

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.rosb.ru/>
Подписной индекс: 20054

Розничная продажа

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

Ю.А. Борко (Институт Европы РАН, Российской Федерации)

Р. Вагенаар (Университет Гринингена, Нидерланды)

Я. Ваутерс (Лёвенский католический университет, Бельгия)

Го Шуюн (Шанхайский университет иностранных языков, КНР)

Л.М. Гохберг (НИУ ВШЭ, Российской Федерации)

Дж.Дж. Киртон (Университет Торонто, Канада)

А.В. Кортунов (Российский совет по международным делам, Российской Федерации)

Л.Л. Любимов (НИУ ВШЭ, Российской Федерации)

Дж. Найт (Университет Торонто, Канада)

Т.Г. Пархалина (Институт научной информации по общественным наукам РАН, Российской Федерации)

А.В. Соколов (НИУ ВШЭ, Российской Федерации)

И.Д. Фрумин (НИУ ВШЭ, Российской Федерации)

П. Хайналь (Университет Торонто, Канада)

В.Д. Шадриков (НИУ ВШЭ, Российской Федерации)

Л.И. Якобсон (НИУ ВШЭ, Российской Федерации)

А.А. Яковлев (НИУ ВШЭ, Российской Федерации)

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: iorj@hse.ru

Web: <http://iorj.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.rospr.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 Kurtunov (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 Kirkton (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

<i>Дж. Лакхерст</i>	
«Группа двадцати» как хаб децентрализации влияния в глобальном управлении	7
<i>Дж. Киртон</i>	
Будущее «Группы двадцати»	35
<i>М.Ф. Мотала</i>	
Вклад «Группы двадцати» и ОЭСР в новое глобальное управление в сфере налогообложения	61
<i>Дж. Киртон, А. Николаева</i>	
Причины исполнения обязательств «Группы двадцати»: институционализация, доминирование, принцип взаимности или клубный принцип	94
<i>Ш. Гуо, Х. Чжан, В. Ши</i>	
Изменение и развитие повестки будущих председательств БРИКС	126
<i>Ц. Чжу</i>	
Ориентация на заемщиков или доноров? Сравнение Нового банка развития БРИКС и Азиатского банка инфраструктурных инвестиций.....	150
<i>С.В. Богданов</i>	
Проблемы формирования стратегического нарратива БРИКС	173
<i>С.-Ч. Пак</i>	
Торговый протекционизм как ахиллесова пята международного сотрудничества и соглашение о свободной торговле ЕС – Япония как мера по борьбе с ним	191
<i>Л.В. Захарова</i>	
Влияние санкций Совета Безопасности ООН на экономику КНДР	223
<i>Э.П. Джагитян</i>	
Перспективы и риски формирования институциональной структуры банковского регулирования в ЕАЭС.....	245
<i>Л. Джан, С. Чен</i>	
Цифровая экономика Китая: возможности и риски.....	275
Экспертное мнение	
<i>А.П. Портанский</i>	
Императив реформирования ВТО в эпоху роста протекционизма и торговых войн.....	304
Обзоры и рецензии	
<i>А.А. Мальцев, Д.А. Чупина</i>	
Упрощение торговых процедур: вклад в развитие международной торговли и глобальной экономики (обзор доклада ОЭСР «Упрощение процедур торговли и мировая экономика»)	319

Content

<i>J. Luckhurst</i>	
The G20 Hub of Decentralizing Global Governance Authority	7
<i>J. Kirton</i>	
The G20's Future	35
<i>M.F. Motala</i>	
The G20-OECD Contribution to a New Global Tax Governance	61
<i>J. Kirton, A. Nikolaeva</i>	
Causes of G20 Compliance: Institutionalization, Hegemony, Reciprocity or Clubs.....	94
<i>Sh. Guo, H. Zhang, W. Shi</i>	
Changes and Developments in the BRICS Agenda for Future Presidencies.....	126
<i>J. Zhu</i>	
Borrowing Country-Oriented or Donor Country-Oriented? Comparing the BRICS New Development Bank and the Asian Infrastructure Investment Bank	150
<i>S. Bogdanov</i>	
Issues in the Development of the BRICS' Strategic Narrative	173
<i>S.-C. Park</i>	
Trade Protectionism as the Achilles Heel of International Cooperation and Countermeasures Focused on the EU – Japan FTA.....	191
<i>L. Zakharova</i>	
The Influence of UN Security Council Sanctions on the North Korean Economy	223
<i>E. Dzhagityan</i>	
Shaping the EAEU's Institutional Framework for Banking Regulation: Perspectives and Risks	245
<i>L. Zhang, S. Chen</i>	
China's Digital Economy: Opportunities and Risks	275
Expert Opinion	
<i>A. Portanskiy</i>	
The Imperative of WTO Reform in an Era of Rising Protectionism and Trade Wars.....	304
Articles and Book Reviews	
<i>A. Maltsev, D. Chupina</i>	
Trade Facilitation: Contribution to Development of the International Trade and the Global Economy (Review of OECD Report “Trade Facilitation and the Global Economy”.....	319

«Группа двадцати» как хаб децентрализации влияния в глобальном управлении¹

Дж. Лакхерст

Лакхерст Джонатан – PhD, доцент по международным отношениям Высшей школы международных исследований мира Университета Соку; Japan, Tokyo, 192-8577, Hachioji, Tangi-machi, 1-236; E-mail: luckhurst@soka.ac.jp

В статье рассматривается, как «Группа двадцати» стала хабом децентрализации влияния в глобальном экономическом управлении после финансового кризиса 2008–2009 гг. Анализируется, как форум отреагировал на кризис, децентрализовав влияние «Группы семи/восьми» и включив более разнообразных участников и сети в глобальное управление. «Двадцатка» также стала важным центром распространения новых политических норм и практик. Эти последствия глобального кризиса связаны с изменениями международного влияния после холодной войны. Аналитический подход объединяет, в частности, инструменты социального конструктивизма в области международных отношений и подходы литературы по социологии профессий. Он включает в себя анализ стратегических, политических и когнитивных аспектов влияния и акцент на воздействии сетей глобального управления на политические процессы и практики в рамках «Группы двадцати». Исследование основано на включенном наблюдении, полуструктурированных интервью и личных беседах с участниками таких сетей управления в рамках «двадцатки». Делается вывод, что роль «Группы двадцати» как движущей силы и проводника изменений в мировом влиянии была усиlena глобальным финансовым кризисом.

Ключевые слова: «Группа двадцати»; хаб; глобальное управление; влияние

Для цитирования: Лакхерст Дж. (2019) «Группа двадцати» как хаб децентрализации влияния в глобальном управлении // Вестник международных организаций. Т. 14. № 2. С. 7–34 (на русском и английском языках). DOI: 10.17323/1996-7845-2019-02-01.

В статье рассматривается, как «Группа двадцати» стала хабом децентрализации влияния в глобальном экономическом управлении. После повышения статуса до уровня лидеров в период глобального финансового кризиса 2008–2009 гг. «двадцатка» стала ключевым форумом децентрализации влияния, расширив его источники за пределы «Группы семи/восьми» и включив остальные свои страны-члены и других субъектов. Это повысило роль «двадцатки» как хаба распространения новых глобальных норм управления и практических инструментов политики.

В первом разделе статьи определяется аналитическая парадигма, включающая аналитические инструменты из социологии профессий и социальный конструктивизм применительно к международным отношениям и, в частности, концептуальное использование понятий «хаба», «сетей управления» и «влияния». Во втором разделе рассматривается, как процессы децентрализации влияния в международных экономиче-

¹ Статья поступила в редакцию в феврале 2019 г.

Перевод выполнен А.В. Шелеповым, н.с. Центра исследований международных институтов Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте РФ.

ских отношениях, очевидные уже в конце XX в., усилились после финансового кризиса в Азии и во время глобального финансового кризиса. В третьем разделе анализируется, как «двадцатка» стала хабом глобального управления во время и после глобального финансового кризиса. В последнем разделе анализируется значение «Группы двадцати» как хаба децентрализации влияния в глобальном экономическом управлении, особенно ее способности интегрировать и усиливать влияние различных сетей политических субъектов.

Роль «двадцатки» как движущей силы и проводника изменений в мировом влиянии была существенно усиlena за счет ее трансформации в период глобального финансового кризиса, но сохранилась и после его окончания. Это важно для понимания функционирования форума на уровне лидеров. В настоящем исследовании анализируется, как «Группа двадцати» завоевала авторитет в глобальном экономическом управлении, а также ее более широкое значение для мировых процессов на основе оценки стратегических, политических и когнитивных аспектов влияния этого форума. Деятельность «Группы двадцати», скорее всего, будет иметь долгосрочные последствия, особенно из-за его глобального влияния, хотя скептики считают сотрудничество в рамках «двадцатки» в последние годы слабеющим.

Аналитическая парадигма

Статья посвящена ключевому аспекту деятельности «Группы двадцати» как хаба глобального экономического управления, то есть ее роли в децентрализации влияния в его рамках. Она стала важным фактором распространения форума лидеров новых норм и практик глобального управления после финансового кризиса 2008–2009 гг., особенно в связи со стратегическим, политическим и когнитивным влиянием последнего.

В исследовании использовано несколько концептуальных подходов. Первый – это концепция «двадцатки» как хаба глобального экономического управления. Данное понятие было сформировано несколькими исследователями «Группы двадцати» и глобального управления, как правило, чтобы показать ключевую роль форума в глобальном экономическом управлении после 2008 г. [Cooper, 2010, р. 749; Kirton, 2013; Luckhurst, 2012, р. 741, 769; 2016а, р. 141–171; Narlikar, 2017, р. 8]. В рамках данного подхода «двадцатка» рассматривается шире, чем серия отдельных встреч на высшем уровне; скорее саммиты являются общеизвестной «верхушкой айсберга» деятельности, связанной с «Группой двадцати» [Alexandroff, Brean, 2015, р. 10]. «Двадцатка» стала хабом глобального управления в нескольких областях политики, выходящих за рамки ее первоначального акцента на восстановлении мировой экономики и реформе финансового регулирования. Это указывает на ее потенциал в обеспечении креативных, сквозных политических эффектов за счет увязки различных приоритетов повестки дня. Она является «хабом» в том смысле, что направляет деятельность других международных институтов и иных субъектов с целью распространения определенных политических норм и практик в глобальном управлении.

Понятие «хаб» связано с ролью «двадцатки» в качестве «управляющего комитета», но отличается от нее. В данном исследовании понятие «хаб» указывает на существенное влияние форума на политические процессы и практики глобального экономического управления после глобального финансового кризиса; «управляющий комитет» относится к его совещательным функциям и определению повестки в рамках решения глобальных проблем. После глобального кризиса было много споров о том, действительно ли «двадцатка» эффективно перешла от статуса антикризисного комитета

к статусу управляющего комитета [Cooper, 2010, 2012; Crump, Downie, 2018; Luckhurst, 2016a; Kirton, 2013; Subacchi, Pickford, 2011]. Тем не менее оба понятия совместимы с концепцией «Группы двадцати» как хаба глобального управления. «Двадцатка» децентрализовала влияние как антикризисный комитет и управляющий комитет путем интеграции стран, не входящих в «Группу семи», в процессы обсуждения в рамках глобального управления². Благодаря своей роли политического хаба она сделала то же самое путем привлечения более разнообразных сетей к распространению и реализации политических процессов и практик.

Роли хаба и управляющего комитета часто подчеркивались при анализе отношений «двадцатки» с сетями глобального управления, особенно в отношении того, как форум объединяет различных акторов и организации в рамках своей политики и процессов взаимодействия [Ларионова, 2017; Cooper, Thakur, 2013, р. 134–5; Khanna, 2012, р. 386–387; Kirton, 2013, р. 16, 35–36; Luckhurst, 2012, р. 741, 769; 2016a, р. 141–171; Slaughter, 2019, р. 12–13]. Такие сети влияют на повестку «Группы двадцати» и другие аспекты глобального управления посредством своих действий и влияния. Они состоят из частных, негосударственных, государственных, квазигосударственных³ межправительственных и наднациональных акторов, которые способствуют формированию глобального управления (ср. с [Sørensen, Torffing, 2007, р. 3]). Недавние исследования глобального управления, учитывающие выводы из литературы по социологии профессий, показывают, что сети глобального управления представляют собой связанную профессиональную «экологию», состоящую из субъектов, которые сотрудничают, в частности, посредством определения проблем, задач и индивидуальных компетенций членов сети [Seabrooke, 2014, р. 53; Karlsrud, 2016]. Включенное наблюдение, полуструктурированные интервью и личные обсуждения с членами таких сетей управления «двадцатки» являются частью методов настоящего исследования.

В научной литературе отмечается значительное расширение типов субъектов глобального управления с 1990-х годов [Dingwerth, Pattberg, 2006; Luckhurst, 2017; Rosenaau, 1995]. Оно увеличило масштабы международной дипломатии, поскольку дипломаты и официальные лица взаимодействуют с различными субъектами, которые «участвуют в спорах и конкуренции, чтобы сформировать дискурс и политику» [Cooper, Cornut, 2019, р. 307]. Это указывает на важность публичной дипломатии, но государства не единственные ее субъекты; транснациональные группы влияния и другие негосударственные акторы реализуют собственные формы публичной дипломатии, чтобы влиять на политическую повестку [Gilboa, 2008, р. 59]. Об этом свидетельствуют данные стран – членов «двадцатки», а также данные о транснациональных сетях «двадцатки» в сферах политики и управления [Slaughter, 2015, 2019; Stone, 2015]. Автор настоящей статьи наблюдал, как участники групп взаимодействия в рамках «двадцатки» подчеркивали важность влияния на ее повестку через общественные контакты, включая интервью СМИ и публичные встречи, а не только посредством прямого лоббирования через представителей стран – членов института. Это говорит о том, что акторы из государств «двадцатки» и даже из стран, не входящих в организацию, могут оказывать влияние

² Названия «Группа семи», «Группа восьми» и «Группа семи/восьми» используются в статье одновременно из-за различий обсуждаемых периодов, в зависимости от того, входила ли в состав группы Россия; иногда намеренно указан вариант «Группа семи/восьми». Форум министров финансов «семерки» не включал Россию, даже когда последняя участвовала в саммитах «восьмерки».

³ Термины «квазигосударственный» и «полугосударственный» взаимозаменяемы и используются для обозначения квазиавтономных государственных органов или поддерживаемых правительством частных учреждений, которые предоставляют государственные услуги. Они существуют в различных институциональных типах, как правило, связанны с государством, но не полностью «включены» в него.

на повестку дня форума [Lenz, 2018; Schirm, 2013], с учетом того, что граждане иногда пассивно или активно участвуют в глобальных политических обсуждениях, особенно вследствие расширения каналов публичного политического дискурса через Интернет.

Другим ключевым концептуальным направлением настоящего исследования является децентрализация влияния. Данная статья, основанная на предыдущих исследованиях [Luckhurst, 2016а, 2017], фокусируется на трех ключевых аспектах влияния в глобальном экономическом управлении и, в частности, в контексте «Группы двадцати». Это стратегическое, политическое и когнитивное влияние, а также его последствия для организаций, политики и состава субъектов, вовлеченных в процессы «двадцатки». Акцент на этих аспектах влияния не исчерпывает всех возможных его форм. Например, можно обсуждать юридическое или даже «моральное» влияние, однако сосредоточение внимания на трех указанных аспектах представляет собой полезную основу для анализа важности «двадцатки» для глобального управления [Luckhurst, 2016а, р. 142–146; 2017, р. 6–10].

В последнее время в исследованиях по глобальному управлению и «Группе двадцати» все большее внимание уделяется «влиянию» и его формам [Broome, Seabrooke, 2015; Eccleston, Kellow, Carroll, 2015; Luckhurst, 2016а; 2017; Zürn, 2018]. Важно подчеркнуть, что «влияние» социально конструируется даже тогда, когда оно юридически признано и, следовательно, «зависит от социального восприятия и признания» [Reus-Smit, 2007, р. 44; Hopf, 1998, р. 178–179]. Стратегическое влияние показывает, как долгосрочные накопленные ресурсы или ресурсы длительного пользования государства или других субъектов, такие как военный потенциал, валовой внутренний продукт, природные ресурсы, технологии, образование, навыки и население, воздействуют на оценку компетентности для действий в данном контексте. Политическое влияние касается воспринимаемых и социально сконструированных, а также юридически определенных «политических прав и обязанностей» субъекта [Ruggie, 1982, р. 380], или, другими словами, степени, в которой его деятельность в определенных контекстах считается политически легитимной. Когнитивное влияние указывает на авторитетность субъектов благодаря их профессиональному положению и предполагаемому доступу к информации, опыту, ноу-хау и другим маркерам когнитивного статуса [Broome, Seabrooke, 2015].

Полезно сосредоточиться на этих аспектах влияния при анализе изменений в организации, политике и субъектах глобального экономического управления, в частности «Группы двадцати». Социальное конструирование влияния особенно актуально в этом контексте из-за отсутствия у «двадцатки» официального юридического статуса и неформального характера форума. Эта неформализованность влияния «Группы двадцати», свидетельствующая об отсутствии институционализации, заставляет вспомнить комментарий Дж. Розенау [Rosenau, 1992, р. 2–3] о том, что «в мире, где влияние постоянно перемещается... необходимо выяснить, как осуществляется управление в отсутствие правительства».

Децентрализация влияния в глобальном управлении: от холодной войны к глобальному финансовому кризису

Бреттон-вудская архитектура глобального экономического управления находилась под сильным влиянием американского правительства. Об этом свидетельствует финансовый вклад США в послевоенное международное экономическое восстановление в сочетании с существенным стратегическим, политическим, а также когнитивным влиянием в Международном валютном фонде (МВФ) и Всемирном банке. Лидерство

США в Организации Североатлантического договора (НАТО) поддерживало потенциал страны в области международной безопасности, хотя Совет Безопасности ООН во время холодной войны был слишком расколот для того, чтобы военная мощь США трансформировалась в глобальное влияние и лидерство в управлении безопасностью.

Международное экономическое влияние США было значительным во второй половине XX в., но постепенно уменьшалось в относительном выражении, особенно по мере роста экономик стран Западной Европы и Японии. Администрации США сталкивались с экономическими проблемами, такими как постоянный торговый дефицит, начиная с 1970-х годов. Гарантии безопасности американским союзникам периода холодной войны поддерживали стратегическое и политическое влияние США среди них, несмотря на ослабление экономического превосходства. Завершение холодной войны резко изменило международный контекст, расширив возможности многостороннего сотрудничества и действительно глобального управления [Rosenau, 1992, p. 1]. Ф. Фукуяма [Fukuyama, 1989], как известно, воспринимал этот момент как «конец истории», утверждая, что явный триумф либеральной демократии окончательно исчерпал историю конкурирующих политических порядков. Это был высокомерный ответ на международные изменения. Так называемый тезис «однополярного момента» о возобновлении американского господства был также преувеличением [Krauthammer, 1990], игнорирующим при этом сохраняющиеся угрозы безопасности и экономическое значение Европейского союза (ЕС), азиатскую региональную интеграцию и быстрый рост развивающихся государств.

Должностные лица и правительства «Группы семи/восьми» и бреттон-вудских институтов в 1990-е годы предприняли шаги по консолидации «либерального международного порядка». Этот процесс включал создание Всемирной торговой организации (ВТО) и укрепление глобально-регионального многостороннего сотрудничества посредством более глубокой интеграции и расширения членства ЕС и нового Североамериканского соглашения о свободной торговле (НАФТА). Усиление глобально-го и регионального экономического управления и сотрудничества подкреплялось все более распространяемым дискурсом экономической глобализации. Он использовался в риторике для оправдания экономической либерализации, в том числе для легитимизации политических программ, таких как Вашингтонский консенсус [Rodrik, 2006; Williamson, 1990], то есть реформ, предписываемых развивающимся государствам правительствами стран «семерки», МВФ и Всемирным банком.

Азиатский финансовый кризис 1997–1998 гг. и ряд финансовых кризисов в Латинской Америке подорвали доверие к «рецептам» Вашингтона в развивающихся странах, вызвав резкую критику со стороны влиятельных западных экономистов и экспертов по развитию [Easterly, 2003; Rodrik, 2006; Stiglitz, 2002]. Уроки азиатского кризиса, которые впоследствии были дополнены уроками глобального финансового кризиса, стали «кризисным эффектом», который подорвал общепринятую точку зрения о роли элиты в разработке политики в области развития [Widmaier, Blyth, Seabrooke, 2007]. Этот подрыв норм и практик глобального управления снизил когнитивное влияние, особенно должностных лиц из стран «Группы семи» и бреттон-вудских институтов [Ravenhill, 2002, p. 170–171; Stubbs, 2002, p. 448–449]. Существуют убедительные доказательства того, что принимающие решения лица из ведущих развивающихся стран стали более скептически относиться к рекомендациям по вопросам политики со стороны западных институтов из-за широко распространенной точки зрения о провале Вашингтонского консенсуса и особенно о роли программ структурной перестройки МВФ в обострении ряда финансовых кризисов [Broad, 2004, p. 133–134; Cooper, 2008, p. 254; Easterly, 2003;

Luckhurst, 2017, p. 156–163; Rajan, 2005; Rodrik, 2012, p. 90–95; Sohn, 2005, p. 490–492; Stiglitz, 2003, p. 245–246; 2004].

Сотрудники Всемирного банка и МВФ в начале 2000-х годов открыто поставили под сомнение значение Вашингтонского консенсуса. Высокопоставленные представители Всемирного банка, в том числе Дж. Стиглиц, осудили последствия политических предписаний «Вашингтона» в ответ на нежелание должностных лиц МВФ пересматривать позицию института [IMF, 2002, 2003, p. 6; Rodrik 2006, p. 977; Rogoff, 2003; Singh et al., 2005; Stiglitz, 2001; World Bank, 2005]. Глобальные политические сдвиги 1990-х годов привели к организационным изменениям в архитектуре глобального управления, даже несмотря на то, что результаты политики в области развития стали оспариваться. Эти организационные изменения включали создание новых институциональных механизмов, появление новых участников и практик глобального экономического управления. Глобальное управление теперь охватывало разнообразные экономические вопросы, а также новые формы сотрудничества в области борьбы с изменением климата, Цели развития тысячелетия ООН, и уделяло больше внимания вопросам гендерных прав, охраны труда и международного гуманитарного права.

Транснациональные лоббистские группы стали более влиятельными, что усилило внимание глобального управления к более широкому кругу вопросов. Усиление влияния транснациональных и негосударственных субъектов, в том числе организаций гражданского общества (ОГО), отчасти было обусловлено новыми возможностями лоббирования, особенно такими технологиями, как Интернет, а также растущей профессионализацией и расширением технических возможностей ОГО [Keck, Sikkink, 1999, p. 95–99; Price, 2003, p. 584; Scholte, 2004]. В 1990-е годы ОГО дважды вмешались в область глобального управления, подорвав попытки Организации экономического сотрудничества и развития (ОЭСР) реализовать предлагаемое многостороннее соглашение об инвестициях [Smythe, 2000], а также попытки руководства МВФ внести поправки в статьи Соглашения Фонда, связанные с запретом контроля за движением капитала [Rodrik, 2012, p. 90–95]. Политические дебаты по этим вопросам показали, как негосударственные субъекты могут влиять на глобальное управление и, по сути, принуждать к изменениям политики, тем самым децентрализуя влияние государств и международных финансовых институтов (МФИ), и наделяя им негосударственных акторов.

Усложнение глобального экономического управления в конце XX в. было связано с включением в него других негосударственных и квазигосударственных субъектов. Этот процесс включал непосредственную роль профессиональных стандартоустанавливающих органов в управлении. Этим органам, несмотря на то, что они являются неправительственными учреждениями, были делегированы значительные полномочия в принятии ключевых решений в отношении практики, правил и норм в отдельных сферах глобального экономического управления, а правительства часто выполняют их политические рекомендации [Bütthe, Mattli, 2011, p. 220–226]. Усиливающаяся конкуренция между профессиональными стандартоустанавливающими органами ЕС и США также указывала на по крайней мере частичный эффект децентрализации в глобальном экономическом управлении, поскольку доминирование американских профессиональных ассоциаций, характерное для середины XX в., особенно в контексте стандартов на продукцию, ослабло [Bütthe, Mattli, 2011]. Еще одним фактором растущей сложности стало усилившееся значение финансовых рейтинговых агентств, особенно «большой тройки»: Moody's, Standard & Poor's и Fitch. Критики возлагают на них существенную часть вины, полагая, что они внесли свой вклад в глобальный финансовый кризис некорректными моделями оценки финансового риска [Rudd, 2009, p. 24;

Utzig, 2010, p. 2–4]. Помимо этих негосударственных организаций, растущее влияние непрозрачных суверенных фондов благосостояния в начале 2000-х годов способствовало децентрализации влияния в управлении глобальными инвестиционными потоками, поскольку их существенное экономическое воздействие оказалось вне контроля государств «Группы семи/восьми» и МФИ [Clark, Dixon, Monk, 2013].

Глобальное влияние лиц, принимающих решения, из США заметно снизилось в первом десятилетии XXI в. из-за относительных сдвигов в глобальных экономических возможностях и по политическим причинам (рис. 1), включая негативное восприятие односторонности администрации Буша, особенно вследствие вторжения в Ирак в 2003 г. [Nye, 2004]. Глобальное экономическое управление стало особенно важным аспектом децентрализации влияния за счет ослабления лидерства США и «Группы семи/восьми», отчасти вследствие растущего экономического потенциала развивающихся стран, таких как Китай и Индия [Luckhurst, 2017]. Это изменение глобально-го экономического баланса ускорилось во время глобального финансового кризиса в 2008–2009 гг. наиболее резко из-за быстрого роста экономики Китая, а также некоторых других государств объединения БРИКС, членами которого также являются Бразилия, Россия, Индия и Южная Африка (рис. 2 и 3).

Азиатский финансовый кризис стал основной мотивацией для создания в 1999 г. Форума финансовой стабильности (ФФС) и форума министров финансов и центральных банков «Группы двадцати», который в 2008 г. был преобразован в форум на уровне лидеров. Эти новые условия также увеличили разнообразие субъектов, вовлеченных в глобальное экономическое управление, хотя до глобального финансового кризиса это участие преимущественно принимало форму аутрич-взаимодействия и консультаций. Оно включало серию саммитов «восьмерки» в начале и середине 2000-х годов, на которые была приглашена группа лидеров стран «аутрич-пятерки» (Бразилии, Китая, Индии, Мексики и Южной Африки). Банкротство инвестиционного банка Lehman Brothers, спровоцировавшее глобальный финансовый кризис в сентябре 2008 г., дало «Группе двадцати» возможность стать ключевым катализатором усиления интеграционной тенденции в глобальном экономическом управлении.

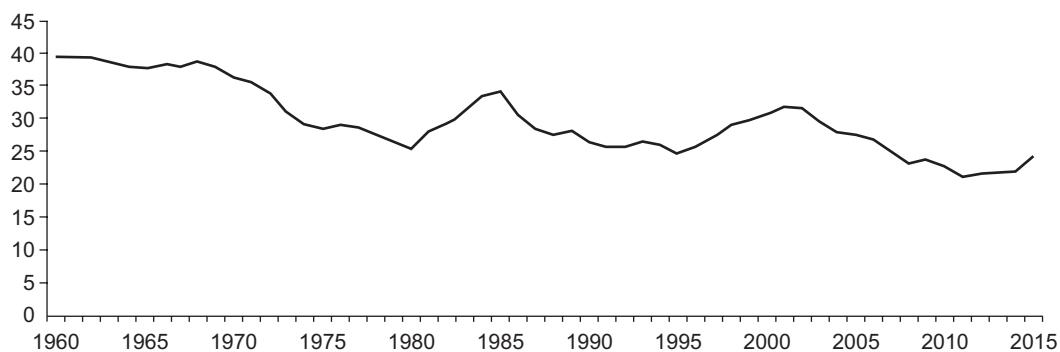


Рис. 1. Динамика доли США в мировом ВВП в текущих ценах 2017 г., 1960–2015 гг.

Источник: [The World Bank, s. a.].

Существуют разные точки зрения по вопросу о том, был ли финансовый форум «двадцатки» предназначен в первую очередь для того, чтобы дать возможность ведущим богатым государствам влиять на «системно значимые» развивающиеся страны [Cooper,

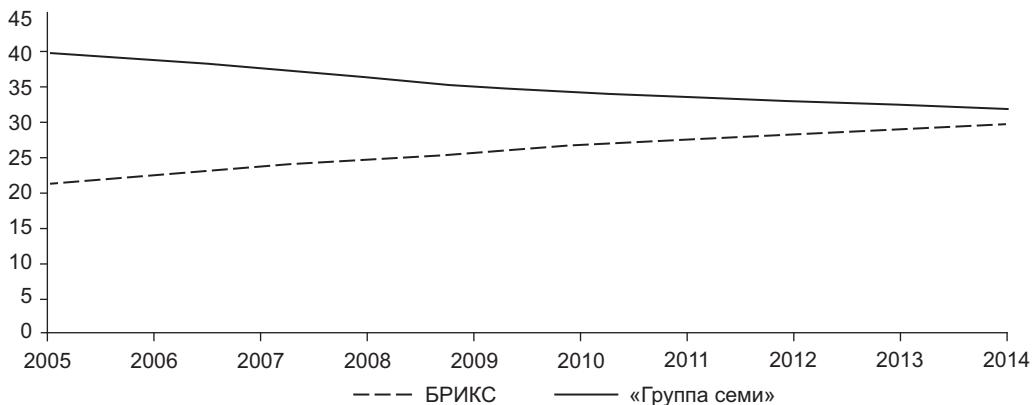


Рис. 2. Доля в мировом ВВП по ППС (%), сравнение стран БРИКС и «Группы семи» (данные после 2011 г. – оценочные)

Источник: [IMF, 2015].

