между их отдельными членами. Как известно, обе организации, помимо стран — членов ЕС, включают Россию и ряд государств постсоветского пространства.

Особняком стоит *Организация Североатлантического договора*. Понятие стрессоустойчивости в дискурсе НАТО присутствует с 90-х годов, однако его употребление было нерегулярным и лишенным серьезной концептуальной нагрузки. К нему обращалось преимущественно политическое руководство Альянса (генеральные секретари Дж. Робертсон и Х. Солана), характеризуя общую способность НАТО адаптироваться к изменившимся условиям и новым вызовам безопасности [Solana, 1997]. В дальней-

Таблица 1. Стрессоустойчивость в дискурсах международных организаций. Обобщение результатов анализа текстов

Организация	Ключевые документы по стрессоустойчивости	Ключевые акторы в дискурсе стрессоустойчивости	Сферы наиболее активного упоминания	Доминирующие подходы к стрессоустойчивости	Взаимосвязь с неолиберальным подходом к управлению	Влияние экспертного сообщества на дискурс организации по тематике стрессоустойчивости	Ссылки на другие организации в связи со стрессоустойчивостью
Евросоюз	Заключения Совета о подходе ЕС к стрессоустойчивости, 28 мая 2013 г.; Глобальная стратегия внешней политики и безопасности ЕС, 28 июня 2016 г.; Резолюция Европарламента о стрессоустойчивости как стратегическом приоритете внешней активности ЕС, 1 июня 2017 г.	Европейская комиссия; Европейская служба внешнего действия; эксперты	Международная мощь развития; безопасность; стрессоустойчивость европейской системы норм и ценностей; преодоление последствий стихийных бедствий	Пограничное понятие (boundary object)	Есть, но неоднозначна	Высокое	ООН (в том числе Всемирный банк), реже – ОЭСР, НАТО
Система ООН	Сендайская рамочная программа по снижению риска бедствий; Цели устойчивого развития; Парижское соглашение по климату 2015 г.; доклады экспертов Всемирного банка и МВФ	Программа развития ООН; Управление Организации Объединенных Наций по вопросам уменьшения опасности бедствий; Всемирный банк; Международный валютный фонд; эксперты	Международная помощь развитию; преодоление последствий стихийных бедствий; социально-экономическое развитие	Социально-экологическая стрессоустойчивость; экономическая стрессоустойчивость; финансовая стрессоустойчивость; социально-экономическая стрессоустойчивость	Есть, но неоднозначна	Определяющее	Ссылки на другие организации практически отсутствуют

Организа-ция	Ключевые документы по стрессо-устойчивости	Ключевые акторы в дискурсе стрессо-устойчивости	Сферы наиболее активного упоминания	Доминирующие подходы к стрессо-устойчивости	Взаимосвязь с неолиберальным подходом к управлению	Влияние экспертного сообщества на дискурс организации по тематике стрессоустойчи-вости	Ссылки на другие организации в связи со стрессо-устойчивостью
ОЭСР	Экспертные доклады и руководства	Секретариат и эксперты	Международная помощь развитию устойчивое развитие городов; социально-экономические основы государственности	Социально-экологическая стрессо-устойчивость; экономическая стрессоустойчи-вость; стрессо-устойчивые города	Есть	Определяющее	ООН
НАТО	Обязательства по укреплению стрессоустойчи-вости, 8 июля 2016 г.	Секретариат	Кибербезопасность; гражданские ресурсы обороны; способности Альянса; сплоченность Альянса	Пограничное понятие (boundary object)	Есть, но неодно-значна	Трудно оценить	В равной степе-ни – ООН и ЕС
Совет Европы	–	Секретариат, эксперты из других организаций	Займствованы из системы ООН	–	–	–	ООН и ЕС
ОБСЕ	–	Секретариат, экс-перты из других организаций	Займствованы из системы ООН	–	–	–	ООН, реже – ЕС

шем этот акцент на стрессоустойчивости как внутренней характеристике НАТО сохранится. С актуализацией проблемы международного терроризма стрессоустойчивость неоднократно использовалась в контексте единства Трансатлантического сообщества ценностей перед лицом этой угрозы. В дальнейшем такое сугубо внутреннее понимание стрессоустойчивости можно будет встретить в Стратегии Евросоюза 2016 г., а также в контексте восприятия НАТО политики России в регионе как угрозы [НАТО, 2014].

Превращение стрессоустойчивости в дискурсе НАТО из ситуативно используемого понятия в некий более или менее целостный концепт состоялось к 2016 г. В 2016–2017 гг. стрессоустойчивость упоминалась в официальных текстах НАТО чаще, чем за весь предыдущий период с начала 90-х годов, что неслучайно совпало с актуализацией понятия в дискурсе Евросоюза. В заявлении глав государств и правительств, принятом по итогам саммита НАТО в Варшаве (июль 2016 г.), она впервые становится основным сюжетом. Очевидно, что для НАТО актуализация понятия была связана с осознанием уязвимости Европы перед лицом так называемых гибридных угроз. Последние определяются как «использование асимметричных тактик, призванных нащупать и использовать слабости противника с применением невоенных средств (политических, информационных, экономических) и сопровождаемых угрозой применения обычных вооружений и средств массового поражения» [НАТО, 2015]. После международного терроризма в качестве основного источника таких угроз, вне всякого сомнения, стала все чаще фигурировать Россия. Последнее, очевидно, является еще одной точкой пересечения дискурсов НАТО и ЕС по стрессоустойчивости. В совместном заявлении руководств ЕС и НАТО от 8 июля 2016 г. говорится о том, что евро-атлантическое сообщество сталкивается с беспрецедентными вызовами, исходящими с Юга и Востока [ЕС, 2016]. Как более откровенно отмечали в самом Альянсе, «необходимо учитывать и решать потенциальные уязвимости, которые могут возникать в результате проникновения России в экономику, финансовую сферу, СМИ или энергетику Европы» [Shea, 2016].

Вместе с тем актуализация присутствия понятия стрессоустойчивости в дискурсе НАТО не сопровождалась принципиальным изменением взгляда на внутренние ресурсы и параметры организации. Стрессоустойчивость была вписана сотрудниками гражданского и военного штатов в существующую систему понятий стратегического планирования. Подчеркивалось, что необходимость укрепления стрессоустойчивости НАТО проистекает из положений Североатлантического договора (ст. 3 и 5). Сама стрессоустойчивость была определена как «совокупность гражданской подготовленности и военного потенциала» [НАТО, с. а.] НАТО, а комплекс мероприятий по ее укреплению опирался на уже имеющиеся программы и инструменты.

* * *

Дискуссии о стрессоустойчивости в рамках различных международных организаций и форумов роднит представление о том, что современные вызовы международному развитию и безопасности характеризуются не только комплексностью и взаимосвязанностью, но и высокой степенью непредсказуемости. Как отмечает Б. Андерсон [Anderson, 2015, р. 63], стрессоустойчивость можно рассматривать как способ управления незащищенностью в условиях современного мира катастроф. Проникновение стрессоустойчивости в дискурсы международных организаций является и отражением растерянности перед лицом регулярных и трудно предсказуемых кризисов, и попыткой придать и управленцам, и управляемым больше уверенности в возможности успешного их преодоления.

Тем не менее для дискурсов международных организаций характерно отсутствие должного внимания к тому факту, что современные риски не возникают ниоткуда, а производятся самими системами. Они представляют собой неизбежную составляющую

щую рационально принимаемых решений, что снова отсылает нас к неолиберальным практикам. Как замечает Н. Луман, «...о риске говорят только в тех случаях, когда может быть принято решение, без которого не возникло бы ущерба» [Луман, 1994]. В этом ключе выявление рисков дестабилизации европейского интеграционного проекта неотъемлемо от анализа принимаемых на всех уровнях европейской модели управления решений, то есть от самой политики Евросоюза. Аналогично и решения, принимаемые национальными правительствами под влиянием, например, рекомендаций МВФ, неизбежно сопровождаются соответствующими рисками для их социально-экономических, финансовых и политических систем.

Общим местом для всех проанализированных в исследовании организаций является взаимосвязь трактовки стрессоустойчивости и неолиберального подхода к управлению (табл. 1). Рационализация взгляда на возможности и ресурсы систем характерна и для сферы жесткой безопасности, и для политики развития. В документах НАТО подробно раскрывается содержание гражданских ресурсов стрессоустойчивости Альянса (civil capabilities), а в дискурсе Всемирного банка – ресурсов и параметров социально-экономической стрессоустойчивости развивающихся стран. Вместе с тем степень предлагаемой самостоятельности подопечных в укреплении их стрессоустойчивости сильно отличается в зависимости от оценки их способностей, а также от политической культуры и сферы деятельности организации. Чем ближе сфера деятельности организации к так называемой высокой политике (high politics), тем меньше автономия, предлагаемая «частному сектору» (яркий пример – НАТО). Аналогично и с оценкой способностей управляемых. Если речь идет о стрессоустойчивости общества страны – члена Евросоюза, допускается высокий уровень самостоятельности. В случае с развивающимися странами речь идет о направляющей роли донора помощи при формировании стрессоустойчивости.

Степень новизны концепта стрессоустойчивости также в большинстве случаев может быть оценена как невысокая. Всеми организациями с разной степенью успешности она вписывается в существующий дискурс, не вычеркивая из него, а дополняя другие категории – устойчивое развитие, безопасность, управление рисками (табл. 2).

Таблица 2. Понятия, в связке с которыми чаще всего упоминается resilience

SECURITY					
RISKS		Terrorist attack	Climate Change	DISASTERS	CRISIS
VULNERABILITY					Fragility
RISK MANAGEMENT		Awareness	Preparedness	Prevention	Defence
System	Capabilities	Capacity	Infrastructure	Institutions	Society
Понятия, касающиеся отдельных качеств и свойств систем: Solidarity, Effectiveness, Coherence, Flexibility, Innovation, Connectivity, Cohesion, Complementarity, Resourcefulness, Inclusiveness, Integration, Dynamism, Smart, Renewable					
SUSTAINABILITY		SUSTAINABLE DEVELOPMENT, DEVELOPMENT		Adaptation	Economic growth
					Stability

Примечание. Данные обобщены по всем организациям. Ключевые понятия оформлены прописными буквами.

Источник: составлено по расчетам автора.

Наиболее глубоко стрессоустойчивость проработана в организациях, чья деятельность напрямую связана с экспертизой, разработкой методик и инструментария для глобального и регионального управления. Речь идет, например, о Всемирном банке и ОЭСР. Эксперты этих структур предпринимают очевидные попытки уйти от неоднозначности понимания стрессоустойчивости, тогда как для Евросоюза она является пока, скорее, общим подходом и «пограничным понятием», обеспечивающим коммуникацию между различными сферами политики ЕС. Такому подходу свойственны свои уязвимые места — например, видимость консенсуса при сохраняющихся существенных различиях в артикуляции.

Насколько можно судить, активизация использования терминологии стрессоустойчивости в дискурсах ведущих международных организаций происходит без участия России. Отчасти это связано с англосаксонским происхождением понятия. Другая важная причина — существующие нормативные и идеологические противоречия между Западом, с одной стороны, и Россией и рядом стран — с другой. Они говорят на разных языках, что оказывает влияние на степень взаимного проникновения дискурсов. В результате конфликта по линии Россия — Запад были заморожены переговоры о членстве РФ в ОЭСР — одной из ключевых организаций с точки зрения степени проработанности экспертного дискурса по стрессоустойчивости. Более того, в дискуссиях Европейского союза и НАТО концепция стрессоустойчивости прямо связана с дискуссиями о политике России как угрозе для европейской безопасности. Этим обстоятельством, а также тем фактом, что для Евросоюза и Североатлантического альянса стрессоустойчивость является внутренней характеристикой их сплоченности, дискурс условного евро-атлантического сообщества отличается от других рассмотренных международных организаций.

Источники

Луман Н. (1994) Понятие риска // Thesis. Вып. 5. С. 135–160.

Павлова Е.Б., Гудалов Н.Н., Коцур Г.В. (2017) «Стрессоустойчивость»: новое слово в международных отношениях или вариация на неолиберальную тему? // Вестник Московского университета. Сер. 25. Международные отношения и мировая политика. № 2. С. 170–182.

Романова Т.А. (2017) Категория «Стрессоустойчивость» в Европейском Союзе // Современная Европа. № 4. С. 17–28.

Фуко М. (2010) Рождение биополитики. СПб.: Наука.

Anderson B. (2015) What Kind of Resilience? // Politics. Vol. 35. No. 1. P. 60–66.

Brand F.S., Jax K. (2007) Focusing the Meaning(s) of Resilience: Resilience as a Descriptive Concept and a Boundary Object // Ecology and Society. Vol. 12. No. 1. Режим доступа: <http://www.ecologyandsociety.org/vol12/iss1/art23/> (дата обращения: 25.10.2017).

Brassett J., Croft S., Vaughan-Williams N. (2013) Introduction: An Agenda for Resilience Research in Politics and International Relations // Politics. Vol. 33. No. 4. P. 222–223.

Council of Europe (с. а.) Complete list of the Council of Europe's treaties. Режим доступа: <https://www.coe.int/en/web/conventions/full-list> (дата обращения: 25.10.2017).

Council of the European Union (EU) (2013) Council Conclusions on EU Approach to Resilience. Brussels. 28 May. Режим доступа: http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/EN/foraff/137319.pdf (дата обращения: 25.10.2017).

Council of the European Union (EU) (2017) EU Engagement with Civil Society in External Relations: Council Conclusions. Brussels. 19 June. Режим доступа: <https://www.consilium.europa.eu/media/24003/st10279en17-conclusions-eu-engagement-with-civil-society-in-external-relations.pdf> (дата обращения: 25.10.2017).

European Commission (EC) (2012a) SHARE: Supporting Horn of Africa Resilience. Commission Staff Working Document SWD (2012) 102 Final. Brussels. 4 November.

European Commission (EC) (2012b) The EU Approach to Resilience: Learning from Food Security Crises. Communication from the Commission to the European Parliament and the Council COM (2012) 586 Final. Brussels. 3 October.

European Commission (EC) (2013) Cybersecurity Strategy of the European Union: An Open, Safe and Secure Cyberspace. Joint Communication to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions. JOIN (2013) 1 Final. Brussels. 2 July.

European Commission (EC) (2014) EU Resilience Compendium: Saving Lives and Livelihoods. Режим доступа: http://ec.europa.eu/echo/files/policies/resilience/eu_resilience_compendium_en.pdf (дата обращения: 25.10.2017).

European Commission (EC) (2016) Joint Declaration by the President of the European Council, the President of the European Commission and the Secretary General of the North Atlantic Treaty Organization. Brussels. 8 July. Режим доступа: http://europa.eu/rapid/press-release_STATEMENT-16-2459_en.htm (дата обращения: 25.10.2017).

European Parliament (2017) Resilience as a Strategic Priority of the External Action of the EU. Resolution 2017/2594(RSP). Brussels. 1 June. Режим доступа: <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+TA+P8-TA-2017-0242+0+DOC+XML+V0//EN> (дата обращения: 25.10.2017).

European Union (EU) (2012) Consolidated Version of the Treaty on European Union. Official Journal of the European Union. 26 October.

European Union (EU) (2016) Shared Vision, Common Action: A Stronger Europe. A Global Strategy for the European Union's Foreign and Security Policy. Режим доступа: <https://europa.eu/globalstrategy/en/shared-vision-common-action-stronger-europe> (дата обращения: 25.10.2017).

Holling C.S. (1973) Resilience and Stability of Ecological Systems // Annual Review of Ecology and Systematics. Vol. 4. P. 1–23.

International Monetary Fund (IMF) (2005) Remarks by Agustín Carstens, IMF Deputy Managing Director, at the VIII Annual Assembly of Supervisors of Banks of the Americas. 9 September. Режим доступа: <http://www.imf.org/en/news/articles/2015/09/28/04/53/sp090905> (дата обращения: 25.10.2017).

International Monetary Fund (IMF) (2015) IMF Survey: Inclusion, Governance, Fiscal Space Can Help Overcome Fragility. Режим доступа: <http://www.imf.org/en/news/articles/2015/09/28/04/53/sopol070115a> (дата обращения: 25.10.2017).

North Atlantic Treaty Organization (NATO) (2014) Summit Declaration. Wales. 5 September. Режим доступа: http://www.nato.int/cps/en/natohq/official_texts_112964.htm?selectedLocale=en (дата обращения: 25.10.2017).

North Atlantic Treaty Organization (NATO) (2015) Hybrid Warfare: NATO's New Strategic Challenge? Defence and Security Committee General Report DSC 2015. 10 October. Режим доступа: <https://www.nato-pa.int/sites/default/files/documents/2015%20-%20166%20DSC%2015%20E%20BIS%20-%20HYBRID%20WARFARE%20-%20CALHA%20REPORT.docx> (дата обращения: 25.10.2017).

North Atlantic Treaty Organization (NATO) (n.d.) Civil Preparedness. Режим доступа: http://www.nato.int/cps/en/natohq/topics_49158.htm?selectedLocale=en (дата обращения: 25.10.2017).

Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD) (2008) Concepts and Dilemmas of State Building in Fragile Situations: From Fragility to Resilience. OECD/DAC Discussion Paper. Режим доступа: <https://www.oecd.org/dac/conflict-fragility-resilience/docs/41100930.pdf> (дата обращения: 25.10.2017).

Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD) (2013) What Does “Resilience” Mean for Donors? An OECD Factsheet. Режим доступа: <http://www.oecd.org/dac/May%2010%202013%20FINAL%20resilience%20PDF.pdf> (дата обращения: 25.10.2017).

Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD) (2014a) Guidelines for Resilience Systems Analysis. Strasbourg: OECD Publishing.

Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD) (2014b) Overview Paper on Resilient Economies and Societies. Meeting of the OECD Council at Ministerial Level. Paris. 6–7 May. Режим доступа: [https://www.oecd.org/mcm/C-MIN\(2014\)7-ENG.pdf](https://www.oecd.org/mcm/C-MIN(2014)7-ENG.pdf) (дата обращения: 25.10.2017).

Organization for Security and Co-operation in Europe (OSCE) (2015) Back to Diplomacy: Final Report and Recommendations of the Panel of Eminent Persons on European Security as a Common Project. Режим доступа: <http://www.osce.org/networks/205846> (дата обращения: 25.10.2017).

Pawlak P. (2015) Risk and Resilience in Foreign Policy. European Parliamentary Research Service Briefing PE 568.349. Режим доступа: [http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2015/568349/EPRS_BRI\(2015\)568349_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2015/568349/EPRS_BRI(2015)568349_EN.pdf) (дата обращения: 25.10.2017).

Prasad N., Ranghieri F., Shah F., Trohanis Z., Kessler E., Sinha R. (2009) Climate Resilient Cities: A Primer on Reducing Vulnerabilities to Disasters. Washington, DC: World Bank.

Resilience Alliance (с. а.) Background. Режим доступа: <https://www.resalliance.org/background> (дата обращения: 25.10.2017).

Shea J. (2016) Resilience: A Core Element of Collective Defence. 2016 NATO Review. Режим доступа: <http://www.nato.int/docu/review/2016/Also-in-2016/nato-defence-cyber-resilience/EN/index.htm> (дата обращения: 25.10.2017).

Solana H. (1997) Security Through NATO in the 21st Century: Vision to Reality. Opening Remarks. 9 October. Режим доступа: http://www.nato.int/cps/en/natohq/opinions_25565.htm?selectedLocale=en (дата обращения: 25.10.2017).

Thomas J. (2016) Resilience: More Than a Quick Fix. Investing in Health: News and Views in Healthy Development World Bank Blog. Режим доступа: <http://blogs.worldbank.org/health/resilience-more-quick-fix> (дата обращения: 25.10.2017).

United Nations (UN) General Assembly (2015) Transforming Our World: The 2030 Agenda for Sustainable Development. General Assembly Resolution A/RES/70/1. Режим доступа: http://www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/RES/70/1&Lang=E (дата обращения: 25.10.2017).

United Nations (UN) Secretary-General (2016a) Secretary-General's Joint Press Encounter with the High Commissioner for Refugees. 30 March. Режим доступа: <https://www.un.org/sg/en/content/sg/press-encounter/2016-03-30/secretary-generals-joint-press-encounter-high-commissioner> (дата обращения: 25.10.2017).

United Nations (UN) Secretary-General (2016b) Secretary-General's Message on Human Rights Day. 10 December. Режим доступа: <https://www.un.org/sg/en/content/sg/statement/2016-12-10/secretary-generals-message-human-rights-day-scroll-down-french> (дата обращения: 25.10.2017).

United Nations (UN) Security Council (2014) The Maintenance of International Peace and Security: Security Sector Reform: Challenges and Opportunities. Security Council Resolution S/RES/2151.

United Nations (UN) Security Council (2017) Threats to International Peace and Security Caused by Terrorist Acts. Security Council Resolution S/RES/2341.

Walker J., Cooper M. (2011) Genealogies of Resilience: From Systems Ecology to the Political Economy of Crisis Adaptation // Security Dialogue. Vol. 4. No. 2. P. 143–160.

World Bank (2015) Big Data for a More Resilient Future. Режим доступа: <http://live.worldbank.org/big-data-for-a-more-resilient-future> (дата обращения: 25.10.2017).

World Bank (2016a) Speech by World Bank President Jim Yong Kim: The World Bank Group's Mission: To End Extreme Poverty. 3 October. Режим доступа: <http://www.worldbank.org/en/news/speech/2016/10/03/speech-by-world-bank-president-jim-yong-kim-the-world-bank-groups-mission-to-end-extreme-poverty> (дата обращения: 25.10.2017).

World Bank (2016b) Socioeconomic Resilience Multi-Hazard Estimates in 117 Countries. World Bank Policy Research Working Paper 7886.

Resilience in Discourses of the European Union and International Organizations¹

E. Treshchenkov

Evgeny Treshchenkov — PhD, Associate Professor, St. Petersburg State University; Entrance VIII, 1/3 Smolnogo Str., St Petersburg, 191060, Russian Federation; E-mail: e.treshchenkov@spbu.ru

Abstract

Lately, the European Union (EU) has faced multiple internal and external challenges. The conceptual response of EU institutions was “A Global Strategy for the European Union’s Foreign and Security Policy” (June 2016). At the core of the understanding of what was happening, as well as of the prospects of overcoming those crises, sat the concept of “resilience.” It has been some time since this concept appeared in the discourses of international organizations and its meaning remains volatile, situational and dependent on the scope of application, the relevant context and the authorship.

The purpose of this study is to examine the specificity of use of the concept of resilience in the discourses of the EU and various international organizations, as well as the interrelation between those uses. The sample encompasses organizations of particular importance to the European integration project and to global and regional governance, including the Council of Europe, the North Atlantic Treaty Organization (NATO), the Organization for Security and Co-operation in Europe (OSCE), the Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD) and those which comprise the United Nations system (the International Monetary Fund (IMF), the World Bank, etc.). Since the empirical material consists mostly of official texts produced by international organizations, the preferred method of study is discourse analysis.

The analysis examines the Brussels-advanced notion of resilience from a more distant perspective, namely, within the coordinate system of global and regional governance represented by Western-dominated multilateral institutions. The study identifies channels and agents responsible for the concept’s penetration into the discourses of the EU and other international organizations. Conclusions are drawn regarding similarities and divergences in the articulations of resilience. Particular focus is put on the interrelation between the concept and the neo-liberal approach to risk management and security.

Key words: European Union; United Nations; resilience; neo-liberalism; security; governance; experts

For citation: Treshchenkov E. (2019) Resilience in Discourses of the European Union and International Organizations. *International Organisations Research Journal*, vol. 14, no 1, pp. 55–75 (in English). DOI: 10.17323/1996-7845-2019-01-04

References

Anderson B. (2015) What Kind of Resilience? *Politics*, vol. 35, no 1, pp. 60–66.

Brand F.S., Jax K. (2007) Focusing the Meaning(s) of Resilience: Resilience as a Descriptive Concept and a Boundary Object. *Ecology and Society*, vol. 12, no 1. Available at: <http://www.ecologyandsociety.org/vol12/iss1/art23/> (accessed 25 October 2017).

Brassett J., Croft S., Vaughan-Williams N. (2013) Introduction: An Agenda for Resilience Research in Politics and International Relations. *Politics*, vol. 33, no 4, pp. 222–223.

Council of the European Union (EU) (2013) Council Conclusions on EU Approach to Resilience. Brussels, 28 May. Available at: http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/EN/foraff/137319.pdf (accessed 25 October 2017).

¹ The editorial board received the article in November 2017.

The study was made possible by a grant from the Russian Science Foundation (project No 17-18-01110).

Council of the European Union (EU) (2017) EU Engagement with Civil Society in External Relations: Council Conclusions. Brussels, 19 June. Available at: <https://www.consilium.europa.eu/media/24003/st10279en17-conclusions-eu-engagement-with-civil-society-in-external-relations.pdf> (accessed 20 December 2018).

European Commission (EC) (2012a) SHARE: Supporting Horn of Africa Resilience. Commission Staff Working Document SWD (2012) 102 Final. Brussels, 4 November.

European Commission (EC) (2012b) The EU Approach to Resilience: Learning From Food Security Crises. Communication from the Commission to the European Parliament and the Council COM (2012) 586 Final. Brussels, 3 October.

European Commission (EC) (2013) Cybersecurity Strategy of the European Union: An Open, Safe and Secure Cyberspace. Joint Communication to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions. JOIN (2013) 1 Final. Brussels, 2 July.

European Commission (EC) (2014) EU Resilience Compendium: Saving Lives and Livelihoods. Available at: http://ec.europa.eu/echo/files/policies/resilience/eu_resilience_compendium_en.pdf (accessed 25 October 2017).

European Commission (EC) (2016) Joint Declaration by the President of the European Council, the President of the European Commission and the Secretary General of the North Atlantic Treaty Organization. Brussels, 8 July. Available at: http://europa.eu/rapid/press-release_STATEMENT-16-2459_en.htm (accessed 25 October 2017).

European Parliament (2017) Resilience as a Strategic Priority of the External Action of the EU. Resolution 2017/2594(RSP). Brussels, 1 June. Available at: <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+TA+P8-TA-2017-0242+0+DOC+XML+V0//EN> (accessed 25 October 2017).

European Union (EU) (2012) Consolidated Version of the Treaty on European Union. Official Journal of the European Union. 26 October.

European Union (EU) (2016) Shared Vision, Common Action: A Stronger Europe. A Global Strategy for the European Union's Foreign and Security Policy. Available at: <https://europa.eu/globalstrategy/en/shared-vision-common-action-stronger-europe> (accessed 25 October 2017).

Foucault M. (2008) The Birth of Biopolitics. New York: Palgrave Macmillan.

Holling C.S. (1973) Resilience and Stability of Ecological Systems. *Annual Review of Ecology and Systematics*, vol. 4, pp. 1–23.

International Monetary Fund (IMF) (2005) Remarks by Agustín Carstens, IMF Deputy Managing Director, at the VIII Annual Assembly of Supervisors of Banks of the Americas, 9 September. Available at: <http://www.imf.org/en/news/articles/2015/09/28/04/53/sp090905> (accessed 25 October 2017).

International Monetary Fund (IMF) (2015) IMF Survey: Inclusion, Governance, Fiscal Space Can Help Overcome Fragility. Available at: <http://www.imf.org/en/news/articles/2015/09/28/04/53/sopol070115a> (accessed 25 October 2017).

Luhmann N. (1994) Ponjatje riska [The Notion of Risk]. *Thesis*, vol. 5, pp. 135–160. (In Russian)

North Atlantic Treaty Organization (NATO) (2014) Summit Declaration. Wales, 5 September. Available at: http://www.nato.int/cps/en/natohq/official_texts_112964.htm?selectedLocale=en (accessed 25 October 2017).

North Atlantic Treaty Organization (NATO) (2015) Hybrid Warfare: NATO's New Strategic Challenge? Defence and Security Committee General Report DSC 2015, 10 October. Available at: <https://www.nato-pa.int/sites/default/files/documents/2015%20-%20166%20DSC%2015%20E%20BIS%20-%20HYBRID%20WARFARE%20-%20CALHA%20REPORT.docx> (accessed 25 October 2017).

North Atlantic Treaty Organization (NATO) (c. a.) Civil Preparedness. Available at: http://www.nato.int/cps/en/natohq/topics_49158.htm?selectedLocale=en (accessed 25 October 2017).

Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD) (2008) Concepts and Dilemmas of State Building in Fragile Situations: From Fragility to Resilience. OECD/DAC Discussion Paper. Available at: <https://www.oecd.org/dac/conflict-fragility-resilience/docs/41100930.pdf> (accessed 25 October 2017).

Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD) (2013) What Does “Resilience” Mean for Donors? An OECD Factsheet. Available at: <http://www.oecd.org/dac/May%2010%202013%20FINAL%20resilience%20PDF.pdf> (accessed 25 October 2017).

Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD) (2014a) Guidelines for Resilience Systems Analysis. Strasbourg: OECD Publishing.

Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD) (2014b) Overview Paper on Resilient Economies and Societies. Meeting of the OECD Council at Ministerial Level. Paris, 6–7 May. Available at: [https://www.oecd.org/mcm/C-MIN\(2014\)7-ENG.pdf](https://www.oecd.org/mcm/C-MIN(2014)7-ENG.pdf) (accessed 25 October 2017).

Organization for Security and Co-operation in Europe (OSCE) (2015) Back to Diplomacy: Final Report and Recommendations of the Panel of Eminent Persons on European Security as a Common Project. Available at: <http://www.osce.org/networks/205846> (accessed 25 October 2017).

Pavlova E., Gudalov N., Kotsur G. (2017) “Stressoustojchivost”: novoe slovo v mezhdunarodnyh otnosheniyah ili variaciya na neoliberal’nyu temu? [“Resilience:” A New Word in International Relations or a Variation on a Neoliberal Theme?]. *The Moscow University Herald, Series 25. International Relations and Politics*, no 2, pp. 170–182. (In Russian)

Pawlak P. (2015) Risk and Resilience in Foreign Policy. European Parliamentary Research Service Briefing PE 568.349. Available at: [http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2015/568349/EPRS_BRI\(2015\)568349_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2015/568349/EPRS_BRI(2015)568349_EN.pdf) (accessed 25 October 2017).

Prasad N., Ranghieri F., Shah F., Trohanis Z., Kessler E., Sinha R. (2009) *Climate Resilient Cities: A Primer on Reducing Vulnerabilities to Disasters*. Washington, DC: World Bank.

Romanova T. (2017) Kategorija “Stressoustojchivost” v Evropejskom Sojuze [The Concept of Resilience in the European Union]. *Contemporary Europe*, no 4, pp. 17–28. (In Russian).

United Nations (UN) Secretary-General (2016a) Secretary-General’s Joint Press Encounter with the High Commissioner for Refugees, 30 March. Available at: <https://www.un.org/sg/en/content/sg/press-encounter/2016-03-30/secretary-generals-joint-press-encounter-high-commissioner> (accessed 25 October 2017).

United Nations (UN) Secretary-General (2016b) Secretary-General’s Message on Human Rights Day, 10 December. Available at: <https://www.un.org/sg/en/content/sg/statement/2016-12-10/secretary-generals-message-human-rights-day-scroll-down-french> (accessed 25 October 2017).

Shea J. (2016) Resilience: A Core Element of Collective Defence. *2016 NATO Review*. Available at: <http://www.nato.int/docu/review/2016/Also-in-2016/nato-defence-cyber-resilience/EN/index.htm> (accessed 25 October 2017).

Solana H. (1997) Security Through NATO in the 21st Century: Vision to Reality. Opening Remarks, 9 October. Available at: http://www.nato.int/cps/en/natohq/opinions_25565.htm?selectedLocale=en (accessed 25 October 2017).

Thomas J. (2016) Resilience: More Than a Quick Fix. Investing in Health: News and Views in Healthy Development World Bank Blog. Available at: <http://blogs.worldbank.org/health/resilience-more-quick-fix> (accessed 25 October 2017).

United Nations (UN) General Assembly (2015) Transforming Our World: The 2030 Agenda for Sustainable Development. General Assembly Resolution A/RES/70/1. Available at: http://www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/RES/70/1&Lang=E (accessed 25 October 2017).

United Nations (UN) Security Council (2014) The Maintenance of International Peace and Security: Security Sector Reform: Challenges and Opportunities. Security Council Resolution S/RES/2151.

United Nations (UN) Security Council (2017) Threats to International Peace and Security Caused by Terrorist Acts. Security Council Resolution S/RES/2341.

Walker J., Cooper M. (2011) Genealogies of Resilience: From Systems Ecology to the Political Economy of Crisis Adaptation. *Security Dialogue*, vol. 4, no 2, pp. 143–160.

World Bank (2015) Big Data for a More Resilient Future. Available at: <http://live.worldbank.org/big-data-for-a-more-resilient-future> (accessed 25 October 2017).

World Bank (2016a) Speech by World Bank President Jim Yong Kim: The World Bank Group’s Mission: To End Extreme Poverty, 3 October. Available at: <http://www.worldbank.org/en/news/speech/2016/10/03/speech-by-world-bank-president-jim-yong-kim-the-world-bank-groups-mission-to-end-extreme-poverty> (accessed 25 October 2017).

World Bank (2016b) Socioeconomic Resilience Multi-Hazard Estimates in 117 Countries. World Bank Policy Research Working Paper 7886.

Правовая интеграция в Европейском союзе и Евразийском экономическом союзе: сравнительный анализ¹

О.И. Пименова

Пименова Оксана Игорьевна — к.ю.н., начальник отдела по взаимодействию с федеральными органами государственной власти Аппарата Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации; Российская Федерация, 103426, Москва, ул. Большая Дмитровка, д. 26; E-mail: oxana_krasnova@mail.ru

В статье рассматриваются коммунитарная и конвенционная модели правовой интеграции, принятые в Европейском союзе и Евразийском экономическом союзе соответственно. Анализ проводится в сравнительно-правовом разрезе с целью выявить те уникальные черты, использование которых способствует решению актуальных задач интеграционного развития. Особое внимание уделяется исследованию актов органов Европейского союза и Евразийского экономического союза, их правовой природы, места, роли и специфики имплементации в национальных правовых порядках государств-членов. Автор анализирует также деятельность Суда Европейского союза и Суда Евразийского экономического союза по контролю реализации права Европейского союза и права Евразийского экономического союза в части правомерности принятия наднациональными органами данных интеграционных объединений правовых актов, создающих права и обязанности непосредственно для граждан Европейского союза и хозяйствующих субъектов в Евразийском экономическом союзе. В статье обосновывается идея о том, что безусловный приоритет интеграционного права над национальным законодательством и юридическая обязательность решений наднационального судебного органа для всех участников интеграционных отношений выступают теми «вехами» наднациональной правовой интеграции, при достижении которых становится возможным открытие государственных границ не только в сферах экономического сотрудничества, но и в других областях взаимодействия, прямо не связанных с общими процессами транснационализации экономик.

Ключевые слова: Европейский союз; Евразийский экономический союз; наднациональность; правовая интеграция; законодательный акт; судебный контроль; национальные парламенты; демократическая легитимность; межинституциональный консенсус

Для цитирования: Пименова О.И. (2019) Правовая интеграция в Европейском союзе и Евразийском экономическом союзе: сравнительный анализ // Вестник международных организаций. Т. 14. № 1. С. 76–93. DOI: 10.17323/1996-7845-2019-01-05

¹ Статья поступила в редакцию в апреле 2018 г.

Отсутствие действенного интеграционного права делает невозможным реализацию задач и целей интеграции.

Лев Энтин [Энтин, 2009, с. 238]

Введение

В силу «многослойности, многоступенчатости, неоднолинейности процессов межгосударственной интеграции» [Каширкина, Морозов, 2012, с. 17] все интеграционные объединения стремятся реализовать свои задачи через поиск и использование таких способов и механизмов правового регулирования отношений, которые бы обеспечивали наиболее удобное соотношение между интересами объединения и его государств-членов. Достижение такого баланса интересов позволяет объединению справляться эффективно с решением возлагаемых задач [Lenaerts, Nuffel, 2011, p. 134], без предубеждений и презумпций решениям как более «лучшим» какого-либо уровня управления и без излишнего перекрестного вмешательства управляющих органов в компетенции друг друга.

Право интеграционных объединений весьма специфично. Будучи во всех случаях созданным на основе норм международных договоров, интеграционное право продолжает нести в себе черты международного права [Юмашев, 2006, с. 75], но при этом нацелено на проникновение в национальные правовые порядки государств-членов в целях их качественного преломления и формирования на их основе единых либо согласованных механизмов правового регулирования отношений, представляющих интеграционный интерес. По мере развития интеграционное право обретает различные характеристики, в зависимости от преследуемых целей интеграционного объединения и желания государств-членов делиться своим суверенитетом не только путем передачи (делегируя) части своих полномочий и развития практик скоординированного взаимодействия с наднациональными институтами, но также через обеспечение силами и средствами национального правового порядка реального действия актов объединений, их институтов, органов управления на своих территориях в отношении своих граждан. Для практического анализа этих характеристик обратимся к опыту двух интеграционных объединений — Европейского союза (ЕС) и Евразийского экономического союза (ЕАЭС), выбравших два разных пути интеграции — коммунитарный и конвенционный (традиционный), предварительно вкратце объяснив суть каждого из них.

К теории вопроса

Справедливости ради нужно заметить, что в исследованиях европейских интеграционных процессов не так много внимания уделяется анализу методов интеграционного развития. Среди экспертов европейской интеграции существует гораздо большая заинтересованность в развитии и обосновании наднациональной природы ЕС, его правовых, экономических и институциональных аспектов [Majone, 2009, p. 2], чем в анализе механизмов и средств достижения интеграционных целей. Складывается ощущение, что такое преференциальное внимание наднациональным аспектам европейской интеграции вызвано опасениями поставить под сомнение неуклонное на протяжении последних тридцати лет (с момента принятия Единого европейско-

го акта², которым, можно сказать, и было положено на учредительном уровне начало полномасштабному применению коммунитарного метода правовой интеграции практически по всем вопросам интеграционного развития³) следование стилю нормативной интеграции. Даже термины «наднационализм» и «интерговернментализм» как краеугольные теоретические разработки политики европейской интеграции получили строго контекстную смысловую нагрузку.

Традиционно исследователи европейской интеграции рассматривают наднационализм в контексте углубления интеграционного развития, тогда как понимание интерговернментализма получило несколько негативный оттенок как явления, близкого к регионализму или даже сепаратизму, и не способствующего, таким образом, наднациональной интеграции [Middelaar, 2013, p. 5]. Не вдаваясь в семантические детали наднационализма и интерговернментализма как понятий, уже тщательно изученных не только в зарубежной, но и в отечественной литературе [Варламова, 2014; Мещерякова, 2014; Чиркин, 2016], возьмем на себя смелость утверждать, что, выступая краеугольными понятиями коммунитарного и конвенционного методов интеграции, наднационализм и интерговернментализм, каждый в своей мере, способствуют продвижению целей интеграционного развития, но с использованием своих, наиболее релевантных, средств.

Так, для коммунитарного метода интеграции такими средствами выступают законодательство, содержащее нормы прямого и приоритетного действия, а также правовые принципы, определяющие практику применения этого законодательства и в то же время формирующие его⁴. Данный метод еще называют «методом Сообщества». Следуя позиции, изложенной в официальном документе Комиссии ЕС, он характеризуется наличием следующих предметных черт: права законодательной инициативы Комиссии ЕС; ответственности Совета ЕС и Европейского парламента в принятии законодательных и бюджетных актов; участием Комиссии ЕС наряду с национальными государствами в реализации единой имплементационной политики на территории ЕС; особой роли Суда ЕС в защите и продвижении права ЕС [EU Commission, 2001, p. 8]. Поскольку коммунитарный метод интеграции зиждется на делегировании государствами-членами своих полномочий интеграционному объединению, нужно сказать, что ключевую роль здесь играют наднациональные институты как акторы, принимающие наднациональные акты и выступающие «посредниками» для национальных государств в их взаимоотношениях друг с другом и с ЕС по поводу урегулирования разногласий, возникающих в связи с делегированием полномочий, тогда как сама интеграция позиционируется как «укрощение [национального] суверенитета» [Magnet, 2000, p. 117]. Конвенционный метод, напротив, признает в развитии и продвижении целей интеграции верховенство национальных государств, а точнее, их правительств как ключевых субъектов принятия интеграционных решений [Puetter, 2014, p. 854–870]. В соответствии с этим методом наднациональные решения являются результатом взаимодействия национальных правительств, их скоординированных практик, поэтому данный

² Единый европейский акт не только делегировал Комиссии ЕС ряд существенных полномочий по регулированию единого внутреннего рынка, его социальных и экологических аспектов, но и усовершенствовал судебную систему за счет создания Суда первой инстанции. Это важные «вехи» на пути нормативной интеграции в ЕС.

³ За исключением таких сенситивных сфер, получивших впоследствии особый статус правового регулирования, как внешняя политика и политика безопасности, справедливость, правосудие, сотрудничество полицейских и судебных органов.

⁴ В этом специфика позитивации права ЕС, в рамках которой происходит совмещение двух европейских правовых традиций — романо-германской и англосаксонской (общего права) [Moorhead, 2012, p. 126–143].

метод в теории еще называют методом межправительственной интеграции [Uçarer, 2013, p. 293].

При всей их явной теоретической разнице, коммунитарный и конвенционный методы интеграции имеют множество «точек соприкосновения» в практическом плане, и использование одного из них часто сопряжено с применением отдельных аспектов другого. Важно признать, что в силу общности предмета их регулирования (интеграция и интеграционные отношения) борьба за «чистоту» применения каждого метода в отдельности лишена всякого практического смысла. Так, преимущественно коммунитарная правовая интеграция, сложившаяся в ЕС, изобилует примерами использования межправительственных практик в успешном достижении целей интеграционного правового развития (и здесь можно указать не только на активную правотворческую роль межправительственного Совета ЕС, выступающего наряду с Европейским парламентом созаконодателем ЕС, но и на бесчисленное количество так называемых *de novo* органов коллективного принятия решений⁵, формируемых на уровне министров и гражданских служащих, представляющих национальные правительства и призванных решать ряд важнейших экспертно-технических вопросов). В этой связи целью настоящего исследования выступает не противопоставление двух моделей интеграции, а выявление тех их черт, применение которых лучшим образом будет способствовать решению актуальных задач интеграционного развития.

О правовой интеграции в Европейском союзе

ЕС пошел по пути использования коммунитарной модели интеграции, суть которой была сформулирована еще в решении Суда ЕС по делу *Van Gend et Loos v. Administratie der Belastingen* следующим образом: «Европейское экономическое сообщество представляет собой новый международный правопорядок, в пользу которого государства ограничили свои суверенные права в определенных областях и субъектами которого являются не только государства-члены, но и их граждане»⁶. В другом решении по делу *Flaminio Costa v. E.N.E.L.* Суд ЕС указал, что «в отличие от обычных международных договоров Договор ЕЭС [Договор об учреждении Европейского экономического сообщества] создал свою собственную самостоятельную правовую систему, которая со вступлением Договора ЕЭС в силу стала составной частью правовых систем государств-членов и положения которой обязаны применять их суды»⁷.

Говоря о характере сложившегося правопорядка в ЕС, прежде всего, стоит указать, что право ЕС обладает верховенством (приматом) над правом его государств-членов. Приверженность данному принципу впервые была сформулирована в 1964 г. также Судом ЕС в упомянутом выше решении по делу *Flaminio Costa v. E.N.E.L.* и затем получила подтверждение в Декларации № 17, приложенной к Лиссабонскому договору. В ЕС «национальная конституция обладает значением при исполнении союзного права лишь в той мере, в которой она не воспрепятствует действительному исполнению союзного права» [Хольцингер, 2014, с. 40]. Это значит, что в ЕС преимущественное применение при регулировании интеграционных отношений, возникающих с участием граждан национальных государств, имеют не национальные, в том числе конституционные акты,

⁵ ЕвроЮст, Фронтекс, Европейское агентство по фундаментальным правам и др.

⁶ Case C — 26/62, *Van Gend et Loos v. Administratie der Belastingen*. Режим доступа: [http:// curia.europa.eu](http://curia.europa.eu) (дата обращения: 12.09.2016).

⁷ Case C — 6/64, *FlaminioCostav. E.N.E.L.* Режим доступа: [http:// curia.europa.eu](http://curia.europa.eu) (дата обращения: 12.09.2016).

и даже не заключаемые национальными правительствами и ратифицируемые национальными парламентами международные договоры, а акты, принимаемые Европейским парламентом и (или) Советом ЕС и подлежащие прямому, безусловному применению частными лицами в том значении и понимании, какое им придается Судом ЕС.

О законодательных инструментах правовой интеграции в ЕС

ЕС действует по правилу *intra vires*, то есть только в пределах той компетенции, которую предоставили ему в учредительных договорах государства-члены для достижения целей, установленных этими договорами. Любая компетенция, не предоставленная ЕС в договорах, принадлежит государствам-членам. Данный подход отражает сложившуюся еще в 1950-х годах и сохраняющуюся по сей день специфику наделения ЕС компетенцией: разные сферы отношений передаются государствами-членами в ведение ЕС не целиком, а лишь применительно к отдельным их аспектам, прямо оговоренным в специальных уполномочивающих статьях учредительных договоров — так называемых «правовых базах»⁸.

Для реализации своей регулирующей компетенции, предписанной «правовыми базами», ЕС использует законодательные акты. В соответствии со ст. 289 Договора о функционировании Европейского союза (ДФЕС) правовой акт, принимаемый ЕС, выступает в качестве законодательного акта ЕС, если он одновременно отвечает трем критериям: принят в форме регламента, директивы или решения; принят Европейским парламентом и (или) Советом ЕС; принят посредством законодательной процедуры.

Как было заявлено Европейским Советом на Эдинбургском саммите в 1992 г., «форма законодательного акта должна быть настолько простой, насколько это будет способствовать удовлетворительному достижению цели <...>. Сообщество должно законодательствовать только до необходимых пределов. При прочих равных условиях директивы предпочтительнее регламентам» [Lenaerts, 1993, p. 885]. Это предпочтение изменило законодательную культуру ЕС. С момента вступления в силу Маастрихтского договора ЕС «стал законодательствовать все реже <...> и в менее интрузивной манере» [Соорег, 2017, p. 36], преимущественно используя форму директивного регулирования.

Концептуально директива представляет собой законодательный инструмент, позволяющий избежать излишнего регулирования отношений на уровне ЕС, оставляя в компетенции национальных инстанций выбор формы и способов достижения требуемого результата (ст. 288 ДФЕС). Но проблема в том, что каждое государство — член ЕС, кому адресована директива, имплементирует ее положения в свое внутреннее национальное законодательство с разной степенью лояльности. Как следствие, иногда возникают «имплементационные разрывы» между государствами — членами ЕС, когда одни из них несут связанные с имплементацией директивы издержки (правовые, политические, экономические, социальные, экологические) в гораздо большей степени, чем другие. Этот фактор осложняет правовую интеграцию в ЕС, развиваемую посредством директивного регулирования. Однако для смягчения его негативного эффекта Суд ЕС нашел разумный подход, рассмотрению которого и будет посвящен следующий подраздел.

⁸ «Правовые базы» определяют, по каким конкретным вопросам, в каких целях, в каком порядке, через какие институты и посредством какого вида актов ЕС вправе осуществлять регулирование в подведомственных ему сферах компетенции. Ссылки на них обязательны в преамбуле каждого законодательного акта ЕС, а отсутствие соответствующей ссылки или ее неполное приведение влекут отмену акта Судом ЕС.

Об имплементации законодательных актов ЕС

Имплементация законодательства ЕС носит децентрализованный характер и основывается на идее, согласно которой заинтересованные частные лица обладают серьезным намерением осуществлять контроль соблюдения законодательства ЕС, регламентирующего их права и свободы. «Бдительность индивидуумов, касающаяся защиты их прав, составляет эффективный контроль в дополнение к контролю, на который уполномочена бдительность Комиссии [ЕС]»⁹. Иски частных лиц играют все возрастающую роль в правовой интеграции ЕС в качестве средства давления на национальные власти для добросовестной и своевременной имплементации директив ЕС, выступая альтернативой централизованному надзору Комиссии ЕС.

Как пишет Н.В. Варламова [Варламова, 2014, с. 13], «у ЕС отсутствуют на территориях его государств-членов “региональные” или “местные” органы власти, обеспечивающие исполнение решений [ЕС]», этим занимаются национальные органы власти, именно они выступают основными применителями права ЕС, именно на них возложена презумпция ответственности за вред, причиненный правам частных лиц, в том числе в связи с неимплементацией либо ненадлежащей имплементацией директив ЕС.

Начиная со своего решения, вынесенного еще в 1963 г. по делу *Van Gend en Loos v. Nederlandse Administratie der Belastingen*¹⁰, Суд ЕС постоянно подчеркивает, что защита прав отдельных индивидов реализуется Судом ЕС в дополнение к защите, осуществляемой Комиссией и государствами-членами. Эту позицию Суд усилил позднее, в 1991 г., в деле *Francovich v. Italy*¹¹, в решении по которому, в частности, была определена обязанность государств-членов рассматривать возбужденные против них частными лицами иски о возмещении ущерба, причиненного правам частных лиц неисполнением либо ненадлежащим исполнением обязанности по имплементации директив ЕС. Наконец, со вступлением в силу Лиссабонского договора Суду ЕС предоставлено право налагать на государства — члены ЕС суммы штрафа или пени не только за неисполнение его решений, но и в том случае, если государство в срок не отчиталось перед Комиссией ЕС о мерах по имплементации директив ЕС (пар. 3 ст. 260 ДФЕС).

Именно эта черта правовой интеграции ЕС — использование сил и средств национальных государств — обеспечивает действенность права ЕС в рамках национальных правовых порядков, чьи органы власти, сохраняя, по словам Г. Еллинека [Еллинек, 2004, с. 413], «господствующий характер», наделены учредительной властью по праву, основанному на народном волеизъявлении, применять в отношении своих граждан меры принуждения, обеспечивающие выполнение правовых предписаний ЕС. В конечном итоге это также объясняет стремление институтов, реализующих регулирующие прерогативы ЕС, добиваться того, чтобы сам процесс принятия законодательных актов ЕС, по возможности, был максимально приближен к его гражданам, учитывал местную, региональную, национальную специфику подлежащих урегулированию с их участием отношений, прежде всего, за счет институционализации вовлеченности в законодательный процесс ЕС органов — национальных парламентов, непосредственно формируемых гражданами национальных государств и политически ответственных перед ними.

⁹ Case C — 26/62, *Van Gend et Loos v. Administratie der Belastingen*. Режим доступа: <http://curia.europa.eu> (дата обращения: 12.09.2016).

¹⁰ Ibid.

¹¹ Cases C-6/90 and C-9/90, *Francovich v. Italy*. Режим доступа: <http://curia.europa.eu> (дата обращения: 12.01.2017).

О судебном контроле принятия законодательных актов ЕС

Роль Суда ЕС в утверждении и развитии наднационального правового регулирования переоценить сложно. Доктрина прямого действия норм права ЕС и доктрина верховенства права ЕС, не будучи первоначально предусмотренными учредительными договорами ЕС, являются, по природе своего возникновения, «продуктами судебного права» [Waele, Vleuten, 2013, p. 645]. Можно сказать, что все правовое развитие ЕС осуществляется в системе координат, заданных Судом ЕС. Так, в ставшем уже хрестоматийным деле *Union Royale Belge des Sociétés de Football Association and others v Bosman*¹² Суд ЕС определил, что регулирование реализации фундаментальных прав и свобод в ЕС относится к исключительной компетенции ЕС. Вооружившись этими аргументами, Суд ЕС неоднократно решал дела в пользу ЕС даже в тех случаях, когда в соответствии с положениями учредительных договоров ЕС изначально не имел соответствующей регулирующей компетенции (например, в сферах образования¹³, культуры и спорта¹⁴).

Сегодня регулирующие prerogatives ЕС жестко ограничены вопросами, переданными государствами-членами в его компетенцию посредством вышеупомянутых «правовых баз». Акты ЕС, не имеющие «правовой базы» либо не следующие ей в полной мере, расцениваются как символические и идущие вразрез с принципом наделения ЕС компетенцией. Такие акты подлежат аннулированию в порядке реализации статьи 263 ДФЕС, согласно которой Суд ЕС контролирует правомерность принятия законодательных актов ЕС.

В 1992 г. Судом ЕС было вынесено решение по делу *France v Commission*, согласно которому прямое указание «правовой базы» обязательно в каждом законодательном акте ЕС, а отсутствие соответствующей ссылки влечет отмену либо признание недействительным законодательного акта Судом ЕС¹⁵. Однако данное решение не оказало влияния на дальнейшую правоприменительную практику Суда ЕС. До сих пор ни один законодательный акт ЕС, оспаривавшийся государствами-членами в связи с недостаточным характером обоснования его принятия¹⁶, не был отменен либо признан недействительным. В лучшем случае Суд ЕС ограничивался констатацией содержания преамбулы законодательного акта¹⁷, полагаясь в вопросе о необходимости его принятия на мнение институтов ЕС, подготовивших данный акт¹⁸, в худшем случае — голословным заявлением тех же институтов о том, что достижение целей планируемой меры

¹² Case C- 415/93, *Union Royale Belge des Sociétés de Football Association and others v Bosman*. Режим доступа: <http://curia.europa.eu> (дата обращения: 12.01.2017).

¹³ Case C- 9/74, *Casagrande v Landeshauptstadt München*. Режим доступа: <http://curia.europa.eu> (дата обращения: 12.01.2017).

¹⁴ Case C- 415/93, *Union Royale Belge des Sociétés de Football Association and others v Bosman*. Режим доступа: <http://curia.europa.eu> (дата обращения: 12.01.2017).

¹⁵ См., например: Case C- 325/91, *France v Commission*. Режим доступа: <http://curia.europa.eu> (дата обращения: 12.01.2017).

¹⁶ По данным П. Крейга [Craig, 2012, p. 80], за последние двадцать лет имело место около десяти исков об отмене или признании недействительными законодательных актов ЕС в связи с недостаточной обоснованностью их принятия.

¹⁷ См., например: Case C-377/98, *Netherlands v. European Parliament and Council*; Case C-491/01, *British American Tobacco*; Joined Case C-154/04 and 155/04 R. v. *Secretary of State for Health and National Assembly for Wales*; Case C-58/8, *Vodafone Ltd, Telefónica O2 Europe plc, T-Mobile International AG, Orange Personal Communications Services Ltd v. Secretary of State for Business, Enterprise and Regulatory Reform*. Режим доступа: <http://curia.europa.eu> (дата обращения: 12.01.2017).

¹⁸ Case C-176/09, *Luxembourg vs Parliament and the Council*. Режим доступа: <http://curia.europa.eu> (дата обращения: 12.01.2017).

«предполагает в обязательном порядке действие на уровне ЕС»¹⁹, не вдаваясь при этом в анализ каких-либо фактических обстоятельств.

Определенно, в системе, базирующейся на правовых и демократических ценностях, нельзя пренебрегать возможностью судебного органа указывать на ошибки законодателя в соблюдении им правил и процедур при реализации своих регулирующих прерогатив, но призывы к более взыскательной судебной проверке оснований реализации законодательной компетенции ЕС [Kumm, 2006, p. 503] чреваты рисками нарушения институционального баланса. В многоуровневой конституционной системе ЕС в решении вопроса о том, на каком уровне лучше осуществлять принятие законодательного акта (наднациональном или национальном), задействованы различные политические институты — субъекты законодательного процесса ЕС, приверженные различным политическим взглядам. И если Суд ЕС, вынося свое решение по уже принятому Советом ЕС и (или) Европейским парламентом законодательному акту ЕС, будет высказывать соображения о ненадлежащем уровне принятия данного акта, то это неизбежно поставит Суд ЕС против воли квалифицированного большинства государств-членов, посчитавших этот акт необходимым на уровне ЕС и одоббивших его в процессе принятия [Craig, 2012, p. 81]. Это даст повод для обвинений в «оголтелом судебном активизме» [Toth, 1994, p. 48]. Поэтому Суд ЕС, предпочитая не рисковать своей репутацией «механизма <...> конституционализации <...> коммунитарного права» [Варламова, 2014, с. 17], как правило, не ввязывается в политические межинституциональные дискуссии, оставаясь чисто правовым органом, чьи решения носят обязательный характер для всех участников интеграционных отношений.

О правовой интеграции в Евразийском экономическом союзе

По мнению Т. Риссе [Risse, 2015, p. 1], институциональный дизайн ЕАЭС «в существенной мере напоминает ЕС — за единственным исключением: там нет положений, на которых можно было бы выстроить наднациональные институты, он [ЕАЭС] остается межправительственным».

В отечественной литературе справедливо указывается на то, что в ЕАЭС при принятии интеграционных решений доминируют национальные правительства, тогда как институты ЕАЭС «всего лишь обеспечивают платформу для их [национальных правительств] взаимодействия» [Стрежнева, 2016, с. 6]. И если даже в ЕАЭС можно признать наличие институтов, обладающих отдельными наднациональными чертами и, исходя из этого, отнести ЕАЭС, как пишет Т. Нешатаева, «к организациям наднационального типа» [Нешатаева, 2015], но даже при всем при этом право ЕАЭС нельзя считать наднациональным правовым порядком в том эталонном значении и понимании, которое выработалось и укрепились в рамках функционирования ЕС.

Так, отдельные наднациональные черты можно увидеть в Евразийской экономической комиссии (Евразийская комиссия), наделенной регулируемыми прерогативами, и в Суде ЕАЭС, наделенном полномочиями обеспечивать единообразное применение международных договоров и решений органов ЕАЭС. При этом Суд ЕАЭС не рассматривает жалобы граждан национальных государств о нарушении их прав и свобод национальными актами, принятыми, например, в разрез с решениями Евразийской комиссии. Это так, поскольку решения Евразийской комиссии, хотя и подлежат прямому применению на территориях национальных государств, но не имеют

¹⁹ Case C- 84/94, UK v Council. Режим доступа: <http://curia.europa.eu> (дата обращения: 12.01.2017).

безусловного, признаваемого на евразийском и национальном уровне, приоритета по отношению к актам национальных законодательств.

Право ЕАЭС, созданное на основе Договора о Евразийском экономическом союзе от 29 мая 2014 г. (Договор), во многом продолжает нести черты международного права, опираясь в наращивании своего регулирующего потенциала на международные договоры и непротиворечащие им решения органов ЕАЭС – Евразийского экономического совета (Высший совет), Евразийского межправительственного совета (Межправительственный совет) и Евразийской комиссии (абз. 5 п. 1 ст. 6 Договора). На основе решений данных органов ЕАЭС формируются единые правила поведения для граждан²⁰ национальных государств, но эти «единые правила» не образуют самостоятельный и независимый правовой порядок для их участников, поскольку принимаются органами ЕАЭС в рамках их полномочий, предусмотренных не только Договором, но и иными международными договорами, заключаемыми национальными государствами в рамках ЕАЭС. Именно поэтому органы ЕАЭС изначально не обладают «учредительной» властью создавать в ЕАЭС наднациональный пласт правовых норм, которые имели бы предмет регулирования, независимый от «иных международных договоров», и механизм применения, не обусловленный выполнением в отношении этих норм специальных внутригосударственных процедур. Это одна из тех причин, что не позволяет актам ЕАЭС иметь безусловный приоритет применения по отношению к актам государств – членов ЕАЭС.

Об инструментах правовой интеграции в ЕАЭС

Инструментами правовой интеграции в ЕАЭС выступают наряду с международными договорами акты органов ЕАЭС, содержащие положения нормативно-правового характера. Поскольку международные договоры непосредственно не служат целям наднациональной правовой интеграции, остановим внимание на второй составляющей правового поля ЕАЭС – актах органов ЕАЭС. Данные акты обладают чертами, делающими правовую интеграцию в ЕАЭС весьма «межправительственно специфичной».

Во-первых, акты ЕАЭС принимаются органами ЕАЭС в рамках их полномочий, предусмотренных международными договорами, заключенными национальными государствами в рамках ЕАЭС (п. 1 ст. 6 Договора). Во-вторых, между актами ЕАЭС установлена четкая субординация, в соответствии с которой решения Евразийской комиссии имеют подчиненное положение по отношению к решениям Высшего совета и Межправительственного совета (п. 4 ст. 6 Договора). В-третьих, акты Высшего совета и Межправительственного совета адресованы государствам – членам ЕАЭС и подлежат исполнению в порядке, предусмотренном их национальными законодательствами. При этом в Договоре нигде прямо не закреплена обязательность актов Высшего совета и Межправительственного совета для органов национальных государств.

Особняком стоит Евразийская комиссия, акты которой, хотя и занимают подчиненное положение в правовой системе ЕАЭС (по отношению к актам Высшего совета и Межправительственного совета), но при этом адресованы гражданам (хозяйствующим субъектам) национальных государств и имеют непосредственное применение на территориях национальных государств (п. 13 Положения о Евразийской экономи-

²⁰ Имеются в виду хозяйствующие субъекты, под которыми понимаются юридические лица или индивидуальные предприниматели, зарегистрированные в порядке, установленном национальным законодательством.

ческой комиссии, приложенного к Договору). Это те ценные черты, что делают акты наднациональными, но, к сожалению, их значение в условиях евразийской правовой интеграции девальвируется тем, что на уровне ЕАЭС не признается приоритет актов Евразийской комиссии по отношению к актам национального права. На уровне государств-членов в этом вопросе также нет единства подходов.

Например, в Конституции Российской Федерации не установлен приоритет юридически обязательных решений международных организаций и их органов по отношению к внутреннему законодательству. Конституцией Республики Беларусь место актов межгосударственных объединений прямо определено в национальной правовой системе в качестве актов подзаконного характера. Вывести их на более высокий уровень можно только путем заключения на их основе международных договоров, не обладающих верховенством, но следующих за конституцией и конституционными законами [Василевич, 2009, с. 15].

Весьма уникальный опыт сложился в Республике Казахстан. Согласно п. 3 ст. 4 Конституции данного государства, ратифицированные международные договоры имеют приоритет перед законами и применяются непосредственно, кроме случаев, когда из международного договора следует, что для его применения требуется издание закона Республики Казахстан. В развитие данного конституционного положения 5 ноября 2009 г. Конституционный Совет Республики Казахстан принял специальное постановление²¹, в котором определил, что акты международных организаций, созданных в соответствии с ратифицированными международными договорами, и их органов входят в систему национального правопорядка через указанные международные договоры. Если в международном договоре, стороной которого выступает Республика Казахстан, указано, что акты органов международных организаций имеют обязательный для государств-участников характер, то органы власти Республики Казахстан обязаны привести национальное законодательство в соответствие с актами таких органов международных организаций. Следовательно, если, например, решение Евразийской комиссии противоречит правовому акту Республики Казахстан, то приоритетом в применении будет обладать решение Евразийской комиссии, тогда как органы власти Республики Казахстан будут обязаны внести соответствующие изменения в национальное законодательство. К сожалению, данный подход к определению места актов органов ЕАЭС в национальном законодательстве не является общим для всех государств — членов ЕАЭС.

Для наднациональной правовой интеграции крайне важно не только единство подходов национальных правопорядков к определению места актов органов управления интеграцией в правовых системах государств — членов интеграционного объединения [Каширкина, Морозов, 2012, с. 251], но и регулирование этого вопроса непосредственно в учредительных актах самого объединения. Прав С.В. Бахин [Бахин, 2007, с. 126], когда пишет об актуальности для стран сегодняшнего глобализирующегося и интегрирующегося мира установления не только иерархии между их национальным правом и правом международных договоров на уровне национального права, но и «между национальным правом и правом интеграционного объединения», участниками которого выступают данные государства, но уже на уровне права самого интеграционного объединения.

²¹ Об официальном толковании норм ст. 4 Конституции Республики Казахстан применительно к порядку исполнения решений международных организаций и их органов см. Постановление Конституционного Совета Республики Казахстан от 5 ноября 2009 г. № 6 [Конституционный Совет Республики Казахстан, 2009].

О судебном контроле реализации права ЕАЭС

Как пишет судья Суда ЕАЭС Т. Нешатаева [Нешатаева, 2015], наднациональные суды создаются для единообразного толкования и применения общих норм права, решая эту задачу прецедентно — создавая нормы права, которые «скрепляют все три вида правового регулирования интеграционных отношений: международный договор, норму, изданную международной бюрократией, и норму, принятую национальными властями, в том числе национальными судами». Принимая во внимание деятельность Суда ЕС, с этим высказыванием нельзя не согласиться; говоря о Суде ЕАЭС, можно: Суд ЕАЭС наделен полномочиями, нерелевантными решению такой задачи. Обратимся к их рассмотрению подробнее.

Согласно п. 2 Статута Суда ЕАЭС, приложенного к Договору (Статут), Суд ЕАЭС обеспечивает единообразное применение права ЕАЭС, рассматривая споры по вопросам его реализации (пп. 1 и 2 п. 39 Статута). Однако в компетенцию Суда ЕАЭС не входит наделение органов ЕАЭС дополнительной компетенцией помимо той, что прямо предусмотрена Договором и (или) иными международными договорами, заключенными в рамках интеграционного объединения (п. 42 Статута).

Решения Суда ЕАЭС «не изменяют и не отменяют действующие нормы права ЕАЭС, национального законодательства и не создают новые нормы» (п. 102 Статута), а преюдициальные заключения Суда ЕАЭС не носят обязательного характера для национальных юрисдикционных органов, по запросам которых они даются (п. 98 Статута). Учитывая особую важность преюдициальных заключений для налаживания правотворческого и правоприменительного диалога между наднациональным и национальными судебными органами, включение п. 98 в Статут в данной формулировке свидетельствует, по словам А.С. Исполинова, об «игнорировании нормативных актов интеграционного объединения странами-членами, в первую очередь, их национальными судами» [Исполинов, 2017, с. 115]. Это первое компетенционное препятствие, созданное авторами Договора, на пути единообразного толкования и применения норм права ЕАЭС.

Второе препятствие связано с необходимостью соблюдения процедуры досудебного урегулирования спора о правомерности решений Евразийской комиссии в части их соответствия международным договорам или решениям органов ЕАЭС. Данная процедура применяется в отношении споров, инициированных не только государствами-членами, но и хозяйствующими субъектами. Спор не принимается к рассмотрению Судом ЕАЭС без предварительного обращения заявителя к Евразийской комиссии (п. 43 Статута). При этом в Статуте не предусматривается возможность судебного обжалования результатов досудебного урегулирования, которыми, например, хозяйствующий субъект может быть не удовлетворен, продолжая считать свои права и законные интересы, предоставленные Договором, нарушенными решением Евразийской комиссии. Только если Евразийская комиссия бездействует, спор может быть принят к рассмотрению Судом ЕАЭС (п. 44 Статута). Условие о необходимости соблюдения процедуры досудебного урегулирования спора работает как «бутылочное горлышко» в отношении юридических и физических лиц, ведущих предпринимательскую деятельность в ЕАЭС, значительно сужая возможности получения ими судебной защиты на евразийском уровне. Если государства-члены имеют альтернативные средства отстаивания своих интересов и прерогатив (например, путем обращения в Высший совет), то хозяйствующие субъекты — нет²². К сожалению, данное обстоятельство не

²² В ЕС процедура досудебного урегулирования не применяется по спорам между частным лицом и органом ЕС, акт которого оспаривается данным лицом. Досудебное урегулирование используется

получило должного внимания авторов евразийской интеграции либо, напротив, намеренно использовано для «сдерживания активности и роста авторитета [наднационального] суда» [Исполинов, 2017, с. 116].

О «формальном парламентском элементе» в ЕАЭС

В качестве следующего препятствия на пути к коммунитарной правовой интеграции в ЕАЭС в литературе указывается на отсутствие у ЕАЭС «формального парламентского элемента» [Лихачев, 2014], который взаимодействовал бы с другими органами ЕАЭС в процессе принятия евразийских решений. Однако с «наднациональным парламентаризмом» не все так просто, как с наднациональным судом, и опыт ЕС это доказывает.

Наличие наднационального парламента само по себе не делает правовую интеграцию наднациональной. Вопрос о роли Европейского парламента в правовой интеграции ЕС весьма и весьма спорный. «Европейский парламент не разделяет многие демократические традиции национальных парламентав, остается отдаленным от граждан и в процессе принятия европейских решений может рассматриваться как часть проблемы демократической легитимности [в ЕС]» [European Union Select Committee, 2013, p. 40]. Сегодня Европа смотрит на национальные парламента для защиты демократической легитимности в той степени, в какой институты ЕС не могут сами обеспечить эту легитимность в процессе наднациональной правовой интеграции. По ряду вопросов законодательной политики, которые подпадают под регулирующую компетенцию государств — членов ЕС, но при этом требуют принятия гармонизирующих мер со стороны ЕС, Европейский парламент «физически» не в состоянии заменить национальные парламента: последние, локализуясь на местах, остаются политически ответственными за ситуацию в своих государствах, что делает их уникальными органами при принятии правовых актов ЕС. Руководствуясь этими мотивами, Лиссабонский договор закрепил на учредительном уровне специальный механизм (так называемый субсидиарный контрольный механизм), посредством которого национальные парламента получили возможность участвовать в законодательном процессе ЕС, не подменяя ни Европейский парламент, ни Совет ЕС, ни Комиссию ЕС, но напрямую взаимодействуя с ними, равно как и между собой, по вопросу о надлежащем уровне реализации наднациональных регулирующих прерогатив.