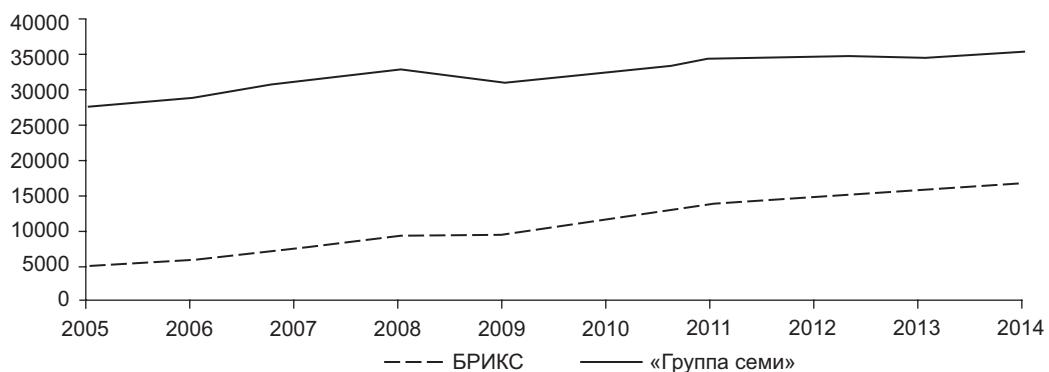


Рис. 3. ВВП в ценах 2015 г. (млрд долл. США), сравнение стран БРИКС и «Группы семи»

Источник: [IMF, 2015].

Thakur, 2013, р. 37]. Глобальный финансовый кризис нарушил иерархию в глобальном экономическом управлении, поскольку «двадцатка» отреагировала на него путем интеграции ведущих развивающихся государств как более равных партнеров. «Группа двадцати» быстро стала центром многосторонних усилий по контролю над глобальным финансовым кризисом, когда президент Джордж Буш-младший созвал первый ее саммит в Вашингтоне, округ Колумбия, в ноябре 2008 г., всего через два месяца после краха Lehman Brothers. «Группа двадцати» заняла центральное место, несмотря на ряд призывов к тому, чтобы ООН возглавила процесс [UN, 2008; Wade, 2012]. Отчасти это было связано с гибкостью «двадцатки» в качестве неформального форума без фиксированных правил и процедур, которая позволила быстро адаптироваться к обстоятельствам, включая все более очевидные глобальные изменения влияния. Члены «двадцатки» также были способны разрешить кризис благодаря объединенному глобальному влиянию. Год спустя они подтвердили, что «Группа двадцати» получила статус «главного форума для осуществления... международного экономического сотрудничества» [«Группа двадцати», 2009а].

«Группа двадцати» как хаб глобального управления после финансового кризиса

Глобальный финансовый кризис представляет собой то, что исторические институционалисты называли бы «критическим моментом» для глобального управления. «Группа двадцати» внесла существенный вклад в адаптацию глобального экономического управления к политическим и экономическим последствиям кризиса. Интеграция ведущих развивающихся государств в ключевые международные форумы и институты в период кризиса, в дополнение к превращению «двадцатки» в форум на уровне лидеров, указывает на быстрое преобразование глобального управления в новый контекст глобальной политической экономии.

Стратегия восстановления экономики, согласованная на саммите «двадцатки» в Лондоне в апреле 2009 г., подчеркнула глобальные изменения влияния. Форум собрал группу из 19 государств и ЕС; половина его членов были развивающимися странами, другая половина – развитыми, и на них в совокупности приходилось 85% мирового ВВП, две трети населения мира и 80% мировой торговли. «Двадцатка» стала хабом для выработки их скоординированного ответа на глобальный кризис, который был беспрецедентным и впечатляющим с точки зрения степени, масштабов и результатов. Итогом Лондонского саммита «Группы двадцати» стали соглашения об увеличении государственных расходов на 2% ВВП и предоставлении дополнительного финансирования в объеме 1,1 трлн долл. США для МВФ, Всемирного банка и региональных многосторонних банков развития. Они также согласились создать новый МФИ для мониторинга глобальной финансовой стабильности – Совет по финансовой стабильности (СФС), который стал эффективной институционализацией неформального ФФС [«Группа двадцати», 2009б]. Все члены «двадцатки» вошли в Базельский комитет по банковскому надзору (БКБН) и новый СФС в 2009 г. Статус членов уже был повышен благодаря созданию «двадцатки» на уровне лидеров, которая на сентябрьском саммите в Питтсбурге в 2009 г. была названа «главным форумом» глобального экономического управления [«Группа двадцати», 2009а].

Деятельность «двадцатки» как антикризисного комитета и хаба многостороннего реагирования на глобальный финансовый кризис имела решающее значение. Значительность ее достижений в этот период, особенно на саммите в Лондоне, иногда упускается из виду. Они заложили основу для последующей роли «двадцатки» как основной площадки сотрудничества в области глобального экономического управления между странами-членами. Их коллективное значение для мировой экономики делает «Группу двадцати» наиболее важным неформальным форумом глобального экономического управления. Она также стала играть решающую роль в других областях политики, способствуя обсуждению, а иногда и политическим обязательствам по таким вопросам, как борьба с изменением климата, устойчивое развитие, противодействие терроризму, здравоохранение и гендерное равенство. Это объясняет, почему страны придают большое значение своему членству в «двадцатке». Об этом значении свидетельствует готовность лидеров участвовать в регулярных саммитах, а также значительные материальные и людские ресурсы, выделяемые для участия в «Группе двадцати», особенно сменяющими друг друга странами-председателями, обеспечивающими многочисленные встречи на уровне министров, встречи рабочих групп, шерп и мероприятия в аутич-форматах каждый год.

Предполагаемая неспособность «Группы двадцати» сохранить первоначальную динамику привела к сомнениям в ее эффективности. Снижение влияния глобального

кризиса к 2010 г. предсказуемо подорвало сплоченность группы. Два саммита, состоявшиеся в Торонто в июне и в Сеуле в ноябре, имели важные, но очень разные последствия для будущего «двадцатки». Итоги двух саммитов значительно контрастировали, и саммит в Торонто впоследствии стал восприниматься как низшая точка сотрудничества в рамках «Группы двадцати». Вызывающие разногласия в Торонто указывали на отход от чувства солидарности, присущего «двадцатке» как антикризисному комитету [Cooper, 2010; Cooper, Thakur, 2013; Kirton, 2013; Luckhurst, 2016a]. Во многом они были связаны с растущими разногласиями по поводу того, стоит ли поддерживать глобальный бюджетный стимул и стратегию экономического восстановления, согласованные на Лондонском саммите, в свете усиливающихся обсуждений рисков, связанных с дефицитом государственных бюджетов и задолженностью, и очевидных улучшений перспектив мировой экономики. Кризис в еврозоне ко времени саммита в Торонто начал распространяться за пределы Греции, что побудило, в частности, правительство Германии выступить за «фискальную консолидацию» путем сокращения государственных расходов, также известную как «политика жесткой экономии» [Luckhurst, 2016b, p. 171, 2017, p. 97–98; Blyth, 2013]. Против этого выступила администрация Обамы, а также Китай и некоторые другие члены «Группы двадцати», которые ратовали за сохранение стратегии стимулирования роста для поддержки все еще хрупкого восстановления мировой экономики [Luckhurst, 2016a, p. 111]. Кризис в еврозоне и жесткая политика экономии ЕС оставались предметом спора между ЕС и США большую часть периода нахождения у власти администрации Обамы.

Саммит в Сеуле был не менее важен для определения последующей роли форума. Одним из важных результатов председательства Кореи в «двадцатке» было одобрение вскоре опубликованных соглашений Базель III о глобальном финансовом регулировании [«Группа двадцати», 2010], конкретизирующих ключевой аспект сотрудничества «двадцатки» в период глобального финансового кризиса. Помимо этих соглашений, направленных на укрепление глобальной финансовой системы и предотвращение будущих кризисов с помощью новой макропруденциальной регуляторной базы, саммит в Сеуле принес еще два важных результата. Один из них состоял в том, что «Группа двадцати» отчасти восстановила динамику через полгода после неудач и сильных разногласий саммита в Торонто. Это было важно, потому что подобный результат в Сеуле мог предвещать необратимое снижение роли «двадцатки» в глобальном управлении. Однако саммит в Сеуле имел решающее значение для превращения «Группы двадцати» в посткризисный хаб глобального управления. Вторым ключевым результатом было инициирование диверсификации повестки дня «Группы двадцати» за счет включения в нее корейским председательством приоритетов экономического развития. Последующие председательства последовали этому прецеденту, что привело к значительному расширению повестки дня «двадцатки» за рамки приоритетов периода кризиса, связанных с восстановлением мировой экономики и реформами финансового сектора.

Расширение повестки дня после саммита в Сеуле имело существенные последствия для роли «двадцатки» в глобальном управлении. Оно увеличило значимость форума как хаба децентрализации влияния, отчасти потому, что расширение политической повестки привело к вовлечению большего числа субъектов, связанных с более широким кругом вопросов; оно также означало распространение новых норм и практик в политической сфере. Форум остается центром макропруденциальной финансовой реформы, продолжая следить за прогрессом по этому приоритету. Он также является одним из центров глобального управления устойчивым развитием совместно со Всемирным банком и ООН, причем «двадцатка» особенно поддерживает Цели устойчивого развития ООН на период до 2030 г. Роль «двадцатки» как хаба также отражена

в разнообразии ее политических действий, начиная со взаимодействия с БКБН, Банком международных расчетов (БМР), СФС и МВФ по соглашениям Базель III и ОЭСР по проекту противодействия размыванию налоговой базы и перемещению прибыли (BEPS) и заканчивая координацией по таким вопросам, как занятость, инвестиции в инфраструктуру, торговля, изменение климата, цифровизация и занятость, гендерное равенство в экономике, здравоохранение, миграция, старение населения и демографические сдвиги. Растущее значение «Группы двадцати» в попытках соединить эти разнообразные политические вопросы свидетельствует о все более трансверсальном подходе к глобальному управлению и имеет важные последствия для обсуждений, управления и реализации политики.

Несмотря на более скромные достижения саммитов «двадцатки» после глобально-го финансового кризиса, особенно отсутствие таких впечатляющих финансовых обязательств, как на Лондонском саммите, форум способствовал устойчивым радикальным сдвигам в глобальном управлении XXI в. Важно отметить, что успешный послужной список «Группы двадцати» как антикризисного комитета [Cooper, 2010, р. 756], вероятно, сделает ее очевидным и надежным форумом для быстрого реагирования на будущие глобальные экономические кризисы [Luckhurst, 2016a, р. 263; Narlikar, 2017, р. 4; Subacchi, 2015; Wurf, Sainsbury, 2016]. Недавняя растущая неопределенность и предполагаемые риски для глобальной политической и экономической стабильности в связи с такими ключевыми событиями, как британский референдум по Brexit в июне 2016 г. и избрание президента Дональда Трампа в ноябре того же года, возможно, повысили актуальность «двадцатки» как форума антикризисного управления [Berger, Leininger, Messner, 2017, р. 113–114; Luckhurst, 2016b].

Международные организации, в частности МВФ и ОЭСР, сотрудничают с «Группой двадцати», потому что они, как и ее страны-члены, признают глобальное значение форума, а также потому, что это сотрудничество повышает их собственную организационную значимость. Независимое бюро оценки МВФ отметило это в отчете о реакции МВФ на глобальный финансовый кризис, включая комментарии, что некоторые члены Международного валютно-финансового комитета МВФ «считали, что взаимодействие с “Группой двадцати” было бы полезно для наращивания политической поддержки МВФ и, следовательно, усиления одобрения его политических рекомендаций...» и что «взаимодействие с “двадцаткой” дало МВФ возможность донести результаты своих исследований до глав крупнейших экономик» [IEO, 2014, р. 6]. Это объясняет, почему бывший директор – распорядитель МВФ Д. Стросс-Кан [Strauss-Kahn, 2009] согласился принять радикальные изменения во время глобального кризиса, внедряя новые политики и стандарты «в соответствии с запросом “двадцатки на то, чтобы наш мониторинг включал в себя меняющиеся механизмы макропруденциального надзора».

Международные организации, которые отвечают на запросы «двадцатки» о выработке предложений в конкретных областях политики, делают это таким образом, что на них влияет их собственная институциональная практика. Это один из путей влияния таких организаций, как МВФ и ОЭСР, на политическую повестку «Группы двадцати» в рамках взаимных отношений. Когнитивное влияние международных организаций дополняется и воспроизводится благодаря признанию «двадцаткой» их технических возможностей и опыта, что позволяет им разрабатывать документы по различным приоритетам политики, одобряемые форумом. Эти эффекты когнитивного влияния еще более усиливаются благодаря «функции одобрения [“двадцатки”, которая] может придать легитимность повестке дня, продвигаемой другими учреждениями» [Eccleston, Kellow, Carroll, 2015, р. 300]. Одним из примеров является роль СФС, МВФ и БМР [FSB, IMF, BIS, 2011] в разработке соглашений Базель III; другим стало влияние ОЭСР на стратег-

гию противодействия избежанию уплаты налогов в рамках Проекта BEPS. «Двадцатка» одобрила предложения СФС, МВФ и БМР по соглашениям Базель III на саммите в Сеуле [«Группа двадцати», 2010] и новые руководящие принципы и инструменты ОЭСР по противодействию BEPS на саммите в Санкт-Петербурге в 2013 г. [«Группа двадцати», 2013; OECD, 2013]. В обоих случаях «Группа двадцати» обратилась к международным организациям с просьбой разработать политику реализации своих приоритетов, соответственно, в отношении макропруденциального регулирования и борьбы с избежанием налогообложения. Они согласились, но вместо того чтобы действовать как пассивные институциональные последователи, оказали существенное влияние на политику, поскольку разработали ее подробное содержание. Это показывает, как «двадцатка» производит комплексные и взаимные эффекты влияния в качестве сетевого хаба глобального управления, ее сетевые отношения с ключевыми организациями и должностными лицами в рамках глобального управления.

«Группа двадцати» как хаб децентрализации влияния

Роль «двадцатки» как хаба глобального экономического управления после глобального финансового кризиса привела к концентрации и децентрализации влияния, а также распространению при этом новых политических практик глобального экономического управления. Характеристика концентрации непротиворечива, потому что она показывает, как форум стал центром, или хабом, децентрализации влияния в глобальном экономическом управлении.

«Группа двадцати» внесла вклад в децентрализацию влияния, уменьшив при этом потенциал фрагментации глобального управления, особенно за счет интеграции ведущих развивающихся государств в сердце глобального экономического управления, его ключевые форумы и институты, а также путем становления в качестве форума на уровне лидеров. Процесс интеграции, который повысил авторитет развивающихся стран «двадцатки», усилил их влияние в глобальном управлении. С точки зрения стратегического влияния это стало очевидным благодаря участию развивающихся стран «двадцатки» в ее скоординированном фискальном и финансовом ответе на глобальный кризис; с точки зрения политического влияния — благодаря более широкому включению развивающихся государств в определяющие повестку органы глобального экономического управления; а с точки зрения когнитивного влияния — благодаря тому, что «Группа двадцати» и другие институты глобального управления корректировали свои повестки дня в период глобального кризиса таким образом, чтобы они более точно отражали приоритеты ведущих развивающихся государств: Бразилии, Китая и Индии.

Одним из важных последствий интеграции в «двадцатку» ведущих развивающихся стран стало то, что нормы и практики глобального экономического управления изменились и выросло количество тех из них, которые одобряются политическими субъектами из этих стран. Это еще одно свидетельство децентрализации политического и когнитивного влияния. Вместо ожидаемого сближения практик экономической политики развивающихся стран с практикой ведущих западных государств, как первоначально предусматривалось финансовым форумом «двадцатки», глобальный кризис привел к быстрому отходу от практик последних. Они скорректировали некоторые свои нормы и практики в сфере финансового регулирования и контроля за движением капитала [Gallagher, 2011; Guha, 2009; IMF, 2009], чтобы последние в большей степени соответствовали существующим в некоторых восточноазиатских и развивающихся странах-членах. Об этом свидетельствовала роль «Группы двадцати» в переходе к макропруден-

циальному финансовому регулированию и более мягкая позиция МВФ в отношении контроля за движением капитала, которая была одобрена «двадцаткой» [G20, 2011], а также успехи председательства Кореи в «двадцатке», связанные с достижением консенсуса по поддержке предложенной им повестки дня в области устойчивого развития [«Группа двадцати», 2010].

Эти сдвиги в практике и нормах экономической политики указывают на еще один важный вопрос, связанный со снижением когнитивного влияния представителей ведущих стран «семерки», таких как Великобритания и США, а именно растущий на фоне глобального финансового кризиса скептицизм в отношении эффективности рынка [Luckhurst, 2017, р. 87–101]. Эти идеальные и нормативные сдвиги, безусловно, изменили восприятие когнитивного влияния, на что также указывают более открытые сомнения должностных и принимающих решения лиц по поводу предписаний правительства «семерки» и бреттон-вудских институтов по экономической политике. Высокопоставленные чиновники из Бразилии, Китая, Индии и других ведущих развивающихся государств обвиняли преимущественно западные нормы и практики экономической политики в возникновении глобального кризиса. Бывший министр финансов США Г. Полсон [Paulson, 2015, р. 240], например, вспоминает, что сказал ему китайский политик Ван Цишань по поводу краха финансовой системы США в 2008 г.: «[Китайцы] не уверены, что мы должны и дальше учиться у вас [американцев]». Бразильское правительство было столь же жестким в своей оценке; тогдашний министр финансов Гвидо Мантега заявил, что незадолго до саммита «двадцатки» в Вашингтоне в ноябре 2008 г. его правительство отказалось быть «просто пьющими кофе», подразумевая роль пассивных наблюдателей, на форумах глобального управления [Partlow, 2008]. Президент Бразилии Лула да Силва отметил в апреле 2009 г.: «Этот кризис был вызван иррациональным поведением некоторых белых людей с голубыми глазами. До кризиса они выглядели так, как будто знали всё об экономике, но продемонстрировали, что ничего не знают о ней» [Watt, 2009]. Российские политики также раскритиковали роль американского правительства и финансового сектора в возникновении глобального финансового кризиса. Бывший президент Дмитрий Медведев в июне 2008 г. заявил: «Недооценка рисков крупнейшими финансовыми компаниями в сочетании с агрессивной финансовой политикой самой большой экономики мира привели не только к убыткам корпораций. Беднее, к сожалению, стали большинство людей на планете» [Buckley, Belton, 2008].

Представители ведущих развивающихся и незападных стран все чаще требовали, чтобы к ним прислушивались и уважали как равных в глобальном экономическом управлении. В соответствии с этой позицией БРИКС подчеркнул равное коллективное владение «двадцаткой» в совместной декларации в преддверии ее саммита 2014 г. в Брисбене, заявив, что «все государства-члены в равной степени контролируют “Группу двадцати” и ни одно государство-член не может в одностороннем порядке определять ее природу или характер» [Department of International Relations and Cooperation, Republic of South Africa, 2014]. Это стало ответом на спекуляции об участии России в Брисбенском саммите, но также указывало на децентрализацию влияния в глобальном управлении, поскольку дипломатический ущерб от приостановления членства России в «восьмерке» был в некоторой степени компенсирован дипломатическими выгодами от ее членства в БРИКС, а также в «двадцатке».

В последнее время влияние Запада было ослаблено политико-экономическими проблемами, а иногда и отказом от многосторонности, даже со стороны правительств Великобритании и США. Переговоры по Brexit и желание президента Трампа поставить под сомнение сложившиеся многосторонние институты, нормы и практики,

особенно в сфере торговли, продолжают подрывать влияние правительств Великобритании и США в глобальном управлении [Luckhurst, 2017, p. 135–136]. Это еще раз свидетельствует об изменении влияния в глобальном управлении, особенно на фоне того, как председатель КНР Си Цзиньпин [WEF, 2017] попытался на контрасте представить себя в качестве защитника многосторонности и норм и практик глобального управления.

Некоторые исследователи подчеркивают важность смены председательств для определения повестки дня «Группы двадцати» [Crump, Downie, 2018]. Страна-председатель играет ключевую роль, хотя ее эффективность в достижении политических соглашений в рамках «двадцатки» может повышаться за счет балансирования между контролем за повесткой дня и обеспечением диалога для достижения консенсуса, в том числе посредством взаимодействия с партнерами по «тройке», другими членами «двадцатки», не входящими в нее государствами и негосударственными субъектами, вовлечеными в ее процессы [Crump, Downie, 2018, p. 33–34, 39]⁴. Председательство само по себе представляет инструмент децентрализации влияния в глобальном управлении в том случае, если соответствующую роль принимают на себя не входящие в «Группу семи/восьми» или развивающиеся страны. Это привлекло международное внимание к председательствам Кореи, Мексики, Австралии, Турции, Китая и Аргентины, усилив роль этих стран в формировании повестки дня и, следовательно, влияние в посткризисном глобальном экономическом управлении. Усиление влияния затронуло их отношения с межправительственными организациями: китайское председательство в «двадцатке» даже получило поддержку от ОЭСР при подготовке повестки дня, несмотря на то, что КНР не является членом ОЭСР [Kirton, 2016, p. 101].

Выполнение функций председателя в «Группе двадцати» может повысить международную репутацию страны. В частности, для развивающихся стран, а также для развитых стран, не входящих в «семерку», таких как Австралия [Harris, Rimmer, 2015], председательство в «двадцатке» значительно расширило возможности нахождения в центре международной дипломатии и определения повестки дня глобального управления, что указывает на значительный эффект децентрализации влияния. Председательства Кореи, Мексики, России, Австралии, Турции, Китая и Аргентины показали, как государства, не входящие в «семерку», могут влиять на повестку дня «Группы двадцатки», сосредотачиваясь на темах, актуальных для них и остального мира. В частности, они способствовали расширению повестки дня «двадцатки», в которую вошли вопросы устойчивого развития, продовольственной безопасности, занятости и возможностей трудоустройства, инфраструктуры, участия женщин в трудовой деятельности и занятости в эпоху растущей цифровизации [OECD, 2018]. Одним из приоритетных вопросов аргентинского председательства было гендерное равенство в экономике, ставшее развитием приоритета повестки дня председательств Австралии, Турции, Китая и Германии по сокращению гендерного разрыва в уровне участия в рабочей силе. Это демонстрирует, как можно достичь преемственности между целями развивающихся и развитых членов «двадцатки», опираясь на механизм «тройки» [Berger, Leininger, Messner, 2017; Harris Rimmer, 2015].

Диверсификация повестки дня стала еще одним важным фактором, который усилил децентрализацию в «двадцатке» за счет расширения возможностей председательствующих стран. Председательство создает своего рода эффект «рождественской елки»

⁴ Модель координации «Группы двадцати» в рамках «тройки», то есть консультаций между предыдущим, текущим и следующим председательством, основана на системе, введенной финансовым форумом «двадцатки» в 2002 г. [Kirton, 2013, p. 138–140].

[Ye, 2014, p. 28], опираясь на приоритеты предшественников и добавляя собственные для украшения «дерева» повестки дня. Это способствует расширению повестки «двадцатки» под влиянием механизмов «тройки» и ротации председательства. Несколько шерпов «двадцатки» отметили в частных разговорах с автором, что с точки зрения дипломатии это воспринимается как проявление уважения к работе предыдущих председательств⁵.

Другие долгосрочные выгоды могут быть получены вследствие возможностей публичной дипломатии, в том числе проведения встреч аутрич-групп. Автор статьи провел исследование путем включеного наблюдения и полуструктурированных интервью на саммите «Экспертной двадцатки» (Think20, T20) в Буэнос-Айресе в сентябре 2018 г. в рамках председательства Аргентины. Оно показывает, что, несмотря на финансовый кризис в стране в период председательства, администрация Макри приложила значительные дипломатические усилия для обеспечения взаимодействия в формате «аутрич». Президент присутствовал и выступал с речами на официальных встречах аутрич-групп, в которых также принимали участие представители аргентинского правительства, некоторые из них активно общались с участниками в течение нескольких дней заседаний. Мероприятия в формате «аутрич» могут быть источником долгосрочных дипломатических преимуществ для стран, председательствующих в «двадцатке», особенно с учетом растущего значения сетевого взаимодействия в глобальном управлении. Оно представляет собой форму децентрализации влияния, предоставляя странам-членам, не входящим в «семерку», редкую возможность осуществления публичной дипломатии на «домашнем поле», одновременно усиливая охват их дипломатической деятельности за счет выполнения функций лидера и принимающей стороны в «двадцатке».

«Группа двадцати» привлекла различных участников и организации к своим политическим диалогам и процессам. В дополнение к межправительственным органам форум привлек к диалогу государства, не входящие в «двадцатку», в особенности Группу глобального управления («3G») во главе с Сингапуром, что, возможно, помогает ослабить впечатление о недостатке легитимности форума в глобальном управлении [Cooper, Thakur, 2013, p. 95–97]. Негосударственные субъекты также были привлечены к диалогу, особенно через официальные механизмы взаимодействия в формате «аутрич», в настоящее время включающие «Деловую двадцатку» (B20), «Гражданскую двадцатку» (C20), «Профсоюзную двадцатку» (L20), «Научную двадцатку» (S20), T20, «Урбанистическую двадцатку» (U20), «Женскую двадцатку» (W20) и «Молодежную двадцатку» (Y20). В их деятельности участвуют различные негосударственные субъекты, такие как влиятельные бизнесмены, представители лоббистских групп гражданского общества, профсоюзные деятели, ученые, муниципальные руководители, ученые и эксперты аналитических центров. Они участвуют в диалогах в рамках «двадцатки», готовят для нее аналитические записки, а также, что более важно, общаются друг с другом и создают связанные с «Группой двадцати» сети глобального управления, которые пытаются повлиять на ее повестку дня. Примером является влияние должностных лиц МФИ и других сторонников макропруденциального финансового регулирования на повестку «двадцатки» в период глобального финансового кризиса [Luckhurst, 2016а, p. 149–156], влияние Oxfam на повестку дня мексиканского председательства по содействию развитию [Ibid., p. 114], а также стремление «женской двадцатки» оказать давление на «Группу двадцати», чтобы повестка последней соответствовала ее ориентированной

⁵ На основе интервью и частных обсуждений автора с шерпами стран – членов «Группы двадцати» в период с 2015 по 2018 г.

на гендерные аспекты риторике, включая принятие цели «25% к 2025 г.» по сокращению разрыва в участии мужчин и женщин в рабочей силе [W20, 2019].

Это также демонстрирует, как такие сети управления «двадцатки» создают связанные профессиональные системы, состоящие из различных типов участников, которые, отчасти из-за своего разнообразия, способствуют более трансверсальному подходу к вопросам глобальной политики. Эти сети иногда способствуют сближению позиций в рамках «двадцатки», особенно по техническим вопросам, которые менее политически чувствительны. Иногда этот процесс подкрепляется транснациональным «эпистемным арбитражем» [Seabrooke, 2014], указывающим на то, что транснациональные эксперты, в том числе участвующие в сетях управления «двадцатки», относительно не стеснены сложившейся внутренней организационной иерархией и профессиональной практикой благодаря «слабости» транснациональной профессиональной социализации [Seabrooke, 2014, р. 50–51, 54–56]. Оспаривание политики со стороны сетей глобального управления также указывает на децентрализацию влияния за счет ослабления внутренних организационных ограничений для их участников.

Роль «Группы двадцати» как хаба сетей глобального управления расширяет ее возможности управления за счет обеспечения доступа к более масштабной обратной связи и экспертным знаниям в различных сферах политики, одновременно способствуя децентрализации влияния в глобальном экономическом управлении [«Группа двадцати», 2013, 2014; Luckhurst, 2016а, р. 199–200, 2017, р. 64, 68]. Этот процесс включает значительное расширение типов участвующих в нем субъектов и интеграцию в него негосударственных акторов, таких как ОГО и неправительственные эксперты. Еще одним значимым эффектом децентрализации влияния в глобальном управлении, в частности посредством взаимодействия «двадцатки» с негосударственными субъектами, является повышение прозрачности форума и его подотчетности общественности, что потенциально повышает его легитимность в глазах граждан [Harris Rimmer, 2015; Kotzian, Kohler-Koch, 2015, р. 7–8; Luckhurst, 2016а, р. 200; Slaughter, 2013]. Это указывает на то, что, хотя опасения по поводу ограничений официальных процессов взаимодействия в рамках «двадцатки» не следует недооценивать [Clapp, Murphy, 2013, р. 135–136; Larionova, 2012, р. 4], аутрич-форматы могут сыграть значительную роль в обеспечении связи правительства с субъектами гражданского общества и гражданами. Аутрич-группы могли бы извлечь выгоду из проведения большего количества собственных публичных мероприятий, как за счет дальнейшего расширения участия общественности в процессах «двадцатки», так и с учетом вопросов относительно их собственной легитимности как субъектов глобального управления.

Заключение

Глобальный финансовый кризис стал катализатором трансформации «Группы двадцати» в форум на уровне лидеров, что оказало устойчивое воздействие на глобальное экономическое управление. Одним из ключевых следствий этого стало превращение «двадцатки» в хаб децентрализации стратегического, политического и когнитивного влияния в глобальном управлении в рамках ее деятельности по распространению норм и практик в экономике и других сферах. Это существенно повлияло на организацию, политику и участников глобального управления в период после 2008 г.

Из анализа роли «двадцатки» после глобального кризиса следуют четыре ключевых вывода. Первый вывод: «Группа двадцати» вносит существенный вклад в децентрализацию влияния в глобальном экономическом управлении, в первую очередь за

счет уменьшения относительного влияния «Группы семи/восьми» и усиления влияния ведущих развивающихся государств и других стран, не входящих в «семерку». Второй вывод: «двадцатка» еще больше децентрализует влияние путем интеграции различных сетей глобального управления, вовлекая в свои политические процессы государственные, межправительственные, квазигосударственные и негосударственные субъекты. Третий вывод: коллективное глобальное влияние «Группы двадцати» остается ключевым атрибутом, поддерживающим ее роль управляющего комитета и хаба в важных областях политики, несмотря на в некоторых случаях скромные достижения последних саммитов. Четвертый вывод: первоначальный успех «Группы двадцати» как антикризисного комитета укрепил ее влияние, так как она завоевала достаточный авторитет, чтобы сохранить свою роль как главного форума для глобального экономического управления после мирового финансового кризиса.

Влияние «Группы двадцати» на глобальное управление некоторые эксперты оценивают как ослабевающее, особенно после 2010 г. Эта статья отстаивает противоположную точку зрения, указывая на то, что «двадцатка» стала признанным хабом и управляющим комитетом в рамках глобального экономического управления. Она продолжает вносить вклад в децентрализацию влияния в глобальном управлении, способствуя адаптации последнего к последствиям долгосрочных политических и экономических изменений. Восприятие имеет большое значение, и «двадцатка» как наиболее авторитетный центр современного глобального экономического управления, как антикризисный комитет, готовый при необходимости действовать, остается очевидным выбором для управления будущими глобальными экономическими кризисами.

Источники

Группа двадцати (2009а) Питтсбургский саммит – заявление глав государств «Группы двадцати». Режим доступа: https://www.ranepa.ru/images/News_ciir/Project/G20_new_downloadings/Pittsburg_2009_RUS.pdf (дата обращения: 27.05.2019).

Группа двадцати (2009б) План действий по выходу из глобального финансового кризиса. Режим доступа: https://www.ranepa.ru/images/News_ciir/Project/G20_new_downloadings/FIN_CRISIS_PLAN_2009.pdf (дата обращения: 27.05.2019).

Группа двадцати (2010) Декларация саммита «Группы двадцати» в Сеуле. Режим доступа: https://www.ranepa.ru/images/News_ciir/Project/G20_new_downloadings/Seoul_2010_RUS.pdf (дата обращения: 27.05.2019).

Группа двадцати (2013) Санкт-Петербургская декларация лидеров «Группы двадцати». Режим доступа: https://www.ranepa.ru/images/News_ciir/Project/G20_new_downloadings/S-PETERBURG_2013_RUS.pdf (дата обращения: 27.05.2019).

Группа двадцати (2014) Коммюнике лидеров «Группы 20» по итогам саммита в Брисбене. Режим доступа: https://www.ranepa.ru/images/media/g20/2014brisbane/Kommuniike_liderov_Gruppy_dvadtsati_po_itogam.pdf (дата обращения: 27.05.2019).

Ларионова М.В. (2017) «Группа двадцати» и международные организации: взаимодействие для обеспечения сильного, устойчивого и сбалансированного роста // Вестник международных организаций. Т. 12. № 2. С. 54–86. DOI: 10.17323/1996-7845-2017-02-54.

Alexandroff A.S., Brean D.J.S. (2015) Global Summity: Its Meaning and Scope Part One // Global Summity. Vol. 1. No. 1. P. 1–26.

Berger A., Leininger J., Messner D. (2017) The G20 in 2017: Born in a Financial Crisis – Lost in a Global Crisis? // Global Summity. Vol. 3. No. 2. P. 110–123.

Blyth M. (2013) Austerity: The History of a Dangerous Idea. N.Y.: Oxford University Press.

- Broad R. (2004) The Washington Consensus Meets the Global Backlash: Shifting Debates and Policies // *Globalizations*. Vol. 1. No. 2. P. 129–154.
- Broome A., Seabrooke L. (2015) Shaping Policy Curves: Cognitive Authority in Transnational Capacity Building // *Public Administration*. Vol. 93. No. 4. P. 956–972.
- Buckley N., Belton C. (2008) Medvedev Blames US for Financial Crisis // *Financial Times*. 7 June. Режим доступа: <https://www.ft.com/content/a5e38aaa-34bf-11dd-a47c-0000779fd2ac> (дата обращения: 11.02.2019).
- Büthe T., Mattli W. (2011) *The New Global Rulers: The Privatization of Regulation in the World Economy*. Princeton: Princeton University Press.
- Clapp J., Murphy S. (2013) The G20 and Food Security: A Mismatch in Global Governance? // *Global Policy*. Vol. 4. No. 2. P. 129–138.
- Clark G., Dixon A., Monk A. (2013) *Sovereign Wealth Funds: Legitimacy, Governance, and Global Power*. Princeton: Princeton University Press.
- Cooper A.F. (2008) Executive but Expansive: The L20 as a Project of “New” Multilateralism and “New” Regionalism. *Regionalisation and Global Governance: The Taming of Globalisation?* / A.F. Cooper, C.W. Hughes, P. de Lombaerde (eds). Abingdon: Routledge.
- Cooper A.F. (2010) The G20 As an Improvised Crisis Committee and/or a Contested “Steering Committee” for the World // *International Affairs*. Vol. 86. No. 3. P. 741–757.
- Cooper A.F. (2012) The G20 as the Global Focus Group: Beyond the Crisis Committee/Steering Committee Framework. Centre for International Governance Innovation (CIGI). Режим доступа: <https://www.cigionline.org/articles/g20-global-focus-group-beyond-crisis-committee-steering-committee-framework> (дата обращения: 11.02.2019).
- Cooper A.F., Cornut J. (2019) The changing practices of frontline diplomacy: New directions for inquiry // *Review of International Studies*. Vol. 45. No. 2. P. 300–319.
- Cooper A.F., Thakur R. (2013) *The Group of Twenty (G20)*. N.Y.: Routledge.
- Crump L., Downie C. (2018) The G20 Chair and the Case of the Global Economic Steering Committee // *Global Society*. Vol. 32. No. 1. P. 23–46.
- Department of International Relations and Cooperation, Republic of South Africa (2014) Chairperson’s Statement on the BRICS Foreign Ministers Meeting Held on 24 March 2014 in The Hague. Режим доступа: <http://www.dirco.gov.za/docs/2014/brics0324.html> (дата обращения: 12.02.2017).
- Dingwerth K., Pattberg P. (2006) Global Governance as a Perspective on World Politics // *Global Governance*. Vol. 12. P. 185–206.
- Easterly W. (2003) IMF and World Bank Structural Adjustment Programs and Poverty. *Managing Currency Crises in Emerging Markets* / M.P. Dooley, J.A. Frankel (eds). Chicago: University of Chicago Press.
- Eccleston R., Kellow A., Carroll P. (2015) G20 Endorsement in Post Crisis Global Governance: More Than a Toothless Talking Shop? // *British Journal of Politics and International Relations*. Vol. 17. P. 298–317.
- Financial Stability Board (FSB), International Monetary Fund (IMF), Bank for International Settlements (BIS) (2011) Macropredutive Policy Tools and Frameworks. Progress Report to G20. Режим доступа: <https://www.imf.org/external/np/g20/pdf/I02711.pdf> (дата обращения: 05.10.2018).
- Fukuyama F. (1989) The End of History? // *The National Interest*. Vol. 16. P. 3–18.
- Group of 20 (G20) (2011) G20 Coherent Conclusions for the Management of Capital Flows Drawing on Country Experiences as endorsed by G20 Finance Ministers and Central Bank Governors. Режим доступа: https://www.mofa.go.jp/policy/economy/g20_summit/2011/pdfs/annex05.pdf (дата обращения: 29.03.2019).
- Gallagher K. (2011) Regaining Control? Capital Controls and the Global Financial Crisis. PERI Working Paper No 250, Political Economy Research Institute. Режим доступа: https://www.peri.umass.edu/publication/item/download/312_ff3b761e2d45edcbb4323bf2f2a910f (дата обращения: 27.05.2019).
- Gilboa E. (2008) Searching for a Theory of Public Diplomacy // *The Annals of the American Academy of Political and Social Science*. Vol. 616. No. 1. P. 55–77.

- Guha K. (2009) IMF Refuses to Rule Out Capital Controls // *Financial Times*. 2 November. Режим доступа: <https://www.ft.com/content/80201cce-c7ef-11de-8ba8-00144feab49a> (дата обращения: 05.10.2018).
- Harris Rimmer S. (2015) A Critique of Australia's G20 Presidency and the Brisbane Summit 2014 // *Global Summity*. Vol. 1. No. 1. P. 41–63.
- Hopf T. (1998) The Promise of Constructivism in International Relations Theory // *International Security*. Vol. 23. No. 1. P. 171–200.
- IEO (2014) IMF response to the financial and economic crisis. Washington, DC: Independent Evaluation Office of the IMF. Evaluation Report. Режим доступа: <https://ieo.imf.org/en/our-work/evaluation-reports/Completed/2014-1027-imf-response-to-the-financial-and-economic-crisis> (дата обращения: 10.04.2019).
- International Monetary Fund (IMF) (2002) An Open Letter to Joseph Stiglitz, by Kenneth Rogoff, Economic Counsellor and Director of the Research Department, IMF. IMF Views and Commentaries. 2 July. Режим доступа: <https://www.imf.org/en/News/Articles/2015/09/28/04/54/vc070202> (дата обращения: 27.06.2017).
- International Monetary Fund (IMF) (2003) The IMF and Recent Capital Account Crises: Indonesia, Korea, Brazil. Evaluation Report. Режим доступа: <https://www.imf.org/external/np/ieo/2003/cac/pdf/all.pdf> (дата обращения: 27.06.2017).
- International Monetary Fund (IMF) (2009) IMF Completes First Review under Stand-By Arrangement with Iceland, Extends Arrangement, and Approves US\$167.5 Million Disbursement. Press Release no 09/375, 28 October. Режим доступа: <http://www.imf.org/external/np/sec/pr/2009/pr09375.htm> (дата обращения: 05.10.2018).
- International Monetary Fund (IMF) (2015) World Economic Outlook database. Режим доступа: <http://www.imf.org/external/pubs/ft/weo/2015/01/weodata/download.aspx> (дата обращения: 05.10.2018).
- Karlsrud J. (2016) Norm Change in International Relations: Linked Ecologies in UN Peacekeeping Operations. N.Y.: Routledge.
- Keck M.E., Sikkink K. (1999) Transnational Advocacy Networks in International and Regional Politics // *International Social Science Journal*. Vol. 51. No. 159. P. 89–101.
- Khanna P. (2012) How Multi-Stakeholder Is Global Policy? // *Global Policy*. Vol. 3. No. 3. P. 384–390.
- Kirton J.J. (2013) G20 Governance for a Globalized World. Farnham: Ashgate Publishing.
- Kirton J.J. (2016) China's G20 Leadership. N.Y.: Routledge.
- Kotzian P., Kohler-Koch B. (2015) Holding International Governance to Account: Do Civil Society Organizations Have a Chance to Exert Accountability? // *Journal of International Organizations Studies*. Vol. 6. No. 2. P. 5–26.
- Krauthammer C. (1990) The Unipolar Moment // *Foreign Affairs*. Vol. 70. No. 1. P. 23–33.
- Larionova M. (2012) From the Mexican to the Russian G20 Presidency. Global Perspective: G20 Update. Higher School of Economics. Режим доступа: <https://publications.hse.ru/mirror/pubs/share/folder/jax-65qrt1p/direct/63020446> (дата обращения: 05.10.2018).
- Lenz H. (2018) Achieving Effective International Cooperation: How Institutional Formalization Shapes Inter-governmental Negotiations // *World Affairs*. Vol. 181. No. 2. P. 161–180.
- Luckhurst J. (2012) The G20 and Ad Hoc Embedded Liberalism: Economic Governance Amid Crisis and Dis-sensus // *Politics & Policy*. Vol. 40. No. 5. P. 740–782.
- Luckhurst J. (2016a) G20 Since the Global Crisis. N.Y.: Palgrave Macmillan.
- Luckhurst J. (2016b) The G20's Growing Political and Economic Challenges. *Global Summity*. Vol. 2. No. 2. P. 161–179.
- Luckhurst J. (2017) The Shifting Global Economic Architecture: Decentralizing Authority in Contemporary Global Governance. N.Y.: Palgrave Macmillan.
- Narlikar A. (2017) Can the G20 Save Globalisation? *GIGA Focus Global* No 1. German Institute of Global and Area Studies. Режим доступа: <https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0168-ssoar-51669-5> (дата обращения: 27.05.2019).

- Nye J.S. (2004) The Decline of America's Soft Power // Foreign Affairs. Vol. 83. Режим доступа: <http://heinonline.org/HOL/LandingPage?handle=hein.journals/fora83&div=43&id=&page> (дата обращения: 27.06.2017).
- Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD) (2013) Action Plan on Base Erosion and Profit Shifting. Paris: OECD. Режим доступа: <https://www.oecd.org/ctp/BEPSActionPlan.pdf> (дата обращения: 27.06.2017).
- Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD) (2018) Bridging the Digital Gender Divide: Include, Upskill, Innovate. Paris: OECD. Режим доступа: <http://www.oecd.org/internet/bridging-the-digital-gender-divide.pdf> (дата обращения: 10.04.2019).
- Partlow J. (2008) Brazil's Lula Urges "Global Solutions." Washington Post. 27 June. Режим доступа: <http://www.washingtonpost.com/wp-dyn/content/article/2008/11/08/AR2008110801329.html> (дата обращения: 27.06.2017).
- Paulson H. (2015) Dealing with China: An Insider Unmasks the New Economic Superpower. N.Y.: Hachette Book Group.
- Price R. (2003) Transnational Civil Society and Advocacy in World Politics // World Politics. Vol. 55. P. 579–606.
- Rajan R.G. (2005) Has Financial Development Made the World Riskier? NBER Working Paper No 11728, National Bureau of Economic Research. Режим доступа: <http://www.nber.org/papers/w11728> (дата обращения: 17.02.2017).
- Ravenhill J. (2002) A Three Bloc World? The New East Asian Regionalism // International Relations of the Asia-Pacific. Vol. 2. No. 2. P. 167–195.
- Reus-Smit C. (2007) International Crises of Legitimacy // International Politics. Vol. 44. No. 2–3. P. 157–174.
- Rodrik D. (2006) Goodbye Washington Consensus, Hello Washington Confusion? // Journal of Economic Literature. Vol. 44. No. 4. P. 973–987.
- Rodrik D. (2012) The Globalization Paradox: Why Global Markets, States, and Democracy Can't Coexist. Oxford: Oxford University Press.
- Rogoff K. (2003) The IMF Strikes Back. IMF Views and Commentaries. 10 February. Режим доступа: <https://www.imf.org/en/News/Articles/2015/09/28/04/54/vc021003> (дата обращения: 27.06.2017).
- Rosenau J.N. (1992) Governance, Order, and Change in World Politics. Governance Without Government: Order and Change in World Politics / J.N. Rosenau, O.-E. Czempiel (eds). Cambridge: Cambridge University Press. P. 1–29.
- Rosenau J.N. (1995) Governance in the Twenty-First Century // Global Governance. Vol. 1. P. 13–43.
- Rudd K. (2009) The Global Financial Crisis // Australian Politics, Society & Culture: The Monthly. February. P. 20–29. Режим доступа: <https://www.themonthly.com.au/issue/2009/february/1319602475/kevin-rudd/global-financial-crisis> (дата обращения: 19.11.2016).
- Ruggie J.G. (1982) International Regimes, Transactions, and Change: Embedded Liberalism in the Postwar Economic Order // International Organization. Vol. 36. No. 2. P. 379–415.
- Schirm S.A. (2013) Global Politics Are Domestic Politics: A Societal Approach to Divergence in the G20 // Review of International Studies. Vol. 39. No. 3. P. 685–706.
- Scholte J.A. (2004) Civil Society and Democratically Accountable Global Governance // Government and Opposition. Vol. 39. No. 2. P. 211–233.
- Seabrooke L. (2014) Epistemic Arbitrage: Transnational Professional Knowledge in Action // Journal of Professions and Organization. Vol. 1. No. 1. P. 49–64.
- Singh A., Belaisch A., Collyns C., Masi P. de, Krieger R., Meredith G., Rennhack R. (2005) Stabilization and Reform in Latin America: A Macroeconomic Perspective on the Experience Since the Early 1990s. IMF Occasional Paper 238, International Monetary Fund. Режим доступа: <http://www.imf.org/external/pubs/ft/op/238/> (дата обращения: 27.06.2017).

- Slaughter S. (2013) The Prospects of Deliberative Global Governance in the G20: Legitimacy, Accountability, and Public Contestation // *Review of International Studies*. Vol. 39. No. 1. P. 71–90.
- Slaughter S. (2015) Building G20 Outreach: The Role of Transnational Policy Networks in Sustaining Effective and Legitimate Summits // *Global Summity*. Vol. 1. No. 2. P. 171–186.
- Slaughter S. (2019) Interpreting Civil Society Engagement with the G20: The Qualified Inclusion of the 2014 Civil 20 Process // *Globalizations*. Vol. 16. No. 1. P. 36–49.
- Smythe E. (2000) State Authority and Investment Security: Non-State Actors and the Negotiation of the Multilateral Agreement on Investment at the OECD. *Non-State Actors and Authority in the Global System / R.A. Higgott, G.R.D. Underhill, A. Bieler (eds)*. N.Y.: Routledge. P. 74–90.
- Sohn I. (2005) Asian Financial Cooperation: The Problem of Legitimacy in Global Financial Governance // *Global Governance*. Vol. 11. No. 4. P. 487–504.
- Sørensen E., Torfing J. (2007) Introduction: Governance Network Research: Toward a Second Generation. *Theories of Democratic Network Governance / E. Sørensen, J. Torfing (eds)*. Basingstoke and N.Y.: Palgrave Macmillan. P. 1–24.
- Stiglitz J.E. (2001) Failure of the Fund. Rethinking the IMF Response // *Harvard International Review*. Vol. 23. No. 2. P. 14–18.
- Stiglitz J.E. (2002) Participation and Development: Perspectives from the Comprehensive Development Paradigm // *Review of Development Economics*. Vol. 6. No. 2. P. 163–182.
- Stiglitz J.E. (2003) Globalization and the Logic of International Collective Action: Re-Examining the Bretton Woods Institutions. *Governing Globalization: Issues and Institutions / D. Nayyar (ed.)*. Oxford: Oxford University Press. P. 238–253.
- Stiglitz J.E. (2004) Capital-Market Liberalization, Globalization, and the IMF // *Oxford Review of Economic Policy*. Vol. 20. No. 1. P. 57–71.
- Stone D. (2015) The Group of 20 Transnational Policy Community: Governance Networks, Policy Analysis and Think Tanks // *International Review of Administrative Sciences*. Vol. 81. No. 4. P. 793–811.
- Strauss-Kahn D. (2009) Beyond the Crisis: Sustainable Growth and a Stable International Monetary System. Speech by Dominique Strauss-Kahn, Managing Director of the International Monetary Fund, at the Sixth Annual Bundesbank Lecture. September 4. Режим доступа: <https://www.imf.org/external/np/speeches/2009/090409.htm> (дата обращения: 30.03.2019).
- Stubbs R. (2002) ASEAN Plus Three: Emerging East Asian Regionalism? // *Asian Survey*. Vol. 42. No. 3. P. 440–455.
- Subacchi P. (2015) Is the G-20 Still the World's Crisis Committee? // *Foreign Policy*. 25 November. Режим доступа: <https://www.yahoo.com/news/g20-still-world-crisis-committee-203322118.html> (дата обращения: 30.03.2019).
- Subacchi P., Pickford S. (2011) Legitimacy vs Effectiveness for the G20: A Dynamic Approach to Global Economic Governance. Chatham House Briefing Paper, October. Режим доступа: https://www.chathamhouse.org/sites/files/chathamhouse/1011bp_subacchi_pickford.pdf (дата обращения: 27.06.2017).
- United Nations (UN) (2008) Transcript of Press Conference by Secretary-General Ban Ki-Moon at United Nations Headquarters. 11 November. Press Release. Режим доступа: <https://www.un.org/press/en/2008/sgsm11916.doc.htm> (дата обращения: 19.09.2015).
- Utzig S. (2010) The Financial Crisis and the Regulation of Credit Rating Agencies: A European Banking Perspective. ADBI Working Paper Series No 188, Asian Development Bank Institute. Режим доступа: https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=1592834## (дата обращения: 11.04.2019).
- Women 20 (W20) (2019) W20 Japan 2019 Communiqué. Tokyo. March 23. Режим доступа: https://w20japan.org/en/pdf/w20_communique_en.pdf (дата обращения: 11.04.2019).
- Wade R. (2012) The G192 Report. *Le Monde Diplomatique* (August). Режим доступа: <http://mondediplo.com/2012/08/09un> (дата обращения: 11.04.2019).

- Watt N. (2009) “Blue-Eyed Bankers” to Blame for Crash, Lula Tells Brown. *The Guardian*. 26 March. Режим доступа: <https://www.theguardian.com/world/2009/mar/26/lula-attacks-white-bankers-crash> (дата обращения: 19.09.2015).
- Widmaier W., Blyth M., Seabrooke L. (2007) Exogenous Shocks or Endogenous Constructions? The Meanings of Wars and Crises // *International Studies Quarterly*. Vol. 51. No. 4. P. 747–759.
- Williamson J. (1990) What Washington Means by Policy Reform. *Latin American Readjustment: How Much Has Happened / J. Williamson (ed.)*. Washington DC: Institute for International Economics. P. 7–20.
- The World Bank (s. a.) World Bank database. Режим доступа: <http://data.worldbank.org/indicator/NY.GDP.MKTP.CD?locations=US-1W> (дата обращения: 26.06.2017).
- World Bank (2005) Economic Growth in the 1990s: Learning from a Decade of Reform. Режим доступа: <https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/7370> (дата обращения: 05.10.2018).
- Wurf H., Sainsbury T. (2016) Making the Most of the G20. *Lowy Institute Analyses*. 29 July. Режим доступа: <https://www.lowyinstitute.org/publications/making-most-g20> (дата обращения: 11.02.2019).
- World Economic Forum (WEF) (2017) President Xi’s Speech to Davos in Full. *World Economic Forum*. Davos, 17 January. Режим доступа: <https://www.weforum.org/agenda/2017/01/full-text-of-xi-jinping-keynote-at-the-world-economic-forum> (дата обращения: 11.02.2019).
- Ye Y. (2014) A Reflection on the G20: From Strategic to Pragmatic. *G20 Monitor No 15*, G20 Studies Centre, Lowy Institute for International Policy. P. 27–29.
- Zürn M. (2018) *A Theory of Global Governance: Authority, Legitimacy, and Contestation*. Oxford University Press.

The G20 Hub of Decentralizing Global Governance Authority¹

J. Luckhurst

Jonathan Luckhurst – PhD, Associate Professor of International Relations at the Graduate School of International Peace Studies, Soka University; 1-236, Tangi-machi, Hachioji, 192-8577, Tokyo, Japan; E-mail: luckhurst@soka.ac.jp

Abstract

This article examines how the Group of Twenty (G20) became a hub of decentralizing authority in global economic governance since the 2008–09 global financial crisis. It analyzes how this forum responded to the crisis by decentralizing authority away from the Group of Seven/Eight (G7/8) and integrating more diverse actors and networks in global governance. The G20 also became an important hub for diffusing new policy norms and practices. These global crisis effects are linked to international authority shifts since the Cold War. The analytical approach combines, especially, social constructivist tools from the field of International Relations and insights from the sociology of professions literature. This involves analysis of strategic, political, and cognitive dimensions of authority, and a focus on the influence of global governance networks in G20 policy processes and practices. The research includes participant observation, semi-structured interviews and personal discussions with members of such G20 governance networks. The article indicates how the G20's role as a driver and conduit for shifts in global authority was augmented by the global financial crisis.

Key words: G20; hub; global governance; authority

For citation: Luckhurst J. (2019) The G20 Hub of Decentralizing Global Governance Authority. *International Organisations Research Journal*, vol. 14, no 2, pp. 7–34 (in English). DOI: 10.17323/1996-7845-2019-02-01.

References

- Alexandroff A.S., Brean D.J.S. (2015) Global Summity: Its Meaning and Scope Part One. *Global Summity*, vol. 1, no 1, pp. 1–26.
- Berger A., Leininger J., Messner D. (2017) The G20 in 2017: Born in a Financial Crisis – Lost in a Global Crisis? *Global Summity*, vol. 3, no 2, pp. 110–123.
- Blyth M. (2013) *Austerity: The History of a Dangerous Idea*. N.Y.: Oxford University Press.
- Broad R. (2004) The Washington Consensus Meets the Global Backlash: Shifting Debates and Policies. *Globalizations*, vol. 1, no 2, pp. 129–154.
- Broome A., Seabrooke L. (2015) Shaping Policy Curves: Cognitive Authority in Transnational Capacity Building. *Public Administration*, vol. 93, no 4, pp. 956–972.
- Buckley N., Belton C. (2008) Medvedev Blames US for Financial Crisis. *Financial Times*, 7 June. Available at: <https://www.ft.com/content/a5e38aaa-34bf-11dd-a47c-0000779fd2ac> (accessed 11 February 2019).
- Büthe T., Mattli W. (2011) *The New Global Rulers: The Privatization of Regulation in the World Economy*. Princeton: Princeton University Press.
- Clapp J., Murphy S. (2013) The G20 and Food Security: A Mismatch in Global Governance? *Global Policy*, vol. 4, no 2, pp. 129–138.

¹ The editorial board received the article in February 2019.

- Clark G., Dixon A., Monk A. (2013) *Sovereign Wealth Funds: Legitimacy, Governance, and Global Power*. Princeton: Princeton University Press.
- Cooper A.F. (2008) Executive but Expansive: The L20 as a Project of “New” Multilateralism and “New” Regionalism. *Regionalisation and Global Governance: The Taming of Globalisation?* (A.F. Cooper, C.W. Hughes, P. de Lombaerde (eds)). Abingdon: Routledge.
- Cooper A.F. (2010) The G20 As an Improvised Crisis Committee and/or a Contested “Steering Committee” for the World. *International Affairs*, vol. 86, no 3, pp. 741–757.
- Cooper A.F. (2012) The G20 as the Global Focus Group: Beyond the Crisis Committee/Steering Committee Framework. Centre for International Governance Innovation (CIGI). Available at: <https://www.cigionline.org/articles/g20-global-focus-group-beyond-crisis-committeesteering-committee-framework> (accessed 11 February 2019).
- Cooper A.F., Cornut J. (2019) The changing practices of frontline diplomacy: New directions for inquiry. *Review of International Studies*, vol. 45, no 2, pp. 300–319.
- Cooper A.F., Thakur R. (2013) *The Group of Twenty (G20)*. N.Y.: Routledge.
- Crump L., Downie C. (2018) The G20 Chair and the Case of the Global Economic Steering Committee. *Global Society*, vol. 32, no 1, pp. 23–46.
- Department of International Relations and Cooperation, Republic of South Africa (2014) Chairperson’s Statement on the BRICS Foreign Ministers Meeting Held on 24 March 2014 in The Hague. Available at: <http://www.dirco.gov.za/docs/2014/brics0324.html> (accessed 12 February 2017).
- Dingwerth K., Pattberg P. (2006) Global Governance as a Perspective on World Politics. *Global Governance*, vol. 12, pp. 185–206.
- Easterly W. (2003) IMF and World Bank Structural Adjustment Programs and Poverty. *Managing Currency Crises in Emerging Markets* (M.P. Dooley, J.A. Frankel (eds)). Chicago: University of Chicago Press.
- Eccleston R., Kellow A., Carroll P. (2015) G20 Endorsement in Post Crisis Global Governance: More Than a Toothless Talking Shop? *British Journal of Politics and International Relations*, vol. 17, pp. 298–317.
- Financial Stability Board (FSB), International Monetary Fund (IMF), Bank for International Settlements (BIS) (2011) Macroprudential Policy Tools and Frameworks. Progress Report to G20. Available at: <https://www.imf.org/external/np/g20/pdf/102711.pdf> (accessed 5 October 2018).
- Fukuyama F. (1989) The End of History? *The National Interest*, vol. 16, pp. 3–18.
- Group of 20 (G20) (2009a) Leaders’ Statement. London, 2 April. Available at: <http://www.g20.utoronto.ca/2009/2009communique0402.pdf> (accessed 29 March 2019).
- Group of 20 (G20) (2009b) Leaders’ Statement. Pittsburgh, 24–25 September. Available at: <http://www.g20.utoronto.ca/2009/2009communique0925.html> (accessed 29 March 2019).
- Group of 20 (G20) (2010) Leaders’ Declaration. Seoul, 12 November. Available at: <http://www.g20.utoronto.ca/2010/g20seoul.html> (accessed 29 March 2019).
- Group of 20 (G20) (2011) G20 Coherent Conclusions For the Management of Capital Flows Drawing on Country Experiences as endorsed by G20 Finance Ministers and Central Bank Governors. Available at: https://www.mofa.go.jp/policy/economy/g20_summit/2011/pdfs/annex05.pdf (accessed 29 March 2019).
- Group of 20 (G20) (2013) Leaders’ Declaration. St. Petersburg, 6 September. Available at: <http://www.g20.utoronto.ca/2013/2013-0906-declaration.html> (accessed 29 March 2019).
- Group of 20 (G20) (2014) G20 Leaders’ Communiqué. Brisbane, 15–16 November. Available at: <http://www.g20.utoronto.ca/2014/2014-1116-communique.html> (accessed 29 March 2019).
- Gallagher K. (2011) Regaining Control? Capital Controls and the Global Financial Crisis. PERI Working Paper No 250, Political Economy Research Institute. Available at: https://www.peri.umass.edu/publication/item/download/312_ff3b761e2d45edcbb4323bf2f2a910f (accessed 27 May 2019).
- Gilboa E. (2008) Searching for a Theory of Public Diplomacy. *The Annals of the American Academy of Political and Social Science*, vol. 616, no 1, pp. 55–77.