Возможно, что ЕАЭС также следовало бы обратиться к национальным парламентам своих государств-членов как уникальным акторам в процессе принятия евразийских решений. Национальные парламента, участвуя, например, в реализации регулирующих прерогатив Евразийской комиссии, могли бы придать ее актам большую демократическую легитимность (через тот же механизм субсидиарного контроля, оценивающий целесообразность передачи и реализации определенных полномочий на уровне Евразийской комиссии), а значит, и лучшую исполнимость на местах. Будучи политически ответственными перед своими избирателями, национальные парламента могли бы выступить связующим звеном между ЕАЭС и гражданами его государств-членов, обеспечив последним возможность участвовать (через своих парламентских представителей) в выработке и принятии на евразийском уровне нормативных актов, регулирующих интеграционные отношения не только с участием их государств, но и их самих. Безусловно, обеспечение «парламентской» легитимности актов органов ЕАЭС

только по спорам между государствами — членами ЕС. При этом отсутствие заключения Комиссии ЕС не препятствует обращению в Суд ЕС (ст. 259 ДФЕС).

было бы значимым шагом к наднациональной правовой интеграции, на пути к которой стоит ЕАЭС. Однако для превращения подмастерья в мастера потребуются не только намерение и время, но, прежде всего, институционально более совершенный механизм принятия наднациональных решений, посредством которого все субъекты интеграционных отношений будут вовлечены на паритетной основе в совместное решение общих проблем, нежели чем в неуступчивое продвижение собственных интересов.

Заключение

Конечно же, правовая интеграция в рамках ЕС существенно отличается от правовой интеграции в рамках ЕАЭС как с формально-правовой позиции следования различным методам интеграционного развития, так и с практической позиции достигнутых результатов. В ЕС и ЕАЭС кардинальным образом разнятся механизмы принятия интеграционных решений, равно как и сама их (решений) природа.

Нормативные акты, принимаемые в ЕАЭС, не имеют безусловного приоритета по отношению к актам национального законодательства его членов, в связи с чем на уровне последних также отсутствует системность и единство видения в данном вопросе (что и послужило лейтмотивом предметного анализа законодательства отдельных государств — членов ЕАЭС без релевантного внимания к законодательству государств — членов ЕС в соответствующем разрезе). В ЕС ситуация диаметрально противоположная: на учредительном уровне (начиная с Единого европейского акта) созданы все предпосылки для наделения институтов ЕС «учредительными» полномочиями формировать самостоятельный наднациональный пласт правовых актов, обладающих верховенством и прямым действием на территориях национальных государств, в связи с чем последние и демонстрируют лояльность и согласованность в следовании решениям Суда ЕС и обеспечении надлежащего применения актов Комиссии ЕС.

Использование сил и средств национальных государств для достижения целей интеграционного развития — стратегически верно выверенный подход интеграционного развития. Лишь добрая воля и согласие членов интеграционного объединения способны достичь любые амбициозные задачи интеграционного характера. Поэтому сам механизм принятия решений обретает решающую роль в успехе их последующей реализации. И, к счастью, выбранный метод интеграционного развития, хотя и задает верный тон имплементационным процессам, но не предопределяет их исход.

Коммунитарный метод апеллирует к законодательной процедуре межинституционального взаимодействия (с привлечением национальных парламентов), тогда как конвенционный метод — к межправительственным переговорам, но в обоих случаях субъекты принятия решений стремятся к одному — элиминации вероятности неудобства наднациональных решений для национальных применителей [Glencross, 2014, p. 70]. Это достигается согласованием воли субъектов принятия решений на основе их диалога, но не спора между собой. Самые реализуемые коллективные решения принимаются на основе консенсуса, но не приоритета воли большинства. При этом имеется в виду консенсус, достигнутый в результате межинституционального диалога (межинституциональный консенсус) субъектов принятия решений, локализованных на различных уровнях управления интеграцией. Критически важно привлекать в процесс принятия интеграционных решений непосредственно тех, кто будет обеспечивать реализацию этих решений на местах. В этом плане законодательный процесс ЕС, отличающийся многополярностью и сложностью согласования позиций его участников, с институциональной вовлеченностью в него граждан национальных государств через их парламенты, непосредственно взаимодействующие (в рамках субсидиарного кон-

трольного механизма) с наднациональными институтами, реализующими законодательные прерогативы ЕС, сам по себе является непреложной гарантией максимально полного учета в наднациональных законодательных решениях позиций всех заинтересованных и задействованных сторон. И хотя для принятия законодательных решений в ЕС требуется квалифицированное большинство Совета и (или) большинство Европейского парламента, тем не менее этот аспект законодательной процедуры ни в коей мере не нивелирует ее подлинно межинституциональную природу.

В свою очередь, обращаясь к решениям Совета Евразийской комиссии (как органа, осуществляющего общее руководство ее деятельностью), нельзя не указать, что они также принимаются консенсусом, при недостижении которого вопрос передается на рассмотрение в Высший совет (п. 29 Положения о Евразийской экономической комиссии, приложенного к Договору). Однако ситуация с «евразийским консенсусом» совсем другого рода: с учетом того, что Совет Евразийской комиссии состоит из пяти вице-премьеров, представляющих национальные правительства государств — членов ЕАЭС, говорить о межинституциональной природе данного органа, равно как и реализуемой им процедуре принятия решений, было бы безосновательно.

Подлинно консенсуальный характер наднациональных решений дает авеню их процедурной легитимности, а значит, и неосложненной имплементации всеми участниками интеграционных отношений, задействованными как в их принятии, так и непосредственном применении (гражданами). В этом видится главный урок интеграционного развития ЕС, в соответствии с которым межинституциональный консенсус становится «золотым стандартом» правового сближения национальных государств.

Источники

- Бахин С.В. (2007) Международная составляющая правовой системы России // Правоведение. № 6. С. 126–137.
- Варламова Н.В. (2014) Проблемы институционализации наднационального уровня осуществления публично-властных полномочий // Интернационализация конституционного права в условиях глобализации: труды Института государства и права Российской академии наук № 6 / Т.А. Васильева (ред.). М.: Институт государства и права Российской академии наук. С. 13.
- Василевич Г.А. (2009) Международное право и национальное законодательство. М.: Эксмо. С. 151.
- Еллинек Г. (2004) Общее учение о государстве. СПб.: Литагент «Юридический центр». С. 413–416.
- Исполинов А.С. (2017) Что скрывается за броским термином «интеграционное правосудие»? // Право. Журнал Высшей школы экономики. № 3. С. 105–120.
- Каширкина А.А., Морозов А.Н. (2012) Международно-правовые модели Европейского союза и Таможенного союза: сравнительный анализ. М.: Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации; Контракт. С. 17.
- Конституционный Совет Республики Казахстан (2009) Постановление № 6. Режим доступа: http://online.zakon.kz/document/?doc_id=30519643#pos=0;0 (дата обращения: 02.02.2017).
- Лихачев В. (2014) Интеграция и закон: ЕАЭС нужна нормативная компонента // Российская газета. 24 декабря.
- Мещерякова О.М. (2014) Лиссабонский Договор и проблема расширения функций институтов ЕС // Вестник Волгоградского государственного университета. Серия 5. Юриспруденция. № 3 (24). С. 139–142.
- Нешатаева Т.Н. (2015) Интеграция и наднационализм. Отрасли права: аналитический портал. Режим доступа: <http://отрасли-права.рф/article/2679> (дата обращения: 18.02.2018).

- Стрежнева М. (2016) Наднациональность и принцип subsidiarity в ЕС и за его пределами // *Мировая экономика и международные отношения*. Т. 60. № 6. С. 5–12.
- Хольцингер Г. (2014) Конституционное государство в Европейском союзе // *Современный конституционализм: вызовы и перспективы* / В.Д. Зорькин (ред). М.: Норма. С. 40–41.
- Чиркин В.Е. (2016) Наднациональное право: возникновение, содержание, действие // *Актуальные проблемы российского права*. № 1. С. 18–25.
- Энтин Л.М. (2009) *Право Европейского Союза. Новый этап эволюции: 2009–2017 годы*. М.: Аксиом. С. 238.
- Юмашев Ю.М. (2006) Региональная интеграция и международные отношения // *Московский журнал международного права*. № 1. С. 75–87.
- Cooper I. (2017) Is the Early Warning Mechanism a Legal or a Political Procedure? Three Questions and a Typology // *National and Regional Parliaments in the EU-Legislative Procedure Post-Lisbon* / A. Cornell, M. Goldoni (eds). L.: Hart. P. 36–43.
- Craig P. (2012) Subsidiarity: A Political and Legal Analysis // *Journal Common Market Studies*. Vol. 50. P. 80–83.
- European Union (EU) Commission (2001) *European Governance: A White Paper*. COM (2001) 428 Final. 25 July.
- European Union (EU) Select Committee (2013) *The Role of National Parliaments in the European Union: Written Evidence*. Режим доступа: <http://www.publications.parliament.uk/pa/ld201314/ldselect/lddeu-com/151/151.pdf/> (дата обращения: 19.02.2016).
- Glencross A. (2014) *The Politics of European Integration: Political Union or a House Divided?* Oxford: Wiley. P. 70.
- Kumm M. (2006) Constitutionalising Subsidiarity in Integrated Markets: The Case of Tobacco Regulation in the European Union // *European Law Review*. Vol. 12. No. 4. P. 503.
- Lenaerts K., Nuffel P. (2011) *European Union Law*. L.: Sweet & Maxwell. P. 134.
- Lenaerts K. (1993) The Principle of Subsidiarity and the Environment in the European Union. Keeping the Balance of Federalism // *Fordham International Law Journal*. Vol. 17. No. 4. P. 884.
- Magnette P. (2000) *L'Europe, L'État et la Démocratie: Le Souverain Apprivoisé*. Brussels: Complexe. P. 117.
- Majone G. (2009) *Europe As the Would-be World Power: Europe at Fifty*. Cambridge: Cambridge University Press. P. 2.
- Moorhead T. (2012) European Union Law as International Law // *European Journal of Legal Studies*. Vol. 5. No. 1. P. 126–143.
- Puetter U. (2014) Governing Informally: The Role of the Eurogroup in EMU and the Stability and Growth Pact // *Journal of European Public Policy*. Vol. 11. No. 5. P. 854–870.
- Risse Th. (2015) The Diffusion of Regionalism, Regional Institutions, Regional Governance. Paper presented at the EUSA 2015 Conference, Boston, USA. Режим доступа: https://www.eustudies.org/conference/papers/11?_token=pDqnRLkX0Eaw8ggXHDDYJiHY5AQR2IJYDJQ1WD2G&criteria=author&keywords=risse&submit= (дата обращения: 19.02.2016).
- Toth A. (1994) A Legal Analysis of Subsidiarity // *Legal Issues of the Maastricht Treaty* / D. O'Keeffe, P. Twomey (eds). L.: Chancery. P. 48.
- Uçarer E.M. (2013) Area of Freedom, Security, and Justice // *European Union Politics* / M. Cini, N. Perez-Solorzano Barragán (eds). Oxford: Oxford University Press. P. 281–295.
- Waele H., Vleuten A. (2013) Judicial Activism in the European Court of Justice – The Case of LGBT Rights // *Michigan State International Law Review*. Vol. 19. P. 644–665.

Legal Integration in the European Union and the Eurasian Economic Union: Comparative Analysis¹

O. Pimenova

Oxana Pimenova — PhD, Head of Section for liaison with federal government authorities, Permanent Staff of the Council of Federation of the Federal Assembly of the Russian Federation; 26 Bolshaya Dmitrovka Str., Moscow, 103426, Russian Federation; E-mail: oxana_krasnova@mail.ru

Abstract

The author studies the communitarian and conventional models of legal integration used in the European Union (EU) and the Eurasian Economic Union (EAEU), respectively. The purpose of this comparative legal analysis is to determine unique features reflecting differences between these models. Particular focus is on the examination of legal acts of public bodies of the EU and the EAEU – their legal nature, place, role and the characteristics of their implementation in the national legal systems of their members. The author also analyses how the Court of the European Union and the Court of the Eurasian Economic Union control the enforcement of legislation of the EU and the EAEU, primarily in those cases where the courts assess justifications provided by supranational public bodies of these unions when they pass legal acts creating rights and obligations directly for citizens of the EU and economic entities of the EAEU. The article offers a rationale for the concept stating that the absolute priority of integration law over national legislation and the binding power of decisions of a supranational court for all participants of integration relations are the key milestones of supranational legal integration; when these milestones are achieved, it is possible to open borders not only for economic cooperation, but also for other forms of collaboration not linked tightly to the general processes of transnationalization of the economies.

Key words: European Union; Eurasian Economic Union; supranational status; legal integration; legislative act; judicial control; national parliaments; democratic legitimacy; inter-institutional consensus

For citation: Pimenova O. (2019) Legal Integration in the European Union and the Eurasian Economic Union: Comparative Analysis. *International Organisations Research Journal*, vol. 14, no 1, pp. 76–93 (in English). DOI: 10.17323/1996-7845-2019-01-05

References

- Bakhin S.V. (2007) Mezhdunarodnaya sostavliayushchaya pravovoi sistemy Rossii [The International Component of Russia's Legal System]. *Pravovedenie [Jurisprudence]*, no 6, pp. 126–137. (In Russian)
- Chirkin V.E. (2016) Nadnatsional'noe pravo: vzniknovenie, sodержanie, deistvie [Supranational Law: Emergence, Content, Action]. *Aktual'nye problemy rossiiskogo prava [Current Problems of Russian Law]*, no 1, pp. 18–25. (In Russian)
- Cooper I. (2017) Is the Early Warning Mechanism a Legal or a Political Procedure? Three Questions and a Typology. *National and Regional Parliaments in the EU-Legislative Procedure Post-Lisbon* (A. Cornell A., M. Goldoni (eds)). London: Hart, pp. 36–43.
- Constitutional Council of the Republic of Kazakhstan (2009) Resolution No. 6. Available at: http://online.zakon.kz/document/?doc_id=30519643#pos=0;0 (accessed 29 January 2019).
- Craig P. (2012) Subsidiarity: A Political and Legal Analysis. *Journal Common Market Studies*, vol. 50, pp. 80–83.
- Ellinek G. (2004) *Obshchee uchenie o gosudarstve [General Doctrine of the State]*. St. Petersburg: Litigant Legal Centre. (In Russian)

¹ The editorial board received the article in April 2018.

Entin L.M. (2009) *Pravo Evropeiskogo Soiuzu. Novyi etap evoliutsii: 2009–2017* [European Union Law: New Stage of Evolution: 2009–2017]. Moscow: Aksiom. (In Russian)

Eurasian Economic Union (EAEU) (2014) Treaty on the Eurasian Economic Union. Available at: <https://docs.eaeu.org/ru-ru/Pages/DisplayDocument.aspx?s=bef9c798-3978-42f3-9ef2-d0fb3d53b75f&w=632c7868-4ee2-4b21-bc64-1995328e6ef3&l=540294ae-c3c9-4511-9bf8-aaf5d6e0d169&EntityID=3610> (accessed 29 January 2019).

European Union (EU) Commission (2001) European Governance: A White Paper. COM (2001) 428 Final, 25 July.

European Union (EU) (2012) Treaty on the Functioning of the European Union. Available at: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX%3A12012E/TXT> (accessed 29 January 2019).

European Union (EU) Select Committee (2013) The Role of National Parliaments in the European Union: Written Evidence. Available at: <https://www.parliament.uk/documents/lords-committees/eu-select/Role%20of%20national%20parliaments/national-parliaments-evidence.pdf> (accessed 19 January 2019).

Glencross A. (2014) *The Politics of European Integration: Political Union or a House Divided?* Oxford: Wiley.

Ispolinov A.S. (2017) Chto skryvaetsia za broskim terminom “integratsionnoe pravosudie” [What is Behind the Catchy Term “Integrative Justice”]? *Pravo: Zhurnal Vysshei shkoly ekonomiki* [Right: Journal of the Higher School of Economics] no 3, pp. 105–120. (In Russian)

Iumashev Iu.M. (2006) Regional’naia integratsiia i mezhdunarodnye otnosheniia [Regional Integration and International Relations]. *Moskovskii zhurnal mezhdunarodnogo prava* [Moscow Journal of International Law], no 1, pp. 75–87. (In Russian)

Kashirina A.A., Morozov A.N. (2012) *Mezhdunarodno-pravovye modeli Evropeiskogo Soiuzu i Tamozhennogo soiuzu: sravnitel’nyi analiz* [International Legal Models of the European Union and the Customs Union: A Comparative Analysis]. Moscow: Institute of Legislation and Comparative Law Under the Government of the Russian Federation. (In Russian)

Khol’tsingher G. (2014) Konstitutsionnoe gosudarstvo v Evropeiskom soiuze [Constitutional State in the European Union]. *Sovremennyi konstitutsionalizm: vyzovy i perspektivy* [Modern Consitutionalism: Challenges and Prospects] (V.D. Zor’kin (ed.)). Moscow: NORM. (In Russian)

Kumm M. (2006) Constitutionalising Subsidiarity in Integrated Markets: The Case of Tobacco Regulation in the European Union. *European Law Review*, vol. 12, no 4.

Lenaerts K., Nuffel P. (2011) *European Union Law*. London: Sweet & Maxwell.

Lenaerts K. (1993) The Principle of Subsidiarity and the Environment in the European Union: Keeping the Balance of Federalism. *Fordham International Law Journal*, vol. 17, no 4.

Likhachev V. (2014) Integratsiia i zakon: EAES nuzhna normativnaia komponenta [Integration and Law: The EAEU Needs a Regulatory Component]. *Rossiiskaia gazeta* [Russian Gazette], 24 December. (In Russian)

Magnette P. (2000) *L’Europe, L’État et la Démocratie: Le Souverain Apprivoisé*. Brussels: Complexe.

Majone G. (2009) *Europe As the Would-be World Power: Europe at Fifty*. Cambridge: Cambridge University Press.

Meshcheriakova O.M. (2014) Lissabonskii Dogovor i problema rasshireniia funktsii institutov ES [The Treaty of Lisbon and the Problem of Expanding the Functions of EU Institutions]. *Vestnik Volgogradskogo gosudarstvennogo universiteta. Ser. 5, Iurisprudentsiia* [Bulletin of Volgograd State University: Series 5, Jurisprudence], no 3 (24), pp. 139–142. (In Russian)

Middelaar L. (2013) *The Passage to Europe, How a Continent Became a Union*. New Haven and London: Yale University Press.

Moorhead T. (2012) European Union Law as International Law. *European Journal of Legal Studies*, vol. 5, no 1, pp. 126–143.

Neshataeva T.N. (2015) Integratsiia i nadnatsionalizm [Integration and Supranationalism]. Otraski prava: analiticheskii portal [Branch Rights: Analytical Portal]. Available at: <http://отрасли-права.рф/article/2679> (accessed 02 February 2019).

- Puetter U. (2014) Governing Informally: The Role of the Eurogroup in EMU and the Stability and Growth Pact. *Journal of European Public Policy*, vol. 11, no 5, pp. 854–870.
- Risse T. (2015) The Diffusion of Regionalism, Regional Institutions, Regional Governance. Paper presented at the EUSA 2015 Conference, Boston. Available at: https://www.eustudies.org/conference/papers/11?_token=pDqnRLkX0Eaw8gqXHDDYJiHY5AQR2IJYDJQ1WD2G&criteria=author&keywords=risse&submit= (accessed 19 February 2016).
- Strezhneva M. (2016) Nadnatsional'nost' i printsip subsidiarnosti v ES i za ego predelami [Nationality and the Principle of Subsidiarity in the EC and in Ego Predecessors. *Mirovaia ekonomika i mezhdunarodnye otnosheniia* [World Economy and International Relations], vol. 60, no 6, pp. 5–12. (In Russian)
- Toth A. (1994) A Legal Analysis of Subsidiarity. *Legal Issues of the Maastricht Treaty* (D. O'Keeffe, P. Twomey (eds)). London: Chancery.
- Uçarer E.M. (2013) Area of Freedom, Security, and Justice. *European Union Politics* (M. Cini, N. Perez-Solorzano Barragán (eds)). Oxford: Oxford University Press, pp. 281–295.
- Varlamova N.V. (2014) Problemy institutsionalizatsii nadnatsional'nogo urovnia osushchestvleniya publichno-vlastnykh polnomochii [Problems of Institutionalization of the Supranational Level of Public Authority]. *Internatsionalizatsiia konstitutsionnogo prava v usloviakh globalizatsii* [Internationalization of Constitutional Rights in the Context of Globalization] (T.A. Vasiliev (ed.)). Moscow: Institute of State and Rights, Russian Academy of Sciences. (In Russian)
- Vasilevich G.A. (2009) *Mezhdunarodnoe pravo i natsional'noe zakonodatel'stvo* [International Law and National Legislation]. Moscow: Eksmo. (In Russian)
- Waele H., Vleuten A. (2013) Judicial Activism in the European Court of Justice: The Case of LGBT Rights. *Michigan State International Law Review*, vol. 19, pp. 644–665.

Проблема снижения влияния России на постсоветском пространстве: чем вызван дрейф государств СНГ в сторону многовекторности?¹

О.К. Петрович-Белкин, А.А. Еремин, С.А. Бокерия

Петрович-Белкин Олег Константинович — к.и.н., старший преподаватель кафедры теории и истории международных отношений Российского университета дружбы народов; Российская Федерация, 117198, Москва, ул. Миклухо-Маклая, д. 10/2; E-mail: petrovioleg@yandex.ru

Еремин Аркадий Алексеевич — к.и.н., ассистент кафедры теории и истории международных отношений Российского университета дружбы народов; Российская Федерация, 117198, Москва, ул. Миклухо-Маклая, д. 10/2; E-mail: eremin_aa@rudn.university

Бокерия Светлана Александровна — к.ю.н., доцент кафедры теории и истории международных отношений Российского университета дружбы народов; Российская Федерация, 117198, Москва, ул. Миклухо-Маклая, д. 10/2; E-mail: petrovsvet@yandex.ru

С момента распада Советского Союза проблема взаимоотношений России с государствами постсоветского пространства традиционно находится в центре внимания как академического, так и экспертного сообщества. Особую актуальность данный вопрос приобретает в контексте существенных изменений в мировой политике, вызванных стремительным ухудшением отношений между Россией и западными державами на фоне эскалации украинского кризиса. В настоящей статье предпринимается попытка выявить ключевые факторы экономического, политического и социального характера, негативным образом воздействующие на текущую динамику взаимоотношений между Российской Федерацией и странами СНГ и тем самым обуславливающие постепенное снижение влияния России на постсоветском пространстве.

Структура статьи определяется методологией исследования, состоящей в выявлении трех крупных комплексов факторов (объективных, объективно-субъективных и субъективных), препятствующих укреплению влияния России на постсоветском пространстве. При этом под объективными подразумеваются в первую очередь факторы экономического и политического характера; под смешанными, объективно-субъективными — социокультурные и исторические факторы; и, наконец, под субъективными — политико-психологические факторы, детерминирующие постепенное падение влияния России на постсоветском пространстве.

Опираясь на вышеуказанную методологию и обширный аналитический материал, авторы приходят к выводу, что отказ государств СНГ от пророссийского курса обусловлен не только (а в отдельных случаях — и не столько) объективной потребностью постсоветских государств в диверсификации своих политических и торгово-экономических связей, но и рядом субъективных социокультурных и политико-психологических факторов. Они подробно рассматриваются в тексте статьи. Кроме того, один из выводов по итогам исследования состоит в том, что большая часть субъективных факторов, негативно воздействующих на эффективность политики России на постсоветском пространстве, потенциально может быть существенно минимизирована в относительно краткосрочной перспективе. В то же время ряд объективных факторов — и в первую очередь касающихся падения роли России в мировой экономике и сокращения ее товарооборота с государствами СНГ — напротив, носит достаточно долгосрочный характер, ввиду чего на исправление текущей динамики может потребоваться много времени.

¹ Статья поступила в редакцию в мае 2018 г.

Ключевые слова: внешняя политика; многовекторность; СНГ; постсоветское пространство; Россия; политическое влияние

Для цитирования: Петрович-Белкин О.К., Еремин А.А., Бокерия С.А. (2019) Проблема снижения влияния России на постсоветском пространстве: чем вызван дрейф государств СНГ в сторону многовекторности? // Вестник международных организаций. Т. 14. № 1. С. 94–112. DOI: 10.17323/1996-7845-2019-01-06

Введение. Цель и задачи исследования

Потребность во всестороннем изучении особенностей внешней политики России на постсоветском пространстве обусловлена не только местом рассматриваемого региона в структуре внешнеполитических интересов РФ, нашедшим отражение в ряде концептуальных документов государства (в частности, в Концепции внешней политики Российской Федерации 2016 г.²), но и теми тенденциями, которые в течение последних десятилетий все более явно прослеживаются во взаимоотношениях России с государствами постсоветского пространства. С точки зрения авторов, на сегодняшний день можно отметить как минимум три специфических черты, свойственных взаимодействию РФ с вышеуказанными государствами и влекущих за собой постепенное снижение влияния России на постсоветском пространстве:

- Во-первых, в государствах СНГ есть политические силы, ранее ориентировавшиеся во внешней политике на Россию, а в настоящее время придерживающиеся все более разностороннего, многовекторного подхода. Тем самым де-юре или де-факто они дистанцируются от тесной координации своего внешнеполитического курса с интересами России.
- Во-вторых, указанная тенденция приводит к значительному снижению эффективности внешней политики России на постсоветском пространстве. В значительной степени это обусловлено тем обстоятельством, что зачастую изначальный расчет РФ на лояльность и пророссийскую ориентацию национальных элит государств СНГ не вполне соответствует действительности.
- В-третьих, подобная дивергенция внешнеполитических линий России и государств постсоветского пространства приводит к тому, что отношения между Россией и рядом государств постсоветского пространства теряют прежний привилегированный статус, что негативно сказывается на политических, экономических и культурно-гуманитарных связях между странами.

Таким образом, целью настоящего исследования является попытка выявления ключевых факторов экономического, политического и социального характера, негативным образом воздействующих на текущую динамику взаимоотношений между РФ и странами СНГ и тем самым обуславливающих постепенное снижение влияния России на постсоветском пространстве. В частности, сочетание вышеуказанных факторов нередко приводит к некоторому, порой достаточно ощутимому, охлаждению отношений России с отдельными государствами постсоветского пространства (например, эпизодически с Азербайджаном, Узбекистаном, Таджикистаном, Туркменистаном),

² «Приоритетными направлениями внешней политики Российской Федерации являются развитие двустороннего и многостороннего сотрудничества с государствами — участниками Содружества Независимых Государств (СНГ) и дальнейшее укрепление действующих на пространстве СНГ интеграционных структур с российским участием» [Концепция внешней политики..., 2016, п. 49].

а в исключительных случаях — даже к возникновению и последующей эскалации политического конфликта (Украина, Грузия, Молдавия). Более того, до известной степени аналогичная тенденция прослеживается и на «большой международной арене», в отношении стран дальнего зарубежья и в первую очередь западных государств, качество взаимодействия с которыми в настоящее время находится на низком уровне. Соответственно, логичным представляется вывод, что подобного рода тенденция вряд ли может быть вызвана случайным набором факторов — напротив, за ней, вероятно, скрывается некая объективная данность, которая требует всестороннего научного изучения и осмысления. Таким образом, цель настоящего исследования заключается в анализе наблюдающегося на постсоветском пространстве феномена последовательного дрейфа пророссийских сил в сторону многовекторности.

Достижение поставленной цели предполагает решение ряда задач:

- выявление и анализ отдельных (наиболее значимых с точки зрения авторов) комплексов факторов, обуславливающих снижение влияния России на постсоветском пространстве;
- оценка степени значимости объективной, объективно-субъективной и субъективной подгрупп факторов (экспликация данных понятий — см. ниже), определяющих дрейф стран СНГ в сторону многовекторности;
- рассмотрение глобального международного контекста 2014–2018 гг., характеризующегося резким обострением взаимоотношений между РФ и Западом, как одного из важных факторов утраты Россией прежнего влияния на постсоветском пространстве;
- анализ деятельности России в рамках ключевых региональных организаций (СНГ, ЕАЭС, ОДКБ) в контексте обоснования предложенной авторами исследовательской гипотезы (в частности, речь идет о том, что стремление Москвы к интенсификации интеграционных процессов на постсоветском пространстве можно рассматривать как своего рода ответ России на снижение ее политического и экономического влияния на соседние страны).

Ключевые дефиниции, методология и историография

Для детального и всестороннего понимания специфики рассматриваемого вопроса представляется важным привести ряд ключевых понятий и дефиниций, принятых авторами в последующем анализе проблемы влияния России на постсоветском пространстве. В первую очередь необходимо уточнить понимание терминов «пророссийская ориентация» («пророссийские силы») и «многовекторность» («многовекторный подход»).

Под *пророссийской ориентацией* тех или иных сил на постсоветском пространстве авторы понимают *объективную или субъективную* оценку тех или иных политических лидеров или представителей национальных элит государств СНГ в качестве непосредственно заинтересованных в выстраивании тесных, привилегированных отношений с Россией в политической, экономической, социальной, культурно-гуманитарной и других сферах. Своего рода антитезой данного термина является понятие *многовекторности* (*многовекторного подхода*), под которым подразумевается стратегия внешнеполитических действий тех или иных сил на постсоветском пространстве, которая нацелена на диверсификацию политических связей соответствующего государства на международной арене, а также на формирование устойчивых межгосударственных отношений с широким кругом международных акторов, что может быть *объективно*

связано или субъективно воспринято в качестве отказа от привилегированных отношений с Россией.

Введение приведенного выше терминологического аппарата логическим образом детерминирует методологию исследования, призванную содействовать всестороннему исследованию как объективной, так и субъективной составляющей феномена дрейфа пророссийских сил в сторону многовекторности. Данный исследовательский подход обусловлен тем, что лишь подробный и всесторонний анализ всех факторов, определяющих эффективность политики России на постсоветском пространстве (включая не только объективные, но и субъективные аспекты рассматриваемого вопроса), позволит прийти к логически непротиворечивому и научно обоснованному выводу. Поэтому авторами были выделены четыре крупных комплекса факторов (экономический; политический; исторический и социокультурный; и политико-психологический, которые, на наш взгляд, охватывают все аспекты рассматриваемой проблемы), обуславливающих постепенный дрейф пророссийских сил в сторону многовекторности и, как следствие, очевидную эрозию двусторонних отношений соответствующих государств с Россией. В свою очередь, комплексы факторов были условно разделены на три обширных подгруппы: объективные (экономические и политические); объективно-субъективные (исторические и социокультурные); субъективные (политико-психологические) факторы.

Кроме того, в работе над статьей авторами были использованы такие экспликативные методы анализа международных отношений, как количественный и контент-анализ (в частности, для сопоставления экономических показателей роста ВВП и сравнения динамики товарооборота между государствами постсоветского пространства и Россией); ивент-анализ (примененный для рассмотрения вопроса о переходе ряда государств СНГ с кириллицы на латиницу), а также системный подход и анализ процесса принятия внешнеполитических решений (преимущественно в разделе, посвященном субъективным, политико-психологическим факторам, воздействующим на взаимоотношения РФ с отдельными государствами постсоветского пространства).

Рассматриваемая в настоящем исследовании проблема в последние годы нашла отражение в работах отечественных и зарубежных авторов. В частности, в отечественной историографии проблема влияния России на постсоветском пространстве рассматривалась такими исследователями, как Д.А. Дегтерев [Дегтерев и др., 2018], К.П. Курьлев [Курьлев, Нгойн и др., 2016; Курьлев и др., 2016], В. Лапкин и В. Пантин [Лапкин, Пантин, 2016], Н.Г. Галоян [Галоян, 2015] и др. В данном контексте особо следует отметить коллективную монографию “Russia and East Central Europe after the Cold War” на английском языке, научным редактором которой выступил отечественный исследователь А. Загорский [Zagorsky, 2015]. В свою очередь, проблематика торгово-экономических отношений РФ и государств постсоветского пространства нашла отражение в работах С.П. Базылевой и Е.Ф. Черненко [Базылева, Черненко, 2016], С.Н. Федорченко [Федорченко, 2017], В. Оболенского [Оболенский, 2017]. И, наконец, культурно-гуманитарные и идеологические детерминанты внешней политики России в ее исторической ретроспективе были подробно рассмотрены Р.А. Арслановым и В.Г. Джангирияном [Арсланов и др., 2017]. Что касается зарубежной историографии рассматриваемого вопроса, то здесь по объективным причинам соответствующих работ значительно меньше. Наиболее актуальными в данном контексте представляются научные труды таких авторов, как Р. Менон и Е. Рамер [Menon, Rumer, 2014], К. Дескальзи [Descalzi, 2011], Т. Гомарт [Gomart, 2006].

Экономические факторы, лежащие в основе ослабления влияния Российской Федерации на постсоветском пространстве

Одним из основных экономических факторов, детерминирующих постепенную утрату Россией политического влияния на постсоветском пространстве, следует назвать наблюдаемое в течение последних двух с половиной десятилетий общее снижение роли РФ в мировой экономике и международном товарообороте. В частности, по данным Всемирного банка, если в 1991 г. доля ВВП РФ (РСФСР) по паритету покупательной способности (ППС) составляла 3,9% от общемировых значений, то к 2008 г. она снизилась до 3,4%, а по состоянию на конец 2017 г. упала до 2,8% [The World Bank, с. а.]. Бесспорно, подобного рода падение экономических возможностей России не могло не сказаться и на эффективности проводимой ею политики на постсоветском пространстве, что можно объяснить, во-первых, все более ощутимым дефицитом экономических и, как следствие, политических инструментов влияния РФ на территории СНГ; и, во-вторых, общим снижением привлекательности внешнеполитического курса, нацеленного на выстраивание тесных торгово-экономических связей с Россией, для ряда постсоветских государств, постепенно переориентирующих свою политику на выстраивание многовекторного экономического сотрудничества с динамично развивающимися внешними (по отношению к региону) акторами — например, на взаимодействие с Китаем (что в первую очередь актуально для государств Центральной Азии). И, наконец, в-третьих, постепенное снижение роли РФ в мировой экономике самым негативным образом сказалось и на торговом обороте России с постсоветскими государствами, причем особенно заметно спад товарооборота между РФ и рядом стран СНГ проявился в период после 2014 г. и резкого обострения экономических проблем России в связи с последствиями украинского кризиса и введением западных санкций. Так, в 2014–2016 гг. совокупный товарооборот России с Белоруссией сократился на 23% (с 30,5 до 23,5 млрд долл. США); с Казахстаном — на 37% (с 20,8 до 13,03 млрд долл. США); с Узбекистаном — на 32% (с 3,96 до 2,7 млрд долл. США); с Арменией — на 4% (с 1,4 до 1,34 млрд долл. США); с Азербайджаном — на 51% (с 3,96 до 1,95 млрд долл. США); с Украиной — на 63% (с 27,8 до 10,2 млрд долл. США) [Внешняя торговля России, б. г.].

Анализ приведенных выше показателей позволяет сделать вывод, что ситуация последних нескольких лет характеризуется определенным снижением интенсивности отдельных торгово-экономических связей между Россией и большинством государств постсоветского пространства, причем продолжающаяся евразийская интеграция и развитие ЕАЭС, к сожалению, не могут затормозить данный процесс. Результатом подобной динамики становится исчезновение той экономической «подушки безопасности», которая ранее, с одной стороны, позволяла сглаживать те или иные противоречия, периодически возникавшие между РФ и отдельными государствами СНГ, а с другой — служила прочной основой для выстраивания конструктивного политического диалога. В данном контексте особо показательна ситуация с Украиной, во взаимоотношениях с которой наблюдается следующая негативная тенденция: обострение внешнеполитических противоречий между странами ведет к снижению интенсивности торгово-экономического взаимодействия между ними и, как следствие, к резкому сокращению товарооборота. Разрыв торгово-экономических связей, в свою очередь, приводит к исчезновению того сдерживающего фактора, который до известной степени препятствовал дальнейшей эскалации политической напряженности между странами.

Снижение товарооборота между Россией и государствами постсоветского пространства влечет за собой постепенное сокращение влияния пророссийски настроенных представителей политической элиты государств СНГ, а также связанных с ними экономических «групп влияния» (предпринимателей, финансистов и т.д.), объективно заинтересованных в сохранении тесных связей с РФ как в экономической, так и в политической сферах, что резко усиливает альтернативный вектор внешней политики рассматриваемых стран и укрепляет курс на многовекторность.

И, наконец, еще одним значимым экономическим фактором, обуславливающим снижение влияния России на постсоветском пространстве, является объективная заинтересованность государств СНГ в торгово-экономическом взаимодействии с внерегиональными акторами — например, со странами Запада. Ранее, в условиях отсутствия конфликта РФ с западными государствами и наличия между ними относительно тесных экономических и культурно-гуманитарных взаимосвязей, подобное стремление постсоветских государств не приводило и не могло привести к серьезным финансовым и репутационным потерям России, однако после введения против РФ западных санкций и резкого обострения внешнеполитических противоречий, порожденных в первую очередь украинским и сирийским кризисами, перед отдельными странами СНГ (Украиной, Молдавией, в меньшей степени — Белоруссией) все более явно встала дилемма: «или с Россией, или с Западом», то есть *tertium non datur*³. В итоге, если ранее для постсоветских государств речь шла просто о диверсификации экономического курса и о налаживании устойчивых торговых взаимосвязей с максимально широким кругом внешних акторов, то в настоящее время все отчетливее проступают контуры так называемой игры с нулевой суммой, когда соответствующим государствам необходимо сделать выбор в пользу либо одной, либо другой стороны глобального противостояния. Причем выбор одной из альтернатив неизбежно приводит к ухудшению отношений или даже к возникновению конфликта с «проигравшим» в данном конкурентном соревновании государством (государствами). Бесспорно, подобная дилемма, стоящая перед рядом стран СНГ (и, прежде всего, перед странами, которые имеют устоявшиеся торговые отношения со странами Запада), не может не ослаблять экономические и, как следствие, политические позиции России на постсоветском пространстве.

Тем не менее значимость вышеуказанных экономических факторов, обуславливающих ослабление влияния России на территории СНГ, ни в коем случае не следует абсолютизировать. В частности, многие моменты указывают на определенные издержки данной методологии. Например, в вышеуказанный тренд не вписывается ситуация с Белоруссией, торгово-экономические связи с которой у Российской Федерации традиционно остаются на высоком уровне. При этом Минск проводит достаточно независимую от Москвы внешнюю политику, что указывает на то, что к использованию представленной выше методологии стоит подходить с осторожностью. Кроме того, необходимо учесть и еще одно важное обстоятельство: показатели экономического товарооборота между Россией и государствами СНГ (см. выше) были приведены в долларах США, ввиду чего представленные статистические данные должны быть скорректированы с учетом существенной девальвации национальной валюты РФ в 2014–2018 гг. (при этом не стоит игнорировать и тот факт, что национальные валюты ряда других государств постсоветского пространства также подверглись девальвации в рассматриваемый период, то есть необходимо подходить к рассмотрению каждого отдельного случая спада товарооборота на строго индивидуальной основе).

³ Третьего не дано (лат.).

Подводя итог анализу экономических факторов, определяющих дрейф стран СНГ в сторону многовекторности, можно сделать следующий вывод: зачастую подобная политика постсоветских государств обусловлена их стремлением к осуществлению постепенного геополитического поворота на Запад и последующей интеграции в соответствующие политические и экономические структуры (например, НАТО, ЕС) при сохранении финансово-ресурсной поддержки со стороны России. Такая направленность внешнеполитического курса ненова и в той или иной степени была характерна для ряда государств постсоветского пространства (например, для Украины и Грузии, в меньшей степени — для Молдавии) еще с момента обретения ими независимости в 1991 г. Однако в контексте резкого обострения взаимоотношений между Россией и Западом данный феномен вполне может обрести новое наполнение. Пока трудно оценить, насколько эффективной может оказаться подобная политика, однако определенное влияние на позиции РФ на постсоветском пространстве она, несомненно, окажет.

Политические факторы, обуславливающие привлекательность многовекторного подхода для стран СНГ

В тесной взаимосвязи с экономическими обстоятельствами, детерминирующими ослабление влияния России на постсоветском пространстве, находится вторая группа объективных факторов, которые условно могут быть названы политическими. Представляется логичным, что постепенное снижение роли РФ в мировой экономике и международном товарообороте подталкивает государства СНГ к диверсификации собственного экономического и, как следствие, политического курса. В связи с этим многовекторность и вытекающая из нее потребность в проведении сбалансированной внешней политики является лейтмотивом многих выступлений и интервью государственных деятелей и политических лидеров разных стран постсоветского пространства [Дорожкин, 2012]. Для иллюстрации данного тезиса приведем три цитаты, принадлежащие президентам Белоруссии, Кыргызстана и Казахстана: «У нас нет иной судьбы, как строить нашу внешнюю политику как многовекторную. Мы сегодня находимся в эпицентре евразийского континента, так сложилась судьба. У нас нет другого пути, как развивать многовекторную политику» (президент Белоруссии А.Г. Лукашенко) [РИА Новости, 2017]; «Одной из основных задач внешнеполитической деятельности является сохранение баланса интересов между основными игроками мировой политики. Таким образом, для нас многовекторность — это независимая и свободная в своем выборе внешняя политика, которая основывается, прежде всего, на национальных интересах Кыргызстана и благополучии нации» (бывший президент Кыргызстана А.Ш. Атамбаев) [KRG, 2016]; «Казахстан, в силу своего геополитического положения и экономического потенциала, не вправе замыкаться на узкорегиональных проблемах. Это было бы непонятно не только нашему многонациональному населению, но и всему мировому сообществу. Будущее Казахстана — и в Азии, и в Европе, и на Востоке, и на Западе. Проводя именно такую политику, мы сможем исключить какие-либо проявления угрозы безопасности Казахстана. Мы сможем укрепить благоприятные внешние условия экономическими и политическими преобразованиями в нашей стране» (президент Казахстана Н.А. Назарбаев) [Kazinform, 2010].

В приведенных высказываниях лидеров А.Г. Лукашенко, А.Ш. Атамбаева и Н.А. Назарбаева, по сути, лежит одна и та же идея, артикулированная несколько различным способом, что, учитывая абсолютную несхожесть политической, экономической и социальной ситуации в Белоруссии, Кыргызстане и Казахстане, может

свидетельствовать о том, что курс на проведение многовекторной политики воспринимается лидерами разных государств СНГ как объективная политическая и экономическая потребность возглавляемых ими государств. Особо показательна в этом плане цитата Н.А. Назарбаева, относящаяся еще к началу декабря 1991 г. (то есть за несколько недель до распада СССР) и де-факто являющая собой политическую программу Казахстана на последующие десятилетия. Кроме того, необходимо подчеркнуть, что хотя в цитируемых высказываниях напрямую и не была артикулирована, но все же скрытым образом, имплицитно содержалась мысль о постепенном отказе или, по крайней мере, отступлении от исключительно пророссийской ориентации, рассматриваемой лидерами постсоветских государств в качестве менее выгодной внешнеполитической альтернативы по сравнению с многовекторным подходом. Таким образом, наличие у стран СНГ объективных политических и экономических интересов, далеко не всегда совпадающих с национальными интересами и внешнеполитическими потребностями России, следует назвать одной из важнейших причин дрейфа пророссийских сил в сторону многовекторности и, как следствие, постепенного снижения влияния РФ на постсоветском пространстве. Более того, ввиду объективного характера вышеуказанного фактора преодолеть его в режиме «ручного управления», то есть чисто субъективными мерами (например, выстраиванием теплых личных отношений с лидерами соответствующих государств) фактически не представляется возможным. Напротив, для изменения текущей ситуации к лучшему необходимо задействовать максимально широкий комплекс мер, призванных преодолеть имеющиеся разногласия и скоординировать действия РФ и стран СНГ по ключевым экономическим, политическим и гуманитарным вопросам, тем самым обеспечив сближение позиций и национальных интересов России и постсоветских государств, а также минимизировав угрозу конфликта или же резкого ухудшения отношений между сторонами в будущем.

Исторические и социокультурные факторы, препятствующие укреплению влияния Российской Федерации на постсоветском пространстве

Распад Советского Союза и обретение независимости государствами СНГ дали мощный импульс подъему национального самосознания в новообразованных странах, причем зачастую поиски этнической и национальной идентичности постсоветских государств сопровождалась резким разрывом с собственным прошлым. Серьезное противоречие заключалось и в том, что нередко представители новых национальных элит возлагали вину за проблемы социально-экономического и политического характера, свойственные их странам, на «колониальное» (в их представлении) прошлое, а также на политику Советского Союза и, как следствие, России как правопреемницы последнего. В частности, подобная тенденция отчетливо прослеживалась в 1991–2017 гг. в странах Балтии, на Украине, в Молдавии и до некоторой степени в Грузии, в то время как в странах Центральной Азии, в Армении и Азербайджане данный тренд был выражен менее явно. Вполне логично, что субъективное восприятие РФ в качестве актора, в той или иной мере ответственного за текущие внутри- и внешнеполитические неудачи новообразованных государств, в сочетании с объективными проблемами в налаживании полномасштабного диалога с Москвой по самому широкому кругу достаточно непростых вопросов (касавшихся в том числе таких деликатных тем, как общее прошлое в составе Российской империи и Советского Союза), не могло не сказаться

негативным образом на позициях и степени влияния России на постсоветском пространстве.

В разделе, посвященном экономическим факторам, обуславливающим снижение влияния России на постсоветском пространстве, уже упоминалось о падении значимости пророссийских «групп влияния» в ряде государств СНГ, однако тогда данный вопрос рассматривался исключительно с экономических позиций. Для создания более полной картины наблюдающегося дрейфа пророссийских сил в сторону многовекторности необходимо отметить, что эта тенденция обусловлена не только торгово-экономическими, но и историко-социальными факторами — своего рода детерминантами, заключающимися, в частности, в постепенной дивергенции культур России и других постсоветских государств после распада СССР, а также в снижении роли русского языка в общественной и культурной жизни стран СНГ. На сегодняшний день русский язык наделен статусом официального языка только в трех государствах постсоветского пространства: в Белоруссии, Казахстане и Кыргызстане. В остальных странах СНГ его значимость неуклонно снижается. Кроме того, ситуация усугубляется еще тремя немаловажными факторами: во-первых, наблюдающимся практически по всем государствам постсоветского пространства планомерным сужением сферы применения русского языка как в среднем и высшем образовании, науке, культуре, в рамках теле- и радиовещания, так и в повседневной жизни; во-вторых, практически полным отсутствием поддержки русского языка на постсоветском пространстве со стороны федеральных органов власти РФ, а также недостаточной эффективностью работы Федерального агентства по делам Содружества Независимых Государств, соотечественников, проживающих за рубежом, и по международному гуманитарному сотрудничеству (Россотрудничества); и, наконец, в-третьих, переходом ряда стран СНГ с кириллицы на латиницу: подобная реформа была проведена в Молдавии еще до распада Советского Союза, в 1989 г.; Узбекистан и Туркменистан перешли на латиницу в 1993 г.; Азербайджан отказался от кириллицы в 1992–2001 гг.; и, наконец, указом от 26 октября 2017 г. аналогичная реформа была запущена в Казахстане [Президент Республики Казахстан, 2017]. Таким образом, снижение численности русскоязычной диаспоры и, как следствие, пророссийски ориентированных «групп влияния» в государствах СНГ также является важнейшей социокультурной предпосылкой падения значимости и степени влияния России на постсоветском пространстве.

Политико-психологические (субъективные) факторы, снижающие эффективность политики Российской Федерации на постсоветском пространстве

Политико-психологические факторы, обуславливающие ослабление влияния России на постсоветском пространстве, понимаются авторами настоящего исследования как комплекс причин личностного и субъективного характера, которые непосредственно приводят или способны привести к неправильной или искаженной оценке текущего состояния и специфики двусторонних отношений РФ с отдельными государствами СНГ. Отталкиваясь от подобного определения политико-психологических факторов, данную группу можно условно разделить на несколько подкатегорий, каждую из которых представляется целесообразным рассмотреть отдельно.

Во-первых, речь идет о неверной оценке первоначальных намерений и политических пристрастий тех или иных сил на постсоветском пространстве, позиционирующих себя в качестве пророссийски ориентированных. Зачастую представители националь-

ных элит стран СНГ используют пророссийскую риторику либо в качестве популизма, рассчитанного на привлечение части электората на свою сторону, либо для получения непосредственной выгоды за счет России. Наиболее ярким примером национальных элит, относимых к данной подкатегории, являются представители политического класса Белоруссии, заинтересованные в извлечении финансовой выгоды для своей страны от позиционирования себя в качестве ближайших (или единственных) надежных союзников России. Аналогичным образом к данной подкатегории можно отнести национальные элиты Армении, для которых пророссийская ориентация ценна не сама по себе, а в свете стремления к обеспечению собственной безопасности и скорейшего разрешения замороженного карабахского конфликта в свою пользу. Еще один наглядный пример искаженной оценки со стороны российского правящего класса тех политических устремлений, которые изначально были присущи якобы пророссийским силам на постсоветском пространстве, — ситуация, сложившаяся после «революции роз» в Грузии в 2003 г. В частности, Михаил Саакашвили сначала рассматривался российским истеблишментом как пророссийский кандидат, более предпочтительный в сравнении со склонным к проведению многовекторного внешнеполитического курса Эдуардом Шеварнадзе. Последующие события отчетливо продемонстрировали: первоначальный расчет на пророссийскую ориентацию Михаила Саакашвили был в корне неверным, что некоторое время спустя стало одной из ключевых причин эскалации южноосетинского конфликта и начала «пятидневной» российско-грузинской войны в августе 2008 г.

Во-вторых, еще одной проблемой внешней политики России на постсоветском пространстве становится своего рода абсолютизация понятия «пророссийская ориентация», то есть отождествление данного термина с мнимой готовностью тех или иных политических сил из государств СНГ к любым уступкам и компромиссам по самому широкому кругу вопросов. В своем логическом завершении подобная точка зрения приводит к ошибочному выводу, что нахождение пророссийски ориентированных сил у власти в том или ином государстве постсоветского пространства дает Москве некоторого рода карт-бланш на проведение любых внешнеполитических действий в отношении соответствующего субъекта, что вполне закономерно наносит серьезный ущерб двусторонним связям и, более того, обуславливает стремительный дрейф ранее лояльных и полностью ориентированных на Россию сил в сторону многовекторности. В частности, прежде подобная тенденция была характерна для российско-украинских отношений в период нахождения у власти Л.Д. Кучмы (1994–2005 гг.) и В.Ф. Януковича (2010–2014 гг.), а в настоящее время наиболее ярко она проявляется во взаимодействии РФ с Белоруссией и рядом других государств ЕАЭС (Арменией, Кыргызстаном, отчасти Казахстаном), в отношении которых формулируется логически ошибочный тезис о безальтернативности пророссийского курса данных государств (который, для наглядности, может быть артикулирован всем известной, хотя и не совсем академичной фразой «никуда они от нас не денутся») и, как следствие, их готовности идти на серьезные уступки в экономической, политической и гуманитарной сферах ради долгосрочного сохранения тесных и привилегированных отношений с Россией.

И, наконец, в-третьих, политико-психологический аспект, детерминирующий снижение влияния России на постсоветском пространстве, заключается также в значительной переоценке со стороны российского правящего класса так называемого субъективного, личностного фактора во взаимоотношениях со странами СНГ. Наиболее отчетливо данная проблема проявляется в трех аспектах. Рассмотрим их подробнее.

1. Прежде всего, необходимо упомянуть о такой стороне рассматриваемого вопроса, как ошибочное отождествление российским истеблишментом хороших личных отношений с лидерами / представителями национальной элиты или правящего класса

государств СНГ с готовностью последних проводить абсолютно пророссийски ориентированный внешнеполитический курс, то есть, по сути, речь идет о непонимании того, что теплые и доброжелательные отношения с лидером соответствующего государства отнюдь не гарантируют, что в своей внешней политике он всегда и во всем будет придерживаться выгодного России курса. Более того, такого рода заблуждение достаточно ярко проявляется в отношениях не только с государствами постсоветского пространства, но и со странами дальнего зарубежья (в данном контексте особенно нагляден и примечателен пример с США, во взаимодействии с которыми хорошие личные отношения двух президентов — В.В. Путина и Д. Трампа — очень слабо коррелируют с динамикой двусторонних связей и фактически не влияют на ослабление текущих противоречий между двумя государствами).

2. Второй аспект затронутой проблемы можно сформулировать следующим образом: с точки зрения авторов, на позиции РФ на постсоветском пространстве исключительно негативное влияние оказывает все более отчетливо проявляющаяся тенденция к принятию представителями российского истеблишмента отдельных, зачастую достаточно значимых внешнеполитических решений на основе относительно малоперспективного, субъективистского подхода, не опирающегося на всесторонний рациональный анализ объективных экономических и политических данных. С точки зрения авторов, подобного рода субъективистский, иррациональный подход к принятию ключевых внешнеполитических решений во все времена был следствием чрезмерной концентрации власти в руках одного лидера или небольшой группы лиц. При этом отмечается следующая, вполне логичная закономерность: чем более сильная концентрация власти наблюдается в том или ином государстве, тем больший процент внутри- и внешнеполитических решений принимается на основе именно субъективистского подхода, что в конечном счете приводит к серьезным ошибкам и просчетам на международной арене.

3. Последняя составляющая рассматриваемой проблемы заключается в том, что отмеченная выше переоценка личностного фактора и роли пророссийски ориентированных лидеров из государств СНГ, в свою очередь, влечет за собой существенную недооценку со стороны российского правящего класса настоятельной необходимости серьезной и планомерной работы со структурами гражданского общества, оппозицией и НПО постсоветских государств. Другими словами, абсолютизация роли пророссийских (или ошибочно признаваемых в качестве таковых — см. п. 1) политиков из стран СНГ приводит к проведению достаточно рискованного внешнеполитического курса, ориентированного на взаимодействие лишь с одной из значимых общественных групп соответствующего государства (такую внешнеполитическую линию можно метафорически охарактеризовать как политику в стиле «все яйца в одной корзине»). Результатом применения подобного подхода на практике часто становится ситуация, когда смена власти в том или ином государстве СНГ де-факто приводит к практически полному разрыву всех имеющихся связей с Россией и последующей эскалации конфликта, что и произошло, в частности, после «оранжевой революции» на Украине в 2004 г., а также после событий Евромайдана в Киеве в конце 2013 — начале 2014 г.

Региональная интеграция как механизм поддержания влияния Российской Федерации на постсоветском пространстве

В историческом контексте формирование Российской Федерации совпало с необходимостью противодействия центробежным тенденциям на постсоветском пространстве, грозившим повлечь за собой разрыв сложившихся экономических, политических

и социокультурных связей между бывшими республиками СССР. Первоначально главным механизмом, призванным обеспечить сохранение влияния РФ на постсоветском пространстве, было СНГ, подразумевавшее интеграцию по всем вышеуказанным направлениям. Однако впоследствии, в силу ряда причин, Содружество продемонстрировало недостаточную эффективность, что мотивировало Российскую Федерацию адаптировать свой внешнеполитический курс под более узкоспециализированные форматы региональной интеграции. В частности, наиболее приоритетные направления взаимодействия с государствами постсоветского пространства — торгово-экономическое и военно-политическое — нашли практическое воплощение в деятельности Евразийского экономического союза (ЕАЭС) и Организации Договора о коллективной безопасности (ОДКБ) соответственно. С точки зрения авторов, основная цель деятельности России в рамках данных региональных организаций сводится в первую очередь к противодействию тем негативным факторам, которые обуславливают снижение ее влияния в регионе. Таким образом, деятельность интеграционных объединений на постсоветском пространстве можно рассматривать в качестве своего рода контртренда по отношению к эффекту тех факторов, которые были описаны выше.

Из данного положения логически вытекает второй ключевой аспект рассматриваемой темы, а именно комплексная оценка эффективности используемых Россией инструментов региональной интеграции для укрепления собственных позиций на постсоветском пространстве. Другими словами, необходимо ответить на следующий вопрос: насколько успешно деятельность РФ в рамках региональных организаций купирует те факторы, которые обуславливают дрейф стран СНГ в сторону многовекторности. С нашей точки зрения, данный вопрос ввиду его исключительной сложности и неоднозначности целесообразно рассмотреть диалектически.

С одной стороны, успехи Евразийского экономического союза, такие как ликвидация таможенных ограничений и пошлин на ряд товарных категорий, обеспечение более свободного движения капитала, услуг и рабочей силы в рамках интеграционного объединения, оформление правовой базы единого экономического пространства, формирование общего рынка по отдельным категориям продукции (например, фармакологических препаратов и продукции медицинского назначения [Евразийская экономическая комиссия, 2017]), разработка программы либерализации электроэнергетического рынка, запланированной на 2019 г. [Высший Евразийский экономический совет, 2016; Евразийский экономический союз, 2018]; создание зоны свободной торговли между ЕАЭС и Вьетнамом (2016 г.) [Евразийская экономическая комиссия, 2016], КНР (2018 г.), Ираном (2018 г.) и Кубой (2018 г.), не могли не способствовать росту влияния России на постсоветском пространстве, так как их непосредственным следствием стало укрепление торгово-экономических и социальных связей между РФ и ее партнерами по организации.

Аналогичным образом определенные успехи были достигнуты также и в военно-технической и политической сферах сотрудничества. В частности, было подписано Соглашение о миротворческой деятельности ОДКБ [ОДКБ, 2007а], созданы Объединенный штаб [ОДКБ, 2012] и Координационный совет по чрезвычайным ситуациям государств — членов организации [ОДКБ, 2007б], утвержден План мероприятий по реализации Основных направлений развития системы коллективного реагирования государств — членов ОДКБ на чрезвычайные ситуации [ОДКБ, 2014] и т.д. Некоторые достижения были отмечены и в области обеспечения информационной безопасности России и ее партнеров по объединению. В связи с этим можно сделать промежуточный вывод, что эти достижения, несмотря на их локальный и достаточно ограниченный ха-

ракти, тем не менее оказали определенное позитивное воздействие на упрочение позиций РФ на постсоветском пространстве.

С другой стороны, стоит признать, что на сегодняшний день экономическая интеграция в рамках ЕАЭС пока не стала основой для ускорения и расширения интеграционных инициатив в иных областях. Более того, динамика и темпы экономической интеграции подвергаются влиянию негативных факторов — в частности, среди участников Союза по-прежнему существуют разногласия относительно перечня тех категорий товаров и услуг, торговля которыми должна регламентироваться нормативно-правовой базой организации. Примером данной тенденции, например, является несовпадение позиций России и Белоруссии в отношении поставок молочной продукции [Tut.by, 2018]. Аналогичные проблемы периодически возникают и во взаимоотношениях между другими участниками ЕАЭС (например, между Казахстаном и Кыргызстаном). Кроме того, члены организации пока не сумели добиться прогресса и в достижении договоренности относительно введения единой валюты во взаимной торговле — в том числе потому, что ряд государств выступает против подобного нововведения даже в отдаленной перспективе (см. высказывание Н.А. Назарбаева по данному вопросу: «До этого была одна единая валюта, но сейчас такой вопрос на повестке дня не стоит. Ничего бояться не надо» [Allyn-orda, 2015]). Подобная позиция во многом объясняется опасениями некоторых государств постсоветского пространства относительно того, что дальнейшая унификация в экономической сфере может привести к чрезмерной зависимости стран — участниц ЕАЭС от России и, как следствие, к последующей утрате ими политической независимости.

Еще одной проблемой региональной интеграции на постсоветском пространстве является фактическое неравенство экономических потенциалов тех стран, которые принимают в ней участие, что, в свою очередь, ведет к возникновению существенных дисбалансов в структуре взаимного товарооборота и в показателях фискальной нагрузки в различных государствах ЕАЭС. Так, по словам доцента кафедры экономики и финансов РАНХиГС А. Алисенова, «фискальная нагрузка к ВВП в 2014 г. в России составила 34,5%, в Белоруссии — 42,6%, а в Казахстане — 26,4%. По уровню инфляции за этот же период показатели также существенно отличаются: в России — 11,4%, в Белоруссии — 16,2%, а в Казахстане — 7,0%» [Ассоциация содействия развитию..., 2015]. Таким образом, в настоящее время потенциал инструментов свободного рынка в рамках ЕАЭС реализуется не в полной мере, что негативно сказывается на динамике укрепления влияния России на постсоветском пространстве посредством механизмов региональной интеграции.

Подводя итог рассматриваемой теме и вкратце рассмотрев сильные и слабые стороны экономической и политической интеграции на постсоветском пространстве, можно прийти к следующему выводу: механизмы региональной интеграции в силу недостаточной реализации их потенциала и наличия существенных противоречий между отдельными государствами могут лишь в незначительной степени купировать те негативные факторы, которые обуславливают снижение влияния России на территории СНГ. Однако и говорить о детерминированности текущей ситуации все же не стоит: на взгляд авторов, при наличии должной политической воли всех заинтересованных сторон в перспективе роль региональных интеграционных объединений вполне может существенно возрасти, что самым позитивным образом скажется на позициях РФ на постсоветском пространстве.

Заключение

Анализ вышеуказанных факторов, обуславливающих дрейф пророссийских сил в сторону многовекторности и, как следствие, снижение влияния России на постсоветском пространстве, позволяет сделать ряд выводов. Во-первых, рассматривая современные взаимоотношения РФ и стран СНГ, следует иметь в виду, что динамика их двусторонних и многосторонних связей в значительной степени определяется комплексом как объективных, так и субъективных факторов. Необходимо признать, что в ближайшее время тенденция постепенного сокращения влияния пророссийских сил на постсоветском пространстве, к сожалению, вряд ли исчезнет или, что еще менее вероятно, обратится вспять. Данный постулат, с точки зрения авторов, логически вытекает из тезиса, что в основе проанализированного нами тренда лежат многочисленные экономические, политические, исторические, социокультурные и политико-психологические факторы, которые, взаимно усиливая и укрепляя друг друга, обретают значительный синергетический эффект.

Во-вторых, механизмы региональной интеграции в рамках СНГ, ОДКБ и ЕАЭС в перспективе могли бы стать действенными инструментами сохранения влияния России на постсоветском пространстве, однако на сегодняшний день, в силу перечисленных выше факторов, данный потенциал в полной мере не используется. Тем не менее внешнеполитический курс на расширение и углубление интеграционных процессов как в политической, так и в социально-экономической сфере вполне может стать достаточно эффективным ответом России на те вызовы, которые угрожают ее позициям на территории СНГ.

В-третьих, важно подчеркнуть, что если субъективные факторы, негативным образом воздействующие на эффективность политики России на постсоветском пространстве, могут быть существенно минимизированы в относительно краткосрочной перспективе, то с объективными факторами — в первую очередь касающимися падения роли РФ в мировой экономике и сокращения ее товарооборота с государствами СНГ — ситуация гораздо сложнее, и на исправление текущей динамики может потребоваться много времени. При этом значительную роль в данном процессе будет играть мировая политическая и экономическая конъюнктура, в связи с чем России жизненно важно проявлять исключительную осмотрительность, осторожность и деликатность при принятии ключевых внешнеполитических решений, затрагивающих ее интересы на постсоветском пространстве. В условиях глобализации и нарастания транснациональных вызовов и угроз каждое внешнеполитическое действие того или иного государства должно быть свободно от какой бы то ни было эмоциональной составляющей и опираться на доскональный анализ всего массива наличествующих эмпирико-фактических данных, а результатом подобного подхода должна стать абсолютная предсказуемость, рациональность и, более того, прогнозируемость внешнеполитического курса соответствующего актора.

В конечном счете успех российской внешней политики на пространстве СНГ во многом будет зависеть от сдержанной реакции Москвы на суверенный выбор постсоветских государств в торгово-экономической, политической, социальной и культурно-гуманитарной сферах, а также от скорейшей минимизации рассмотренного выше субъективного фактора, то есть от полного отказа от каких бы то ни было иррациональных, не до конца продуманных действий, которые способны нанести ущерб взаимоотношениям России со значительной частью мирового сообщества, и в том числе с ее ближайшими соседями по постсоветскому пространству.

Источники

Ассоциация содействия развитию внешнеэкономической деятельности (2015) ЕАЭС: хотели как лучше, получилось — как всегда. Режим доступа: <http://np-srv.ru/news/964.html> (дата обращения: 12.02.2018).

Базылева С.П., Черненко Е.Ф. (2016) Сотрудничество Узбекистана и России как стабилизирующий фактор на евразийском пространстве // Вестник Российского университета дружбы народов. Серия «Международные отношения». Т. 16. № 3. С. 505—520.

Внешняя торговля России (б. г.) Данные Федеральной налоговой службы (ФНС) РФ. Режим доступа: <http://russian-trade.com/> (дата обращения: 12.02.2018).

Высший Евразийский экономический совет (2016) О Программе формирования общего электро-энергетического рынка Евразийского экономического союза. 26 декабря. Режим доступа: <http://docs.canted.ru/document/456056118> (дата обращения: 02.09.2018).

Галоян Н.Г. (2015) Армяно-грузинские отношения в контексте региональной безопасности на Южном Кавказе // Вестник Российского университета дружбы народов. Серия «Международные отношения». Т. 15. № 4. С. 120—131.

Дегтерев Д., Василюк И., Баум В. (2018) Параметры многовекторности внешней политики стран СНГ: прикладной анализ // Мировая экономика и международные отношения. Т. 62. № 1. С. 63—75.

Дорожкин Ю.Н. (2012) Актуальные проблемы модернизации политической системы России // Власть. № 10. С. 10—13.

Евразийская экономическая комиссия (2017) В ЕАЭС стартует единый рынок лекарственных средств. Режим доступа: http://www.Eurasian_commission.org/ru/nae/news/Pages/5-05-2017.aspx (дата обращения: 01.09.2018).

Евразийская экономическая комиссия (ЕЭК) (2016) Соглашение о свободной торговле между государствами — членами ЕАЭС и Социалистической Республикой Вьетнам. Режим доступа: http://www.Eurasian_commission.org/ru/act/trade/dotp/sogl_torg/Documents/EAEU-VN_FTA.pdf (дата обращения: 04.09.2018).

Евразийский экономический союз (ЕАЭС) (2018) Договор о Евразийском экономическом союзе (с изменениями на 14 мая 2018 г.). Режим доступа: <http://docs.canted.ru/document/420205962> (дата обращения: 02.09.2018).

Концепция внешней политики Российской Федерации (утверждена Президентом Российской Федерации В.В. Путиным 30 ноября 2016 г.). (2016) Режим доступа: http://www.mid.run/foreign_policy/news/-/asset_publisher/cKNonkJE02Bw/content/id/2542248 (дата обращения: 11.02.2018).

Курылев К.П., Нарышкин В.С., Озинковская Е., Рахимов К.Х. (2016) Евразийский экономический союз во внешнеполитической стратегии России // Вестник Российского университета дружбы народов. Серия «Международные отношения». Т. 16. № 1. С. 75—86.

Курылев К.П., Нгоян А.Л., Паласиос К.Э., Скудина О.В. (2016) Неурегулированные конфликты на постсоветском пространстве в анализе западных экспертно-аналитических центров // Вестник Российского университета дружбы народов. Серия «Международные отношения». Т. 16. № 3. С. 482—493.

Лапкин В., Пантин В. (2016) Этнополитические конфликты на постсоветском пространстве: роль внешнеполитических факторов // Мировая экономика и международные отношения. Т. 60. № 12. С. 92—103.

Оболенский В. (2017) Открытость национальных экономик: мир и Россия // Мировая экономика и международные отношения. Т. 61. № 10. С. 5—15.

Организация Договора о коллективной безопасности (ОДКБ) (2007а) Соглашение Организации Договора о коллективной безопасности о миротворческой деятельности. 6 октября. Режим доступа: http://base.spin-form.ru/show_doc.fwx?rgn=19059 (дата обращения: 04.09.2018).

Организация Договора о коллективной безопасности (ОДКБ) (2007б) Решение Совета коллективной безопасности Организации Договора о коллективной безопасности о создании Координационного

совета по чрезвычайным ситуациям государств — членов Организации Договора о коллективной безопасности. 6 октября. Режим доступа: http://base.spin form.ru/show_doc.fwx?rgn=21503 (дата обращения: 04.09.2018).

Организация Договора о коллективной безопасности (ОДКБ) (2012) Соглашение о порядке формирования и функционирования сил и средств системы коллективной безопасности Организации Договора о коллективной безопасности. 14 июня. Режим доступа: <http://docs.canted.ru/document/902379431> (дата обращения: 04.09.2018).