- Guha K. (2009) IMF Refuses to Rule Out Capital Controls. *Financial Times*, 2 November. Available at: <https://www.ft.com/content/80201cce-c7ef-11de-8ba8-00144feab49a> (accessed 5 October 2018).
- Harris Rimmer S. (2015) A Critique of Australia's G20 Presidency and the Brisbane Summit 2014. *Global Summity*, vol. 1, no 1, pp. 41–63.
- Hopf T. (1998) The Promise of Constructivism in International Relations Theory. *International Security*, vol. 23, no 1, pp. 171–200.
- IEO (2014) *IMF response to the financial and economic crisis*. Washington, DC: Independent Evaluation Office of the IMF. Evaluation Report. Available at: <https://ieo.imf.org/en/our-work/evaluation-reports/Completed/2014-1027-imf-response-to-the-financial-and-economic-crisis> (accessed 10 April 2019).
- International Monetary Fund (IMF) (2002) An Open Letter to Joseph Stiglitz, by Kenneth Rogoff, Economic Counsellor and Director of the Research Department, IMF. *IMF Views and Commentaries*, 2 July. Available at: <https://www.imf.org/en/News/Articles/2015/09/28/04/54/vc070202> (accessed 27 June 2017).
- International Monetary Fund (IMF) (2003) The IMF and Recent Capital Account Crises: Indonesia, Korea, Brazil. Evaluation Report. Available at: <https://www.imf.org/external/np/ieo/2003/cac/pdf/all.pdf> (accessed 27 June 2017).
- International Monetary Fund (IMF) (2009) IMF Completes First Review under Stand-By Arrangement with Iceland, Extends Arrangement, and Approves US\$167.5 Million Disbursement. Press Release no 09/375, 28 October. Available at: <http://www.imf.org/external/np/sec/pr/2009/pr09375.htm> (accessed 5 October 2018).
- International Monetary Fund (IMF) (2015) World Economic Outlook database. Available at: <http://www.imf.org/external/pubs/ft/weo/2015/01/weodata/download.aspx> (accessed 5 October).
- Karlsrud J. (2016) *Norm Change in International Relations: Linked Ecologies in UN Peacekeeping Operations*. N.Y.: Routledge.
- Keck M. E., Sikkink K. (1999) Transnational Advocacy Networks in International and Regional Politics. *International Social Science Journal*, vol. 51, no 159, pp. 89–101.
- Khanna P. (2012) How Multi-Stakeholder Is Global Policy? *Global Policy*, vol. 3, no 3, pp. 384–390.
- Kirton J.J. (2013) *G20 Governance for a Globalized World*. Farnham: Ashgate Publishing.
- Kirton J.J. (2016) *China's G20 Leadership*. N.Y.: Routledge.
- Kotzian P., Kohler-Koch B. (2015) Holding International Governance to Account: Do Civil Society Organizations Have a Chance to Exert Accountability? *Journal of International Organizations Studies*, vol. 6, no 2, pp. 5–26.
- Krauthammer C. (1990) The Unipolar Moment. *Foreign Affairs*, vol. 70, no 1, pp. 23–33.
- Larionova M. (2012) From the Mexican to the Russian G20 Presidency. Global Perspective: G20 Update. Higher School of Economics. Available at: <https://publications.hse.ru/mirror/pubs/share/folder/jax65qrt1p/direct/63020446> (accessed 5 October 2018).
- Larionova M. (2017) G20: Engaging with International Organizations to Generate Growth. *International Organisations Research Journal*, vol. 12, no 2, pp. 54–86.
- Lenz H. (2018) Achieving Effective International Cooperation: How Institutional Formalization Shapes Inter-governmental Negotiations. *World Affairs*, vol. 181, no 2, pp. 161–180.
- Luckhurst J. (2012) The G20 and Ad Hoc Embedded Liberalism: Economic Governance Amid Crisis and Disensus. *Politics & Policy*, vol. 40, no 5, pp. 740–782.
- Luckhurst J. (2016a) *G20 Since the Global Crisis*. N.Y.: Palgrave Macmillan.
- Luckhurst J. (2016b) The G20's Growing Political and Economic Challenges. *Global Summity*, vol. 2, no 2, pp. 161–179.
- Luckhurst J. (2017) *The Shifting Global Economic Architecture: Decentralizing Authority in Contemporary Global Governance*. N.Y.: Palgrave Macmillan.

- Narlikar A. (2017) Can the G20 Save Globalisation? *GIGA Focus Global* No 1, German Institute of Global and Area Studies. Available at: <https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0168-ssoar-51669-5> (accessed 27 May 2019).
- Nye J.S. (2004) The Decline of America's Soft Power. *Foreign Affairs*, vol. 83. Available at: <http://heinonline.org/HOL/LandingPage?handle=hein.journals/fora83&div=43&id=&page> (accessed 27 June 2017).
- Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD) (2013) Action Plan on Base Erosion and Profit Shifting. Paris: OECD. Available at: <https://www.oecd.org/ctp/BEPSActionPlan.pdf> (accessed 27 June 2017).
- Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD) (2018). Bridging the Digital Gender Divide: Include, Upskill, Innovate. Paris: OECD. Available at: <http://www.oecd.org/internet/bridging-the-digital-gender-divide.pdf> (accessed 10 April 2019).
- Partlow J. (2008) Brazil's Lula Urges "Global Solutions." Washington Post, 27 June. Available at: <http://www.washingtonpost.com/wp-dyn/content/article/2008/11/08/AR2008110801329.html> (accessed 27 June 2017).
- Paulson H. (2015) *Dealing with China: An Insider Unmasks the New Economic Superpower*. N.Y.: Hachette Book Group.
- Price R. (2003) Transnational Civil Society and Advocacy in World Politics. *World Politics*, vol. 55, pp. 579–606.
- Rajan R.G. (2005) Has Financial Development Made the World Riskier? NBER Working Paper No 11728, National Bureau of Economic Research. Available at: <http://www.nber.org/papers/w11728> (accessed 17 February 2017).
- Ravenhill J. (2002) A Three Bloc World? The New East Asian Regionalism. *International Relations of the Asia-Pacific*, vol. 2, no 2, pp. 167–95.
- Reus-Smit C. (2007) International Crises of Legitimacy. *International Politics*, vol. 44, no 2–3, pp. 157–174.
- Rodrik D. (2006) Goodbye Washington Consensus, Hello Washington Confusion? *Journal of Economic Literature*, vol. 44, no 4, pp. 973–987.
- Rodrik D. (2012) *The Globalization Paradox: Why Global Markets, States, and Democracy Can't Coexist*. Oxford: Oxford University Press.
- Rogoff K. (2003) The IMF Strikes Back. IMF Views and Commentaries, 10 February. Available at: <https://www.imf.org/en/News/Articles/2015/09/28/04/54/vc021003> (accessed 27 June 2017).
- Rosenau J.N. (1992) Governance, Order, and Change in World Politics. *Governance Without Government: Order and Change in World Politics* (J.N. Rosenau, O.-E. Czempiel (eds)). Cambridge: Cambridge University Press, pp. 1–29.
- Rosenau J.N. (1995) Governance in the Twenty-First Century. *Global Governance*, vol. 1, pp. 13–43.
- Rudd K. (2009) The Global Financial Crisis. *Australian Politics, Society & Culture: The Monthly*. February, pp. 20–29. Available at: <https://www.themonthly.com.au/issue/2009/february/1319602475/kevin-rudd/global-financial-crisis> (accessed 19 November 2016).
- Ruggie J.G. (1982) International Regimes, Transactions, and Change: Embedded Liberalism in the Postwar Economic Order. *International Organization*, vol. 36, no 2, pp. 379–415.
- Schirm S.A. (2013) Global Politics Are Domestic Politics: A Societal Approach to Divergence in the G20. *Review of International Studies*, vol. 39, no 3, pp. 685–706.
- Scholte J.A. (2004) Civil Society and Democratically Accountable Global Governance. *Government and Opposition*, vol. 39, no 2, pp. 211–233.
- Seabrooke L. (2014) Epistemic Arbitrage: Transnational Professional Knowledge in Action. *Journal of Professions and Organization*, vol. 1, no 1, pp. 49–64.
- Singh A., Belaisch A., Collyns C., De Masi P., Krieger R., Meredith G., Rennhack R. (2005) Stabilization and Reform in Latin America: A Macroeconomic Perspective on the Experience Since the Early 1990s. IMF Occasional Paper 238, International Monetary Fund. Available at: <http://www.imf.org/external/pubs/ft/op/238/> (accessed 27 June 2017).

- Slaughter S. (2013) The Prospects of Deliberative Global Governance in the G20: Legitimacy, Accountability, and Public Contestation. *Review of International Studies*, vol. 39, no 1, pp. 71–90.
- Slaughter S. (2015) Building G20 Outreach: The Role of Transnational Policy Networks in Sustaining Effective and Legitimate Summity. *Global Summitry*, vol. 1, no 2, pp. 171–186.
- Slaughter S. (2019) Interpreting Civil Society Engagement with the G20: The Qualified Inclusion of the 2014 Civil 20 Process. *Globalizations*, vol. 16, no 1, pp. 36–49.
- Smythe E. (2000) State Authority and Investment Security: Non-State Actors and the Negotiation of the Multilateral Agreement on Investment at the OECD. *Non-State Actors and Authority in the Global System* (R.A. Higgott, G.R.D. Underhill, A. Bieler (eds)). N.Y.: Routledge, pp. 74–90.
- Sohn I. (2005) Asian Financial Cooperation: The Problem of Legitimacy in Global Financial Governance. *Global Governance*, vol. 11, no 4, pp. 487–504.
- Sørensen E., Torfing J. (2007) Introduction: Governance Network Research: Toward a Second Generation. *Theories of Democratic Network Governance* (E. Sørensen, J. Torfing (eds)). Basingstoke and New York: Palgrave Macmillan, pp. 1–24.
- Stiglitz J.E. (2001) Failure of the Fund. Rethinking the IMF Response. *Harvard International Review*, vol. 23, no 2, pp. 14–18.
- Stiglitz J.E. (2002) Participation and Development: Perspectives from the Comprehensive Development Paradigm. *Review of Development Economics*, vol. 6, no 2, pp. 163–182.
- Stiglitz J.E. (2003) Globalization and the Logic of International Collective Action: Re-Examining the Bretton Woods Institutions. *Governing Globalization: Issues and Institutions* (D. Nayyar (ed)). Oxford: Oxford University Press, pp. 238–253.
- Stiglitz J.E. (2004) Capital-Market Liberalization, Globalization, and the IMF. *Oxford Review of Economic Policy*, vol. 20, no 1, pp. 57–71.
- Stone D. (2015) The Group of 20 Transnational Policy Community: Governance Networks, Policy Analysis and Think Tanks. *International Review of Administrative Sciences*, vol. 81, no 4, pp. 793–811.
- Strauss-Kahn D. (2009) Beyond the Crisis: Sustainable Growth and a Stable International Monetary System. Speech by Dominique Strauss-Kahn, Managing Director of the International Monetary Fund, at the Sixth Annual Bundesbank Lecture, September 4. Available at: <https://www.imf.org/external/np/speeches/2009/090409.htm> (accessed 30 March 2019).
- Stubbs R. (2002) ASEAN Plus Three: Emerging East Asian Regionalism? *Asian Survey*, vol. 42, no 3, pp. 440–455.
- Subacchi P. (2015) Is the G-20 Still the World's Crisis Committee? *Foreign Policy*, 25 November. Available at: <https://www.yahoo.com/news/g20-still-world-crisis-committee-203322118.html> (accessed 30 March 2019).
- Subacchi P., Pickford S. (2011) Legitimacy vs Effectiveness for the G20: A Dynamic Approach to Global Economic Governance. Chatham House Briefing Paper, October. Available at: https://www.chathamhouse.org/sites/files/chathamhouse/1011bp_subacchi_pickford.pdf (accessed 27 June 2017).
- United Nations (UN) (2008) Transcript of Press Conference by Secretary-General Ban Ki-Moon at United Nations Headquarters, 11 November. Press Release. Available at: <https://www.un.org/press/en/2008/sgsm11916.doc.htm> (accessed 19 September 2015).
- Utzig S. (2010) The Financial Crisis and the Regulation of Credit Rating Agencies: A European Banking Perspective. ADBI Working Paper Series No 188, Asian Development Bank Institute. Available at: https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=1592834## (accessed 19 September 2015).
- Women 20 (W20) W20 Japan 2019 Communiqué. Tokyo, March 23. Available at: https://w20japan.org/en/pdf/w20_communique_en.pdf (accessed 11 April 2019).
- Wade R. (2012) The G192 Report. *Le Monde Diplomatique*, August. Available at: <http://mondediplo.com/2012/08/09un> (accessed 11 April 2019).
- Watt N. (2009) "Blue-Eyed Bankers" to Blame for Crash, Lula Tells Brown. *The Guardian*, 26 March. Available at: <https://www.theguardian.com/world/2009/mar/26/lula-attacks-white-bankers-crash> (accessed 19 September 2015).

- Widmaier W., Blyth M., Seabrooke L. (2007) Exogenous Shocks or Endogenous Constructions? The Meanings of Wars and Crises. *International Studies Quarterly*, vol. 51, no 4, pp. 747–759.
- Williamson J. (1990) What Washington Means by Policy Reform. *Latin American Readjustment: How Much Has Happened* (J. Williamson (ed.)). Washington DC: Institute for International Economics, pp. 7–20.
- World Bank (2005) Economic Growth in the 1990s: Learning from a Decade of Reform. Available at: <https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/7370> (accessed 5 October 2018).
- The World Bank (c. a.) World Bank database. Available at: <http://data.worldbank.org/indicator/NY.GDP.MKTP.CD?locations=US-1W> (дата обращения: 26 June 2017).
- Wurf H., Sainsbury T. (2016) Making the Most of the G20. Lowy Institute Analyses, 29 July. Available at: <https://www.lowyinstitute.org/publications/making-most-g20> (accessed 11 February 2019).
- World Economic Forum (WEF) (2017) President Xi's Speech to Davos in Full. World Economic Forum. Davos, 17 January. Available at: <https://www.weforum.org/agenda/2017/01/full-text-of-xi-jinping-keynote-at-the-world-economic-forum> (accessed 11 February 2019).
- Ye Y. (2014) A Reflection on the G20: From Strategic to Pragmatic. G20 Monitor No 15, G20 Studies Centre, Lowy Institute for International Policy, pp. 27–29.
- Zürn M. (2018) *A Theory of Global Governance: Authority, Legitimacy, and Contestation*. Oxford Press.

Будущее «Группы двадцати»¹

Дж. Киртон

Киртон Джон – профессор, директор Исследовательского центра «Группы двадцати» Университета Торонто; Canada, Toronto ON M5S 3K7, 1 Devonshire Place, Room 308N; E-mail: john.kirton@utoronto.ca

«Группа двадцати» была создана на уровне министров в ответ на глобальный экономический кризис, который произошел в Азии в 1997 г. С 2008 г., уже после нового кризиса, зародившегося в США, встречи «двадцатки» стали проводиться на уровне лидеров государств. Эти кризисы поставили под сомнение основные принципы доминирующего либерального порядка и легитимность обеспечивающих его распространение международных институтов, созданных после 1944 г. и основанных на экономической, социальной и политической открытости. «Группа двадцати» объединила все развитые и наиболее динамично развивающиеся страны с большим потенциалом и готовые к координации политики, чтобы действовать сообща и на равных для выполнения своей главной миссии – обеспечения финансовой стабильности и создания возможностей для использования преимуществ глобализации для всех. С первого саммита в 2008 г. «двадцатка» демонстрировала улучшающиеся показатели эффективности, максимум был достигнут по итогам саммита в Гамбурге в 2017 г., результаты остались стабильно высокими в Буэнос-Айресе в 2018 г. Последние саммиты продемонстрировали устойчивость института перед серьезными вызовами, особенно протекционистской политикой нового популистского президента США и премьер-министра Великобритании, который вывел свою страну из Европейского союза. Поддерживаемые «двадцаткой» инициативы в сферах свободной торговли, основанной на правилах ВТО, борьбы с изменением климата и безопасности получают развитие как на международном, так и на национальном уровне. При этом так и не возник никакой другой международный форум, который взял бы ответственность за управление все более глобализующейся мировой экономикой. Благодаря силам, которые способствовали росту эффективности управления «Группы двадцати», есть надежда, что будущие саммиты института продолжат положительную тенденцию. Следующий саммит состоится 28–29 июля 2019 г. в Осаке (Япония), в стране, которая никогда не становилась причиной глобального финансового кризиса, по-прежнему привержена принципам либерального миропорядка и становится все более экономически и даже демографически открытой в ответ на новые вызовы, с которыми сталкиваются и ее партнеры по институту. После испытания в 2020 г., когда председателем саммита будет Саудовская Аравия, страна с закрытой, контролируемой государством экономикой, в 2021 г. лидерство перейдет к демократической, экономически открытой Италии, а затем, в 2022 г., к Индии.

Ключевые слова: «Группа двадцати»; мировой порядок; глобальное управление; глобализация; торговля; изменение климата

Для цитирования: Киртон Дж. (2019) Будущее «Группы двадцати» // Вестник международных организаций. Т. 14. № 2. С. 35–60 (на русском и английском языках). DOI: 10.17323/1996-7845-2019-02-02.

¹ Статья поступила в редакцию в январе 2019 г.

Перевод выполнен И.М. Поповой, м.н.с. Центра исследований международных институтов Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте РФ.

Введение

Вызов

Выступая в ООН в конце сентября 2018 г., президент США Дональд Трамп изложил свое видение нового мирового порядка, который отвергает «глобализм» как первооснову и ставит на его место «патриотизм». В противовес выступлению Трампа министр иностранных дел КНР Ван И, повторяя тезисы речи председателя КНР Си Цзиньпина на Всемирном экономическом форуме в Давосе, подтвердил главенство принципов существующего либерального экономического порядка, который в значительной степени постепенно создавали именно западные державы во главе с США после Второй мировой войны [Ikenberry, 2001].

Эти противоположные позиции столкнулись снова, когда Д. Трамп и Си Цзиньпин встретились на саммите «Группы двадцати» в Аргентине в конце 2018 г. Они и их коллеги по «двадцатке» столкнулись с многочисленными вызовами установившемуся порядку, вызванными эскалацией торговой войны между США и Китаем, финансово-экономическими кризисами в Аргентине и, вероятно, в других странах, выходом Великобритании из ЕС, усилением неравенства, популизма и протекционизма во всем мире, растущими угрозами распространения ядерного оружия и, прежде всего, изменением климата. Мало кто ожидал, что в условиях такого раскола члены института объединятся на саммите, чтобы укрепить и, по возможности, реформировать существующий либеральный порядок устраивающими всех способами. Однако этого все же удалось добиться. Тем не менее преобладающий пессимизм в отношении будущего «двадцатки» вскоре вновь усилился с началом подготовки к предстоящему саммиту, который состоится в Осаке (Япония) 27–29 июня 2019 г.

Научные дискуссии

Пессимизм в отношении будущего «Группы двадцати» проистекает из доминирующей оценки итогов саммитов института в прошлом и прогнозов относительно его будущего развития.

Первая группа исследователей предрекала закат и даже полное исчезновение «двадцатки» после окончания мирового финансового кризиса, который стал катализатором ее появления в нынешнем формате, в условиях смещения центра силы от «семерки» к БРИКС и расширения повестки института далеко за пределы изначально обозначенных сфер макроэкономического и финансового регулирования [Patrick, 2014; Engelbrekt, 2015]. Пессимизм этой группы исследователей был недавно подписан жалобами на нестабильность на развивающихся рынках из-за односторонней денежнокредитной политики США и посягательством на свободу торговли и развитие многостороннего сотрудничества со стороны президента США Д. Трампа. Том Чодор [Chodor, 2017, р. 205] смотрит на проблему шире и среди причин отсутствия консенсуса в «Группе двадцати» отметил «ускоряющееся смещение центра экономической силы с Севера на Юг и размывающуюся гегемонию неолиберализма в странах глобального Юга».

Вторая группа ученых отмечает снижающуюся эффективность института из-за отсутствия такого серьезного вызова, каким стал финансовый кризис 2008–2009 гг. Приверженцы этой точки зрения указали на неспособность членов «двадцатки» выполнить обещания саммита 2010 г. по фискальной консолидации и банковскому капиталу, неспособность выполнить обязательство Сеульского саммита по реформе распределения

квот в Международном валютном фонде (МВФ) и Всемирном банке и по другим вопросам [Callaghan, Sainsbury, 2015].

Третья группа исследователей утверждала, что система глобального экономического управления с «двадцаткой» в центре работала для установления контроля над финансовым кризисом вплоть до саммита в Торонто в 2010 г. [Drezner, 2015]. Однако эта группа исследователей либо не упоминала, либо критически оценивала успехи института после окончания кризиса и за пределами повестки финансового регулирования [Kirton, 2014]. Эта школа мысли не рассматривает разочарование, которое постигло членов института на саммите в Брисбене в 2014 г., в результате обострения геополитических рисков со стороны политики России на Украине и террористов из группировки «Исламское государство» (запрещена на территории Российской Федерации. – *Примеч. ред.*) [Ibid.].

Четвертая группа ученых отмечает рост эффективности глобального управления благодаря активности «двадцатки», которая стала глобальным руководящим центром в рамках своей широкой, долгосрочной, сложной и амбициозной повестки. Джон Киртон [Kirton, 2013, 2014] утверждает, что такой тренд объясняется разработанной им моделью системного хаба. В ней уязвимость, вызванная экономическим шоком, привела к парализованности существующих многосторонних институтов и организаций. При этом участие в формате «двадцатки» предоставило членам этого института возможность разрабатывать ответные меры в условиях равенства друг с другом, сообща со странами, интересы которых совпадают с собственными. Это поставило «двадцатку» в центр системы международных институтов глобального экономического управления (то есть сделало ее хабом, координирующим политику). Джонатан Лакхерст [Luckhurst, 2016] также видел существенный рост устойчивости деятельности института, но, основываясь на конструктивистской теории, подчеркнул, что глобальный финансовый кризис создал возможности для возникновения новых центров силы, позволив им нормативно оспаривать преобладающие встроенные принципы, заложенные «Группой семи», а также создать новый набор норм для макропруденциального регулирования и выборочного контроля над системами управления счетами операций. После саммита в Гамбурге (2017 г.) Деннис Снорвер [Snower, 2017] отметил существенный, а в некоторых отношениях и исторический успех института.

В настоящее время научные дебаты сосредоточены на вопросе о том, укрепила ли «Группа двадцати» существующий либеральный порядок или все-таки реформировала его. Выделяются четыре школы мысли.

Первая школа предполагает, что ни «двадцатка», ни «двойка» США и Китая не способны обеспечить управляемость глобального экономического управления, отвечать на растущие геополитические вызовы и конфликты. То есть, таким образом, мы живем в эпоху отсутствия гегемона – G0 (G-zero) [Bremmer, Roubini, 2011].

Вторая группа ученых предполагает, что в «двадцатке» идет процесс делиберализации. Они заявляют, что институт находится под давлением БРИКС и усиливающегося Китая, и бросает вызов европейскому подходу к глобальному устройству, укорененному в эффективной многосторонности, основанному на европейских ценностях, в первую очередь верховенства закона и прав человека [van Kerckhoven, 2018, р. 70].

Третья школа предполагает, что основная функция «двадцатки» состоит в сохранении статус-кво. По мнению исследователей этой школы мысли, «Группа двадцати» работает на сохранение старой западноевропейской олигархии и ее традиционных либеральных ценностей, при этом абсолютно не справляясь с задачей защиты прав рабочих и принципов так называемого встроенного либерализма (*embedded liberalism*) [Cooper, Pouliot, 2015; Naylor, 2019; Polaski, 2018; Ruggie, 1993].

Четвертая группа авторов предрекает упадок «двадцатки». Институт «ослаблен, вызывает постоянные сомнения в своей состоятельности и расколот внутри» из-за недавней атаки Трампа на многосторонность, растущего популистского недоверия к элитам, но, прежде всего, из-за внедрения «Группой двадцати» неправильной модели политики [Nahon, 2018, p. 49]. Тем не менее «Группа двадцати» по-прежнему имеет уникальную историческую возможность обеспечить переход к альтернативной парадигме, гарантирующей устойчивое развитие и равенство между народами [Nahon, Polaski, 2017].

Пятая школа отмечает успешное укрепление сложившегося либерального миропорядка через «двадцатку». Джон Айкенберри [Ikenberry, 2011, p. 136] утверждает, что «ведущие державы, большинство из которых являются развитыми либеральными демократиями... вовлечены в непрерывный процесс взаимных уступок... в котором несколько государств руководят или действуют согласованно... Так называемый процесс управления через “Группу семи/восьми” – и более поздний процесс управления через “Группу двадцати” – являются символом этого стиля открытого, многостороннего, многоакторного и расширяющегося управления». Айкенберри [Ibid., p. 340] добавляет: «Либеральный порядок также предоставляет пространство для совместного лидерства... Япония, например, нашла эти возможности, присоединившись к... “Группе двадцати”».

Шестая школа отмечает прогрессивное развитие и укрепление системы глобального управления с «Группой двадцати» в качестве центрального института. «Двадцатка» эффективно укрепляет основы открытого либерального порядка, повышая инклюзивность и обеспечивая равенство как в традиционной области макроэкономической политики, так и в новой области цифровизации [Prilepskiy, 2018; Kirton, Warren, 2018]. Дэнни Брэдлоу [Bradlow, 2018, p. 227] добавляет, что хотя глобальное экономическое и финансовое управление с МВФ и Всемирным банком в основе не работают эффективно, возможности для ограниченных, но значимых реформ могут и должны «использоваться такими структурами, как БРИКС и “двадцатка”».

Тезис

В статье выдвигается следующий тезис: «Группа двадцати» медленно, но верно формирует более инклюзивный либеральный миропорядок с целью распространить выгоды глобализации на как можно большее число государств и людей. С момента создания в 1999 г. «Группа двадцати» помогла преодолеть прошлые финансовые кризисы, особенно в 1997–1999, 2008–2009 и 2010–2012 гг., а также экономические и политические кризисы доверия к либеральному порядку, которые они вызвали. Она добросовестно и эффективно способствовала финансовой стабильности и постепенно заставила глобализацию работать на благо большого количества людей с помощью ряда механизмов. «Двадцатке» удалось добиться этого, действуя как хорошо организованный клуб из ведущих развитых и развивающихся, тесно взаимосвязанных и в равной степени уязвимых стран, любой из которых может внезапно понадобиться помочь других.

В частности, уровень исполнения решений саммитов и эффективность «Группы двадцати» росли с первой встречи лидеров государств в 2008 г. в Вашингтоне, резкий скачок уровня исполнения произошел по итогам саммита в Ханчжоу в 2016 г., продолжился рост данных показателей по итогам саммита в Гамбурге в 2017 г., несмотря на политический стресс-тест, вызванный протекционистской и националистической политикой популистского президента США Д. Трампа. «Большая двадцатка» способствует

вала заключению новых соглашений о свободной торговле и расширила свою повестку для обеспечения социальной устойчивости, борьбы с изменением климата и глобальной безопасности. Не возникло ни одной серьезной конкурирующей силы в сфере глобального управления, которая бы оспаривала выбор лидерами «двадцатки» именно этого формата взаимодействия в качестве основного постоянного форума для их международного экономического сотрудничества. Факторы, которые обеспечили рост эффективности «двадцатки» как института, только усилият свое влияние во время председательства Японии в институте и по итогам саммита, который пройдет в Осаке 28–29 июня 2019 г. Председательство Саудовской Аравии, страны с закрытой централизованной экономикой, станет испытанием для «двадцатки» в 2020 г., однако в последующие годы лидерство в институте снова перейдет к открытым демократическим странам с либеральной экономикой: к Италии – в 2021 г., к Индии – в 2022 г. и в перспективе к Индонезии – в 2023 г.