Организация Договора о коллективной безопасности (ОДКБ) (2014) Решение Совета коллективной безопасности Организации Договора о коллективной безопасности о Плане мероприятий по реализации Основных направлений развития системы коллективного реагирования государств — членов Организации Договора о коллективной безопасности на чрезвычайные ситуации. 23 декабря. Режим доступа: http://base.spin form.ru/show_doc.fwx?rgn=82006 (дата обращения: 04.09.2018).

Президент Республики Казахстан (2017) Указ Президента Республики Казахстан от 26 октября 2017 г. № 569 «О переводе алфавита казахского языка с кириллицы на латинскую графику» (с изменениями от 19 февраля 2018 г.). Режим доступа: http://online.salon.kz/Document/?doc_id=33613600#pos=5;-103 (дата обращения: 15.02.2018).

РИА Новости (2017) Лукашенко заявил, что политика Белоруссии должна быть многовекторной. 3 февраля. Режим доступа: <https://ria.run/world/20170203/1487110298.html> (дата обращения: 14.02.2018).

Федорченко С.Н. (2017) МВФ и социально-политические процессы на постсоветском пространстве // Вестник Российского университета дружбы народов. Серия «Международные отношения». Т. 17. № 1. С. 22–33.

Allyn-orda (2015) Назарбаев: Единой валюты в ЕАЭС не будет. Режим доступа: <https://www.lateen-orda.kz/nazarbaev-edinoj-valyuty-v-eaes-ne-budet> (дата обращения: 10.09.2018).

Arslan R.A., Dzhangiryan V.G., Krylova K.P. Petrovich-Belkin O.K. (2017) West European Countries and Their Foreign Policy in the Views of the Russian Liberals of Mid-to-Late Nineteenth Century // The International History Review. Режим доступа: <http://www.mandoliner.com/doi/abs/10.1080/07075332.2017.1350873?journalCode=rinh20> (дата обращения: 25.02.2018).

Descaling C.A.G. (2011) Russian hegemony in the CIS region: an examination of Russian influence and of variation in consent and dissent by CIS states to regional hierarchy. Режим доступа: https://www.ResearchGate.net/publication/277072514_Russian_hegemony_in_the_CIS_region_an_examination_of_Russian_influence_and_of_variation_in_consent_and_dissent_by_CIS_states_to_regional_hierarchy (дата обращения: 26.02.2018).

Gohmert T. (2006) What is Russia's influence in Post-Soviet sphere? Режим доступа: https://www.ResearchGate.net/publication/290650293_What_is_Russia%27s_influence_in_Post-Soviet_sphere (дата обращения: 28.02.2018).

Kazinform (2010) Стратегия становления и развития Казахстана как суверенного государства — верный курс, заданный Президентом Н. Назарбаевым. Режим доступа: <http://inform.oz.:8080/arb/article/2299544> (дата обращения: 14.02.2018).

KRG (2016) Атамбаев А.: Многовекторность основана на национальных интересах страны. Режим доступа: <http://keg.rus4all.ru/exclusive/20160505/726618208.html> (дата обращения: 14.02.2018).

Menon R., Rumer E.B. (2014) Conflict in Ukraine: The Unwinding of the Post-Cold War Order. Massachusetts: The MIT Press.

The World Bank (с. а.) World Development Indicators. Режим доступа: <http://databank.world bank.org/data/reports.aspx?source=world-development-indicators> (дата обращения: 12.02.2018).

Tut.by (2018) ЕЭК: Российские ограничения поставок молока из Беларуси имеют признаки нарушения договора о ЕАЭС. 6 июня. Режим доступа: <https://news.tut.by/economics/595738.html?crud=39719> (дата обращения: 10.09.2018).

Zagorsky A. (2015) Russia and East Central Europe after the Cold War. Prague: Human Rights Publishers. Режим доступа: <http://library.fes.de/pdf-files/id-moe/11384.pdf> (дата обращения: 25.02.2018).

The Problem of Russia's Declining Influence in the Former Soviet Union: Why Are the CIS Countries Drifting Toward Multilateralism?¹

O. Petrovitch-Belkin, S. Bokeriya, A. Yeryomin

Oleg Petrovitch-Belkin — PhD, Senior Lecturer, Department of Theory and History of International Relations, Peoples' Friendship University of Russia; 10/2 Miklukho-Maklaya Str., Moscow, 117198, Russian Federation; E-mail: petrovioleg@yandex.ru

Arkady Yeryomin — PhD, Senior Lecturer, Department of Theory and History of International Relations, Peoples' Friendship University of Russia; 10/2 Miklukho-Maklaya Str., Moscow, 117198, Russian Federation; E-mail: eremin_aa@rudn.university

Svetlana Bokeriya — PhD, Associate Professor, Department of Theory and History of International Relations, Peoples' Friendship University of Russia; 10/2 Miklukho-Maklaya Str., Moscow, 117198, Russian Federation; E-mail: petrovsvet@yandex.ru

Abstract

Since the collapse of the Soviet Union, the problem of Russia's relations with the countries of the former USSR has traditionally been the focus of attention of both the academic and the expert community. This issue becomes especially urgent in the context of significant changes in world politics caused by the rapid deterioration of relations between Russia and the western world following the escalation of the Ukrainian crisis. This article identifies the key economic, political and social factors having a negative impact on the current dynamics of relations between the Russian Federation and the countries of the Commonwealth of Independent States (CIS) and thereby gradually decreasing Russia's influence in the former Soviet Union.

The article is structured around three groups of factors — objective, ambivalent and subjective — which impede the growth of Russia's influence in the former Soviet Union. Objective factors are related to economic and political issues, ambivalent (mixed) factors are those of sociocultural and historical nature and subjective factors are predominantly psychological. Based on an extensive analysis of relevant material, the authors conclude that the CIS countries refuse to follow the pro-Russian path not only (and in some cases not so much) due to the objective need of the post-Soviet countries for diversified political, trading and economic ties, but also (and rather) for several subjective, social and cultural, political and psychological factors considered in detail below. An important conclusion of this research is that most subjective factors negatively affecting the efficiency of Russia's policy in the former Soviet Union can be potentially and significantly minimized in a relatively short term. Objective factors, especially those concerning Russia's declining role in the world economy and its reduced trade volumes with the CIS countries, on the contrary, are of a rather long-term nature and therefore it may take a considerable amount of time to adjust the current dynamics.

Key words: foreign policy; multilateralism; CIS; former Soviet Union; Russia; political influence

For citation: Petrovitch-Belkin O., Yeryomin A., Bokeriya S. (2019) The Problem of Russia's Declining Influence in the Former Soviet Union: Why Are the CIS Countries Drifting Toward Multilateralism? *International Organisations Research Journal*, vol. 14, no 1, pp. 94–112 (in English). DOI: 10.17323/1996-7845-2019-01-06

References

Altyn-orda (2015) Nazarbayev: EAEU Will Not Have a Single Currency, 14 December. Available at: <https://www.altyn-orda.kz/nazarbaev-edinoj-valyuty-v-eaes-ne-budet> (accessed 10 September 2018). (In Russian)

¹ The editorial board received the article in May 2018.

Arslanov R.A., Dzhangiryan V.G., Kurylev K.P., Petrovich-Belkin O.K. (2017) West European Countries and Their Foreign Policy in the Views of the Russian Liberals of Mid-to-Late Nineteenth Century. *The International History Review*, vol. 40, no 4, pp. 916–938. Available at: <http://www.tandfonline.com/doi/abs/10.1080/07075332.2017.1350873?journalCode=rinh20> (accessed 25 February 2018).

Bazyleva S.P., Chernenko Y.F. (2016) Sotrudnichestvo Uzbekistana i Rossii kak stabiliziruyushchij faktor na evrazijskom prostranstve [Evolution of Relations Between Russia and Uzbekistan as a Stabilizing Factor in Eurasia]. *Vestnik RUDN: International Relations*, vol. 16, no 3, pp. 505–520. (In Russian)

Collective Security Treaty Organization (CSTO) (2007a) The Agreement on the Peacekeeping Activities of the Collective Security Treaty Organization, 6 October. Available at: http://base.spininform.ru/show_doc.fwx?rgn=19059 (accessed 4 September 2018). (In Russian)

Collective Security Treaty Organization (CSTO) (2007b) The Resolution of the Collective Security Council of the Collective Security Treaty Organization on the Establishment of the Emergency Management Coordination Council of the Member States of the Collective Security Treaty Organization, 6 October. Available at: http://base.spininform.ru/show_doc.fwx?rgn=21503 (accessed 4 September 2018). (In Russian)

Collective Security Treaty Organization (CSTO) (2012) The Agreement on the Formation and Operation of the Forces and Assets of the Collective Security System of the Collective Security Treaty Organization, 14 June. Available at: <http://docs.cntd.ru/document/902379431> (accessed 4 September 2018). (In Russian)

Collective Security Treaty Organization (CSTO) (2014) The Resolution of the Collective Security Council of the Collective Security Treaty Organization on the Action Plan for the Implementation of the Basic Guidelines for the Development of the Collective Security Emergency Response System of the Member States of the Collective Security Treaty Organization, 23 December. Available at: http://base.spininform.ru/show_doc.fwx?rgn=82006 (accessed 4 September 2018). (In Russian)

Degterev D., Vasilyuk I., Baum V. (2018) Parametry mnogovektornosti vneshnej politiki stran SNG: prikladnoj analiz [Multiplexity Parameters of the CIS Foreign Policy: Applied Analysis]. *World Economy and International Relations*, vol. 62, no 1, pp. 63–75. (In Russian)

Descalzi C.A.G. (2011) *Russian Hegemony in the CIS Region: An Examination of Russian Influence and Variation in Consent and Dissent by CIS States to Regional Hierarchy*. Available at: https://www.researchgate.net/publication/277072514_Russian_hegemony_in_the_CIS_region_an_examination_of_Russian_influence_and_of_variation_in_consent_and_dissent_by_CIS_states_to_regional_hierarchy (accessed 26 February 2018).

Dorozhkin Y.N. (2012) Aktual'nye problemy modernizacii politicheskoy sistemy Rossii [Contemporary Problems of the Russian Political System Modernization]. *Vlast'*, no 10, pp. 10–13. (In Russian)

Eurasian Economic Commission (EEC) (2016) Free Trade Agreement Between the Eurasian Economic Union and its Member States, of the One Part, and the Socialist Republic of Viet Nam, of the Other Part. Available at: http://www.eurasiancommission.org/ru/act/trade/dotp/sogl_torg/Documents/EAEU-VN_FTA.pdf (accessed 4 September 2018).

Eurasian Economic Commission (EEC) (2017) A Common Market of Medicines Launched in the EAEU. Available at: <http://www.eurasiancommission.org/ru/nae/news/Pages/5-05-2017.aspx> (accessed 1 September 2018). (In Russian)

Eurasian Economic Union (EAEU) (2016) About the Program for the Formation of a Common Electric Power Market of the Eurasian Economic Union. Supreme Eurasian Economic Council Decision No 20, 29 December. Available at: <http://docs.cntd.ru/document/456056118> (accessed 2 September 2018). (In Russian)

Eurasian Economic Union (EAEU) (2018) Treaty on the Eurasian Economic Union (as amended May 14, 2018) (edition effective since August 12, 2017). Available at: <http://docs.cntd.ru/document/420205962> (accessed 2 September 2018). (In Russian)

Fedorchenko S.N. (2017) MVF i social'no-politicheskie processy na postsovet'skom prostranstve [IMF and Socio-Political Processes in the Former Soviet Union]. *Vestnik RUDN: International Relations*, vol. 17, no 1, pp. 22–33. (In Russian)

Foreign Trade of Russia. Federal Tax Service of Russia Data. Available at: <http://russian-trade.com> (accessed 12 February 2018). (In Russian)

Galoyan N.G. (2015) Armyano-gruzinskie otnosheniya v kontekste regional'noj bezopasnosti na Yuzhnom Kavkaze [Armenia-Georgia Relations in the Context of Regional Security in Transcaucasia]. *Vestnik RUDN: International Relations*, vol. 15, no 4, pp. 120–131. (In Russian)

Gomart T. (2006) *What is Russia's Influence in Post-Soviet Sphere?* Available at: https://www.researchgate.net/publication/290650293_What_is_Russia%27s_influence_in_Post-Soviet_sphere (accessed 28 February 2018).

KRG (2016) A. Atambayev: Multilateral Foreign Policy is Based on the National Interests of Kyrgyzstan. Available at: <http://krg.rus4all.ru/exclusive/20160505/726618208.html> (accessed 14 February 2018). (In Russian)

Kurylev K.P., Naryshkin V.S., Ozinkovskaya Y., Rakhimov K.Kh. (2016b) Evraziiskii ekonomicheskii soyuz vo vneshnepoliticheskoi strategii Rossii [EAEU in Russian Foreign Policy Strategy]. *Vestnik RUDN: International Relations*, vol. 16, no 1, pp. 75–86. (In Russian)

Kurylev K.P., Ngoyan A.L., Palasios K.E., Skudina O.V. (2016a) Neuregulirovannye konflikty na postsovet'skom prostranstve v analize zapadnyh ehkspertno-analiticheskikh centrov [Unsettled Conflicts in the Former Soviet Union in the Analysis of the Western Research Centres]. *Vestnik RUDN: International Relations*, vol. 16, no 3, pp. 482–493. (In Russian)

Lapkin V., Pantin V. (2016) Etnopoliticheskie konflikty na postsovet'skom prostranstve: rol' vneshnepoliticheskikh faktorov [Ethno-Political Conflicts in the Former Soviet Union: The Role of Foreign Policy Factors]. *World Economy and International Relations*, vol. 60, no 12, pp. 92–103. (In Russian)

Menon R., Rumer E.B. (2014) *Conflict in Ukraine: The Unwinding of the Post-Cold War Order*. Massachusetts: MIT Press.

Obolensky V. (2017) Otkrytost' nacional'nyh ekonomik: mir i Rossiya [The Openness of National Economies: The World and Russia]. *World Economy and International Relations*, vol. 61, no 10, pp. 5–15. (In Russian)

President of the Republic of Kazakhstan (2018) Decree of the President of the Republic of Kazakhstan dated October 26, 2017 No 569 On Translation of Kazakh Alphabet from Cyrillic into Latin Script (as amended 19 February 2018). Available at: http://online.zakon.kz/Document/?doc_id=33613600#pos=5;-103 (accessed 15 February 2018). (In Russian)

RIA News (2017) Lukashenko Asserts Belarusian Foreign Policy Shall be Multilateral. 3 February. Available at: <https://ria.ru/world/20170203/1487110298.html> (accessed 14 February 2018). (In Russian)

The Foreign Policy Concept of the Russian Federation (2016) Available at: http://www.mid.ru/en/foreign_policy/official_documents/-/asset_publisher/CptICkB6BZ29/content/id/2542248 (accessed 28 September 2018).

Tut.by (2018) EEC: Russian Restrictions on the Supply of Milk from Belarus Show Signs of a Violation of the EAEU Agreement, 6 June. Available at: <https://news.tut.by/economics/595738.html?crnd=39719> (accessed 10 September 2018). (In Russian)

World Bank (c. a.). World Development Indicators. Available at: <http://databank.worldbank.org/data/reports.aspx?source=world-development-indicators> (accessed 12 February 2018).

Zagorsky A. (ed.) (2015) *Russia and East Central Europe After the Cold War: A Fundamentally Transformed Concept*. Available at: <http://library.fes.de/pdf-files/id-moe/11384.pdf> (accessed 25 February 2018).

Динамика страхового рынка Канады в условиях НАФТА¹

В.А. Демчук

Демчук Валентина Артуровна — аспирант Московского государственного института международных отношений (Университета) МИД России; 119454, Российская Федерация, Москва, просп. Вернадского, д. 76; E-mail: valdemchuk@gmail.com

Статья посвящена анализу изменений количественных показателей развития страхового рынка Канады в рамках действия Североамериканского соглашения о свободной торговле. Развитие мировой экономики происходит при возрастающем влиянии экономической интеграции, охватывающей все сферы экономической жизни, в том числе страховой сектор. Усиление процессов глобализации обуславливает необходимость сотрудничества стран для повышения устойчивости национальных финансовых систем. Наряду с положительными сторонами интеграции, такими как увеличение объема торговли, имеются и отрицательные, к примеру, вытеснение национальных производителей с рынка. Кроме того, очевидно, что не все страны получают одинаковую выгоду от интеграционных процессов. Эффекты и риски, связанные с влиянием интеграционных объединений на национальные страховые рынки стран-участниц, выделенные в ходе исследований и дискуссий в экономической науке, могут быть верифицированы (или фальсифицированы) эмпирически за счет получаемых данных о развитии национальных страховых рынков стран в рамках интеграционных объединений и построения соответствующих математических моделей. На основе статистических данных были построены эконометрические модели с целью выявления влияния Соглашения НАФТА на страховой рынок Канады путем оценки того, насколько изменения количественных показателей развития страхового рынка данной страны, а именно объема собираемых премий, плотности и проникновения страхования, связаны с действием Соглашения. В качестве макроэкономических параметров, влияющих на объем собираемых премий, в целях регрессионного анализа был отобран ряд экономических и социальных факторов, выделенных в ходе исследований страхового рынка. Автор приходит к выводу, что участие в данной интеграционной группировке не влияет на исследуемые количественные показатели развития страхового рынка Канады, и предполагает, что это одна из причин, по которой положения Североамериканского соглашения о свободной торговле в сфере страхования не были серьезно пересмотрены в рамках нового соглашения США — Мексика — Канада (USMCA)².

Ключевые слова: Канада; НАФТА; интеграция; страховой рынок; страховая премия; плотность страхования; проникновение страхования

Для цитирования: Демчук В.А. (2019) Динамика страхового рынка Канады в условиях НАФТА // Вестник международных организаций. Т. 14. № 1. С. 113–125. DOI: 10.17323/1996-7845-2019-01-07

В условиях усиления процессов глобализации возникает необходимость сотрудничества между странами для повышения устойчивости национальных финансовых систем. Участие в интеграционных объединениях благоприятно сказывается на экономике каждой страны-участницы в отдельности в связи с ростом объемов взаимной

¹ Статья поступила в редакцию в апреле 2018 г.

² На момент написания статьи велись переговоры о реформировании НАФТА, на момент сдачи финальной версии статьи в редакцию было достигнуто новое Соглашение, подписанное в ноябре 2018 г.

торговли, снижением цен на ряд товаров и услуг, увеличением диапазона выбора потребителей, появлением стимула к инновациям (в результате усиления конкуренции) и расширением рынков сбыта. Среди негативных последствий можно выделить эффект отклонения торговли, вытеснение национальных производителей с рынка, навязывание «правил игры» относительно более развитых стран менее развитым. Помимо этого, выгоды от интеграции зачастую распределяются неравномерно между различными участниками. Объединения стран с разным уровнем развития разнородно сказываются на участниках данного объединения.

Страховые рынки адаптируются к единому режиму торговли страховыми услугами, который складывается в зависимости от национальных и региональных стратегий экономического развития. При этом необходимо отметить, что выбираемая страной-участницей стратегия интеграции страховых рынков связана со сравнением уровня экономического развития данной страны с уровнем развития других стран-членов. Возможность более сильного участника навязывать свои и (или) выгодные для себя правила игры, наряду с возможностью стагнации и даже упадка собственного производства в некоторых секторах экономики, достаточно хорошо осознается относительно менее развитыми странами-участницами. Опыт интеграции на страховых рынках Европейского союза показывает, что не все страны получают одинаковую выгоду от интеграционных процессов [Писаренко, Кузнецова, 2014]. По мнению ряда ученых, например Г.В. Черновой, при выполнении ряда условий³ положительные результаты от интеграции для страхового рынка каждой страны превышают отрицательные [Чернова, 2013]. В связи с этим особый интерес представляет развитие страховых рынков стран — участниц НАФТА как объединения асимметричного по уровню развития стран⁴, модель отношений стран в котором описывается как hub-and-spokes (втулка и спицы в колесе). В данной статье, помимо основных положений НАФТА, влияющих на рынок страхования, будет рассмотрена динамика ряда количественных показателей развития страхового рынка Канады и построена эконометрическая модель для оценки влияния членства в Североамериканском соглашении о свободной торговле на данные показатели с целью выявления наличия положительных эффектов от интеграции для страховых рынков.

Североамериканское соглашение о свободной торговле (НАФТА) вступило в силу 1 января 1994 г. Недавно его заменило новое соглашение между США, Канадой и Мексикой⁵, подписанное 30 ноября 2018 г. [Government of Canada, 2018] и вступающее в силу в 2020 г. Напомним, в сфере торговли финансовыми услугами Соглашение предусматривает национальный режим и режим наибольшего благоприятствования: иностранные поставщики финансовых услуг пользуются режимом, не менее благоприятным, чем предоставляется собственным поставщикам (ст. 1405), при этом режим, предоставляемый им, не может быть менее благоприятным, чем предоставляется в подобных обстоятельствах другому государству — участнику Соглашения или иному государству (ст. 1406). Финансовые поставщики услуг могут установить коммерческое присутствие в других странах, за исключением ограничений, перечисленных в Приложении к Соглашению.

³ К примеру, когда уровень развития национального страхового рынка ниже регионального.

⁴ Показатель ВВП на душу населения составил в 2016 г. 57 797 долл. США в США и лишь 18 535 долл. США в Мексике (показатель для Канады — 44 819 долл. США) [ОЕСД, с. а., а].

⁵ Отметим, что в Канаде данное Соглашение называют Соглашение между Канадой, США и Мексикой (Canada-United States-Mexico Agreement (CUSMA) и Accord Canada — États-Unis — Mexique (ACEUM) на французском), в то время как в Мексике данное соглашение носит название Соглашение между Мексикой, США и Канадой (Tratado entre México, Estados Unidos y Canadá (T-MEC)).

Соглашение допускает количественные ограничения, оговоренные сторонами (Приложение VII)⁶, однако предусматривает их периодический пересмотр в сторону либерализации или полной отмены. Например, доля рисков, передаваемых канадской страховой компанией, не являющейся компанией по страхованию жизни или перестраховочной компанией, в перестрахование незарегистрированным в Канаде (то есть иностранным) перестраховщикам в соответствии с изначальным соглашением не могла превышать 25% риска, принятого данной страховой компанией. Данное ограничение было отменено в 2011 г., что привело к увеличению объема рисков, передаваемых в перестрахование канадскими страховщиками перестраховщикам, не имеющим лицензии на осуществление деятельности в Канаде. Тем не менее остается возможность введения ограничений, в частности, для защиты потребителей финансовых услуг (в том числе страховых), инвесторов, обеспечения стабильности финансовой системы страны и т.д. (ст. 1410) [NAFTA, 1992].

В связи с изменившейся геополитической и экономической ситуацией страны — участницы НАФТА достигли договоренности о заключении нового торгового соглашения, ЮСМКА (USMCA), лишь 30 сентября 2018 г. [Lobosco et al., 2018]. Официально провозглашенные основания внесения изменений со стороны США — это, во-первых, произошедшие за двадцать пять лет изменения и новые реалии, неучтенные в соглашении; во-вторых, защита рабочих в США [Ibid.]. Изменения в существующем соглашении преимущественно касаются сферы торговли товарами, в частности, увеличения квот американских молочных продуктов на канадском рынке, снижения допустимой доли узлов и деталей, произведенных за пределами Северной Америки, в автомобилях, не облагаемых пошлиной (правила происхождения), а также требование, чтобы не менее 30% (доля должна быть увеличена до 40% в ближайшие годы) экспортируемых в США деталей автомобилей были произведены рабочими с оплатой не менее 16 долл. США в час. Также регулируются новые сферы экономики, которые возникли или же начали бурно развиваться после вступления соглашения в силу, например, цифровая экономика, усиление прав интеллектуальной собственности в условиях обществ четвертой промышленной революции и т.д.

Отметим, что в новом Соглашении относительно больше внимания уделено сектору финансовых услуг, в том числе страхованию. В предварительно опубликованном варианте соглашения не претерпели изменения общие положения о национальном режиме и режиме наибольшего благоприятствования (ст. 17.3 и 17.4 Соглашения США — Мексика — Канада соответственно). Сохраняется и возможность введения ограничений в целях защиты инвесторов, вкладчиков, держателей страховых полисов и т.д. (ст. 17.11). Ограничения действия данного соглашения для каждой из стран изложены в Приложении III. К примеру, граждане Мексики могут страховать свою ответственность по потребительским и ипотечным кредитам у иностранных компаний только в случае, если они могут доказать, что ни одна компания, действующая в Мексике, не в состоянии предоставить необходимое страховое покрытие (Приложение III — Мексика, ст. A — 9, п. ii) [Office of the United States Trade Representative, 2018].

Оценки совокупного влияния Соглашения НАФТА на «благополучие» стран-участниц различны: от положительных [Curtis, Sydor, 2006; Комкова, 2015; Caliendo, Parro 2015] до нейтральных («и без НАФТА развитие стран было бы таким же») [Romalis, 2007; Castaneda, 2014]. Также имеются исследования, посвященные анализу влияния данного соглашения на страховые рынки стран-участниц. В частности, Североамериканские

⁶ К примеру, совокупные иностранные инвестиции в страховые компании Мексики не должны превышать 50% от оплаченного акционерного капитала.

страховые ассоциации (Американский совет страховых компаний, Бюро страхования Канады, Мексиканская ассоциация страховых компаний и ряд других) выразили свое позитивное отношение к НАФТА и поддержали модернизацию торгового соглашения [Insurance Journal Staff, 2017]. Среди положительных сторон были отмечены:

- содействие росту торговли страховыми услугами;
- улучшение возможности выбора потребителей;
- расширение диапазона предоставляемых услуг;
- содействие сотрудничеству между регуляторами и страховщиками во всех трех странах;
- содействие свободной конкуренции;
- создание нормативной среды, которая «поддерживает инновации, эффективность рынка и прозрачность регулирования».

Помимо роста торговли услугами страховые ассоциации выделяют преимущественно качественные последствия для страховых рынков стран-участниц.

Количественная оценка влияния Соглашения на страховой рынок Канады позволила бы уточнить характер влияния интеграционного объединения на национальные рынки входящих в него стран. Как отмечалось ранее, среди ожидаемых результатов от интеграции рынков услуг выделяют усиление конкуренции и, как следствие, рост производительности национальных компаний, что ведет к снижению страховых тарифов и премий, а также «адаптации» страховых продуктов под потребителей. Если мы наблюдаем рост торговли страховыми услугами и расширение диапазона предоставляемых услуг, можно предположить, что вырастет и объем собираемой премии, несмотря на снижение тарифов, поскольку оно будет компенсировано ростом спроса. Отметим, что оценка влияния НАФТА на эффективность (и производительность) страховых компаний, а также на благосостояние стран-участниц выходит за рамки данного исследования.

Выбор страны обусловлен тем, что Канада уступает США по ряду показателей развития экономики, таких как ВВП на душу населения (44 773 долл. США в Канаде против 59 495 долл. США в США в 2017 г.) [IMF, 2017], однако обе страны относятся к развитым. По абсолютным показателям масштабы экономики Канады существенно меньше экономики США: ВВП США в текущих ценах в 2016 г. в 12 раз превышал ВВП Канады [IMF, 2017]. При этом и Канада, и США входят в первую десятку стран мира по объему собираемой премии, в то время как Мексика, третий участник НАФТА, занимает лишь 25-е место [Swiss Re Institute, 2017]. Общая сумма собираемых премий в странах НАФТА составляет 1 491 311 млн долл. США [Swiss Re Institute, 2017], из них 91% приходится на США и лишь 1% на Мексику. Данные представлены в табл. 1.

Таблица 1. Некоторые данные по рынку страхования НАФТА

Страна	Объем собираемой премии, млн долл. США	Проникновение, доля в ВВП	Ранг в мире	Плотность, долл. США на душу	Ранг в мире
США	1 352 385	7,49	16	4174,1	10
Канада	114 523	7,32	15	3161,1	19
Мексика	24 403	2,34	55	189,4	59
Общее	1 491 311	7,1	—	3049	—

Источник: [Swiss Re Institute, 2017].

Для оценки влияния интеграционной группировки на количественные показатели развития страхового рынка использовалась следующая спецификация линейной модели регрессии:

$$y_t = \beta_0 + \beta_1 \text{GDPd} + \beta_2 \text{InGrd} + \beta_3 \text{Inf} + \beta_4 \text{IntR} + \beta_5 \text{Popd} + \beta_6 \text{EmpRd} + \beta_7 \text{Unempd} + \beta_8 \text{PovR} + \beta_9 \text{NAFTA} + \varepsilon_t = \beta_0 + X_{it}\beta,$$

где y_t — зависимая переменная (соответственно, объем собираемых валовых премий — GrossPrd, плотность — Pen или проникновение — Den), x_{it} — объясняющие переменные, β_0 — константа, β_i — коэффициенты перед объясняющими переменными, ε — стандартная ошибка.

Мы предполагаем, что зависимость между объемом собираемых премий (точнее, изменением объема собираемых премий, что мы увидим чуть позже) является линейной, а не квадратичной и т.д.

При выборе переменных рассмотрим выделенные в исследованиях факторы, влияющие на объем собираемой премии. Эти факторы можно разделить на четыре группы [Голышева и др., 2016].

Первую группу составляют экономические факторы. Страхование способствует перераспределению денежных потоков, поскольку денежные средства страховщиков, формируемые за счет страховых премий и, таким образом, связанные с доходами граждан и оборотными средствами предприятий, впоследствии инвестируются в экономику. Нехватка оборотных средств и низкие доходы населения являются факторами, ограничивающими развитие страхового рынка.

Вторая группа — политические факторы, характеризующие политическую стабильность в стране и политику государства в сфере страхования. Отметим, что в Канаде наблюдается политическая стабильность, и, несмотря на ряд изменений в страховом законодательстве, в целом, на наш взгляд, данные изменения не оказывают существенного влияния на объем собираемых премий, в связи с чем эта группа факторов не будет учитываться в модели.

Третья группа факторов — социальные, описывающие структуру населения, потребительские предпочтения, культурные традиции, развитость рыночного менталитета и т.п. Урбанизация также влияет на страховой рынок, поскольку жители городов — основные потребители страховых услуг.

Последняя группа факторов — технологические, оказывающие все большее влияние на рынок страховых услуг: это такие факторы, как развитие онлайн-страхования, внедрение электронных продаж страховых полисов по обязательным видам страхования и использование новых информационных технологий в деятельности страховых организаций. Технологические факторы увеличивают доступность страховых услуг и сокращают издержки страховщиков, однако также существуют риски, связанные с применением данных технологий, такие как взломы, потеря данных и т.д.

Период наблюдения в целях анализа — с 1984 по 2016 г., данные ежегодные, всего 33 наблюдения 10 переменных. Данные взяты с сайта ОЭСР. Отметим, что они несколько расходятся с данными, которые приводит журнал Sigma (Swiss Re). В связи с тем, что для оценки модели необходимо работать со стационарными временными рядами (иначе есть шанс получить так называемую ложную регрессию), от нестационарных временных рядов была взята первая логарифмическая разность, что соответствует процентному изменению данных показателей (ряды, от которых была взята разность, помечены в названии буквой “d”). Переменные, отобранные для анализа, представлены в табл. 2.

Таблица 2. Список переменных модели

GDPd	первая логарифмическая разность ВВП на душу населения, долл. США
InGrd	первая логарифмическая разность объема инвестиций, выраженного в изменении в объемах валового накопления капитала
Inf	темпы инфляции, рассчитанный по ИПЦ
IntR	долгосрочные процентные ставки (ставки по государственным облигациям со сроком погашения 10 лет)
Popd	первая логарифмическая разность численности населения
EmpRd	первая логарифмическая разность показателя уровня занятости (отношение количества занятых к населению в трудоспособном возрасте)
Unempd	первая логарифмическая разность показателя уровня безработицы
PovR	уровень бедности (доля людей с доходом ниже порога бедности)
NAFTA	фиктивная переменная «НАФТА», принимающая значение 1 начиная с 1994 г., когда вступило в силу Соглашение НАФТА

Источник: составлено автором.

Выбор показателя ВВП на душу населения обусловлен тем, что в конце XX в. было установлено существование взаимосвязи между темпами роста проникновения страхования в экономику и ВВП на душу населения стран, а не с абсолютным значением ВВП страны. В соответствии с этой концепцией, разработанной Г.М. Диккинсоном, Р.Л. Картером и Р. Энзом [Carter, Dickinson, 1992; Enz, 2000], при росте ВВП на душу населения темпы роста проникновения страхования также увеличиваются. Однако, после того как ВВП на душу населения достигает относительно высокого уровня, проникновение страхования стабилизируется, и увеличение проникновения страхования в экономику больше не зависит от роста ВВП на душу населения. Кривые зависимости проникновения от ВВП на душу населения в рамках данной модели имеют форму буквы “S”, что обуславливает название модели — S-кривая.

Инвестиции оказывают влияние на объем страховой премии в связи с тем, что значительный спрос на страховые услуги предъявляют юридические лица, а объем инвестиций является опережающим по отношению к объему производства. К тому же инвестиции способствуют наращиванию производственных мощностей, то есть, иными словами, увеличению стоимости и/или количества объектов страхования.

Темпы инфляции, как и процентные ставки, оказывает влияние преимущественно на решения о заключении договоров страхования жизни, а также на общий уровень доверия потребителей и «уверенность в завтрашнем дне». Процентные ставки также влияют на объем выдаваемых кредитов и, соответственно, на страховые премии, поскольку при получении кредитов часто требуется заключение договора страхования (жизни и/или имущества, купленного в кредит или используемого в качестве залога).

Влияние численности населения на объем страховых премий интуитивно понятно, в то время как уровни занятости, безработицы и бедности характеризуют социальное положение граждан и обуславливают размер платежеспособного спроса.

Фиктивная (бинарная) переменная «НАФТА», принимающая значение 0 до 1993 г. и 1 начиная с 1994 г. включительно, взята для возможности оценки влияния вступления в НАФТА на количественные показатели развития страхования в Канаде. Безусловно, соглашение НАФТА могло повлиять на объем собираемых премий и другие показатели различными «способами», например, за счет роста объемов торговли в результате снижения торговых барьеров возникает необходимость страховать больший объем

грузов. Усиление конкуренции, напротив, приведет к снижению цен и, как следствие, к уменьшению объема собираемых премий. Тем не менее мы надеемся, что эта бинарная переменная «вбирает в себя» данные изменения.

Влияние этих факторов на объем страховых премий подтверждается наличием корреляции между данными показателями и объемом страховых премий. С помощью пакета R была оценена зависимость объема валовой страховой премии от всех вышеуказанных факторов, и при уровне значимости 10% значимыми коэффициентами являются коэффициенты при двух объясняющих переменных: темпе инфляции и уровне занятости. В связи с этим из модели постепенно исключались незначимые коэффициенты, пока не была получена модель, в которой все коэффициенты значимы (критическое t -значение равно 1,699127) и, следовательно, статистически значимо влияние данных факторов на объем премий.

Для проверки адекватности итоговых моделей строилась корреляционная матрица объясняющих переменных (сильная корреляция выявлена между изменениями объемов инвестиций, ВВП и уровнем безработицы (более 0,7), а также между темпом инфляции и процентными ставками (что проинтерпретировано в классической теории процента И. Фишера, в соответствии с которой номинальные процентные ставки в условиях инфляции меняются так, чтобы реальная ставка оставалась неизменной). Также была проведена проверка моделей на наличие гетероскедастичности и автокоррелированности остатков с помощью тестов Бройша — Пагана и Бокса — Льюнга соответственно. Во всех случаях гетероскедастичность и автокоррелированность остатков отсутствуют.

Первоначальные и итоговые модели зависимости объема страховой премии от отобранных факторов представлены в табл. 3.

Таблица 3. Модели оценки зависимости собираемых премий от макроэкономических факторов

Номер модели	Коэфф.	$Pr(> t)^*$	Коэфф.	$Pr(> t)$	Коэфф.	$Pr(> t)$
	1		2		3	
Зависимая переменная	GrossPrd		GrossPrd		GrossPrd	
Const	0,070504	0,9267	−0,06942	0,89933	−0,09298	0,03763
GDPd	3,021698	0,1420	2,48783	0,06333	1,60397	0,09540
EmpRd	8,496636	0,0322	9,57092	0,00953	10,42162	0,00114
InGrd	0,010747	0,9883	—	—	—	—
Popd	−7,368092	0,4077	−0,52616	0,94211	—	—
Unempd	0,394522	0,3024	0,30073	0,36382	—	—
Inf	0,051147	0,0372	0,04566	0,04882	0,02619	0,07273
PovR	−1,994805	0,7178	−1,29939	0,75923	—	—
IntR	−0,001425	0,9300	—	—	—	—
NAFTA	0,099156	0,2519	0,10211	0,14566	—	—
R ²	0,6403		0,6279		0,5805	
Скорректированный R ²	0,4932		0,5193		0,5355	

* Где применимо.

Источник: расчеты автора в программе R.

Таким образом, исходя из оцененных моделей, при уровне значимости 10% на объем премии влияют ВВП на душу населения, уровень занятости и темп инфляции. Регрессия в целом значима: коэффициент детерминации (R^2) оцененной модели равен 0,5805. Это означает, что имеющиеся факторы объясняют изменения вариации зависимой переменной на 58%. При этом значение R^2 больше 50% считается приемлемым, то есть модель может быть применена для прогнозирования объема страховых премий. Отметим, что итоговая модель выбирается по скорректированному коэффициенту детерминации, поскольку обычный R^2 увеличивается по мере добавления в модель новых объясняющих переменных. Таким образом, в соответствии с данной оценкой вступление Канады в НАФТА не оказало влияния на рост объема валовых страховых премий.

На рис. 1 представлены фактические и предсказанные значения изменения объемов валовой премии в Канаде за 1985–2016 гг.

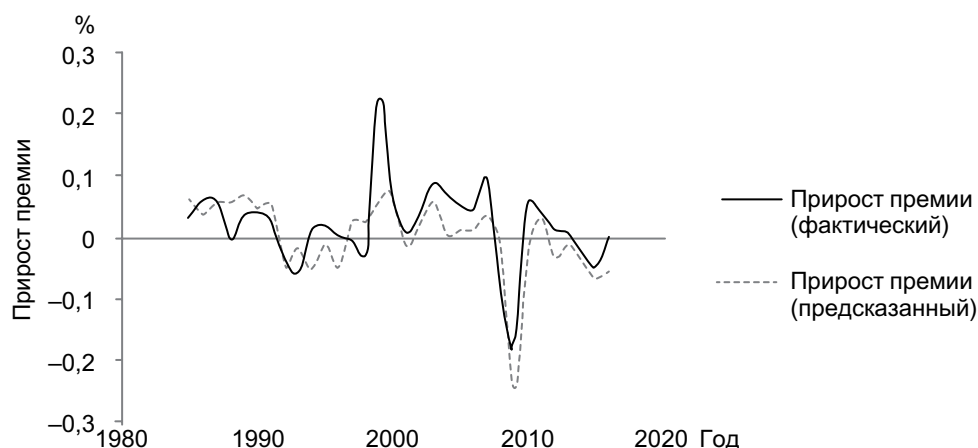


Рис. 1. Фактические и предсказанные значения изменения объема валовой премии

Источник: построено на основе данных ОЭСР (Insurance Indicators) [OECD, с. а., b] и результатов построения модели в программе R.

Начиная с 2000-х годов наблюдался рост объема валовой страховой премии (темпы прироста положительные), однако ее объемы значительно снизились в результате финансового кризиса. Отметим, что кризис также негативно сказался на плотности страхования и проникновении, что можно увидеть на рис. 2.

Отношение страховых премий к ВВП начиная с 1984 г. колебалось на уровне 4–6%, однако этот показатель начал увеличиваться в конце XX в. и до начала финансового кризиса составлял около 8%, после чего опять вернулся к прежним значениям. Это значит, что сокращение объема премий было значительнее, чем сокращение ВВП, то есть страховой рынок в большей степени реагирует на кризисы и шоки, чем экономика в целом.

Тренд изменения плотности страхования в Канаде напоминает тренд изменения объема валовых премий: это связано с тем, что за рассматриваемый период население Канады неуклонно росло, однако медленными темпами: начиная с 1992 г. максимальный темп прироста не превышал 1,2% (в 1986–1990 гг. темпы прироста достигали 1,8%). Таким образом, изменение численности населения немного «сглаживает» колебания показателя плотности страхования по сравнению с изменениями абсолютных объемов валовой премии.

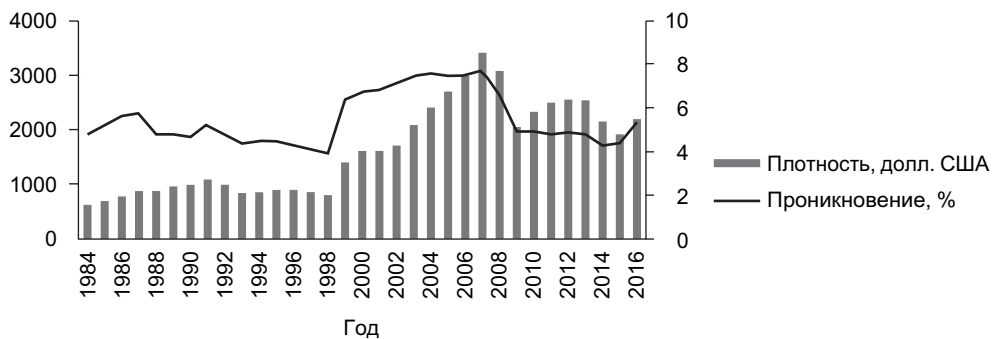


Рис. 2. Плотность и проникновение страхования в Канаде

Источник: Статистическая база ОЭСР (Insurance Indicators) [OECD, с. а., b].

Аналогичным образом с валовыми премиями было оценено влияние членства в НАФТА на плотность и проникновение страхования в Канаде. Отметим, что все регрессии в целом значимы, несмотря на то что в некоторых случаях R^2 меньше 0,5. Результаты оценки влияния членства в НАФТА на плотность и проникновения страхования в Канаде приведены в табл. 4.

Таблица 4. Модели оценки зависимости плотности и проникновения страхования от макроэкономических факторов

Номер модели	Коэфф.	Pr(> t)*	Коэфф.	Pr(> t)	Коэфф.	Pr(> t)	Коэфф.	Pr(> t)
	4		5		6		7	
Зависимая переменная	Pen		Pen		Den		Den	
Const	0,567666	0,31708	4,705	0,03812	−34,403	0,4829	21,5678	0,0146
GDPd	−0,555092	0,67495	—	—	−131,01	0,3135	—	—
EmpRd	10,041521	0,00807	40,671	0,00245	−143,85	0,5387	—	—
InGrd	—	—	—	—	35,210	0,4494	—	—
Popd	−0,784731	0,91571	−72,418	0,03528	—	—	—	—
Unempd	0,157675	0,63956	—	—	−51,326	0,0355	−31,433	0,0304
Inf	0,008138	0,72087	—	—	−3,000	0,0480	−3,5241	0,0167
PovR	−4,893817	0,26510	−32,590	0,05194	401,451	0,2632	—	—
IntR	—	—	—	—	2,728	0,0146	1,67188	0,0305
NAFTA	0,038061	0,58886	—	—	−7,215	0,1979	−9,5456	0,0729
R^2	0,3892		0,3525		0,5942		0,5177	
Скорректированный R^2	0,2111		0,3062		0,453		0,4463	

* Где применимо.

Источник: расчеты автора в программе R.

Отметим, что для оценки влияния членства в НАФТА на плотность из моделей также исключался показатель изменения численности населения, поскольку он учитывается при расчете показателя плотности.

Таким образом, на проникновение страхования влияют уровни занятости и бедности, а также изменение численности населения; в рамках данного исследования это является влиянием платежеспособного спроса. Отметим, что вышеупомянутые факторы в совокупности объясняют изменения проникновения лишь на 35%, то есть необходимо учитывать другие показатели для прогнозирования уровня проникновения. Данная модель подтверждает так называемую модель S-кривой, поскольку в этом случае показатель ВВП на душу населения настолько большой, что его прирост не оказывает никакого влияния на проникновение страхования.

Интерес представляет показатель плотности, поскольку помимо безработицы, инфляции и процентных ставок, на него оказывают влияние участие в Соглашении (при уровне значимости 10%). То есть на основе данного исследования можно сказать, что страховая премия на душу населения при прочих равных условиях снизилась в результате вступления Канады в НАФТА. Данное изменение связано в том числе с тем, что в результате выхода на рынок компаний США усилилась конкуренция и, соответственно, снизились страховые тарифы. Также это может быть связано с тем, что в связи с усилением торговли часть компаний перешли на страхование внешнеторговых сделок у страховщиков из США, а не из Канады. При этом отметим, что стандартно в эконометрических исследованиях уровень значимости равен 5%, то есть мы также имеем полное право утверждать, что членство в НАФТА не влияет ни на один из рассмотренных показателей.

Итак, в данном исследовании было показано, что на объем собираемых валовых страховых премий в Канаде влияют ВВП на душу населения (основной показатель развития экономики), уровень занятости, являющийся одним из факторов, определяющих платежеспособный спрос, и темп инфляции. На проникновение страхования, в свою очередь, оказывает влияние изменение численности населения, а также уровни занятости и бедности. Наконец, плотность страхования в Канаде в рамках построенной модели (при уровне значимости 5%) зависит от уровня безработицы, темпа инфляции и процентных ставок по государственным облигациям со сроком погашения 10 лет. В то же время Североамериканское соглашение о свободной торговле (НАФТА) не оказывает существенного влияния на данные количественные показатели развития страхового рынка Канады. Учитывая данный вывод, а также то, что канадский страховой рынок является достаточно «небольшим» для США с точки зрения абсолютных цифр⁷, можно обосновать, почему основные положения НАФТА в области регулирования взаимодействия на страховых рынках не были подвергнуты серьезному пересмотру в новом соглашении.

Источники

Голышева Е.Е., Сперанский С.Н., Тихомиров С.В. (2016) Факторы развития страхового рынка: региональный аспект // Современные наукоемкие технологии. Региональное приложение. № 1. С. 16–21. Режим доступа: www.isuct.ru/e-publ/snt/sites/ru.e-publ.snt/files/2016/01/snt_2016_n01-16.pdf (дата обращения: 03.04.2018).

Комкова Е. (2015) 20 лет НАФТА // Мировая экономика и международные отношения. № 7. С. 41–52.

Писаренко Ж.В., Кузнецова Н.П. (2014) Регулирование страховой деятельности: учебник и практикум для бакалавриата и магистратуры. М.: Юрайт.

⁷ По данным ОЭСР на 2015 г., доля иностранных компаний на страховом рынке достигала 21%, или 17 554 млн долл. США, что составляет 0,67% от валовых премий, собранных в США в том же году (отметим, что не только компании из США действуют на страховом рынке Канады) [OECD, с. а., b].

Чернова Г.В. (2013) Глобализация и вступление России в ВТО – важнейшие факторы развития российского страхового рынка на современном этапе // *Финансы и кредит*. Т. 27 (555). С. 15–28.

Insurance Journal Staff (2017) Insurance Associations Express Support for NAFTA // *The Insurance and Investment Journal*. 26 June. Available at: <https://insurance-journal.ca/article/insurance-associations-express-support-for-nafta/> (дата обращения: 03.04.2018).

Caliendo L., Parro F. (2015) Estimates of the Trade and Welfare Effects of NAFTA // *Review of Economic Studies*. Vol. 82 (1). P. 1–44.

Carter R., Dickinson G. (1992) Obstacles to the liberalization of trade in insurance. L.: Harvester Wheatsheaf. P. 175–188.

Castaneda J. (2014) NAFTA's Mixed Record // *Foreign Affairs*. Jan. – Feb. P. 134–141.

Curtis J., Sydor A. (eds) (2006) NAFTA@10. Ottawa: Minister of Public Works and Government Services Canada.

Enz R. (2000) The S-Curve Relation Between Per-Capita Income and Insurance Penetration // *Geneva Papers on Risk and Insurance – Issues and Practice*. Vol. 25 (3). P. 396–406.

Lobosco K., Borak D., Luhby T. (2018) What's New in the U.S., Canada and Mexico Trade Deal? CNN Business. 1 October. Режим доступа: <https://www.cnn.com/2018/10/01/politics/nafta-usmca-differences/index.html> (дата обращения: 26.10.2018).

North American Free Trade Agreement (NAFTA) (1992) Режим доступа: www.nafta-sec-alena.org/Home/Texts-of-the-Agreement/North-American-Free-Trade-Agreement (дата обращения: 03.04.2018).

Government of Canada (2018) A new Canada-United States-Mexico Agreement, Government of Canada. Режим доступа: <https://www.international.gc.ca/trade-commerce/trade-agreements-accords-commerciaux/agr-acc/cusma-aceum/index.aspx?lang=eng> (дата обращения: 30.01.2019).

Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD) (с. а., а) Database. Режим доступа: <https://data.oecd.org/> (дата обращения: 26.10.2018).

Romalis J. (2007) NAFTA's and CUSFTA's Impact on International Trade // *Review of Economics and Statistics*. Vol. 89. No. 3. P. 416–435.

Office of the United States Trade Representative (2018) United States-Mexico-Canada Agreement Text. Режим доступа: <https://ustr.gov/trade-agreements/free-trade-agreements/united-states-mexico-canada-agreement/agreement-between> (дата обращения: 17.12.2018).

International Monetary Fund (IMF) (2017) World Economic Outlook Database, October 2017: Canada, United States. Режим доступа: www.imf.org/external/pubs/ft/weo/2017/02/weodata/weorept.aspx?sy=2016&ey=2018&scsm=1&ssd=1&sort=country&ds=.&br=1&pr1.x=60&pr1.y=7&c=156%2C111&s=NGDP_R%2CNGDPD%2CPPPGDP%2CNGDPRPC%2CNGDPRPPPC%2CNGDPDPC%2CLP&grp=0&a= (дата обращения: 03.04.2018).

Swiss Re Institute (2017) World Insurance in 2016: The China Growth Engine Steams Ahead. *Sigma*, no 3. Режим доступа: http://media.swissre.com/documents/sigma3_2017_en.pdf (дата обращения: 03.04.2018).

The Dynamics of the Canadian Insurance Market under NAFTA¹

V. Demchuk

Valentina Demchuk — PhD student, Moscow State Institute of International Relations of the Ministry of Foreign Affairs of Russia; 76 Av. Vernadskogo, Moscow, 119454, Russian Federation; E-mail: valdemchuk@gmail.com

Abstract

This article analyses changes in quantitative indicators of the development of the insurance market in Canada within the framework of the North American Free Trade Agreement (NAFTA). The development of the world economy leads to the growing influence of economic integration, including integration in the insurance sector. Globalization makes it necessary for countries to work together to improve the stability of national financial systems. Along with the positive effects of integration, such as higher trade volumes, there are also negative repercussions, such as local producers being driven out of the market. The effects and risks associated with the influence of integration groups, identified in the course of research and discussions in economics, can be verified (or falsified) empirically on the basis of data on the development of national insurance markets within the framework of integration groups. Based on statistical data, econometric models were built to determine the effect of NAFTA on the Canadian insurance market by assessing the extent to which the changes in quantitative indicators of the development of the insurance market in Canada, namely the premium volume, insurance density and penetration, are due to the agreement. Based on existing insurance market research, a number of economic and social factors were selected as macroeconomic parameters affecting the premium volume. The author concludes that being a member of NAFTA does not affect the selected quantitative insurance development indicators in Canada. The author assumes this to be one of the reasons why the main NAFTA clauses concerning insurance were not significantly revised under the new United States-Mexico-Canada Agreement (USMCA).²

Key words: Canada; NAFTA; integration; insurance market; insurance premium; insurance density; insurance penetration

For citation: Demchuk V. (2019) The Dynamics of the Canadian Insurance Market under NAFTA. *International Organisations Research Journal*, vol. 14, no 1, pp. 113–125 (in English). DOI: 10.17323/1996-7845-2019-01-07

References

- Caliendo L., Parron F. (2015) Estimates of the Trade and Welfare Effects of NAFTA. *Review of Economic Studies*, vol. 82 (1), pp. 1–44.
- Carter R., Dickinson G. (1992) *Obstacles to the Liberalization of Trade in Insurance*. London: Harvester Wheatsheaf, pp. 175–188.
- Castaneda J. (2014) NAFTA's Mixed Record. *Foreign Affairs*, January – February, pp. 134–141.
- Chenoa G.V. (2013) Globalizatsiya i vstupleniye Rossii v VTO – vazhneyshiye factory razvitiya rossiiskogo strakhovogo rynka na sovremennom etape [Globalization and Russia's Accession to the WTO: The Most Important Factors of the Russian Insurance Market Development at the Present Stage]. *Finansy i kredit*, vol. 27, no 555, pp. 15–28. (In Russian)
- Curtis J., Sydor A. (eds) (2006) *NAFTA@10*. Ottawa: Minister of Public Works and Government Services Canada.

¹ The editorial board received the article in April 2018.

² At the time this article was written, negotiations were underway to amend the NAFTA, and at the time of its submission to the editor, a new agreement had been reached and signed in November 2018.

Enz R. (2000) The S-Curve Relation Between Per-Capita Income and Insurance Penetration. *Geneva Papers on Risk and Insurance: Issues and Practice*, vol. 25, no 3, pp. 396–406.

Golysheva E., Speransky S., Tikhomirov S. (2016) Faktory razvitiya strakhovogo rynka: regional'ny aspect [The Factors of Environment Influencing on the Condition and Development of the Insurance Market: Regional Aspects]. *Sovremennyye naukoymkoye tekhnologii. Regionalnoye prilozheniye*, no 1, pp. 16–21. Available at: www.isuct.ru/e-publ/snt/sites/ru.e-publ.snt/files/2016/01/snt_2016_n01-16.pdf (accessed 3 April 2018). (In Russian)

Insurance Journal Staff (2017) Insurance Associations Express Support for NAFTA. *The Insurance and Investment Journal*, 26 June. Available at: <https://insurance-journal.ca/article/insurance-associations-express-support-for-nafta/> (accessed 3 April 2018).

International Monetary Fund (IMF) (2017) World Economic Outlook Database, October 2017: Canada, United States. Available at: www.imf.org/external/pubs/ft/weo/2017/02/weodata/weorept.aspx?sy=2016&ey=2018&scsm=1&ssd=1&sort=country&ds=.&br=1&prl.x=60&prl.y=7&c=156%2C111&s=NGDP_R%2CNGDPD%2CPPPGDP%2CNGDPRPC%2CNGDPRPPPC%2CNGDPDPC%2CLP&grp=0&a= (accessed 3 April 2018).

Komkova E. (2015) 20 let NAFTA [20 Years of NAFTA]. *Mirovaya ekonomika I mezhdunarodnyye otnosheniya*, no 7, pp. 41–52. (In Russian)

Lobosco K., Borak D., Luhby T. (2018) What's New in the U.S., Canada and Mexico Trade Deal? CNN Business, 1 October. Available at: <https://www.cnn.com/2018/10/01/politics/nafta-usmca-differences/index.html> (accessed 26 October 2018).

North American Free Trade Agreement (NAFTA) (1992) Available at: www.nafta-sec-alena.org/Home/Texts-of-the-Agreement/North-American-Free-Trade-Agreement (accessed 3 April 2018).

Office of the United States Trade Representative (2018) United States-Mexico-Canada Agreement Text. Available at: <https://ustr.gov/trade-agreements/free-trade-agreements/united-states-mexico-canada-agreement/agreement-between> (accessed 17 December 2018).

Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD) (c. a., a) Data. Available at: <https://data.oecd.org/> (accessed 26 October 2018).

Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD) (c. a., b) Gross Domestic Product. Available at: <https://data.oecd.org/gdp/gross-domestic-product-gdp.htm> (accessed 26 October 2018).

Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD) (c. a., c) Insurance Indicators. Available at: <https://stats.oecd.org/Index.aspx?DatasetCode=INSIND> (accessed 26 October 2018).

Pisarenko Zh., Kuznetsova N. (2014) *Regulirovaniye strakhovoi deyatel'nosti: uchebnik dlya bakalavriata I magistratury* [Insurance Regulation: Textbook and Manual for Bachelor and Master Students]. Moscow: Yurait. (In Russian)

Romalis J. (2007) NAFTA's and CUSFTA's Impact on International Trade. *Review of Economics and Statistics*, vol. 89, no 3 (August), pp. 416–435.

Swiss Re Institute (2017) World Insurance in 2016: The China Growth Engine Steams Ahead. *sigma*, no 3/2017. Available at: http://media.swissre.com/documents/sigma3_2017_en.pdf (accessed 3 April 2018).

Бизнес в новых реалиях

Влияние антироссийских санкций США на зарубежную экспансию крупнейших российских нефтегазовых ТНК ПАО «Лукойл» и ПАО «Роснефть» (инвестиционная стратегия крупнейших российских компаний нефтегазового сектора в условиях ужесточения санкционных ограничений)¹

Н.М. Иванова, С.Н. Лавров

Иванова Наталья Михайловна — к.э.н., начальник отдела двустороннего сотрудничества департамента международной деятельности ФГБУ «Российское энергетическое агентство» Минэнерго России; Российская Федерация, Москва, ул. Щепкина, д. 40-1; E-mail: na__iv@mail.ru

Лавров Сергей Николаевич — д.э.н., профессор, руководитель секции международного бизнеса департамента мировой экономики факультета мировой экономики и мировой политики НИУ «Высшая школа экономики»; Российская Федерация, Москва, ул. Шаболовка, д. 31, стр. 23; E-mail: lavrovsn@mail.ru

Статья посвящена вопросу воздействия антироссийских санкций, введенных США, включая новые санкционные меры от 2 августа 2017 г., на зарубежную инвестиционную деятельность крупнейших российских нефтегазовых ТНК, в частности ПАО «Лукойл» и ПАО «Роснефть». Авторы раскрывают содержание обновленных санкционных ограничений, выявляют возможные последствия данных ограничений для развития ТЭК России и зарубежной экспансии капитала крупнейших нефтегазовых ТНК, анализируют зарубежную инвестиционную деятельность российских нефтегазовых ТНК ПАО «Лукойл» и ПАО «Роснефть» в санкционный период.

Ключевые слова: санкции; нефтегазовый сектор России; зарубежная инвестиционная деятельность российских нефтегазовых ТНК; ПАО «Лукойл»; ПАО «Роснефть»

Для цитирования: Иванова Н.М., Лавров С.Н. (2019) Влияние антироссийских санкций США на зарубежную экспансию крупнейших российских нефтегазовых ТНК ПАО «Лукойл» и ПАО «Роснефть» (инвестиционная стратегия крупнейших российских компаний нефтегазового сектора в условиях ужесточения санкционных ограничений) // Вестник международных организаций. Т. 14. № 1. С. 126–144. DOI: 10.17323/1996-7845-2019-01-08

¹ Статья поступила в редакцию в июне 2018 г.

Введение

Принятые США в 2014 г. и расширенные в 2017 г. антироссийские санкции направлены на дестабилизацию развития нефтегазовой отрасли России в целом и на ослабление роли России на международной энергетической арене. Введение режима санкционных ограничений ставит перед ключевыми российскими нефтегазовыми компаниями новые задачи текущего и долгосрочного развития. При этом на передний план выходит вопрос о дальнейших возможностях и перспективах их зарубежной инвестиционной деятельности.

12 сентября 2014 г. Министерство финансов США опубликовало пакет санкций в отношении энергетического, банковско-финансового и оборонного секторов российской экономики.

Санкции США были введены обновленным Исполнительным актом президента США от 12 сентября 2014 г. № 13662. Пакет санкций США включает четыре Директивы. Меры, направленные против нефтегазового сектора России, закреплены в Директивах № 2 и № 4.

В соответствии с Директивой № 4 для американских компаний вводится запрет на осуществление прямых или косвенных экспортных поставок, а также реэкспорта товаров, услуг (за исключением финансовых) и технологий российским нефтегазовым компаниям «Газпром», «Новатэк», «Роснефть», «Лукойл», «Сургутнефтегаз» и «Газпром нефть» (их собственности или их долевого участия в собственности компаний), которые могут быть использованы при разведке и разработке глубоководных и сланцевых месторождений нефти, месторождений, расположенных на арктическом шельфе, заявленных как российские [United States Treasury, 2014b].

Директива № 2 налагает «запрет на реализацию любых транзакционных операций, а также предоставление финансирования и другие операции в отношении новых долговых обязательств, срок закрытия которых превышает 90 дней» [United States Treasury, 2014a], подпадающим под действие этой директивы физическим и юридическим лицам, их собственности или доли в собственности. В список попавших под данные ограничения российских нефтегазовых компаний входят «Роснефть», «Новатэк», «Транснефть» и «Газпром нефть», при этом последние две компании фигурируют в данном списке впервые. На «Лукойл», «Сургутнефтегаз» и «Газпром» финансовые ограничения не распространяются.

Таким образом, был введен запрет на поставки перечисленным компаниям любого нефтегазового оборудования, услуг и технологий (даже если их страна происхождения не США), если поставщик знает, что оно будет использоваться для разведки или добычи нефти на глубинных морских участках, на шельфе Арктики или в сланцевых формациях. Соблюдать ограничения на поставки в Россию обязаны все компании США независимо от места базирования и пункта отправки товара.

В частности, эмбарго распространяется на буровые, геофизические, геологические, логистические и управленческие услуги, а также компьютерное моделирование и современные картографические технологии.

Американским компаниям было дано лишь 14 дней на то, чтобы завершить поставки товаров или оказание услуг по существующим контрактам и соглашениям.

В рамках обновленного списка санкций от 12 сентября 2014 г. № 13662 были внесены уточнения относительно ряда понятий:

— глубоководные проекты — проекты по разведке, добыче нефти на глубине более 500 футов;

– арктические шельфовые проекты – проекты по освоению потенциально нефтеносных участков, расположенных на шельфе за Северным полярным кругом; их разработка предполагает бурение скважин, устье которых расположено на шельфе;

– сланцевые проекты – проекты по разработке месторождений с потенциалом добычи нефти из коллекторов, расположенных в сланцевых формациях.

Также была конкретизирована география действия санкций: действие санкций распространяется на территорию Российской Федерации, а также на морские пространства Российской Федерации до континентального шельфа включительно.

Важным является уточнение к Директиве № 4, в соответствии с которым запрет на осуществление прямых или косвенных экспортных поставок, а также реэкспорта товаров, услуг (кроме финансовых) и технологий распространяется на разведку и разработку глубоководных и сланцевых углеводородов, месторождений, расположенных на арктическом шельфе, вне зависимости от наличия запасов газа в месторождении. На газовые месторождения запрет не распространяется. Таким образом, под действие санкций попали нефтегазовые, газонефтяные, газоконденсатнонефтяные и нефтегазо-конденсатные проекты.

2 августа 2017 г. президент США Д. Трамп подписал «Закон о противодействии противникам Америки посредством санкций» (Countering America's Adversaries Through Sanctions Act, H.R.3364), одобренный в июле прошедшего года Сенатом и Палатой представителей Конгресса США.

Закон представляет собой политический документ, направленный на *усиление санкционного режима в отношении Ирана, России и Северной Кореи и ограничение полномочий президента США по отмене уже вступивших в силу санкционных мер без одобрения Конгресса США.*

В части, относящейся к Российской Федерации, документ содержит оценку внешней политики России и перечень мер противодействия политического, военного и экономического характера, направленных на дестабилизацию российской экономики и оказание давления на функционирование российского ТЭК.

Принятие данного закона поставило перед руководством России и российскими компаниями нефтегазового сектора ряд новых задач, решение которых должно быть направлено на преодоление последствий вступления в силу указанного документа.

Нефтегазовый сектор России в условиях ужесточения санкций

Центральное значение для России в рамках «Закона о противодействии противникам Америки посредством санкций» (Countering America's Adversaries Through Sanctions Act, H.R.3364) представляет вторая статья закона, именуемая «*Санкции в отношении Российской Федерации и противодействие терроризму и незаконному финансированию*».

В документе на законодательном уровне закрепляется действие санкционных мер, введенных при 44-м президенте США Б. Обаме Указом № 13660 от 6 марта 2014 г., Указом № 13661 от 6 марта 2014 г., Указом № 13662 от 6 марта 2014 г., Указом № 13694 от 1 апреля 2015 г., включая приложение от 29 декабря 2016 г., Указом 13685 от 19 декабря 2014 г., Законом о поддержке свободы Украины от 18 декабря 2014 г., Директивой № 41 от 26 июля 2016 г. об инцидентах в области нарушения кибербезопасности, затрагивающих национальные интересы США, а также учитываются положения доклада, подготовленного Центральным разведывательным управлением США (ЦРУ), Федеральным бюро расследований США (ФБР) и Агентством национальной безопасности США

(АНБ) об «Оценке деятельности и намерений России в процессе последних выборов в США» от 6 января 2017 г.

В целом новый Закон в части, касающейся России, предусматривает:

- систематизацию и модификацию существующих антироссийских санкций, закрепленных в ранее принятых распорядительных документах, в том числе ограничений, наложенных на ряд энергетических проектов Российской Федерации, а также на финансирование ряда отраслей экономики;
- распространение новых санкций на ключевые стратегические отрасли российской экономики, в том числе на горнодобывающую и металлургическую, а также транспортную, включая судоходство и железнодорожный транспорт;
- введение обязательной процедуры одобрения Конгрессом США решений относительно ослабления, приостановки или отмены санкций.

Посредством нового закона Конгрессу удалось в значительной степени ограничить полномочия президента США. После принятия документа любые попытки президента США отменить или изменить ограничения, наложенные на физические или юридические лица, входящие в санкционный список, должны получить обязательное одобрение Конгресса США.

Так, например, согласно разделу № 229, который посвящен санкциям в отношении энергетического и оборонного сектора России, принятым в рамках Акта поддержки свободы Украины, для введения новых санкционных мер президент США обязан в письменной форме уведомить соответствующие комитеты Конгресса. А в соответствии с разделом № 222 президент США вправе отказаться от санкций, вступивших в силу в рамках действия правительственных распоряжений № 13660, № 13661, № 13662 или № 13685, только в том случае, если он представит на рассмотрение соответствующим комиссиям Конгресса США оформленное в письменном виде определение о том, что отказ необходим в связи с критически важными вопросами национальной безопасности США, либо направит подтверждение о том, что правительство России принимает меры для реализации Минских соглашений в целях урегулирования текущего конфликта в Восточной Украине, подписанных в Минске 11 февраля 2015 г. руководителями Украины, России, Франции и Германии, а также любых последующих соглашений, согласованных правительством Украины. Подобного рода поправки предоставляют Конгрессу США значительную степень контроля над санкционной политикой государства.

В сфере ТЭК новый Закон США предусматривает расширение ограничений сотрудничества американских граждан и компаний («американских лиц») с российскими партнерами. Рассмотрим эти ограничения подробнее.

Внесение поправок в Директиву № 2 от 12 сентября 2014 г. Сокращен максимальный срок предоставления заемного финансирования с 90 до 60 дней в отношении энергетических компаний, подпадающих под санкции (ПАО «НК «Роснефть», ПАО «АК «Транснефть», ПАО «Газпром нефть», ПАО «Новатэк»).

Большинство экспертов полагают, что воздействие указанной поправки на деятельность российских ключевых нефтегазовых компаний будет незначительным, так как ранее срок предоставления долгосрочных займов уже был значительно сокращен.

Внесение поправок в Директиву № 4 от 12 сентября 2014 г. Расширен перечень проектов по разработке сланцевой нефти, арктического шельфа и глубоководных месторождений, на которые распространяются ограничения или прямой запрет для участия «американских лиц». Теперь санкционный режим распространяется на *все проекты* компаний ПАО «Газпром», ПАО «Газпром нефть», ПАО «ЛУКОЙЛ», ПАО «НК «Роснефть», ОАО «Сургутнефтегаз» (включая международные), где их доля превышает 33%.

Данная поправка может влиять на деятельность любых иностранных компаний, участвующих в совместных с Россией энергетических проектах, так как к «американским лицам» относятся и компании, имеющие представительства на территории США.

Под риски потенциально попадают зарубежные проекты компаний ПАО «НК «Роснефть» и ПАО «Лукойл», представленные в табл. 1.

Таблица 1. Зарубежные проекты компаний ПАО «НК «Роснефть» и ПАО «Лукойл», потенциально попадающие под санкции

Компания	«Лукойл»	«Роснефть»
Латинская Америка		<i>Бразилия</i> Проект «Солимоинс» (компания владеет долей в размере 100%)
		<i>Венесуэла</i> Проект «Карабобо-2,4» (СП «Петровиктория») (компания владеет долей 40%). Проект «Хунин – 6» (Петромиранда) (компания владеет долей 40%). СП «Петропериха» (компания владеет долей 40%)
Европейский регион	<i>Румыния</i> Проект Trident (компания владеет долей 72%)	
Африканский регион	<i>Гана</i> Проект Deepwater Tano/Cape Three Points (компания владеет долей 38%)	
	<i>Кот-д'Ивуар</i> Проект CI-401 (компания владеет долей 56,66%). Проект CI-205 (компания владеет долей 63,0%)	
СНГ		<i>Абхазия</i> Проект по освоению Гудаутского лицензионного участка на шельфе Черного моря (компания владеет долей 51%)
АТР		<i>Вьетнам</i> Блок 06.1 (компания владеет долей 35%)

Источник: [ПАО «Лукойл», 2016; ПАО «НК «Роснефть», 2016а].

Внесение данной поправки обусловлено желанием США обеспечить гарантию того, что оборудование и услуги, поставляемые для реализации совместных зарубежных проектов с участием российских компаний и попадающие под запрет для экспорта и реэкспорта в Россию, будут использоваться «по назначению», а не для реализации сложных добычных проектов на территории нашей страны.

При этом многие эксперты уже отметили, что, несмотря на новую редакцию Директивы № 4, в законе по-прежнему остается место для лазеек, поскольку теперь проекты на территории России с долевым участием российских компаний, попавших в санкционный список, в размере менее 33% не попадают под санкции.

В рамках закона устанавливается возможность введения санкций в виде ограничений на поставки американских товаров и технологий, а также оговариваются условия

предоставления финансирования из США для компаний, участвующих в реализации российских экспортных трубопроводных проектов.

Новый закон запрещает предоставлять инвестиции, продавать или сдавать в аренду «товары, услуги, технологии, информацию и поддержку для строительства, модернизации и ремонта российских энергетических экспортных трубопроводов», рыночная цена которых составляет более 1 млн долл. США или суммарная стоимость за 12 месяцев превышает 5 млн долл. США.

Данная поправка направлена в первую очередь на подрыв поставок российских энергоресурсов в Европу и нацелена на дезорганизацию работ по новым крупным проектам: «Северный поток – 2» и «Турецкий поток».

В реализации проекта «Северный поток – 2» задействованы европейские гиганты нефтегазовой отрасли: Royal Dutch Shell, Engie, Wintershall, OMV и Uniper. Оценочная стоимость проекта составляет порядка 10 млрд евро, и часть средств в его реализацию уже инвестирована иностранными партнерами. Более того, все судна, ведущие прокладку по морскому дну, находятся в собственности европейских компаний.

В рамках реализации проекта «Турецкий поток» под риски подпадает швейцарская компания Allseas, которая осуществляла прокладку труб по дну мелководного участка Черного моря. Компания также участвует в дальнейшей глубоководной трубоукладке, технологиями для самостоятельной реализации которой российская сторона пока не обладает. Выход компании Allseas из проекта окажет серьезное негативное влияние на его будущую реализацию.

Необходимо также отметить, что введение трубопроводов в эксплуатацию в запланированные сроки (к 2019 г.) имеет большое значение для России в рамках переговорного процесса с Украиной относительно заключения нового договора на транзит российского природного газа, срок которого истекает в конце 2019 г.

Новое санкционное ограничение может также коснуться следующих инфраструктурных проектов:

- проект «Балтийский СПГ», реализуемый в сотрудничестве компаниями Shell и ПАО «Газпром»;
- проект «Северный поток», реализуемый совместно ПАО «Газпром», Wintershall, Uniper, Gasunie и ENGIE;
- проект «Голубой поток», реализуемый в сотрудничестве компаниями Eni и ПАО «Газпром»;
- проект строительства трубопровода Каспийского трубопроводного консорциума, реализуемый компаниями Shell, Eni и ПАО «Роснефть»;
- проект строительства Южно-Кавказского газопровода, реализуемый совместно компаниями BP и ПАО «Лукойл».

Внесение данной поправки вызывает негативную реакцию в Европе и расценивается рядом ведущих европейских политиков и компаний как попытка подорвать энергетическую безопасность европейских стран и нанести значительный ущерб бизнесу.

Очевидно, что стратегической целью данного ограничения является желание США заполучить крупнейший европейский газовый рынок сбыта, убрав с него своего ключевого конкурента – Россию – и вынудив европейские страны импортировать дорогостоящий американский сжиженный природный газ, для получения которого необходимо инвестировать в создание инфраструктурных объектов более 1 трлн евро.

В связи с вышеизложенным есть все основания предполагать, что европейские страны все-таки примут необходимые меры для защиты собственных интересов, направленные на сохранение экономической и энергетической безопасности. согласо-

вание строительства трубопровода «Северный поток — 2» европейскими странами косвенно подтверждает это. По состоянию на июнь 2018 г. практически все европейские страны (кроме Дании), в территориальных водах которых проходит трубопровод, согласовали его прокладку.

Необходимо отметить, что в тексте нового закона используется словосочетание “the President shall” («президент может»), а не “the President must” («президент должен»). Это принципиально разная смысловая нагрузка, значительно расширяющая зону неопределенности правоприменительной практики. Таким образом, в настоящий момент у иностранных партнеров российских компаний нет четкого понимания, подпадет ли их деятельность под санкции в случае участия в том или ином совместном проекте.

При этом возникающие для иностранных компаний новые потенциальные риски в рамках реализации совместных с Россией крупных стратегически важных энергетических проектов могут быть расценены партнерами как неоправданные, что окажет негативное влияние на дальнейшее эффективное практическое двустороннее и многостороннее взаимодействие.

Вместе с тем крупнейшие компании российского нефтегазового сектора, реагируя на ограничительные санкции и вынужденно перестраивая свои стратегические планы развития, продолжали успешную инвестиционную деятельность на зарубежных рынках. Анализу инвестиционной деятельности лидеров российского ТЭК в период после принятия первых ограничительных документов и до настоящего времени на стратегически важных зарубежных направлениях посвящена следующая часть данной статьи.

Зарубежная экспансия капитала ПАО «Лукойл» в санкционный период 2015–2017 гг.

В 2015–2017 гг. одной из центральных стратегических целей компании «Лукойл» по-прежнему остается наращивание запасов и объемов добычи углеводородов за рубежом в приоритетных и перспективных для развития компании регионах и странах. При этом компания реструктуризирует свои зарубежные активы и продолжает оптимизировать бизнес в сфере нефтепродуктов.

Важным событием 2015 г. стала реорганизация дочерней компании «Лукойл» — Lukoil Overseas, реализующей разведку и разработку нефтегазовых месторождений за пределами России. Целями реорганизации, как определено в официальных документах компании, стали: повышение конкурентоспособности, внедрение международных стандартов управления, выход из офшорных юрисдикций, а также минимизация страновых и налоговых рисков.

Компания была разделена на три крупных управляющих центра в Дубае, Хьюстоне и Ташкенте с центральным офисом в Вене.

Все проекты компании на Ближнем Востоке и в африканском регионе перешли под управление дочерней компании Lukoil International Services B. V. с офисом в Дубае. Подразделение в Хьюстоне осуществляет деятельность в регионе Центральной и Северной Америки. Подразделение в Ташкенте — деятельность по проектам компании на территории стран СНГ.

Несмотря на сложную внешнеэкономическую и политическую ситуацию и имеющиеся риски, связанные с введением новых антироссийских санкций США в 2017 г., компания продолжает осваивать энергетические проекты в новых странах.

Так, в феврале 2015 г. указом президента Камеруна была согласована сделка компании по вхождению в проект по разработке месторождения Etinde в Гвинейском заливе в акватории Камеруна (Западная Африка), доля в котором составляет 30%. В марте состоялось закрытие сделки.

В июле 2015 г. компания вышла на рынок Мексики за счет приобретения доли в размере 50% в проекте по разработке блока Amatitlan.

В сентябре 2015 г. компания официально вошла в проект на блоке «OML-140» на шельфе Нигерии в Западной Африке с долей в размере 45% [ПАО «Лукойл», 2015; 2016].

В октябре 2015 г. завершилась сделка по вхождению в морской глубоководный проект разработки блока Tano — Deep Water Tano Cape Three Points на территории акватории Ганы в Гвинейском заливе. Доля компании составила 38%.

Кроме того, в ближайшее время «Лукойл» планирует обеспечить свое присутствие на территории Ирана, в сферу интересов компании входят месторождения «Эль-Мансури» и «Аб-Теймур».

Тем не менее начиная с 2015 г. (при расчете капитальных затрат в долларах по среднему курсу за год) наблюдается отрицательная динамика капитальных затрат компании в зарубежные проекты в сегменте геологоразведки и добычи. Так, в 2015 г. объем капитальных вложений составил 3,2 млрд долл. США, сократившись за год на 14%, в 2016 г. объем снизился еще на 30% — до 2,3 млрд долл. США, а в 2017 г. еще на 3% — до 2,2 млрд долл. США (рис. 1).

Снижение капитальных вложений в зарубежные проекты отчасти связано с полным завершением реализации ряда важных этапов обустройства месторождения «Западная Курна — 2», а также этапов разведочного бурения по проектам в Камеруне, Нигерии, Румынии, отчасти — со сложной экономической и политической конъюнктурой и выходом компании из ряда проектов, не подтвердивших свою эффективность.

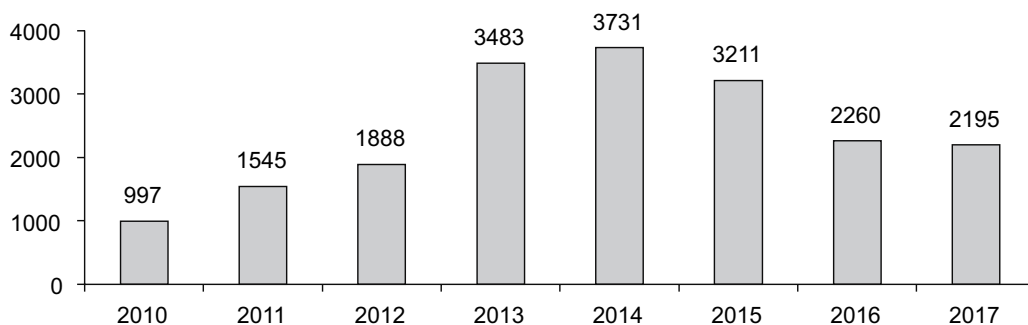


Рис. 1. Капитальные затраты «Лукойла» на развитие зарубежных проектов в области геологоразведки и добычи в 2010–2017 гг., млн долл. США (при среднем курсе доллара в 2015 г. = 61 руб., в 2016 г. = 67 руб., в 2017 г. = 58,4 руб.)

Источник: составлено авторами по данным Консолидированной финансовой отчетности «Лукойла», подготовленной в соответствии с ОПБУ США за 2010–2017 гг., Консолидированной финансовой отчетности «Лукойла», подготовленной по стандартам МСФО за 2015–2017 гг. [ПАО «Лукойл», б. г.].

Так, инвестиционные вложения в проекты на территории Ирака в 2015 г. составили 736 млн долл. США, снизившись за год на 49%, в 2016 г. — порядка 295 млн долл. США (–60% к предшествующему году), а в 2017 г. — 241 млн долл. США (–18,3% к предшествующему году) (рис. 2) [ПАО «Лукойл», б. г.].

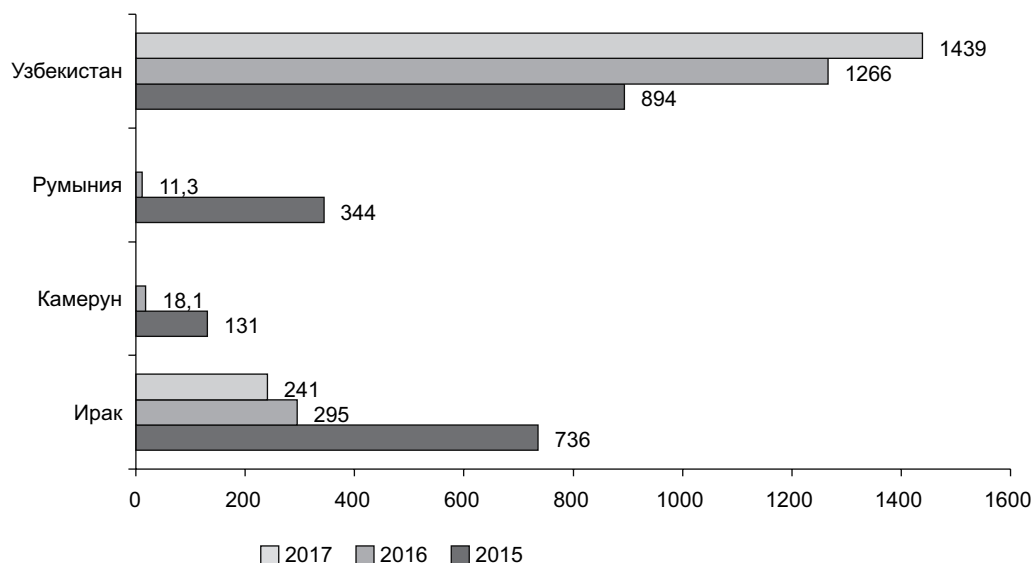


Рис. 2. Динамика инвестиций в форме капитальных затрат в новые и перспективные регионы в сегменте геологоразведки и добычи в 2015–2017 гг., млн долл. США (при среднем курсе доллара в 2015 г. = 61 руб., в 2016 г. = 67 руб., в 2017 г. = 58,4 руб.)

Источник: составлено авторами по данным Консолидированной финансовой отчетности «Лукойла», подготовленной в соответствии с ОПБУ США за 2010–2017 гг., Консолидированной финансовой отчетности «Лукойла», подготовленной по стандартам МСФО за 2010–2017 гг. [ПАО «Лукойл», б. г.].

Главным образом речь идет о проекте «Западная Курна – 2», именно здесь зафиксировано значительное сокращение капитальных затрат. Однако снижение капиталовложений на проекте связано, прежде всего, с завершением обустройства месторождения. Начиная с 2014 г. на «Западной Курне – 2» уже ведется добыча нефти. А в 2017 г. компания объявила о том, что полностью окупил капитальные затраты, вложенные в проект.

При этом следует отметить, что из-за падения цен на нефть правительство Ирака выступило с просьбой не увеличивать объемы добычи до изначально запланированных 1,2 млн баррелей в сутки в 2017 г., а остановиться на текущих достигнутых объемах в размере 400 тыс. баррелей в сутки. Это было связано в первую очередь с тем, что согласно соглашению о разделе продукции добытая нефть покрывает затраты на разработку месторождения. В рамках сложившейся конъюнктуры относительно низкие цены на нефть (65–70 долл. США за баррель) увеличивают объемы компенсационной нефти, которые должны быть возмещены компании «Лукойл» иракской стороной, так как фиксированное вознаграждение в рамках контракта было установлено при цене на нефть в размере 110 долл. США за баррель.

В целом компания «Лукойл» готова приступить к реализации второй фазы освоения проекта и к введению новых производственных мощностей, однако сложившаяся ситуация требует корректировки существующего сервисного контракта, так как текущие условия контракта не стимулируют компанию к активным инвестиционным вливаниям, а также являются обременительными и для правительства Ирака.

С 2015 г. компания приступила к реализации проекта Etinde на территории Камеруна. В 2015 г. объем инвестиционных вложений составил порядка 131 млн долл. США, в 2016 г. — 18 млн долл. США (зафиксировано снижение на 86%).

Капитальные затраты в проекты на территории Румынии, в свою очередь, продемонстрировали в 2015 г. значительный рост — на 189%, однако в 2016 г. наблюдался отрицательный тренд (–97%), который в основном был связан с выходом компании из проекта Rapsodia на шельфе Румынии по причине отсутствия хороших результатов по итогам проведенных разведочных мероприятий. Тем не менее компания «Лукойл» сохранила свое присутствие в Румынии и продолжает реализовывать шельфовый проект Trident, в рамках которого в 2015 г. было открыто новое газовое месторождение.

Стабильный рост капитальных вложений в 2015–2017 г. наблюдался по проектам на территории Узбекистана. В 2015 г. зафиксирован рост инвестиций на 6,7% (показатель составил 894 млн долл. США), в 2016 г. — на 42% (на конец года показатель составил 1,3 млрд долл. США), в 2017 г. — на 13,7% (1,5 млрд долл. США). В 2015 г. на проекте «Юго-западный Гиссар» было запущено шесть скважин на месторождении Джаркудук, а также с опережением сроков началась разработка месторождений Кувачи-Алат и участка Северные Шады в рамках проекта «Кандым-Хаузак-Шады-Кунград». В 2016 г. состоялся запуск установки предварительной подготовки газа и шести газосборных пунктов на проекте «Юго-Западный Гиссар», а также завершилось строительство первой очереди Кандымского газоперерабатывающего комплекса [ПАО «Лукойл», б. г.]. В 2017 г. в рамках проекта «Юго-Западный Гиссар» была запущена установка предварительной подготовки газа, а также шесть газосборных пунктов, в рамках проекта Кандым завершилось строительство первой очереди газоперерабатывающего комплекса.

Зарубежные капитальные затраты в сегменте переработки торговли и сбыта также продемонстрировали спад, за два года (2014–2016 гг.) снизившись на 68% — до 256 млн долл. США. Снижение зафиксировано именно в области нефтепереработки и связано с завершением строительства крупного комплекса по переработке тяжелых остатков на НПЗ в Болгарии (рис. 3 и 4).

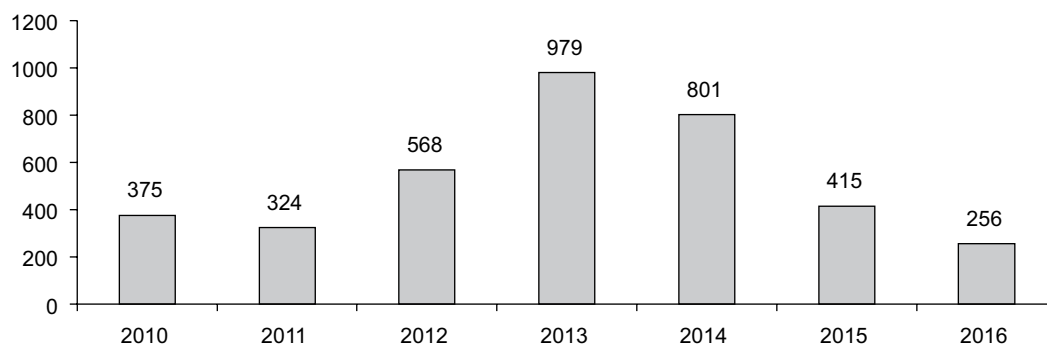


Рис. 3. Динамика зарубежных капитальных затрат в сегменте переработки торговли и сбыта в 2010–2016 гг., млн долл. США (при среднем курсе доллара в 2015 г. = 61 руб., в 2016 г. = 67 руб.)

Источник: составлено авторами по данным Консолидированной финансовой отчетности «Лукойла», подготовленной в соответствии с ОПБУ США за 2010–2016 гг., Консолидированной финансовой отчетности «Лукойла», подготовленной по стандартам МСФО за 2010–2016 гг. [ПАО «Лукойл», б. г.].

В 2015–2017 гг. компания продолжила реализацию цели посткризисной стратегии по диверсификации и оптимизации сбытовой сети.

В 2016 г. «Лукойл» продала сети АЗС в Польше, Латвии, Литве и на Кипре, а в 2015 г. — на Украине и в Эстонии. На конец 2016 г. за рубежом находилось 2706 АЗС (–10,2% к предшествующему году), а на конец 2017 г. — 2649 АЗС, принадлежащих компании. Капитальные затраты на развитие международной сбытовой сети за период 2015–2017 гг. составили порядка 264 млн долл. США.

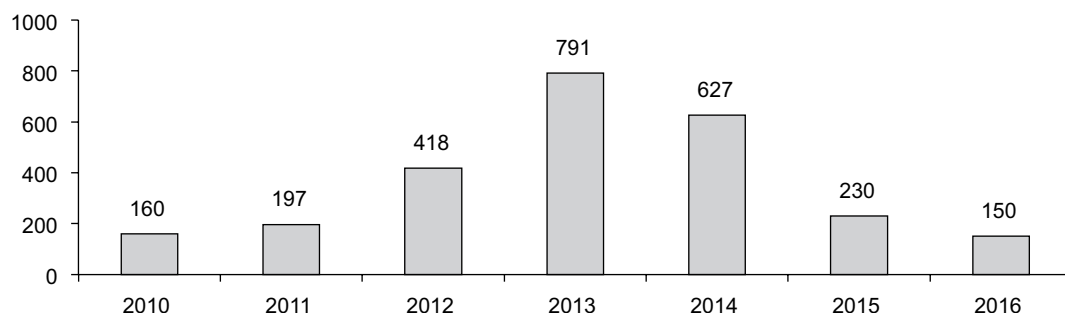


Рис. 4. Динамика зарубежных капитальных затрат в НПЗ за рубежом в 2010–2016 гг., млн долл. США (при среднем курсе доллара в 2015 г. = 61 руб., в 2016 г. = 67 руб.)

Источник: составлено авторами по данным Консолидированной финансовой отчетности «Лукойла», подготовленной в соответствии с ОПБУ США за 2010–2016 гг., Консолидированной финансовой отчетности «Лукойла», подготовленной по стандартам МСФО за 2010–2016 гг. [ПАО «Лукойл», б. г.].

Эксперты отмечают, что возможным последствием продления и введения нового пакета антиросийских санкций может стать продажа всех зарубежных нефтеперерабатывающих и сбытовых активов компании. В свою очередь руководство ПАО «Лукойл» подчеркивает, что хотя компания и испытывает сложности с привлечением внешнего финансирования, вопрос продажи зарубежных активов не связан с санкциями, а является стандартной реакцией на изменения конъюнктуры рынка и следствием процесса реструктуризации компании, а также оптимизации активов.

Зарубежная экспансия капитала ПАО «НК «Роснефть» в санкционный период 2015–2017 гг.

В настоящее время основная деятельность компании сосредоточена на внутреннем рынке, однако в планах компании остается увеличение доли иностранных проектов и постепенное наращивание присутствия в перспективных для нее регионах. При этом руководство компании отмечает, что расширение позиций на международном рынке потребует увеличения масштабов зарубежных капиталовложений и будет сопряжено с рядом трудностей, в том числе связанных с антиросийскими санкциями и их ужесточением в 2017 г.

При этом период с 2015–2017 гг. характеризовался для компании «Роснефть» наращиванием присутствия за рубежом и плановой реализацией уже действующих зарубежных проектов как в области геологоразведки и добычи углеводородов, так и в области их переработки.

Так, в октябре 2015 г. компания «Роснефть» совместно со своим партнером компанией ExxonMobil выиграла тендер и получила право на проведение геологоразведочных работ на шельфе Мозамбика в рамках трех лицензионных участков: A5-B, Z5-C и Z5-D. Некоторые сейсмические работы по проекту уже стартовали. Запланировано, что геологоразведка начнется в 2018 г. и завершится не ранее 2021 г. Несмотря на приостановку партнерства с компанией ExxonMobil в России, сотрудничество между сторонами продолжает развиваться за рубежом [Роснефть, 2015a].

В мае 2016 г. компания расширила свое долевое участие в капитале СП «Петромонагаз», реализующего проекты по добыче сверхтяжелой нефти в Венесуэле, до 40% [ПАО «НК «Роснефть», 2015b, 2016a].

В октябре 2016 г. «Роснефть» увеличила свои активы, в том числе и зарубежные, закрыв сделку о приобретении контрольного пакета акций компании ПАО «Башнефть» (50,08% уставного капитала). Положительный синергетический эффект от реализации сделки выразился для компании в увеличении ее капитализации, росте акций, увеличении объемов добычи углеводородов на 10% и объема нефтепереработки на 20%, улучшении качества перерабатываемых активов, а также в получении дополнительной инфраструктуры и доступа к новым регионам добычи углеводородов и их сбыта [ПАО «НК «Роснефть», 2015b, 2016a].

В декабре 2016 г. было подписано соглашение между компанией «Роснефть» и государственной нефтяной компанией Республики Куба Union CubaPetroleo (CUPET), целью которого является увеличение объемов добычи на кубинском месторождении «Варадеро — Восточный центральный блок». Таким образом, компания «Роснефть» продолжает закреплять свое присутствие на рынке Латинской Америки, где на сегодняшний день уже реализуется ряд крупных проектов на территории Венесуэлы, а также в Бразилии в бассейне «Солимоинс».

В октябре 2017 г. компания «Роснефть» вложила 1,125 млрд долл. США в приобретение у итальянской компании Eni 30% в проекте по разработке крупного газового месторождения Zohr, расположенного на глубоководном шельфе Египта. Долевое участие в проекте распределено следующим образом: Eni принадлежит 60%, BP — 10%, а компании «Роснефть», соответственно, 30%. Участие в проекте такого рода позволит компании получить дополнительный опыт в области освоения шельфовых месторождений и укрепить позиции страны в африканском регионе. На месторождение Zohr приходится порядка 30% запасов газа Египта.

Необходимо отметить, что на сегодняшний день компания «Роснефть» рассматривает рынок стран Ближнего Востока как перспективный, учитывая имеющуюся на его территории крупную ресурсную базу. После приобретения контрольного пакета компании «Башнефть» «Роснефть» получила доступ к работе на территории Ирака и в ближайшей перспективе рассматривает расширение сотрудничества с этой страной.

В настоящее время «Роснефть» является оператором по разведке и разработке углеводородов в рамках проекта «Блок 12» в Ираке, расположенного в провинциях Наджаф и Мутанна. В феврале 2017 г. в рамках проекта стартовало бурение первой поисковой скважины Salman-1. Доля компании в проекте составляет 70%, 30% принадлежит британской компании Premier Oil.

В начале 2017 г. компания подписала соглашение сроком на три года с правительством Курдистана о покупке нефти на сумму 1 млрд долл. Позже, летом 2017 г., были достигнуты договоренности о доступе к экспортным нефтепроводам, проходящим по территории Курдистана, мощностью 700 тыс. баррелей в сутки.

В октябре 2017 г. между сторонами были подписаны документы о разработке пяти нефтяных блоков, в том числе в Киркуке, который в данный момент остается спор-

Таблица 2. Структура и география зарубежной экспансии компаний «Лукойл» и «Роснефть» по состоянию на 2017 г.

Регион	«Лукойл»	«Роснефть»
<i>Экспансия в геологоразведку и добычу</i>		
Ближний Восток	<i>Ирак</i> Проект «Западная Курна – 2» Проект «Блок-10»	Ирак «Блок-12»
	<i>Саудовская Аравия</i> Проект «Блок А»	—
СНГ	<i>Казахстан</i> Проект «Кукмоль» Проект «Карачаганак» Проект «Тенгиз»	Казахстан Проект «Курмангазы»
	<i>Узбекистан</i> Проект «Юго-Западный Гиссар» Проект «Кандым-Хаузак-Шады-Кунград» Проект «Арал»	—
	<i>Азербайджан</i> Проект «Шах-Дениз»	Азербайджан Возможна реализация проекта «Апшерон»
	—	<i>Абхазия</i> Проект по освоению Гудаутского лицензионного участка на шельфе Черного моря
	—	<i>Туркменистан</i> Проект «Блок 21»
	—	—
Европейский регион	<i>Румыния</i> Trident	—
	<i>Норвегия</i> Проект PL 708 Проект PL 719	<i>Норвегия</i> Проект «PL713» по освоению лицензионного участка на шельфе Норвегии в Баренцевом море
Африканский регион	<i>Египет</i> Проект «Мелейя» Проект WEEM Проект WEEM Extension	<i>Египет</i> Проект Zohr (вошла в 2017 г.)
	<i>Кот-д'Ивуар</i> Проект CI-401 Проект CI-205	—
	<i>Камерун</i> Проект Etinde	—
	<i>Гана</i> Проект Deep Water Tano Cape Three Points	—
	<i>Нигерия</i> OML-140 Nsiko OML-140 BSWAp	—
	—	Мозамбик Лицензионные участки A5-B, Z5-C и Z5-D

Регион	«Лукойл»	«Роснефть»
Латинская Америка	—	<i>Венесуэла</i> Проект «Карабобо-2,4» (СП «Петровиктория») Проект «Хуни-6» (СП «ПетроМиранда») СП «ПетроМонагас» СП «Бокерон» СП «Петропериха»
	—	<i>Бразилия</i> Проект «Солимоинс»
	—	<i>Куба</i> «Блок 37» «Варадеро»
	<i>Мексика</i> Amatitlan	—
Северная Америка	—	<i>Канада</i> Проект «Кардиум»
АТР	—	<i>Вьетнам</i> Блок 06,1 (месторождения Лантай и Ландо) Блок 05,3/11 Газопровод «Нам Кон Сон»
	—	<i>Мьянма</i> Блок ЕР-4
<i>Зарубежные нефтеперерабатывающие активы</i>		
Европейский регион	<i>Румыния</i> НПЗ в Плоешти	—
	<i>Нидерланды</i> НПЗ Zeeland	—
	<i>Болгария</i> НПЗ в Бургасе	—
	<i>Италия</i> НПК ISAB	<i>Италия</i> НПЗ «Саррок»
	—	<i>Германия</i> НПЗ Gelsenkirchen НПЗ Bayernoil НПЗ MiRO НПЗ PCK Raffinerie GmbH
СНГ	—	<i>Белоруссия</i> Мозырский НПЗ
АТР	—	<i>Китай</i> Тяньцзиньский НПЗ (этап технического обоснования проекта)
	—	<i>Индия</i> НПЗ «Вадиана» (вошла в проект в 2017 г.)
	—	<i>Индонезия</i> НПЗ Tuban (планируется реализация)
<i>Зарубежная сбытовая сеть</i>		
АЗС за рубежом	2706 шт., или 51% от общего количества АЗС компании	—

Источник: составлено авторами по данным Годового отчета ПАО «Лукойл» за 2016 г., 2017 г., Годового отчета ПАО «НК «Роснефть» за 2016 г., 2017 г. [ПАО «Лукойл» 2016, 2017; ПАО «НК «Роснефть», 2016а, 2017].

ной территорией. В связи с тем, что правительство Курдистана имеет право заключать соглашения с зарубежными партнерами без разрешения центральных властей только на территории самой автономии, договоренности, достигнутые между компаниями «Роснефть» и Курдистаном, представляются спорными, и их реализация будет в значительной степени зависеть от переговорного процесса между правительствами России и Ирака.

Также «Роснефть» рассматривает возможность выхода на рынок Ирана. Компания заинтересована во взаимовыгодном сотрудничестве с иранскими нефтяными компаниями по проектам разработки крупных нефтяных и газовых месторождений с доказанной ресурсной базой на суше и шельфе, а также во вхождении в геологоразведочные блоки после изучения их геологического строения и ресурсного потенциала.

В 2015–2017 гг. компания «Роснефть» значительно расширила свое присутствие на рынке стран АТР.

В 2016 г. через приобретение компании «Башнефть» «Роснефть» получила доступ к рынку Мьянмы в рамках проекта по разведке и разработке блока EP-4, расположенного в центральном нефтегазоносном бассейне Мьянмы.

Также «Роснефть» планирует выйти на рынок Индонезии. В мае 2016 г. «Роснефть» подписала соглашение с индонезийской компанией Pertamina о строительстве к 2022 г. на территории страны НПЗ Tuban мощностью порядка 15 млн тонн в год и стоимостью около 13 млрд долл. США. Согласно соглашению, долевое участие компании «Роснефть» в проекте составит 45%. Строительство такого рода объекта позволит поставлять российскую нефть индонезийским партнерам напрямую без посредников, а также обеспечит рост экономической эффективности нефтепереработки в Индонезии.

В августе 2017 г. компания «Роснефть» реализовала сделку по покупке второго по мощности завода Индии. Компания приобрела 49% Essar Oil Limited (EOL) и, таким образом, получила долевое участие в высокотехнологичном нефтеперерабатывающем заводе (НПЗ) «Вадиар» (Вадиар, штат Гуджарат) мощностью 20 млн тонн и глубиной переработки 95,5% [ПАО «НК «Роснефть», 2016b].

В настоящее время «Роснефть» активно привлекает партнеров из стран АТР к совместной реализации проектов на территории Восточной Сибири с целью обеспечения проектов дополнительным объемом инвестиций, а также для разделения рисков.

В 2015–2017 гг. компания «Роснефть» продолжила расширять сбытовые активы, выходя на новые зарубежные рынки, и в ноябре 2015 г. приобрела 100% доли армянской компании ООО «Петрол Маркет» за 40 млн долл. США, получив сеть АЗС и нефтебазовое хозяйство в Армении.

Кроме того, в 2017 г. «Роснефть» получила дополнительные розничные активы для зарубежной реализации нефти в Индии после приобретения доли в компании EOL, которая располагает обширной розничной сбытовой сетью, состоящей из 3,5 тыс. заправочных станций на территории страны. При этом компания продала ряд неэффективных сбытовых активов, в том числе на территории Украины.

Заключение

Несмотря на усиливающиеся антироссийские санкционные ограничения, направленные на дестабилизацию ТЭК России, в настоящее время крупнейшие нефтегазовые ТНК страны продолжают осуществлять успешную экспансию капитала за рубеж и расширять свое присутствие на энергетических рынках в наиболее перспективах регионах, особенно в сегменте геологоразведки и добычи. При этом необходимо отметить, что новые ограничения со стороны США ставят под угрозу реализацию совместных

с иностранными партнерами добычных и инфраструктурных энергетических проектов, в рамках которых используются переводимые технологии и услуги, предоставляемые именно зарубежными компаниями, *не только на территории нашей страны, но уже и за ее пределами.*

Вновь введенные санкционные меры со стороны США могут принудить зарубежные компании покинуть данные проекты, так как теоретически такие компании для защиты своих активов должны исключить как минимум расчеты в долларах США, а также полностью исключить связь с американскими юридическими лицами даже через аффилированные структуры.

На сегодняшний момент на достаточно коротком временном интервале (менее четырех лет) влияние санкций на международную деятельность крупнейших российских нефтегазовых компаний не столь существенно с точки зрения корректировки их долгосрочных программ развития. Однако санкции имеют «накопительный эффект», поэтому оценить отрицательные последствия в полном объеме можно будет только в долгосрочной перспективе. Главная цель антироссийских санкций, на наш взгляд, — перекрыть пути и возможности для будущего роста и развития ключевых секторов экономики страны.

С одной стороны, дополнительные санкционные меры ставят Россию в позицию «непривлекательного партнера», ограничивая международную нефтегазовую экспансию российских энергетических компаний, иностранное финансирование для реализации совместных проектов и еще более сужая возможности России в получении современных технологий.

С другой стороны, санкции оказывают стимулирующий эффект для ускоренной реализации программы импортозамещения и развития отечественной базы производства современных энергетических технологий. И хотя санкции официально направлены против России, они являются своего рода экстерриториальными, а значит, окажут отрицательное влияние на всех партнеров российских компаний, затронут их бизнес-интересы и обеспечат дополнительные издержки и убытки. Нанести максимальный ущерб одной стороне, минимально затрагивая остальных игроков рынка, в современном мире вряд ли возможно. Современный этап развития глобализации характеризуется большим количеством кооперационных и иных связей, которые сложно заранее предусмотреть и просчитать.

Именно поэтому формирование позиции западных партнеров, прежде всего ключевых игроков мирового нефтегазового рынка из европейских стран, будет во многом определять структуру и перспективы развития мирового рынка нефти и газа, участие российских компаний в освоении зарубежных месторождений и строительстве перерабатывающих и сбытовых мощностей, а также поиске новых перспективных партнеров из стран развивающегося мира.

Защита интересов собственного бизнеса была и остается главной задачей государства на предстоящий период в условиях действующих санкционных ограничений со стороны ведущих развитых стран западного мира.

Источники

ПАО «Лукойл» (2015) Годовой отчет ПАО «Лукойл» за 2015 г. Режим доступа: <http://www.lukoil.ru/InvestorAndShareholderCenter/ReportsAndPresentations/AnnualReports> (дата обращения: 20.03.2018).

ПАО «Лукойл» (2016) Годовой отчет ПАО «Лукойл» за 2016 г. Режим доступа: <http://www.lukoil.ru/FileSystem/9/289047.pdf> (дата обращения: 19.04.2018).

ПАО «Лукойл» (2017) Годовой отчет ПАО «Лукойл» за 2017 г. Режим доступа: <http://www.lukoil.ru/InvestorAndShareholderCenter/ReportsAndPresentations/AnnualReports> (дата обращения: 01.04.2018).

ПАО «Лукойл» (б. г.) Финансовые результаты. Режим доступа: <http://www.lukoil.ru/InvestorAndShareholderCenter/ReportsAndPresentations/FinancialReports> (дата обращения: 01.04.2018).

ПАО «НК «Роснефть» (2015a) «Роснефть» и ExxonMobil признаны победителями в лицензионном раунде в Мозамбике. Режим доступа: <https://www.rosneft.ru/press/releases/item/176645/> (дата обращения: 14.05.2018).

ПАО «НК «Роснефть» (2015b) Годовой отчет «Роснефть» за 2015 г. Режим доступа: https://www.rosneft.ru/upload/site1/document_file/a_report_2015.pdf (дата обращения: 14.05.2018).

ПАО «НК «Роснефть» (2016a) Годовой отчет ПАО «НК «Роснефть» за 2016 г. Режим доступа: https://www.rosneft.ru/upload/site1/document_file/a_report_2016 (дата обращения: 14.05.2018).

ПАО «НК «Роснефть» (2016b) «Роснефть» приобретает 49% Essar Oil Limited. Режим доступа: <https://www.rosneft.ru/press/releases/item/184097/> (дата обращения: 01.04.2018).

ПАО «НК «Роснефть» (2017) Годовой отчет ПАО «НК «Роснефть» за 2017 г. Режим доступа: https://www.rosneft.ru/upload/site1/document_file/a_report_2017.pdf (дата обращения: 01.04.2018).

United States Treasury (2014a) Directive 2 Under Executive Order 13662. Office of Foreign Assets Control, 12 September. Available at: https://www.treasury.gov/resource-center/sanctions/Programs/Documents/eo13662_directive2.pdf (дата обращения: 12.11.2017).

United States Treasury (2014b) Directive 4 Under Executive Order 13662. Office of Foreign Assets Control, 12 September. Available at: https://www.treasury.gov/resource-center/sanctions/Programs/Documents/eo13662_directive4.pdf (дата обращения: 12.11.2017).

The Impact of Anti-Russian Sanctions Introduced by the U.S. on the Foreign Investment Activity of Russian Oil and Gas TNCs: the Lukoil and Rosneft Investment Strategy of Russian Oil and Gas TNCs During the Sanctions Period¹

N. Ivanova, S. Lavrov

Natalia Ivanova – PhD in Economic Sciences, Head of Bilateral co-operation Division, International Affairs Department, Russian Energy Agency the Ministry of Energy of the Russian Federation (Federal State Budget Organization); bldg. 1, 40 Schepkina Str., Moscow, 129110, Russian Federation; E-mail: na__iv@mail.ru

Sergey Lavrov – PhD in Economic Sciences, Professor, Head of International Business Section Department of World Economy National Research University Higher School of Economics; 17 Malaya Ordynka Str., Moscow, 101000, Russian Federation; E-mail: lavrovs@mail.ru

Abstract

This article examines the impact of anti-Russian sanctions introduced by the U.S., including the sanctions package signed on 10 August 2017, on the foreign investment activity of Russian oil and gas transnational corporations (TNCs) such as Lukoil and Rosneft in particular. The authors examine the American sanctions against Russia and identify the possible consequences of such restrictions for the development of the Russian oil and gas sector and foreign capital expansion of Russian oil and gas majors; the authors also analyze the foreign investment activity of Lukoil and Rosneft under the sanctions regime.

Key words: sanctions; Russian oil and gas sector; foreign investment activity of Russian oil and gas TNCs; Lukoil; Rosneft

For citation: Ivanova N., Lavrov S. (2019) The Impact of Anti-Russian Sanctions Introduced by the U.S. on the Foreign Investment Activity of Russian Oil and Gas TNCs: the Lukoil and Rosneft Investment Strategy of Russian Oil and Gas TNCs During the Sanctions Period. *International Organisations Research Journal*, vol. 14, no 1, pp. 126–144 (in English). DOI: 10.17323/1996-7845-2019-01-08.

References

- Lukoil (c. a.) Financial Results. Available at: <http://www.lukoil.ru/InvestorAndShareholderCenter/Reports-AndPresentations/FinancialReports> (accessed 19 January 2019). (In Russian)
- Lukoil (2015) Annual Report. Available at: <http://www.lukoil.ru/FileSystem/9/289047.pdf> (accessed 20 March 2018) (accessed 19 January 2019). (In Russian)
- Lukoil (2016) Annual Report. Available at: <http://www.lukoil.ru/FileSystem/9/289047.pdf> (accessed 19 January 2019). (In Russian)
- Lukoil (2017) Annual Report. Available at: <http://www.lukoil.ru/FileSystem/9/289721.pdf> (accessed 19 January 2019). (In Russian)
- Rosneft (2015a) Rosneft and ExxonMobil Recognized Winners in Licensing Round in Mozambique. Press Release, 29 October. Available at: <https://www.rosneft.ru/press/releases/item/176645/> (accessed 19 January 2019). (In Russian)

¹ The editorial board received the article in June 2018.

Rosneft (2015b) Annual Report. Available at: https://www.rosneft.ru/upload/site1/document_file/a_report_2015.pdf (accessed 19 January 2019). (In Russian)

Rosneft (2016a) Annual Report. Available at: https://www.rosneft.ru/upload/site1/document_file/a_report_2016.pdf (accessed 19 January 2019). (In Russian)

Rosneft (2016b) Rosneft Acquires 49% of Essar Oil Limited. Press Release, 15 October. Available at: <https://www.rosneft.ru/press/releases/item/184097/> (accessed 19 January 2019). (In Russian)

Rosneft (2017) Annual Report. Available at: https://www.rosneft.ru/upload/site1/document_file/a_report_2017.pdf (accessed 19 January 2019). (In Russian)

United States Treasury (2014a) Directive 2 Under Executive Order 13662. Office of Foreign Assets Control, 12 September. Available at: https://www.treasury.gov/resource-center/sanctions/Programs/Documents/eo13662_directive2.pdf

United States Treasury (2014b) Directive 4 Under Executive Order 13662. Office of Foreign Assets Control, 12 September. Available at: https://www.treasury.gov/resource-center/sanctions/Programs/Documents/eo13662_directive4.pdf

United States Treasury (2017) Countering America's Adversaries Through Sanctions Act H. R. 3364. Available at: https://www.treasury.gov/resource-center/sanctions/Programs/Documents/hr3364_pl115-44.pdf (accessed 12 November 2017).

Сотрудничество для развития

СССР в системе сотрудничества в целях развития под эгидой ООН¹

М.В. Ларионова

Ларионова Марина Владимировна — д.полит.н., директор Центра исследований международных институтов (ЦИМИ) Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте РФ (РАНХиГС); профессор факультета мировой экономики и мировой политики Национального исследовательского университета «Высшая школа экономики»; Российская Федерация, 119034, Москва, Пречистенская наб., д. 11; E-mail: larionova-mv@ranepa.ru

Исследование эволюции международного сотрудничества в целях развития под эгидой ООН в период с 1946 по 2000 г. показывает, что политические и идеологические противоречия и приоритеты участников оказывали значительное влияние на процесс формирования системы, создавали барьеры в согласовании подходов и решений, становились сдерживающим фактором для прогресса в содействии развитию.

Представленное в статье исследование позиций и инициатив СССР по конкретным направлениям сотрудничества опирается на анализ текстов резолюций и официальных отчетов ключевых органов ООН, прежде всего Генеральной Ассамблеи (ГА) и Экономического и Социального Совета ООН (ЭКОСОС). Основная задача работы состояла в том, чтобы проследить тенденции и представить характерные примеры, которые позволяют читателю сформировать понимание приоритетов и роли СССР в эволюции международного сотрудничества в целях развития под эгидой ООН.

Контент-анализ текстов официальных отчетов заседаний ГА позволяет выявить официальные позиции делегаций, проблемы выстраивания сотрудничества, возможности формирования коалиций, трудности поиска компромиссов и ограничения, связанные с невозможностью реализации интегрированного подхода к решению проблем развития и международных финансовых и экономических вопросов.

Анализ показывает, что СССР активно участвовал в формировании решений по содействию развитию, продвигая принципы примата национальной политики, неотъемлемого суверенитета развивающихся стран над своими естественными ресурсами и права на их эксплуатацию, развития собственного экономического потенциала на основе индустриализации и передачи технологий, развития сельского хозяйства и национальных кадров, создания внешних условий для мобилизации собственных ресурсов развивающихся стран.

Эти принципы, а также стремление изменить расстановку сил в международных экономических отношениях и расширить собственное влияние определяли характер инициатив СССР и поддержку предложений развивающихся стран по таким вопросам как глобальные переговоры, направленные на «создание новой системы международных экономических отношений, основанной на принципах равноправия и взаимной выгоды», инициированных Группой 77 и заблокированных «версальской формулой» «Группы семи».

Невозможность выделения значительных объемов финансирования существенно ослабляла влияние СССР на решения о формировании инструментов содействия развитию, наглядным примером чего стали нежизнеспособность идеи учреждения Фонда капитального развития ООН и неспособность противостоять утверждению монополии доллара в системе развития ООН.

Солидарность СССР со своими союзниками, с одной стороны, и США с их партнерами, с другой, зачастую приводила к противостоянию по вопросам, суть которых не противоречила интересам ни той

¹ Статья поступила в редакцию в сентябре 2018 г.

Исследование выполнено при финансовой поддержке РФФИ в рамках проекта проведения научных исследований «Эволюция многостороннего сотрудничества по содействию развитию под эгидой ООН: от декады развития к Целям устойчивого развития (ЦУР)», проект № 18-014-00008.

ни другой стороны. Примером является борьба вокруг участия ГДР и ФРГ в Конференции ООН по проблемам окружающей человека среды.

Недоверие и жесткое противостояние стало причиной многих упущенных возможностей, в том числе привлечения дополнительных ресурсов для реализации задач развития в результате переключения на мирные нужды ресурсов, высвобождаемых в результате разоружения.

В конце 90-х годов после экономических кризисов 70-х и 80-х, нескольких кризисов внешней задолженности, анализа данных об эффективности официальной помощи развитию и накопившейся «донорской усталости», принципы, которые СССР продвигал в первые десятилетия содействия развитию, нашли отражение в Повестке дня для развития и Декларации тысячелетия Организации Объединенных Наций.

Ключевые слова: сотрудничество для развития; ООН; Генеральная Ассамблея; ЭКОСОС; ПРООН; международные финансовые учреждения; СССР

Для цитирования: Ларионова М.В. (2019) СССР в системе сотрудничества в целях развития под эгидой ООН // Вестник международных организаций. Т. 14. № 1. С. 145–163. DOI: 10.17323/1996-7845-2019-01-09

Исследование эволюции международного сотрудничества в целях развития под эгидой ООН в период с 1946 по 2000 г. показывает [Ларионова, Сафонкина, 2018], что политические и идеологические противоречия и приоритеты участников оказывали значительное влияние на процесс формирования системы, создавали барьеры в согласовании подходов и решений, становились сдерживающим фактором для прогресса в содействии развитию. Исследование позиций и инициатив СССР по конкретным направлениям сотрудничества опирается на анализ текстов резолюций и официальных отчетов ключевых органов ООН, прежде всего Генеральной Ассамблеи (ГА) и Экономического и Социального Совета ООН (ЭКОСОС). Контент-анализ текстов официальных отчетов заседаний ГА позволяет выявить официальные позиции делегаций, проблемы выстраивания сотрудничества, возможности формирования коалиций, трудности поиска компромиссов и ограничения, связанные с невозможностью реализации интегрированного подхода к решению проблем развития и международных финансовых и экономических вопросов. В статье не стояла задача представить исчерпывающую картину взаимодействия СССР с партнерами по ООН по всему спектру вопросов развития, да это и невозможно в рамках одной публикации. Основная задача работы состояла в том, чтобы проследить тенденции и представить характерные примеры², которые в определенной мере позволяют читателю сформировать понимание приоритетов и роли СССР в эволюции международного сотрудничества в целях развития под эгидой ООН.

Формирование инструментов сотрудничества для развития. Упущенные возможности

СССР активно участвовал в выработке решений, зачастую выступая в поддержку предложений развивающихся стран (Группы 77), выдвигая собственные инициативы, открыто возражая против решений, затрагивавших интересы Союза. С самого начала создания механизмов содействия развитию в позиции СССР прослеживается стремление к укреплению органов ООН. Так, на 2-й сессии СССР предложил резолюцию о проведении в жизнь рекомендаций по экономическим и социальным вопросам

² Статья не включает ряд ярких примеров, которые были освещены в работе [Ларионова, Сафонкина, 2018].

[ООН, 1947а; ООН, 1945, ст. 55], направленную на повышение уровня реализации рекомендаций ГА. Суть заключалась в том, чтобы создать систему обратной связи: ГА формулирует рекомендации в соответствии со ст. 64 Устава ООН, Генеральный секретарь докладывает ЭКОСОС, а ЭКОСОС докладывает ГА о выполнении странами-членами рекомендаций ЭКОСОС и ГА. Не участвуя в создании Международного банка реконструкции и развития (МБРР) и Международного валютного фонда (МВФ), СССР не использовал платформу ГА и ЭКОСОС для влияния на политику этих организаций, которые рассматривал как институты влияния США. Например, при голосовании по вопросу о Соглашениях со специализированными организациями (Всемирная организация здравоохранения (ВОЗ), Всемирный почтовый союз (ВПС), Международный союз электросвязи, МБРР и МВФ) [ООН, 1947b] СССР предложил голосовать отдельно по каждой организации и воздержался от голосования по МБРР и МВФ, но не возражал против соглашений с ними. На 3-й сессии при обсуждении Резолюции об экономическом развитии малоразвитых стран [ООН, 1948а] СССР поддержал предложение об облегчении процесса получения ссуд МБРР, выразив надежду, что резолюция подстегнет работу ЭКОСОС, и одновременно подчеркнув, что Банк не уделяет достаточно внимания работе с малоразвитыми странами, а действует как инструмент США, оказывая содействие экономически развитым странам [ООН, 1948b].

Стремление изменить расстановку сил в международных экономических отношениях и расширить собственное влияние, потребность в ресурсах для восстановления собственной экономики после Второй мировой войны, откровенно критический настрой в отношении МБРР и МВФ, противостояние с США и их союзниками отражались в позиции СССР на первом этапе формирования механизмов содействия развитию. Показательным примером является дискуссия по проекту резолюции 7-й сессии ГА о финансировании экономического развития малоразвитых стран. Проект резолюции содержал несколько вопросов, включая право стран разрабатывать собственные природные богатства и ресурсы³, установление на международном рынке надлежащих и справедливых цен, учреждение Международной финансовой корпорации. Обсуждение и голосование шло по каждому из проектов отдельно. США и их союзники выступали против права свободной эксплуатации природных богатств и ресурсов, опасаясь национализации имущества частных вкладчиков без гарантий обязательных компенсаций со стороны правительства [ООН, 1952а, с. 18–20]. Со своей стороны СССР не поддержал создание МФК, считая, что «помощь со стороны США фактически является фактором ухудшения положения слаборазвитых стран, так как эта “помощь” сопровождается навязыванием слаборазвитым странам таких условий, которые ставят их под экономический, политический и даже военный контроль со стороны США... Те кредиты, которые предоставляются некоторым слаборазвитым странам банками, находящимися под контролем США, идут преимущественно на расширение производства стратегического сырья, урана и других видов сырья, а не на цели действительного экономического развития этих стран. Советская делегация не склонна переоценивать роль и возможности Международного специального фонда и Международной финансовой корпорации, о подготовке создания которых идет речь в только что принятых

³ Выдвинут развивающимися странами и активно продвигался Индией, Индонезией, Саудовской Аравией, некоторыми латиноамериканскими и азиатскими делегациями. При голосовании США их союзники (Австралия, Бельгия, Канада, Дания, Франция, Исландия, Люксембург, Нидерланды, Новая Зеландия, Норвегия, Пакистан, Швеция, Южно-Африканский Союз, Соединенное Королевство Великобритании и Северной Ирландии, Соединенные Штаты Америки) выступили против. СССР, Белорусская Советская Социалистическая Республика, Китай, Чехословакия, Греция, Гаити, Польша, Турция, Украинская Советская Социалистическая Республика воздержались.

Генеральной Ассамблеей резолюциях. Уже предreshается, что эти кредитные учреждения, если они будут созданы, будут действовать под эгидой и контролем американских финансовых учреждений, таких как Международный банк реконструкции и развития, и в силу этого они не принесут желаемого улучшения в области финансирования слаборазвитых стран» [ООН, 1952а, с. 28]. По этой же причине СССР не поддержал финансирование в рамках Программы расширенной технической помощи [ООН, 1952b], рассматривая ее как «звено в реализации программы Трумэна, которая отнюдь не направлена на содействие развитию слаборазвитых стран. Она переплетена с так называемой военной помощью, включает систему таких мер, которые имеют целью подчинение экономики слаборазвитых стран американскому контролю, использование их территорий для создания военных баз и в качестве военных плацдармов для осуществления агрессивных планов Соединенных Штатов».

В качестве приоритета в содействии развитию СССР продвигал наращивание собственного экономического потенциала малоразвитых стран на основе разработки национальных природных ресурсов, создания промышленности и развития сельского хозяйства, поддерживал неотъемлемый суверенитет развивающихся стран над своими естественными ресурсами и право на их эксплуатацию [ООН, 1972, с. 11], создание внешних условий для развития. Этот подход нашел отражение в поддержке СССР и социалистических стран Декларации по установлению нового международного экономического порядка, программы действий по ее реализации [ООН, 1974а] и Хартии экономических прав и обязанностей государств [ООН, 1974b]. Документы фиксировали принципы, которые должны были обеспечить внутренние и внешние условия для развития государств: суверенное равенство всех государств, самоопределение всех народов, право реализации наиболее подходящей для развития экономической системы, неотъемлемый суверенитет над природными ресурсами и всей экономической деятельностью, регулирование и надзор за деятельностью межнациональных корпораций, оказание помощи без политических условий, преобразование МВС для содействия развитию развивающихся стран, преференциальный и невзаимный режим для развивающихся стран, предоставление доступа к достижениям науки и техники.

Данные приоритеты, а также социалистическая идеология и характер экономического уклада определяли позицию СССР по МФК и роли частного капитала. При согласовании механизмов финансирования СССР неизменно настаивал на преимущественном использовании системы администрирования технической помощи ООН вместо распределения средств Программы расширенной технической помощи между ООН и специализированными учреждениями. На обсуждении проекта резолюции 9-й сессии о международном потоке частного капитала в малоразвитые страны [ООН, 1954а] советская делегация отмечала, что «иностраный капитал направляется в те отрасли экономики слаборазвитых стран, где он может извлечь наиболее высокие прибыли, а не в те отрасли, развитие которых диктуется интересами разностороннего развития экономики слаборазвитых стран. Достаточно указать на то, что результаты экспорта капитала в слаборазвитые страны, в частности, в латиноамериканские страны, усиливает однобокое, одностороннее развитие их экономики. С другой стороны, во Втором комитете приводилось немало данных, свидетельствующих о том, что экспортеры иностранного капитала извлекают из слаборазвитых стран значительно больше средств в форме прибыли и процентов, чем вкладывают капитала в эти страны. Резолюция направлена на создание в этих странах более благоприятных условий для иностранных инвестиций, в то же время в ней отсутствуют положения, направленные на защиту интересов слаборазвитых стран, в частности, о необходимости защиты национальной промышленности против разорительной конкуренции иностранного капитала, на со-

действие развитию внутренних ресурсов, являющихся основой экономической самостоятельности стран» [ООН, 1954b, с. 534–535].

Невозможность выделения значительных объемов финансирования в значительной степени ослабляла влияние СССР на решения о формировании инструментов содействия развитию. Это наглядно проявилось в процессе создания Специального фонда ООН для экономического развития [ООН, 1954c]. Решение о создании Фонда впервые было принято в 1954 г. на 9-й сессии. Дискуссии о целях, модальности работы и методах финансирования продолжались несколько лет и завершились созданием на 13-й сессии ГА Специального фонда, объем ресурсов которого (не более 100 млн долл. в год) был достаточным для подготовки проектов⁴, которые впоследствии могут быть профинансированы из других источников, включая частный капитал и средства Всемирного банка, но совершенно недостаточным для финансирования проектов капитального развития. Стремление СССР и развивающихся стран к дальнейшему преобразованию Фонда из еще одного инструмента технической помощи в фонд капитального развития⁵ не было реализовано⁶, поскольку основные доноры не были готовы его поддержать, а СССР просто не располагал адекватными ресурсами. Поддерживая предложение развивающихся стран о том, чтобы «все возрастающий или определенный процент средств Специального фонда выделялся на непосредственное финансирование промышленного строительства в слаборазвитых странах на условиях возврата ссуженного капитала и на льготных условиях», Советский Союз сам, по сути, предлагал вносить свой вклад в форме технической помощи, а именно «выполнения изыскательских и проектных работ, командировании советских специалистов, приема на обучение и прохождение производственной практики, а также путем поставок учебного и лабораторного оборудования слаборазвитым странам» [ООН, 1958a, с. 504–505].

В дебатах о создании Фонда и финансировании программ развития Советский Союз пытался противостоять утверждению монополии доллара в системе развития ООН. Позиция СССР о возможности осуществления взносов в Фонд в национальной валюте или в другой валюте по желанию страны — участницы Фонда в целом нашла отражение в мягкой формулировке п. 47 о финансировании: «Взносы делаются правительствами в валюте в самых широких размерах обратимой в валюту, легко используемую Фондом». Однако в итоге бюджеты развития формировались в долларах, решающее значение имели финансово-экономическая мощь США, настойчивое продвижение ими и их партнерами доллара в качестве валюты формирования бюджета⁷ и их доминирующее положение в качестве донора.

Союзники и противники

Принятые на 16-й сессии (1961 г.) знаковые решения по содействию развитию по-разному были восприняты СССР. Поддержав решение о «Декаде развития» [ООН, 1961a] и учреждение на экспериментальной основе Мировой продовольственной про-

⁴ Статья 6 Резолюции 1240: Проекты будут иметь одну из следующих форм или комбинацию из этих форм: обследования, научно-исследовательская работа и подготовка персонала, показательные проекты, в частности экспериментальные.

⁵ Подробно про дискуссию по Фонду см. статью [Ларионова, Сафонкина, 2018].

⁶ В 1965 г. было принято решение об объединении Специального фонда и Расширенной программы технической помощи в Программу развития ООН.

⁷ В частности, США инициировали резолюцию A/RES/1021 (XI) Использование валют — Об использовании конвертируемых валют при выделении государствами финансирования в объеме, превышающем 500 тыс. долл. СССР выступил против, так же как и при согласовании бюджетов фондов и программ.

граммы [ООН, 1961b], Советский союз возражал против установления цели выделения 1% общей суммы национального дохода для всех стран [ООН, 1961c]. СССР рассматривал определение обязательного лимита как своего рода нарушение принципа добровольности участия в программах помощи. Советский Союз разделял позицию развивающихся стран о том, что «колониальные державы должны возместить слаборазвитым странам хотя бы часть богатств, которые они получили в результате эксплуатации национальных ресурсов и народов слаборазвитых стран» [ООН, 1961d, с. 46–47]. СССР выступал против мобилизации продовольственных излишков для распределения в менее развитых в экономическом отношении странах [ООН, 1960], считая, что поставки излишков создают риски дисбалансов в ценах и поставках на рынках товаров, угрозы для сбыта товаров и развития собственных сельскохозяйственных отраслей развивающихся стран.

СССР выдвинул идею созыва Конференции ООН по вопросам торговли и развития на 18-й сессии, рассматривая ее в качестве механизма развития торговли между странами с различным государственным строем и первого шага на пути создания Международной торговой организации. Предложение не нашло поддержки у членов ГАТТ⁸, но ЮНКТАД состоялся как ключевой орган ООН по торговле и развитию [ООН, 1965a].

Вместе с другими социалистическими странами СССР выступал за промышленное развитие развивающихся стран, расширение сферы промышленных проектов и технической помощи, создание специализированной организации промышленного развития. Заявления официальных представителей СССР зачастую рассматриваются как идеология и пропаганда [Machowski, Schultz, 1987], однако они все же характеризуют приоритеты и масштабы помощи. В начале 1970-х годов СССР имел соглашения о помощи и сотрудничестве с 45 развивающимися странами, оказывал содействие в строительстве и расширении около 860 различных объектов, из которых более 400 уже действовали. Сумма льготных кредитов, предоставляемая Советским Союзом на цели экономического и научно-технического развития развивающимся странам за период с 1963 по 1971 г., почти удвоилась и превысила 5,6 млрд руб. При этом около 90% этих средств направлялось на развитие производства, в том числе три четверти в промышленность и энергетику [ООН, 1973a].

Создание ООН по промышленному развитию [ООН, 1965b] было поддержано и развитыми, и развивающимися странами и стало важным вкладом с сотрудничество для индустриализации [Там же, с. 324–327]. СССР последовательно отстаивал универсальный характер членства проекта резолюции, безуспешно добиваясь привлечения к работе Германской Демократической Республики [ООН, 1966a, с. 13–14].

Союзническая солидарность зачастую влияла на позицию СССР по резолюциям, суть которых в целом не противоречила интересам Союза. Например, при обсуждении вопроса о составе подготовительного комитета для разработки международной стратегии на второе десятилетие развития ООН США продавили формулировку о составе комитета, позволяющую привлечь к работе Федеративную Республику Германии [ООН, 1968a]. Поправка СССР была отклонена, эмоциональное выступление представителя Союза осталось без ответа [ООН, 1968b, с. 5–6], и делегация голосовала против резолюции. Такая же борьба развернулась и по вопросу участия ГДР в Конференции ООН по проблемам окружающей человека среды. В ходе обсуждения подготовки Стокгольмской конференции [ООН, 1971] СССР и другие социалистические государства внесли поправку с предложением о включении ГДР как официального участника. Поправка во Втором Комитете была отклонена. На 26-й сессии ГА СССР социалистические государ-

⁸ Более подробно об этом см. [Ларионова, Сафонкина, 2018].

ства и ряд развивающихся государств выступали за принцип универсальности участия в конференции, за поправку проголосовали 43 делегации. Однако США, Великобритания, Австралия категорически возражали, настаивая на Венской формуле⁹. Экспертам ГДР было предложено участие в конференции и ее подготовке на рабочем уровне. Зная теперь, что четыре года спустя, в 1973 г., завершится процесс приема Германской Демократической Республики и Федеративной Республики Германии в члены ООН, понимаешь, насколько нерациональна и расточительна была эта борьба, насколько эффективнее было бы использовать все ресурсы для совместной работы!

Перековать мечи на орала¹⁰

Учитывая отсутствие официальных данных о выделяемых средствах, сложно дать точную оценку средств, выделенных СССР на содействие развитию. По некоторым расчетам, за период с 1954 по 1991 г. объем советской помощи составил более 78 млрд долл. [Machowski, Shultz, 1987]. Безусловно, это существенно меньше, чем выделяли развитые страны. Например, помощь на цели развития, оказываемая правительством Соединенных Штатов после Второй мировой войны уже в 1973 г. составила более 75 млрд долл. [ООН, 1973a]. По данным ОЭСР, официальная помощь США составила 556,4 млрд за период 1960–1991 гг.

Стремясь увеличить возможности для выделения помощи, СССР на 13-й сессии ГА ООН (1958) выступил с инициативой о прекращении испытаний атомного и водородного оружия; сокращении военных бюджетов Союза Советских Социалистических Республик, Соединенных Штатов Америки, Соединенного Королевства Великобритании и Северной Ирландии и Франции на 10–15% и использовании части сэкономленных средств на оказание помощи слаборазвитым странам [ООН, 1958b]. США и их союзники выступили категорически против.

Последующая совместная работа и взаимные уступки позволили согласовать текст и принять в 1962 г. Декларацию о переключении на мирные нужды ресурсов, высвобождаемых в результате разоружения [ООН, 1962a]. Рассматривая одобрение декларации как значительный успех, представитель СССР заявил: «Большое значение имеет тот факт, что она была разработана Советским Союзом вместе с Соединенными Штатами, то есть двумя великими державами, несущими наибольшую ответственность за судьбы мира... Мы надеемся в этой связи, что конструктивные соображения по существу экономической программы разоружения, предложенные Советским Союзом, которые нашли известные отражения в данной Декларации, будут приняты во внимание при дальнейшей разработке ее в органах Организации Объединенных Наций» [ООН, 1962b, с. 506].

Большой пакет решений, направленных на преодоление разрыва в развитии развитых и развивающихся стран, таких как приток капитала, аграрные реформы, индустриализация, ликвидация неграмотности, техническая помощь и подготовка квалифицированных кадров, вынесенный на 18-ю сессию, включал проект резолюции о переключении на мирные нужды ресурсов, высвобождаемых в результате разоружения (А/5652, п. 9). Проект был принят единогласно. Как отметил представитель Кипра,

⁹ Статьи 81–83 Венской конвенции 1969 г. В соответствии с «Венской формулой» участниками договора могут становиться государства — члены Организации Объединенных Наций, участники Статута Международного Суда и государства — члены специализированных учреждений, а также другие государства, приглашенные Генеральной Ассамблеей Организации Объединенных Наций.

¹⁰ Такую надежду выразил докладчик Второго комитета, представляя Проект резолюции о переключении на мирные нужды ресурсов, высвобождаемых в результате разоружения.

«...в 1963 г. появились два фактора, которые необходимо учитывать: один — все растущее понимание того, что опасность, связанная с увеличением разрыва между богатыми и бедными, сравнивается с опасностью, которую представляет для человечества ядерная война; и второй — возможность ослабить обе эти огромные опасности путем сокращения производства вооружений — по договоренности между двумя ядерными державами о “ядерном зонтике” будет нетрудно достигнуть соглашения о сокращении такого производства. С точки зрения высвобождения ресурсов очень важно, чтобы они высвобождались в большей степени в результате сокращения производства вооружения, чем в связи со всеобщим и полным разоружением» [ООН, 1963, с. 289]. Доклады о переключении на мирные нужды ресурсов, высвобождаемых в результате разоружения, рассматривались впоследствии до 25-й сессии (1970) каждые два года [ООН, 1966b], хотя и носили достаточно декларативный и проходной характер.

СССР и его союзники подчеркивали, что разоружение и разрядка политической напряженности являются важнейшими условиями реализации Международной стратегии развития на второе Десятилетие ООН. Выступая на пленарном заседании 25-й сессии, представитель Польши от имени социалистических стран заявил: «Условием ликвидации диспропорций [уровня социально-экономического развития] является не только максимальная мобилизация отдельными странами собственных ресурсов, развитие экономического и научно-технического международного сотрудничества, но также разрядка политической напряженности и приостановка гонки вооружений, которая ограничивает ресурсы для мирного развития человечества» [ООН, 1970a, с. 5–6]. Полное разоружение, уничтожение ядерного, химического и бактериологического оружия и средств их доставки, а также иностранных военных баз, мирное разрешение территориальных споров было сформулировано как краеугольный принцип и условие ускорения социального и экономического развития в общем заявлении восьми социалистических стран по проекту документа о второй декаде Развития [ООН, 1970b]. Соответствующие положения нашли отражение в Международной стратегии.

Однако внесенное в 1973 г. предложение СССР о сокращении военных бюджетов государств — постоянных членов Совета Безопасности ООН на 10% и об использовании части сэкономленных средств на оказание помощи развивающимся странам [ООН, 1973b]¹¹ вызвало резкую негативную реакцию, хотя в мае 1972 г. США и СССР подписали соглашение об ограничении стратегических вооружений. США, Великобритания, Франция и их союзники подвергли сомнению практичность, реалистичность, верифицируемость, возможность согласования критериев учета размеров бюджета, целесообразность установления прямой связи между возможным сокращением государственных военных бюджетов и обязательством увеличивать государственные ассигнования на оказание помощи развивающимся странам. Представитель китайской делегации обвинил СССР в лицемерности предложений и желании «скрыть военные приготовления и рост вооружений и переложить ответственность за сопротивление разоружению на другие страны» [ООН, 1973a]. Предложение было горячо поддержано странами «третьего мира», и проект резолюции был принят 83 голосами «за», двумя «против»¹²

¹¹ Предложение о сокращении на 10% военных бюджетов предусматривало однократное сокращение именно официальных бюджетов на 1973 г. постоянных членов Совета Безопасности и отчисление от сэкономленных таким образом средств определенной их части на цели развития. Согласно расчетам, это давало возможность выделения дополнительной помощи объемом не менее 1 млрд долл. ГА учреждает специальный комитет для распределения средств, отчисляемых на развитие за счет сокращения военных бюджетов.

¹² Китай и Албания.

при 38¹³ воздержавшихся. Но надеждам на его реализацию явно не суждено было сбыться.