Основной тезис данной статьи и проведенный в ней анализ вносят оригинальный вклад в существующую научную литературу по «Группе двадцати» путем пересмотра существующих оценок будущего института в свете недавних ключевых событий [Kirton 2015, 2016a, 2016b, 2017d]. Во-первых, это высокий уровень исполнения странами-членами обязательств, принятых на саммите в Гамбурге в 2017 г., который был первым саммитом объединения, на котором присутствовал президент-республиканец Д. Трамп. Второе – это результаты промежуточных выборов в США 8 ноября 2018 г., которые предоставили контроль над Палатой представителей США оппозиционной демократической партии и, таким образом, могли бы стать ограничением односторонней политики на международной арене, которой придерживается Трамп. Третий фактор – саммит «Группы двадцати» в Буэнос-Айресе 30 ноября – 1 декабря 2018 г., который оказался более успешным, чем предсказывали многие. Четвертый – набор противоречивых тенденций в торговом протекционизме. В Буэнос-Айресе Трамп подписал пересмотренное Североамериканское соглашение о свободной торговле (НАФТА) с Канадой и Мексикой, объявил перемирие в отношении повышения тарифов против Китая до 1 марта, а затем наблюдал, как его партнеры по НАФТА подписывают Всеобъемлющее и прогрессивное Соглашение для транстихоокеанского партнерства с Японией и затем заключают Соглашение о свободной торговле (ССТ) с ЕС. Однако процесс согласования условий выхода Великобритании из ЕС вступил в финальную фазу и пока нет никаких предпосылок для плавного и постепенного перехода и решения этого вопроса. Пятый фактор – это план Японии и подготовка к саммиту в Осаке, где центральное место повестки отведено торговле и многим другим особенно значимым вопросам, требующим глобального сотрудничества.

Для оценки того, как вышеперечисленные события и факторы развития современного глобального экономического управления могут повлиять на будущее «двадцатки», в статье сначала рассматривается, как «Группа двадцати» и до нее «Группа семи» справлялись с похожими угрозами многостороннему либеральному устройству после 1971 г. Затем анализируются отличительные особенности институционального устройства «двадцатки» и как они помогают справляться с возникающими вызовами уже в XXI в. Затем рассматривается растущий уровень исполнения обязательств, принятых лидерами на саммитах, с особым вниманием к высоким результатам саммита в Гамбурге, на котором впервые присутствовал Д. Трамп. Далее анализируются факторы неожиданного успеха последнего саммита в Буэнос-Айресе. Затем рассматривается успех деятельности «Группы двадцати» по вопросам регулирования международной торговли, безопасности и изменения климата. И наконец, анализируются факторы роста эффективности «двадцатки», перспективы и потенциал саммита в Осаке в 2019 г. и последующих председательств.

Контроль над глобальными кризисами после 1971 г.

Глобальные финансовые и другие кризисы начали распространяться с 15 августа 1971 г., когда США – гегемон капиталистического мира, потерпевший, однако, серьезное поражение в войне во Вьетнаме, – в одностороннем порядке нарушили либеральный, основанный на согласованных правилах многосторонний валютный и торговый порядок, который они создавали с 1944 г. «Шок Никсона» и последующее банкротство Нью-Йорка послужили катализатором создания саммита «Большой семерки» (G7) в 1975 г. Затем новый негосударственный и еще более глобальный финансовый кризис, возникший в Азии в 1997 г., побудил министров финансов Канады и США в 1999 г. создать «Группу двадцати» для министров финансов и управляющих центральными банками новых системно значимых экономик. Вскоре после этого страшные террористические акты в Соединенных Штатах 11 сентября 2001 г. сделали «двадцатку» эффективным управляющим институтом в области глобальной безопасности, так как именно в ее рамках начали активно приниматься решения по прекращению финансирования терроризма.

Этот процесс способствовал сближению администрации Дж. Буша-мл. с остальными членами объединения. Позднее Буш выбрал формат «двадцатки» в качестве саммита для решения проблемы гораздо более масштабного финансового кризиса, разразившегося в Нью-Йорке 15 сентября 2008 г. «Группа двадцати» трансформировалась из института реагирования на кризисы в объединение, цель которого заключается в предотвращении новых кризисов в мировой экономике благодаря расширению повестки на саммитах в Канаде и Корее в 2010 г., саммите во Франции в 2011 г. и саммите в Мексике в 2012 г. Такой подход помог остановить распространение нового финансового кризиса, разгоревшегося в Европе. Решения последующих саммитов закрепили успех института в обеспечении финансовой стабильности, несмотря на сдерживаемый экономический кризис в Аргентине в 2018 г.

Преодоление кризисов доверия к либеральному миропорядку после 1971 г.

Каждый из этих экономических кризисов привел к психологическому и политическому кризису доверия к либеральному многостороннему порядку, существовавшему с 1944 г. и основанному на открытости обществ, экономик и политик держав – победителей во Второй мировой войне (за исключением Советского Союза). Этот порядок закреплялся принципами демократии, прав человека и «встроенного либерализма», которые защищали граждан стран-участниц от влияния внешних факторов в их закрытых суверенных государствах [Ruggie, 1993]. Увеличивая взаимозависимость, глобализация и вызываемые ею кризисы сделали эти государства и их граждан значительно более уязвимыми на глобальном уровне, а «семерка» и ее преемник «двадцатка» отреагировали четко и вовремя, чтобы дать возможность развивающемуся либеральному порядку выжить и процветать, особенно после всеобщей демократической революции и победы в холодной войне в 1989 г. [Patrick, 2014].

Психологические и политические кризисы доверия впервые возникли в условиях стагфляции 1970-х годов и глубокой глобальной рецессии 1980–1985 гг., с которой боролся демократический мир. Финансовый кризис 1997 г., ударивший по развивающимся экономикам Таиланда, Индонезии и Кореи, а затем России и Бразилии, и даже угрожал США, бросил вызов свободному рыночному фундаментализму так называемого Вашингтонского консенсуса и его приверженцев в МВФ.

Тем не менее в 1999 г. саммит «Большой восьмерки» («Большой семерки» и России) ответил «Кельнским консенсусом» о социально устойчивой глобализации. Его ключевыми принципами стали две отличительные миссии «финансовой двадцатки», созданной в том же году. Более тяжелый кризис 2008 г. потребовал «нового Бреттон-Вудского» консенсуса. Однако на практике это привело к созданию «Группы двадцати» на уровне лидеров государств, которая сосредоточила усилия на восстановлении финансовой стабильности с помощью нового макропруденциального подхода и обеспечения макроэкономического роста с помощью ортодоксальных кейнсианских инструментов [Drezner, 2015; Luckhurst, 2016].

Создание уникальной миссии, утверждение членства и смена ролей

После того как «двадцатка» выполнила свою главную миссию по обеспечению глобальной финансовой стабильности, она приступила к реализации второй миссии – обеспечению максимального распространения преимуществ и выгод глобализации на все страны. Обе миссии объединили развитые и развивающиеся экономики «двадцатки», каждая из них обрела системную значимость благодаря своим совместным возможностям, взаимозависимости и, следовательно, уязвимости в глобализированном мире. Кризисы в США в 2008 г. и в Европе в 2010 г. привели к значительной смене ролей, когда основные поставщики финансовой безопасности в условиях кризиса в Мексике в 1994 г. и финансового кризиса 1997 г. в Азии вдруг стали ведущими потребителями этой финансовой безопасности и нуждались в помощи тех, кто пострадал от вышеупомянутых кризисов до этого. Китай, Япония, Индия, Канада, Австралия, Саудовская Аравия и Южная Африка не стали очагом ни одного из финансовых кризисов, но все же пострадали от мер по борьбе с ним и, таким образом, способствовали его контролю. Некоторые из этих стран, обремененные растущей задолженностью, могут стать катализатором кризисов в предстоящие годы.

Рост показателей эффективности института в 2008–2017 гг.

После серьезной трансформации роли института в системе глобального управления в 2008 г. эффективность «двадцатки» росла по всем ключевым направлениям, которые можно оценить для международного объединения (приложение А).

Первое измерение оценки эффективности института – национальное политическое управление, то есть участие стран-членов в саммитах лидеров и внесение изменений в национальную политику по итогам саммитов. Все лидеры «двадцатки», несмотря на занятость решением проблем, вызванных экономическим кризисом, практически всегда находили в своем расписании время для посещения встреч «Группы двадцати», решения которых помогали им справляться с политическим управлением на национальном уровне. Первые три саммита посетили все лидеры стран – членов объединения, затем показатель посещаемости снизился до 90% и стабилизировался на этом уровне на последующие семь встреч на высшем уровне. Затем на саммите в Ханчжоу в 2016 г. этот показатель вырос до 95%, сохранился на саммите в Гамбурге в 2017 г., но опустился до 90% в Буэнос-Айресе в 2018 г.

Второе измерение эффективности – это публичное обсуждение. По этому показателю количество решений, принятых по итогам саммитов и включенных в документы, опубликованные от имени лидеров, постоянно росло. Во время всех встреч на высшем

уровне шла интенсивная политическая борьба за включение тех или иных формулировок в итоговые документы, и на последних саммитах даже возникали сомнения, что консенсусное коммюнике вообще может быть подписано всеми лидерами «двадцатки». Однако итоговое коммюнике саммита всегда появлялось, несмотря на серьезные разногласия. Число слов в итоговых документах выросло с 3567 в 2008 г. до 28766 в 2013 г., затем снова сократилось до 5983 в 2015 г., и достигло максимума в 34746 слов в 2017 г. Далее показатель количества слов сократился до 13515 в Буэнос-Айресе в 2018 г., что не так уж мало – восьмой из 13 прошедших саммитов. Еще большее значение имеют частные встречи и разговоры лидеров стран в двустороннем или многостороннем формате, однако их вклад и эффективность гораздо сложнее вычленить и оценить систематически. Совершенно закрытый от посторонних разговор лидеров во время ужина на саммите в Санкт-Петербурге в сентябре 2013 г. помог помешать президенту Сирии Б. Асаду использовать химическое оружие массового уничтожения в течение следующих нескольких лет. Тем не менее публичные коммюнике и документы, подписываемые лидерами по итогам саммитов, необходимы для закрепления и укоренения принципов и решений по основным вопросам, по которым лидеры «двадцатки» пришли к консенсусу и которым договорились следовать в своей политике.

Третье измерение эффективности – это задание направления для проводимой политики, прежде всего его нормативной составляющей. Количество выражений, подтверждающих в качестве основной миссии института обеспечение финансовой стабильности, с 2013 г. уступило по упоминаниям второй миссии института – обеспечению максимальной инклюзивности глобализации. Еще более удивительно, что существуют убедительные доказательства поддержки «двадцаткой» либерального мирового порядка в политической, а также экономической и социальной сферах. Поддержка в итоговых коммюнике принципов демократии была постоянной и существенной. А принципы индивидуальной свободы и прав человека стали особо значимыми по итогам саммитов 2016 и 2017 гг. и сохранили свое место в 2018 г.

Еще одно измерение эффективности института – это количество согласованных коллективных обязательств, принимаемых на каждом саммите. Количество таких коллективных политических обязывающих, конкретных и ориентированных на будущее решений постепенно увеличивалось от саммита к саммиту, от 95 в 2008 г. в Вашингтоне до 213 в 2016 г. в Ханчжоу и 529 в 2017 г. в Гамбурге. По итогам саммита в Буэнос-Айресе количество обязательств сократилось до 128, однако это все равно очень высокий показатель, превосходящий результаты семи из 12 предыдущих встреч на высшем уровне.

Еще одно измерение эффективности института – уровень исполнения принимаемых в его рамках решений. Средний уровень исполнения обязательств «Группы двадцати» всеми членами объединения по всем саммитам с 2008 г. составляет около 70%. На вопрос о том, соблюдают ли суверенные государства в условиях анархичной международной системы свои международные обязательства, факты дают положительный ответ: большинство стран выполняют самые важные обязательства, принятые ими в рамках клуба «Группы двадцати». Для измерения уровня исполнения по конкретному приоритетному обязательству каждому члену «двадцатки» выставляется оценка: «+1» – полное выполнение принятого обязательства, «0» – частичное выполнение, «-1» – полное невыполнение. Затем результаты переводятся в научную шкалу, состоящую из 200 оценочных пунктов от -100 до +100, которая переводится в процентный показатель, и уровень исполнения варьируется от 0 до 100% [Kirton, Larionova, 2018]. Такой тщательный анализ показывает, что средний уровень исполнения по итогам каждого саммита всегда был положительным. Он составил всего 57% для саммита в Лондоне в 2009 г., однако для всех остальных лет всегда превышал 67%. В 2017 г. по итогам сам-

мита в Гамбурге уровень исполнения стал максимальным за все время проведения исследований — 87%.

Заключительным измерением эффективности является показатель институционального развития глобального управления. У него есть два аспекта: внутренний (форматы взаимодействия «двадцатки» с гражданским обществом и другими заинтересованными акторами, а также встречи на уровне министров для подготовки к саммитам) и внешний (упоминание других международных институтов и организаций). По внутреннему аспекту количество министерских форматов взаимодействия «Группы двадцати» расширялось начиная с 2010 г. (приложение Б1). В 2008 г. проводились только встречи министров финансов и глав центральных банков, однако к 2017 г. количество форматов взаимодействия расширилось до шести, добавились встречи министров труда, сельского хозяйства, иностранных дел, здравоохранения и цифровизации. Также периодически встречаются представители органов, ответственных за сферу туризма, торговли и энергетики. Количество рабочих и исследовательских групп увеличилось с четырех в 2008 г. до 13 в 2018 г., включая форматы сотрудничества в сфере инфраструктуры, образования и встреч женщин-предпринимателей (приложение Б2). Аутрич-форматы или форматы взаимодействия с гражданским обществом официально появились в 2010 г., к 2017 г. их количество увеличилось до 9 (приложение Б3). По внешнему аспекту развития глобального управления количество упоминаний международных организаций постепенно росло и достигло 237 по итогам саммитов в Сеуле и Санкт-Петербурге, однако затем упало до 45 в Брисбене. Показатель количества упоминаемых организаций менялся по схожему сценарию.

По итогам саммита 2017 г. в Гамбурге был зафиксирован самый высокий уровень исполнения обязательств за все время проведения исследований, несмотря на то, что в нем впервые принял участие президент Трамп, придерживающийся популистской протекционистской политики и объявивший о выходе США из Парижского соглашения [Kirton, 2017c]. Лидеры «Группы двадцати» во главе с канцлером Германии Ангелой Меркель смогли принять решения и углубить сотрудничество по вопросам борьбы с терроризмом, решению проблемы Северной Кореи, расширению экономических прав и возможностей женщин, борьбе с морским мусором и по многим другим. Все члены института, кроме США, приняли обязательства по борьбе с изменением климата. Максимально инклузивный либеральный посыл саммита 2017 г. расширил компромисс встроенного либерализма 1940-х годов, продвигая идею, согласно которой экономика должна служить нуждам общества, а не наоборот [Snower, 2017; Ruggie, 1993].

Успех саммита 2018 г. в Буэнос-Айресе

Поддержка «Группой двадцати» прогрессивного либерального миропорядка была продолжена во время аргентинского председательства и по итогам саммита в Буэнос-Айресе в 2018 г. [Kirton, Koch, 2018]. Президент Аргентины Маурисио Макри начал свой год в качестве председательствующей стороны и задал тему саммита: «Формирование консенсуса в интересах справедливого и устойчивого развития». Он назвал «двадцатку» «выдающимся форумом для... политического сотрудничества», «приверженным справедливому и устойчивому экономическому развитию, которое создает возможности для всех» [G20 Argentina 2018, 2017]. Министр иностранных дел его администрации Хорхе Фори добавил: «Умная интеграция Аргентины с международным сообществом основана на ключевых ценностях нашей страны: демократии, свободе и правах человека». Все приглашенные Аргентиной на саммит страны были демократическими. Саммит представил широкую повестку, центральное место в которой занял ключевой приори-

тет Аргентины – вопросы занятости и рынка труда в условиях цифровой экономики и равенства для всех. Также были приняты решения в сфере содействия развитию, связанные с инфраструктурой и продовольственной безопасностью.

Аргентина в значительной степени опиралась на стратегию «снизу вверх», в рамках которой лидеры одобряют работу и многочисленные обязательства, сформулированные на уровне министров по вопросам финансов, иностранных дел, энергетики, сельского хозяйства, цифровой экономики, образования и занятости, торговли и инвестиций, здравоохранения. Эта работа также дополнилась вкладом семи ключевых групп социальных партнеров: бизнеса (B20), профсоюзов (L20), научно-экспертного сообщества (T20), молодежи (Y20), гражданского общества (C20), женщин (W20) и представителей науки (S20).

Во второй день саммита шерпам лидеров удалось подготовить проект коммюнике для согласования лидеров, чтобы те, в свою очередь, представили его в конце саммита во второй половине дня. По весьма спорной ключевой проблеме изменения климата проект изначально содержал формулировки, которые не отличались от формулировок коммюнике саммита в Гамбурге. Тем не менее именно лидеры должны были одобрить проект своих шерпов в течение или после утренней рабочей сессии по устойчивому развитию, устойчивости климата и изменению климата или во время рабочего обеда по инфраструктуре и продовольственной безопасности.

Саммит в Буэнос-Айресе можно признать успешным, несмотря на то что Аргентина является вторым наименее влиятельным членом объединения и страдала от финансового кризиса и пакета поддержки МВФ в течение всего периода председательства [Kirton, 2018]. По итогам саммита было опубликовано консенсусное коммюнике на шести с половиной страницах и сопровождающий его план действий. В частных коллективных беседах и на двусторонних встречах лидеры затронули многие ключевые вопросы, включая самые противоречивые экономические проблемы и вопросы безопасности.

Коммюнике начинается с провозглашения цели встраивания гендерной повестки по всем направлениям работы института. Впервые гендерное равенство названо одним из центральных принципов деятельности «Группы двадцати». Это важный шаг на пути распространения преимуществ глобализации на всех, начиная с женщин и девочек, которые составляют половину населения мира.

Участники саммита также договорились о дальнейшем укреплении «глобальной сети финансовой безопасности с сильным... адекватно обеспеченным финансовыми ресурсами МВФ в центре этой системы». Это расширит находящиеся в распоряжении МВФ ресурсы, которые можно будет использовать для помощи нуждающимся странам, как, например, Аргентине, которой как раз предоставили поддержку в размере 57 млн долл.

По проблеме изменения климата большинство полагало, что сопротивление США в лучшем случае приведет лишь к краткому упоминанию проблемы, без ссылок на Парижское соглашение или работу Организации Объединенных Наций. Однако §19 Коммюнике, формулировка которого была одобрена всеми членами «двадцатки», гласит: «Мы принимаем во внимание последний Специальный доклад МГЭИК о глобальном потеплении на 1,5 °C... Мы ожидаем успешных результатов 24-й Конференции сторон рамочной конвенции ООН по изменению климата (РКИК ООН) и участия в Таланайском диалоге». Здесь Д. Трамп признал ценность научных данных, а также выводов и рекомендаций из этого доклада ООН, согласно которым 1,5°C должны стать новой целью, а не более мягкий показатель 2°C, указанный в Парижском соглашении. Он также согласился работать над книгой правил по имплементации Парижского соглаше-

ния, даже при условии выхода США из него. Участвуя в Таланойском диалоге, лидеры «двадцатки» отметили готовность принять обязательства по борьбе с изменением климата, даже более строгие, чем те, которые содержатся в самом Парижском соглашении.

По вопросу торговли все лидеры согласились «поддержать необходимую реформу ВТО (Всемирной торговой организации) для улучшения ее функционирования». Они также договорились обсудить прогресс по данному вопросу на следующем саммите. Безусловно, Коммюнике не содержит традиционного обязательства об отказе от введения новых протекционистских мер и отмене действующих. Однако принятное обязательство все же закладывает основу для дальнейших действий в данном направлении.

Продвижение принципа включенности в повестку по основным вопросам

Консенсус «двадцатки» в отношении социально устойчивой глобализации и продвижения инклюзивного либерального порядка будет сохранен и развит в будущем, даже в таких конфликтных сферах, как международная торговля, безопасность и изменение климата.

Содействие подписанию новых соглашений о свободной торговле

При поддержке «Группы двадцати» либерализация торговли переживает серьезный стресс-тест Трампа [Kirton, 2018]. Действительно, либерализация расширяется, несмотря на действия Трампа и Брексит. Европейский союз вышел на рынок Северной Америки вместе с ратификацией Всеобъемлющего экономического и торгового соглашения между Канадой и Европейским союзом. Он также ведет переговоры о заключении подобного соглашения с партнером Канады по НАФТА – Мексикой. Канада заключила двустороннее соглашение о свободной торговле с Украиной и ведет переговоры или рассматривает возможность заключения других договоров с Индией, Японией, Ассоциацией государств Юго-Восточной Азии (АСЕАН), МЕРКОСУР и Тихоокеанским альянсом. Китай строит региональное комплексное экономическое партнерство. Трантихоокеанское партнерство было заключено в формате 11 участников в ноябре 2017 г., после того как Трамп вывел США из соглашения. В отсутствие США Канада делает объединение более либеральным, социально ориентированным, глубоким и прогрессивным.

Президент Трамп не нашел партнеров, готовых перейти на отношения в сфере торговли в формате двусторонних преференциальных соглашений. США угрожали аннулировать соглашение о свободной торговле с Кореей, однако все угрозы прекратились после небольшого пересмотра условий договора. В июле 2018 г. Европейский союз согласился начать двусторонние переговоры. В сентябре 2018 г. премьер-министр Японии Синдзо Абэ продолжил эту тенденцию. В результате дискуссий с ЕС и Японией был достигнут небольшой прогресс. «Группе двадцати» удавалось сдерживать беспокойство США и других членов в отношении торговли сталью, пока Д. Трамп не ввел тарифы на торговлю сталью и алюминием для ряда партнеров по «двадцатке» в 2018 г. В начале октября 2018 г. США договорились о несколько пересмотренном НАФТА, теперь переименованном в Соглашение США, Мексики и Канады с прогрессивными положениями по защите труда, окружающей среды и женщин. США под руководством Трампа начали постепенно обсуждать вопросы либерализации торговли со всеми своими партнерами по «семерке», в рамках «двадцатки», а также с Кореей и Мексикой.

Таким образом, есть все основания ожидать, что «двадцатка» станет более сильным центром управления либерализацией мировой торговли, и ВТО не справится без ее помощи. Это стало очевидным после той критической роли, которую сыграл саммит «Группы двадцати» в Брисбене (2014 г.) в заключении соглашения об упрощении процедур торговли, с чем ВТО не справилась. На саммитах «двадцатки» с 2008 по 2017 г. было принято 164 обязательства в сфере торговли. Пять были принятые уже в Вашингтоне в 2008 г., затем пик по количеству решений был достигнут в 2016 г. в Ханчжоу (24 обязательства) и Гамбурге (29 обязательств). Уровень исполнения приоритетных обязательств в сфере торговли положительный и составляет 62%. В 2015 г. уровень исполнения торговых обязательств составил 80% и еще вопрос по итогам саммита в Ханчжоу до 83%.

Уровень исполнения был выше для тех обязательств, которые не упоминают напрямую ВТО, и в те годы, когда число решений в данной сфере было больше. Также уровень исполнения торговых обязательств был выше в те годы, когда проводились встречи министров торговли. Они проводились в 2012 г. во время председательства Мексики, в 2013 г. не проводились, но затем снова состоялись в 2014, 2015 и 2016 г. Таким образом, управление торговлей со стороны «Группы двадцати» эффективно, особенно когда оно направлено на либерализацию за пределами жестких границ ВТО.

Усиление механизмов управления глобальной безопасностью

Развитие успеха «двадцатки» как института происходит и в сфере международной безопасности [Kirton, 2017a]. Изначально финансовая двадцатка сконцентрировала усилия на предотвращении финансирования терроризма после террористических атак 11 сентября 2001 г. [Lee, 2010]. Начиная с 2008 г. саммит «двадцатки» постепенно становился эффективным форумом управления в сфере глобальной безопасности. Решения саммита сначала затрагивали устранение угрозы негосударственного финансирования терроризма, затем борьбу с отмыванием денег, уклонение от уплаты налогов, борьбу с преступностью, коррупцией и терроризмом в целом. В итоге решения «двадцатки» стали приниматься по таким важнейшим, затрагивающим государственные интересы вопросам безопасности, как распространение и использование оружия массового поражения, особенно его химической и ядерной формы. В Санкт-Петербурге в 2013 г. это помогло остановить президента Сирии Асада от регулярного применения химического оружия, по крайней мере до тех пор, пока Барака Обаму на посту президента США не сменил Дональд Трамп. В Гамбурге в 2017 г. на открытии заседания, на котором присутствовали только лидеры государств, Трамп и его коллеги обсуждали распространение ядерного оружия в Северной Корее. Они пришли к консенсусу, который позволил принять резолюцию Совета Безопасности ООН о санкциях против Северной Кореи при поддержке постоянной пятерки членов СБ ООН Китая и России.

Встречи на полях саммитов «двадцатки» тоже имели серьезный положительный успех для управления в сфере международной безопасности. К успехам по данному направлению можно отнести сообщение о ядерной программе Ирана в Питтсбурге в 2009 г. и обсуждение действий президента Российской Федерации Владимира Путина на Украине вместе с ним в преддверии саммита в Брисбене в 2014 г. Кроме того, взаимодействие министров иностранных дел «Группы двадцати» расширялось по нескольким направлениям, начиная с ограниченного сотрудничества в Лос-Кабосе в 2012 г. и заканчивая планируемой встречей с широкой повесткой перед саммитом в Гамбурге.

Борьба с терроризмом как главная проблема безопасности в повестке «двадцатки» сохранит свою значимость. Развитие этой повестки не будет остановлено и из-за предпочтаемого Трампом подхода одностороннего закрытия границы, что подтвер-

дили его действия после терактов в ноябре и декабре 2017 г. в Нью-Йорке. Опасность террористических атак хорошо известна будущим председателям «двадцатки». Она уже затронула Аргентину, Японию в 1995 г. по время газовой атаки зарином и Саудовскую Аравию, которая будет принимать саммит в 2020 г. Ядерные программы Северной Кореи и Ирана также станут приоритетными темами двух будущих председательств.

Контроль над изменением климата

В сфере изменения климата несколько трендов свидетельствуют об успехе действий «двадцатки» по данному направлению, даже с учетом того, что доклад, представленный Межправительственной группой экспертов по изменению климата в октябре 2018 г., показал недостаточность предпринимаемых действий [Kirton, Kokotsis, 2015]. С 2008 по 2016 г. лидеры «двадцатки» приняли 53 обязательства в сфере борьбы с изменением климата. Средний уровень исполнения решений в данной сфере низкий – 65% для 22 приоритетных обязательств. Это ниже, чем общий средний уровень исполнения для института, который составляет 71% (по итогам оценки 191 обязательства). По итогам саммита в Ханчжоу уровень исполнения остался низким для двух обязательств в сфере климата и одного по энергетике. Уровень исполнения обязательств по отказу от неэффективных субсидий на ископаемое топливо является самым низким для «двадцатки» – 14-е место из всех сфер, борьба с изменением климата в общем списке находится на 10-м месте.

Однако в Гамбурге количество принятых обязательств и уровень их исполнения сильно возросли. Всего было принято 22 обязательства по вопросу изменения климата и еще 43 решения в Гамбургском плане действий «Группы двадцати» по климату и энергетике в интересах роста. Они вошли в обширный список из 529 обязательств, принятых лидерами на саммите в Гамбурге. Уровень исполнения для обязательства по энергоэффективности составил 80%, по устойчивости к изменению климата – 83%, по борьбе с мусором – 90%, по устойчивой энергетике – 93%. Средний уровень исполнения для этих обязательств по климату и энергетике составил 87%. Этот показатель соответствует среднему для саммита – 87%, что является самым высоким результатом за все время проведения исследований.

В Буэнос-Айресе лидеры приняли 86 обязательств, в том числе четыре обязательства по борьбе с изменением климата. Из 16 затронутых в документе сфер изменение климата заняло 10-е место по числу обязательств. Энергетика с шестью обязательствами заняла 5-е место. Вместе 20 обязательств по климату и энергетике составили 12% всех обязательств по итогам саммита.

Для увеличения общего уровня исполнения обязательств в сфере энергетики и климата лидеры «двадцатки» могут использовать проверенные низкозатратные механизмы, которые они напрямую контролируют [Kirton, Larionova, 2018]. Применение международного права (в частности, РКИК ООН), проведение подготовительной встречи министров финансов «Группы двадцати», посвященной изменению климата, и проведение многих встреч на высшем уровне на уровне министров, похоже, помогают в повышении уровня исполнения [Ibid.].