К вопросу вернулись через пять лет на 33-й сессии [ООН, 1978], когда уже завершались переговоры по новому договору между СССР и США об ограничении стратегических наступательных вооружений¹⁴. Решение о необходимости исследования вопроса о разоружении и развитии, включая предложение о создании международного фонда разоружения для развития, было включено в повестку в составе большого пакета документов по разоружению [ООН, 1979a]. В 1982 г. ГА приняла решение выделить вопрос о взаимосвязи разоружения и развития в качестве отдельного пункта начиная с 40-й сессии [ООН, 1982a].

Вялотекущее существование этого вопроса завершилось проведением Конференции по взаимосвязи между разоружением и развитием в 1987 г.¹⁵ Конференция состоялась в преддверии подписания Михаилом Горбачевым и Рональдом Рейганом бессрочного Договора о ликвидации ракет средней и малой дальности (РСМД)¹⁶ в декабре 1987 г. США в конференции участия не приняли и отказались выполнять ее решения. В ноябре 1987 г. на 42-й сессии ГА представитель США выступил с заявлением: «Делегация США хотела бы объявить, что она не примет участия в каких-либо действиях, которые будут предприняты Генеральной Ассамблеей по пункту 69 повестки дня. Как хорошо известно, Соединенные Штаты считают, что разоружение и развитие — это два отдельных вопроса, которые нельзя надлежащим образом рассматривать с точки зрения взаимосвязи между этими двумя различными проблемами. Следовательно, США отказались принять участие в недавней Международной конференции по этому вопросу и воздержались от участия в подготовке проекта резолюции A/C.1/42/L.74 в Первом комитете, в последующих обсуждениях по нему в Комитете и принятии его в этом Комитете. По этим причинам делегация США просит, чтобы в отчетах о сегодняшнем заседании был отражен факт, что США не принимали участия в обсуждении пункта 69 повестки дня. В то же время наша делегация хотела бы воспользоваться этой возможностью и заявить, что правительство США не считает и не будет считать себя обязанным тем или иным образом руководствоваться положениями Заключительного документа недавней Международной конференции либо положениями принятой здесь резолюции» [ООН, 1987b, с. 13].

Подписание Договоров о сокращении стратегических наступательных вооружений (СНВ 1 в 1991 г.¹⁷ и СНВ 2 в 1993 г.¹⁸) не изменило динамику диалога. На протяжении долгих лет¹⁹ резолюции о взаимосвязи между разоружением и развитием, ставшие неотъемлемой частью обширного пакета вопросов о разоружении, по сути, ограничивались напоминанием положений Заключительного акта и призывами реализовать

¹³ Аргентина, Австралия, Австрия, Багамские Острова, Бельгия, Бразилия, Канада, Конго, Дания, Франция, Федеративная Республика Германии, Греция, Гвинея, Гайана, Исландия, Ирландия, Израиль, Италия, Берег Слоновой Кости, Ямайка, Япония, Люксембург, Малави, Мавритания, Нидерланды, Новая Зеландия, Норвегия, Пакистан, Португалия, Южная Африка, Швеция, Таиланд, Тринидад и Тобаго, Турция, Соединенное Королевство Великобритании и Северной Ирландии, Объединенная Республика Танзания, Соединенные Штаты Америки, Замбия.

¹⁴ СНВ 2 был подписан американским президентом Джимми Картером и Генеральным секретарем ЦК КПСС Леонидом Брежневым в Вене 18 июня 1979 г., но не был ратифицирован США.

¹⁵ Франция выразила готовность принять конференцию в Париже в июле — августе 1986 г. [ООН, 1985], но в результате Конференция состоялась в августе — сентябре 1987 г. в Нью-Йорке [ООН, 1987a].

¹⁶ Вступил в силу в мае 1988 г.

¹⁷ Вступил в силу в 1994 г.

¹⁸ Ратифицирован США в 1996 г. и Россией в 2000 г.

¹⁹ Каждый год до 55-й сессии включительно.

меры для программы действий, принятых на Конференции, направив часть средств, высвобождающихся благодаря осуществлению соглашений о разоружении и ограничении вооружений на цели социально-экономического развития [ООН, 1996].

Взаимное недоверие и жесткое противостояние стало причиной одной из упущенных возможностей привлечения дополнительных ресурсов для реализации задач развития.

Тернистый путь к перестройке международных экономических отношений

Принципы и подходы СССР, полагавшего, что развитие возможно только в условиях международных экономических отношений, построенных на справедливой, равноправной и демократической основе, определили позицию социалистических стран по вопросу о глобальных переговорах, направленных на «создание новой системы международных экономических отношений, основанной на принципах равноправия и взаимной выгоды» [ООН, 1979b, с. 652–653], инициированных Группой 77.

СССР последовательно выступал за интегрированный и скоординированный подход к решению проблем, препятствующих росту и усугубляющих устойчивый спад в мировой экономике, включая «прекращение оттока реальных ресурсов из развивающихся стран в результате деятельности ТНК, а также в результате политики протекционизма и понижения мировых цен на сырье, волюнтаристской финансовой политики ведущих западных стран и несправедливой международной валютной системы, переноса инфляции в развивающиеся страны» [ООН, 1982b, с. 763]. По этому вопросу страны Группы 77, СССР, социалистические страны и Китай выступали с общих позиций, очень четко сформулированных представителем Китая на 37-й сессии ГА: «Широко распространенный и повторяющийся экономический спад начался в развитых странах со времени Второй мировой войны. Этот спад создал серьезные и беспрецедентные трудности для всех, и в частности для развивающихся стран. Положение в международной валютно-финансовой системе еще больше усугубило кризис. Старые международные экономические отношения не могли остановить развитие кризиса, изменить ход событий и воспрепятствовать углублению кризиса. Напротив, именно недостатки и несбалансированность, существующие в международных отношениях, являются важными факторами углубления экономического кризиса. Как постоянно подчеркивали развивающиеся страны, только радикальные реформы в области международных экономических отношений и установление нового международного экономического порядка могут создать условия, необходимые для восстановления мировой экономики, и в частности для развития развивающихся стран. Для достижения этой цели необходимы глобальные переговоры» [Там же, с. 760].

Вопрос переходил из года в год до 45-й сессии включительно. Но, по сути, комплексные переговоры так и не были начаты. На 40-й сессии было принято решение включить в проект повестки дня 41-й сессии переговоры о международном экономическом сотрудничестве для развития. Далее вопросы развития обсуждались преимущественно в контексте подготовки новой международной стратегии развития на четвертое десятилетие развития ООН; развитие технологий, энергетики, сельского хозяйства и промышленности в связи с соответствующими отраслевыми программами; проблемы решения внешней задолженности в рамках резолюций по валютно-финансовым вопросам; проблемы ответственности государств за экономическую политику в связи с обзором осуществления Хартии экономических прав и обязанностей государств и т.д.

Продолжающиеся много лет переговоры зашли в тупик вследствие позиции США и их партнеров [ООН, 1982b, с. 759–761], настаивавших на «гарантии независимости специализированных агентств»²⁰ по Версальской формуле «Группы семи» [G7, 1982]²¹.

Действительно, учрежденные как специализированные структуры ООН, МВФ и МБРР достаточно быстро добились функциональной независимости [IMF, 1947], в результате взаимосвязь этих институтов и ООН никогда не осуществлялась в соответствии с первоначальным замыслом. Более того, «наиболее состоятельные и влиятельные государства успешно сдерживают влияние ООН на глобальное экономическое управление. В результате ЭКОСОС никогда не был способен эффективно осуществлять координацию политических и экономических аспектов глобального управления... В итоге национальные правительства, корпорации и сами институты оказались лишены возможности осознать, что представляют собой более интегрированные подходы к решению международных финансовых и экономических вопросов и финансовых операций — всего того, чего можно было достичь, если бы ЭКОСОС полностью выполнял возложенные на него задачи» [Bradlow, 2018].

После 1991 г.

После распада СССР Российская Федерация стала правопреемницей Советского Союза в ООН, приняв на себя все его права и обязанности. В 1992 г. Россия стала членом МВФ и Всемирного банка. Интеграция России в мировое экономическое сообщество проходила в условиях глубокого кризиса национальной экономики. В 1992 г. были запущены масштабные реформы по переходу от плановой к рыночной экономике, начался длительный экономический спад. За 1992–1999 гг. объем ВВП России упал на 36%, доля российского хозяйства в глобальной экономике снизилась с 3,2% в 1992 г. до 1,9% в 1999 г. Кризис сильно ограничивал ресурсы страны для реализации международных обязательств по содействию развитию. Российская Федерация начала получать международную помощь и из страны-донора превратилась в страну-реципиента. Восстановление донорского потенциала России началось только в 2000-е годы с началом роста национальной экономики [Larionova, Rakhmangulov, 2016; Колмар, Сахаров, 2019].

Трансформация в международной экономической системе влияла на сотрудничество для развития. В 1990-х годах развивающиеся страны несколько раз ставили вопрос о воздействии начавшейся эволюции на экономический рост, считая, что поддержка стран Восточной и Центральной Европы может привести к оттоку или уменьшению помощи развитию развивающимся странам, на экономике которых к тому же сказались изменения в экономических отношениях с бывшими социалистическими странами [ООН, 1991a].

В 1994 г. началась разработка всеобъемлющей повестки дня для развития, которая вобрала в себя все вопросы, включая влияние глобализации и завершения холодной войны на решение задач развития. Повестка дня для развития [ООН, 1991b], принятая 20 июня 1997 г. без голосования на 103-м пленарном заседании ГА, зафиксировала, что экономическое развитие, социальное развитие и охрана окружающей среды являются взаимозависимыми и взаимодополняемыми компонентами устойчивого развития, обязательным условием достижения которого являются мир и безопасность. Россия участвовала в разработке положений Повестки, включивших «признание примата

²⁰ МВФ, ВБ и ГАТТ.

²¹ Подробно о позиции «семерки» см. [Ларионова, Сафонкина, 2018].

национальной политики и мер в процессе развития, создание динамичных и благоприятных международных экономических условий, включая открытую, правовую, справедливую, надежную, недискриминационную, транспарентную и предсказуемую многостороннюю торговую систему и стимулирование инвестиций и передачу технологий и знаний, а также расширение международного сотрудничества в мобилизации и предоставлении финансовых ресурсов на цели развития из всех источников, разработку стратегии поиска долгосрочных решений проблем внешней задолженности и обслуживания долга развивающихся стран и эффективное использование имеющихся ресурсов»²². В Повестке дня для развития нашли отражение многие приоритеты и принципы, продвигавшиеся СССР долгие годы. Россия документ поддержала.

Заключение

СССР активно участвовал в формировании решений по содействию развитию, продвигая принципы примата национальной политики, неотъемлемого суверенитета развивающихся стран над своими естественными ресурсами и права на их эксплуатацию, развития собственного экономического потенциала на основе индустриализации и передачи технологий, развития сельского хозяйства и национальных кадров, создания внешних условий для мобилизации собственных ресурсов развивающихся стран.

Эти принципы, а также стремление изменить расстановку сил в международных экономических отношениях и расширить собственное влияние, определяли характер собственных инициатив СССР и поддержку предложений развивающихся стран по таким вопросам как глобальные переговоры, направленные на «создание новой системы международных экономических отношений, основанной на принципах равноправия и взаимной выгоды», инициированных Группой 77 и заблокированных «версальской формулой» «Группы семи».

Невозможность выделения значительных объемов финансирования существенно ослабляла влияние СССР на решения о формировании инструментов содействия развитию, наглядным примером чего стали нежизнеспособность идеи учреждения Фонда капитального развития ООН и неспособность противостоять утверждению монополии доллара в системе развития ООН.

Солидарность СССР со своими союзниками, с одной стороны, и США с их партнерами, с другой, зачастую приводила к противостоянию по вопросам, суть которых не противоречила интересам ни той ни другой стороны. Примером является борьба вокруг участия ГДР и ФРГ в Конференции ООН по проблемам окружающей человека среды.

Недоверие и жесткое противостояние стало причиной многих упущенных возможностей, в том числе привлечения дополнительных ресурсов для реализации задач развития в результате переключения на мирные нужды ресурсов, высвобождаемых в результате разоружения.

В конце 1990-х годов после экономических кризисов 1970-х и 1980-х, нескольких кризисов внешней задолженности, анализа данных об эффективности официальной помощи развитию и накопившейся «донорской усталости» [OECD, 2012], принципы, которые СССР продвигал в первые десятилетия содействия развитию, нашли отражение в Повестке дня для развития и Декларации тысячелетия Организации Объединенных Наций.

²² Там же, §2.

Источники

Колмар О.И., Сахаров А.Г. (2019) Россия и ЦУР: национальный и международный аспекты // Вестник международных организаций. Т. 14. № 1.

Ларионова М.В., Сафонкина Е.А. (2018) Первые десятилетия сотрудничества для развития. Участники, достижения и трудности // Вестник международных организаций. 2018. Т. 13. № 4. С. 96. DOI: 10.17323/1996-7845-2018-04-05

Организация Объединенных Наций (ООН) (1945) Устав ООН. Режим доступа: <http://www.un.org/ru/charter-united-nations/index.html> (дата обращения: 19.11.2018).

Организация Объединенных Наций (ООН) (1947a) Проведение в жизнь рекомендаций по экономическим и социальным вопросам. Резолюция Генеральной Ассамблеи A/RES/119 (II). Режим доступа: [http://www.un.org/ru/documents/ods.asp?m=A/RES/119\(II\)](http://www.un.org/ru/documents/ods.asp?m=A/RES/119(II)) (дата обращения: 19.11.2018).

Организация Объединенных Наций (ООН) (1947b) Соглашения со специализированными организациями. Резолюция Генеральной Ассамблеи A/RES/124 (II). Режим доступа: [http://www.un.org/ru/documents/ods.asp?m=A/RES/124\(II\)](http://www.un.org/ru/documents/ods.asp?m=A/RES/124(II)) (дата обращения: 19.11.2018).

Организация Объединенных Наций (ООН) (1948a) Экономическое развитие малоразвитых стран. Резолюция Генеральной Ассамблеи A/RES/198 (III). Режим доступа: [http://www.un.org/ru/documents/ods.asp?m=A/RES/198\(III\)](http://www.un.org/ru/documents/ods.asp?m=A/RES/198(III)) (дата обращения: 19.11.2018).

Организация Объединенных Наций (ООН) (1948b) One Hundred and Seventieth Plenary Meeting of the General Assembly. Режим доступа: http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/PV.170 (дата обращения: 19.11.2018).

Организация Объединенных Наций (ООН) (1952a) Генеральная Ассамблея. Седьмая сессия. Официальные отчеты. Режим доступа: <https://undocs.org/ru/A/PV.411> (дата обращения: 19.11.2018).

Организация Объединенных Наций (ООН) (1952b) Expanded Programme of Technical Assistance for the economic development of under-developed countries. Резолюция Генеральной Ассамблеи A/RES/621. Режим доступа: [http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/RES/621\(VII\)](http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/RES/621(VII)) (дата обращения: 19.11.2018).

Организация Объединенных Наций (ООН) (1954a) International flow of private capital for the economic development of underdeveloped countries. Резолюция Генеральной Ассамблеи A/RES/824. Режим доступа: <https://documents-dds-ny.un.org/doc/RESOLUTION/GEN/NR0/095/59/IMG/NR009559.pdf?OpenElement> (дата обращения: 19.11.2018).

Организация Объединенных Наций (ООН) (1954b) Генеральная Ассамблея – Девятая сессия – Пленарные заседания. Режим доступа: <https://undocs.org/ru/A/PV.510> (дата обращения: 19.11.2018).

Организация Объединенных Наций (ООН) (1954c) Question of the establishment of a special United Nations fund for economic development. Резолюция Генеральной Ассамблеи A/RES/822(IX). Режим доступа: [http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/RES/822\(IX\)](http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/RES/822(IX)) (дата обращения: 19.11.2018).

Организация Объединенных Наций (ООН) (1958a) Генеральная Ассамблея. Тринадцатая сессия. Официальные отчеты. Режим доступа: <https://undocs.org/ru/A/PV.776> (дата обращения: 19.11.2018).

Организация Объединенных Наций (ООН) (1958b) Вопрос о разоружении. Резолюция Генеральной Ассамблеи A/RES/1252 (XIII). Режим доступа: [http://www.un.org/ru/documents/ods.asp?m=A/RES/1252\(XIII\)](http://www.un.org/ru/documents/ods.asp?m=A/RES/1252(XIII)) (дата обращения: 19.11.2018).

Организация Объединенных Наций (ООН) (1960) Снабжение народов, испытывающих недостатков в продовольствии, продовольственными излишками через посредство учреждений, входящих в систему ООН. Резолюция Генеральной Ассамблеи A/RES/1496 (XV). Режим доступа: [http://www.un.org/ru/documents/ods.asp?m=A/RES/1496\(XV\)](http://www.un.org/ru/documents/ods.asp?m=A/RES/1496(XV)) (дата обращения: 19.11.2018).

Организация Объединенных Наций (ООН) (1961a) «Декада развития» ООН – программа международного экономического сотрудничества. Резолюция Генеральной Ассамблеи A/RES/1710 (XVI). Режим доступа: [http://www.un.org/ru/documents/ods.asp?m=A/RES/1710\(XVI\)](http://www.un.org/ru/documents/ods.asp?m=A/RES/1710(XVI)) (дата обращения: 19.11.2018).

Организация Объединенных Наций (ООН) (1961b) Мировая продовольственная программа. Резолюция Генеральной Ассамблеи A/RES/1714 (XVI). Режим доступа: [http://www.un.org/ru/documents/ods.asp?m=A/RES/1714\(XVI\)](http://www.un.org/ru/documents/ods.asp?m=A/RES/1714(XVI)) (дата обращения: 19.11.2018).

Организация Объединенных Наций (ООН) (1961c) Подтверждение резолюции 1522 (XV) Генеральной Ассамблеи относительно ускоренного притока капитала и технической помощи в развивающиеся страны. Резолюция Генеральной Ассамблеи A/RES/1711 (XVI). Режим доступа: [http://www.un.org/ru/documents/ods.asp?m=A/RES/1711\(XVI\)](http://www.un.org/ru/documents/ods.asp?m=A/RES/1711(XVI)) (дата обращения: 19.11.2018).

Организация Объединенных Наций (ООН) (1961d) Генеральная Ассамблея. Тринадцатая сессия. Официальные отчеты. Режим доступа: <https://undocs.org/ru/A/PV.1084> (дата обращения: 19.11.2018).

Организация Объединенных Наций (ООН) (1962a) Декларация о переключении на мирные нужды ресурсов, высвобождаемых в результате разоружения. Резолюция Генеральной Ассамблеи A/RES/1837 (XVII). Режим доступа: [https://undocs.org/ru/A/RES/1837\(XVII\)](https://undocs.org/ru/A/RES/1837(XVII)) (дата обращения: 19.11.2018).

Организация Объединенных Наций (ООН) (1962b) Генеральная Ассамблея. Семнадцатая сессия. Официальные отчеты. Режим доступа: <https://undocs.org/ru/A/PV.1197> (дата обращения: 19.11.2018).

Организация Объединенных Наций (ООН) (1963) Генеральная Ассамблея. Восемнадцатая сессия. Официальные отчеты. Режим доступа: <https://undocs.org/ru/A/PV.1276> (дата обращения: 19.11.2018).

Организация Объединенных Наций (ООН) (1965a) Учреждение Конференции ООН по торговле и развитию в качестве органа Генеральной Ассамблеи. Резолюция Генеральной Ассамблеи A/RES/1995 (XIX). Режим доступа: [http://www.un.org/ru/documents/ods.asp?m=A/RES/1995\(XIX\)](http://www.un.org/ru/documents/ods.asp?m=A/RES/1995(XIX)) (дата обращения: 19.11.2018).

Организация Объединенных Наций (ООН) (1965b) Создание ООН по промышленному развитию. Резолюция Генеральной Ассамблеи A/RES/2089 (XX). Режим доступа: [http://www.un.org/ru/documents/ods.asp?m=A/RES/2089\(XX\)](http://www.un.org/ru/documents/ods.asp?m=A/RES/2089(XX)) (дата обращения: 19.11.2018).

Организация Объединенных Наций (ООН) (1966a) Генеральная Ассамблея. Двадцать первая сессия. Официальные отчеты. Режим доступа: <https://undocs.org/ru/A/PV.1468> (дата обращения: 19.11.2018).

Организация Объединенных Наций (ООН) (1966b) Переключение на мирные нужды ресурсов, высвобождаемых в результате разоружения. Резолюция Генеральной Ассамблеи A/RES/2171 (XXI). Режим доступа: [http://www.un.org/ru/documents/ods.asp?m=A/RES/2171\(XXI\)](http://www.un.org/ru/documents/ods.asp?m=A/RES/2171(XXI)) (дата обращения: 19.11.2018).

Организация Объединенных Наций (ООН) (1968a) Международная стратегия развития. Резолюция Генеральной Ассамблеи A/RES/2411 (XXIII). Режим доступа: [http://www.un.org/ru/documents/ods.asp?m=A/RES/2411\(XXIII\)](http://www.un.org/ru/documents/ods.asp?m=A/RES/2411(XXIII)) (дата обращения: 19.11.2018).

Организация Объединенных Наций (ООН) (1968b) Генеральная Ассамблея. Двадцать третья сессия. Официальные отчеты. Режим доступа: <https://undocs.org/ru/A/PV.1745> (дата обращения: 19.11.2018).

Организация Объединенных Наций (ООН) (1970a) Генеральная Ассамблея. Двадцать пятая сессия. Официальные отчеты. Режим доступа: <https://undocs.org/ru/A/PV.1883> (дата обращения: 19.11.2018).

Организация Объединенных Наций (ООН) (1970b) Letter Dated 21 September 1970 from the Permanent Representatives of Bulgaria, the Byelorussian Soviet Socialist Republic, Czechoslovakia, Hungary, Mongolia, Poland, the Ukrainian Soviet Socialist Republic and the Union of Soviet Socialist Republics to the UN addressed to the SG. General Assembly Agenda Item A/8074. Режим доступа: <https://undocs.org/en/A/8074> (дата обращения: 19.11.2018).

Организация Объединенных Наций (ООН) (1971) Конференция ООН по проблемам окружающей человека среды. Резолюция Генеральной Ассамблеи A/RES/2850 (XXVI). Режим доступа: [http://www.un.org/ru/documents/ods.asp?m=A/RES/2850\(XXVI\)](http://www.un.org/ru/documents/ods.asp?m=A/RES/2850(XXVI)) (дата обращения: 19.11.2018).

Организация Объединенных Наций (ООН) (1972) Генеральная Ассамблея. Двадцать седьмая сессия. Официальные отчеты. Режим доступа: <https://undocs.org/ru/A/PV.2113> (дата обращения: 19.11.2018).

Организация Объединенных Наций (ООН) (1973a) Генеральная Ассамблея. Двадцать восьмая сессия. Официальные отчеты. Режим доступа: <https://undocs.org/ru/A/PV.2194> (дата обращения: 19.11.2018).

Организация Объединенных Наций (ООН) (1973b) О сокращении военных бюджетов государств — постоянных членов Совета Безопасности ООН на 10 процентов и об использовании части сэкономленных средств на оказание помощи развивающимся странам. Резолюция Генеральной Ассамблеи A/RES/3093 (XXVIII). Режим доступа: [https://undocs.org/ru/A/RES/3093\(XXVIII\)](https://undocs.org/ru/A/RES/3093(XXVIII)) (дата обращения: 19.11.2018).

Организация Объединенных Наций (ООН) (1974a) Генеральная Ассамблея — Шестая специальная сессия. Резолюции, принятые по докладу Специального комитета шестой специальной сессии. Режим доступа: [https://undocs.org/ru/A/RES/3201\(S-VI\)](https://undocs.org/ru/A/RES/3201(S-VI)) (дата обращения: 19.11.2018).

Организация Объединенных Наций (ООН) (1974b) Хартия экономических прав и обязанностей государств. Резолюция Генеральной Ассамблеи A/RES/3082 (XXVIII). Режим доступа: [https://undocs.org/ru/A/RES/3281\(XXIX\)](https://undocs.org/ru/A/RES/3281(XXIX)) (дата обращения: 19.11.2018).

Организация Объединенных Наций (ООН) (1978) Рассмотрение осуществления рекомендаций и решений, принятых Генеральной Ассамблеей на ее десятой специальной сессии. Режим доступа: <https://undocs.org/ru/A/RES/33/71> (дата обращения: 19.11.2018).

Организация Объединенных Наций (ООН) (1979a) Исследование взаимосвязи между разоружением и развитием. Резолюция Генеральной Ассамблеи A/RES/34/83K. Режим доступа: <http://www.un.org/ru/documents/ods.asp?m=A/RES/34/83> (дата обращения: 19.11.2018).

Организация Объединенных Наций (ООН) (1979b) Генеральная Ассамблея. Тридцать четвертая сессия. Официальные отчеты. Режим доступа: <https://undocs.org/ru/A/34/PV.104> (дата обращения: 19.11.2018).

Организация Объединенных Наций (ООН) (1982a) Взаимосвязь между разоружением и развитием. Режим доступа: <https://undocs.org/ru/A/RES/37/84> (дата обращения: 19.11.2018).

Организация Объединенных Наций (ООН) (1982b) Генеральная Ассамблея. Тридцать седьмая сессия. Официальные отчеты. Режим доступа: <https://undocs.org/ru/A/37/PV.113> (дата обращения: 19.11.2018).

Организация Объединенных Наций (ООН) (1985) Взаимосвязь между разоружением и развитием. Режим доступа: <https://undocs.org/ru/A/RES/40/155> (дата обращения: 19.11.2018).

Организация Объединенных Наций (ООН) (1987a) Взаимосвязь между разоружением и развитием. Режим доступа: <https://undocs.org/ru/A/RES/42/45> (дата обращения: 19.11.2018).

Организация Объединенных Наций (ООН) (1987b) Генеральная Ассамблея. Сорок вторая сессия. Предварительный стенографический отчет о 85-м заседании. Режим доступа: <https://undocs.org/ru/A/42/PV.2085> (дата обращения: 19.11.2018).

Организация Объединенных Наций (ООН) (1991a) Воздействие происходящей в последнее время эволюции отношений между Востоком и Западом на рост мировой экономики, в частности на экономический рост и развитие развивающихся стран, а также на международное экономическое сотрудничество. Резолюция Генеральной Ассамблеи A/RES/46/202. Режим доступа: <https://undocs.org/ru/A/RES/46/202> (дата обращения: 19.11.2018).

Организация Объединенных Наций (ООН) (1991b) Agenda for Development. Резолюция Генеральной Ассамблеи A/RES/51/240. Режим доступа: <http://undocs.org/A/RES/51/240> (дата обращения: 19.11.2018).

Организация Объединенных Наций (ООН) (1996) Всеобщее и полное разоружение. Режим доступа: <https://undocs.org/ru/A/RES/50/70> (дата обращения: 19.11.2018).

Bradlow D. (2018) Assessing the Potential for Global Economic Governance Reform. *International Organizations Research Journal*. Vol. 13. No. 4. P. 213.

Group of 7 (G7) (1982) Declaration of the Seven Heads of State and Government and Representatives of the European Communities. Versailles. 6 June. Режим доступа: <http://www.g8.utoronto.ca/summit/1982versailles/communique.html> (дата обращения: 19.11.2018).

International Monetary Fund (IMF) (1947) Agreement Between the United Nations and the International Monetary Fund. Режим доступа: <https://www.imf.org/external/SelectedDecisions/Description.aspx?decision=DN5> (дата обращения: 19.11.2018).

Larionova M., Rakhmangulov M. (2016) Russia: A Re-emerging Donor // *The BRICS in International Development: The State of the Debate* / J. Gu, A. Shankland, A. Chenoy (eds.). Palgrave Macmillan.

Machowski H., Schultz S. (1987) Soviet Economic Policy in the Third World // *International Studies*. Vol. 24. No. 3. P. 225–247.

OECD (2012) From Aid to Development. The Global Fight against Poverty. Режим доступа: <https://www.oecd-ilibrary.org/docserver/9789264123571-en.pdf?expires=1542720874&id=id&accname=guest&checksum=EVBAB6A686FB1DA1FD177D0FB7E8BB8E> (дата обращения: 19.11.2018).

The Soviet Union in the United Nations Development System¹

M. Larionova

Marina Larionova – PhD, Head, Centre for International Institutions Research (CIIR), Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration (RANEPA); Professor, Faculty of World Economy and International Affairs, National Research University Higher School of Economics; 11 Prechistenskaya naberezhnaya, Moscow, 119034, Russian Federation; E-mail: larionova-mv@ranepa.ru

Abstract

The study of the evolution of international cooperation for development in the United Nations (UN) system from 1946 to 2000 reveals that political and ideological contradictions and priorities exerted significant influence on the system's construction, creating barriers to negotiating resolutions and forging decisions and constraining progress in development cooperation.

This article reviews the USSR's initiatives and positions on concrete areas of cooperation, drawing on an analysis of the resolutions and records of the meetings of the UN General Assembly (GA) and the Economic and Social Council (ECOSOC). It highlights the main trends and cases reflecting the Soviet Union's priorities and its role in the evolution of cooperation for development under UN auspices.

Content analysis of meeting records helps to trace the official positions of delegations, problems in advancing cooperation, opportunities for building coalitions, difficulties forging compromises and constraints stemming from the failure to pursue an integrated and comprehensive approach to the resolution of development and international financial/economic problems.

The USSR actively contributed to deliberations and decision-making on a wide range of cooperation for development issues, promoting the primacy of the principles of national policy, developing countries' sovereignty over their natural resources and the right of their exploitation, development of countries' economic potential through support for industrialization, technology transfer, agricultural and national cadre development, and the creation of the necessary external conditions for the mobilization of developing countries' own resources.

These principles, the pursuit of change in the international balance of economic power and the drive for an expansion of influence defined the Soviet Union's initiatives and its support for developing countries on such issues as global negotiations aimed at the establishment of a new international economic order as proposed by the Group of 77 (G77) – this call was blocked by the Group of 7 (G7) using the Versailles formula to safeguard the independence of the specialized agencies.

Inability to allocate substantial amounts of funding significantly weakened the USSR's influence on decisions defining the parameters of development support mechanisms. Telling examples include the failure to promote the establishment of the UN capital development fund or to counter the assertion of the dollar monopoly in the UN cooperation for development system.

The solidarity of the USSR and the U.S. with their respective allies frequently led to opposition on issues which did not contradict either of the opponents' interests. A case in point is the struggle around the participation of the German Democratic Republic and the Federal Republic of Germany in the UN conference on human environment in Stockholm.

Distrust and tough opposition caused multiple lost opportunities, including a chance to generate additional resources for development through the conversion of resources released by disarmament to peaceful needs.

At the end of the 1990s, following the economic crises of the previous decades, a series of external debt crises and assessment of accumulated data on aid effectiveness and donor fatigue, the principles promoted by the USSR in the first decades of cooperation for development were reflected in the Agenda for Development and the Millennium Declaration.

Key words: cooperation for development; the UN; General Assembly; ECOSOC; UNDP; international financial institutions; the USSR

¹ The editorial board received the article in September 2018.

This research was carried out with the financial support of the Russian Foundation for Basic Research within the framework of a research project entitled “Evolution of Multilateral Development Cooperation Under the Auspices of the United Nations: From Development Decade to Sustainable Development Goals (SDGs),” project no 18-014-00008.

For citation: Larionova M. (2019) The Soviet Union in the United Nations Development System. *International Organisations Research Journal*, vol. 14, no 1, pp. 145–163 (in English). DOI: 10.17323/1996-7845-2019-01-09

References

Bradlow D. (2018) Assessing the Potential for Global Economic Governance Reform. *International Organisations Research Journal*, vol. 13, no 4, pp. 213–236.

Group of 7 (G7) (1982) Declaration of the Seven Heads of State and Government and Representatives of the European Communities. Versailles, 6 June. Available at: <http://www.g8.utoronto.ca/summit/1982versailles/communique.html> (accessed 19 November 2018).

International Monetary Fund (IMF) (1947) Agreement Between the United Nations and the International Monetary Fund. Available at: <https://www.imf.org/external/SelectedDecisions/Description.aspx?decision=DN5> (accessed 19 November 2018).

Keeley B. (2012) From Aid to Development: The Global Fight Against Poverty. OECD Publishing. Available at: <https://www.oecd-ilibrary.org/docserver/9789264123571-en.pdf?expires=1542720874&id=id&accname=guest&checksum=EBBAB6A686FB1DA1FD177D0FB7E8BB8E>.

Kolmar O.I., Sakharov A.G. (2019) Russia and the SDGs: The National and International Aspects. *Bulletin of International Organizations*, vol. 14, no 1. (In Russian)

Larionova M., Rakhmangulov M. (2016) Russia: A Re-emerging Donor. *The BRICS in International Development: The State of the Debate* (J. Gu, A. Shankland, A. Chenoy (eds)). Palgrave Macmillan.

Larionova M., Safonkina E. (2018) The First Five Decades of Cooperation for Development: Actors, Achievements and Challenges. *International Organisations Research Journal*, vol. 13, no 4, pp. 96–136.

Machowski H., Schultz S. (1987) Soviet Economic Policy in the Third World. *International Studies*, vol. 24, no 3, pp. 225–247.

United Nations (UN) (1947) Agreements with Specialized Agencies. General Assembly Resolution A/RES/124 (II). Available at: [https://undocs.org/en/A/RES/124\(II\)](https://undocs.org/en/A/RES/124(II)) (accessed 19 November 2018).

United Nations (UN) (1948a) Economic Development of Under-Developed Countries. General Assembly Resolution A/RES/198 (III). Available at: [https://undocs.org/en/A/RES/198\(III\)](https://undocs.org/en/A/RES/198(III)) (accessed 19 November 2018).

United Nations (UN) (1948b) One Hundred and Seventieth Plenary Meeting of the General Assembly. Available at: http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/PV.170 (accessed 19 November 2018).

United Nations (UN) (1952a) Official Records of the General Assembly, Seventh Session. Available at: <https://undocs.org/en/A/PV.411> (accessed 19 November 2018).

United Nations (UN) (1952b) Expanded Programme of Technical Assistance for the Economic Development of Under-Developed Countries. General Assembly Resolution A/RES/621. Available at: [http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/RES/621\(VII\)](http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/RES/621(VII)) (accessed 19 November 2018).

United Nations (UN) (1954a) International Flow of Private Capital for the Economic Development of Under-Developed Countries. General Assembly Resolution A/RES/824. Available at: <https://documents-dds-ny.un.org/doc/RESOLUTION/GEN/NR0/095/59/IMG/NR009559.pdf?OpenElement> (accessed 19 November 2018).

United Nations (UN) (1954b) Official Records of the General Assembly, Ninth Session. Available at: <https://undocs.org/en/A/PV.510> (accessed 19 November 2018).

United Nations (UN) (1954c) Question of the Establishment of a Special United Nations (UN) Fund for Economic Development. General Assembly Resolution A/RES/822(IX). Available at: [http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/RES/822\(IX\)](http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/RES/822(IX)) (accessed 19 November 2018).

United Nations (UN) (1956) Currency Utilization. General Assembly Resolution A/RES/1021 (XI). Available at: [https://undocs.org/en/A/RES/1021\(XI\)](https://undocs.org/en/A/RES/1021(XI)) (accessed 19 November 2018).

United Nations (UN) (1958a) Official Records of the General Assembly, Thirteenth Session. Available at: <https://undocs.org/en/A/PV.776> (accessed 19 November 2018).

United Nations (UN) (1958b) Question of Disarmament. General Assembly Resolution A/RES/1252 (XIII). Available at: [https://undocs.org/en/A/RES/1252\(XIII\)](https://undocs.org/en/A/RES/1252(XIII)) (accessed 19 November 2018).

United Nations (UN) (1960) Provision of Food Surpluses to Food-Deficient Peoples Through the United Nations (UN) System. General Assembly Resolution A/RES/1496 (XV). Available at: [https://undocs.org/en/A/RES/1496\(XV\)](https://undocs.org/en/A/RES/1496(XV)) (accessed 19 November 2018).

United Nations (UN) (1961a) United Nations (UN) Development Decade – A Programme for International Economic Cooperation. General Assembly Resolution A/RES/1710 (XVI). Available at: [https://undocs.org/en/A/RES/1710\(XVI\)](https://undocs.org/en/A/RES/1710(XVI)) (accessed 19 November 2018).

United Nations (UN) (1961b) World Food Programme. General Assembly Resolution A/RES/1714 (XVI). Available at: [https://undocs.org/en/A/RES/1714\(XVI\)](https://undocs.org/en/A/RES/1714(XVI)) (accessed 19 November 2018).

United Nations (UN) (1961c) Reaffirmation of General Assembly Resolution 1522 (XV) On the Accelerated Flow of Capital and Technical Assistance to the Developing Countries. General Assembly Resolution A/RES/1711 (XVI) (accessed 19 November 2018).

United Nations (UN) (1961d) Official Records of the General Assembly, Sixteenth Session. Available at: <https://undocs.org/en/A/PV.1084> (accessed 19 November 2018).

United Nations (UN) (1962a) Declaration on the Conversion to Peaceful Needs of the Resources Released by Disarmament. General Assembly Resolution A/RES/1837 (XVII). Available at: [https://undocs.org/en/A/RES/1837\(XVII\)](https://undocs.org/en/A/RES/1837(XVII)) (accessed 19 November 2018).

United Nations (UN) (1962b) Official Records of the General Assembly, Seventeenth Session. Available at: <https://undocs.org/en/A/PV.1197> (accessed 19 November 2018).

United Nations (UN) (1963) Official Records of the General Assembly, Eighteenth Session. Available at: <https://undocs.org/en/A/PV.1276> (accessed 19 November 2018).

United Nations (UN) (1965a) Establishment of the United Nations (UN) Conference on Trade and Development as an Organ of the General Assembly. General Assembly Resolution A/RES/1995 (XIX). Available at: [https://undocs.org/en/A/RES/1995\(XIX\)](https://undocs.org/en/A/RES/1995(XIX)) (accessed 19 November 2018).

United Nations (UN) (1965b) Establishment of the United Nations (UN) Organizations for Industrial Development. General Assembly Resolution A/RES/2089 (XX). Available at: [https://undocs.org/en/A/RES/2089\(XX\)](https://undocs.org/en/A/RES/2089(XX)) (accessed 19 November 2018).

United Nations (UN) (1966a) Official Records of the General Assembly, Twenty-First Session. Available at: <https://undocs.org/en/A/PV.1468> (accessed 19 November 2018).

United Nations (UN) (1966b) Conversion to Peaceful Needs of the Resources Released by Disarmament. General Assembly Resolution A/RES/2171 (XXI). Available at: [https://undocs.org/en/A/RES/2171\(XXI\)](https://undocs.org/en/A/RES/2171(XXI)) (accessed 19 November 2018).

United Nations (UN) (1968a) International Development Strategy. General Assembly Resolution A/RES/2411 (XXIII). Available at: [https://undocs.org/en/A/RES/2411\(XXIII\)](https://undocs.org/en/A/RES/2411(XXIII)) (accessed 19 November 2018).

United Nations (UN) (1968b) Official Records of the General Assembly, Twenty-Third Session. The UN GA. Available at: <https://undocs.org/en/A/PV.1745> (accessed 19 November 2018).

United Nations (UN) (1970a) Official Records of the General Assembly, Twenty-Fifth Session. Available at: <https://undocs.org/en/A/PV.1883> (accessed 19 November 2018).

United Nations (UN) (1970b) Letter Dated 21 September 1970 from the Permanent Representatives of Bulgaria, the Byelorussian Soviet Socialist Republic, Czechoslovakia, Hungary, Mongolia, Poland, the Ukrainian Soviet Socialist Republic and the Union of Soviet Socialist Republics to the UN addressed to the SG. General Assembly Agenda Item A/8074. Available at: <https://undocs.org/en/A/8074> (accessed 19 November 2018).

United Nations (UN) (1971) United Nations Conference on the Human Environment. General Assembly Resolution A/RES/2850 (XXVI). Available at: [https://undocs.org/en/A/RES/2850\(XXVI\)](https://undocs.org/en/A/RES/2850(XXVI)) (accessed 19 November 2018).

United Nations (UN) (1972) Official Records of the General Assembly, Twenty-Seventh Session. Available at: <https://undocs.org/en/A/PV.2113> (accessed 19 November 2018).

United Nations (UN) (1973a) Official Records of the General Assembly, Twenty-Eighth Session. Available at: <https://undocs.org/en/A/PV.2194> (accessed 19 November 2018).

United Nations (UN) (1973b) Reduction of the Military Budgets of States Permanent Members of the Security Council by 10 Per Cent and Utilization of Part of the Funds Thus Saved to Provide Assistance to Developing Countries. General Assembly Resolution A/RES/3093. Available at: [https://undocs.org/en/A/RES/3093\(XXVIII\)](https://undocs.org/en/A/RES/3093(XXVIII)) (accessed 19 November 2018).

United Nations (UN) (1974a) Resolutions Adopted on the Report of the Ad Hoc Committee of the Sixth Special Session. Available at: [https://undocs.org/en/A/RES/3201\(S-VI\)](https://undocs.org/en/A/RES/3201(S-VI)) (accessed 19 November 2018).

United Nations (UN) (1974b) Charter of Economic Rights and Duties of States. General Assembly Resolution A/RES/3082 (XXVIII). Available at: [https://undocs.org/en/A/RES/3281\(XXIX\)](https://undocs.org/en/A/RES/3281(XXIX)) (accessed 19 November 2018).

United Nations (UN) (1978) Review of the Implementation of the Recommendations and Decisions Adopted by the General Assembly at its Tenth Special Session. General Assembly Resolution A/RES/33/71. Available at: <https://undocs.org/en/A/RES/33/71> (accessed 19 November 2018).

United Nations (UN) (1979a) Study of the Relationship Between Disarmament and Development. General Assembly Resolution A/RES/34/83K. Available at: <https://undocs.org/en/A/RES/34/83> (accessed 19 November 2018).

United Nations (UN) (1979b) Official Records of the General Assembly, Thirty-Fourth Session. Available at: <https://undocs.org/en/A/34/PV.104> (accessed 19 November 2018).

United Nations (UN) (1982a) Relationship Between Disarmament and Development. General Assembly Resolution A/RES/37/84. Available at: <https://undocs.org/en/A/RES/37/84> (accessed 19 November 2018).

United Nations (UN) (1982b) Official Records of the General Assembly, Thirty-Seventh Session. Available at: <https://undocs.org/en/A/37/PV.113> (accessed 19 November 2018).

United Nations (UN) (1985) Relationship between Disarmament and Development. General Assembly Resolution A/RES/40/155. Available at: <https://undocs.org/en/A/RES/40/155> (accessed 19 November 2018).

United Nations (UN) (1987a) Relationship Between Disarmament and Development. General Assembly Resolution A/RES/42/45. Available at: <https://undocs.org/en/A/RES/42/45> (accessed 19 November 2018).

United Nations (UN) (1987b) Provisional Verbatim Record of the Eighty-Fifth Meeting. Available at: <https://undocs.org/en/A/42/PV.85> (accessed 19 November 2018).

United Nations (UN) (1991a) Impact of the Recent Evolution of East-West Relations on the Growth of the World Economy, in Particular on the Economic Growth and Development of the Developing Countries, as Well as on International Economic Cooperation. General Assembly Resolution A/RES/46/202. Available at: <https://undocs.org/en/A/RES/46/202> (accessed 19 November 2018).

United Nations (UN) (1991b) Agenda for Development. General Assembly Resolution A/RES/51/240. Available at: <http://undocs.org/A/RES/51/240> (accessed 19 November 2018).

United Nations (UN) (1992) Impact of the Recent Evolution of the Economies in Transition on the Growth of the World Economy, in Particular on the Economic Growth and Development of the Developing Countries, As Well As on International Economic Cooperation. General Assembly Resolution A/RES/47/175. Available at: <https://undocs.org/en/A/RES/47/175> (accessed 19 November 2018).

United Nations (UN) (1996) General and Complete Disarmament. General Assembly Resolution A/RES/50/70. Available at: <https://undocs.org/en/A/RES/50/70> (accessed 19 November 2018).

Подходы ведущих стран-доноров к внедрению ЦУР в национальные стратегии устойчивого развития¹

А.А. Игнатов, С.В. Михневич, И.М. Попова, Е.А. Сафонкина,
А.Г. Сахаров, А.В. Шелепов

Игнатов Александр Александрович — м.н.с. Центра исследований международных институтов Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте РФ; Российская Федерация, 119034, Москва, Пречистенская наб., д. 11; E-mail: ignatov-aa@ganepa.ru

Михневич Сергей Владимирович — к.полит.н., н.с. Центра исследований международных институтов РАНХиГС, директор Центра по многостороннему сотрудничеству Российского союза промышленников и предпринимателей; Российская Федерация, 119034, Москва, Пречистенская наб., д. 11; E-mail: sxzex@yandex.ru

Попова Ирина Максимовна — м.н.с. Центра исследований международных институтов Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте РФ (РАНХиГС); Российская Федерация, 101000, Москва, ул. Мясницкая, д. 20; E-mail: imporova_1@edu.hse.ru; popova-im@ganepa.ru

Сафонкина Елизавета Андреевна — н.с. Центра исследований международных институтов (ЦИМИ) Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте РФ (РАНХиГС); Российская Федерация, 119034, Москва, Пречистенская наб., д. 11; E-mail: safonkina-ea@ganepa.ru

Сахаров Андрей Геннадиевич — н.с. Центра исследований международных институтов Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте РФ; Российская Федерация, 119034, Москва, Пречистенская наб., д. 11; E-mail: sakharov-ag@ganepa.ru

Шелепов Андрей Владимирович — н.с. Центра исследований международных институтов Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте РФ (РАНХиГС); Российская Федерация, 119034, Москва, Пречистенская наб., д. 11; E-mail: shelepov-av@ganepa.ru

Цели устойчивого развития, принятые на Генеральной Ассамблее ООН 25 сентября 2015 г., охватывают широкий спектр проблем, с которыми сталкиваются развивающиеся и развитые страны. Повестка 2030 ориентирована на борьбу с нищетой во всех ее проявлениях через реализацию стратегий устойчивого экономического роста.

Проблематика достижения ЦУР актуальна и для международной повестки дня, и для национальной политики. В статье рассматривается политика шести стран — крупных доноров международной помощи по достижению ЦУР как внутри страны, так и в рамках мероприятий в сфере СМР. Для анализа были отобраны три крупных донора из числа развитых стран: Германия, Канада и Япония, а также три новых развивающихся донора: Бразилия, Индия и Китай.

Основой сравнительного анализа стали следующие аспекты национальной политики по достижению ЦУР: а) учет задач ЦУР в рамках национальных концептуальных и стратегических документов; б) институциональная организация и учет интересов социальных партнеров; в) интеграция приоритетов ЦУР

¹ Статья поступила в редакцию в августе 2018 г.

Исследование выполнено в рамках научно-исследовательской работы государственного задания РАНХиГС «Стратегии ведущих стран-доноров помощи развитию по достижению Целей устойчивого развития» (2018 г.).

в стратегии содействия международному развитию; г) официальная мотивация оказания международной помощи; д) качество коммуникационной политики в сфере реализации ЦУР.

Анализ опыта указанных государств по локализации ЦУР позволил выработать рекомендации для начала работы в данном направлении в Российской Федерации. Рекомендации представлены в заключительном разделе статьи.

Ключевые слова: Цели устойчивого развития; устойчивое развитие; содействие международному развитию; Повестка дня в области устойчивого развития на период до 2030 г.; официальная помощь развитию

Для цитирования: Игнатов А.А., Михневич С.В., Попова И.М., Сафонкина Е.А., Сахаров А.Г., Шелепов А.В. (2018) Подходы ведущих стран-доноров к внедрению ЦУР в национальные стратегии устойчивого развития // Вестник международных организаций. Т. 14. № 1. С. 164—188 (на русском и английском языках). DOI: 10.17323/1996-7845-2019-01-10

Повестка дня в области устойчивого развития на период до 2030 г. (Повестка 2030), принятая Генеральной Ассамблеей ООН 25 сентября 2015 г. в рамках Резолюции 70/1, определила основные направления глобального развития. В основу будущей траектории «устойчивого и жизнестойкого развития» были положены соображения социальной, экономической и экологической состоятельности [ООН, 2015]. Члены ООН также обещали, «что никто не будет забыт», и высказали намерение провести необходимые реформы для устранения нищеты, голода и неравенства во всех проявлениях. Повестка 2030 включает 169 задач, объединенных в рамках 17 Целей устойчивого развития (ЦУР), охватывающих широкий спектр проблем глобального развития — от создания стимулов для поступательного экономического роста и обеспечения равенства до поддержания климатической устойчивости и внедрения эффективных моделей использования природных ресурсов.

Проблематика достижения ЦУР актуальна и для международной повестки дня, и в связи с задачами социально-экономического развития отдельных государств. Ключевым отличием ЦУР от Целей развития тысячелетия (ЦРТ), принятых в 2001 г., является ориентация не только на решение проблем наименее развитых государств, таких как крайняя бедность и голод, но и на устранение препятствий к эффективному и устойчивому росту, присутствующих во всех странах мира, в том числе в развитых.

Содержание ЦУР отражает и общую направленность повестки дня ключевых международных институтов глобального управления («Группа двадцати» и БРИКС) по обеспечению сильного, устойчивого и сбалансированного экономического роста и приоритеты Российской Федерации, в том числе изложенные в рамках Указа «О национальных целях и стратегических задачах развития Российской Федерации на период до 2024 года» [Официальный сайт Президента РФ, 2018].

В связи с этим целесообразным представляется изучение опыта ведущих стран — доноров международной помощи по реализации ЦРТ на национальном и международном уровне. Важнейшими аспектами в данном контексте являются: локализация Целей устойчивого развития в развивающихся и развитых странах, а также параметры интеграции задач ЦУР в национальное законодательство, концептуальные и стратегические документы, политика правительства на федеральном и региональном уровне.

Цель настоящей статьи заключается в изучении и сравнительном анализе политики шести крупных доноров международной помощи в сфере достижения ЦУР как внутри страны, так и в рамках мероприятий в сфере СМР. Для анализа были отобраны

три крупных донора из числа развитых стран: Германия, Канада и Япония, а также три новых развивающихся донора: Бразилия, Индия и Китай. Анализ опыта указанных государств по локализации ЦУР позволил выработать рекомендации для начала работы в данном направлении в Российской Федерации.

Результаты мониторинга государственной политики рассматриваемых стран в сфере достижения ЦУР 8 и 12 («Достойная работа и экономический рост» и «Ответственное потребление и производство» соответственно), проведенного в рамках научно-исследовательской работы «Стратегии ведущих стран — доноров помощи развитию по достижению целей устойчивого развития» ЦИМИ РАНХиГС, легли в основу сравнительного анализа по следующим ключевым аспектам:

- Учет задач ЦУР в рамках национальных концептуальных и стратегических документов. В этом контексте дается оценка степени сбалансированности экономических, социальных и климатических задач ЦУР в национальных стратегиях устойчивого развития.
- Институциональная организация и учет интересов социальных партнеров (бизнес, некоммерческие организации, локальные сообщества, этнические группы).
- Интеграция ЦУР в стратегии содействия развитию (в том числе: основные получатели помощи, приоритетные сферы взаимодействия).
- Официальная мотивация.
- Качество коммуникационной политики в сфере реализации ЦУР.

Учет задач ЦУР 8 и 12 в национальных концептуальных и стратегических документах

В большинстве рассмотренных стран (Германия, Канада, Япония, Индия) весь комплекс национальных задач и мер, направленных на реализацию ЦУР, сформулирован в специальных концептуальных документах. Характерными чертами таких документов является адаптация Целей, принятых ООН, к национальным обстоятельствам, определение ответственных органов исполнительной власти по конкретным направлениям деятельности, обозначение целевых показателей и индикаторов с конкретными сроками исполнения.

В Германии подобным документом стала опубликованная в 2016 г. и обновленная в январе 2017 г. Национальная стратегия устойчивого развития. В документе описываются задачи, вытекающие из взятого Германией обязательства идти по пути устойчивого развития, а также конкретные цели федерального правительства по каждой ЦУР в отдельности. Центральным элементом германской стратегии является система управления устойчивым развитием: цели со сроками их выполнения, показатели для непрерывного мониторинга, порядок регулирования и определение задач отдельных учреждений. Универсальность и широкий охват Повестки дня в области развития до 2030 г. способствовали тому, что власти Германии приняли обязательство внести вклад в достижение всех 17 целей устойчивого развития как в рамках реализации национальной политики, так и на международном уровне. Соответственно, процессы реализации всех 17 целей на трех уровнях воздействия рассматриваются как тесно взаимосвязанные. Адаптированные цели, зафиксированные в Стратегии устойчивого развития Германии, и соответствующие им задачи в первую очередь касаются реализации ЦУР на национальном уровне.

Аналогичным образом канадская Федеральная стратегия устойчивого развития, утвержденная в 2016 г., позиционируется в качестве «основного механизма планирова-

ния и отчетности в сфере устойчивого развития» на национальном уровне [Government of Canada, 2016]. Важным элементом канадского подхода является определение иерархии полномочий и сфер ответственности региональных органов власти и профильных министерств – в рамках реализации Федеральной стратегии составлены 26 соответствующих на уровне департаментов правительства. Законодательной основой стратегии устойчивого развития стал принятый в 2008 г. Федеральный закон об устойчивом развитии, определивший подход страны к реализации ЦУР. Под устойчивым развитием понимается «развитие, отвечающее интересам настоящего, но не препятствующее удовлетворению нужд будущих поколений». Основным принципом закона является предпосылка, согласно которой в основе устойчивого развития лежит эффективное использование природных, социальных и экономических ресурсов, и, таким образом, для его обеспечения требуется учет факторов в каждой из затрагиваемых категорий в процессе принятия решений [Ibid., 2008].

Развивающиеся страны также прибегли к созданию специальных инструментов, направленных на достижение ЦУР ООН. Так, в Индии, по инициативе премьер-министра страны Н. Модии, была принята Национальная стратегия в области развития «Коллективные усилия, инклюзивный рост» (“Sabka Saath Sabka Vikas”). Для реализации стратегии правительство Индии приняло трехлетний план действий с 2017–2018 до 2019–2020 гг. Вместе с тем реализуется 15-летнее Видение, которое включает семилетнюю стратегию развития. Все документы были подготовлены при активном участии индийских штатов.

Иной подход к интеграции ЦУР в национальное законодательство и стратегические документы продемонстрировала Бразилия. В стране не было сформулировано специальных национальных документов по реализации ЦУР. Документом, закладывающим основы политики устойчивого развития в Бразилии, является Многолетний план на 2016–2019 гг. Такой план, согласно Конституции, принимается каждые четыре года и определяет стратегические цели и направления деятельности. Он включает ряд специализированных программ. Текущий План включает 54 программы и покрывает весь спектр вопросов социально-экономического и политического развития страны.

Многолетний план составлялся без учета ЦУР, тем не менее, естественно, что в силу всеохватного характера Целей ООН бразильский документ затрагивает многие аспекты устойчивого развития. Так, в своем Добровольном докладе в Форум высокого уровня по устойчивому развитию Бразилия отмечает, что из 169 конкретных задач ЦУР никак не затронуты в Многолетнем плане 24, тогда как 145 задач в той или иной степени им покрываются. Из 241 целевого индикатора 52 не отражены в Плане, 189 имеют высокую степень корреляции [Secretariat of Government of the Presidency of the Republic, 2017]. Сам Многолетний план имеет 1132 целевых индикатора, распределенных по тематическим направлениям [Ministry of Planning, Budget and Management, 2015]. Распределение различных составляющих Многолетнего плана (программ, действий, инициатив и задач) по их соотношению с ЦУР показывает, что наибольшее число мероприятий направлено на достижение ЦУР 16, 2, 3 и 8 [Ibid.].

Важным аспектом национальной политики в области устойчивого развития является обеспечение сбалансированности социальных, экономических и экологических задач, заложенных в том числе в ЦУР ООН. В целом государства отталкиваются от собственных условий и приоритизируют меры по решению актуальных проблем национального развития. В связи с этим примечателен пример Федеральной стратегии устойчивого развития Канады, ориентированной в первую очередь на решение проблем экологической устойчивости и создание социальных и экономических предпосылок к этому.

Основой эффективной работы по интеграции ЦУР в общий курс национальной социально-экономической политики представляется разработка специализированной системы стратегических документов, обладающей четкой иерархической структурой и включающей в работу по реализации ЦУР все профильные министерства и региональные органы власти. Такой подход позволяет обеспечить включенность в процесс как не обладающих значительными собственными организационными и информационными ресурсами муниципальных органов, так и неправительственных акторов, в том числе деловое сообщество, способное стать одним из основных источников финансирования в сфере устойчивого развития.

Институциональная организация и учет интересов социальных партнеров

Распределение полномочий между государственными органами власти и привлечение к процессу реализации национальной политики в сфере устойчивого развития негосударственных акторов являются весомыми факторами в процессе локализации ЦУР. Структура органов исполнительной власти, ответственных за обеспечение устойчивого развития, отражает национальное видение ЦУР и приоритетный характер тех или иных отраслей.

Во всех странах, рассматриваемых в данной работе, стратегии устойчивого развития носят всеохватный характер и задействуют все или большинство ведомств. Создаются и специальные координирующие органы, обеспечивающие согласованность действий правительства в сфере устойчивого развития. В то же время наряду с координацией деятельности государственных органов в сфере устойчивого развития важную роль играет и обеспечение сопутствующих прав и интересов негосударственных акторов — гражданского общества, бизнеса, отдельных социальных и этнических групп и др. В связи с этим рассматриваемые государства также продемонстрировали высокий уровень институциональной готовности к учету интересов этих групп.

Контроль за реализацией Стратегии устойчивого развития Германии и обновлением ее содержания возложен на Комитет статс-секретарей по устойчивому развитию, включающий представителей всех федеральных министерств. Комитет обеспечивает стратегический вклад в работу правительства Германии и выступает в качестве форума для различных ведомств для обмена информацией о своей деятельности в области устойчивого развития. Функционирует и Парламентский консультативный совет по устойчивому развитию, контролирующий процесс реализации Стратегии, поддерживающий обсуждение проблем устойчивого развития в парламенте Германии, а также несущий ответственность за оценку регулирующего воздействия решений федерального правительства в рассматриваемой сфере.

Кроме того, в Германии действует Совет по устойчивому развитию — независимый консультативный совет, который оказывает поддержку правительству Германии с 2001 г. и способствует социальному диалогу по вопросам устойчивости. В его состав входят 15 общественных деятелей, которые в силу своего профессионального и личного опыта хорошо знакомы с экономическими, экологическими и социальными аспектами устойчивого развития в его национальном и международном измерениях.

В Канаде создание специального органа по координации национальной политики в сфере устойчивого развития было предусмотрено еще в рамках Федерального закона 2008 г. [Government of Canada, 2008]. Консультационный совет по устойчивому развитию во главе с министром по вопросам окружающей среды и изменения климата

включает по одному представителю от каждой провинции или территории, а также по три представителя от каждого из коренных народов, экологически ориентированных неправительственных организаций, деловых ассоциаций, профсоюзов. Таким образом, обеспечивается последовательность реализации национальной политики на всех уровнях власти и учет интересов негосударственных акторов.

В работе Японии над реализацией ЦУР в национальном и международном масштабе формально задействована вся система государственных органов. Для осуществления мониторинга и координации усилий различных органов было создано Управление по продвижению ЦУР, руководителем которого является премьер-министр Японии; в состав членов Управления входят все действующие министры. Кроме функций координации и наблюдения за деятельностью государственных органов в сфере ЦУР, Управление взаимодействует с представителями бизнеса, НКО, научного сообщества, региональными властями как в Японии, так и за рубежом.

Учет интересов социальных партнеров является преобладающим трендом в работе государственных органов власти в контексте адаптации ЦУР под национальные приоритеты развития. Как было отмечено выше, привлечение негосударственных акторов к процессам выработки, принятия и исполнения решений может стать значимым механизмом организации, популяризации и финансирования мероприятий в сфере устойчивого развития.

Интеграция ЦУР в стратегии содействия международному развитию

Как отмечалось ранее, особенность ЦУР заключается в их ориентации на решение или предотвращение универсальных проблем, с которыми сталкивается и может столкнуться человечество вне зависимости от уровня социально-экономического развития той или иной страны. Тем не менее Цели устойчивого развития имеют, помимо национального, и международное измерение. Данные по объемам официальной помощи развитию рассматриваемых государств представлены в табл. 1.

Таблица 1. Объемы официальной помощи развитию Германии, Канады, Японии, Бразилии, Индии и Китая, млрд долл. США

Страна	Объем ОПР
Германия	24,7 (2016 г.)
Канада	4,34 (2016 г.)
Япония	10,41 (2016 г.)
Бразилия	0,396 (2013 г.)
Индия	1,77 (2015 г.)
Китай	3,08 (2016 г.)

Источник: [OECD, с. а.]

Важнейшим вопросом для стран-доноров в данном контексте стала степень возможной интеграции задач устойчивого развития в их деятельность по содействию развитию в других странах (СМР). Рассмотренные государства отвечают на него по-разному.

Германия рассматривает всю деятельность в сфере СМР как направленную на достижение ЦУР ввиду их всеобъемлющего характера. Германия стремится к разработке мер экономической политики, которые обеспечивают максимально возможную степень экономического процветания, социального равенства и защиты окружающей среды и поддерживает в этой области своих партнеров на международном уровне. Наряду с поддержкой компетентного и ответственного государства, которое создает справедливые и стабильные условия, краеугольными камнями обеспечения устойчивого экономического роста в Германии и странах-партнерах признаются развитие частного сектора и поддержка микро-, малых и средних предприятий.

Канада обеспечивает интеграцию приоритетов устойчивого развития в деятельность в сфере СМР в соответствии с собственным подходом к определению данной концепции. Согласно позиции канадского правительства, содействие устойчивому развитию является центральным элементом усилий страны в области СМР. Так, по данным ОЭСР, в 2014 г. 29,5% ОПР Канады было направлено на решение экологических проблем, в то время как 4,5% — непосредственно на борьбу с проявлениями изменения климата. Уделяется значительное внимание еще одной важной теме, затрагиваемой в рамках ЦУР, — гендерному равенству. По оценкам ОЭСР, 60,2% двусторонней помощи Канады было в той или иной степени связано с обеспечением экономического и социального равноправия женщин [OECD, 2016]. Содействие феминистским организациям является одним из приоритетов международной помощи Канады. Департамент международных дел напрямую увязывает свою политику в этой сфере с реализацией ЦУР 5 (Обеспечение гендерного равенства и расширение прав и возможностей всех женщин и девочек), однако в ней присутствуют и элементы ЦУР 8. Так, заявленная программа помощи феминистским организациям включает цели обеспечения экономических прав и занятости женщин [Government of Canada, с. а., а].

На международном уровне конкретные меры Японии по содействию в реализации ЦУР зависят от специфики положения страны-реципиента; в своей международной деятельности по достижению ЦУР Япония декларирует приоритет вопросов, связанных с безопасностью человека — развитие здравоохранения, снижение риска природных катастроф, гендерное равенство и др. Тем не менее анализ примеров практической реализации приоритетов Японии в сфере международного содействия достижению ЦУР показывает, что вопросы социального развития следуют в связке с содействием проведению экономических реформ — в данном случае помощь Японии выражается в предоставлении грантов на цели развития, которые являются основным инструментом поддержки страной процесса реализации ЦУР в международном масштабе.

Китайский подход к реализации политики ЦУР характеризуется взаимодополнением внутреннего и внешнего измерений: китайское руководство рассматривает задачи национального и международного развития в единой связи. Многие из национальных практик (демонстрационные зоны, форматы организации бизнеса и финансирования, технологии производства и управления) затем используются на международной арене с адаптацией к условиям целевых стран и регионов. Рамочной основой для реализации китайской политики в сфере реализации ЦУР стала инициатива «Пояса и пути». В число приоритетных секторов на международном уровне входят: развитие и модернизация средств производства, внедрение массовых инноваций, комплексная индустриализация, развитие сектора доступных финансовых услуг, цифровизация и платформизация производства и предоставления государственных услуг, развитие инфраструктуры, противодействие изменениям климата и ухудшению экологии, подготовка квалифицированной рабочей силы и создание высокопроизводительных рабочих мест, в том числе в традиционных секторах.

Официальная мотивация

Неизбежно деятельность по содействию международному развитию сопряжена с реализацией тех или иных национальных интересов, формулируемых правительством. В контексте формирования национальной политики в области реализации ЦУР представляет интерес взаимосвязь между декларируемыми целями национального развития и выбором приоритетных сфер в рамках повестки устойчивого развития, а также их приложения к деятельности в области СМР.

При рассмотрении мотивационной составляющей национальных стратегий реализации ЦУР на международном уровне выявлено два основных подхода. Первый заключается в декларации практической заинтересованности в развитии других государств. Факторами подобной заинтересованности могут быть: развитие двусторонней торговли страны-донора со страной реципиентом, снижение миграционного давления из страны-реципиента, укрепление региональной и глобальной безопасности и др. Подобной позиции придерживаются пять из шести рассмотренных стран.

В частности, по заявлениям Федерального министерства экономического сотрудничества и развития Германии, выбор страновых и секторальных приоритетов деятельности по ЦУР обусловлен несколькими факторами. Одним из них стал резкий рост числа прибывающих в страну мигрантов. Для борьбы с этим вызовом предпринимаются усилия для улучшения условий жизни в странах, из которых прибывает в Германию основная доля мигрантов, включая, например, Турцию. Меры направлены на повышение качества образования, обеспечение доступа к базовым услугам, создание рабочих мест. Еще один фактор — экономические интересы страны. С учетом развития глобальных цепочек стоимости успехи немецких ТНК напрямую зависят от экономической ситуации в странах присутствия. Третий фактор — глобальная проблема изменения климата, для решения которой усилий внутри одной страны очевидно недостаточно. Наконец, еще один фактор — политические обязательства, принятые Германией в рамках международных институтов.

Конституция и Стратегии национальной безопасности Японии определяют национальную безопасность в качестве основного фактора заинтересованности страны в развитии зарубежных государств. Выравнивание уровней социально-экономического развития стран мира рассматривается в официальных документах как гарантия национальной безопасности, а значительная часть программ долгосрочного развития в первую очередь ориентированы на ускорение экономического роста.

Приоритетными сферами деятельности по достижению ЦУР для Бразилии, причем и для внутреннего аспекта, и для внешнего, являются обеспечение достойной занятости и создание рабочих мест, борьба с безработицей среди молодежи, обеспечение устойчивого и эффективного использования ресурсов (прежде всего водных и ископаемого топлива), развитие туризма. Также большое внимание уделяется искоренению бедности, борьбе с голодом и развитию инфраструктуры. Мотивацию Бразилии при выборе партнеров составляют три цели: обеспечение безопасности и экономического развития своего окружения, экономический рост развивающихся стран с целью превращения их в потенциальных торговых партнеров, продвижение португальского языка. Это определяет группы основных получателей помощи: страны Латинской Америки, государства Африки и члены Содружества португалоязычных стран.

В качестве наиболее яркого примера прагматического подхода к реализации ЦУР на международном уровне можно выделить практику КНР. В основе китайской идеологии сотрудничества в сфере достижения ЦУР лежат принципы «взаимной выгоды и обоюдного выигрыша» и «невмешательства во внутренние дела и необусловленность

сотрудничества». Это повышает привлекательность сотрудничества с КНР для многих развивающихся государств, не соответствующих условиям, предъявляемым западными партнерами. Сам Китай при таком формате также получает возможности для максимизации экономических выгод от сотрудничества, поскольку сотрудничество носит взаимный характер.

В мотивации КНР в сфере достижения ЦУР можно выделить следующие элементы:

- развитие «отстающих» регионов КНР на западе и в центральной части страны, а также создание условий для поступательного развития экономики страны в целом;
- создание ориентированных на Китай международных цепочек создания добавленной стоимости и перенос менее эффективных производств за пределы территории страны в целом;
- генерация спроса на услуги китайского бизнеса и загрузка производственных мощностей на территории страны для обеспечения среднесредних темпов роста;
- формирование диверсифицированной сети маршрутов и условий для бесперебойного обеспечения поставок ресурсов в Китай и транспортировки китайских товаров на основные экспортные рынки;
- укрепление национальной безопасности за счет улучшения отношений с государствами-партнерами и посредством расширения перечня политико-экономических инструментов внешней политики;
- продвижение «мягкой силы» Китая и формирование платформы для международного лидерства страны при помощи комплекса институтов и проектов.

Наряду с социально-экономическими результатами для Китая реализация ЦУР внутри страны и за рубежом — важнейший механизм укрепления собственного международного влияния и создания условий для своего установления в качестве легитимного глобального центра силы.