Усиление факторов успеха

Факторы, способствующие росту эффективности «Группы двадцати», будут только усиливаться. Угрозы, которые активируют коллективную уязвимость всех членов «двадцатки» и других стран, будут обостряться вплоть до критических состояний, прежде

всего в сферах изменения климата и распространения оружия массового поражения, а также в здравоохранении, международном терроризме, территориальных спорах, энергетике, экологии, миграции и финансовой сфере.

Продолжающийся кризис ключевых многосторонних организаций, созданных в 1940-е годы, подтверждает фактическое отсутствие альтернативы «девадцатке», хотя бы потому, что в рамках этих организаций жесткого права не проводятся встречи лидеров для комплексного решения насущных проблем на высшем уровне в условиях все более взаимосвязанного мира. Выход Трампа и США из Парижского соглашения об изменении климата, Организации Объединенных Наций по вопросам образования, науки и культуры и Глобального договора о миграции усугубляют этот кризис. В сфере торговли ВТО не завершила многосторонний раунд торговых переговоров в течение более чем двух десятилетий, и вскоре ее апелляционный орган пострадает от политики президента США, который отвергает многостороннюю торговую либерализацию и отказывается назначать судей США в этот орган. У МВФ, в которой право вето принадлежит США, дела идут немного лучше, однако вряд ли будут приняты все необходимые меры для того, чтобы обеспечить реформу голосования и распределения квот с целью увеличить представленность развивающихся стран пропорционально их роли в мировой экономике. Группа Всемирного банка, институт – близнец МВФ, также расположенный в США и находящийся под их прямым влиянием, еще более уязвим перед угрозой урезания финансирования со стороны США, однако ей удалось сделать большой шаг вперед весной 2018 г. С назначением нового президента она, скорее всего, будет уделять больше внимания традиционному развитию, чем устойчивому развитию и борьбе с изменением климата.

Члены «Группы двадцати» по-прежнему обладают абсолютным коллективным глобальным экономическим потенциалом. Во время аргентинского председательства было подсчитано, что на 30 ноября 2017 г. «девадцатка» составляет 85% глобального экономического производства, 80% всех инвестиций, 75% международной торговли и 66% мирового населения [IMF, 2017].

Равенство между темпами роста экономик усиливается с оживлением в странах «семерки» и небольшим замедлением Китая и Индии. Пока находящиеся в состоянии стагнации Бразилия, Россия, ЮАР, Аргентина и Турция в среднесрочной перспективе тоже выйдут на траекторию роста.

Сближению на основе общих либеральных принципов открытой экономики, общества и политики препятствует политическое закрытие таких стран, как Россия, Турция и др. Однако наблюдается и обратный процесс, об этом свидетельствует рост либеральных настроений в Аргентине, Бразилии и ЮАР, спровоцированных массовой кампанией по борьбе с коррупцией.

Отсутствие политической сплоченности является нарастающей проблемой для внутренней политики США, Великобритании, Италии и даже Германии, особенно в условиях роста популистских настроений. Однако высокий уровень сплоченности наблюдается в Японии, Франции, Канаде, Китае, Индии, Аргентине и России. Более того, в нескольких ключевых странах «девадцатки» по-прежнему широко распространена поддержка многостороннего сотрудничества в целом и самого института в частности. Также в ряде стран была зафиксирована серьезная общественная поддержка института в 2018 г. [Tillman, 2018a; 2018b]. Опрос граждан в США, Великобритании, Германии, России и Аргентине показал, что 83% ожидают «совместной работы правительства их стран для решения глобальных проблем», 58% готовы пожертвовать национальными приоритетами, если сотрудничество приведет к эффективным решениям, 45% высказали положительное мнение о «девадцатке» и только 20% – негативное, 74%

заявили, что знают о существовании «двадцатки», при этом в США количество респондентов, ни разу не слышавших об институте, составило 58%.

На вопрос о готовности жертвовать национальными интересами ради исполнения согласованных в рамках «Группы двадцати» решений треть респондентов ответили, что готовы были бы на это пойти, другая третья высказалась против и еще третья не определилась. Однако интерес к «двадцатке» со стороны СМИ был очень низким.

Опыт развития системы глобального управления после саммита в Сеуле 2010 г. показывает, что «двадцатка» по-прежнему останется центральным институтом в ее разрастающейся сети, в которой постоянно будут возникать новые элементы, как, например, саммит участников Нового шелкового пути (приложение В).

Статус «Группы двадцати» как хаба или центрального института глобального управления проявляется и в отсутствии какого-либо конкурирующего объединения, которое могло бы ее потеснить в течение всех лет существования «двадцатки» в формате встреч лидеров. Такой центральный статус «двадцатки» не изменился даже после сокращения числа саммитов с двух до одного в год. Более того, нет предпосылок, указывающих на то, что такой институт появится в ближайшее время. Члены БРИКС с 2009 г. на своих саммитах вели работу, которая в основном является комплементарной, поддерживающей и дополняющей по отношению к деятельности «двадцатки» [Larionova, Kirton, 2018]. Ограниченнное членство в БРИКС расширялось лишь один раз в 2011 г., когда в состав объединения вошла ЮАР. «Группа семи» также работает в тесном взаимодействии с «двадцяткой», особенно это проявилось во время канадского председательства в 2010 г., когда в одни выходные прошли и саммит «двадцатки» в Торонто, и «восьмерки» в Мускоке [Kirton, 2017b; Larionova, Kirton, 2015]. Саммит Азиатско-Тихоокеанского экономического сотрудничества, саммит АСЕАН и саммит Восточной Азии продолжают развиваться устойчивыми темпами. Созданный Китаем саммит стран Нового шелкового пути только начинает свое становление и управляет ограниченными и сфокусированными на инфраструктуре процессами. Недавно созданные специализированные многосторонние банки развития, такие как Новый банк развития БРИКС и Азиатский банк инфраструктурных инвестиций под руководством Китая, следуют по пути, ранее проложенному такими организациями, как Европейский банк реконструкции и развития и Исламский банк развития. Безусловно, интенсифицировалась работа в рамках системы ООН. Тем не менее она остается в значительной степени специфичной, даже несмотря на то, что в 2015 г. были согласованы более комплексные цели в области устойчивого развития (ЦУР).

Перспективы и потенциал Осаки и следующих саммитов

Укрепление роли «двадцатки» и продвигаемого ей прогрессивного либерального миропорядка продолжится после возвращения председательства в институте в Азию в 2019 г. Япония никогда не была центром распространения финансового кризиса, по-прежнему привержена основам либерального миропорядка и становится все более экономически и даже демографически открытой в ответ на растущую уязвимость, с которой сталкиваются ее партнеры по институту. Для саммита в Осаке была составлена широкая повестка, в центре которой торговля и изменение климата.

На саммите в Буэнос-Айресе премьер-министр Японии Синдзо Абэ на японском языке рассказал своим коллегам-руководителям, журналистам и общественности о своих семи приоритетах для саммита в Осаке. Во-первых, содействие свободной торговле; во-вторых, научно-технические инновации для решения социальных проблем

и развития общества, ориентированного на человека, с особым вниманием к женщинам, молодежи и людям с ограниченными возможностями; в-третьих, инфраструктура для развития; и, в-четвертых, развитие глобальной системы здравоохранения.

Пятым приоритетом стала борьба с изменением климата. Абэ отметил, что необходимо обеспечивать экологический и экономический рост совместными усилиями, развивая экономику замкнутого цикла и привлекая инвестиции частного сектора в эту сферу. Действия лидеров «двадцатки» также должны включать меры, направленные на борьбу с засорением мирового океана пластиком и мусором, сохранение морского биоразнообразия и развитие чистой энергетики. Шестым приоритетом стала адаптация к старению населения. Седьмым – достижение целей устойчивого развития.

Более подробный набор приоритетов был подготовлен к середине ноября 2018 г. для начала работы финансового трека. Его первой темой стали глобальные общие ресурсы для совместного роста, прежде всего его источники. Первый источник – это качественные инвестиции в инфраструктуру, второй – всеобщий охват услугами здравоохранения и третий – устойчивость к стихийным бедствиям.

Для максимально полной реализации своей повестки Япония запланировала восемь совещаний на уровне министров: четыре перед саммитом (по сельскому хозяйству, финансам, торговле и цифровой экономике, энергетике и окружающей среде) и четыре после (по вопросам труда, здравоохранения, туризма и иностранных дел). В этот список вошла встреча министров окружающей среды стран «Группы двадцати», которая должна состояться совместно с министрами энергетики за две недели до саммита.

Тем не менее успех этого подхода и саммита в Осаке в целом зависит от того, как Япония будет взаимодействовать с соседними Кореей и Китаем, которые уже успешно проводили саммиты на своей территории [Kirton, 2016a; 2016b]. Все три страны привержены процессу либерализации торговли, что обеспечивает основу для регионального единства Северо-Восточной Азии. Другие члены «двадцатки», проводящие схожую открытую либеральную экономическую политику, могут присоединиться к этой тройке и поддержать необходимые решения. Еще одной точкой пересечения интересов может стать проблема Северной Кореи и ее ядерного оружия, а также меры по борьбе с коррупцией. Все перечисленные факторы могут обеспечить успех работы саммита по направлению «безопасность». Более того, председатель КНР Си Цзиньпин активно способствует распространению провозглашенного им либерального подхода к экономике на финансовую систему и общество Китая. Япония руководствуется схожей логикой и разделяет этот подход. Еще одной точкой пересечения для трех стран является проблема стареющего населения.

Самое большое потенциальное препятствие для такого сотрудничества – это усиление региональных территориальных споров. Тем не менее саммит БРИКС в Сямэне в сентябре 2017 г. предотвратил эскалацию конфликта и дальнейшее развитие территориального спора между Китаем и Индией. Кроме того, новая уязвимость акторов международной системы перед угрозой случайного, непреднамеренного или неразрешенного ядерного удара со стороны Северной Кореи может способствовать преодолению традиционного противостояния между державами, основанного на относительной силе и традиционных Вестфальских представлениях о природе международных отношений. Также разделяемым приоритетом стран является общая заинтересованность в защите и развитии голубой экономики океана на благо всех в Северо-Восточной Азии и далеко за ее пределами от комплексной угрозы изменения климата.

После саммита в Осаке «двадцатку» ожидает светлое будущее. Безусловно, серьезным вызовом станет председательство в 2020 г. закрытой Саудовской Аравии с централизованной экономикой и большой степенью государственного участия в ней.

По некоторым сведениям, представители Саудовской Аравии в Буэнос-Айресе наложили вето на предоставление саммитом свободы СМИ. Однако затем лидерство перейдет к демократичным, либеральным и экономически открытым Италии (в 2021 г.) и Индии (в 2022 г.).

ИСТОЧНИКИ

- Bradlow D.D. (2018) Assessing the Potential for Global Economic Governance Reform // International Organisations Research Journal. Vol. 13. No. 4. P. 213–236.
- Bremmer I., Roubini N. (2011) A G-Zero World: The New Economic Club Will Produce Conflict, Not Co-operation // Foreign Affairs. Vol. 90. No. 2.
- Callaghan M., Sainsbury T. (2015) The G20 and the Future of International Economic Governance. Sydney: New South Wales Publishing.
- Chodor T. (2017) The G20 Since the Global Financial Crisis: Neither Hegemony nor Collectivism // Global Governance. Vol. 23. P. 205–223.
- Cooper A.F., Pouliot V. (2015) How Much is Global Governance Changing? The G20 as International Practice. Cooperation and Conflict. Vol. 50. No. 3. P. 334–350.
- Drezner D.W. (2015) The System Worked: How the World Stopped Another Great Depression. Oxford: Oxford University Press.
- Engelbrekt K. (2015) The Nontraditional Security Agenda of the G7/8 and the Nascent Role of the G20. Global Governance. Vol. 21. No. 4. P. 537–550.
- G20 Argentina 2018 (2017) Republic of Argentina G20 Presidency. Режим доступа: <http://www.g20.utoronto.ca/2018/2018-Brochure-G20-en.pdf> (дата обращения: 01.05.2019).
- Ikenberry J. (2001) After Victory. Princeton: Princeton University Press.
- Ikenberry J. (2011) Liberal Leviathan. Princeton: Princeton University Press.
- International Monetary Fund (IMF) (2017) World Economic Outlook Database: October Edition. Режим доступа: <http://www.imf.org/external/pubs/ft/weo/2017/02/weodata/index.aspx> (дата обращения: 01.05.2019).
- van Kerckhoven S. (2018) A European Perspective on the G20 and the BRICS // International Organisations Research Journal. Vol. 13. No. 2. P. 60–67.
- Kirton J. (2013) G20 Governance for a Globalized World. Farnham: Ashgate.
- Kirton J. (2014) The G20 System Still Works: Better Than Ever // Caribbean Journal of International Relations & Diplomacy. Vol. 2. No. 3. P. 43–60. Режим доступа: <http://www.g20.utoronto.ca/biblio/kirton-cjird.pdf> (дата обращения: 01.05.2019).
- Kirton J. (2015) The Future of the Gs: What Is in Store? G20 and the Future of International Economic Governance (M. Callaghan, T. Sainsbury (eds)). Sydney: University of New South Wales Press). P. 200–214.
- Kirton J. (2016a) China's G20 Leadership. N.Y.: Routledge.
- Kirton J. (2016b) A Summit of Significant Success: G20 Leaders at the 2016 Hangzhou Summit. G20 Research Group, University of Toronto. Режим доступа: <http://www.g20.utoronto.ca/analysis/160907-kirton-performance.html> (дата обращения: 01.05.2019).
- Kirton J. (2017a) The G20's Growing Security Governance Success. Paper presented at a conference entitled "The G20 as a Global Governance Institution," sponsored by the Federal Academy for Security Policy, Berlin. 9 February. Режим доступа: <http://www.g20.utoronto.ca/biblio/kirton-baks-g20-security.html> (дата обращения: 01.05.2019).
- Kirton J. (2017b) Governing Together: The Gx System // Studia Diplomatica. Vol. 68. No. 3. P. 7–27.
- Kirton J. (2017c) A Summit of Significant Success: The G20 at Hamburg. G20 Research Group, University of Toronto. Режим доступа: <http://www.g20.utoronto.ca/analysis/170711-kirton-performance.html> (дата обращения: 01.05.2019).

- Kirton J. (2017d) Liberal Order and the G20: Present and Future. Paper presented at a G20 Experts' Seminar, sponsored by the Ministry of Foreign Affairs, Seoul. 5 December. G20 Information Centre.
- Kirton J. (2018) A Summit of Solid Success: The 2018 G20 Buenos Aires Summit. Режим доступа: <http://www.g20.utoronto.ca/analysis/181201-kirton-solid-success.html> (дата обращения: 01.05.2019).
- Kirton J., Koch M. (2018) G20 Argentina: The Buenos Aires Summit. London: GT Media.
- Kirton J., Kokotsis E. (2015) The Global Governance of Climate Change: G7, G20 and UN Leadership. L.: Routledge.
- Kirton J., Larionova M. (2018) Accountability for Effectiveness in Global Governance. L.: Routledge.
- Kirton J., Warren B. (2018) G20 Governance of Digitalization // International Organisations Research Journal. Vol. 13. No. 2. P. 16–41.
- Larionova M., Kirton J. (2015) The G8-G20 Relationship in Global Governance. Farnham: Ashgate.
- Larionova M., Kirton J. (2018) BRICS and Global Governance. Routledge.
- Lee D. (2010) The Political-Security Context for the Seoul Summit. G20: The Seoul Summit: Shared Growth Beyond Crisis (J. Kirton, M. Koch (eds)). L.: Newsdesk Media. P. 166–167. Режим доступа: <http://www.g7g20.utoronto.ca/books/g20seoul2010.pdf> (дата обращения: 01.05.2019).
- Luckhurst J. (2016) G20 Since the Global Crisis. N.Y.: Palgrave Macmillan.
- Nahon C. (2018) Latin America in the G20: Continuities and Ruptures of the Regional Agenda (2008–2018) // International Organisations Research Journal. Vol. 13. No. 4. P. 39–54.
- Nahon C., Polaski S. (2017) The G20's Future: Conflict, Irrelevance or Course Correction? // Social Europe. Vol. 3.
- Naylor T. (2019) Social Closure and International Society: Status Groups from the Family of Civilised Nations to the G20. N.Y.: Routledge.
- Patrick S. (2014) The Unruled World: The Case for Good Enough Global Governance // Foreign Affairs. Vol. 93. No. 1. P. 59–73.
- Polaski S. (2018) The G20's Promise to Create More and Better Jobs: Missed Opportunities and a Way Forward // International Organisations Research Journal. Vol. 13. No. 2. P. 125–135.
- Prilepskiy I. (2018) G20 Framework for Strong, Sustainable, Balanced and Inclusive Growth: German Presidency Outcomes and Recommendations for the Argentinian Presidency // International Organisations Research Journal. Vol. 13. No. 2. P. 42–59.
- Ruggie J.G. (1993) Territoriality and Beyond: Problematizing Modernity in International Relations // International Organization. Vol. 47. No. 1. P. 139–174.
- Snower D. (2017) The G20 Summit Was More Successful Than You Think. G20 Insights. 11 July. Режим доступа: <http://www.g20-insights.org/2017/07/11/g20-summit-successful-think> (дата обращения: 01.05.2019).
- Tillmann C. (2018a) The G20 is Turning 20. Time to Take Stock of Multilateralism. Future of Democracy Program Policy Brief No 06, Bertelsmann Stiftung.
- Tillmann C. (2018b) The G20: 9 Facts and Figures. Factsheet for Future of Democracy Program Policy Brief No 06, BertelsmannStiftung.

Приложение А. Оценка деятельности «Группы двадцати», 2008–2018 гг.

Оценка	Политическое управление на национальном уровне	Обсуждение	Определение направления действий	Принятие решений	Исполнение	Развитие глобального управления	
						Внутреннее	Внешнее
2008	A–	100	0	0	2	3,567	16
2009 L ^a	A	100	1	5	2	6,155	29
2009 P ^b	A–	100	0	0	2	9,257	11
2010 T ^c	A–	90	8	15	2	11,078	47
2010 S ^d	B	95	5	15	2	15,776	66
2011	B	95	11	35	2	14,107	42
2012	A–	95	6	15	2	12,682	43
2013	A	90	15	55	2	11	28,766
2014	B	90	10	40	2	5	9,111
2015	B	90	0	0	2	6	5,983
2016	B+	95	7	25	2	4	16,004
2017	B+	95	5		2	10	34,746
2018	B–	90	0	0	2	2	13,515
Итог	H/O	H/O	68	H/O	23	60	180,747
Среднее	H/O	95	5,67	19	2	4,6	13,904

Примечания.

^aЛондон; ^bПиттсбург; ^cТоронто; ^dСеул.

H/O = не может быть оценено. Включены только документы, выпущенные на саммитах от имени лидеров.

Баллы выставляются на основе системы оценивания, разработанной Дж. Киртоном, следующим образом:

- А+ максимально положительное;
- А – сильно положительное;
- А– положительное;
- В+ значительное;
- В – существенное;
- В– достаточное;
- С – незначительное;
- Д – крайне незначительное;
- Ф – отсутствие прогресса (включая случаи негативного влияния).

Доступно по ссылке www.g20.utoronto.ca/analysis/scoring.html.

Политическое управление на национальном уровне: присутствие первых лиц – количество членов «двадцатки» и хотя бы одного представителя ЕС, не включая приглашенные страны; упоминания в коммюнике – упоминание стран в итоговых документах в позитивном ключе.

Обсуждение: продолжительность саммита и документы, опубликованные от имени лидеров по итогам саммита.

Определение направления действий: количество констатаций фактов, причинно-следственных связей и прямых упоминаний, имеющих непосредственное отношение к открытой демократии и свободе личности.

Принятие решений: количество обязательств, выделенных Группой по исследованию «двадцатки».

Исполнение: оценки выставляются по шкале от -1 (отсутствие исполнения) до +1 (полное исполнение или достижение цели, поставленной в обязательстве). Цифры представляют собой совокупные оценки, основанные на данных из отчетов об уровне исполнения.

Развитие глобального управления: внутренний аспект – упоминание институтов «двадцатки» в итоговых документах; внешний аспект – упоминание организаций и институтов, не относящихся к «Группе двадцати». Охват указывает на количество различных упомянутых организаций. Для 2018 г. данные только из итогового коммюнике саммита.

Приложение Б1. Встречи министров

Финансы	1999–2017	2018, 2019
Занятость	2010–2017	2018 (включая образование), 2019
Туризм	2010–2013	–, 2019
Сельское хозяйство	2011, 2012, 2015–2017	2018, 2019
Содействие развитию	2011	–
Торговля	2012, 2014–2016	– (включая цифровизацию) 2019
Международные отношения	2012, 2013, 2017	2018, 2019
Энергетика	2015, 2016	2018 (включая защиту окружающей среды), 2019
Цифровизация	2017	2018 (включая торговлю), 2019
Здравоохранение	2017	2018, 2019
Защита окружающей среды		(включая энергетику) 2019

Приложение Б2. Рабочие и исследовательские группы «девадцатки» по состоянию на 2018 г.

- Рабочие группы / Исследовательские группы
- Финансовый трек:
 - Рабочая группа по созданию основ для сильного, устойчивого и сбалансированного роста
 - Международная финансовая рабочая группа
 - Консультативная группа по реализации «Пакта с Африкой»
 - Рабочая группа по инфраструктуре (новая)
- Трек шерп:
 - Рабочая группа по борьбе с коррупцией
 - Группа изучения изменения климата
 - Рабочая группа по содействию развитию
 - Цифровизация
 - Рабочая группа по образованию (новая)
 - Рабочая группа по занятости
 - Рабочая группа по избыточным мощностям в стали
 - Рабочая группа по торговле и инвестициям
 - Целевая рабочая группа «Группы двадцати» женщин-руководителей в бизнесе (новая)

Приложение Б3.

Привлечение гражданского общества (аутрич-группы)

B20	Бизнес-двадцатка	2010, 2011, 2012, 2013, 2014, 2015, 2016, 2017, 2018
L20	Профсоюзная двадцатка	2010, 2011, 2012, 2014, 2015, 2016, 2017, 2018
Y20	Молодежная двадцатка	2013, 2014, 2015, 2016, 2017, 2018
C20	Гражданская двадцатка	2011, 2013, 2014, 2015, 2016, 2017, 2018
T20	Think 20	2012, 2013, 2014, 2015, 2016, 2017, 2018
W20	Женская двадцатка	2015, 2016, 2017, 2018
S20	Научная двадцатка	2017, 2018
Неформальные:		
YES	Саммит для молодых предпринимателей	2010–2017
(G)20	Girls 20	2010–2017
F20	Межконфессиональная двадцатка	

Приложение В. Взаимодействие «девадцатки» с многосторонними институтами

	Группа восьми/ семи	MEM	Содружество наний	Франкофония	АСЕМ	ОБСЕ	АТЭС	Саммит Америк	ШОС	НАТО	ОИС	Всего
Аргентина								x				1
Австралия		x	x			x						3
Бразилия	x	x						x				3
Канада	x	x	x	x	x	x	x		x			8
Китай	x	x			x		x		x			5
Франция	x	x		x	x	x				x		6
Германия	x	x			x	x				x		5
Индия	x	x	x		x				x ^a			5
Индонезия		x			x		x				x	4
Италия	x	x			x	x				x		5
Япония	x	x			x		x					4
Корея		x			x		x					3
Мексика	x	x					x	x				4
Нидерланды					x	x				x		3
Россия	x	x				x	x		x		x ^a	6
Саудовская Аравия		x										1
ЮАР	x	x	x									3
Испания					x	x				x		3

	Группа восьми/ семи	MEM	Содружество наций	Франкофония	ASEM	ОБСЕ	АТЭС	Саммит Америк	ШОС	НАТО	ОИС	Всего
Турция						X				X	X	3
Велико- britания	X	X	X		X	X				X		6
США	X	X				X	X	X		X		6
ЕС	X	X			X							3
Всего	14	18	5	2	12	10	9	5	3	9	3	90

Примечания.

Включает многосторонние институты трансрегионального охвата, в которые входят развитые и развивающиеся страны.

MEM = Major Economies Meeting; ASEM = Форум «Азия – Европа»; ОБСЕ = Организация по безопасности и сотрудничеству в Европе; АТЭС = Азиатско-Тихоокеанское экономическое сотрудничество; СА = Саммит Америк; НАТО = Организация североатлантического договора; ШОС = Шанхайская организация сотрудничества; СА = Саммит Америк; ОИС = Организация исламского сотрудничества.

^a Включая участников формата «+5».

The G20's Future¹

J. Kirton

John Kirton – PhD, Professor, Co-director of G20 Research Group, University of Toronto; 1 Devonshire Place, Room 209 N, Toronto, M5S 3K7 Ontario, Canada; E-mail: john.kirton@utoronto.ca

Abstract

The Group of Twenty (G20) was created at the ministerial level in response to the global financial crisis that erupted from Asia in 1997, and then at the leaders' level after the greater crisis from the United States in 2008. These crises called into question the core principles and practices of the dominant liberal order and its core international institutions, based on economic, social and political openness, developed since 1944. The G20 combined all established and emerging countries with high capability and connectivity to operate as equals to fulfill its dual distinctive foundational mission of promoting financial stability and making globalization work for all. Since its first summit in 2008 its performance spiked at Hamburg, Germany in 2017 and remained solid at Buenos Aires in 2018. These latter summits coped well with the new populist, protectionist U.S. president and a UK prime minister withdrawing her country from the European Union. G20-supported initiatives for rules-based open trade, climate change control and security were advanced. No other global summit emerged to govern an increasingly globalized world. With the forces that propelled this rising performance growing, future G20 summits promise to perform well along this proven path. The next summit, in Osaka, Japan on 28–29 July 2019 will be hosted by a country that has never sparked a financial crisis, remains dedicated to the core liberal order and is becoming more economically and even demographically open in response to the growing vulnerabilities it and its G20 partners face. After a test in 2020 when the G20 summit will be hosted in Saudi Arabia – a still closed polity with a single staple, state-controlled economy – G20 stewardship returns to democratic, economically open Italy in 2021 and India in 2022.

Key words: G20; world order; global governance; globalization; trade; climate change

For citation: Kirton J. (2019) The G20's Future. *International Organisations Research Journal*, vol. 14, no 2, pp. 35–60 (in English). DOI: 10.17323/1996-7845-2019-02-02.

References

- Bradlow D.D. (2018) Assessing the Potential for Global Economic Governance Reform. *International Organisations Research Journal*, vol. 13, no 4, pp. 213–236.
- Bremmer I., Roubini N. (2011) A G-Zero World: The New Economic Club Will Produce Conflict, Not Co-operation. *Foreign Affairs*, vol. 90, no 2.
- Callaghan M., Sainsbury T. (eds) (2015) The G20 and the Future of International Economic Governance. Sydney: New South Wales Publishing.
- Chodor T. (2017) The G20 Since the Global Financial Crisis: Neither Hegemony nor Collectivism. *Global Governance*, vol. 23, pp. 205–223.
- Cooper A.F., Pouliot V. (2015) How Much is Global Governance Changing? The G20 as International Practice. *Cooperation and Conflict*, vol. 50, no 3, pp. 334–350.
- Drezner D.W. (2015) The System Worked: How the World Stopped Another Great Depression. Oxford: Oxford University Press.
- Engelbrekt K. (2015) The Nontraditional Security Agenda of the G7/8 and the Nascent Role of the G20. *Global Governance*, vol. 21, no 4, pp. 537–550.

¹ The editorial board received the article in January 2019.

- G20 Argentina 2018 (2017) Republic of Argentina G20 Presidency. Available at: <http://www.g20.utoronto.ca/2018/2018-Brochure-G20-en.pdf> (accessed 01 May 2019).
- Ikenberry J. (2001) After Victory. Princeton: Princeton University Press.
- Ikenberry J. (2011) Liberal Leviathan. Princeton: Princeton University Press.
- International Monetary Fund (IMF) (2017) World Economic Outlook Database: October Edition. Available at: <http://www.imf.org/external/pubs/ft/weo/2017/02/weodata/index.aspx> (accessed 01 May 2019).
- van Kerckhoven S. (2018) A European Perspective on the G20 and the BRICS. *International Organisations Research Journal*, vol. 13, no 2, pp. 60–67.
- Kirton J. (2013) G20 Governance for a Globalized World. Farnham: Ashgate.
- Kirton J. (2014) The G20 System Still Works: Better Than Ever. *Caribbean Journal of International Relations & Diplomacy*, vol. 2, no 3, pp. 43–60. Available at: <http://www.g20.utoronto.ca/biblio/kirton-cjird.pdf> (accessed 01 May 2019).
- Kirton J. (2015) The Future of the Gs: What Is in Store? *G20 and the Future of International Economic Governance* (M. Callaghan, T. Sainsbury (eds)). Sydney: University of New South Wales Press), pp. 200–214.
- Kirton J. (2016a) China's G20 Leadership. New York: Routledge.
- Kirton J. (2016b) A Summit of Significant Success: G20 Leaders at the 2016 Hangzhou Summit. G20 Research Group, University of Toronto. Available at: <http://www.g20.utoronto.ca/analysis/160907-kirton-performance.html> (accessed 01 May 2019).
- Kirton J. (2017a) The G20's Growing Security Governance Success. Paper presented at a conference entitled "The G20 as a Global Governance Institution," sponsored by the Federal Academy for Security Policy, Berlin, 9 February. Available at: <http://www.g20.utoronto.ca/biblio/kirton-baks-g20-security.html> (accessed 01 May 2019).
- Kirton J. (2017b) Governing Together: The Gx System. *Studia Diplomatica*, vol. 68, no 3, pp. 7–27.
- Kirton J. (2017c) A Summit of Significant Success: The G20 at Hamburg.
- G20 Research Group, University of Toronto. Available at: <http://www.g20.utoronto.ca/analysis/170711-kirton-performance.html> (accessed 01 May 2019).
- Kirton J. (2017d) Liberal Order and the G20: Present and Future. Paper presented at a G20 Experts' Seminar, sponsored by the Ministry of Foreign Affairs, Seoul, 5 December. G20 Information Centre.
- Kirton J. (2018) A Summit of Solid Success: The 2018 G20 Buenos Aires Summit. Available at: <http://www.g20.utoronto.ca/analysis/181201-kirton-solid-success.html> (accessed 01 May 2019).
- Kirton J., Koch M. (eds) (2018) G20 Argentina: The Buenos Aires Summit. London: GT Media.
- Kirton J., Kokotsis E. (2015) The Global Governance of Climate Change: G7, G20 and UN Leadership. London: Routledge.
- Kirton J., Larionova M. (eds) (2018) Accountability for Effectiveness in Global Governance. London: Routledge.
- Kirton J., Warren B. (2018) G20 Governance of Digitalization. *International Organisations Research Journal*, vol. 13, no 2, pp. 16–41.
- Larionova M., Kirton J. (eds) (2015) The G8-G20 Relationship in Global Governance. Farnham: Ashgate.
- Larionova M., Kirton J. (2018) BRICS and Global Governance. Routledge.
- Lee D. (2010) The Political-Security Context for the Seoul Summit. G20: The Seoul Summit: Shared Growth Beyond Crisis (J. Kirton, M. Koch (eds)). London: Newsdesk Media, pp. 166–167. Available at: <http://www.g7g20.utoronto.ca/books/g20seoul2010.pdf> (accessed 01 May 2019).
- Luckhurst J. (2016) G20 Since the Global Crisis. New York: Palgrave Macmillan.
- Nahon C. (2018) Latin America in the G20: Continuities and Ruptures of the Regional Agenda (2008–2018). *International Organisations Research Journal*, vol. 13, no 4, pp. 39–54.

- Nahon C., Polaski S. (2017) The G20's Future: Conflict, Irrelevance or Course Correction? *Social Europe*, vol. 3 (July).
- Naylor T. (2019) Social Closure and International Society: Status Groups from the Family of Civilised Nations to the G20. New York: Routledge.
- Patrick S. (2014) The Unruled World: The Case for Good Enough Global Governance. *Foreign Affairs*, vol. 93, no 1, pp. 59–73.
- Polaski S. (2018) The G20's Promise to Create More and Better Jobs: Missed Opportunities and a Way Forward. *International Organisations Research Journal*, vol. 13, no 2, pp. 125–135.
- Prilepskiy I. (2018) G20 Framework for Strong, Sustainable, Balanced and Inclusive Growth: German Presidency Outcomes and Recommendations for the Argentinian Presidency. *International Organisations Research Journal*, vol. 13, no 2, pp. 42–59.
- Ruggie J.G. (1993) Territoriality and Beyond: Problematizing Modernity in International Relations. *International Organization Research Journal*, vol. 47, no 1, pp. 139–174.
- Snower D. (2017) The G20 Summit Was More Successful Than You Think. G20 Insights, 11 July. Available at: <http://www.g20-insights.org/2017/07/11/g20-summit-successful-think> (accessed 01 May 2019).
- Tillmann C. (2018a) The G20 is Turning 20. Time to Take Stock of Multilateralism. Future of Democracy Program Policy Brief No 06, BertelsmannStiftung.
- Tillmann C. (2018b) The G20: 9 Facts and Figures. Factsheet for Future of Democracy Program Policy Brief No 06, BertelsmannStiftung.

Вклад «Группы двадцати» и ОЭСР в новое глобальное управление в сфере налогообложения¹

М.Ф. Мотала

Мотала Майкл Ф. – исследователь Исследовательского центра «Группы двадцати»; стипендиат имени Жозефа-Армана Бомбардье (Канадский Совет по научным исследованиям в сфере социальных и гуманитарных наук); стипендиат имени Фредерика Бастия по политической экономии (Центр Меркатауса университета им. Джорджа Мэйсона); стипендиат по этике искусственного интеллекта (Центр этики Университета Торонто); аспирант факультета политических наук Университета Торонто; Canada, Toronto M5S 3K7 Ontario, 1 Devonshire Place, Room 209 N; E-mail: michael.motala@columbia.edu

Трансатлантические корпоративные налоговые скандалы 2012 г., связанные с Amazon, Google и Starbucks, выявили масштабы офшоринга со стороны цифровых транснациональных корпораций, поставив глобальное управление международным налоговым законодательством и политикой перед серьезными дилеммами. По оценкам ОЭСР (2015 г.), перемещение прибыли корпораций ежегодно уменьшает глобальную налоговую базу на 240 млрд долл. Существующая литература установила связи между уклонением от уплаты налогов и усилением внутреннего социально-экономического неравенства, снижением перераспределительного потенциала государства, пагубным воздействием на рост ВВП и ростом антиглобализма в форме популистского недовольства, предоставив таким образом, бесспорные доказательства, что глобальная налоговая конкуренция наносит социальный и экономический ущерб. В ответ на протесты общественности мировые лидеры на саммите в Лос-Кабосе в 2012 г. поставили перед ОЭСР задачу по борьбе с размыванием национальной налоговой базы, а Инклюзивная структура по реализации инициативы по борьбе с размыванием налогооблагаемой базы и перемещением прибыли (BEPS) в настоящее время насчитывает 123 государства-участника, на которые приходится 95% глобального ВВП. Хотя налогообложение лежит в основе общественного договора, новое глобальное налоговое управление недостаточно изучено теоретически и практически в доминирующей литературе по политическим наукам. Это исследование опирается на междисциплинарный подход, объединяющий право и экономику, чтобы доказать, что, хотя глобальное налоговое сотрудничество под эгидой «Группы двадцати» и ОЭСР можно считать успешным, основываясь на данных об исполнении согласованных мер первого порядка, аспекты принуждения к реализации мер в отношении BEPS недостаточно изучены как в теоретическом, так и в прикладном аспекте. Исследование вносит вклад в метатеорию нового глобального налогового управления, которая учитывает переменные времени, институциональную сферу действий и паттерны обратной связи в рамках глобального процесса формирования налогово-бюджетной политики, с целью стимулировать дальнейшие исследования. В заключительном разделе приводятся рекомендации по глобальной налоговой политике, дальнейшим исследованиям по тематике BEPS и роли «двадцатки» в глобальном управлении цифровой экономикой.

Ключевые слова: глобальное управление в сфере налогообложения; международное налогообложение; налоговые отношения; международная политическая экономия

Для цитирования: Мотала М.Ф. (2019) Вклад «Группы двадцати» и ОЭСР в новое глобальное управление в сфере налогообложения // Вестник международных организаций. Т. 14. № 2. С. 61–93 (на русском и английском языках). DOI: 10.17323/1996-7845-2019-02-03.

¹ Статья поступила в редакцию в январе 2019 г.

Перевод выполнен А.В. Шелеповым, н.с. Центра исследований международных институтов Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте РФ.

Введение

Трансатлантические корпоративные налоговые скандалы 2012 г., связанные с компаниями Amazon, Google и Starbucks, выявили масштабы офшоринга со стороны цифровых транснациональных корпораций, поставив глобальное управление международным налоговым законодательством и политикой перед серьезными дилеммами. Когда Комитет по публичной отчетности Палаты общин Великобритании опубликовал доклад, в котором осудил три компании за «безнравственное» использование секретных юрисдикций, роялти и сложных корпоративных структур для уклонения от уплаты налогов, он вознес реформирование системы корпоративного налогообложения на вершину британской внутренней, а затем и международной повестки дня [UK Public Accounts Committee, 2012]. Парламентский комитет раскритиковал руководителей трех транснациональных корпораций за неспособность компаний выплатить «справедливую долю» налогов в Великобритании. Например, в 2012 г. компания Starbucks, доля которой на рынке розничной торговли кофе в Великобритании составляет 31%, сообщила о годовом объеме продаж в 400 млн ф. ст. Тем не менее американская компания не уплатила британский корпоративный налог, потому что ее бизнес в Великобритании в течение предыдущего десятилетия был убыточен, и это позволило осуществить налоговый вычет. Компания Amazon, объем продаж которой в том же году составил 3,8 млрд ф. ст., уплатила только 1,8 млн ф. ст. налогов, поскольку являлась британской дочерней компанией Amazon EU Sarl со штаб-квартирой в Европе. Наконец, компания Google, оборот которой в 2012 г. составил 395 млн ф. ст., выплатила Казначейству Ее Величества только 6 млн ф. ст. При этом в свидетельских показаниях руководителей компаний отмечено, что она «минимизировала налоги в соответствии с буквой закона» и что «территории с низкими налогами или налоговые гавани оказали влияние на выбор расположения компаний группы» [UK Public Account Committee, 2012]. В ответ на протесты общественности мировые лидеры, собравшиеся на саммите «Группы двадцати» в Лос-Кабосе (Мексика), поручили Организации экономического сотрудничества и развития (ОЭСР) возглавить инициативу по борьбе с перемещением корпоративной прибыли и сокращением налоговой базы. В 2012 г. ОЭСР выступила с инициативой «Размытие налогооблагаемой базы и перемещение прибыли» (BEPS), представляющей собой План действий из 15 пунктов, затрагивающих вопросы налогообложения в цифровой экономике.

В глобальном масштабе, по оценкам ОЭСР, перемещение корпоративной прибыли каждый год приводит к уменьшению налоговой базы на сумму от 100 до 240 млрд долл. [OECD, 2015], при этом некоторые ученые даже предполагают, что ежегодные потери во всем мире превышают 280 млрд долл. [Clausing, 2015]. Несмотря на недостаток исчерпывающих и надежных данных, по подсчетам налоговых экспертов, офшорные активы банковской системы составляют почти 7,5 трлн долл. [Kerzner, Chodikoff, 2016]. Согласно еще одному исследованию, в среднем 40% прибыли транснациональных корпораций перемещается в налоговые гавани. Таким образом, налоги не уплачиваются там, где фактически осуществляется генерирующая прибыль деятельность [Tørslov et al., 2018]. Действительно, как подтверждают данные по заполнению формы 10-K Комиссии по ценным бумагам и биржам (SEC) за март 2016 г., Apple удерживала 92,8% своих наличных резервов, составляющих 215,7 млрд долл., в офшорах; Microsoft держала в офшорах 93,9% своих резервов в 102,6 млрд долл.; а Google переместила 58,7% из 73,1 млрд долл. резервов за пределы США [Srnicek, 2017].

Вышеупомянутые корпоративные скандалы представляют собой примеры более широкой угрозы, создаваемой глобальной налоговой конкуренцией для национальной

либеральной демократии. Если рассматривать проблему со стороны предложения в области глобального налогового законодательства и политики, то национальные правительства конкурируют друг с другом за налоговые поступления корпораций в рамках феномена, известного как «гонка уступок» [Piketty et al., 2011; Piketty, Saez, 2012; Piketty, 2013]. С 1980 г. средняя глобальная ставка корпоративного налога снизилась с 38% до всего лишь 24% [Devereux et al., 2002, p. 451; Alepin, Otis, 2017]. Если же рассматривать проблему со стороны спроса, то транснациональные корпорации занимаются сложным налоговым планированием, чтобы искусственно переместить свою прибыль из места осуществления экономической деятельности в международную юрисдикцию с наименьшими налогами. Лишь немногие фирмы выигрывают от глобальной налоговой конкуренции, поскольку самые крупные 0,001% всех фирм получают треть корпоративных прибылей, и перемещение прибыли практикуется именно крупнейшими компаниями [Wier, Reynolds, 2018]. Как давно предсказывал Д.Х. Робертсон, в налоговой сфере современные транснациональные корпорации стали «островками сознательной силы в океане бессознательного сотрудничества» [Hume, 1970; Motala, 2018b].

По сути, после ослабления налогового регулирования во всем мире в 1980-х годах избранная группа транснациональных компаний, обладающая непропорциональной властью на рынке, лишила национальные государства способности администрировать корпоративное налогообложение. Поскольку налогообложение лежит в основе общественного договора, глобализация экономики подорвала традиционные возможности государства в области перераспределения, угрожая усилением неравенства доходов на страновом уровне [Milanovic, 2016]. Как объясняет специалист по налогам Р. Ави-Йона, сочетание глобализации и налоговой конкуренции «приведет к финансовому кризису в странах, которые захотят продолжать предоставлять социальное страхование своим гражданам, в то время как демографические факторы и увеличивающееся неравенство доходов, низкие гарантии занятости и нестабильность доходов, возникающие в результате глобализации, делают такое социальное страхование все более необходимым» [Kuttnar, 2016]. Одним словом, судьба либерально-демократического государства всеобщего благодеяния висит на волоске.

В международном налоговом режиме существует институциональный пробел, которому уделяется мало внимания и который требует срочного заполнения. Перед лицами, принимающими решения в глобальном масштабе, стоит задача институционализации нового глобального налогового управления для решения проблемы глобальной налоговой конкуренции и «гонки уступок» за получение корпоративных налогов [Motala, 2018b]. На саммите в Анталье в ноябре 2015 г. лидеры «Группы двадцати» и ОЭСР одобрили Пакет BEPS. По состоянию на 2019 г. 123 страны, на которые приходится 93% мирового ВВП, участвуют в Инклюзивной структуре по реализации Плана по противодействию BEPS, и в настоящее время продолжается его реализация в глобальном масштабе [OECD, 2018e]. На саммите в Буэнос-Айресе в ноябре 2018 г. мировые лидеры взяли на себя обязательство продолжить «работу по созданию глобальной, справедливой, устойчивой и современной международной налоговой системы, основанной, в частности, на налоговых соглашениях и правилах трансфертного ценообразования», и приветствовали «международное сотрудничество в целях продвижения налоговой политики, ориентированной на обеспечение экономического роста», добавив, что реализация Плана BEPS «по-прежнему имеет важное значение» [«Группа двадцати», 2018]. Тем не менее остается открытым вопрос, окажется ли инициатива по противодействию BEPS успешным примером создания налогового режима и институциональной эффективности.

Глобальное налоговое управление и институциональные результаты «Группы двадцати» и ОЭСР в этой области остаются малоизученными в литературе по политическим наукам [Dietsch, Rixen, 2016]. Аналогично практически не развиваются междисциплинарные подходы [Ibid.]. Действительно, как заметил известный общественный экономист XX в. А.С. Пигу, «до этого момента я не принимал во внимание международные отношения... если снять это предположение, возникает несколько новых больших проблем» [Mendoza, Tesar, 1998]. Более того, сравнение с междисциплинарными подходами в области права и экономики ставит политологов перед непростой задачей, побуждая к дальнейшим исследованиям в этой зарождающейся области.

С одной стороны, международное сотрудничество в области налогообложения было оценено некоторыми как критически важный тест для глобального управления после глобального финансового кризиса 2008 г. [Eccleston, 2012]. По словам Экклстона, результаты «двадцатки» оцениваются высоко, поскольку лидеры «сумели подчеркнуть свои дипломатические достижения» [Ibid.]. Согласно анализу Исследовательской группы «двадцатки», из 75 обязательств в области налогообложения, принятых мировыми лидерами с 2008 г., пять оцененных обязательств имели средний уровень исполнения 87% [Motala, 2018a]. После саммита в Гамбурге в 2018 г. «двадцатка» продемонстрировала стопроцентное исполнение связанных с BEPS обязательств, что свидетельствует о тенденции роста уровня исполнения [Ibid.]. Согласно заявлению ОЭСР, «пакет мер в отношении BEPS представляет собой первое существенное обновление международных налоговых правил почти за столетие» [OECD, 2018e]. Оценивая начальные стадии глобального налогового управления (ex ante), то есть определение повестки дня, переговоры и исполнение решений, на основе данных с 2008 г., можно прийти к выводу, что противодействие BEPS является примером преимущественно успешного глобального экономического сотрудничества.

Однако все больше междисциплинарных исследований предлагают анализ последующих стадий процесса (ex post), дающий более реалистичную оценку траектории глобального налогового управления. «Несмотря на намерение мировых лидеров решать эту проблему, — размышляет Экклстон, — реальность такова, что достижение и обеспечение реализации международных налоговых соглашений крайне затруднены» [Eccleston, 2012]. Р. Вудворд предсказывает элементы «мнимого исполнения» инициативы по противодействию BEPS [Woodward, 2016] в фундаментальном междисциплинарном труде по глобальному налоговому управлению [Dietsch, Rixen, 2016]. Исходя из фундаментальной задачи распределения, лежащей в основе международного налогообложения, ученый-юрист И. Гринберг [Grinberg, 2015] также предсказывает, что инициатива столкнется с «мнимым исполнением» или обернется полным провалом [Motala, 2016a; 2016b; 2016c]. Утверждая, что инициатива по борьбе с BEPS вряд ли будет успешной в контексте налоговой конкуренции, политологи Дитш и Риксен предлагают создать новый институт глобального управления для надзора за соблюдением глобального налогового законодательства. В юридической литературе ведущие ученые сходятся в своей оценке инициативы по противодействию BEPS [Graetz, 2015; 2016; Grinberg, 2015].

Последствия неэффективного сотрудничества в налоговой сфере также исследуются в экономической литературе, подкрепляя аргумент анализа ex post о провале глобального налогового управления и подчеркивая аспекты мониторинга и принуждения к исполнению мер в отношении BEPS. Экономист Т. Пикетти выявил значительную положительную корреляцию между снижением налоговых ставок на капитал и ростом внутреннего социального неравенства [Piketty, Saez, 2004; 2012; Piketty, Saez, Stantcheva, 2011; Piketty, 2013]. Тем не менее, как отмечают П. Дитш и Т. Риксен, исследования Пикетти не позволяют оценить последствия снижения налоговых ставок

для распределения [Dietsch, Rixen, 2016]. К счастью, исследование эксперта по глобальному неравенству Б. Милановича устранило этот пробел. Основываясь на тщательном анализе международных данных о доходах домохозяйств, Миланович делает вывод, что растущее неравенство, выявленное Пикетти, свидетельствует о том, что «перераспределительная функция современного развитого государства либо ослабла, либо осталась более или менее такой же, как в 1980-е годы» [Milanovic, 2016].

С 1980-х годов доля экономической активности, приходящаяся на ТНК, существенно возросла [Guvenen et al., 2017]. Например, в 2012 г., по подсчетам экономистов, глобальная добавленная стоимость, созданная американскими ТНК, составила 4,66 трлн долл., «что делает их эквивалентными четвертой по величине экономике мира, сравнимой с Японией и уступающей только США, Европейскому союзу и Китаю» [Ibid.]. В 2012 г. ТНК США заявили 800-миллиардные доходы в мировом масштабе, облагаемые налогом по ставке в среднем 6,6% [Clausing, 2015]. Исследователи полагают, что одно только правительство США недополучает до 111 млрд долл. в год [Ibid.]. Анализируя данные на уровне фирм, исследователи [Guvenen et al., 2017] обнаружили, что перемещение корпоративной прибыли снизило ВВП США, а [Brunner et al., 2018] оценили эти потери ВВП в 1,5%. Трансатлантический налоговый скандал 2012 г., связанный с Amazon, Google и Starbucks, продемонстрировал обществу масштаб избежания налогов корпорациями, подчеркнув ограничения существующей налоговой парадигмы ОЭСР. Как утверждает выдающийся специалист по международному налогообложению М. Грец, «доминирующая аналитическая модель, используемая лицами, принимающими решения, для оценки международной налоговой политики, архаична» [Graetz, 2015]. Перефразируя Греца, наша глобальная налоговая политика XXI в. регулируется неадекватными правилами XX в. [Douds, Graetz, 2013; Graetz, 2015, 2016].

Является ли глобальное налоговое сотрудничество, с 2012 г. осуществляющее под эгидой «Группы двадцати» и ОЭСР, успешным *ex ante*, как утверждают некоторые исследователи неформальных международных институтов, исходя из результатов исполнения первого порядка, или же эта инициатива обречена на провал *ex post*, как считают другие политологи, экономисты и юристы, опираясь на эмпирические данные и предположения об асимметричном сотрудничестве в условиях глобальной налоговой конкуренции? Иными словами, каковы детерминанты глобального налогового сотрудничества в рамках инициативы по борьбе с BEPS? И каковы последствия, если таковые имеются, пробелов в нашем понимании для достоверной оценки нового глобального управления в налоговой сфере?

Основной тезис

Для ответа на поставленные вопросы в данном исследовании используется междисциплинарный и синтетический методологический подход. Он объединяет эмпирические и теоретические идеи существующей политэкономической, юридической и экономической литературы. Главная задача исследования – систематический анализ эмпирического и теоретического дискурса с целью предложить синтезированную метатеоретическую основу для дальнейших исследований. В статье утверждается, что аспект принуждения к исполнению решений в области глобального налогообложения недостаточно теоретизирован и плохо изучен в доминирующей литературе по политическим наукам, что имеет два значительных последствия для теории и практики глобального экономического управления. Для устранения существующего в литературе пробела настоящая статья делает вклад в дискуссию по глобальной налоговой политике по двум направлениям. Во-первых, предлагаются предварительные выводы о состоянии гло-

бального налогового управления на основе синтеза междисциплинарных эмпирических данных. Во-вторых, представлены существующие теории глобального налогового управления, чтобы помочь в осуществлении дальнейших исследований по этой теме. С опорой на междисциплинарные подходы права и экономики утверждается, что исследователи должны учитывать роль времени, институциональной сферы действий и путь обратной связи в своем анализе определения политической повестки дня, ведения переговоров / установления стандартов, реализации, мониторинга и принуждения к исполнению решений в процессе осуществления глобальной налоговой политики.

В литературе установлена связь между избежанием корпорациями налогообложения и растущим внутренним социально-экономическим неравенством, снижением перераспределительного потенциала государств и неблагоприятным влиянием на экономический рост, которое выражается в ежегодной потере 1,5% ВВП. Это доказывает, что глобальная налоговая конкуренция наносит социальный и экономический ущерб [Milanovic, 2016; Baldwin, Okubo, 2009; Baldwin, 2016; Piketty, Saez, Stantcheva, 2011; Piketty, Saez, 2012; Piketty, 2013]. Более того, конкурентный, нацеленный на сохранение суверенитета характер глобального налогообложения предрасполагает любую инициативу в области глобального управления к «мнимому исполнению» и неуспешности, подрывая оптимистичные прогнозы относительно перспектив проекта «двойчатки» и ОЭСР по противодействию BEPS. Их этого следуют два вывода. Сегодня глобальное управление в налоговой сфере, осуществляемое «Группой двадцати» и ОЭСР, провалилось, поскольку недостаточно учитывало аспекты налоговой политики, связанные с внутренней легализацией и принуждением к исполнению решений. Возникшая в результате этого провала управления глобальная налоговая конкуренция продолжит оказывать негативное социальное и экономическое влияние, выражющееся в усилении внутреннего социального неравенства и антиглобализма в виде популистского недовольства [Kirton, 2019]. Другими словами, имеющиеся данные свидетельствуют о необходимости более интенсивного международного сотрудничества и скоординированного правоприменения на национальном уровне через суды и на международном уровне посредством санкций против не исполняющих обязательства юрисдикций.

Такое целостное рассмотрение имеющихся фактических данных и теории свидетельствует о том, что современный глобальный налоговый режим является провалом рынка из-за высоких операционных издержек, информационной асимметрии, антиконкурентныхговоров и фрирайда. Условия международной анархии и асимметричного сотрудничества создают серьезные глобальные проблемы для коллективных действий по реализации инициативы по BEPS, которая, таким образом, не имеет шансов на успех. И хотя проект по борьбе с BEPS сегодня можно считать успешным с точки зрения исполнения решений первого порядка, нет достаточных данных для оценки прогресса этой глобальной политической инициативы с точки зрения исполнения второго порядка, учитывая отсутствие значимых действий и данных по принуждению к исполнению. Для того чтобы помочь в решении этих проблем, данное исследование завершается рекомендациями по совершенствованию теории и практики глобального налогового управления и предлагает дальнейшие направления исследований.

Предпосылки глобальной налоговой конкуренции и провала управления

Суверенная прерогатива национального государства по налогообложению восходит к Вестфальскому договору 1648 г., который заложил основу для принудительных полномочий национального государства в налоговой сфере в ст. LXV и LXVIII [Treaty of

Westphalia, 1648]. Аналогичным образом ст. 8 разд. 8 Конституции США предоставляет Конгрессу США полномочия «вводить и взимать налоги, пошлины, сборы и акцизы». Вестфальская парадигма абсолютного фискального суверенитета оставалась безоговорочной с середины XVII до начала XX в.

Быстрый рост международной торговли в межвоенные годы выявил «естественное противоречие между суверенитетом и международной налоговой политикой» [Kerzner, Chodikoff, 2016]. Как указывает Экклстон [Eccleston, 2012], при налогообложении прибыли транснационального бизнеса проявляются фундаментальные проблемы управления. При пересечении национальных границ товары рисуют дважды облагаться налогом на одну и ту же деятельность – явление, известное как двойное налогообложение, – что искаивает стимулы для глобального производства и торговли². Международная торговая палата (МТП) лobbировала в зарождающейся Лиге Наций необходимость решения проблемы двойного налогообложения. Лига Наций уполномочила ученых Э. Селигмана, сэра Дж. Стэмпа, Г.В.Я. Брейнса и Л. Эйнауди разработать межправительственную инициативу, и в 1923 г. эксперты подготовили ряд предложений [Motala, 2018b]. Доклад Экономической и финансовой комиссии Лиги Наций за 1923 г. включил налоговые нормы резидентства и источника доходов в глобальное налоговое законодательство и регулирование [Economic and Financial Commission, 1923]. Спустя почти столетие этот доклад остается основой глобального налогового законодательства.

Для решения проблемы конкурирующих налоговых требований, возникающих в связи с международной торговлей, группа экономистов предложила доктрину экономической принадлежности для управления глобальными налоговыми отношениями: проще говоря, разработчики глобальной системы налогообложения предполагали, что транснациональные компании будут полностью облагаться налогом в одном определенном месте³. Они предложили четыре фактора для определения экономической принадлежности налогоплательщика, а именно: где благосостояние было приобретено, было расположено, было предметом осуществляемых прав и было потреблено [Li, Cockfield, 2014]. На практике доктрина экономической принадлежности была кодифицирована в более чем 3500 двусторонних соглашениях об избежании двойного налогообложения (DTA), которые регулируют распределение международных налоговых поступлений. Такие соглашения основаны на трех инструментах предотвращения двойного налогообложения: они освобождают полученные за рубежом доходы от сбора внутренних налогов; они разрешают вычеты по налогам, выплачиваемым за рубежом; и они допускают предоставление внутренних налоговых льгот для иностранных налоговых обязательств [Keen, 1992]. Как объясняют [Kerzner, Chodikoff, 2016], «одной из главных целей международной налоговой политики является освобождение от двойного налогообложения за счет “посредничества” между требованиями юрисдикций резидентства и источника дохода, так что доход облагается налогом только один раз».

² В 1918 г., предвидя потенциальную экономическую неэффективность, которой грозит двойное налогообложение, Конгресс США ввел односторонние налоговые льготы для доходов из иностранных источников, что позволило американским компаниям вычитать налоги, уплачиваемые за границей, из своих корпоративных налоговых обязательств в США [Rixen, 2011].

³ Брюинз, Эйнауди, Селигман и сэр Дж. Стэмп говорили о теории экономической принадлежности следующим образом: «Части общей суммы, уплаченной в соответствии со способностью лица, должны распределяться между конкурирующими властями в соответствии с его экономическими интересами в каждой юрисдикции. Идеальное решение состоит в том, что вся деятельность и имущество лица должны облагаться налогом, но только один раз, и эти обязательства должны быть разделены между налоговыми округами в соответствии с его относительными интересами в каждом [Economic and Financial Commission, 1923; Li, Cockfield, 2014].