Противоположного подхода к определению приоритетных направлений сотрудничества в рамках реализации ЦУР на международном уровне придерживается Канада. Основными мотивами деятельности Канады в сфере содействия международному развитию, помимо репутационных соображений, являются продвижение демократических принципов управления и либеральных ценностей, в том числе гендерного равенства, а также интеграция приоритетов устойчивого развития в экономическую политику стран-реципиентов, преимущественно в контексте адаптации и борьбы с последствиями изменения климата. Также важным элементом канадской политики в области устойчивого развития является обеспечение осведомленности населения и организаций гражданского общества о проблемах устойчивого развития, а также приоритетах и действиях правительства в данной сфере.

Деятельность Канады в рамках международных усилий по содействию развитию осуществляется Департаментом международных дел Канады (МИД) в соответствии с регулярно обновляемыми приоритетными направлениями. На 2017–2018 гг. в качестве одного из приоритетов было заявлено «увеличение вклада Канады в построение более справедливого, инклюзивного и устойчивого мира». Первой же целью в рамках данного направления является «имплементация качественно нового канадского видения в сфере содействия международному развитию, способствующего повышению достоинства и качества жизни беднейших и наиболее уязвимых слоев населения, укреплению экономического благосостояния женщин и девочек, основывающегося на конкурентных преимуществах Канады и вносящего значительный вклад в реализацию Целей устойчивого развития» [Government of Canada, c. a., b].

Качество коммуникационной политики

Наряду с официальной мотивацией важнейшим компонентом эффективности усилий страны в сфере СМР, в том числе в контексте достижения ЦУР, является обеспечение высокого уровня качества коммуникационной политики. Обеспечение доступности, открытости и прозрачности информации о государственных приоритетах, задачах, конкретных мерах в сфере устойчивого развития как на национальном уровне, так и за рубежом является неотъемлемой частью внешнеполитической деятельности государств-доноров. В сущности, донесение информации о международной помощи страны до наибольшего числа акторов может рассматриваться как одна из основных целей политики страны в сфере СМР.

Под качеством коммуникационной политики понимается не только порядок обеспечения доступа к информации о деятельности страны в сфере СМР для широкой общественности, но и прозрачность механизмов принятия решений, а также использование международных инструментов, таких как институты глобального управления или Политический форум высокого уровня по устойчивому развитию ООН, в интересах продвижения собственного видения проблематики ЦУР.

Следует отметить, что развитые страны на сегодняшний день значительно опережают развивающиеся по показателям доступности и прозрачности информации, предоставляемой государственными органами власти. Фиксируется создание специальных законодательных механизмов, обеспечивающих высокий уровень открытости информации по данной проблематике.

Так, в Канаде, во исполнение Закона о подотчетности в сфере содействия международному развитию, Департамент международных дел обеспечивает прозрачность и доступность данных по финансированию и характеру реализуемых зарубежных проектов. Информация по ним доступна на сетевом портале «Браузер проектов» (Project Browser) департамента [Government of Canada, с. а., с]. В июле 2018 г. был опубликован Добровольный отчет Канады в Политический форум высокого уровня по устойчивому развитию ООН [Division for Sustainable Development Goals UN DESA, 2018; Government of Canada, 2018b, 2018a]. В процессе подготовки доклада Департаментом международных дел Канады проводился открытый опрос всех заинтересованных сторон, в том числе отдельных граждан, об их вкладе в усилия страны в области содействия устойчивому развитию на национальном и международном уровне [Government of Canada, 2018b]. До 2030 г. Канада планирует представить как минимум два добровольных отчета о ходе реализации ЦУР. Кроме того, было заявлено о разработке новой стратегии по достижению Целей [Ibid., 2018a].

В Германии с 2014 г. реализуется стратегия коммуникации по проблематике устойчивого развития. Основная роль в концепции принадлежит пресс-службе федерального правительства [The Press and Information Office of the Federal Government, с. а.]. Концепция коммуникации включает публикацию брошюры о Стратегии устойчивого развития (Meilensteine der Nachhaltigkeitspolitik (Основные вехи политики в области устойчивого развития)) [Die Bundesregierung, 2014], регулярный выпуск информационных бюллетеней и цикл конференций для обсуждения последней редакции Стратегии на национальном и региональном уровне. Цель этой и будущей деятельности (включая публикацию печатной версии Стратегии на немецком и английском языках, публикацию резюме Стратегии в переводе на все официальные языки ООН, продолжение выпуска информационного бюллетеня по устойчивому развитию, непрерывный диалог с социальными партнерами) заключается в дальнейшем повышении осведомленности

о деятельности федерального правительства в области устойчивого развития, особенно в отношении Стратегии, среди заинтересованных сторон и широкой общественности и стимулировании понимания обществом важности устойчивого развития. Постоянный, открытый и прозрачный обмен информацией одновременно рассматривается как необходимое условие для целенаправленной активизации сотрудничества между правительством и социальными партнерами в рамках разделяемого Германией многостороннего подхода к реализации Повестки дня в области устойчивого развития на период до 2030 г. [Die Bundesregierung, 2016].

Добровольный отчет правительства Германии перед Политическим форумом высокого уровня по устойчивому развитию был опубликован 12 июля 2016 г. [The Federal Government, 2016]. При подготовке отчета правительство основывалось на соответствующем Руководстве Генерального секретаря ООН [Division for Sustainable Development Goals UN DESA, 2016]. В подготовке отчета принимали активное участие неправительственные акторы. Текст отчета обсуждался с представителями НПО, местных властей, научного и академического сообщества, деловых кругов и профсоюзов в рамках диалогового форума по Повестке 2030.

В развивающихся государствах, несмотря на отсутствие сформировавшейся нормативно-правовой базы и практики в сфере организации коммуникационного процесса по проблематике ЦУР и СМР, также наблюдаются определенные подвижки на данном направлении.

Так, Индия, в отличие от многих развивающихся государств, проводит прозрачную политику в отношении ЦУР и их достижения. На сайте *NITI Aayog* в разделе, посвященном ЦУР, представлено описание Целей; национальный индийский доклад для Политического форума высокого уровня по устойчивому развитию под эгидой Экономического и Социального Совета ООН (ЭКОСОС) 2017 г.; данные по соотносению ЦУР и национальных целей развития; экспертные оценки и консультативные заключения; описание работы штатов по достижению ЦУР и иная информация. На сайтах индийских министерств и ведомств, участвующих в реализации ЦУР, представлена информация о программах, годовые отчеты и бюджеты; на постоянной основе (как минимум несколько раз в месяц) публикуются новостные заметки о деятельности правительственных органов.

NITI Aayog представил первый добровольный национальный доклад 19 июля 2017 г. Доклад открывает краткое резюме с описанием достижений и задач по ЦУР 1, 2, 3, 5, 9, 14 и 17. Каждый раздел доклада, посвященный определенной ЦУР, включает статистические показатели и описание государственных программ, действия которых соотносятся с задачами ЦУР, нередко приводится положительный опыт штатов. В целом доклад служит инструментом для демонстрации позитивной роли правительства Н. Модии в формировании в Индии инклюзивного общества всеобщего благополучия. Индия позиционируется как древнейшая цивилизация мира, в исторических устоях которой заложены принципы ЦУР, в том числе рациональное использование природных ресурсов и бережное отношение к окружающей среде. Отметим, что больший акцент делается на реализацию ЦУР внутри страны.

Вопрос о разработке и принятии цельной коммуникационной стратегии Бразилии в сфере достижения ЦУР был поднят Комиссией по достижению ЦУР в феврале 2018 г., поэтому нельзя говорить о существовании продуманной стратегии до этого момента. Однако после принятия Повестки 2030 в Бразилии появились различные цифровые платформы, информирующие население и всех стейкхолдеров о целях устойчивого развития, их значении для социально-экономического развития и возможных путях внести свой вклад.

Также был осуществлен запуск специальной платформы с данными по всем индикаторам ЦУР, где можно найти информацию по тем показателям, по которым сбор статистики уже производится, а также статус других индикаторов, разработка системы мониторинга которых находится в стадии становления. В целом существует ряд онлайн-платформ, на которых можно найти информацию об имплементации ЦУР в Бразилии. Однако все они находятся в начальной стадии развития и наполнения.

Основой коммуникационной стратегии КНР в сфере достижения ЦУР являются два основных принципа: «взаимная выгода» и «невмешательство во внутренние дела», связанное с отсутствием дополнительных условий. На международном уровне эти принципы продвигаются посредством реализации масштабных международных инициатив китайского руководства, в частности, проекта «Один пояс, один путь» (ОПОП) или «Пояс и путь» (ПИП). Отличительной особенностью китайской коммуникативной стратегии является то, что значительная часть активности в рамках нее нацелена на внутреннюю и внешнюю сферы одновременно. Такой подход решает задачу демонстрации внутри страны активной политики Китая на международной арене, что вполне соотносится с курсом на возрождение нации и ростом китайского влияния за рубежом. Вместе с тем подача фактов предоставления КНР международной помощи такова, что в документах акцентируется ее взаимовыгодный характер вкупе с демонстрацией ее значительных масштабов². Подобный подход имеет своей целью снижение потенциальной социальной напряженности, связанной с наличием в самом Китае большого объема неразрешенных проблем и направлении значительных объемов ресурсов для развития зарубежных государств. При этом Китай активно использует каналы международных организаций и неформальных многосторонних институтов для продвижения собственных международных инициатив в рамках регулярной деятельности по предоставлению помощи развитию.

Заключение

В большинстве рассмотренных государств (Германия, Канада, Япония, Индия) весь комплекс национальных задач и мер, направленных на реализацию ЦУР, сформулирован в специальных концептуальных документах. Характерными чертами таких документов являются адаптация Целей, принятых ООН, к национальным обстоятельствам, определение ответственных органов исполнительной власти по конкретным направлениям деятельности, обозначение целевых показателей и индикаторов с конкретными сроками исполнения. В частности, в Канаде таким всеобъемлющим документом является Федеральная стратегия устойчивого развития, включающая 26 стратегий на уровне департаментов правительства. Аналогичным образом построены и японские Руководящие принципы по внедрению ЦУР, предусматривающие меры по достижению целей на национальном и международном уровне.

Иным подходом к организации деятельности по устойчивому развитию представляется включение мер по достижению ЦУР в существующие национальные стратегии социально-экономического развития, в силу объективных факторов уже включавших многие элементы принятых ООН целей. Так, бразильский Многолетний план 2016–2019 гг., принятый в 2015 г., определяет стратегические и тактические цели и направления деятельности и включает 54 специализированные программы, отражающие 145 из 169 задач ЦУР.

² Например, [Ministry of Commerce of the People's Republic of China, 2018].

С точки зрения используемых механизмов содействия устойчивому развитию на международном уровне у развитых государств преобладают двусторонние инструменты (гранты, программы технического содействия, повышения квалификации, образовательные программы и т.п.). Так, двусторонняя помощь составляет более 80% ОНР для Германии, 71% ОНР для Канады и 68% для Японии. Эти государства в значительной степени опираются на грантовые инструменты и меры прямой бюджетной поддержки иностранных государств, направленные на достижение определенных результатов на национальном уровне страны-реципиента. Приоритеты устойчивого развития, таким образом, наиболее эффективно встраиваются в национальные планы и программы экономического роста развивающихся государств.

Крупные развивающиеся страны-доноры находятся в стадии формирования собственного потенциала по оказанию содействия международному развитию, в связи с чем в большей степени используют многосторонние механизмы. Тем не менее и новые доноры все более активно применяют двусторонние механизмы сотрудничества. В частности, Бразилия в рамках приоритетного направления своей концепции международной помощи, сотрудничества Юг — Юг, реализует двусторонние программы технического содействия и повышения квалификации в таких сферах как сельское хозяйство, здравоохранение, образование, охрана окружающей среды и т.д. Китай активно наращивает двустороннее взаимодействие со странами-реципиентами в контексте реализации всеобъемлющей программы «Один пояс, один путь».

Важную роль в формировании стратегий стран-доноров в области достижения ЦУР на международном уровне играет их мотивация. Помимо очевидных репутационных преимуществ, сопровождающих усилия по помощи другим государствам, доноры реализуют конкретные прагматические задачи. СМР используется в том числе как инструмент продвижения экономических и торговых интересов, обеспечения безопасности, реализации политических приоритетов (продвижение принципов демократического управления, поддержка лояльных режимов), снятия социальной напряженности в государствах — источниках миграции, снижения антропогенного воздействия на окружающую среду в глобальном масштабе. Кроме того, на официальном уровне обозначаются и цели более гуманитарного характера. Данный подход характерен для развитых западных государств, таких как Канада, объявившая приоритеты гендерного равенства и развития гражданского общества в странах-реципиентах основными в рамках своей деятельности в области СМР.

В целом для рассмотренных государств характерен достаточный уровень сбалансированности экономического, социального и экологического аспектов ЦУР в рамках национальной политики устойчивого развития. Тем не менее на основании институциональной организации процесса и содержания конкретных национальных целей можно говорить о приоритетном характере отдельных сфер в рамках повестки устойчивого развития в этих государствах. Ярким примером в этой связи служит Канада, где, несмотря на всеобъемлющий характер Федеральной стратегии, большая часть приоритетов и задач имеет отношение к обеспечению экологической устойчивости. Социальные и экономические задачи зачастую являются либо вспомогательными к экологическим, либо имеют отношение к отдельным этническим группам и территориям.

Существенное значение с точки зрения реализации государственной политики в области ЦУР имеет и коммуникативная стратегия правительства. Обеспечение доступности, открытости и прозрачности информации о государственных приоритетах, задачах, конкретных мерах в сфере устойчивого развития, как на национальном уровне, так и за рубежом, является неотъемлемой частью этой политики. По данному

показателю развитые страны значительно опережают развивающиеся, в особенности в случае отсутствия у последних единых информационных порталов, содержащих информацию в области СМР, а также интегрированных стратегий устойчивого развития.

Информация по основным показателям интеграции ЦУР ООН в национальную политику и механизмы международной помощи представлена в табл. 2.

На основе изучения опыта реализации ЦУР ООН в развитых и развивающихся государствах — донорах международной помощи сформулированы выводы и рекомендации для проведения аналогичной работы в Российской Федерации по каждому из пяти рассматриваемых критериев.

Анализ сбалансированности экономических, социальных и экологических аспектов развития в рамках национальных концептуальных и стратегических документов демонстрирует важность системного подхода к интеграции ЦУР в целеполагание национальной политики. Наиболее эффективным представляется подход, включающий:

- адаптацию ЦУР под национальные условия и потребности развития;
- формирование концептуальной и законодательной основы деятельности государственной власти, непосредственно направленной на реализацию адаптированных целей;
- формирование четкой институциональной структуры ответственных органов исполнительной власти на федеральном и региональном уровнях с определением сферы ответственности каждого органа;
- создание концептуальной основы для взаимодействия органов власти и делегирования полномочий с федерального на региональный и муниципальный уровни — необходимо принять комплексную стратегию устойчивого развития, включающую как общегосударственные приоритеты, так и секторальные задачи;
- обеспечение прозрачности процессов выработки и принятия, а также реализации решений, предусмотренных в рамках принятых стратегий по достижению адаптированных ЦУР.

На сегодняшний день, несмотря на то что деятельность по многим задачам ЦУР прописана в российских концептуальных документах, в частности в Государственных программах и Указе Президента «О национальных целях и стратегических задачах развития Российской Федерации на период до 2024 года», формирования системного подхода, обеспечивающего единство социальных, экономических и экологических аспектов устойчивого развития, не наблюдается. Не создается и законодательно-институциональная структура, важная с точки зрения развития осведомленности чиновников о ЦУР, повышения их компетентности о проблемах устойчивого развития, обеспечения подотчетности и в конечном счете плановой реализации поставленных задач.

Немаловажным фактором с точки зрения развития прозрачности и подотчетности процессов формирования стратегий устойчивого развития и реализации ЦУР является обеспечение учета интересов социальных партнеров (бизнес, некоммерческие организации, локальные сообщества, этнические группы). Опыт развитых государств показывает, что каналом взаимодействия с независимыми акторами могут стать формализованные государственные структуры, такие как Консультативный совет по устойчивому развитию (Канада) или Комитет статс-секретарей по устойчивому развитию (Германия), включающие представителей вышеозначенных структур и созданные для формирования национальных стратегий и контроля за их исполнением. В Российской Федерации на сегодняшний день отсутствуют подобные механизмы участия общественности в формировании государственной политики в области устойчивого развития.

Таблица 2. Особенности интеграции ЦУР в политику развитых и развивающихся крупных стран – доноров международной помощи

	Германия	Канада	Япония	Бразилия	Индия	Китай
Учет задач ЦУР в национальных концептуальных и стратегических документах	Специальный документ: Национальная стратегия устойчивого развития (2016)	Специальный документ: Федеральная стратегия устойчивого развития (2016)	Специальный документ: Руководящие принципы по достижению ЦУР (2016)	Существующий документ: Многолетний план на 2016–2019 гг.	Специальные документы: Национальная стратегия в области развития – «Коллективные усилия, инклюзивный рост» (2017), Трехлетний план действий 2017–2020 гг.	Существующий механизм: 13-й пятилетний план экономического и социального развития КНР на 2016–2020 гг. Специальные документы: Позиция по осуществлению Повестки дня в области устойчивого развития на период до 2030 года; Национальный план по достижению ЦУР
Институциональная организация и учет интересов социальных партнеров	Созданы специальные органы по координации госполитики в сфере достижения ЦУР с учетом интересов социальных партнеров: Комитет по устойчивому развитию, Совет по устойчивому развитию	Орган координации в сфере устойчивого развития создан еще в 2008 г.: Консультационный совет по устойчивому развитию (включающий представителей социальных партнеров)	Создан орган по координации госполитики в сфере устойчивого развития: Управление по продвижению ЦУР (сотрудничает с НКО и другими группами интересов)	Действует Комиссия по имплементации ЦУР. Активное включение социальных партнеров в процесс разработки решений и реализации ЦУР. Негосударственные акторы принимали участие в составлении Добровольного доклада, публиковали свои предложения по интернационализации Повестки 2030	Действует единый орган координации мер по реализации ЦУР – Национальный институт трансформации Индии (NITI Aayog)	Координация органов Госсовета и МИД КНР, а также 43 органов государственной власти национального уровня посредством совместных межминистерских встреч по вопросам устойчивого развития
Интеграция ЦУР в стратегии содействия развитию	Комплексный подход, формирование базовых экономических условий для устойчивого развития, в том числе посредством поддержки МСП	Приоритетные сферы: борьба с изменением климата, обеспечение равенства (преимущественно гендерного)	Приоритетные сферы: здравоохранение, климатическая адаптация, гендерное равенство. Достижение конкретных ЦУР увязано с обеспечением экономического благополучия обществ	Приоритетные сферы: развитие занятости, обеспечение устойчивого и эффективного использования ресурсов, сельское хозяйство	Приоритетные сферы: здравоохранение, образование, энергетика (гидроэнергетика) и информационные технологии	Интеграция ЦУР в региональные инициативы, такие как «Пояс и путь». Акцент на создании базовых экономических предпосылок к формированию модели устойчивого развития

	Германия	Канада	Япония	Бразилия	Индия	Китай
Официальная мотивация	Борьба с миграционным кризисом, экономические интересы, борьба с изменением климата	Продвижение демократических принципов управления и либеральных ценностей, гендерного равенства, интеграция приоритетов устойчивого развития в экономическую политику стран-реципиентов	Выравнивание уровня социально-экономического развития стран мира, национальная безопасность	Обеспечение безопасности и экономического развития своего окружения, экономический рост развивающихся стран с целью превращения их в партнеров, продвижение португальского языка	Обеспечение безопасности, экологической устойчивости, решение проблемы нехватки традиционных источников энергии	Максимизация экономических выгод от сотрудничества, создание ориентированных на Китай международных цепочек создания добавленной стоимости, развития западных регионов Китая
Качество коммуникационной политики в сфере реализации ЦУР	Реализуется стратегия коммуникации по проблематике устойчивого развития, регулярный выпуск информационных бюллетеней и проведение конференций для обсуждения последней редакции Стратегии на национальном и региональном уровне. Опубликован добровольный отчет в Политическом форуме высокого уровня по устойчивому развитию ООН	Действует закон о прозрачности в сфере СМР, информация по проектам СМР доступна на официальном сайте, опубликован добровольный отчет в Политическом форуме высокого уровня по устойчивому развитию ООН	Правительством создана единая коммуникационная сеть с участием представителей гражданского общества и бизнеса по вопросам устойчивого развития через механизмы проведения форумов и круглых столов. Опубликован добровольный отчет в Политическом форуме высокого уровня по устойчивому развитию ООН	Разработка коммуникационной стратегии начата в 2018 г. Опубликован добровольный отчет в Политическом форуме высокого уровня по устойчивому развитию ООН	NITI Aayog регулярно публикует информацию по национальным действиям в рамках реализации ЦУР. Опубликован добровольный отчет в Политическом форуме высокого уровня по устойчивому развитию ООН	Коммуникативная стратегия реализуется в рамках проектной работы. Опубликован добровольный отчет в Политическом форуме высокого уровня по устойчивому развитию ООН

Источник: расчеты авторов.

Государственная политика по реализации ЦУР должна учитывать не только национальные, но и международные задачи. В связи с этим важную роль играет интеграция приоритетов ЦУР и аспекты устойчивого развития в стратегии содействия зарубежным государствам. При осуществлении проектов помощи, так же как и в рамках национальной политики, целесообразно обращать внимание на баланс социальных, экономических и экологических аспектов развития стран-реципиентов — интегрировать актуальные для этих государств вопросы социального равенства и равенства доходов, минимизировать гендерные и возрастные барьеры экономического развития, сокращать негативное воздействие деловой активности на состояние окружающей среды. В этих целях необходимо совершенствовать институциональную структуру и способствовать росту компетенций сотрудников органов власти, ответственных за выработку и реализацию государственной политики в области СМР.

Наконец, учитывая важность коммуникационной составляющей деятельности в сфере СМР, необходимо создавать открытые механизмы подотчетности и усиливать прозрачность и информационную наполняемость существующих каналов распространения информации, в частности интернет-портала Россотрудничества — органа, ответственного за реализацию российской политики в сфере содействия развитию. С помощью этих каналов необходимо эффективно доносить до граждан России и стран-реципиентов, а также мирового сообщества сущностное и ценностное наполнение российской помощи, показывать, что эта помощь четко встроена в глобальные усилия по достижению ЦУР, одобренных Организацией Объединенных Наций.

Источники

ООН (2015) Преобразование нашего мира: Повестка дня в области устойчивого развития на период до 2030 года. Режим доступа: <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N15/285/75/PDF/N1528575.pdf?OpenElement> (дата обращения: 15.06.2018).

Официальный сайт Президента РФ (2018) Президент подписал Указ «О национальных целях и стратегических задачах развития Российской Федерации на период до 2024 года». Режим доступа: <http://kremlin.ru/events/president/news/57425> (дата обращения: 15.06.2018).

Правительство Германии (2016) Стратегия устойчивого развития Германии. Режим доступа: https://www.bundesregierung.de/Content/EN/StatistischeSeiten/Schwerpunkte/Nachhaltigkeit/Anlagen/2017-11-15-kurzpapier-n-russisch.pdf;jsessionid=06E39608902E3212B7A895E5E0D6ECBB.s3t1?__blob=publicationFile&v=2 (дата обращения: 15.06.2018).

Японское агентство международного сотрудничества (с. а.) Профиль деятельности JICA. Режим доступа: https://www.jica.go.jp/english/publications/brochures/pdf/jicapofile_russian_01.pdf (дата обращения: 15.06.2018).

Bundesministerium für Bildung und Forschung (2010) Nationale Forschungsstrategie BioÖkonomie 2030. Unser Weg zu einer bio-basierten Wirtschaft. Режим доступа: https://www.bmbf.de/pub/Nationale_Forschungsstrategie_Biooekonomie_2030.pdf (дата обращения: 15.06.2018).

Cabinet of Japan (2002) Basic Programme for Persons with Disabilities. Режим доступа: <http://www8.cao.go.jp/shougai/english/basicprogram/contents.html> (дата обращения: 15.06.2018).

Cabinet of Japan (2014) Action Plan for National Resilience. Режим доступа: https://www.cas.go.jp/jp/seisaku/kokudo_kyoudjinka/en/action_plan.html (дата обращения: 15.06.2018).

Cabinet of Japan (2014) Fundamental Plan for National Resilience. Режим доступа: https://www.cas.go.jp/jp/seisaku/kokudo_kyoudjinka/en/fundamental_plan.html (дата обращения: 15.06.2018).

Cabinet of Japan (2015) The 5th Science and Technology Basic Plan. Режим доступа: http://www8.cao.go.jp/cstp/kihonkeikaku/5basicplan_en.pdf (дата обращения: 15.06.2018).

Die Bundesregierung (2014) Meilensteine der Nachhaltigkeitspolitik. Weiterentwicklung der nationalen Nachhaltigkeitsstrategie. Режим доступа: <https://www.nachhaltigkeitsrat.de/wp-content/uploads/migration/documents/2015-02-03-meilensteine-der-nachhaltigkeitspolitik.pdf> (дата обращения: 15.06.2018).

Die Bundesregierung (2016) Deutsche Nachhaltigkeitsstrategie. Режим доступа: https://www.bundesregierung.de/Content/DE/_Anlagen/Nachhaltigkeit-wiederhergestellt/2017-01-11-nachhaltigkeitsstrategie.pdf?__blob=publicationFile&v=22 (дата обращения: 15.06.2018).

Die Bundesregierung (2017) Nationales Programm für nachhaltigen Konsum. Режим доступа: http://www.bmu.de/fileadmin/Daten_BMU/Download_PDF/Produkte_und_Umwelt/nat_programm_konsum_bf.pdf (дата обращения: 15.06.2018).

Division for Sustainable Development Goals, United Nations Department of Economic and Social Affairs (UN DESA) (2016) Proposal for voluntary common reporting guidelines for Voluntary National Reviews at the HLPF. Режим доступа: <https://sustainabledevelopment.un.org/content/documents/9768Guidelines%20from%20SG%20report.pdf> (дата обращения: 15.06.2018).

Division for Sustainable Development Goals, United Nations Department of Economic and Social Affairs (UN DESA) (2018) Canada's Voluntary National Review – Report Synopsis. Режим доступа: <https://sustainabledevelopment.un.org/index.php?page=view&type=30022&nr=1049&menu=3170> (дата обращения: 16.06.2018).

Federal Minister for Family Affairs, Senior Citizens, Women and Youth (2015) The ElterngeldPlus with partnership bonus and more flexible parental leave. Режим доступа: <https://www.bmfsfj.de/blob/93632/05485225123c3b6093ffa3d36bb5568/elterngeldplus-mit-partnerschaftsbonus-englisch-data.pdf> (дата обращения: 15.06.2018).

Federal Ministry for the Environment, Nature Conservation and Nuclear Safety (2007) National Strategy on Biological Diversity. Режим доступа: https://www.bfn.de/fileadmin/ABS/documents/Biodiversitaetsstrategie_englisch.pdf (дата обращения: 15.06.2018).

G7 Leaders (2015) Leaders' Declaration of the G7 Elmau Summit. Режим доступа: https://sustainabledevelopment.un.org/content/documents/7320LEADERS%20STATEMENT_FINAL_CLEAN.pdf (дата обращения: 15.06.2018).

Gender Equality Bureau Cabinet Office (2016) The Fourth Basic Plan for Gender Equality. Режим доступа: http://www.gender.go.jp/english_contents/pr_act/pub/pamphlet/women-and-men16/pdf/2-4.pdf (дата обращения: 15.06.2018).

German Federal Ministry for Economic Cooperation and Development (2017) Making a Difference. Germany's Development Cooperation. Режим доступа: https://www.bmz.de/en/publications/type_of_publication/information_flyer/flyer/Flyer_EZ_wirkt_en.pdf (дата обращения: 15.06.2018).

German Federal Ministry for the Environment, Nature Conservation, Building and Nuclear Safety (2016) The German Resource Efficiency Programme II. Режим доступа: http://www.bmu.de/fileadmin/Daten_BMU/Download_PDF/Ressourceneffizienz/the_german_resource_efficiency_programme_summary_ii_bf.pdf (дата обращения: 15.06.2018).

German Federal Ministry of Education and Research (2014) Green Economy Research Agenda. Режим доступа: https://www.bmbf.de/pub/Green_Economy_Research_Agenda.pdf (дата обращения: 15.06.2018).

German Federal Ministry of Food and Agriculture (2014) National Policy Strategy on Bioeconomy. Режим доступа: http://www.bmel.de/SharedDocs/Downloads/EN/Publications/NatPolicyStrategyBioeconomy.pdf?__blob=publicationFile (дата обращения: 15.06.2018).

German Government (2010) Energy Concept 2050 for Germany with a European and Global Perspective. Режим доступа: http://www.fvee.de/fileadmin/publikationen/Politische_Papiere_FVEE/10.06.Energy_Concept_2050/EK2010_EN.pdf (дата обращения: 15.06.2018).

German Government (2014) The new High-Tech Strategy Innovations for Germany. Режим доступа: https://www.bmbf.de/pub/HTS_Broschuere_eng.pdf (дата обращения: 15.06.2018).

German Government (2016) German Sustainable Development Strategy. Режим доступа: <https://www.bundesregierung.de/Content/EN/StatischeSeiten/Schwerpunkte/Nachhaltigkeit/Anlagen/2017-06-20-lang->

fassung-n-en.pdf;jsessionid=06E39608902E3212B7A895E5E0D6ECBB.s3t1?__blob=publicationFile&v=5 (дата обращения: 15.06.2018).

German Government (2016) National Action Plan. Implementation of the UN Guiding Principles on Business and Human Rights 2016–2020. Режим доступа: https://www.business-humanrights.org/sites/default/files/documents/NAP%20Business%20Human%20Rights_English%281%29.pdf (дата обращения: 15.06.2018).

German Government (2017) National Programme on Sustainable Consumption. From Sustainable Lifestyles towards Social Change. Режим доступа: http://www.bmu.de/fileadmin/Daten_BMU/Pool/Broschueren/nachhaltiger_konsum_broschuere_en_bf.pdf (дата обращения: 15.06.2018).

Government of Canada (с. а., а) Canada's Feminist International Assistance Policy. Режим доступа: http://international.gc.ca/world-monde/issues_development-enjeux_developpement/priorities-priorites/policy-politique.aspx?lang=eng (дата обращения: 15.06.2018).

Government of Canada (с. а., b) Global Affairs Canada, Priorities. Режим доступа: <http://www.international.gc.ca/gac-amc/priorities-priorites.aspx?lang=eng> (дата обращения: 15.06.2018).

Government of Canada (с. а., c) Project browser. Режим доступа: <http://w05.international.gc.ca/project-browser-banqueprojets/filter-filtre> (дата обращения: 16.06.2018).

Government of Canada (2008) Federal Sustainable Development Act. Режим доступа: <http://laws-lois.justice.gc.ca/eng/acts/F-8.6/page-1.html> (дата обращения: 15.06.2018).

Government of Canada (2016) Federal sustainable Development Strategy. Режим доступа: <https://www.canada.ca/en/services/environment/conservation/sustainability/federal-sustainable-development-strategy.html> (дата обращения: 15.06.2018).

Government of Canada (2018a) Canada's Implementation of the 2030 Agenda for Sustainable Development. Режим доступа: https://sustainabledevelopment.un.org/content/documents/20312Canada_ENGLISH_18122_Canadas_Voluntary_National_ReviewENV7.pdf (дата обращения: 16.06.2018).

Government of Canada (2018b) the 2030 Agenda for Sustainable Development. Режим доступа: http://international.gc.ca/world-monde/2030-agenda_VNR-ENV_programme_2030.aspx?lang=eng (дата обращения: 16.06.2018).

JICA (2017) JICA Annual Report. Режим доступа: https://www.jica.go.jp/english/publications/reports/annual/2017/c8h0vm0000bws721-att/2017_all.pdf (дата обращения: 15.06.2018).

Ministry of Commerce of the People's Republic of China (2018) Year-end Overview XXIII for Commerce Work in 2017: Pragmatically Pushing China-Africa Win-Win Trade and Economic Relations. Режим доступа: http://english.mofcom.gov.cn/article/zt_overview2017/news/201803/20180302718786.shtml (дата обращения: 15.03.2018).

Ministry of Foreign Affairs of Japan (2015) Cabinet decision on the Development Cooperation Charter. Режим доступа: <http://www.mofa.go.jp/files/000067701.pdf> (дата обращения: 15.06.2018).

Ministry of Foreign Affairs of Japan (2016) TICAD VI Nairobi Declaration. Режим доступа: http://www.mofa.go.jp/af/af1/page3e_000543.html (дата обращения: 15.06.2018).

Ministry of Foreign Affairs of Japan (2017) Japan's Development Cooperation Policy. Development Cooperation Charter. Режим доступа: <https://www.mofa.go.jp/files/000286313.pdf> (дата обращения: 15.06.2018).

Ministry of Foreign Affairs of Japan (2017) Japan's Voluntary National Review. Режим доступа: <http://www.mofa.go.jp/files/000287390.pdf> (дата обращения: 15.06.2018).

Ministry of Foreign Affairs of Japan (2017) The SDG's Implementation Guiding Principles. Режим доступа: <http://www.mofa.go.jp/files/000252819.pdf> (дата обращения: 15.06.2018).

Ministry of Foreign Affairs of Japan (2017) White Paper on Development Cooperation 2016. Japan's International Cooperation. Режим доступа: <https://www.mofa.go.jp/files/000282089.pdf> (дата обращения: 15.06.2018).

Ministry of Foreign Affairs of Japan (с. а.) Japan's Security Policy. Режим доступа: http://www.mofa.go.jp/fp/nsp/page1we_000081.html (дата обращения: 15.06.2018).

Ministry of Land, Infrastructure, Transport and Tourism (2016) New Tourism Strategy to Invigorate the Japanese Economy. Режим доступа: <http://www.mlit.go.jp/common/001172615.pdf> (дата обращения: 15.06.2018).

Ministry of Land, Infrastructure, Transport and Tourism (2015) National Spatial Strategy. Режим доступа: <http://www.mlit.go.jp/common/001127196.pdf> (дата обращения: 15.06.2018).

Ministry of Planning, Budget and Management (2015) Guidelines for Elaboration of Multiannual Plan 2016–2019. Режим доступа: http://www.planejamento.gov.br/secretarias/upload/Arquivos/ppa-2016/orientacoes_elaboracao_ppa_2016_2019_02.pdf (дата обращения: 15.06.2018).

Ministry of the Environment (2012) The National Biodiversity Strategy of Japan 2012–2020. Режим доступа: <http://www.env.go.jp/press/files/en/528.pdf> (дата обращения: 15.06.2018).

Ministry of the Environment (2014) Outline of the Basic Act on Water Cycle Policy. Режим доступа: <https://www.env.go.jp/en/focus/docs/files/20140902-90.pdf> (дата обращения: 15.06.2018).

Nomura H. (2017) Japan's Agriculture, Forestry and Fisheries Product Export Infrastructure Improvement Program. Режим доступа: http://ap.ftc.agnet.org/ap_db.php?id=769 (дата обращения: 15.06.2018).

Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD) (2016) Development Co-operation Report 2016. Режим доступа: http://www.keepeek.com/Digital-Asset-Management/oecd/development/development-co-operation-report-2016_dcr-2016-en#page179 (дата обращения: 15.06.2018).

Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD) (с. а.) OECD Data. Режим доступа: <https://data.oecd.org/> (дата обращения: 15.06.2018).

Prime Minister of Japan and His Cabinet (2016) Japan Revitalization Strategy 2016. Режим доступа: https://www.kantei.go.jp/jp/singi/keizaisaisei/pdf/hombun1_160602_en.pdf (дата обращения: 15.06.2018).

Prime Minister of Japan and His Cabinet (2018) The Japan's Plan for Dynamic Engagement of All Citizens. Режим доступа: https://japan.kantei.go.jp/content/jpnplnde_en.pdf (дата обращения: 15.06.2018).

Prime Minister of Japan and His Cabinet (с. а.) The Action Plan for Strengthening Measures on Emerging Infectious Diseases. Режим доступа: http://www.kantei.go.jp/jp/singi/kokusai_kansen/pdf/plan_for_infectious_outline.pdf (дата обращения: 15.06.2018).

Secretariat of Government of the Presidency of the Republic (2017) Voluntary National Report on the Sustainable Development Goals. Режим доступа: https://sustainabledevelopment.un.org/content/documents/15806Brazil_English.pdf (дата обращения: 15.06.2018).

Strategic Council for AI Technology (2017) Artificial Intelligence Technology Strategy. Режим доступа: <http://www.nedo.go.jp/content/100865202.pdf> (дата обращения: 15.06.2018).

Stuart E., Samman E. (2017) Defining “leave no one behind”. Briefing Paper. London: ODI. Режим доступа: <https://www.odi.org/sites/odi.org.uk/files/resource-documents/11809.pdf> (дата обращения: 15.06.2018).

The Federal Government (2016) Report of the German Federal Government to the High-Level Political Forum on Sustainable Development 2016. Режим доступа: https://sustainabledevelopment.un.org/content/documents/10686HLPF-Bericht_final_EN.pdf (дата обращения: 16.06.2018).

The Government of Japan (2016) The National Action Plan on Antimicrobial Resistance (AMR). Режим доступа: <http://www.mhlw.go.jp/file/06-Seisakujouhou-10900000-Kenkoukyoku/0000138942.pdf> (дата обращения: 15.06.2018).

The Press and Information Office of the Federal Government (с. а.) Режим доступа: <https://www.bundesregierung.de/Content/EN/StatistischeSeiten/breg/federal-press-office-overview.html?nn=393272> (дата обращения: 16.06.2018).

Leading Donors' Approaches to SDGs Implementation¹

A. Ignatov, S. Mikhnevich, I. Popova, E. Safonkina, A. Sakharov, A. Shelepov

Alexander Ignatov – Researcher, Centre for International Institutions Research, Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration; 20 Myasnitskaya Str., Moscow, 101000, Russian Federation; E-mail: ignatov-aa@ranepa.ru

Sergey Mikhnevich – PhD, Director of the Center for Multilateral Cooperation, Russian Union of Industrialists and Entrepreneurs; Researcher, Center for International Institutions Research, the Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration (RANEPA); 11 Prechistenskaya naberezhnaya, Moscow, 119034, Russian Federation; E-mail: sxzex@yandex.ru

Irina Popova – Researcher, Centre for International Institutions Research, Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration; 20 Myasnitskaya Str., 101000, Moscow, Russian Federation; E-mail: impopva_1@edu.hse.ru; popova-im@ranepa.ru

Elizaveta Safonkina – Researcher, Centre for International Institutions Research (CIIR), Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration (RANEPA); 11 Prechistenskaya naberezhnaya, 119034, Moscow, Russian Federation; E-mail: safonkina-ea@ranepa.ru

Andrei Sakharov – Researcher, Center for International Institutions Research, Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration; 11 Prechistenskaya naberezhnaya, 119034, Moscow, Russian Federation; E-mail: sakharov-ag@ranepa.ru

Andrey Shelepov – Researcher, Centre for International Institutions Research, Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration; 11 Prechistenskaya naberezhnaya, 119034, Moscow, Russian Federation; E-mail: shelepov-av@ranepa.ru

Abstract

The Sustainable Development Goals, adopted by the UN General Assembly on 25 September 2015, cover a wide range of challenges faced by developing and developed countries alike. The Agenda 2030 is focused on fighting poverty in all its manifestations through the implementation of strategies for sustainable economic growth.

The SDGs are relevant on both international and national levels. This article discusses the policy of the six major foreign aid donors in achieving the SDGs both domestically and abroad. The countries selected for the analysis include three major developed donors: Germany, Canada, and Japan, as well as three new developing donors: Brazil, India, and China.

The comparative analysis was based on such aspects of the national policy aimed at achieving the SDGs as: a) SDGs inclusion into national conceptual and strategic documents; b) institutional organization and social partners engagement; c) integration of the SDG priorities into foreign aid strategies; d) official ODA motivation; e) and the quality of communication policy on the SDGs implementation.

Based on a review of the aforementioned countries' experience in localizing the SDGs, the author makes recommendations to advance this agenda in the Russian Federation.

Key words: Sustainable Development Goals; sustainable development; foreign aid; Agenda 2030; Official Development Aid

For citation: Ignatov A., Mikhnevich S., Popova I., Safonkina E., Sakharov A., Shelepov A. (2018) Leading Donors' Approaches to SDGs Implementation. *International Organisations Research Journal*, vol. 14, no 1, pp. 164–188 (in English). DOI: 10.17323/1996-7845-2019-01-10

¹ The editorial board received the article in August 2018.

The research was carried out within the framework of the RANEPA research project “Leading Donors’ Sustainable Development Goals Implementation Strategies.”

References

- Bundesministerium für Bildung und Forschung (2010) Nationale Forschungsstrategie BioÖkonomie 2030. Unser Weg zu einer bio-basierten Wirtschaft. Available at: https://www.bmbf.de/pub/Nationale_Forschungsstrategie_Biooekonomie_2030.pdf (accessed 15 June 2018).
- Cabinet of Japan (2002) Basic Programme for Persons with Disabilities. Available at: <http://www8.cao.go.jp/shougai/english/basicprogram/contents.html> (accessed 15 June 2018).
- Cabinet of Japan (2014) Action Plan for National Resilience. Available at: https://www.cas.go.jp/jp/seisaku/kokudo_kyoujinka/en/action_plan.html (accessed 15 June 2018).
- Cabinet of Japan (2014) Fundamental Plan for National Resilience. Available at: https://www.cas.go.jp/jp/seisaku/kokudo_kyoujinka/en/fundamental_plan.html (accessed 15 June 2018).
- Cabinet of Japan (2015) The 5th Science and Technology Basic Plan. Available at: http://www8.cao.go.jp/cstp/kihonkeikaku/5basicplan_en.pdf (accessed 15 June 2018).
- Die Bundesregierung (2014) Meilensteine der Nachhaltigkeitspolitik. Weiterentwicklung der nationalen Nachhaltigkeitsstrategie. Available at: <https://www.nachhaltigkeitsrat.de/wp-content/uploads/migration/documents/2015-02-03-meilensteine-der-nachhaltigkeitspolitik.pdf> (accessed 15 June 2018).
- Die Bundesregierung (2016) Deutsche Nachhaltigkeitsstrategie. Available at: https://www.bundesregierung.de/Content/DE/_Anlagen/Nachhaltigkeit-wiederhergestellt/2017-01-11-nachhaltigkeitsstrategie.pdf?__blob=publicationFile&v=22 (accessed 15 June 2018).
- Die Bundesregierung (2017) Nationales Programm für nachhaltigen Konsum. Available at: http://www.bmu.de/fileadmin/Daten_BMU/Download_PDF/Produkte_und_Umwelt/nat_programm_konsum_bf.pdf (accessed 15 June 2018).
- Division for Sustainable Development Goals, United Nations Department of Economic and Social Affairs (UN DESA) (2016) Proposal for voluntary common reporting guidelines for Voluntary National Reviews at the HLPF. Available at: <https://sustainabledevelopment.un.org/content/documents/9768Guidelines%20from%20SG%20report.pdf> (accessed 15 June 2018).
- Division for Sustainable Development Goals, United Nations Department of Economic and Social Affairs (UN DESA) (2018) Canada's Voluntary National Review – Report Synopsis. Available at: <https://sustainabledevelopment.un.org/index.php?page=view&type=30022&nr=1049&menu=3170> (accessed 15 June 2018).
- Federal Minister for Family Affairs, Senior Citizens, Women and Youth (2015) The ElterngeldPlus with partnership bonus and more flexible parental leave. Available at: <https://www.bmfsfj.de/blob/93632/05485225123c3b6093ffaf3d36bb5568/elterngeldplus-mit-partnerschaftsbonus-englisch-data.pdf> (accessed 15 June 2018).
- Federal Ministry for the Environment, Nature Conservation and Nuclear Safety (2007) National Strategy on Biological Diversity. Available at: https://www.bfn.de/fileadmin/ABS/documents/Biodiversitaetsstrategie_englisch.pdf (accessed 15 June 2018).
- G7 Leaders (2015) Leaders' Declaration of the G7 Elmau Summit. Available at: https://sustainabledevelopment.un.org/content/documents/7320LEADERS%20STATEMENT_FINAL_CLEAN.pdf (accessed 15 June 2018).
- Gender Equality Bureau Cabinet Office (2016) The Fourth Basic Plan for Gender Equality. Available at: http://www.gender.go.jp/english_contents/pr_act/pub/pamphlet/women-and-men16/pdf/2-4.pdf (accessed 15 June 2018).
- German Federal Ministry for Economic Cooperation and Development (2017) Making a Difference. Germany's Development Cooperation. Available at: https://www.bmz.de/en/publications/type_of_publication/information_flyer/flyer/Flyer_EZ_wirkt_en.pdf (accessed 15 June 2018).
- German Federal Ministry for the Environment, Nature Conservation, Building and Nuclear Safety (2016) The German Resource Efficiency Programme II. Available at: http://www.bmu.de/fileadmin/Daten_BMU/Download_PDF/Ressourceneffizienz/the_german_resource_efficiency_programme_summary_ii_bf.pdf (accessed 15 June 2018).
- German Federal Ministry of Education and Research (2014) Green Economy Research Agenda. Available at: https://www.bmbf.de/pub/Green_Economy_Research_Agenda.pdf (accessed 15 June 2018).

German Federal Ministry of Food and Agriculture (2014) National Policy Strategy on Bioeconomy. Available at: http://www.bmel.de/SharedDocs/Downloads/EN/Publications/NatPolicyStrategyBioeconomy.pdf?__blob=publicationFile (accessed 15 June 2018).

German Government (2010) Energy Concept 2050 for Germany with a European and Global Perspective. Available at: http://www.fvee.de/fileadmin/publikationen/Politische_Papiere_FVEE/10.06.Energy_Concept_2050/EK2010_EN.pdf (accessed 15 June 2018).

German Government (2014) The new High-Tech Strategy Innovations for Germany. Available at: https://www.bmbf.de/pub/HTS_Broschuere_eng.pdf (accessed 15 June 2018).

German Government (2016) German Sustainable Development Strategy. Available at: https://www.bundesregierung.de/Content/EN/StatistischeSeiten/Schwerpunkte/Nachhaltigkeit/Anlagen/2017-06-20-langfassung-n-en.pdf;jsessionid=06E39608902E3212B7A895E5E0D6ECBB.s3t1?__blob=publicationFile&v=5 (accessed 15 June 2018).

German Government (2016) National Action Plan. Implementation of the UN Guiding Principles on Business and Human Rights 2016–2020. Available at: https://www.business-humanrights.org/sites/default/files/documents/NAP%20Business%20Human%20Rights_English%281%29.pdf (accessed 15 June 2018).

German Government (2017) National Programme on Sustainable Consumption. From Sustainable Lifestyles towards Social Change. Available at: http://www.bmu.de/fileadmin/Daten_BMU/Pool/Broschueren/nachhaltiger_konsum_broschuere_en_bf.pdf (accessed 15 June 2018).

Government of Canada (2008) Federal Sustainable Development Act. Available at: <http://laws-lois.justice.gc.ca/eng/acts/F-8.6/page-1.html> (accessed 15 June 2018).

Government of Canada (2016) Federal sustainable Development Strategy. Available at: <https://www.canada.ca/en/services/environment/conservation/sustainability/federal-sustainable-development-strategy.html> (accessed 15 June 2018).

Government of Canada (2018a) Canada's Implementation of the 2030 Agenda for Sustainable Development. Available at: https://sustainabledevelopment.un.org/content/documents/20312Canada_ENGLISH_18122_Canadas_Voluntary_National_ReviewENV7.pdf (accessed 15 June 2018).

Government of Canada (2018b) The 2030 Agenda for Sustainable Development. Available at: http://international.gc.ca/world-monde/2030-agenda_VNR-ENV_programme_2030.aspx?lang=eng (accessed 15 June 2018).

Government of Canada (c. a., a) Canada's Feminist International Assistance Policy. Available at: http://international.gc.ca/world-monde/issues_developpement-enjeux_developpement/priorities-priorites/policy-politique.aspx?lang=eng (accessed 15 June 2018).

Government of Canada (c.a., b) Global Affairs Canada, Priorities. Available at: <http://www.international.gc.ca/gac-amc/priorities-priorites.aspx?lang=eng> (accessed 15 June 2018).

Government of Canada (c. a., c) Project browser. Available at: <http://w05.international.gc.ca/projectbrowser-banqueprojets/filter-filtre> (accessed 16 June 2018).

JICA (2017) JICA Annual Report. Available at: https://www.jica.go.jp/english/publications/reports/annual/2017/c8h0vm0000bws721-att/2017_all.pdf (accessed 15 June 2018).

Ministry of Commerce of the People's Republic of China (2018) Year-end Overview XXIII for Commerce Work in 2017 Pragmatically Pushing China-Africa Win-Win Trade and Economic Relations. Available at: http://english.mofcom.gov.cn/article/zt_overview2017/news/201803/20180302718786.shtml (accessed 15 June 2018).

Ministry of Foreign Affairs of Japan (2015) Cabinet decision on the Development Cooperation Charter. Available at: <http://www.mofa.go.jp/files/000067701.pdf> (accessed 15 June 2018).

Ministry of Foreign Affairs of Japan (2016) TICAD VI Nairobi Declaration. Available at: http://www.mofa.go.jp/af/af1/page3e_000543.html (accessed 15 June 2018).

Ministry of Foreign Affairs of Japan (2017) Japan's Development Cooperation Policy. Development Cooperation Charter. Available at: <https://www.mofa.go.jp/files/000286313.pdf> (accessed 15 June 2018).

Ministry of Foreign Affairs of Japan (2017) Japan's Voluntary National Review. Available at: <http://www.mofa.go.jp/files/000287390.pdf> (accessed 15 June 2018).

Ministry of Foreign Affairs of Japan (2017) The SDG's Implementation Guiding Principles. Available at: <http://www.mofa.go.jp/files/000252819.pdf> (accessed 15 June 2018).

Ministry of Foreign Affairs of Japan (2017) White Paper on Development Cooperation 2016. Japan's International Cooperation. Available at: <https://www.mofa.go.jp/files/000282089.pdf> (accessed 15 June 2018).

Ministry of Foreign Affairs of Japan (c. a.) Japan's Security Policy. Available at: http://www.mofa.go.jp/fp/nsp/page1we_000081.html (accessed 15 June 2018).

Ministry of Land, Infrastructure, Transport and Tourism (2016) New Tourism Strategy to Invigorate the Japanese Economy. Available at: <http://www.mlit.go.jp/common/001172615.pdf> (accessed 15 June 2018).

Ministry of Land, Infrastructure, Transport and Tourism (2015) National Spatial Strategy. Available at: <http://www.mlit.go.jp/common/001127196.pdf> (accessed 15 June 2018).

Ministry of Planning, Budget and Management (2015) Guidelines for Elaboration of Multiannual Plan 2016–2019. Available at: http://www.planejamento.gov.br/secretarias/upload/Arquivos/ppa-2016/orientacoes_elaboracao_ppa_2016_2019_02.pdf (accessed 15 June 2018).

Ministry of the Environment (2012) The National Biodiversity Strategy of Japan 2012–2020. Available at: <http://www.env.go.jp/press/files/en/528.pdf> (accessed 15 June 2018).

Ministry of the Environment (2014) Outline of the Basic Act on Water Cycle Policy. Available at: <https://www.env.go.jp/en/focus/docs/files/20140902-90.pdf> (accessed 15 June 2018).

Nomura H. (2017) Japan's Agriculture, Forestry and Fisheries Product Export Infrastructure Improvement Program. Available at: http://ap.fttc.agnet.org/ap_db.php?id=769 (accessed 15 June 2018).

Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD) (2016) Development Co-operation Report 2016. Available at: http://www.keepeek.com/Digital-Asset-Management/oecd/development/development-co-operation-report-2016_dcr-2016-en#page179 (accessed 15 June 2018).

Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD) (c. a.) OECD Data. Available at: <https://data.oecd.org/> (accessed 30 August 2018).

President of Russia (2018) The President signed Executive Order on National Goals and Strategic Objectives of the Russian Federation through to 2024. Available at: <http://en.kremlin.ru/events/president/news/57425> (accessed 15 June 2018).

Prime Minister of Japan and His Cabinet (2016) Japan Revitalization Strategy 2016. Available at: https://www.kantei.go.jp/jp/singi/keizaisaisei/pdf/hombun1_160602_en.pdf (accessed 15 June 2018).

Prime Minister of Japan and His Cabinet (2018) The Japan's Plan for Dynamic Engagement of All Citizens. Available at: https://japan.kantei.go.jp/content/jpnplnde_en.pdf (accessed 15 June 2018).

Prime Minister of Japan and His Cabinet (c. a.) The Action Plan for Strengthening Measures on Emerging Infectious Diseases. Available at: http://www.kantei.go.jp/jp/singi/kokusai_kansen/pdf/plan_for_infectious_outline.pdf (accessed 15 June 2018).

Secretariat of Government of the Presidency of the Republic (2017) Voluntary National Report on the Sustainable Development Goals. Available at: https://sustainabledevelopment.un.org/content/documents/15806Brazil_English.pdf (accessed 15 June 2018).

Strategic Council for AI Technology (2017) Artificial Intelligence Technology Strategy. Available at: <http://www.nedo.go.jp/content/100865202.pdf> (accessed 15 June 2018).

Stuart E., Samman E. (2017) Defining “leave no one behind”. Briefing Paper. London: ODI. Available at: <https://www.odi.org/sites/odi.org.uk/files/resource-documents/11809.pdf> (accessed 15 June 2018).

The Federal Government (2016) Report of the German Federal Government to the High-Level Political Forum on Sustainable Development 2016. Available at: https://sustainabledevelopment.un.org/content/documents/10686HLPF-Bericht_final_EN.pdf (accessed 16 June 2018).

The Government of Japan (2016) The National Action Plan on Antimicrobial Resistance (AMR). Available at: <http://www.mhlw.go.jp/file/06-Seisakujouhou-10900000-Kenkoukyoku/0000138942.pdf> (accessed 15 June 2018).

The Press and Information Office of the Federal Government (c. a.) Available at: <https://www.bundesregierung.de/Content/EN/StatischeSeiten/breg/federal-press-office-overview.html?nn=393272> (accessed 15 June 2018).

United Nations (2015) Transforming our world: the 2030 Agenda for Sustainable Development. Available at: https://unctad.org/meetings/en/SessionalDocuments/ares70d1_en.pdf (accessed 15 June 2018).

Перспективы реализации Целей устойчивого развития ООН в России¹

А.Г. Сахаров, О.И. Колмар

Сахаров Андрей Геннадиевич — н.с. Центра исследований международных институтов Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте РФ (РАНХиГС); Российская Федерация, 119034, Москва, Пречистенская наб., д. 11; E-mail: sakharov-ag@ranepa.ru

Колмар Ольга Ивановна — н.с. Центра исследований международных институтов (ЦИМИ) Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте РФ (РАНХиГС); Российская Федерация, 119034, Москва, Пречистенская наб., 11; E-mail: kolmar-oi@ranepa.ru

Цели устойчивого развития, принятые на Генеральной Ассамблее ООН 25 сентября 2015 г. в рамках Резолюции 70/1 «Преобразование нашего мира: Повестка дня в области устойчивого развития на период до 2030 года», охватывают широкий спектр проблем, с которыми сталкиваются как развивающиеся, так и развитые страны.

Проблематика достижения ЦУР актуальна и для международной повестки дня, и в связи с задачами социально-экономического развития Российской Федерации. Поэтому приобретает особую важность выявление приоритетных для России направлений устойчивого развития в среднесрочной перспективе. Анализ в рамках данной статьи построен на соотношении приоритетов, заявленных в Указе Президента РФ «О национальных целях и стратегических задачах развития Российской Федерации на период до 2024 года» (Майский указ — 2018), а также в действующих Государственных программах РФ, и конкретных задач ЦУР. Основная цель работы — выявить, насколько полно и системно задачи ЦУР реализуются в стратегических документах, определяющих основные направления развития России на кратко- и среднесрочную перспективу.

Проведенная авторами статьи работа показывает, что есть существенный ресурс повышения эффективности достижения ЦУР на основе реализации комплексного подхода, обеспечивающего единство и сбалансированность социальных, экономических и экологических аспектов устойчивого развития. Так, существует необходимость повышения уровня системности в подходе нашей страны к реализации ЦУР, в частности более полного включения социальных аспектов устойчивого развития в национальные документы стратегического планирования.

Ключевые слова: Цели устойчивого развития (ЦУР); устойчивое развитие; Повестка 2030; Социально-экономическое развитие Российской Федерации; Майский указ 2018 г.; Госпрограммы Российской Федерации

Для цитирования: Сахаров А.Г., Колмар О.И. (2019) Перспективы реализации Целей устойчивого развития ООН в России // Вестник международных организаций. Т. 14. № 1. С. 189–206 (на русском и английском языках). DOI: 10.17323/1996-7845-2019-01-11

¹ Статья поступила в редакцию в сентябре 2018 г.

Исследование выполнено в рамках научно-исследовательской работы государственного задания РАНХиГС «Стратегии ведущих стран-доноров помощи развитию по достижению Целей устойчивого развития» (2018 г.).

Введение

Более трех лет² назад 193 страны на Генеральной Ассамблее ООН приняли Резолюцию «Преобразование нашего мира: Повестка дня в области устойчивого развития на период до 2030 года» (Повестка 2030), которая определила на пятнадцать лет Цели устойчивого развития (ЦУР) — 17 целей и 169 задач Повестки направлены на обеспечение устойчивого в долгосрочной перспективе баланса экономических, социальных и экологических аспектов развития всего международного сообщества.

Проблематика достижения ЦУР актуальна как в рамках международной повестки дня, так и в связи с задачами социально-экономического развития Российской Федерации. Россия активно участвовала в формировании повестки ООН в области устойчивого развития с учетом своих приоритетов, таких как содействие устойчивому промышленному развитию, обеспечение безопасности дорожного движения, формирование здорового образа жизни, борьба с неинфекционными заболеваниями, расширение надежного доступа к базовым услугам в области энергетики, транспорт, образование, здравоохранение, социальная защита.

Основной задачей статьи является анализ уровня отражения Целей устойчивого развития ООН в государственной политике Российской Федерации в сфере социально-экономического развития страны, в частности, в положениях Указа «О национальных целях и стратегических задачах развития Российской Федерации на период до 2024 года» (Майский указ — 2018) [Указ Президента РФ, 2018], а также действующих Государственных программ РФ [Правительство РФ, 2010]. Поставленная задача приобретает дополнительную актуальность в связи с необходимостью подготовки добровольного отчета Российской Федерации о ходе реализации ЦУР в Политический форум высокого уровня по устойчивому развитию ООН, запланированный на 2020 г. Поставленная задача решалась путем проведения контент-анализа национальных и международных документов и применения сравнительного анализа. Результаты соотнесения стратегических целей социально-экономического развития РФ, зафиксированных в Майском указе — 2018, мероприятий Госпрограмм РФ задачам ЦУР систематизированы в таблице, с которой можно ознакомиться на сайте Центра исследований международных институтов РАНХиГС³. Следует отметить, что авторы не ставят задачу оценки эффективности реализуемых или планируемых мер национальной политики в сфере устойчивого развития. Основная цель работы — выявить, насколько полно и системно задачи ЦУР реализуются в стратегических документах, определяющих основные направления развития России на кратко- и среднесрочную перспективу. В рамках статьи рассматриваются исключительно внутригосударственные аспекты реализации ЦУР, проблематика содействия другим странам в достижении Целей не затрагивается. Исходя из исключительно международной направленности ЦУР 17 «Партнерство в интересах устойчивого развития», не касающейся вопросов развития на национальном уровне, данная цель также не рассматривается.

² 25 сентября 2015 г. на Генеральной Ассамблее ООН была принята Резолюция 70/1 «Преобразование нашего мира: Повестка дня в области устойчивого развития на период до 2030 года».

³ Центр исследований международных институтов РАНХиГС. Результаты проекта 2018 г. «Стратегии ведущих стран-доноров по достижению Целей устойчивого развития». Режим доступа: <https://www.ranepa.ru/ciir/proekty> (дата обращения: 01.09.2018).

Несколько опубликованных в последнее время работ затрагивают вопросы реализации ЦУР ООН в контексте развития России по различным аспектам. Одними из первых комплексный анализ и адаптацию Целей устойчивого развития ООН для России провели эксперты Аналитического центра при Правительстве Российской Федерации (АЦ) в 2016 г. Результаты этой работы были опубликованы в докладе «Цели устойчивого развития ООН и Россия» [Аналитический доклад, 2016]. Аналитический центр продолжил работу по подготовке докладов о человеческом развитии в Российской Федерации, в результате которой были опубликованы доклады «Экологические приоритеты для России» (2017 г.) и «Человек и инновации» (2018 г.) [Аналитический доклад, 2017, 2018].

Адаптации и мерам по реализации в России ЦУР ООН посвящена работа С.Н. Бобылева и С.В. Соловьевой, неравенству как проблеме развития – работа Л.М. Григорьева и В.А. Павлюшиной [Бобылев, Соловьева, 2017; Григорьев, Павлюшина, 2017]. Вопрос внедрения ЦУР в программы профессионального образования освещается в статье Н.Е. Рязановой [Рязанова, 2018]. Ответственность бизнеса за достижение ЦУР, в том числе в России, рассмотрена в работах Л.Г. Судас и О.И. Дунаева, В.А. Нагорнова [Судас, 2017; Дунаев, Нагорнов, 2017]. Однако работы по сопоставлению целей и приоритетов программ развития России на кратко- и среднесрочную перспективу с задачами ЦУР до сих пор не проводилось.

Деятельность по реализации ЦУР в России

В марте 2016 г. Совет Федерации Федерального собрания РФ утвердил рекомендации Парламентских слушаний по повестке дня ООН в области развития на период после 2015 г. [Правительство РФ, 2018а]. Рекомендации касались вопросов, связанных с СМР и национальной программой адаптации к глобальным изменениям климата. Важным пунктом в данном документе являются рекомендации по распространению информации о деятельности РФ как одного из мировых доноров.

Координацию деятельности различных ведомств в области ЦУР формально осуществляет Межведомственная рабочая группа при Администрации Президента РФ по вопросам, связанным с изменением климата и обеспечением устойчивого развития. В 2016 г. совместно с федеральными органами исполнительной власти рабочая группа проанализировала соответствие целей и задач директивных документов РФ за период 2007–2016 гг. Целям устойчивого развития. Межведомственная рабочая группа изучила состояние подготовки статистических данных для мониторинга реализации ЦУР в России и инициировала создание экспертной группы из представителей федеральных органов исполнительной власти по информационно-статистическому обеспечению мониторинга реализации ЦУР.

Ответственным за разработку национального набора показателей целей устойчивого развития для Российской Федерации для дальнейшего внедрения их в государственные стратегические документы является Росстат, координирующий сбор и предоставление статистической информации по показателям ЦУР в международные организации.

Несмотря на то что с момента принятия ЦУР прошло три года, в России не выработаны подходы к их реализации на национальном уровне и не сформулирована адаптированная стратегия устойчивого развития. Тем не менее Росстат начал работу по формированию системы показателей для мониторинга ЦУР, и в сентябре 2017 г. Федеральный план статистических работ был дополнен показателями достижения целей

устойчивого развития Российской Федерации. Всего в план были включены 90 показателей, большая часть которых касается таких направлений, как бедность и благополучие, достойная работа и экономический рост, здоровье и образование. Также Россия активно участвует в работе Конференции европейских статистиков ООН по вопросам статистики для ЦУР.

Официальные представители РФ, отвечающие за достижения страной ЦУР на национальном и международном уровне, не раз декларировали готовность России разработать национальные и субнациональные индикаторы ЦУР, создать платформу отчетности для предоставления информации в ООН и готовить на регулярной основе национальный доклад, отражающий результаты РФ по достижению целей устойчивого развития. В настоящее время сделан ряд шагов на пути создания национальной системы индикаторов для оценки достижений в данной области. Дополнительный стимул этой работе может придать подготовка добровольного отчета в Политический форум высокого уровня по устойчивому развитию ООН. Хотя 162 страны (в 2018 г. 46 стран) уже продемонстрировали свои достижения, включая страны ЕАЭС (Белоруссия (2017), Армения (2018), Казахстан (2019)) и страны БРИКС (Китай (2016), Индия (2017), Бразилия (2019) и ЮАР (2019)), Россия до сих пор не представляла добровольный отчет о результатах в достижении ЦУР в Политический форум высокого уровня по устойчивому развитию ООН. Оценка реализации ЦУР в России, представленная экспертами АЦ [Аналитический доклад, 2016], в основном совпадает с данными международного рейтинга успеха стран в достижении целей устойчивого развития [Sachs et al., 2017], подготовленного Международной сетью устойчивого развития (Bertelsmann Stiftung и Sustainable Development Solutions Network (SDSN)) и Фондом Бертельсмана [SDSN, с. а.].

Российскими и международными экспертами отмечается, что с начала 2000-х годов Российская Федерация достигла наибольших успехов в борьбе с голодом (ЦУР 2) и нищетой (ЦУР 1), также имеет относительные успехи в обеспечении качественного образования (ЦУР 4), использовании современных и чистых источников энергии (ЦУР 7), содействии занятости (ЦУР 8), формировании устойчивых городов и населенных пунктов (ЦУР 11) и в борьбе с изменением климата (ЦУР 13). Много работы предстоит в области гендерного неравенства (ЦУР 5), доступа к чистой воде и санитарии (ЦУР 6), устойчивой инфраструктуры (ЦУР 9), а также в области устойчивого потребления и производства (ЦУР 12), укрепления партнерских отношений между правительством, частным сектором и гражданским обществом (ЦУР 17), а также в сохранении экосистем (ЦУР 14,15).

Наиболее проблемными для России остаются доступ к здравоохранению и благополучию (ЦУР 3), правосудию и построение миролюбивого общества (ЦУР 16), а также неравенство и низкий уровень качества жизни (ЦУР 10). Развитие экономики страны по экспортно-сырьевой модели повышает нагрузку на экосистему, что оказывает негативное влияние на здоровье и благосостоянии населения.

По мнению авторов Доклада о человеческом развитии в РФ [Аналитический доклад, 2016], действующие российские стратегические документы, в том числе принятые в 2017 г. Стратегия экономической безопасности и Стратегия экологической безопасности, не соответствуют устойчивости и требуют дополнительных действий по интеграции содержания ЦУР в повестку национального развития.

Ключевым документом среднесрочного стратегического планирования являются «Основные направления деятельности Правительства Российской Федерации на период до 2024 года»⁴, принятые в сентябре 2018 г. [Правительство РФ, 2018б].

⁴ ОНДП разработаны с учетом основных положений Послания Президента Российской Федерации Федеральному Собранию Российской Федерации от 1 марта 2018 г., Майского указа Президента

В Российской Федерации на сегодняшний день не принималось документов, посвященных исключительно реализации Целей устойчивого развития в том виде, в котором они были приняты Генеральной Ассамблеей ООН в 2015 г. Большая часть задач устойчивого развития на национальном уровне реализовывалась через Госпрограммы социально-экономического развития Российской Федерации [Правительство РФ, 2010]⁵, включающие подпрограммы и ведомственные целевые программы.

Актуальность реализации задач ЦУР в России нашла отражение в Послании Президента Федеральному собранию 2018 г. (Послание ФС) [Послание Президента РФ, 2018], а также в Майском указе — 2018 [Правительство РФ, 2010]. Задачи, сформулированные в этих документах по направлениям: здравоохранение; образование; демография; жилье и городская среда; международная кооперация и экспорт; производительность труда; малый бизнес и поддержка индивидуальной предпринимательской инициативы; безопасные и качественные дороги; экология; цифровая экономика, коррелируются с Целями устойчивого развития ООН и чрезвычайно важно трансформировать их в документы стратегического планирования.

Майский указ — 2018 является программным документом, определяющим стратегическую цель по прорыву в научно-технологическом и социально-экономическом развитии страны, включая вхождение России в топ-5 крупнейших экономик мира, увеличение численности населения страны и продолжительности жизни с 72 до 78 лет (к 2030 г. — до 80 лет), рост реальных доходов россиян и двукратное снижение уровня бедности, ежегодное улучшение жилищных условий 5 млн семей, создание условий и возможностей для самореализации и раскрытия таланта каждого гражданина.

Планируется, что поставленные в Майском указе — 2018 цели должны быть достигнуты к 2024 г. через реализацию национальных проектов по 12 направлениям стратегического развития [Правительство РФ, 2018a] в сфере демографии; развития здравоохранения (ЦУР 3); образования (ЦУР 4); жилья и городской среды (ЦУР 11); экологии (ЦУР 13, 14, 15); создания безопасных и качественных автомобильных дорог (ЦУР 9); повышения производительности труда и поддержки занятости (ЦУР 8 и 9); развития науки (ЦУР 4, 6, 7, 8, 9, 11, 12, 13, 14, 15); развития цифровой экономики (ЦУР 8 и 9); культуры (ЦУР 4, 8, 9); поддержки развития малого и среднего предпринимательства и индивидуальной предпринимательской инициативы (ЦУР 2, 3, 8, 9); развития международной кооперации и экспорта. Часть проектов преобразованы из уже действующих с 2016 г. приоритетных проектов в здравоохранении, образовании, жилищном строительстве или созданы новые, как, например, в сфере цифровой экономики.

Для реализации нацпроектов формируется новая система управления проектами. В правительстве и федеральных органах исполнительной власти создаются специальные органы управления проектной деятельностью [Правительство РФ, 2018a]. Некоторые затруднения в реализации нацпроектов создаст необходимость координации их с существующими госпрограммами, которые до 2018 г. были основой для формирования бюджета. Подготовка национальных и федеральных проектов будет осуществляться с учетом их вклада в достижение национальных целей, определенных Майским указом — 2018, и включения в них мероприятий Госпрограмм РФ, направленных на достижение целей.

2018 г., Стратегии национальной безопасности Российской Федерации и прогноза социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2024 г.

⁵ Портал Программ РФ. Режим доступа: <https://programs.gov.ru/Portal/> (дата обращения: 10.03.2018).

Отражение задач ЦУР ООН в положениях действующих Госпрограмм Российской Федерации и Майского указа – 2018

ЦУР 1. Повсеместная ликвидация нищеты во всех ее формах

В рамках Послания ФС и Майского указа — 2018 были обозначены задачи по снижению до 2024 г. уровня бедности вдвое, обеспечению устойчивого роста реальных доходов граждан (задача ЦУР 1.2). В части, касающейся социального обеспечения (ЦУР 1.3), намечено увеличение размеров пенсий, обеспечение их регулярной индексации выше темпов инфляции, повышение качества медицинского и социального обслуживания пожилых людей.

В настоящее время по направлениям, обозначенным в рамках ЦУР 1, реализуются государственные программы: «Содействие занятости населения», «Социальная поддержка граждан», «Обеспечение доступным и комфортным жильем и коммунальными услугами граждан Российской Федерации».

Мероприятия, предусмотренные этими программами, в значительной степени отражают направленность задач 1.1, 1.2, 1.3 и 1.a ЦУР 1. В то же время по нескольким задачам мероприятия вышеозначенными государственными программами не предусмотрены: задача 1.4 в части, касающейся владения и распоряжения землей и другими формами собственности, а также доступа малоимущих к «природным ресурсам, соответствующим новым технологиям и финансовым услугам, включая микрофинансирование»; задача 1.5 «повысить жизнестойкость малоимущих и лиц, находящихся в уязвимом положении, и уменьшить их незащищенность и уязвимость перед вызванными изменением климата экстремальными явлениями и другими экономическими, социальными и экологическими потрясениями и бедствиями»; и задача 1.b «Создать на национальном, региональном и международном уровне надежные стратегические механизмы, в основе которых лежали бы стратегии развития, учитывающие интересы бедноты и гендерные аспекты, для содействия ускоренному инвестированию в мероприятия по ликвидации нищеты».

ЦУР 2. Ликвидация голода, обеспечение продовольственной безопасности и улучшение питания и содействие устойчивому развитию сельского хозяйства

Несмотря на наличие экономических и социальных проблем, борьба с голодом (ЦУР 2.1 и 2.2) не является в настоящее время приоритетной задачей для Российской Федерации. Тематика продовольственного обеспечения практически не затрагивается в тексте Майского указа — 2018. Тем не менее были намечены ориентиры по развитию сельскохозяйственной отрасли, в частности, создание системы поддержки фермеров и развитие сельской кооперации, формирование условий для развития конкурентоспособности и экспортного потенциала.

С 2013 г. действует Государственная программа развития сельского хозяйства и регулирования рынков сельскохозяйственной продукции, сырья и продовольствия на 2013–2020 гг. Мероприятия, предусмотренные в рамках этой программы, затрагивают направления, заявленные в рамках задач 2.3 (повышение продуктивности сельского хозяйства), 2.4 (создание устойчивых систем производства продуктов питания), 2.5 (сохранение генетического разнообразия семян и культивируемых растений), 2.a (наращивание инвестиций в сельское хозяйство) и 2.c (обеспечение надлежащего функционирования рынков продовольственных товаров).

Реализация задачи 2.b «Устранять и пресекать введение торговых ограничений и возникновение искажений на мировых рынках сельскохозяйственной продукции, в том числе посредством параллельной ликвидации всех форм субсидирования экспорта сельскохозяйственной продукции и всех экспортных мер, имеющих аналогичные последствия...» на сегодняшний день затруднена, во-первых, недостаточно высоким уровнем конкурентоспособности отечественных производителей продуктов питания и, во-вторых, наличием режима санкций и контрсанкций в отношениях России с широким кругом иностранных государств.

ЦУР 3. Обеспечение здорового образа жизни и содействие благополучию для всех в любом возрасте

Проблематика развития системы здравоохранения широко освещается в Майском указе — 2018. В частности, были поставлены задачи по увеличению финансирования мероприятий по поддержке материнского и детского здоровья (не менее 3,4 трлн руб. до 2024 г.), повышению качества медицинского обслуживания и расширения доступа к нему, развитию сети фельдшерско-акушерских пунктов и врачебных амбулаторий по всей стране. Кроме того, в Послании ФС был обозначен ориентир по выделению на нужды развития системы здравоохранения не менее 4% ВВП в среднем за период 2019–2024 гг.

На сегодняшний день мероприятия в рамках Государственной программы «Развитие здравоохранения», утвержденной в декабре 2017 г., охватывают весь спектр задач ЦУР 3: подпрограмма 4 «Охрана здоровья матери и ребенка» (ЦУР 3.1, 3.7); подпрограмма 1 «Профилактика заболеваний и формирование здорового образа жизни. Развитие первичной медико-санитарной помощи» (ЦУР 3.2, 3.3, 3.4, 3.5, 3.8, 3.a, 3.d); подпрограмма 2 «Совершенствование оказания специализированной, включая высокотехнологичную, медицинской помощи» (ЦУР 3.6); подпрограмма 9 «Экспертиза и контрольно-надзорные функции в сфере охраны здоровья» (ЦУР 3.9), подпрограмма 3 «Развитие и внедрение инновационных методов диагностики, профилактики и лечения, а также основ персонализированной медицины» (ЦУР 3.b, 3.c.)

ЦУР 4. Обеспечение всеохватного и справедливого качественного образования и поощрение возможности обучения на протяжении всей жизни для всех

Среди приоритетных направлений, выделенных в Майском указе — 2018, обозначено развитие образования, в рамках которого к 2014 г. правительство РФ должно обеспечить конкурентоспособность российского образования и вхождение Российской Федерации в число десяти ведущих стран мира по качеству общего образования. В Послании ФС и в Майском указе — 2018 определены задачи в сфере образования: расширение доступности дошкольного образования (создание более 270 тыс. мест в яслях за три года, финансирование — 50 млрд руб.); модернизация системы профессионального образования, «продвижение профессиональных кадров на муниципальной и государственной службе, в бизнесе, на производстве»; выделение 1 млрд руб. на программу профориентации школьников в 2018 г.; «формирование системы непрерывного обновления работающими гражданами своих профессиональных знаний и приобретения ими новых профессиональных навыков, включая овладение компетенциями в области цифровой экономики»; а также «внедрение национальной системы профессионального роста педагогических работников».

Следует отметить, что задачи ЦУР 4 также в подавляющем большинстве отражены как в приоритетах развития Российской Федерации до 2024 г., так и в реализуемых государственных программах. Так, в рамках программы «Развитие образования» на 2013–2020 гг. реализуются следующие подпрограммы и мероприятия: подпрограмма 1 «Реализация образовательных программ профессионального образования» (ЦУР 4.3, 4.4, 4.5, 4.6, 4.a, 4.b, 4.c); подпрограмма 2 «Содействие развитию дошкольного и общего образования» (ЦУР 4.1, 4.2, 4.5, 4.a, 4.c), подпрограмма 4 «Развитие дополнительного образования детей и реализация мероприятий молодежной политики» (ЦУР 4.5); подпрограмма 5 «Совершенствование управления системой образования» (ЦУР 4.b, 4.c).

Исключение составляет задача 4.7, касающаяся приобретения учащимися навыков и знаний, необходимых для «содействия устойчивому развитию, в том числе посредством обучения по вопросам устойчивого развития и устойчивого образа жизни, прав человека, гендерного равенства, пропаганды культуры мира и ненасилия, гражданства мира и осознания ценности культурного разнообразия и вклада культуры в устойчивое развитие». По данному направлению действий российского правительства в рамках текущих планов не предусмотрено.

ЦУР 5. Обеспечение гендерного равенства и расширение прав и возможностей всех женщин и девочек

Тематика продвижения гендерного равенства на сегодняшний день практически отсутствует в стратегических и программных документах Российской Федерации. Приоритеты развития до 2024 г. включают лишь положения, касающиеся материнского здоровья (ЦУР 5.6 Охрана сексуального и репродуктивного здоровья) и создания «условий для осуществления трудовой деятельности женщин, имеющих детей» (ЦУР 5.1 Ликвидация дискриминации в отношении женщин и девочек; 5.c Поощрение гендерного равенства и расширения прав и возможностей всех женщин и девочек).

Следует отметить, что согласно расчетам Программы развития ООН (Gender Inequality Index) в 2017 г. Россия занимала 53-е место из 189 стран мира по ситуации в сфере гендерного равенства. При этом по большинству показателей, в том числе по показателям смертности на 1000 рождений и подростковой беременности, наблюдается заметное отставание от стран ОЭСР. Наиболее проблемной сферой стала вовлеченность женщин в политический процесс, измеряемая в процентной доле женщин среди членов парламента. По этому показателю Россия уступает не только развитым, но и многим развивающимся государствам, в том числе из стран ближнего зарубежья [UNDP, 2017].

ЦУР 6. Обеспечение наличия и рационального использования водных ресурсов и санитарии для всех

В рамках Майского указа – 2018 предусмотрен ряд мер по обеспечению экологической устойчивости водных объектов на территории Российской Федерации. Среди них: «экологическая реабилитация водных объектов, в том числе реализация проекта, направленного на сокращение в три раза доли загрязненных сточных вод, отводимых в реку Волгу, устойчивое функционирование водохозяйственного комплекса Нижней Волги и сохранение экосистемы Волго-Ахтубинской поймы», а также «сохранение уникальных водных объектов, в том числе реализация проекта по сохранению озера

Байкал, а также мероприятий по очистке от мусора берегов и прибрежной акватории озер Байкал, Телецкое, Ладожское, Онежское и рек Волги, Дона, Оби, Енисея, Амура, Урала, Печоры». Данные мероприятия, несмотря на проектный характер и отсутствие системного подхода, частично соответствуют задачам 6.3 (повышение качества воды посредством уменьшения загрязнения) и 6.6 (обеспечение охраны и восстановления связанных с водой экосистем).

В части, касающейся обеспечения надлежащих санитарных условий, в Майском указе — 2018 заявлено о планах повышения качества питьевой воды для населения, в том числе для жителей населенных пунктов, не оборудованных современными системами централизованного водоснабжения (ЦУР 6.1, 6.2).

Касательно Госпрограмм: с 2013 г. действует государственная программа «Воспроизводство и использование природных ресурсов», содержащая подпрограмму 2 «Использование водных ресурсов». В рамках реализации данной подпрограммы планируется «осуществление водохозяйственных и водоохраных мероприятий, обеспечение безопасной эксплуатации гидротехнических сооружений и информационно-техническое обеспечение отрасли», «реализация противопаводковых мероприятий, работ по текущему ремонту подведомственных гидротехнических сооружений и мероприятия по повышению пропускной способности русел рек; информационное и методическое обеспечение; приведение гидротехнических сооружений, находящихся в ведении федеральных государственных учреждений, подведомственных Росводресурсам, в безопасное состояние и сокращение уровня износа гидротехнических сооружений».

Кроме того, заявлено о планах по обеспечению эффективной реализации государственных функций в сфере водных отношений путем «организации работ по обеспечению социально-экономических потребностей в водных ресурсах; предупреждению и снижению ущербов от наводнений и другого вредного воздействия вод; обеспечению безопасности водохозяйственных систем и гидротехнических сооружений; обеспечению полномочий субъектов Российской Федерации в области водных отношений». В целом заявленные элементы государственной программы отвечают задачам ЦУР 6.4 (обеспечение эффективности водопользования во всех секторах) и 6.5 (комплексное управление водными ресурсами на всех уровнях).

Важной задачей, не получившей отражения в планируемых мероприятиях российского правительства, является ЦУР 6.b «Поддержка и укрепление участия местных общин в улучшении водного хозяйства и санитарии». Прозрачность и подотчетность, выраженная в непосредственном участии заинтересованных сторон в формировании государственной политики, являются неотъемлемыми атрибутами Целей устойчивого развития. Тем не менее российская практика и стратегическое планирование не учитывают подобных аспектов.

ЦУР 7. Обеспечение всеобщего доступа к недорогим, надежным, устойчивым и современным источникам энергии для всех

Задачи ЦУР 7 в значительной степени учитываются в рамках Майского указа — 2018. В качестве приоритетов развития до 2024 г. обозначены: развитие энергетической инфраструктуры, гарантированное «обеспечение доступной электроэнергией, в том числе за счет электрификации транспортных коридоров “Запад — Восток” и “Север — Юг”, включая Байкало-Амурскую и Транссибирскую железнодорожные магистрали, во взаимосвязи с развитием транспортной инфраструктуры; развития централизованных энергосистем, включая модернизацию генерирующих мощностей тепловых, атом-

ных и гидроэлектростанций в соответствии с потребностями социально-экономического развития; устойчивого энергоснабжения потребителей на территориях субъектов Российской Федерации...; развития распределенной генерации, в том числе на основе возобновляемых источников энергии, в первую очередь в удаленных и изолированных энергорайонах; внедрения интеллектуальных систем управления электросетевым хозяйством на базе цифровых технологий».

Запланированные направления работы охватывают задачи ЦУР 7.1 (всеобщий доступ к недорогому, надежному и современному энергоснабжению), 7.2 (возобновляемые источники энергии), 7.3 (энергоэффективность). Задача 7.b (расширить инфраструктуру и модернизировать технологии для современного и устойчивого энергоснабжения) также охвачена в рамках национального исполнения, без учета международной составляющей (помощь наименее развитым странам).

В целом с точки зрения стратегического планирования ЦУР 7 в достаточно полной мере отражена в приоритетах развития России до 2024 г.

ЦУР 8. Содействие поступательному, всеохватному и устойчивому экономическому росту, полной и производительной занятости и достойной работе для всех

Очевидно, что задачи обеспечения экономического роста и занятости находятся в центре внимания любого национального правительства, в том числе и российского. Послание ФС и Майский указ — 2018 ставят амбициозные цели по данному направлению. Так, в среднесрочной перспективе РФ должна войти в число пяти крупнейших экономик мира за счет поддержания темпов экономического роста на уровне выше среднемировых при сохранении стабильности макроэкономических показателей, в том числе инфляции не выше 4%. К 2025 г. намечено увеличить объем ВВП страны в 1,5 раза при среднегодовых темпах роста 3,7–3,8%. На реализацию этих целей направлена также государственная программа «Экономическое развитие и инновационная экономика», предусматривающая целый комплекс мероприятий, от привлечения инвестиций и совершенствования корпоративного управления до поощрения рыночной конкуренции и развития особых экономических зон. Вышеозначенные меры в целом покрывают задачу ЦУР 8.1 «Поддерживать экономический рост на душу населения в соответствии с национальными условиями...».

Что касается повышения производительности в экономике (ЦУР 8.2) и развития производительной деятельности, занятости, предпринимательству, творчеству и инновациям (ЦУР 8.3, ЦУР 8.5 и ЦУР 8.6), Послание ФС и Майский указ — 2018 поставили задачи «увеличения производительности труда на новой технологической, управленческой и кадровой основе»; удвоения объема «несырьевого, неэнергетического экспорта до 250 миллиардов долларов»; роста производительности труда на средних и крупных предприятиях базовых несырьевых отраслей экономики не ниже 5% в год; вовлечения в реализацию мероприятий по повышению производительности не менее 10 тыс. средних и крупных предприятий базовых несырьевых отраслей экономики; стимулирования внедрения передовых управленческих, организационных и технологических решений для повышения производительности труда и модернизации основных фондов, в том числе посредством предоставления налоговых преференций; сокращения нормативно-правовых и административных ограничений, препятствующих росту производительности труда, а также замещения устаревших и непроизводительных рабочих мест; формирования системы методической и организационной поддержки повышения производительности труда на предприятиях; формирования

системы подготовки кадров, направленной на обучение основам повышения производительности труда.

Тематика поддержки МСП, затрагиваемая в ЦУР 8.3, также включена в планы российского правительства. Майский указ — 2018 предусматривает мероприятия по поддержке начинающих предпринимателей и создание условий для открытия собственного дела, а также облегчение режима регулирования и налогового режима для инновационных МСП и самозанятых граждан. Планируется, что к 2024 г. численность занятых в сфере малого и среднего предпринимательства, включая индивидуальных предпринимателей, увеличится до 25 млн человек.

Майский указ — 2018 предусматривает также действия правительства по повышению эффективности использования ресурсов (ЦУР 8.4). В частности, планируется обеспечивать: эффективное использование земель в целях массового жилищного строительства, эффективное обращение с отходами производства и потребления; снижение уровня загрязнения атмосферного воздуха в крупных промышленных центрах; экологическое оздоровление водных объектов. Немаловажным аспектом, соответствующим духу прозрачности, открытости и реализации интересов гражданского общества, присущему ЦУР, является заложенное в Указ «создание и эффективное функционирование во всех субъектах Российской Федерации системы общественного контроля, направленной на выявление и ликвидацию несанкционированных свалок».

Проблематика развития туризма (ЦУР 8.9) также нашла отражение в планах развития РФ до 2024 г. В рамках Майского указа — 2018 правительству дано поручение разработать национальный проект в сфере экологии, в том числе с учетом нужд развития экологического туризма в национальных парках.

ЦУР 9. Создание стойкой инфраструктуры, содействие всеохватной и устойчивой индустриализации и инновациям

Инфраструктурное развитие является одним из центральных приоритетов в рамках Планов развития РФ до 2024 г. Эта тема проходит через все отраслевые направления, затрагивая транспорт, энергетику, городскую среду, образование, здравоохранение, инновации. В частности, предусмотрены: подготовка комплексного плана модернизации и расширения всей магистральной инфраструктуры страны; удвоение расходов на пространственное развитие России, ее городов и населенных пунктов до 2024 г.; направление более 11 трлн руб. на обновление региональных и местных дорог; повышение пропускной способности БАМа и Транссиба до 180 млн тонн к 2024 г.; увеличение грузопотока по Севморпути в 10 раз до 2025 г., создание современной инфраструктуры, обеспечивающей безопасное обращение с отходами I и II классов опасности, и ликвидация наиболее опасных объектов накопленного экологического вреда; создание современной инфраструктуры оказания медицинской помощи.

Помимо объектов физической, планируется также развитие цифровой и инновационной инфраструктуры. Майский указ — 2018 содержит предписания по созданию передовой инфраструктуры научных исследований и инновационной деятельности; формированию «устойчивой и безопасной информационно-телекоммуникационной инфраструктуры высокоскоростной передачи, обработки и хранения больших объемов данных, доступной для всех организаций и домохозяйств»; «создание глобальной конкурентоспособной инфраструктуры передачи, обработки и хранения данных преимущественно на основе отечественных разработок»; «создание системы акселерации субъектов малого и среднего предпринимательства, включая индивидуальных предпринимателей, в том числе инфраструктуры и сервисов поддержки».

ЦУР 10. Сокращение неравенства внутри стран и между ними

Проблематика неравенства затрагивается в российских стратегических документах с точки зрения развития системы социального обеспечения, в связи с чем для данной ЦУР во многом актуальны положения, описанные в отношении ЦУР 1 и ЦУР 5. В Послании ФС 2018 г. президент РФ поставил задачу подготовить специальную программу системной поддержки и повышения качества жизни людей старшего поколения. Кроме того, важное место в Майском указе — 2018 занимает проблематика обеспечения универсальной доступности благ для населения: «обеспечение оптимальной доступности для населения (в том числе для жителей населенных пунктов, расположенных в отдаленных местностях) медицинских организаций, оказывающих первичную медико-санитарную помощь»; «создание современной и безопасной цифровой образовательной среды, обеспечивающей высокое качество и доступность образования всех видов и уровней»; «обеспечение доступным жильем семей со средним достатком»; гарантированное обеспечение доступной электроэнергией.

Тем не менее в рассматриваемых документах отсутствуют политико-социальная направленность и гендерные аспекты, характерные для ЦУР 10.3 (Обеспечение равенства возможностей и уменьшение неравенства результатов, в том числе путем отмены дискриминационных законов, политики и практики).

ЦУР 11. Обеспечение открытости, безопасности, жизнестойкости и экологической устойчивости городов и населенных пунктов

Как отмечалось выше, в стратегических планах развития РФ до 2024 г. уделено внимание повышению качества городской инфраструктуры. Одним из приоритетных национальных проектов, разработанных во исполнение Майского указа — 2018, станет программа развития «Жилье и городская среда». Целевыми показателями при подготовке данной программы, согласно Указу, должны служить: «обеспечение доступным жильем семей со средним достатком, в том числе создание возможностей для приобретения (строительства) ими жилья с использованием ипотечного кредита, ставка по которому должна быть менее 8%; увеличение объема жилищного строительства не менее чем до 120 млн квадратных метров в год; кардинальное повышение комфортности городской среды, повышение индекса качества городской среды на 30%, сокращение в соответствии с этим индексом количества городов с неблагоприятной средой в 2 раза; создание механизма прямого участия граждан в формировании комфортной городской среды, увеличение доли граждан, принимающих участие в решении вопросов развития городской среды, до 30%; обеспечение устойчивого сокращения непригодного для проживания жилищного фонда».

Экологические задачи ЦУР 11 (ЦУР 11.6, 11.7, 11.a), согласно положениям Указа, реализуются в отрыве от планов по обустройству городской инфраструктуры и будут регламентироваться в рамках приоритетной программы «Экология», что отражает отсутствие в Российской Федерации системного и комплексного подхода к формированию основ устойчивого развития.

ЦУР 12. Обеспечение перехода к рациональным моделям потребления и производства

Майский указ — 2018 предусматривает следующие мероприятия по обеспечению перехода к более рациональным моделям потребления и производства: «эффективное

обращение с отходами производства и потребления, включая ликвидацию всех выявленных на 1 января 2018 г. несанкционированных свалок в границах городов; кардинальное снижение уровня загрязнения атмосферного воздуха в крупных промышленных центрах, в том числе уменьшение не менее чем на 20% совокупного объема выбросов загрязняющих веществ в атмосферный воздух в наиболее загрязненных городах»; «формирование комплексной системы обращения с твердыми коммунальными отходами, включая ликвидацию свалок и рекультивацию территорий, на которых они размещены, создание условий для вторичной переработки всех запрещенных к захоронению отходов производства и потребления; создание и эффективное функционирование во всех субъектах Российской Федерации системы общественного контроля, направленной на выявление и ликвидацию несанкционированных свалок».

Реализуются мероприятия государственной программы «Охрана окружающей среды», в частности, действия, соответствующие приоритетам ЦУР 12, предусмотрены подпрограммами 1 «Регулирование качества окружающей среды», 3 «Гидрометеорология и мониторинг окружающей среды», 8 «Ликвидация накопленного экологического ущерба» и в рамках Приоритетного проекта «Чистая страна».

ЦУР 13. Принятие срочных мер по борьбе с изменением климата и его последствиями

Как упоминалось выше, Майский указ — 2018 ставит перед правительством ряд задач экологического характера, в частности по снижению выбросов загрязняющих веществ в крупных промышленных городах. Однако в документе не содержится упоминаний рисков и угроз, связанных непосредственно с глобальными процессами изменения климата и их проявлениями на территории России.

Среди действующих инициатив в сфере экологической адаптации можно выделить госпрограмму «Охрана окружающей среды» на 2012—2020 гг., предусматривающую: мониторинг состояния недр, в том числе в связи с опасными экзогенными геологическими процессами; «разработку проектов нормативных правовых актов, направленных на обеспечение функционирования эффективной системы нормирования негативного воздействия на окружающую среду; разработку мер экономического стимулирования снижения негативного антропогенного и техногенного воздействия; проведение научных исследований и разработок, направленных на повышение качества окружающей среды и обеспечение экологической безопасности, в том числе научное обеспечение разработки государственной политики в сфере снижения негативного воздействия на атмосферный воздух»; а также выполнение международных обязательств в области охраны окружающей среды.

ЦУР 14. Сохранение и рациональное использование океанов, морей и морских ресурсов в интересах устойчивого развития

Помимо задач экологической направленности, поставленных в Майском указе — 2018, в числе приоритетов развития до 2024 г. нет мер по повышению экологической устойчивости природопользования в отношении морских ресурсов. Кроме того, заявленная цель по развитию Северного морского пути и увеличению грузопотока по нему до 80 млн тонн создает риски для состояния окружающей среды в уязвимом арктическом регионе.

Тем не менее в рамках действующей государственной программы «Развитие рыбохозяйственного комплекса» предусмотрены мероприятия, соответствующие направле-

ниям ЦУР 14.4 (эффективное регулирование добычи и борьба с незаконным и нерегулируемым рыбным промыслом), 14.5 (охват природоохранными мерами по крайней мере 10% прибрежных и морских районов) и 14.6 (запрет некоторых форм субсидий для рыбного промысла). В частности, госпрограмма предусматривает совершенствование деятельности по предупреждению, сдерживанию и ликвидации незаконного, несообщаемого и нерегулируемого промысла водных биологических ресурсов, обеспечение государственного надзора в области рыболовства и сохранения водных биологических ресурсов, развитие рыболовства в районах действия международных договоров Российской Федерации в области рыболовства и сохранения водных биологических ресурсов и открытой части Мирового океана, а также подготовку нормативных правовых актов по распределению квот и определению объемов добычи водных биологических ресурсов, выделяемых для российских юридических лиц и индивидуальных предпринимателей во внутренних водах Российской Федерации.

ЦУР 15. Защита и восстановление экосистем суши и содействие их рациональному использованию, рациональное лесопользование, борьба с опустыниванием, прекращение и обращение вспять процесса деградации земель и прекращение процесса утраты биоразнообразия

Среди задач Майского указа — 2018, напрямую соответствующих задачам ЦУР 15, выделяются: «сохранение биологического разнообразия, включая увеличение площади особо охраняемых природных территорий на 5 млн гектаров, реинтродукцию редких видов животных, создание инфраструктуры для экологического туризма в национальных парках, а также сохранение лесов, в том числе на основе их воспроизводства на всех участках вырубленных и погибших лесных насаждений»; «применение всеми объектами, оказывающими значительное негативное воздействие на окружающую среду, системы экологического регулирования, основанной на использовании наилучших доступных технологий»; «сохранение биологического разнообразия, в том числе посредством создания не менее 24 новых особо охраняемых природных территорий».

Не затронутыми темами в рамках ЦУР 15 остаются справедливое распределение благ использования генетических ресурсов (15.6), борьба с инвазивными видами (15.8), а также борьба с браконьерством и контрабандой охраняемых видов (15.с).

ЦУР 16. Содействие построению миролюбивого и открытого общества в интересах устойчивого развития, обеспечение доступа к правосудию для всех и создание эффективных, подотчетных и основанных на широком участии учреждений на всех уровнях

Тематика ЦУР 16 практически не освещается в рамках Майского указа — 2018. Единственной задачей, косвенно затронутой в документе, является ЦУР 16.6 (Создание эффективных, подотчетных и прозрачных учреждений). Перед правительством поставлена задача внедрить систему цифрового гражданского документооборота на базе цифровых технологий.

Проблемы коррупции (ЦУР 16.5), насилия и смертности (ЦУР 16.1), верховенства права (ЦУР 16.3), безусловно сохраняющие актуальность с точки зрения задач развития страны, не нашли отражения в списке приоритетов на ближайшие годы.

Заключение

В целом в приоритетных направлениях развития Российской Федерации на период до 2024 г. нашли полное или близкое к полному отражение большинство Целей устойчивого развития ООН. Тем не менее приходится констатировать необходимость повышения уровня системности в подходе нашей страны к реализации ЦУР. Важной чертой Целей, утвержденных ООН, является комплексный подход, требующий исполнения ЦУР с учетом их тесной взаимосвязи. Так, мероприятия в сфере расширения доступности энергоресурсов не могут считаться соответствующими требованиям ЦУР, в случае если идут вразрез с задачами обеспечения экологической устойчивости.

Одним из аспектов ЦУР, не получивших развития в российских концептуальных документах, является социальная справедливость и укрепление прав человека, в том числе в контексте проблематики гендерного неравенства, развития и учета интересов локальных сообществ, правосудия и построения миролюбивого и открытого общества. Отчасти это обусловлено тем, что российское руководство не рассматривает данные проблемы в качестве первоочередных с точки зрения обеспечения экономического роста как основной задачи среднесрочной стратегии развития. Кроме того, большая часть вышеозначенных проблем проявляется не на уровне стратегического планирования, а в правоприменительной практике. Тем не менее системная реализация ЦУР, безусловно, потребует включения всего спектра вопросов социальной направленности в комплексную стратегию устойчивого развития.

Анализ задач и мероприятий по реализации ЦУР, отраженных в национальных концептуальных и стратегических документах, показывает, что есть существенный ресурс повышения эффективности достижения ЦУР на основе реализации комплексного подхода, обеспечивающего единство и сбалансированность социальных, экономических и экологических аспектов устойчивого развития. Наиболее оптимальным вариантом могло бы стать принятие комплексной стратегии устойчивого развития, включающей как общегосударственные приоритеты, так и секторальные задачи. Однако в отсутствие политической воли для принятия и реализации специального документа по ЦУР решением могло бы стать выделение ЦУР в рамках разрабатываемых государственных программ, с четким распределением ответственности между органами исполнительной власти на федеральном и региональном уровне; определением индикаторов для мониторинга; проведением регулярного мониторинга по выделенным индикаторам; вовлечения в процесс реализации, мониторинга и оценки социальных партнеров и широкого освещения достигнутых результатов.

Источники

Бобылев С.Н., Григорьев Л.М. (2016) Цели устойчивого развития ООН и Россия: доклад о человеческом развитии в Российской Федерации. Режим доступа: <http://ac.gov.ru/files/publication/a/11068.pdf> (дата обращения: 05.03.2018).

Бобылев С.Н., Соловьева С.В. (2017) Цели устойчивого развития для будущего России // Проблемы прогнозирования. № 3. Режим доступа: <https://cyberleninka.ru/article/n/tseli-ustoychivogo-razvitiya-dlya-buduschego-rossii> (дата обращения: 10.03.2018).

Григорьев Л.М., Павлюшина В.А. (2017) Социальное неравенство как проблема экономической стратегии России // Мир новой экономики. № 3. Режим доступа: <https://cyberleninka.ru/article/n/sotsialnoe-neravenstvo-kak-problema-ekonomicheskoy-strategii-rossii> (дата обращения: 05.03.2018).

Дунаев О.И., Нагорнов В.А. (2017) Гармонизация практики корпоративной социальной ответственности для достижения целей устойчивого развития // Государственно-частное партнерство. № 2. Режим доступа: <https://cyberleninka.ru/article/n/garmonizatsiya-praktiki-korporativnoy-sotsialnoy-otvetstvennosti-dlya-dostizheniya-tseley-ustoychivogo-razvitiya> (дата обращения: 01.08.2018).

Послание Президента (2018) Послание Президента Российской Федерации Федеральному Собранию. 1 марта. Режим доступа: <http://www.kremlin.ru/events/president/news/copy/56957> (дата обращения: 08.03.2018).

Правительство РФ (2010) Распоряжение Правительства РФ от 11 ноября 2010 г. N 1950-р о Перечне государственных программ. Режим доступа: <http://pravo.gov.ru/proxy/ips/?docbody=&nd=102142899> (дата обращения: 05.03.2018).

Правительство РФ (2018а) Постановление Правительства РФ от 31 октября 2018 года № 1288 «Об организации проектной деятельности в Правительстве Российской Федерации». Режим доступа: <http://static.government.ru/media/files/gLitA0z6PBOIreUV4AOA0v1otm15jdo.pdf> (дата обращения: 01.09.2018).

Правительство РФ (2018б) Основные направления деятельности Правительства Российской Федерации до 2024 года. 29 сентября. Режим доступа: <http://static.government.ru/media/files/ne0vGNJUk9SQjIGNNsXIX2d2CpCho9qS.pdf> (дата обращения: 01.11.2018).

Рязанова Н.Е. (2018) Цели устойчивого развития ООН и модернизация профессионального экологического образования: практико-ориентированный подход // Знание. Понимание. Умение. № 2. Режим доступа: <https://cyberleninka.ru/article/n/tseli-ustoychivogo-razvitiya-onn-i-modernizatsiya-professionalnogo-ekologicheskogo-obrazovaniya-praktiko-orientirovannyu-podhod> (дата обращения: 06.10.2018).

Совет Федерации Федерального Собрания РФ (2016) Постановление Совета Федерации Федерального Собрания РФ от 2 марта 2016 г. № 95-СФ. Режим доступа: <http://www.council.gov.ru/activity/documents/65224/> (дата обращения: 05.03.2018).

Судас Л.Г. (2017) Бизнес за устойчивое развитие // Государственное управление. Электронный вестник. № 64. Режим доступа: <https://cyberleninka.ru/article/n/biznes-za-ustoychivoe-razvitiye> (дата обращения: 06.10.2018).

Указ Президента РФ (2018) О национальных целях и стратегических задачах развития Российской Федерации на период до 2024 года». Режим доступа: <http://www.kremlin.ru/acts/bank/43027> (дата обращения: 05.03.2018).

Sachs J., Schmidt-Traub G., Kroll C., Durand-Delacre D., Teksoz K. (2017) SDG Index and Dashboards Report 2017. Режим доступа: <http://www.sdgindex.org/assets/files/2017/2017-SDG-Index-and-Dashboards-Report--full.pdf> (дата обращения: 01.02.2018).

UN Sustainable Development Solutions Network (SDSN) (с. а.) Official web-site. Режим доступа: <http://unsdsn.org/> (дата обращения: 11.12.2018).

UNDP (2017) Human Development Reports. Gender Inequality Index. Режим доступа: <http://hdr.undp.org/en/composite/GII> (дата обращения: 01.08.2018).

Prospects of Implementation of the UN SDG in Russia¹

A. Sakharov, O. Kolmar

Andrei Sakharov – Researcher, Centre for International Institutions Research, Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration; 11 Prechistenskaya naberezhnaya, 119034 Moscow, Russian Federation; E-mail: sakharov-ag@ranepa.ru

Olga Kolmar – Researcher, Centre for International Institutions Research, Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration; 11 Prechistenskaya naberezhnaya, 119034 Moscow, Russian Federation; E-mail: kolmar-oi@ranepa.ru

Abstract

The Sustainable Development Goals, adopted by the UN General Assembly on 25 September 2015 in Resolution 70/1 “Transforming our world: the 2030 Agenda for Sustainable Development” embrace a wide range of issues facing both developed and developing countries.

Implementation of the SDG is of particular interest both in international context and according to the agenda of socio-economic development of the Russian Federation, thus the task of identifying medium-term sustainable development priorities of Russia acquires great importance. The paper is based on comparative analysis of priorities of the Presidential Order “On National Goals and Strategic Objectives of the Russian Federation through to 2024” (the May-2018 Executive Order), active state programs and the SDG targets. The purpose of the paper is to determine the correlation between the SDG targets and Russia’s medium- and long-term national strategic goals.

The outcomes of the research demonstrate that there is a room for further increase of effectiveness of implementation of the SDG based on contingent approach ensuring solidarity and balancing of social, economic and ecological aspects of the SDG implementation. Russia’s strategy towards implementation of the SDG requires greater level of contingency meaning incorporation of social aspects of sustainable development into national strategic documents.

Key words: Sustainable Development Goals (the SDG); sustainable development; Agenda 2030; socio-economic development of the Russian Federation; May-2018 Executive Order; State programs of the Russian Federation

For citation: Sakharov A., Kolmar O. (2019) Prospects of Implementation of the UN SDG in Russia. *International Organisations Research Journal*, vol. 14, no 1, pp. 189–206 (in English). DOI: 10.17323/1996-7845-2019-01-11

References

Bobylev S., Grigorev L. (2016) Celi ustojchivogo razvitiya OON i Rossiya. Doklad o chelovecheskom razviti v Rossijskoj Federacii [The UN Sustainable Development Goals and Russia. Human Development Report in the Russian Federation]. Available at: <http://ac.gov.ru/files/publication/a/11068.pdf> (accessed 5 March 2018).

Bobylev S., Solov’ev S. (2017) Celi ustojchivogo razvitiya dlja buduwego Rossii [Sustainable Development Goals for Russia’s Future]. Available at: <https://cyberleninka.ru/article/n/tseli-ustoychivogo-razvitiya-dlya-buduschego-rossii>: <https://cyberleninka.ru/article/n/tseli-ustoychivogo-razvitiya-dlya-buduschego-rossii> (accessed 10 March 2018).

Dunaev O., Nagornov V. (2017) Garmonizacija praktiki korporativnoj social’noj otvetstvennosti dlja dostizhenija celej ustojchivogo razvitiya [Harmonization of corporate social responsibility practices to achieve sustainable development goals]. *Gosudarstvenno-chastnoe partnerstvo*, no 2. Available at: <https://cyberleninka.ru/>

¹ The editorial board received the article in September 2018.

The research was carried out within the framework of the RANEPa research project “Leading Donors’ Sustainable Development Goals Implementation Strategies. Main results.”

article/n/garmonizatsiya-praktiki-korporativnoy-sotsialnoy-otvetstvennosti-dlya-dostizheniya-tseley-ustoychivogo-razvitiya (accessed 1 March 2018).

Grigorev L., Pavlushina V. (2017) Social'noe neravenstvo kak problema jekonomicheskoy strategii Rossii [Social inequality as a problem of Russia's economic strategy]. *Mir novoj ekonomiki*, no 3. Available at: <https://cyberleninka.ru/article/n/sotsialnoe-neravenstvo-kak-problema-ekonomicheskoy-strategii-rossii> (accessed 5 March 2018).

Ryazanova N. (2018) Celi ustojchivogo razvitija OON i modernizacija professional'nogo jekologicheskogo obrazovanija: praktiko-orientirovannyj podhod [UN Sustainable Development Goals and Modernization of Environmental Professional Education: A Practice-Oriented Approach]. Available at: <https://cyberleninka.ru/article/n/tseli-ustoychivogo-razvitiya-oon-i-modernizatsiya-professionalnogo-ekologicheskogo-obrazovaniya-praktiko-orientirovannyj-podhod> (accessed 6 March 2018).

Sachs J., Schmidt-Traub G., Kroll C., Durand-Delacre D., Teksoz K. (2017) SDG Index and Dashboards Report 2017. Available at: <http://www.sdgindex.org/assets/files/2017/2017-SDG-Index-and-Dashboards-Report--full.pdf> (accessed 1 March 2018).

Sudas L. (2017) Biznes za ustojchivoe razvitie [Business for sustainable development]. *Gosudarstvennoe upravlenie. Jelektronnyj vestnik*, no 64. Available at: <https://cyberleninka.ru/article/n/biznes-za-ustoychivoe-razvitie> (accessed 6 March 2018).

UN Sustainable Development Solutions Network (SDSN) (c. a.) Official web-site. Available at: <http://unsdsn.org/> (accessed 11 December 2018).

UNDP (2017) Human Development Reports. Gender Inequality Index. Available at: <http://hdr.undp.org/en/composite/GII> (accessed 1 March 2018).

Опыт локализации и внедрения Целей устойчивого развития в странах – лидерах в данной сфере¹

Т.А. Ланьшина, В.А. Барина, А.Д. Логинова, Е.П. Лавровский, И.В. Понедельник

Ланьшина Татьяна Александровна — к.э.н., научный сотрудник Центра экономического моделирования энергетики и экологии Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте РФ (РАНХиГС); координатор молодежного отделения международной Сети по поиску решений в сфере устойчивого развития SDSN Youth в России; Российская Федерация, 119571, Москва, просп. Вернадского, д. 82, стр. 1; E-mail: lanshina@ranepa.ru

Барина Вера Александровна — к.э.н., заместитель директора Центра экономического моделирования энергетики и экологии Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте РФ (РАНХиГС); менеджер международной Сети по поиску решений в сфере устойчивого развития SDSN в России; Российская Федерация, 119571, Москва, просп. Вернадского, д. 82, стр. 1; E-mail: barinova@ranepa.ru

Логинова Арина Дмитриевна — студентка факультета международного регионоведения и регионального управления Института государственной службы и управления (ИГСУ) Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте РФ (РАНХиГС); посол молодежного отделения международной Сети по поиску решений в сфере устойчивого развития SDSN Youth в России; Российская Федерация, 119571, Москва, просп. Вернадского, д. 82, стр. 1; E-mail: log-arina@yandex.ru

Лавровский Евгений Павлович — студент факультета прикладной экономики и коммерции МГИМО МИД России; посол молодежного отделения международной Сети по поиску решений в сфере устойчивого развития SDSN Youth в России; Российская Федерация, 119454, Москва, просп. Вернадского, д. 76; E-mail: lavrovskii.evgenii@gmail.com

Понедельник Ирина Валентиновна — младший сотрудник ICTSD; посол молодежного отделения международной Сети по поиску решений в сфере устойчивого развития SDSN Youth в России; International Environment House 2, Chemin de Balexert 7-9, 1219 Geneva, Switzerland; E-mail: irponedelnik@gmail.com

В статье рассмотрен опыт локализации и внедрения Целей устойчивого развития на национальном уровне в странах ТОП-10 Индекса ЦУР, составленного SDSN и Bertelsmann Stiftung. Использован метод сравнительного анализа и метод контент-анализа национальных и международных документов. Авторы пришли к выводу, что страны — лидеры устойчивого развития уже более десяти лет ведут активную работу по переходу к устойчивому развитию, наладили межведомственную координацию в данной сфере и добились значительных успехов. Тем не менее и они пока далеки от полной реализации ЦУР. При этом далеко не все из них локализовали Повестку 2030 в своих национальных стратегиях устойчивого развития.

Авторы выявили три ключевых схемы локализации и имплементации ЦУР: полная локализация (пример — Германия), имплементация ЦУР без их формальной локализации (пример — Швеция) и полное отсутствие локализации (пример — Финляндия). Наиболее желательной представляется первая схема.

В конце 1990-х годов Россия могла стать одним из пионеров устойчивого развития. Ввиду недостаточной политической воли она до сих пор находится на начальных этапах перехода к устойчивому развитию. Для активизации работы в данной сфере России необходимо срочно разработать и принять национальную стратегию устойчивого развития и локализовать в ней все ЦУР, включить ЦУР во все про-

¹ Статья поступила в редакцию в мае 2018 г.

чие стратегические документы, а также поставить конкретные количественные цели и назначить министерства, которые будут отвечать за достижение этих целей.

Ключевые слова: Цели устойчивого развития (ЦУР); Повестка 2030; локализация ЦУР

Для цитирования: Ланьшина Т.А., Барина В.А., Логинова А.Д., Лавровский Е.П., Понедельник И.В. (2019) Опыт локализации и внедрения Целей устойчивого развития в странах — лидерах в данной сфере // Вестник международных организаций. Т. 14. № 1. С. 207–224. DOI: 10.17323/1996-7845-2019-01-12

Введение

Процесс активного формирования концепции устойчивого развития, а также широкая международная дискуссия по данному вопросу начались еще в 1970-е годы. В 1987 г. в докладе Комиссии Брундтланд² было дано классическое определение устойчивого развития: «Устойчивое развитие — это развитие, которое позволяет нынешним поколениям удовлетворять свои потребности без ущерба для возможностей будущих поколений» [WCED, 1987]. В данном определении наблюдается четкий межпоколенческий акцент и акцент на охрану окружающей среды — в определении содержится явный намек на то, что нынешним поколениям необходимо оставить природные ресурсы для своих потомков. В 2000 г. на Саммите тысячелетия была принята Декларация тысячелетия ООН, а в 2001 г. на ее основе были сформулированы восемь Целей развития тысячелетия (ЦРТ), сфокусированные главным образом на решении социальных и экономических проблем в беднейших странах мира. Охране окружающей среды тоже нашлось место в ЦРТ — ей полностью посвящена седьмая цель («Обеспечение экологической устойчивости»), хотя основной акцент все же пришелся на социальные и экономические аспекты развития.

Цели развития тысячелетия были рассчитаны только на развивающиеся страны, а период их действия охватил 2000–2015 гг. В целом общий итог их реализации оценивается как положительный. Численность людей с доходом менее 1,25 долл. США в день в период с 1990 по 2015 г. сократилась более чем вдвое: с 1,9 до 0,8 млрд человек. Доля людей, которые страдают от недоедания, сократилась с 23,3% в 1990–1992 гг. до 12,9% в 2014–2016 гг. С 2000 по 2015 г. число детей, которые не посещают школу, сократилось в 2 раза. Коэффициент материнской смертности в 1990–2015 гг. также сократился почти в 2 раза, причем основное сокращение было зафиксировано после 2000 г. С 1990 г. более 2 млрд человек получили доступ к улучшенным санитарно-техническим средствам. Снизилась доля городского населения, проживающего в трущобах (с 39,4% в 2000 г. до 29,7% в 2014 г.) [ООН, 2015a]. При этом динамика абсолютных показателей нередко свидетельствовала о совершенно противоположных (то есть негативных) тенденциях. Так, если доля городского населения, проживающего в трущобах, снизилась, то общая численность таких людей возросла с 792 млн человек в 2000 г. до 881 млн человек в 2015 г. [Там же]. Помимо этого, ключевые социальные проблемы человечества (голод, нищета, неравенство) так и не были полностью решены, почти половина занятого населения продолжала работать на условиях нестабильной занятости, а окружающая среда продолжала деградировать из-за недостаточно ответственной хозяйственной де-

² Всемирная комиссия по окружающей среде и развитию (WCED), созданная ООН в 1983 г. и известная по имени ее председателя Гру Харлем Брундтланд.

тельности человека. Поэтому после окончания действия Целей развития тысячелетия человечеству понадобились новые механизмы для продолжения работы по тем же направлениям.

На смену ЦРТ пришли 17 Целей устойчивого развития (ЦУР), которым соответствуют 169 задач. ЦУР были приняты в рамках документа «Повестка дня в области устойчивого развития на период до 2030 года» (далее — Повестка 2030) 193 странами-членами ООН на саммите Генеральной Ассамблеи ООН в сентябре 2015 г. [ООН, 2015b]. Как и ЦРТ, они рассчитаны на 15 лет, до 2030 г., но, в отличие от ЦРТ, актуальны для всех стран мира — не только развитых, но и развивающихся. ЦУР вовлекают в свою реализацию очень широкий круг стейкхолдеров, таких как правительства, научно-исследовательское сообщество, бизнес (в особенности транснациональные корпорации), гражданское общество. Особую роль среди этих заинтересованных лиц играют молодежь и молодежные организации, поскольку именно сегодняшние молодые люди будут жить и принимать решения в мире, который будет создан после 2030 г.

В ЦУР, наконец, все три аспекта развития — экономический, социальный и экологический — были приведены в гармонию друг с другом настолько, насколько об этом смогли договориться 193 страны. Повестка 2030, по сути, стала ключом к решению всех глобальных проблем — от крайней нищеты и вооруженных конфликтов до гендерного неравенства и изменения климата. Межпоколенческий аспект практически исчез из дискуссии об устойчивом развитии. В настоящее время принято считать, что концепция устойчивого развития создает условия для «экономического роста, достижения социальной справедливости, реализации принципов рационального природопользования и повышения качества управления» [Ban Ki-moon, 2013], и это можно считать ее современным определением, предполагающим холистический подход к решению обозначенных проблем.

Процесс реализации ЦУР в мире идет уже более двух лет, и это позволяет подвести первые итоги работы на глобальном, национальном и локальном уровне. Данная статья сосредоточена на внедрении ЦУР на национальном уровне в странах — лидерах в данной сфере, поскольку именно эти страны принимают ключевые решения, в значительной степени влияющие на ситуацию и политику административно-территориальных образований, а также определяют национальный вклад в международные усилия по искоренению голода и нищеты, борьбе с изменением климата и загрязнением окружающей среды и т.д.

Цель данной работы заключается в выявлении и обобщении национальных подходов к локализации и реализации Целей устойчивого развития в странах, являющихся мировыми лидерами в сфере устойчивого развития. В статье использованы методы контент-анализа национальных и международных документов, а также метод сравнительного анализа. Основными источниками являются добровольные национальные обзоры (voluntary national reviews, VNRs) по выполнению Повестки 2030 и национальные стратегии устойчивого развития. Поскольку Россия еще практически не начала процесс локализации и внедрения ЦУР, полученные авторами выводы могут быть полезными для стратегического планирования устойчивого развития России.

Национальный контекст устойчивого развития

Страны — лидеры в сфере локализации и внедрения ЦУР в данной статье представлены ТОП-10 стран рейтинга ЦУР (SDG Index) за 2018 г., составленного глобальной Сетью организаций по выработке решений, способствующих устойчивому развитию (SDSN),

и фондом Bertelsmann Stiftung [Bertelsmann Stiftung, SDSN, 2018]. В данном рейтинге баллы соответствуют уровню достижения странами ЦУР (максимально может быть начислено 100 баллов), первое место занимает страна с максимальным количеством баллов, последнее — с минимальным. Следует отметить, что рейтинг ЦУР имеет немало недостатков. Например, он рассчитан на основе имеющихся в открытом доступе статистических данных, которые в настоящее время не являются полными. Также критику некоторых экспертов вызывает тот факт, что помимо официальных данных в этом рейтинге используются оценки исследовательских центров и неправительственных организаций. Помимо этого, методология составления рейтинга ЦУР претерпевает изменения, поэтому позиции стран в 2018 г. нельзя сравнивать с позициями в 2017 или 2016 гг. Кроме того, результаты рейтинга ЦУР, составленного SDSN и Bertelsmann Stiftung, было бы интересно сопоставить с результатами других команд, однако данная попытка оценки прогресса стран на пути к выполнению ЦУР пока остается единственной.

В ТОП-10 входят Скандинавские страны и иные представители Европы: Швеция, Дания, Финляндия, Германия, Франция, Норвегия, Швейцария, Словения, Австрия, Исландия. Их уровень достижения ЦУР находится в пределах от 79,7% (Исландия) до 85,0% (Швеция). Таким образом, даже эти страны пока достаточно далеки от выполнения ЦУР. Более того, пока нет оснований ожидать, что страны-лидеры достигнут ЦУР к 2030 г., поскольку их прогресс в реализации наиболее проблемных для них целей 12 («Ответственное потребление и производство») и 13 («Борьба с изменением климата») является недостаточным.

Страны ТОП-10 индекса ЦУР стояли у истоков формирования концепции устойчивого развития. Они активно проявили себя на Конференции ООН по окружающей среде и развитию в Рио-де-Жанейро в 1992 г. (Саммит Земли), итогом которой стало принятие «Повестки дня на XXI в.», а также в разработке и принятии Декларации тысячелетия в 2000 г.

Многие из рассматриваемых стран являются лидерами в сфере оказания поддержки развивающимся странам. Дания, Швейцария и Швеция вместе с Великобританией и Люксембургом, которые занимают соответственно 14-е и 22-е места в рейтинге ЦУР SDSN и Bertelsmann Stiftung за 2018 г. [Bertelsmann Stiftung, SDSN, 2018], формируют узкий круг стран, которые с 1978 г. направляли более 0,7% своего валового национального дохода (ВНД) на официальную помощь развитию (ОПР), в соответствии с рекомендациями ООН [UN HLPF, 2017b]. Швеция с 2006 г. ежегодно расходует на ОПР около 1% своего ВВП. По данным ОЭСР, в 2000-е годы страны — члены Комитета содействия развитию (КСР) расходовали на ОПР всего около 0,3% своего ВВП [OECD, 2018].

В странах, которые занимают лидирующие позиции в индексе ЦУР, устойчивое развитие в той или иной степени внедрено в образовательный процесс. Так, еще в 2003 г. шведское правительство создало Комитет по образованию для преподавания устойчивого развития. В одном из сообщений правительства Швеции 2006 г. отмечено, что концепция устойчивого развития должна изучаться на всех уровнях процесса образования [Gustafsson, Engström, Svenson, 2015]. В настоящее время устойчивое развитие преподается в Швеции начиная с детских садов и заканчивая курсами повышения квалификации. В Финляндии устойчивое развитие было внедрено в школьное образование в 2003–2004 гг. Также страна принимала меры по внедрению образования для устойчивого развития в детских садах и в рамках образовательных программ для взрослых. В Австрии экология, здоровье человека, гражданские права, а также гендерное равенство включены в учебные планы на межпредметной основе, а также, по возможности, в содержание конкретных предметов.

В англоязычной научной литературе об устойчивом развитии даже вошла в обиход аббревиатура ESD (education for sustainable development) — образование для устойчивого развития. Она стала популярной во время Декады ООН по образованию для устойчивого развития (2005–2014 гг.). Однако, несмотря на существенный прогресс, достигнутый странами — лидерами устойчивого развития в сфере внедрения принципов устойчивого развития в образовательный процесс, во многих случаях все зависит от конкретной организации и ее готовности действовать [DESD, 2014]. Помимо этого, во многих случаях в образовательных программах сделан сильный акцент на экологии при недостаточном внимании к социальным и экономическим аспектам устойчивого развития.

Таким образом, в целом к моменту принятия Повестки 2030 рассматриваемые в данной статье страны уже имели существенный опыт в сфере устойчивого развития. Они активно участвовали в формировании данной концепции, помогали развивающимся странам, которые сталкиваются с острыми проблемами устойчивого развития, такими как голод и нищета, а также в течение длительного времени внедряли устойчивое развитие в свои образовательные процессы, что существенно повышало осведомленность о данной концепции и увеличивало число ее сторонников. И это во многом объясняет то, почему именно эти страны стали лидерами в сфере устойчивого развития.

Устойчивое развитие в национальных стратегических документах

Поскольку опыт разных стран в сфере устойчивого развития очень сильно различается, все цели и соответствующие им задачи Повестки 2030 сформулированы в общем, универсальном виде, и конкретные количественные цели, как правило, отсутствуют. Предполагается, что каждая страна должна локализовать ЦУР, то есть самостоятельно выбрать из 169 задач Повестки 2030 те задачи, которые она будет решать до 2030 г., исходя из своих приоритетов развития и финансовых возможностей, адаптировать их под свои национальные условия (то есть переформулировать), а также, по возможности, определить для каждой задачи количественные цели по соответствующим ей статистическим индикаторам. Задачи и конкретные количественные цели должны быть зафиксированы в национальных стратегических документах.

Страны имеют очень разный опыт работы по внедрению концепции устойчивого развития. Швейцария приняла свою первую стратегию устойчивого развития в 1997 г. (табл. 1). С тех пор документ пересматривался каждые четыре года, и в настоящее время действует уже пятая редакция, рассчитанная на 2016–2019 гг. Большинство остальных стран — лидеров в сфере устойчивого развития приняли первые редакции своих стратегий в начале 2000-х годов. Например, Австрия, Германия, Дания, Исландия, Норвегия и Швеция сделали это в 2002 г. (табл. 1). Эти документы также неоднократно пересматривались. Многие страны мира до сих пор не имеют таких стратегий, однако это не относится к лидерам.

Некоторые страны уже внесли коррективы в свои стратегии устойчивого развития после принятия Повестки 2030 (табл. 1). Например, для каждой из 17 ЦУР Германия сформулировала как минимум одну собственную цель, решение которой является для нее актуальным. Каждой из этих целей соответствуют несколько четко поставленных и адаптированных для Германии задач, а им, в свою очередь, — по одному индикатору, с помощью которого будет оцениваться прогресс. Например, задаче 7.2 в Повестке 2030 («К 2030 г. значительно увеличить долю энергии из возобновляемых источников в ми-

ровом энергетическом балансе») соответствует индикатор 7.2.1 («Доля возобновляемых источников энергии в общем объеме конечного энергопотребления»). В немецкой стратегии это соответствует задачам 7.2.a «Повысить долю возобновляемых источников энергии в валовом конечном потреблении энергии до 18% к 2020 г., до 30% к 2030 г. и до 60% к 2050 г.» и 7.2.b «Повысить долю электроэнергии из возобновляемых источников в валовом потреблении электроэнергии как минимум до 35% к 2020 г., как минимум до 50% к 2030 г., как минимум до 65% к 2040 г. и как минимум до 80% к 2050 г.». При этом индикатор ЦУР «Доля возобновляемых источников энергии в валовом конечном потреблении энергии» дополнен индикатором «Доля электроэнергии из возобновляемых источников в валовом потреблении электроэнергии».

Аналогичным образом Швейцария локализовала все 17 ЦУР в девяти собственных целях и 52 задачах, которые за ними стоят. Мониторинг реализации выбранных целей и задач в Швейцарии будет осуществляться с помощью швейцарской системы мониторинга показателей устойчивого развития MONET, которая была создана в 2003 г. В ближайшее время эта система будет существенно расширена и адаптирована под глобальную Повестку 2030.

Словения, как и Германия и Швейцария, сформулировала 12 собственных целей, которые предположительно должны охватить все 17 глобальных ЦУР. Эти 12 целей, в свою очередь, относятся к пяти направлениям (табл. 1). Также Словения уже выбрала 30 статистических индикаторов, по которым она будет отслеживать достижение своих целей. В качестве конечной цели реализации стратегии устойчивого развития в период до 2030 г. указано обеспечение высокого качества жизни для всех.

Некоторые страны, уже добившиеся успехов в сфере устойчивого развития, не пересматривали свои стратегии и формально не локализовали ЦУР. В частности, Швеция и Норвегия. Швеция приняла План действий по внедрению Повестки 2030, сосредоточенный на достижении социального равенства, гендерного равенства, устойчивого развития общества, создании циркулярной экономики, сильного бизнеса с развитой корпоративной социальной ответственностью, устойчивой продовольственной системы, стимулировании распространения знаний и инноваций. Также в 2017 г. Швеция опубликовала свой первый добровольный национальный обзор по выполнению Повестки 2030. Норвегия включила ЦУР в бюджетный процесс и выпустила первый добровольный национальный обзор еще в 2016 г. Кроме того, для каждой из 17 целей было назначено ответственное министерство, которое будет отвечать за ее реализацию, а также поддерживать связь с другими министерствами, отвечающими за реализацию других целей.

Дания также формально не локализовала ЦУР, она лишь объявила пять приоритетных для нее целей — ЦУР 5, 7, 13, 16, 17, которым большинство других стран пока не могут уделять достаточно внимания. В 2017 г. Дания опубликовала первый добровольный национальный обзор по выполнению Повестки 2030. Также Дания объявила о намерении активно сотрудничать с другими странами в сфере устойчивого развития. При этом она выделила три группы стран в зависимости от сферы своих интересов: бедные и уязвимые страны; бедные и стабильные страны; страны с переходными экономиками и растущими рынками. Средства, которые страна будет выделять на сотрудничество в сфере развития, в основном планируется направлять первой и второй категориям стран.

Франция и Исландия пока еще только работают над обновлением своих стратегий устойчивого развития с учетом Повестки 2030. Финляндия формально обновила стратегию, однако, по сути, в ней были сохранены все прежние приоритеты, только добавился анализ того, каких ЦУР помогают достичь эти приоритеты. В обновленной

Таблица 1. Национальные особенности локализации ЦУР в странах – лидерах по внедрению Повестки 2030 и в России

Место в рейтинге и процент выполнения ЦУР*	Страна	Год принятия первой стратегии ЦУР (пересмотр с учетом ЦУР)	Национальные особенности локализации ЦУР	Национальные особенности организации работы по внедрению ЦУР
1 85,0%	Швеция	2002 (–) + План действий	После принятия ЦУР Швеция не пересматривала свою стратегию устойчивого развития, но активизировала усилия в тех сферах, где ее результаты пока недостаточно высоки. Также Швеция приняла План действий по внедрению Повестки 2030, который сосредоточен на социальном равенстве, гендерном равенстве, устойчивом обществе, циркулярной экономике, сильном бизнесе с развитой корпоративной социальной ответственностью, устойчивой продовольственной системе, знаниях и инновациях	Министр государственной службы отвечает за общую координацию и продвижение Повестки 2030 внутри страны, министр международного сотрудничества, развития и климата – за вклад Швеции в реализацию ЦУР на международном уровне. Все министры участвуют в работе по реализации ЦУР в рамках своих компетенций. Также работает небольшая консультативная группа статс-секретарей из Министерства финансов, Министерства иностранных дел, Министерства окружающей среды и энергетики, Министерства предпринимательства и инноваций
2 84,6%	Дания	2002 (2017) + План действий	Согласно документу Мир – 2030: Датская стратегия сотрудничества в области развития и гуманитарной помощи» (далее – Мир – 2030), в основу которого легла международная Повестка 2030, приоритетными для Дании являются ЦУР № 5, 7, 13, 16, 17. Дания делает акцент на тех сферах развития, которым многие другие страны пока не смогут уделить достаточно внимания	Для реализации ЦУР была создана межведомственная рабочая группа. Изначально данную рабочую группу возглавило Министерство иностранных дел, однако позже руководство было передано Министерству финансов. Это изменение отражает намерение правительства обеспечить интеграцию устойчивого развития в свою внутреннюю политику
3 83,0%	Финляндия	2006 (2016) + План действий	После принятия Повестки 2030 в ключевом стратегическом документе страны в области устойчивого развития – «Финляндия, которую мы хотим к 2050 году» – были сохранены 8 приоритетов и добавлен анализ того, каких ЦУР они могут достичь. Анализ показал, что в Финляндии уже локализованы все 17 ЦУР, из них 11 ЦУР локализованы особенно основательно	Координационный секретариат в составе кабинета премьер-министра координирует работу по устойчивому развитию в Финляндии. В состав секретариата входят Генеральный Секретариат Национальной комиссии по устойчивому развитию Финляндии, Министерство иностранных дел и канцелярия премьер-министра. Поддержку секретариату оказывает координационная сеть, состоящая из представителей ключевых министерств
4 82,3%	Германия	2002 (2017)	В обновленной после принятия Повестки 2030 стратегии устойчивого развития Германия разработала на основе ЦУР 63 собственные цели (и 63 индикатора) в 36 сферах. На каждую ЦУР приходится хотя бы одна цель и один индикатор. Статистические индикаторы в текущей версии стратегии идентичны индикаторам предыдущей версии стратегии. При этом число ключевых сфер, на изменения в которых направлена стратегия, сократилось с 21 в стратегии 2012 г. до 17 (в соответствии с ЦУР) в стратегии 2017 г. Таким образом, изменения в стратегии имели чисто формальный характер, а их внедрение было необходимо для приведения стратегии в соответствие с Повесткой 2030	Главным органом управления устойчивым развитием в Германии является Комитет статс-секретарей, в который входит представитель всех министерств во главе с руководителем Ведомства федерального канцлера. На заседания данного органа иногда приглашаются внешние эксперты. Комитет вносит стратегический вклад в работу правительства Германии и выступает в качестве форума для обмена информацией между различными правительственными ведомствами об их деятельности в области устойчивого развития.

Место в рейтинге и процент выполнения ЦУР*	Страна	Год принятия первой стратегии ЦУР (пересмотр с учетом ЦУР)	Национальные особенности локализации ЦУР	Национальные особенности организации работы по внедрению ЦУР
5 81,2%	Франция	2003 (—)	В ближайшее время Франция планирует скорректировать свою национальную стратегию устойчивого развития с учетом Повестки 2030 на период 2020—2030 гг. и принять дорожную карту внедрения ЦУР	По поручению премьер-министра за координацию работы по внедрению ЦУР на национальном уровне отвечает Межминистерский делегат по устойчивому развитию, который ведет тесное сотрудничество с Министерством Европы и иностранных дел. Данный делегат руководит сетью чиновников, координирующих решение вопросов устойчивого развития внутри министерств
6 81,2%	Норвегия	2002 (—) + План действий (2003)	Все 17 ЦУР были включены в бюджетный процесс. При этом национальная стратегия устойчивого развития еще не обновлялась после принятия Повестки 2030	По каждой ЦУР ответственное министерство готовит бюджетное предложение. Министерство финансов при этом является координатором, который сводит все предложения и представляет их парламенту
7 80,1%	Швейцария	1997 (2016) + План действий	После принятия Повестки 2030 был проведен анализ реализации ЦУР в Швейцарии и внесены коррективы в четырехлетнюю стратегию устойчивого развития страны, рассчитанную на 2016—2019 гг. В актуальной стратегии 9 приоритетов, которые покрывают все ЦУР. Устойчивое развитие является целью, зафиксированной в конституции Швейцарии	Внедрение ЦУР в Швейцарии курирует Федеральный Совет. Координацией работ в сфере устойчивого развития занимаются Федеральное агентство по пространственному развитию и Швейцарское агентство развития и сотрудничества. В процесс внедрения ЦУР вовлечены все министерства
8 80,0%	Словения	2005 (2017)	В декабре 2017 г. Словения приняла новую Стратегию национального развития, в которой локализованы все 17 ЦУР. Документ сосредоточен на 5 приоритетах: высокопроизводительная экономика, создающая добавленную стоимость для всех, сильное, инклюзивное и ответственное общество, окружающая среда, эффективное управление, основанное на кооперации, обучение в течение всей жизни. Стратегия состоит из 12 целей и включает основные положения документа Видение — 2050	В целях координации работы по внедрению Повестки 2030 правительством была создана постоянная межминистерская рабочая группа по политике развития. В данную группу входят по два представителя министерств, работа которых имеет отношение к развитию. Группу возглавляет Отдел развития и региональной политики Европейского союза Кабинета премьер-министра
9 80,0%	Австрия	2002 (—) + План действий (2003)	Австрия пока не вносила правок в свою стратегию устойчивого развития, однако в 2016 г. выпустила отчет «Вклад федеральных министерств в реализацию Повестки 2030 Австрии», в котором подробно проанализирована ситуация в стране по каждой из ЦУР. Также в 2016 г. все министерства получили инструкции по включению ЦУР в свои программы и стратегии	В реализацию ЦУР вовлечены все министерства. Ответственными за координацию данной работы являются Ведомство федерального канцлера и Министерство Европы, интеграции и иностранных дел

Место в рейтинге и процент выполнения ЦУР*	Страна	Год принятия первой стратегии ЦУР (пересмотра с учетом ЦУР)	Национальные особенности локализации ЦУР	Национальные особенности организации работы по внедрению ЦУР
10 79,7%	Исландия	2002 (–)	Первая и действующая до сих пор стратегия устойчивого развития Исландии была принята в 2002 г.; она рассчитана на период до 2020 г. В настоящее время ведется работа по обновлению данной стратегии с учетом Повестки 2030. Также планируется разработка плана действий	Координация внедрения ЦУР в Исландии была поручена Совету по политике, в который входят представители всех министерств. Кабинет премьер-министра и Министерство иностранных дел будут постоянно проводить встречи с данным министерским комитетом в целях выработки решений в сфере устойчивого развития
63 68,9%	Россия	–	Как стратегия устойчивого развития, так и план действий в данной сфере отсутствуют; есть лишь концепция устойчивого развития, утвержденная Указом президента от 1 апреля 1996 г. Также в России в 1996 г. предполагалось разработать стратегию устойчивого развития и учитывать положения концепции при разработке программ социально-экономического развития и прогнозов. Однако дальнейшая работа в сфере устойчивого развития была заморожена	Формально координацией работы по ЦУР занимается Межведомственная рабочая группа при администрации президента Российской Федерации по вопросам, связанным с изменением климата и обеспечением устойчивого развития. Однако фактически данная группа пока сосредоточена преимущественно на формировании системы показателей для мониторинга ЦУР, а не на внедрении ЦУР в стратегические документы

* Рейтинг ЦУР за 2018 г., составленный SDSN и Bertelsmann Stiftung.

Источники: составлено авторами на основе данных: [Bertelsmann Stiftung, SDSN, 2018; Bundeskanzleramt Österreich, 2016; Nordic Council of Ministers, 2017; The Federal Government of Germany, 2016; UN HLPF, 2016a, 2016b, 2016c, 2016d, 2017b, 2017d, 2017e, 2018].

стратегии Финляндии отмечено, что страна уже локализовала все 17 ЦУР, из них 11 ЦУР были локализованы особенно тщательно. Ни Франция, ни Исландия, ни Финляндия не выпустили пока ни одного добровольного национального обзора по выполнению Повестки 2030.

Также интересный пример локализации ЦУР (по существу — пример ее отсутствия) демонстрирует Австрия. Страна пока не пересматривала свою стратегию устойчивого развития. При этом в 2016 г. все министерства получили инструкции по включению ЦУР в свои программы и стратегии, а также по разработке новых планов действий для реализации Повестки 2030 в случае возникновения такой потребности. Помимо этого, в 2017 г. был выпущен доклад «Вклад федеральных министерств в реализацию Повестки 2030 Австрией», в котором подробно проанализирована ситуация в стране по каждой из ЦУР. Ни один добровольный национальный обзор пока не был опубликован.

На основе опыта внедрения ЦУР в десяти странах — лидерах по устойчивому развитию можно выделить следующие три схемы локализации ЦУР. Первую схему можно назвать *глубокой локализацией*. Она предполагает тщательное рассмотрение глобальных целей устойчивого развития на национальном уровне и формулирование странами своих целей на основе проделанной работы. Интересно, что такие цели охватывают все ЦУР. По такому пути пошли Германия, Швейцария и Словения.

Вторая схема представляет собой *имплементацию ЦУР без их формальной локализации*. По этому пути пошли Швеция, Норвегия и Дания. Они активно реализуют Повестку 2030 и отчитываются об этом перед международным сообществом, но при этом не вносили изменения в свои стратегии устойчивого развития после принятия Повестки 2030.

Третья схема локализации ЦУР достаточно обособлена от Повестки 2030 и представляет собой *полное отсутствие локализации*. К группе стран, в которых можно обнаружить такой тип локализации, относятся Франция, Исландия, Финляндия и Австрия. Эти страны либо до сих пор обновляют свои стратегии устойчивого развития и собираются разработать дорожные карты и планы действий, либо уже сделали это, но не внесли практически никаких изменений.

Управление устойчивым развитием

Одной из главных инноваций Повестки 2030 считается глобальное управление через инклюзивное установление целей, в котором приняли участие не менее 70 правительств и большое число представителей гражданского общества [Bierman, Kanie, Kim, 2017]. В этом плане ЦУР кардинальным образом отличаются от ЦРТ, поскольку в ЦРТ всем развивающимся странам были предложены одинаковые цели, определенные на международном уровне. С одной стороны, ЦУР дают странам больше свободы и позволяют им максимально адаптировать глобальную повестку под свои условия и приоритеты. Но, с другой стороны, это ставит перед странами достаточно сложную задачу, поскольку трансляция глобальных целей в национальные требует наличия в странах качественно функционирующих систем управления [Bierman, Kanie, Kim, 2017].

По сути, в основе реализации Целей устойчивого развития лежит принцип мягкого управления или управления, основанного на целях и обязательствах, сформулированных самими странами. В последние годы данный принцип стал достаточно популярным при решении глобальных проблем, затрагивающих чувствительные сферы национальных интересов [Ланьшина, Барина, 2017].

Также инновацией Повестки 2030 можно считать то, что документ предполагает достаточно подробную оценку стран по большому числу количественных индикаторов. Эта идея впервые появилась еще в документе «Повестка дня на XXI в.», который был принят на Конференции ООН по устойчивому развитию в Рио-де-Жанейро 3–14 июня 1992 г. (на «Саммите Земли»). В 1995 г. Комиссия ООН по устойчивому развитию представила первый набор индикаторов устойчивого развития, после чего ряд стран разработали свои наборы [Rinne, Luutimäki, Kautto, 2013]. Например, Швеция представила свой первый набор индикаторов устойчивого развития в 2001 г. Он состоял из 30 индикаторов, классифицированных по четырем темам: эффективность; равенство/участие; адаптивность; ценности и ресурсы для будущих поколений. Швейцария создала свою систему мониторинга MONET, состоящую из 75 индикаторов устойчивого развития, в 2003 г. В Австрии с 2006 г. издаются отчеты MONE, в которых содержится мониторинг 26 ключевых индикаторов, уточненных и дополненных еще 56 индикаторами. В других странах, лидирующих в сфере устойчивого развития, имеются аналогичные системы. Для сравнения, в России первая система мониторинга показателей устойчивого развития создается в настоящее время.

Поскольку многие страны, находящиеся за пределами ТОП-10 индекса ЦУР, до сих пор не собирают статистику по многим экологическим индикаторам и индикаторам социальной сферы, внедрение Повестки 2030, безусловно, станет стимулом для развития статистики по соответствующим индикаторам, а также стимулом для включения мониторинга соответствующих индикаторов в процесс управления реализацией ЦУР. Следует отметить принципиальную важность наличия развитой системы мониторинга достижения ЦУР в управлении устойчивым развитием: в отсутствие четких количественных целей реализация Повестки 2030 становится достаточно абстрактной задачей (как и стратегическое управление вообще).

В управлении внедрением Повестки 2030 на национальном уровне важнейшее значение имеет общая координация этого процесса. Как следует из табл. 1, за координацию работы по внедрению ЦУР обычно отвечает межведомственный комитет, возглавляемый одним из министерств. В Швеции, Австрии и Германии в реализацию стратегии устойчивого развития вовлечены абсолютно все министерства. В других странах, например, в Финляндии, Словении, Швейцарии в данную работу вовлечены лишь те министерства, которые имеют непосредственное отношение к устойчивому развитию.

Некоторые страны придают устойчивому развитию особенно большое значение. Так, в Германии устойчивое развитие является делом федерального канцлера [The Federal Government of Germany, 2016]. В Швейцарии необходимость перехода к устойчивому развитию зафиксирована в федеральной конституции [UN HLPF, 2018a]. За координацию работы по локализации и внедрению ЦУР могут отвечать Министр государственной службы (Швеция), Министерство финансов (Дания и Норвегия), Федеральное агентство пространственного развития, входящее в структуру Федерального ведомства окружающей среды, транспорта, энергетики и коммуникаций (Швейцария). Это свидетельствует о существенной разности акцентов в управлении устойчивым развитием стран.

ЦУР и Россия

Россия как член ООН участвовала в разработке и принятии Целей устойчивого развития. Несмотря на это, работа по внедрению ЦУР в России еще практически не начиналась, за исключением работы Росстата по формированию системы показателей

для мониторинга ЦУР. Россия входит в состав руководящей группы Конференции европейских статистиков ООН по вопросам статистики для ЦУР и проводит активную работу в данной сфере.

Однако ситуация со сбором статистики по устойчивому развитию пока недостаточно благополучна. Так, в настоящий момент многие данные отсутствуют. Также Федеральный план статистических работ, в который распоряжением правительства РФ от 23.09.2017 N 2033-р введены показатели ЦУР, пока включает в основном индикаторы устойчивого развития, относящиеся к социальному блоку. По индикаторам состояния окружающей среды, развития институтов, ответственного производства и потребления и другим еще предстоит провести большую работу.

Важно отметить, что Россия могла стать одним из пионеров устойчивого развития. Так, концепция устойчивого развития России была утверждена еще в 1996 г. В соответствии с этой концепцией планировалось разработать стратегию устойчивого развития России в 1996 г., когда большинство сегодняшних стран — лидеров устойчивого развития еще не имели таких стратегий. Однако дальнейшая работа в данной сфере была заморожена, и стратегия так и не была принята. Формально работа по устойчивому развитию в 2012 г. была поручена Межведомственной рабочей группе при администрации президента Российской Федерации по вопросам, связанным с изменением климата и обеспечением устойчивого развития. При этом фактически работа группы пока была в основном сосредоточена на формировании системы показателей для мониторинга ЦУР. Кроме того, главой данной группы является советник президента Российской Федерации по вопросам изменения климата (до недавнего времени им был А.И. Бедрицкий, с 2018 г. — Р.С.-Х. Эдельгериев). При этом в передовых странах подобные комиссии возглавляются ведомствами, находящимися в структуре исполнительной власти.

Многие задачи Повестки 2030 перекликаются с ключевыми стратегическими документами России, такими как Указ Президента РФ № 204 «О национальных целях и стратегических задачах развития Российской Федерации на период до 2024 г.» от 7 мая 2018 г., послания президента Российской Федерации Федеральному собранию Российской Федерации, Прогноз долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2030 г., а также разрабатываемая Стратегия социально-экономического развития России до 2035 г. В этих документах тоже затрагиваются социальные проблемы, деградация окружающей среды, проблемы управления и вызовы экономического роста и развития. Однако в них отсутствует комплексный холистический подход к развитию, нацеленный на достижение стабильного экономического роста без создания негативных последствий для окружающей среды, без усиления социального и гендерного неравенства и т.д. Все ключевые стратегические документы России по-прежнему ориентированы на стабильный экономический рост (рост ВВП) и экстенсивное развитие за счет эксплуатации природных ресурсов. Кроме того, в них не упоминаются Цели устойчивого развития, то есть они полностью находятся вне международного контекста и Повестки 2030.

Чтобы интегрироваться в этот международный контекст и начать реальный переход к устойчивому развитию, в ближайшее время России необходимо принять свою стратегию устойчивого развития и отразить в ней ключевые положения Повестки 2030, а также интегрировать локализованные ЦУР в уже имеющиеся стратегические документы. Помимо этого, целесообразно назначить министерства, ответственные за достижение конкретных целей и количественных индикаторов, и ввести ключевые показатели эффективности (key performance indicators, KPI), основанные на достижениях

этих индикаторов, для соответствующих министров. Аналогичную работу необходимо провести на региональном уровне (на уровне субъектов Федерации).

Необходимо активизировать работу Межведомственной рабочей группы при администрации президента Российской Федерации по вопросам, связанным с изменением климата и обеспечением устойчивого развития. Данной группе необходимо поручить разработку стратегии устойчивого развития и внедрение принципов устойчивого развития в прочие ключевые стратегические документы страны. Важно, чтобы межведомственная рабочая группа не только координировала эту работу среди представителей министерств, которые имеют отношение к устойчивому развитию, но и вовлекала в свою деятельность представителей региональных и муниципальных властей, а также представителей бизнеса, университетов, НКО и прочих стейкхолдеров. Переход к устойчивому развитию и реализацию Повестки 2030 необходимо сделать делом президента Российской Федерации.

Заключение

В статье рассмотрен международный опыт локализации и внедрения Целей устойчивого развития странами — лидерами индекса ЦУР, составленного SDSN и Bertelsmann Stiftung. Выявлено, что даже эта узкая группа стран имеет очень разный опыт как по переходу к устойчивому развитию, так и непосредственно по внедрению ЦУР. Одни страны приняли национальную стратегию устойчивого развития еще в 1997 г., другие — только в начале 2000-х годов. Также страны находятся на совершенно разных этапах внедрения ЦУР в стратегические документы — от отсутствия такой работы до локализации всех 17 Целей устойчивого развития. Во всех рассмотренных странах уже имеются механизмы координации действий для достижения ЦУР. Такие механизмы представлены межведомственными группами, состоящими из представителей различных министерств, иногда они также включают представителей региональных и муниципальных властей и некоммерческих организаций.

Страны — лидеры индекса ЦУР реализуют принципы устойчивого развития уже в течение многих лет (как правило, более 15 лет), а также имеют развитые координационные механизмы внедрения ЦУР, во главе которых стоит какое-либо ведомство, входящее в структуру исполнительной власти. При этом, как было выявлено в ходе исследования, далеко не все из них локализовали ЦУР в своих стратегиях устойчивого развития и даже не все скорректировали эти стратегии после принятия Повестки 2030. В качестве примера можно привести все Скандинавские страны. Это не означает, что в этих странах отсутствует работа по внедрению ЦУР — они как раз уже реализовали значительную часть Повестки 2030 (до 85%) и являются глобальными лидерами в этой сфере. И все же, этим странам следует так или иначе локализовать ЦУР, поскольку последние ориентированы на все страны мира, в том числе на очень развитые, которые уже имеют много достижений в сфере устойчивого развития.

На основе проведенного анализа авторы выявили три основные схемы локализации и внедрения ЦУР в странах — лидерах по устойчивому развитию: глубокая локализация (формулирование странами своих целей на основе Повестки 2030), имплементация ЦУР без их формальной локализации (реализация Повестки 2030 без изменения стратегий устойчивого развития) и полное отсутствие локализации (страны продолжают работу в сфере устойчивого развития без должного внимания к Повестке 2030). Первая схема получила развитие в Германии, Швейцарии и Словении, вторая — в Швеции, Норвегии и Дании, третья — во Франции, Исландии, Финляндии и Австрии.

Наиболее желательной схемой, по мнению авторов, следует считать схему глубокой локализации ЦУР.

Россия все еще находится в самом начале перехода к устойчивому развитию, хотя она имела шансы стать одним из мировых лидеров в данном процессе, так как одной из первых приняла концепцию устойчивого развития еще в 1996 г. Учитывая стремительный прогресс других стран и большой накопленный мировой опыт в данной сфере, России необходимо как можно быстрее разработать национальную стратегию устойчивого развития, локализовать в ней Повестку 2030 и включить ЦУР во все прочие ключевые документы стратегического развития страны (то есть воспользоваться схемой глубокой локализации ЦУР). Также, безусловно, следует продолжать начатую работу по совершенствованию статистики в сфере устойчивого развития и, помимо этого, поставить перед Межведомственной рабочей группой при администрации президента Российской Федерации по вопросам, связанным с изменением климата и обеспечением устойчивого развития, задачу непосредственного практического внедрения ЦУР в России. Необходимо, чтобы данная комиссия регулярно обсуждала аспекты локализации ЦУР в России, выходила с конкретными предложениями и взаимодействовала с региональными и муниципальными властями, а также вела сотрудничество на международном уровне в рамках своих компетенций.

Источники

Ланьшина Т.А., Баринова В.А. (2017) Глобальное управление в сфере возобновляемой энергетики: международные тенденции и Россия // Вестник международных организаций. Т. 12. № 1. С. 110–126.

ООН (2015a) Цели развития тысячелетия: доклад за 2015 год. Режим доступа: <http://www.un.org/ru/millenniumgoals/mdgreport2015.pdf> (дата обращения: 16.05.2018).

ООН (2015b) Преобразование нашего мира: Повестка дня в области устойчивого развития на период до 2030 года. Режим доступа: <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N15/285/75/PDF/N1528575.pdf?OpenElement> (дата обращения: 16.05.2018).

Ban Ki-moon (2013) Secretary-General's Remarks at a G20 working Dinner on "Sustainable Development for All". Режим доступа: <https://www.un.org/sg/en/content/sg/statement/2013-09-05/secretary-generals-remarks-g20-working-dinner-sustainable> (дата обращения: 16.05.2018).

Bertelsmann Stiftung, SDSN (2018) SDG Index and Dashboards Report 2018. Режим доступа: <http://www.sdgindex.org/assets/files/2018/01%20SDGS%20GLOBAL%20EDITION%20WEB%20V8%20060718.pdf> (дата обращения: 13.06.2018).

Bierman F., Kanie N., Kim R.E. (2017) Global Governance by Goal-setting: the Novel Approach of the UN Sustainable Development Goals // Current Opinion in Environmental Sustainability. Vol. 26–27. P. 26–31.

Bundeskanzleramt Österreich (2016) Beiträge der Bundesministerien zur Umsetzung der Agenda 2030 für nachhaltige Entwicklung durch Österreich. Режим доступа: <http://archiv.bka.gv.at/DocView.axd?CobId=65724> (дата обращения: 13.07.2018).

DESD (2014) Shaping the Future We Want, DESD Final Report. Режим доступа: <http://unesdoc.unesco.org/images/0023/002303/230302e.pdf> (дата обращения: 13.11.2018).

Gustafsson P., Engström S., Svenson A. (2015) Teachers' View of Sustainable Development in Swedish Upper Secondary School // Procedia – Social and Behavioral Sciences. Vol. 167. P. 7–14.

Nordic Council of Ministers (2017) Sustainable Development Action – the Nordic Way. Режим доступа: <https://norden.diva-portal.org/smash/get/diva2:1092868/FULLTEXT01.pdf> (дата обращения: 13.06.2018).

OECD (2018) Net ODA. Режим доступа: <https://data.oecd.org/oda/net-oda.htm> (дата обращения: 08.07.2018).

Rinne J., Lyytimäki J., Kautto P. (2013) From Sustainability to Well-being: Lessons Learned from the Use of Sustainable Development Indicators at National and EU Level // Ecological Indicators. Vol. 35. P. 35–42.

The Federal Government of Germany (2016) German Sustainable Development Strategy. Режим доступа: https://www.bundesregierung.de/Content/DE/_Anlagen/Nachhaltigkeit/2017-06-20-nachhaltigkeit-neuauflage-engl.pdf?__blob=publicationFile&v=2 (дата обращения: 11.07.2018).

UN HLPF (2016a) Voluntary National Review Report on the Implementation of Sustainable Development Goals, Finland. Режим доступа: <https://sustainabledevelopment.un.org/index.php?page=view&type=30022&nr=64&menu=3170> (дата обращения: 07.07.2018).

UN HLPF (2016b) Voluntary National Review Report on the Implementation of Sustainable Development Goals, France. Режим доступа: <https://sustainabledevelopment.un.org/content/documents/10726Report%20SDGs%20France.pdf> (дата обращения: 07.07.2018).

UN HLPF (2016c) Voluntary National Review Report on the Implementation of Sustainable Development Goals, Germany. Режим доступа: https://sustainabledevelopment.un.org/content/documents/10686HLPF-Bericht_final_EN.pdf (дата обращения: 12.07.2018).

UN HLPF (2016d) Voluntary National Review Report on the Implementation of Sustainable Development Goals, Norway. Режим доступа: <https://sustainabledevelopment.un.org/content/documents/10692NORWAY%20HLPF%20REPORT%20-%20full%20version.pdf> (дата обращения: 12.07.2018).

UN HLPF (2017b) Report for the Voluntary National Review. Denmark's Implementation of the 2030 Agenda for Sustainable Development. Режим доступа: <https://sustainabledevelopment.un.org/content/documents/16013Denmark.pdf> (дата обращения: 12.06.2018).

UN HLPF (2017d) Voluntary National Review Report on the Implementation of Sustainable Development Goals, Slovenia. Режим доступа: <https://sustainabledevelopment.un.org/content/documents/16313Slovenia.pdf> (дата обращения: 12.07.2018).

UN HLPF (2017e) Voluntary National Review Report on the Implementation of Sustainable Development Goals, Sweden. Режим доступа: <https://sustainabledevelopment.un.org/content/documents/16033Sweden.pdf> (дата обращения: 11.07.2018).

UN HLPF (2018) Voluntary National Review Report on the Implementation of Sustainable Development Goals, Switzerland. Режим доступа: https://sustainabledevelopment.un.org/content/documents/10617Full%20Report%20HLPF%202016_Switzerland_EN%20fin.pdf (дата обращения: 11.07.2018).

WCED (1987) Our Common Future. Режим доступа: <http://www.un-documents.net/our-common-future.pdf> (дата обращения: 12.05.2018).

Localizing and Achieving the Sustainable Development Goals at the National Level: Cases of Leadership¹

T. Lanshina, V. Barinova, A. Loginova, E. Lavrovsky, I. Ponedelnik

Tatiana Lanshina – PhD, Senior Research Associate, Centre for Economic Modelling of Energy and Environment, Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration (RANEPA); SDSN Youth in Russia. Russia, 119571, Prospect Vernadskogo, 82/1; E-mail: lanshina@ranepa.ru

Vera Barinova – PhD, Deputy Director, Centre for Economic Modelling of Energy and Environment, Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration (RANEPA); SDSN Russia. Russia, 119571, Prospect Vernadskogo, 82/1; E-mail: barinova@ranepa.ru

Arina Loginova – Student, the Faculty of Foreign Regional Studies and Regional Administration, the Institute of Public Administration and Civil Service, Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration (RANEPA); Ambassador of SDSN Youth in Russia, Russia, 119571, Prospect Vernadskogo, 82/1; E-mail: log-arina@yandex.ru

Evgenii Lavrovskii – Student, the Faculty of Applied Economics and Commerce, MGIMO; Ambassador of SDSN Youth in Russia, Russia, 119454, Prospect Vernadskogo, 76; E-mail: lavrovskii.evgenii@gmail.com

Irina Ponedelnik – ICTSD Junior Researcher; Ambassador of SDSN Youth in Russia; International Environment House 2, Chemin de Balexert 7–9, 1219 Geneva, Switzerland; E-mail: irponedelnik@gmail.com

Abstract

This article describes the experience of localization and implementation of the Sustainable Development Goals (SDGs) at the national level in the 10 countries which top the global SDG Index compiled by the Sustainable Development Solutions Network (SDSN) and the Bertelsmann Stiftung. The authors apply methods of comparative and content analysis of national and international documents and conclude that leading countries began to work actively on the transition toward sustainable development more than a decade ago, established effective inter-ministerial coordination in this area and have achieved significant success. Nevertheless, even they are still far from the full implementation of the SDGs. Moreover, not all of them have localized Agenda 2030 within their national sustainable development strategies.

The authors identify three key SDG localization and implementation schemes: full localization (e.g. Germany), implementation of the SDGs without their formal localization (e.g. Sweden) and the complete absence of localization (e.g. Finland). The most preferable and effective scheme, according to the authors, is the first one.

In the late 1990s, Russia could have become one of the pioneers of sustainable development. However, due to insufficient political will, Russia is still at the initial stages of its transition toward sustainable development. In order to catalyze progress in this area, Russia needs to urgently develop and adopt a national sustainable development strategy in which all of the SDGs are localized, take into account SDGs in other key strategic documents and set specific quantitative goals and designate ministries that will be responsible for achieving these goals.

Key words: Sustainable Development Goals (SDGs); Agenda 2030; localization of SDGs

For citation: Lanshina T., Barinova V., Loginova A., Lavrovsky E., Ponedelnik I. (2019) Localizing and Achieving the Sustainable Development Goals at the National Level: Cases of Leadership. *International Organisations Research Journal*, vol. 14, no 1, pp. 207–224 (in English). DOI: 10.17323/1996-7845-2019-01-12

References

Bertelsmann Stiftung, Sustainable Development Solutions Network (SDSN) (2018) Global Responsibility: Implementing the Goals. SDG Index and Dashboards Report 2018. Available at: <http://www.sdgindex.org/as->

¹ The editorial board received the article in May 2018.

sets/files/2018/01%20SDGS%20GLOBAL%20EDITION%20WEB%20V8%20060718.pdf (accessed 13 June 2018).

Bierman F., Kanie N., Kim R.E. (2017) Global Governance by Goal-Setting: The Novel Approach of the UN Sustainable Development Goals. *Current Opinion in Environmental Sustainability*, vol. 26–27, pp. 26–31.

Buckler C., Creech H. (2014) Shaping the Future We Want: UN Decade of Education for Sustainable Development (2005–2014): Final Report. Available at: <http://unesdoc.unesco.org/images/0023/002303/230302e.pdf> (accessed 13 November 2018).

Bundeskanzleramt Österreich (2016) Beiträge der Bundesministerien zur Umsetzung der Agenda 2030 für nachhaltige Entwicklung durch Österreich. Available at: https://www.bundeskanzleramt.gv.at/documents/131008/510106/Agenda2030_BF.pdf/b5006e54-a458-4f83-bd1a-7a4ca611aba7 (accessed 17 January 2019).

Federal Government of Germany (2016) German Sustainable Development Strategy: New Version. Available at: https://www.bundesregierung.de/Content/DE/_Anlagen/Nachhaltigkeit/2017-06-20-nachhaltigkeit-neu-auflage-engl.pdf?__blob=publicationFile&v=2 (accessed 11 July 2018).

Gustafsson P., Engström S., Svenson A. (2015) Teachers' View of Sustainable Development in Swedish Upper Secondary School. *Procedia: Social and Behavioral Sciences*, vol. 167, pp. 7–14.

Halonen M., Persson Å., Sepponen S., Kehler Siebert C., Bröckl M., Vaahtera A., Quinn S., Trimmer C., Isokangas A. (2017) Sustainable Development Action: The Nordic Way: Implementation of the Global 2030 Agenda for Sustainable Development in Nordic Cooperation. Nordic Council of Ministers. Available at: <http://norden.diva-portal.org/smash/get/diva2:1092868/FULLTEXT01.pdf> (accessed 13 June 2018).

Lanshina T., Barinova V. (2017) Global Governance for Renewable Energy: International Trends and Russia. *International Organisations Research Journal*, vol. 12, no 1, pp. 110–126.

Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD) (2018) Net ODA. Available at: <https://data.oecd.org/oda/net-oda.htm> (accessed 8 July 2018).

Rinne J., Lyytimäki J., Kautto P. (2013) From Sustainability to Well-Being: Lessons Learned From the Use of Sustainable Development Indicators at National and EU Level. *Ecological Indicators*, vol. 35, pp. 35–42.

United Nations (UN) (2015a) Millennium Development Goals: 2015 Report. Available at: [http://www.un.org/millenniumgoals/2015_MDG_Report/pdf/MDG%202015%20rev%20\(July%201\).pdf](http://www.un.org/millenniumgoals/2015_MDG_Report/pdf/MDG%202015%20rev%20(July%201).pdf) (accessed 16 May 2018). (In Russian)

United Nations (UN) (2015b) Transforming our World: The 2030 Agenda for Sustainable Development. Available at: <https://sustainabledevelopment.un.org/post2015/transformingourworld/publication> (accessed 17 January 2017).

United Nations High-Level Political Forum on Sustainable Development (UN HLPF) (2016a) Voluntary National Review Report on the Implementation of Sustainable Development Goals, Finland. Available at: <https://sustainabledevelopment.un.org/index.php?page=view&type=30022&nr=64&menu=3170> (accessed 7 July 2018).

United Nations High-Level Political Forum on Sustainable Development (UN HLPF) (2016b) Voluntary National Review Report on the Implementation of Sustainable Development Goals, France. Available at: <https://sustainabledevelopment.un.org/content/documents/10726Report%20SDGs%20France.pdf> (accessed 7 July 2018).

United Nations High-Level Political Forum on Sustainable Development (UN HLPF) (2016c) Voluntary National Review Report on the Implementation of Sustainable Development Goals, Germany. Available at: https://sustainabledevelopment.un.org/content/documents/10686HLPF-Bericht_final_EN.pdf (accessed 12 July 2018).

United Nations High-Level Political Forum on Sustainable Development (UN HLPF) (2016d) Voluntary National Review Report on the Implementation of Sustainable Development Goals, Norway. Available at: <https://sustainabledevelopment.un.org/content/documents/10692NORWAY%20HLPF%20REPORT%20-%20full%20version.pdf> (accessed 12 July 2018).

United Nations High-Level Political Forum on Sustainable Development (UN HLPF) (2017b) Report for the Voluntary National Review. Denmark's Implementation of the 2030 Agenda for Sustainable Development. Available at: <https://sustainabledevelopment.un.org/content/documents/16013Denmark.pdf> (accessed 12 June 2018).

United Nations High-Level Political Forum on Sustainable Development (UN HLPF) (2017d) Voluntary National Review Report on the Implementation of Sustainable Development Goals, Slovenia. Available at: <https://sustainabledevelopment.un.org/content/documents/16313Slovenia.pdf> (accessed 12 July 2018).

United Nations High-Level Political Forum on Sustainable Development (UN HLPF) (2017e) Voluntary National Review Report on the Implementation of Sustainable Development Goals, Sweden. Available at: <https://sustainabledevelopment.un.org/content/documents/16033Sweden.pdf> (accessed 11 July 2018).

United Nations High-Level Political Forum on Sustainable Development (UN HLPF) (2018) Voluntary National Review Report on the Implementation of Sustainable Development Goals, Switzerland. Available at: https://sustainabledevelopment.un.org/content/documents/10617Full%20Report%20HLPF%202016_Switzerland_EN%20fin.pdf (accessed 11 July 2018).

United Nations (UN) Secretary-General (2013) Secretary-General's Remarks at a G20 Working Dinner on "Sustainable Development for All." St. Petersburg, 5 September. Available at: <https://www.un.org/sg/en/content/sg/statement/2013-09-05/secretary-generals-remarks-g20-working-dinner-sustainable> (accessed 16 May 2018).

World Commission on Environment and Development (WCED) (1987) Our Common Future. Available at: <http://www.un-documents.net/our-common-future.pdf> (accessed 12 May 2018).

Экспертное мнение

Идентификация и оценка экосистемных услуг: международный контекст¹

С.Н. Бобылев, А.А. Горячева

Бобылев Сергей Николаевич — д.э.н., профессор, заведующий кафедрой экономики природопользования экономического факультета МГУ имени М.В. Ломоносова, заслуженный деятель науки Российской Федерации; Российская Федерация, 119991, Москва, ГСП-1, Ленинские горы, д. 1, стр. 46, 3-й учебный корпус; E-mail: snbobylev@yandex.ru

Горячева Анастасия Александровна — аспирант кафедры экономики природопользования экономического факультета МГУ имени М.В. Ломоносова; Российская Федерация, 119991, Москва, ГСП-1, Ленинские горы, д. 1, стр. 46, 3-й учебный корпус; E-mail: goryacheva.anastasiya@gmail.com

За последние десять лет в мире проблематика экосистемных услуг нашла отражение не только в научных разработках, но и в концептуальных официальных документах ведущих международных организаций: ООН, Всемирного банка, ОЭСР, Европейского сообщества. Термины «экосистемные услуги» и платежи за них стали важными в экономических и политических частях этих документов. Во многом такая активность связана с осознанием быстрой деградации природы, которая наносит огромный ущерб благосостоянию людей и экономике. В статье проанализированы существующие дефиниции и классификации экослуж со стороны международных организаций и в литературе, различные подходы для целей их оценки. В настоящее время определение термина «экосистемные услуги» остается дискуссионным, имеется ряд подходов к их определению. Общей в этих подходах является попытка связать экослуж с выгодами и благосостоянием человека. Наиболее признана в мире методология Доклада ООН «Оценка экосистем на пороге тысячелетия», в котором под экосистемными услугами понимаются выгоды, получаемые людьми от экосистем. Особое внимание в статье уделено идентификации экономической ценности экосистем и их услуг, что является сложнейшей и актуальнейшей задачей для экономической науки. Сейчас из-за латентного характера многих выгод от экослуж, их диффузии между потребителями/бенефициарами, они в значительной степени выступают как общественные блага, признаются бесплатными. Их важность недооценивается, что приводит к их деградации. Без решения этой задачи невозможен переход к новой экономике для человечества. Необходимо нивелировать риски перексплуатации и истощения экосистемных услуг, что возможно в случае адекватного учета экологического фактора при принятии экономических решений.

В России экономика экосистемных услуг разработана крайне слабо как в экономических работах, так и в правовых и директивных документах. Важным шагом в решении этой проблемы должно стать выполнение поручений президента правительству Российской Федерации (январь 2017 г.), предусматривающих при разработке международной природоохранной повестки формирование системы компенсаций (платежей) за экосистемные услуги для России как экологического донора. Такую систему необходимо сформировать и внутри страны для поддержки регионов с большим экосистемным капиталом.

Ключевые слова: экосистемные услуги; экономическая оценка экосистемных услуг; определение экосистемных услуг; классификация экосистемных услуг; платежи за экосистемные услуги

Для цитирования: Бобылев С.Н., Горячева А.А. (2019) Идентификация и оценка экосистемных услуг: международный контекст // Вестник международных организаций. Т. 14. № 1. С. 225–236. DOI: 10.17323/1996-7845-2019-01-13

¹ Статья поступила в редакцию в феврале 2018 г.

Введение

За последние десять лет в мире проблематика экосистемных услуг стремительно развивалась, что нашло отражение не только в научных разработках, но и в концептуальных официальных документах ведущих международных организаций. Термин «экосистемные услуги» (ecosystem services) стал важным в экономических и политических частях этих документов. Так, в фундаментальной концепции ООН «Будущее, которое мы хотим» (The future we want) [United Nations, 2012], определяющей основные направления развития человечества в XXI в., в качестве основы перехода к устойчивому развитию определена «зеленая» экономика (green economy), важной чертой которой является сохранение экосистемных услуг. Этот документ принят на глобальной конференции ООН и одобрен всеми странами мира, в том числе Россией. Важное значение экосистемным услугам придается во многих Целях устойчивого развития ООН (Sustainable Development Goals) на период 2016–2030 гг. [United Nations, 2015], в частности в Целях 14 (сохранение морских экосистем) и 15 (сохранение экосистем суши). Эти Цели должны быть реализованы всеми странами. В концепции экономического развития стран ОЭСР приоритетное внимание уделяется «зеленому» росту, который предусматривает сохранение экосистемных услуг [OECD, 2013]. Среди международных структур следует отметить Всемирный банк, который активно включает экономическую оценку экосистем и их услуг в свои проекты [The World Bank, 2016]. Европейское сообщество в своих документах об основных направлениях развития европейской экономики до 2050 г. также выделяет экосистемы и их услуги [European Environment Agency, 2013]. Международный бизнес все более широко привлекает проблематику экоуслуг в свою деятельность, в частности это хорошо видно на примере Всемирного совета бизнеса по устойчивому развитию [The World Business Council for Sustainable Development, 2012].

Во многом такая активность международных организаций и ученых связана с осознанием быстрой деградации природы, которая наносит огромный ущерб благосостоянию людей и экономике. Воздействие человека на окружающую среду колоссально, значительная часть ее ресурсов уже деградировала или находится на грани способности к восстановлению. Быстрый рост населения планеты и повышение уровня жизни сопровождаются активным вовлечением новых экосистем в промышленных и сельскохозяйственных целях, для жилищных нужд. Увеличивается спрос на ресурсы экосистем — пресную воду, продовольствие, древесину, исчерпываются возможности ассимиляционного потенциала экосистем по нейтрализации и поглощению загрязнений воды и воздуха, отходов, парниковых газов. В результате за последние полвека около 60% мировых экосистемных услуг деградировали [UNEP, 2005]. Утрата экосистем и их услуг приводит к огромным экономическим потерям. По имеющимся оценкам, сумма глобального экологического ущерба составляет 7 трлн долл. США в год, то есть 11% мировой экономики [The World Business Council for Sustainable Development, 2011].

В России экономика экосистемных услуг разработана крайне слабо как в экономических работах, так и в правовых и директивных документах. Здесь можно отметить несколько научных исследований, в том числе одного из авторов в рамках проекта Программы развития ООН для России [Бобылев, Перелет, Соловьева, 2012]. Тем не менее в 2017 г. термин «экосистемные услуги» (вероятно, несколько неожиданно для исполнительной власти) приобрел официальный контекст. В своих поручениях правительству Российской Федерации президент отметил необходимость «разработать план действий, направленных на усиление позиций России при формировании международной природоохранной повестки, а также при обсуждении вопросов, касающихся формирования системы компенсаций (платежей) за экосистемные услуги, исходя из

понимания роли России как экологического донора» [Президент РФ, 2017]. В связи с этим перед органами исполнительной власти и научным сообществом России стоят довольно сложные задачи выявления и определения экосистемных услуг, их оценки, компенсации и платежей за экослужбы, связанные с ними международные экономические и правовые механизмы и т.д. Дополнительные исследования необходимы и для обоснования роли России как экологического донора мировой биосферы и компенсации ее глобальных экосистемных услуг, что потребует активизации деятельности на этом направлении и координации с международными организациями.

В данной статье основное внимание уделено идентификации экосистемных услуг и важным экономическим аспектам их оценки, российским задачам в контексте данных проблем. В настоящее время по идентификационно-оценочной проблематике имеется ряд исследований международных организаций, а также коллективов и ученых отдельных стран. Прежде всего, надо выделить фундаментальную работу «Оценка экосистемных услуг на пороге тысячелетия. Экосистемы и благосостояние человека» (Millennium Ecosystem Assessment. Ecosystems and Human Well-being) [UNEP, 2005], выполненную под эгидой ООН, и ее последующие модификации. Это исследование объединило около 1300 ученых из многих стран.

Генезис концепции экосистемных услуг

Конструктивные экономические исследования по проблематике экосистемных услуг начались в 1990-х годах; здесь можно выделить труды Р. Грута, Р. Костанза, Г. Дейли [De Groot et al., 2002; Costanza et al., 1997; Daily, 1997]. Во многом такой подход был связан с осознанием необходимости приостановить деградацию природы и тем самым способствовать повышению устойчивости биосферы, росту благосостояния и развитию экономики. В более широком контексте концепция «экосистемных услуг» начала формироваться в конце XX в.²

На сегодняшний день определение термина «экосистемные услуги» остается дискуссионным. Существует ряд подходов к их определению. Здесь можно отметить первые дефиниции экослужб классиков экологической экономики. Согласно Р. Костанза [Costanza, 1997], экосистемные услуги — это выгоды, получаемые людьми, прямо или косвенно, от экосистемных функций. Г. Дейли считает, что экосистемные услуги — это состояния и процессы, через которые естественные экосистемы, а также существа, которые обитают в экосистемах, поддерживают и делают возможным существование человечества [Daily, 1997].

Пожалуй, общее, что определяет и связывает подавляющее большинство различных дефиниций, — это попытка связать экослужбы с выгодами и благосостоянием человека. По нашему мнению, это принципиальный момент, который связан с пониманием необходимости перехода от естественнонаучных определений и подходов к экономическим разработкам. Лозунги о необходимости охраны природы, экосистем не работают, попытки только правовой защиты оказались неэффективными. Это показала история человечества последних десятилетий, когда деградация экосистем только ускорилась. Для международных организаций и мировой науки стала очевидной необходимость идентификации связи между сохранением природы и получением огромных выгод от такого сохранения, что должно стимулировать сохранение экосистем, в частности через механизмы платежей (компенсаций) за экосистемные услуги (payments for ecosystem services).

² См., например, [Gómez-Baggethun, 2010; Norgaard, 2010].

В разработках международных организаций и научных исследованиях последнего времени наибольшее распространение получило определение из Доклада ООН, в котором под экосистемными услугами понимаются выгоды, получаемые людьми от экосистем [UNEP, 2005]. Аналогично в Докладе Европейского агентства по окружающей среде (ЕЕА) под экосистемными услугами понимается «вклад, который экосистемы вносят в благосостояние людей» [European Environment Agency, 2012].

Важной научной проблемой в идентификации экоуслуг является разделение или интеграция экосистемных услуг и экосистемных товаров. Например, в некоторых классификациях лесных ресурсов к экосистемным услугам относятся как собственно услуги (регулирование наводнений, климата и т.д.), так и явные товары лесных экосистем: древесина, грибы, лекарственные растения и т.д. С точки зрения экономической теории необходимо различать экоуслуги и экосистемные товары. Однако в трудах международных организаций и в работах многих ученых сложился подход, интегрирующий эти понятия. Авторы разделяют подход Е. Барбьера, согласно которому экосистемные услуги включают не только услуги, но и товары, производимые экосистемами [Barbier, 2011]. Большинство международных организаций придерживаются аналогичного «интегрального» подхода; здесь и структуры ООН, и Европейского сообщества. Так, согласно исследованиям международного проекта ТЕЕВ (The Economics of Ecosystems and Biodiversity) под эгидой Экологической программы ООН (ЮНЕП), «экосистемные услуги — это прямой и косвенный вклад экосистем в человеческое благосостояние. Концепция “экосистемных товаров и услуг” — то же самое, что и экосистемные услуги» [ТЕЕВ, 2017].

На наш взгляд, важным моментом в концепции экосистемных услуг является рассмотрение их связи с природным капиталом, что предусматривает, в частности, использование экосистемного подхода [Бобылев, Перелет, Соловьева, 2012]. Природный капитал рассматривается наряду с физическим (искусственным) капиталом, но в отличие от него часть природного капитала — например, экосистемы — может восстанавливаться и долго функционировать при сбалансированном использовании, соблюдении ограничений ассимиляционного потенциала. Рассмотрение экосистемных услуг через призму экосистемного подхода применяется на практике в проектах Экологического департамента Всемирного банка (например, в работе С. Паджиола, К. фон Риттера и Дж. Бишопа «Оценивая экономическую ценность сохранения экосистем») [Pagiola, 2004]. В данной работе экосистемы рассматриваются как одна из форм природного капитала. Например, леса рассматриваются как ресурс в виде древесных и недревесных продуктов, а также как совокупность предоставляемых ими услуг.

Классификация экосистемных услуг

Унифицированная классификация экосистемных услуг до сих пор не разработана. Большинство классификаций объединяют экосистемные услуги в группы, исходя из предоставляемых функций, то есть классификация строится по функциональному признаку. Наиболее известны три международные классификации: классификация ООН в Докладе «Оценка экосистем на пороге тысячелетия» (The Millennium Ecosystem Assessment), международного проекта ТЕЕВ, Европейского экологического агентства (European Environment Agency) (ЕЕА).

Широко цитируемым и своего рода классическим стал Доклад ООН, в котором экосистемные услуги делятся на четыре категории [UNEP, 2005]:

- 1) обеспечивающие услуги — продовольствие, вода, древесина, различные природные материалы, генетические ресурсы, природные лекарственные препараты и т.д.;

- 2) регулирующие услуги, которые воздействуют на качество воздуха, климат, водные ресурсы, очистку воды, переработку отходов, регулирование заболеваний, эрозии, стихийных бедствий;
- 3) культурные услуги — духовные и религиозные, эстетические ценности, отдых и экотуризм;
- 4) поддерживающие услуги — почвообразование, фотосинтез и круговорот питательных веществ.

Кроме того, разработаны и другие классификации по функциональному признаку. На наш взгляд, здесь можно выделить классификации Г. Дейли [Daily, 1997], К. Уоллеса [Wallace, 2007], Р. Грута и др. [de Groot et al., 2002; de Groot et al., 2010]. Экономист-эколог Г. Дейли определил четыре группы экосистемных услуг: 1) производство товаров; 2) процессы регенерации; 3) насыщенность жизни (life-fulfilling); 4) сохранение экологических благ. К. Уоллес предложил классификацию экосистемных услуг с точки зрения человеческих ценностей (потребностей). Он выделил три категории таких ценностей: базовые ресурсы (пища, питьевая вода, энергия и т.д.); благоприятная среда; социокультурные потребности. Р. Грут с коллегами выделил четыре группы из 23 экосистемных услуг. Его классификация во многом предвосхитила классификацию ООН, но в качестве отдельной группы, как и в проекте TEEB, предложены функции по формированию и поддержанию местообитаний (habitat functions), которые состоят из услуг по предоставлению местообитания для видов и их воспроизводства (refugium and nursery function).

Также были попытки создания и собственно российской классификации экосистемных услуг — в рамках прототипа национального доклада «Экосистемные услуги России (наземные экосистемы)» при поддержке проекта TEEB-Russia и участия одного из авторов (2016) [Центр охраны дикой природы, 2016]. Классификация данного доклада опирается на международные классификации и Национальную стратегию по сохранению биоразнообразия России (2002). Выделено три категории экосистемных услуг: продукционные (аналог обеспечивающих услуг международных классификаций), средообразующие (аналог регулирующих услуг в международных классификациях), информационные и духовно-эстетические (культурные услуги).

Экономическая оценка экосистемных услуг

Состояние экосистем и их услуг оказывает огромное влияние на благосостояние людей. Сейчас из-за латентного характера многих выгод от экосистемных услуг, их диффузии между потребителями/бенефициарами, они в значительной степени выступают как общественные блага, признаются бесплатными, и их важность недооценивается, что приводит к их деградации. В связи с этим для экономики важнейшей задачей становится, по нашему мнению, экономическая идентификация и монетаризация выгод от экоуслуг, или, говоря экономическим языком, своеобразная «интернализация латентных положительных экстерналий» (внешних эффектов/выгод) от услуг экосистем [Бобылев, Порфирьев, 2016]. Вместе с тем необходима интернализация ущербов/издержек от деградации экосистем для реализации на практике международного правового принципа «нарушитель/загрязнитель платит».

Экономическая оценка экосистемных услуг должна лежать в основе международного и национальных механизмов платежей за экосистемные услуги, учитывать потенциал стран — экологических доноров. Эти задачи отражены не только в документах международных организаций, но и в Поручениях президента РФ правительству (2017) [Президент РФ, 2017]. Россия, поддерживая устойчивость глобальной биосферы, яв-

ляется экологическим донором мира. Можно по-разному оценивать вклад в эту устойчивость, но донорство страны не подвергается сомнению в научных исследованиях. Согласно некоторым оценкам, вклад России составляет около 10%, что существенно выше аналогичного показателя идущих вслед Бразилии, Канады и США [Доклад, 2016]. Другой подход базируется на оценке не тронутых хозяйственной деятельностью территорий в странах — экологических донорах. Здесь Россия также лидирует с показателем 60–65% от общей территории страны. Экодонорство страны делает целесообразным разработку подходов к «капитализации» вклада российских экосистем на основе различных механизмов платежей за экосистемные услуги (климатическое и углеродное регулирование, сохранение биоразнообразия, лесных экосистем и т.д.). В этом направлении логичным является отстаивание Россией необходимости включения депонирующей роли лесов в международные климатические соглашения для регулирования выбросов и поглощения парниковых газов.

Полная оценка экосистемных услуг является сложнейшей методологической, методической и практической задачей для всего мира. На решение этих задач ориентировано, в частности, развитие Системы эколого-экономического учета (СЭЭУ) (The System of Environmental – Economic Accounting), разработанной структурами ООН, Всемирного банка и ОЭСР [The United Nations, 2014]. СЭЭУ должна отразить экологический фактор на национальном и макроэкономическом уровнях.

Во многих странах уже созданы эффективные механизмы платежей за экосистемные услуги. В Европейском сообществе наиболее явно эти механизмы проявились в аграрном секторе, где существуют системы платежей фермерам за минимизацию экологического воздействия. Гибкая и эффективная система финансовых механизмов поддержки экосистем и биоразнообразия создана в США (habitats and species banking). В этой стране 121 банк поддерживает сохранение экосистем и биоразнообразие. Банки применяют 88 типов кредитов по редким видам и 51 тип кредитов по местам обитания; такие банки есть в 13 штатах с общей охраняемой территорией 123 тыс. акров³. При поддержке Всемирного банка и Глобального экологического фонда (Global Environmental Facility) наиболее последовательно концепция платежей за экосистемные услуги на национальном уровне реализована в Коста-Рике в масштабной программе, созданной в 1996 г. (Pago por Servicios Ambientales). Целью программы является стимулирование владельца земельного участка к уменьшению выбросов парниковых газов, сохранению водных экосистем, биоразнообразия и природных ландшафтов.

Проблема формирования механизма компенсаций (платежей) за экосистемные услуги актуальна и для России. Для сохранения страной роли глобального экологического донора необходимо предотвратить деградацию экосистем во многих регионах. Поддержка экоуслуг регионов Байкала, Алтая, Дальнего Востока и многих других важных для природы планеты территорий нашей страны предполагает минимальное вмешательство людей в экосистемы. В большинстве своем такие «природные» регионы являются бедными и слабо развитыми, что вынуждает местные власти и население прямо или косвенно негативно воздействовать на экосистемы для поддержания/роста уровня жизни. В связи с этим, по нашему мнению, целесообразно сформировать финансовые механизмы поддержки экосистемных услуг регионов, экологически устойчивых проектов в туристическом, аграрном, лесном и других секторах. В качестве первых шагов можно использовать имеющиеся возможности существующих финансовых региональных инструментов (субвенции, субсидии, дотации, трансферты, платежи и пр.).

³ Режим доступа: <http://us.speciesbanking.com/> (дата обращения: 10.03.2018).

Существует много расчетов, подтверждающих высокую экономическую эффективность сохранения экосистем и их услуг. Эффектное исследование на основе затратного подхода проведено по оценке вариантов водоснабжения Нью-Йорка [Chichilnisky, Heal, 1998]. В 1996 г. возникла проблема качества воды, поступающей в город. Сравнивались два варианта повышения качества водных ресурсов: улучшение экосистемы водораздела Катскилл и строительство мощностей по фильтрации воды. Экологический вариант оказался в 2–3 раза дешевле техногенного. Осознание ценности водораздела в обеспечении качественной водой определило решение городских властей инвестировать в экосистему вокруг Нью-Йорка и создать достаточно сложную и масштабную финансовую систему платежей за экосистемные услуги и их поддержку.

По мнению авторов, на основе имеющегося мирового и российского опыта для экономической оценки экосистемных услуг и формирования механизма компенсации/платежей за них в реальной экономике можно выделить несколько последовательных итераций: 1) идентификация экосистемной услуги; 2) определение ее экономической ценности; 3) определение поставщика и собственника экосистемной услуги; 4) определение получателя/бенефициара выгод от услуги; 5) формирование механизма платежей (компенсации) за экоуслуги [Бобылев, Перелет, Соловьева, 2012].

Определение экономической ценности экосистем и их услуг является сложнейшей и актуальнейшей задачей для экономической науки. Без решения этой задачи невозможен переход к новой экономике для человечества, приоритеты которой намечены в концептуальных документах международных организаций. Необходимо нивелировать риски переэксплуатации и истощения экоуслуг, что возможно в случае адекватного учета экологического фактора при принятии экономических решений. Фактически первым фундаментальным экономическим исследованием в мире в области идентификации и экономической оценки экосистемных услуг стала работа Р. Констанзы с коллегами [Costanza et al., 1997]. В этой работе была сделана попытка глобальной оценки экосистемных услуг. Для всех экосистем она составила в среднем 33 трлн долл. США, тогда как мировой ВВП был почти вдвое меньше (18 трлн долл. США в год). В 2014 г. Р. Констанза с коллегами сделал новую оценку глобальных экосистемных услуг [Costanza et al., 2014]. Она составила уже 125 трлн долл. в год. Катастрофичны для мира и экономики потери экоуслуг, они составляют в среднем примерно 12 трлн долл. в год.

Заключение

Глобальная и масштабная деградация экосистем и их услуг наносит значительный ущерб благосостоянию людей. В настоящее время в разработках и исследованиях международных организаций, научных трудах уже накоплен значительный опыт в области идентификации экосистемных услуг и их экономической оценки. Этот опыт нашел отражение в концептуальных документах ООН, Всемирного банка, ОЭСР, Европейского сообщества, международного бизнеса, формулирующих задачи на отдаленную перспективу. В статье проанализированы основные конструктивные подходы к определению и классификации экосистемных услуг, которые способствуют формированию базиса для проведения их адекватной экономической оценки.

Идентификация экономической ценности экосистем и их услуг является сложнейшей и актуальнейшей задачей для экономической науки. Решение этой задачи позволит повысить устойчивость мировой экономики и экономик отдельных стран на основе комплексного учета экономического, социального и экологического факторов. Такой подход отражен, в частности, в Целях устойчивого развития ООН до 2030 г.

Необходимо минимизировать риски деградации экосистем и их услуг, что требует адекватного учета экологического фактора при принятии экономических решений. Экономическая оценка экосистемных услуг должна лежать в основе международного и национальных механизмов платежей (компенсаций) за экосистемные услуги, учитывать потенциал стран — экологических доноров.

Можно выделить по крайней мере три задачи в области экосистемных услуг, которые стоят перед Россией: экономическая идентификация и оценка монетаризации выгод от экослужб на глобальном, национальном и региональном уровне; «капитализация» вклада экосистем на основе различных механизмов платежей за экосистемные услуги; формирование в стране финансовых механизмов поддержки регионов с большим экосистемным капиталом.

Источники

Бобылев С.Н., Перелет Р.А., Соловьева С.В. (2012) Оценка и внедрение системы платежей за экосистемные услуги на особо охраняемых природных территориях. Волгоград: ПРООН.

Бобылев С.Н., Порфирьев Б.Н. (2016) Устойчивое развитие крупнейших городов и мегаполисов: фактор экосистемных услуг // Вестник Московского университета. Сер. 6. Экономика. № 6. С. 3—21.

Государственный совет Российской Федерации (2016) Доклад «Об экологическом развитии Российской Федерации в интересах будущих поколений». М.: Государственный совет Российской Федерации, Кремль.

Президент РФ (2017) Перечень поручений Президента РФ по итогам заседания Государственного совета по вопросу «Об экологическом развитии Российской Федерации в интересах будущих поколений», состоявшегося 27 декабря 2016 г. Режим доступа: <http://kremlin.ru/d/53775> (дата обращения: 13.02.2018).

Центр охраны дикой природы. Институт экологического и регионального развития им. Лейбница (Дрезден) (2016) Прототип национального доклада. Экосистемные услуги России. Услуги наземных экосистем. Режим доступа: <http://www.biodiversity.ru/programs/ecoservices/first-steps/index.html> (дата обращения: 14.02.2018).

Chichilnisky G., Heal G. (1998) Economic returns from the biosphere // *Nature*. No. 391. P. 629—630.

Costanza R., de Groot R., Sutton P., van der Ploeg S., Anderson S.J., Kubiszewski I., Farber S., Turner R.K. (2014) Changes in the global value of ecosystem services // *Global Environmental Change*. Vol. 26.

Costanza R., d'Arge R., de Groot R. et al. (1997) The value of the world's ecosystem services and natural capital // *Nature*. No. 386.

Daily G.C. (1997) *Nature's Services. Societal Dependence on Natural Ecosystems*. Washington, DC: Island Press.

De Groot R.S., Alkemade R., Braat L., Hein L., Willemsen L. (2010) Challenges in integrating the concept of ecosystem services and values in landscape planning, management and decision making // *Ecological Complexity*. Vol. 7. No. 3.

De Groot R.S., Wilson M.A., Boumans R.M.J. (2002) A typology for classification, description and valuation of ecosystem functions, goods and services // *Ecological Economics*. No. 41.

European Environment Agency (2012) Common International Classification of Ecosystem Services (CICES V4): Consultation Briefing Note. Режим доступа: <https://cices.eu/content/uploads/sites/8/2012/07/CICES-v-4-Consultation-Briefing-Note.pdf> (дата обращения: 05.02.2018).

European Environment Agency (2013) Towards a green economy in Europe. EU environmental policy targets and objectives 2010—2050. European Environment Agency Report. No. 8/2013.

Gómez-Baggethun E., Groot R. de, Lomeas P.L., Montes C. (2010) The history of ecosystem services in economic theory and practice: from early notions to markets and payment schemes // *Ecological Economics*. Vol. 69. P. 1209.

Norgaard R.B. (2010) Ecosystem Services: From Eye-Opening Metaphor to Complexity Blinder // *Ecological Economics*. Vol. 69. P. 1219.

OECD (2013) Putting Green Growth at the Heart of Development, OECD. Green Growth Studies. OECD Publishing. Режим доступа: <http://dx.doi.org/10.1787/9789264181144-en> (дата обращения: 13.02.2018).

Pagiola S., von Ritter K., Bishop J. (2004) Assessing the Economic Value of Ecosystem Conservation. World Bank, Washington DC.

TEEB – The Economics of Ecosystems and Biodiversity (2010) Mainstreaming the Economics of Nature. A synthesis of the approach, conclusions and recommendations of TEEB Режим доступа: <http://www.teebweb.org/publication/mainstreaming-the-economics-of-nature-a-synthesis-of-the-approach-conclusions-and-recommendations-of-teeb/> (дата обращения: 28.12.2017).

TEEB – The Economics of Ecosystems and Biodiversity (2017) Glossary of terms. Режим доступа: <http://www.teebweb.org/resources/glossary-of-terms/> (дата обращения: 29.12.2017).

The United Nations, the European Commission, the Food and Agriculture Organization of the United Nations, the Organisation for Economic Co-operation and Development, the International Monetary Fund, the World Bank Group (2014) The System of Environmental-Economic Accounting 2012. Central Framework.

The World Bank (2016) Natural Capital Accounting. Режим доступа: <http://www.worldbank.org/en/topic/environment/brief/environmental-economics-natural-capital-accounting> (дата обращения: 28.01.2018).

The World Business Council for Sustainable Development (2011) Guide to Corporate Ecosystem Valuation.

The World Business Council for Sustainable Development (2012) Biodiversity and Ecosystem Services: Scale Up Business Solutions.

UNEP (2005) Millennium Ecosystem Assessment. Ecosystems and Human Well-being. Washington DC: Island Press.

United Nations (2012) The future we want. The outcome document of the UN Conference on Sustainable Development. Режим доступа: <https://sustainabledevelopment.un.org/futurewewant.html> (дата обращения: 13.02.2018).

United Nations (2015) Transforming our World: the 2030 Agenda for Sustainable Development. Режим доступа: <https://sustainabledevelopment.un.org/index.php?menu=2361> (дата обращения: 13.02.2018).

Wallace K.J. (2007) Classification of ecosystem services: problems and solutions // *Biological Conservation*. Vol. 139. P. 235–246.

Identification and Assessment of Ecosystem Services: The International Context¹

S. Bobylev, A. Goryacheva

Sergey Bobylev – PhD, Professor, Honoured Scientist of Russian Federation; Head of Environmental Economics Department, Faculty of Economics, Lomonosov Moscow State University, MSU, Faculty of Economics; Russian Federation, 119991, Moscow, GSP-1, 1–46 Leninskiye Gory; E-mail: snbobylev@yandex.ru

Anastasiya Goryacheva – Post-graduate student, Department of Environmental Economics, Faculty of Economics, Lomonosov Moscow State University; MSU, Faculty of Economics; Russian Federation, 119991, Moscow, GSP-1, 1–46 Leninskiye Gory; E-mail: goryacheva.anastasiya@gmail.com

Abstract

Over the past 10 years the problems related to ecosystem services have been reflected not only in scientific developments but also in official conceptual documents of the leading international organizations, including the United Nations (UN), the World Bank, the Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD) and the European Community (EC). Ecosystem services and payments for these services have become important in the economic and political parts of these documents. This is related in many ways to the awareness of the rapid degradation of nature, which also damages human well-being and the economy. This article analyzes the existing definitions and classifications of ecosystem services by international organizations and in the scientific literature. It concludes that the term “ecosystem services” remains controversial and that there are a number of approaches to its definition. Common in these approaches is an attempt to link eco-services with benefits for human well-being. The most recognized approach is the methodology of the UN Millennium Ecosystem Assessment, which defines ecosystem services as those benefits that people receive from ecosystems. Particular attention in this article is paid to identifying the economic value of ecosystems and their services, which is the most difficult and urgent task for economic science. Due to the latent nature of many benefits from ecoservices and their diffusion among consumers/beneficiaries, they largely serve as public goods and are seen as free. Thus their importance is greatly underestimated, which leads to their degradation. Without a solution to this problem, the transition to a new economy for humanity is impossible. It is necessary to level out the risks of over-exploitation and depletion of ecosystem services, which requires that the environmental factor is adequately taken into account when making economic decisions.

In Russia the economics of ecosystem services has been poorly developed both in economic research and in legal and policy documents. An important step in resolving this problem should be the implementation of the Russian president's Orders to the Government of the Russian Federation (January 2017), which envisage the development of an international environmental agenda for the formation of a system of compensation (payments) for ecosystem services with Russia as an environmental donor. Such a system needs to be formed within the country to support regions with large ecosystem capital.

Key words: ecosystem services; economic assessment of ecosystem services; definition of ecosystem services; classification of ecosystem services; payments for ecosystem services

For citation: Bobylev S., Goryacheva A. (2019) Identification and Assessment of Ecosystem Services: The International Context. *International Organisations Research Journal*, vol. 14, no 1, pp. 225–236 (in English). DOI: 10.17323/1996-7845-2019-01-13

References

Bobylev S.N., Perelet R.A., Solov'eva S.V. (2012) Ocenka i vnedrenie sistemy platyezhej za jekosistemnyye uslugi na osobo ohranjaemyh prirodnyh territorijah [Evaluation and Implementation of a System of Payments for Ecosystem Services in Specially Protected Natural Territories]. Volgograd: PROON. (In Russian)

¹ The editorial board received the article in February 2018.

- Bobylev S.N., Porfir'ev B.N. (2016) Ustojchivoe razvitie krupnejshih gorodov i megapolisov: faktor jekosistemnyh uslug [Sustainable Development of Major cities and Megacities: The Factor of Ecosystem Services]. Vestnik Moskovskogo universiteta. Ser. 6. Jekonomika [Bulletin of Moscow University. Series 6 Economy], no 6, pp. 3–21. (In Russian)
- Chichilnisky G., Heal G. (1998) Economic Returns from the Biosphere. *Nature*, no 391, pp. 629–630.
- Costanza R., de Groot R., Sutton P., van der Ploeg S., Anderson S.J., Kubiszewski I., Farber S., Turner R.K. (2014) Changes in the Global Value of Ecosystem Services. *Global Environmental Change*, vol. 26.
- Costanza R., d'Arge R., de Groot R. et al. (1997) The Value of the World's Ecosystem Services and Natural Capital. *Nature*, no 387.
- Daily G.C. (1997) *Nature's Services: Societal Dependence on Natural Ecosystems*. Washington DC: Island Press.
- Groot R.S. de, Alkemade R., Braat L., Hein L., Willemen L. (2010) Challenges in Integrating the Concept of Ecosystem Services and Values in Landscape Planning, Management and Decision Making. *Ecological Complexity*, vol. 7, no 3.
- Groot R.S. de, Wilson M.A., Boumans R.M.J. (2002) A Typology for Classification, Description and Valuation of Ecosystem Functions, Goods and Services. *Ecological Economics*, vol. 41, no 3.
- European Environment Agency (EEA) (2012) Common International Classification of Ecosystem Services (CICES) Version 4: Consultation Briefing Note. Available at: <https://cices.eu/content/uploads/sites/8/2012/07/CICES-v-4-Consultation-Briefing-Note.pdf> (accessed 5 February 2018).
- European Environment Agency (EEA) (2013) Towards a Green Economy in Europe. EU Environmental Policy Targets and Objectives 2010–2050. Report No 8/2013.
- Gómez-Baggethun E., de Groot R., Lomeas P.L., Montes C. (2010) The History of Ecosystem Services in Economic Theory and Practice: From Early Notions to Markets and Payment Schemes. *Ecological Economics*, vol. 69, no 6.
- Norgaard R.B. (2010) Ecosystem Services: From Eye-Opening Metaphor to Complexity Blinder. *Ecological Economics*, vol. 69, no 6.
- Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD) (2013) Putting Green Growth at the Heart of Development. Green Growth Studies. Available at: <http://dx.doi.org/10.1787/9789264181144-en> (accessed 13 February 2018).
- Pagiola S., von Ritter K., Bishop J. (2004) Assessing the Economic Value of Ecosystem Conservation. Washington DC: World Bank.
- President of Russia (2017) Perechen' poruchenij Prezidenta RF po itogam zasedanija Gosudarstvennogo soveta po voprosu "Ob jekologicheskom razvitii Rossijskoj Federacii v interesah budushhih pokolenij," sostojavshegosja 27 dekabnja 2016 goda (24 janvarja 2017 g.) [The List of Instructions of the Meeting of the State Council "On the Environmental Development of the Russian Federation of Future Generations," 27 December 2016]. Available at: <http://kremlin.ru/d/53775> (accessed 13 February 2018). (In Russian)
- The Economics of Ecosystems and Biodiversity (TEEB) (2010) Mainstreaming the Economics of Nature: A Synthesis of the Approach, Conclusions and Recommendations of TEEB. Available at: <http://www.teebweb.org/publication/mainstreaming-the-economics-of-nature-a-synthesis-of-the-approach-conclusions-and-recommendations-of-teeb/> (accessed 28 December 2017).
- The Economics of Ecosystems and Biodiversity (TEEB) (2017) Glossary of Terms. Available at: <http://www.teebweb.org/resources/glossary-of-terms/> (accessed 29 December 2017).
- United Nations (UN) (2012) The Future We Want: The Outcome Document of the UN Conference on Sustainable Development. Available at: <https://sustainabledevelopment.un.org/futurewewant.html> (accessed 13 February 2018).
- United Nations (UN) (2015) Transforming Our World: The 2030 Agenda for Sustainable Development. Available at: <https://sustainabledevelopment.un.org/index.php?menu=2361> (accessed 13 February 2018).
- United Nations (UN), European Commission (EC), Food and Agriculture Organization of the United Nations (FAO), Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD), International Monetary

Fund (IMF), World Bank Group (WB) (2014) System of Environmental-Economic Accounting 2012: Central Framework. Available at: https://seea.un.org/sites/seea.un.org/files/seea_cf_final_en.pdf.

United Nations Environment Programme (UNEP) (2005) Millennium Ecosystem Assessment. Ecosystems and Human Well-Being. Washington DC: Island Press.

Wallace K.J. (2007) Classification of Ecosystem Services: Problems and Solutions. *Biological Conservation*, vol. 139, pp. 235–246.

Wildlife Conservation Center, German Institute for Ecological and Regional Development (2016) Prototip nacional'nogo doklada. Jekosistemnye usluzhi Rossii. Usluzhi nazemnykh jekosistem [Prototype of the National Report "Ecosystem Services of Russia: Volume 1 – Services of Terrestrial Ecosystems"]. Available at: <http://www.biodiversity.ru/programs/ecoservices/first-steps/index.html> (accessed 14 February 2018). (In Russian)

World Bank (2016) Natural Capital Accounting. Available at: <http://www.worldbank.org/en/topic/environment/brief/environmental-economics-natural-capital-accounting> (accessed 28 January 2018).

World Business Council for Sustainable Development (WBCSD) (2011) Guide to Corporate Ecosystem Valuation.

World Business Council for Sustainable Development (WBCSD) (2012) Biodiversity and Ecosystem Services: Scale Up Business Solutions.

К сведению авторов

Редакция журнала «Вестник международных организаций: образование, наука, новая экономика» НИУ ВШЭ приглашает к сотрудничеству авторов.

Наше издание открыто для экспертных организаций и исследовательских институтов, в том числе вузов, занимающихся изучением вопросов деятельности международных институтов; развития образования, науки и инноваций в национальном и международном контексте. В числе наших авторов мы будем рады видеть ученых и экспертов в сфере международных отношений и глобального управления; содействия развитию; международного сотрудничества по различным сферам социально-экономической политики. Мы приглашаем к сотрудничеству исследователей и экспертов зарубежных университетов, экспертных институтов и международных организаций и рады возможности познакомить российского читателя с результатами оригинальных исследований зарубежных авторов. Журнал принимает для рассмотрения результаты исследований и публикации учащихся аспирантур российских университетов, вузов стран СНГ, университетов дальнего зарубежья. Аудитория журнала в настоящее время представлена руководителями и специалистами научно-исследовательских организаций, федеральных министерств и ведомств, экспертным и академическим сообществом России, стран СНГ, дальнего зарубежья.

Мы будем рады видеть вас среди наших авторов!

Обращаем внимание:

- Все материалы публикуются бесплатно. Основными требованиями к материалу является его соответствие тематике издания, научность и соблюдение требований к оформлению рукописей.
- Требования к оформлению рукописей сформированы на основании текущих российских требований и **требований международной библиометрической базы Scopus** к оформлению научных публикаций.
- Российские требования и требования международной библиометрической базы Scopus к рукописям размещены на странице журнала по адресу <http://iorj.hse.ru/authors>. **Несоответствие рукописей всем требованиям является одним из оснований для отказа в публикации статьи в журнале.**
- Перед публикацией все присланные материалы проходят процедуру анонимного рецензирования.
- На основании полученного экспертного заключения материалы публикуются, возвращаются авторам на доработку или не допускаются к изданию. Редакция своевременно уведомляет автора в случае отказа в публикации.
- С авторами опубликованных материалов заключается **лицензионный договор**, согласно которому изданию передаются неисключительные права на публикацию материала.
- Все рукописи передаются в редакцию журнала по электронной почте по адресу iorj@hse.ru.

*С уважением,
редакция журнала «Вестник международных организаций»*

Уважаемые читатели!

Редакция журнала «Вестник международных организаций: образование, наука, новая экономика» Национального исследовательского университета «Высшая школа экономики» информирует о продолжении своей работы по изданию научного периодического журнала в 2019 г.

Доводим до вашего сведения, что в 2019 г. запланирован выпуск четырех номеров журнала.

Обращаем ваше внимание, что «Вестник международных организаций: образование, наука, новая экономика» распространяется по России и другим странам СНГ через каталог Агентства «РОСПЕЧАТЬ». Оформить подписку можно в любом отделении почтовой связи. **Подписной индекс издания 20054.**

По всем вопросам Вы можете обращаться в редакцию журнала «Вестник международных организаций: образование, наука, новая экономика» по телефону +7(495) 772-95-90 доб. 23147 или по адресу ioej@hse.ru

*С уважением,
редакция журнала «Вестник международных организаций»*

Формат 60×88 1/8. Печать офсетная.
Бумага офсетная № 1. Уч.-изд. 22,7. Тираж 500 экз. Заказ .

Адрес редакции
Россия, 119017, Москва, ул. Малая Ордынка, д. 17, оф. 417
Телефоны: +7 (495) 772-95-90 *23147 и *23149
E-mail: iorj@hse.ru

Отпечатано в ППП «Типография «Наука»
121099, Москва, Шубинский пер., д. 6

ВЫСШАЯ
ШКОЛА
ЭКОНОМИКИ



id.hse.ru

Уважаемые читатели!

Приглашаем Вас посетить сайт

Издательского дома

Высшей школы экономики по адресу:

id.hse.ru



На нашем сайте вы найдете каталог книг и журналов, информацию о новинках и планах на будущее, отрывки из книг, рецензии и многое другое.

Также на сайте размещена полная информация о том, где можно купить наши книги и как подписаться на журналы.

*Ждем вас круглосуточно,
каждый день!*