Первоначально отвечающая за администрирование Плана Marshalla в Европе, после ратификации Конвенции об Организации экономического сотрудничества и развития [OECD, 1960] ОЭСР была преобразована в форум по экономической политике [Motala, 2018b]. В 1960-е годы недополучение налогов на прибыль корпораций сменило двойное налогообложение как основную проблему глобального налогового законодательства из-за роста транснациональных корпораций (ТНК) [Rixen, 2010]. В отличие от традиционных национальных фирм, ТНК создают уникальные вызовы, потому что «участвуют в инвестициях и владеют или контролируют деятельность в более чем одной стране» [Motala, 2018b]. С глобальной точки зрения ТНК представляют собой транснациональную корпоративную структуру, которая действует как единое целое. Однако с точки зрения национального законодательства каждое представительство и дочерняя компания действуют как отдельные субъекты. Таким образом, отдельные подразделения более крупной компании могут торговаться с другими филиалами и дочерними компаниями по ценам выше или ниже справедливых рыночных, создавая возможности для перемещения прибыли и уменьшения налоговой базы. Более того, крайняя сложность существующей системы соглашений об избежании двойного налогообложения предоставляет ТНК широкие возможности для выявления лазеек и вывода прибылей в офшоры, чтобы избежать корпоративного налога за счет эффективного правового планирования.

В 1963 г. Комитет ОЭСР по налоговым вопросам разработал Типовую модель Конвенции по налогам на доход и капитал как образец для соглашений об избежании двойного налогообложения с целью согласования мировой налоговой практики [OECD, 2017]. В ст. 9 Типовой конвенции закреплен принцип вытянутой руки для решения проблемы избежания уплаты налогов на международном уровне⁴. В дополнение к обнародованию типовых налоговых соглашений ОЭСР предоставляет государственным членам технические комментарии по реализации, которые используются чиновниками и судами для толкования налогового законодательства [Cockfield, 2016]. Тем не менее сложность системы налоговых соглашений в сочетании с мировой тенденцией снижения корпоративного налога и всплеском глобальных слияний и поглощений в 1980-х годах привела к «гонке уступок» в области налоговой политики, в результате чего средняя мировая ставка корпоративного налога снизилась на шесть пунктов к концу десятилетия [Keen, Edwards, 1996]. ТНК начали использовать сложные методы налогового планирования, включающие трансферное ценообразование, внутригрупповые кредиты и «шопинг налоговых соглашений», чтобы снизить свои налоговые обязательства. Глобальные налоговые гавани дали ТНК инструменты, позволяющие делать это на законных основаниях.

⁴ Для большей ясности в ст. 9 Модельной конвенции ОЭСР о налогах на доходы и капитал (2017 г.) говорится, что «если предприятие одного Договаривающегося Государства прямо или косвенно участвует в управлении, контроле или капитале предприятия другого Договаривающегося Государства», или «одни и те же лица прямо или косвенно участвуют в управлении, контроле или капитале предприятия одного Договаривающегося Государства и предприятия другого Договаривающегося Государства, и в любом из названных случаев между двумя лицами в их коммерческих или финансовых отношениях имеются или введены условия, отличающиеся от тех, которые имели бы место между независимыми лицами, тогда любая прибыль, которая могла бы быть зачислена одному из них, но не была зачислена из-за таких условий, может быть включена в прибыль этого лица и, соответственно, обложена налогом» [OECD, 2017]. Принцип «вытянутой руки», по сути, разъясняет стандарт того, что представляет собой справедливая рыночная цена сделки между двумя несвязанными сторонами, являясь основой для разработки правил ОЭСР в отношении BEPS в части трансферного ценообразования.

Каковы основные механизмы глобального размывания налоговой базы и перемещения прибыли корпораций? С точки зрения предложения глобального налогового законодательства и политики, учитывая условия международной анархии, государства сталкиваются с асимметричной дилеммой заключенного с «хорошо известными прогнозами [для] глобального сотрудничества» [Kemmerling, Selis, 2009; Dietsch, Rixen, 2016]. Отсутствие международной иерархии способствует регуляторной конкуренции между государствами за налоговые поступления [Kimerling, 2011]. Таким образом, глобальная налоговая конкуренция является «неизбежным результатом децентрализованного характера международного налогообложения» [Dagan, 2018]. Упомянутое выше снижение средних ставок корпоративного налогообложения в мире с 1980-х годов обеспечивает достаточные эмпирические доказательства этих заявлений. С точки зрения спроса в налоговом законодательстве и политике ТНК используют эффективные методы налогового планирования для сокращения своих совокупных налоговых обязательств.

Для понимания механизмов глобального налогового управления ученые должны избегать абстрактной идеализации рынка, которая доминирует в экономической литературе. Напротив, только когда рынки «встроены в контекст государства всеобщего благосостояния, которое реализует политику, дополняющую рынок, и политику перераспределения, капитализм в целом может считаться справедливым» [Heath, 2014]. Таким образом, налогообложение лучше всего понимать как «средство для распределения издержек правительства на справедливой и эффективной основе» [Dagan, 2018]. Соответственно, ученые могут использовать стандарт оптимальности по Парето, чтобы эмпирически оценить, является ли налоговая конкуренция вредной или выгодной для общества. Срочно необходимы дальнейшие исследования для продолжения оценки воздействия размывания налоговой базы и перемещения прибыли корпораций. Анализируя имеющиеся данные о налогообложении, перераспределении и неравенстве доходов на основе стандарта Парето (который определяет, что в результате реализации заданной стратегии максимизации прибыли некоторым должно становиться лучше и никому – хуже), можно сделать следующий вывод: избежание уплаты корпоративного налога приносит выгоды немногим за счет большинства и влечет за собой негативные социальные и экономические последствия.

В условиях международной анархии у государств есть стимулы для введения льготных налоговых режимов, поскольку они не влияют на существующие налоговые поступления из внутренних источников [Kemmerling, 2009]. Аналогичным образом бедные страны заинтересованы в снижении налоговых ставок и специальных налоговых режимах для расширения своей налоговой базы [*Ibid.*]. В работах [Wilson, 1986; Zodrow, Mieszkowski, 1986] проведены первые анализы равновесия в налоговой конкуренции, подтвердившие эти результаты. Предполагая наличие международной анархии, большого числа малых государств и совершенную мобильность капитала, теория предсказывает снижение ставок налогообложения, характерное для «гонки уступок» [Kemmerling, Selis, 2009]. Как и предсказывает асимметричная дилемма заключенного, отказ от сотрудничества является единственным возможным результатом, поскольку выигрыши государств от конкуренции за налоговые поступления асимметричны [Dietsch, Rixen, 2016; Kemmerling, Selis, 2009; Wilson, 1986; Zodrow, Mieszkowski, 1986]. Нынешняя налоговая конкуренция привела к классическому провалу глобального рынка, характеризующемуся высокими транзакционными издержками, фрирайдом, информационной асимметрией, и прибыльным антисоциальным сговором [Dagan, 2018].

В 1990-х годах ОЭСР начала исследовать влияние налоговых гаваней и офшоринга на глобальный экономический рост и развитие [Kerzner, Chodikoff, 2016]. На встрече в Турку (Финляндия) в 1997 г. члены ОЭСР впервые обсудили проблемы, возникающие в связи с трансграничной электронной торговлей [Cockfield, 2006]. В 1998 г. на министерском совещании ОЭСР в Оттаве (Канада) Комитет по налоговым вопросам утвердил новые принципы реформы как часть Оттавских рамочных условий налогообложения [Ibid.]. В 1998 г. ОЭСР выпустила пять «общих принципов налогообложения, которые должны применяться к электронной торговле» [OECD, 1994]. Во-первых, «налогообложение должно стремиться быть нейтральным и справедливым», то есть «налогоплательщики в аналогичных ситуациях, проводящие аналогичные операции, должны облагаться налогами на аналогичных уровнях» [Ibid.]. Как уточняет [Dagan, 2018], нейтралитет является основной целью международной налоговой политики, которая стремится избежать «произвольных различий в налоговых ставках», помогая «уменьшить искажения решений о том, что потреблять и как это производить». Во-вторых, ОЭСР обнародовала принцип эффективности для сокращения расходов на налоговое администрирование [OECD, 1998]. В-третьих, она предписывала определенность и простоту, означающие, что налогоплательщики должны иметь возможность понимать и предвидеть свои налоговые обязательства на основе существующих правил.

В-четвертых, ОЭСР обнародовала объединенные принципы результативности и справедливости, означающие, что «налогообложение должно приводить к взиманию правильной суммы налога в нужное время», в результате чего корпорации не избегают налогов, начисленных должным образом [Ibid.]. Таким образом, понятие распределительной справедливости, которое «требует обдуманности норм», лежит в основе глобальной налоговой политики [Dagan, 2018]. Наконец, в-пятых, ОЭСР сформулировала принцип гибкости: «...системы налогообложения должны быть гибкими и динамичными, чтобы соответствовать технологическим и коммерческим инновациям» [OECD, 1998]. В 2002 г. ОЭСР обратила внимание на роль обмена информацией между национальными налоговыми органами, выпустив Модельное соглашение об обмене информацией по налоговым делам [OECD, 2002]. Ввиду отсутствия согласованных национальных действий по борьбе с избежанием налогообложения, ОЭСР взяла на себя центральную роль, приняв руководящие принципы и налоговые правила для решения проблем налоговой политики [Ibid.]. Организация также способствует развитию транснациональных сетей по вопросам налоговой политики и тесно сотрудничает с другими межправительственными организациями [Sharman, 2012]. Учитывая роль ОЭСР в содействии обсуждению, формированию межправительственного консенсуса и формированию норм и необязательных для исполнения соглашений, учёные утверждают, что, по сути, она является квазивсемирной налоговой организацией [Cockfield, 2006].

Вклад «Группы двадцати» и ОЭСР в новое глобальное налоговое управление

«Группа двадцати» на уровне лидеров возникла в разгар финансового кризиса в 2008 г. как следствие влияния трех импульсов: во-первых, было ясно, что существующие институты не способны справиться с кризисом; во-вторых, баланс сил сместился с развитых рыночных экономик на восток; и, в-третьих, возникла потребность в политическом лидерстве на самом высоком уровне [Cooper, Thakur, 2013; Cooper, Pouliot, 2015; Hajnal, 2014, р. 16; Kirton, 2013a; 2013b; Larionova, Rakhmangulov, Shelepor, 2015a; Larionova et al., 2015b]. С момента основания «двадцатки» ОЭСР участвовала в каждом

ее саммите [Ibid.]. «Группа двадцати» впервые упомянула работу ОЭСР по международному налогообложению на саммите в Вашингтоне в 2008 г. В итоговом коммюнике саммита мировые лидеры призвали налоговые органы опираться на работу ОЭСР в области обмена налоговой информацией, далее заявив, что «следует решительно бороться с отсутствием транспарентности и нежеланием обмениваться налоговой информацией». На саммите в Лондоне в 2009 г. лидеры заявили: «Мы выражаем готовность принимать согласованные меры против тех юрисдикций, которые не соблюдают международные стандарты в отношении транспарентности в области налогов» [Ibid.]. На саммите 2011 г. в Каннах «Группа двадцати» еще раз подчеркнула свою позицию в отношении «налоговых убежищ», приняв обязательство «защитить свои государственные финансы от рисков, связанных с налоговыми убежищами и несотрудничирующими юрисдикциями» [Ibid.]. В 2012 г. на фоне трансатлантических корпоративных налоговых скандалов, связанных с Amazon, Starbucks и Google, министры финансов «Группы двадцати» поручили ОЭСР запустить инициативу по борьбе с размыванием налоговой базы и перемещением прибыли корпорациями. На знаменательном саммите в Лос-Кабосе в 2012 г. мировые лидеры прямо указали на «необходимость предотвратить размывание налоговой базы и перевод прибыли» и обязались «внимательно следить за работой, ведущейся ОЭСР в данном направлении» [Ibid.]. Согласно анализу Киртона и Кулик [Kirton, Kulik, 2012a; 2012b], саммит в Лос-Кабосе был «саммитом значительного успеха».

В июне 2013 г. ОЭСР представила правительству США план действий из 15 пунктов. В сентябре того же года мировые лидеры одобрили План действий ОЭСР по борьбе с размыванием налогооблагаемой базы и перемещением прибыли (BEPS). В 2013 г. в Санкт-Петербурге «девятка» приняла обязательство по новому стандарту автоматического обмена информацией (AEOI) и подтвердила предыдущие обязательства. В 2014 г. в Брисбене «Группа двадцати» приветствовала прогресс в отношении BEPS. В октябре 2015 г. ОЭСР представила результаты проекта BEPS министрам финансов «девятки». Затем лидеры подтвердили свои обязательства в Анталье в 2015 г. и в Ханчжоу в 2016 г. На саммите 2017 г. в Гамбурге «Группа двадцати» приняла обязательство по реализации защитных мер против несотрудничующих юрисдикций. Наконец, в 2018 г. на саммите в Буэнос-Айресе лидеры приняли обязательство по «обеспечению устойчивости систем налогообложения», решительно поддержали прогресс ОЭСР в реализации Плана в отношении BEPS и подтвердили готовность форума к использованию «защитных мер» против «государств, которые не внедрили должным образом стандарты прозрачности налогообложения» [«Группа двадцати», 2018].

С 2008 г. «девятка» приняла 75 обязательств по международному налогообложению, что составляет 3% от всех ее 2397 обязательств [Motala, 2018a]. Из 75 принятых обязательств пять, связанных с реализацией Проекта BEPS, были оценены с точки зрения исполнения Исследовательской группой «девятки» Университета Торонто. Общий уровень исполнения составил 87%, и он продолжает расти [Ibid.]. Уровень исполнения первого оцененного обязательства составил 68%. Оно было принято в Санкт-Петербурге: «девятка» обязалась изменить правила, направленные на предотвращение избежания уплаты налогов и агрессивного налогового планирования корпорациями. Уровень исполнения обязательства «девятки» по внедрению стандарта по автоматическому обмену информацией, принятого в Анталье в 2015 г., составил 90%. «Девятка» на 83% выполнила свое обязательство по дальнейшей поддержке Проекта BEPS, которое было принято в Ханчжоу в 2016 г. Наконец, после саммита в Гамбурге в 2017 г. промежуточная оценка уровня исполнения обязательства по борьбе с BEPS составила 100%.

Согласно ОЭСР, «пакет мер в отношении BEPS представляет собой первое существенное обновление международных налоговых правил почти за столетие» [OECD, 2018e]. План по противодействию BEPS состоит из 15 конкретных действий по налогообложению в цифровой экономике и имеет три политических цели⁵. Во-первых, Проект по BEPS направлен на «усиление согласованности правил взимания налога на доходы корпораций на международном уровне» [Ibid.]. Во-вторых, он стремится «призвести налогообложение в соответствие с сущностью экономической деятельности» [Ibid.]. В-третьих, инициатива «Группы двадцати» и ОЭСР нацелена на «повышение прозрачности» [Ibid.]. Проект по противодействию BEPS вступил в фазу реализации в 2015 г. На момент написания данной статьи 113 стран или юрисдикций, на которые приходится 93% мирового ВВП, присоединились к Инклюзивной структуре по реализации инициативы по борьбе с BEPS [Ibid.]. После переговоров по Многостороннему инструменту в рамках Действия 15 Плана в отношении BEPS 67 стран подписали Многостороннюю Конвенцию, обеспечивающую быстрое выполнение предусмотренных мер [Ibid.].

В 2018 г. ОЭСР представила «Группе двадцати» обновленную информацию о глобальном прогрессе реализации четырех минимальных стандартов Плана BEPS. Первый стандарт содержится в Действии 5 Плана BEPS и предусматривает проведение коллегиальной оценки режимов льготного налогообложения и обязательство по обеспечению прозрачности посредством обмена судебными решениями [OECD, 2018a]. Цель первого стандарта заключается в «приведении в соответствие местоположения налогооблагаемой прибыли с расположением генерирующей ее экономической деятельности и процесса создания стоимости» [OECD, 2018e]. ОЭСР сообщила о значительном прогрессе в реализации первого стандарта, сославшись на пример Европейского союза (ЕС), который выпустил Директиву, предписывающую начать автоматический обмен в 2015 г. [Ibid.] Второй стандарт содержится в Действии 6 Плана по противодействию BEPS и включает меры по предотвращению злоупотреблений налоговыми соглашениями посредством «предоставления льгот в ненадлежащих обстоятельствах» [OECD, 2018d]. Минимальный стандарт из Действия 6 предусматривает использование положений для борьбы со злоупотреблениями в налоговых соглашениях [Ibid.]. ОЭСР сообщила о широкомасштабном применении мер по борьбе со злоупотреблениями посредством пересмотров двусторонних соглашений и действия Многостороннего инструмента, который объединяет 78 юрисдикций и охватывает 1200 соглашений об избежании двойного налогообложения [Ibid.].

Третий минимальный стандарт содержится в Действии 13 Плана BEPS и касается межстрановой отчетности. ОЭСР разработала для своих членов шаблон отчетности о доходах ТНК и содействовала его внедрению, используя типовое законодательство

⁵ Пятнадцать действий Плана по противодействию BEPS: 1) решение проблем цифровой экономики; 2) нейтрализация эффектов гибридных схем; 3) ужесточение норм по КИК; 4) ограничение размытия налоговой базы с помощью вычета процентов и других финансовых платежей; 5) более эффективное противодействие вредоносной налоговой практике с учетом прозрачности и фактического присутствия; 6) предотвращение злоупотреблений налоговыми соглашениями; 7) предотвращение искусственного избежания статуса постоянного представительства; 8–10) обеспечение соответствия результатов трансфертного ценообразования деятельности по созданию стоимости (нематериальные активы; риски и капитал; другие операции с высоким уровнем риска); 11) разработка методологии сбора и анализа данных о BEPS и действий по противодействию; 12) требование раскрытия налогоплательщиками схем агрессивного налогового планирования; 13) пересмотр документации по трансфертному ценообразованию; 14) повышение эффективности механизмов разрешения споров; 15) разработка Многостороннего инструмента.

и соглашения между компетентными органами для обеспечения межстранового обмена информацией [OECD, 2018c]. С тех пор как стандарт был обнародован, по данным ОЭСР, «юрисдикции приложили большие усилия для создания необходимых правовых и административных рамок», однако «глобальный ландшафт для межстрановой отчетности ТНК все еще находится в процессе развития» [Ibid.]. В 2018 г., по сообщениям ОЭСР, 95% ТНК, как ожидается, будут затронуты требованиями по межстрановой отчетности [OECD, 2018e]. Четвертый минимальный стандарт содержится в Действии 14 и предусматривает формирование механизма разрешения споров [OECD, 2018b]. Этот стандарт, возможно, наиболее амбициозный из всех, связан с созданием инструмента, который заменит существующие неэффективные взаимосогласительные процедуры.

Помимо четырех минимальных стандартов, ОЭСР сообщила о значении для отдельных юрисдикций других элементов действий, касающихся вычета по процентным платежам (Действие 4), нейтрализации гибридных схем (Действие 2), руководящих принципов по лучшей практике в отношении контролируемых иностранных компаний (Действие 3) и правил обязательного раскрытия информации (Действие 12) [OECD, 2018e]. В этой связи ЕС и США внедрили меры по предотвращению избежания налогообложения в отношении гибридных инструментов и организаций [Ibid.]. Кроме того, США ввели правила, ограничивающие возможность процентных вычетов с суммы выше 30% облагаемого дохода, при этом несколько стран, включая Аргентину, Индию, Корею, Южную Африку, Норвегию, Японию, Малайзию и Турцию, находятся в процессе рассмотрения возможности или внедрения подобных правил [Ibid.]. Тем не менее, несмотря на прогресс в отношении противодействия BEPS, ОЭСР ранее упоминала о проблемах с отсутствием микроданных о налоговой практике ТНК [OECD, 2015]. В докладе 2018 г. для «Группы двадцати» ОЭСР призвала к «улучшению понимания того, как рекомендации в отношении BEPS реализуются на практике», и отметила, что «больший фокус на реализации и налоговом администрировании должен, следовательно, быть взаимовыгодным для правительств и бизнеса» [Ibid.].

Сегодня налоговое управление, осуществляемое ОЭСР и «Группой двадцати», провалилось, поскольку недостаточно учитывало внутренние аспекты легализации и обеспечения исполнения решений в процессе реализации налоговой политики. В результате этого провала управления глобальная налоговая конкуренция будет по-прежнему иметь пагубные социально-экономические последствия, выражющиеся в усилении внутреннего социального неравенства и антиглобализма в форме популистского недовольства [Kirton, 2019]. Иными словами, имеющиеся данные демонстрируют необходимость более интенсивного международного сотрудничества и скоординированного правоприменения через суды на национальном уровне и посредством санкций против не исполняющих обязательства режимов на международном уровне.

Метатеория нового глобального налогового управления

В данной статье предложена метатеоретическая модель нового глобального налогового управления, которая объединяет элементы структурного неореализма, либерального институционализма, социального конструктивизма, модели управления системного хаба, а также права и экономики с целью стимулирования дальнейших исследований. Дицш и Риксен впервые предложили пятиступенчатую модель, состоящую из этапов определения политической повестки дня, ведения переговоров / выработка стандартов, реализации, мониторинга и обеспечения исполнения обязательств [Dietsch, Rixen, 2016]. Первые два этапа, дипломатия и определение повестки дня, а также переговоры

и выработка стандартов, проходящие в период от t_0 до t_1 , предшествуют реализации (*ex ante*). Следующие три этапа, а именно реализация решений, мониторинг и обеспечение исполнения, происходят в период t_1-t_2 и рассматриваются как этапы *ex post* (рис. 1).

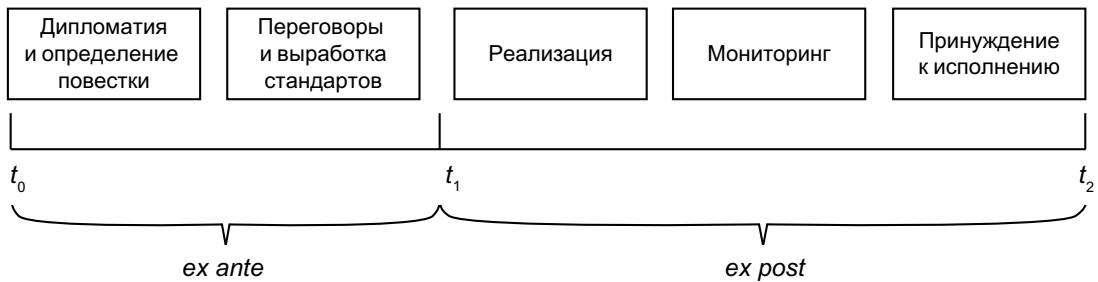


Рис. 1. Общая модель процесса глобального налогового управления

Источник: авторская переработка пояснительной схемы, представленной в [Dietsch, Rixen, 2016].

Однако глобальная налоговая политика реализуется не в вакууме. Пятиступенчатая модель управления скорее наблюдается в различных институциональных сферах деятельности: в рамках многосторонних саммитов, государственной дипломатии, национальной исполнительной власти, международных институтов, национальных регулирующих органов, транснациональных сетей, эпистемных сообществ, ТНК, судов, законодательных и других органов. Опираясь на вышеуказанную модель, мы утверждаем, что ученые также должны учитывать институциональную сферу действий, в которой осуществляются все этапы процесса реализации налоговой политики, принимая во внимание интересы соответствующих субъектов и динамическое политическое равновесие на каждом этапе этого глобального процесса.

Кроме того, ученые должны учитывать существование петель обратной связи, возникающих в результате взаимодействия государств и рынков, а именно посредством правового обеспечения соблюдения налогового законодательства и политики заинтересованных групп ТНК. Чтобы понять, почему глобальная налоговая политика образует петли обратной связи, рассмотрим в сравнении структуры экономического управления в области глобального налогообложения и финансового регулирования (рис. 2) [Motala, 2018b]. Как показано на рис. 2, на каждом этапе процесса управления в модели Дитча и Риксена [Dietsch, Rixen, 2016] сущность налоговой политики зависит от влияния различных политических субъектов в конкретной сфере действий. Например, переговоры и выработка стандартов осуществляются в международных организациях, задача национальных регуляторов заключается в реализации глобальной налогово-бюджетной политики, а сфера ответственности гражданского общества — мониторинг исполнения. Акцент на аспекте принуждения к реализации решений в рамках нового глобального налогового управления предопределяет особое внимание к взаимодействию между государством и рынком. На ТНК распространяются меры, обеспечивающие соблюдение законодательства в налоговой сфере, а они, в свою очередь, с помощью политики групп интересов могут определять содержание глобального налогового законодательства и политики, инициируя формирование петли обратной связи между уровнями национальной и международной политики [Latulippe, 2016]. Следует отметить, что не все сферы глобального экономического управления одинаковы.

Это отчасти объясняет сравнительный успех инициатив в отношении BEPS и глобального финансового регулирования в рамках пакетов Базель I и II. Действительно, как показано на рис. 2 пунктирной линией, институциональные механизмы имеют значение. По сравнению с традиционными национальными налоговыми органами центральные банки, такие как Банк Англии и ФРС, обладают большей политической независимостью и, таким образом, лучше изолированы от влияния политики групп интересов.

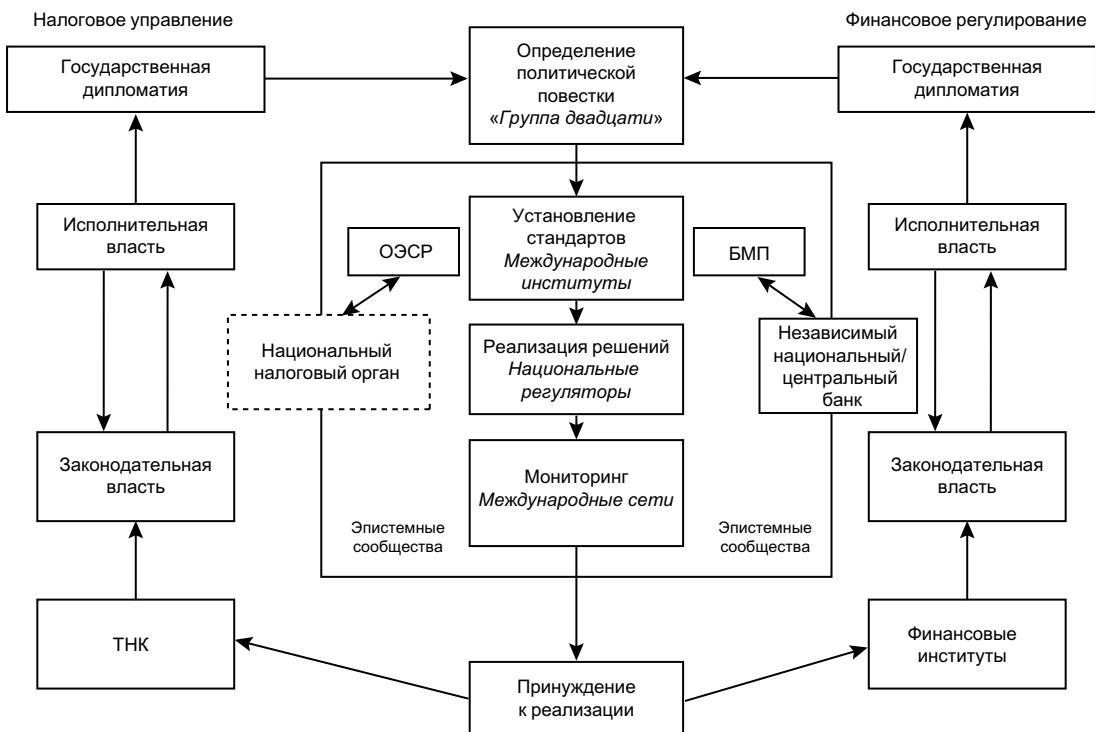


Рис. 2. Сравнение петель обратной связи в глобальной экономической политике

Источник: [Motala, 2018b].

Как показано и доказано в табл. 1, структурный реализм и либеральный институционализм дают лучшее понимание глобальных отношений в налоговой сфере на этапах *ex ante* благодаря акцентам на влиянии / реальной политике и институтах соответственно. Конструктивизм предлагает ученым, занимающимся вопросами глобального управления, инструменты для понимания социальных процессов, влияющих на глобальное налоговое управление на этапах до и после реализации стандартов. Аналогично модель управления системного хаба дает представление о глобальном управлении на этапах *ex ante*, хотя ее сравнительное преимущество заключается в том, что она также способна помочь согласовать с ним измерение *ex post* модели управления путем оценки уровня исполнения первого порядка. Примечательно, что, как показано далее, только право и экономика подходят для анализа этапа принудительного обеспечения исполнения обязательств, расширяя анализ с оценки уровня исполнения первого порядка до второго порядка и обеспечивая столь необходимый сдвиг в аналитическом фокусе.

Таблица 1. Теории для анализа процесса нового глобального налогового управления

	Этап процесса	Институциональная сфера действий	Соответствующие школы мысли
Ex Ante	Diplomacy and Agenda-Setting	«Группа двадцати»; ОЭСР	Структурный реализм Либеральный институционализм Социальный конструктивизм Модель управления системного хаба
	Negotiation and Standard Setting	«Группа двадцати»; ОЭСР; эпистемные сообщества	Либеральный институционализм Социальный конструктивизм Модель управления системного хаба
Ex Post	Implementation	ОЭСР; государство (исполнительская власть, законодательная власть, бюрократия); ТНК	Либеральный институционализм Социальный конструктивизм Модель управления системного хаба
	Monitoring	ОЭСР; государство (бюрократия); гражданское общество; НКО; эпистемные сообщества	Социальный конструктивизм Модель управления системного хаба
	Enforcement	Государство (бюрократия, судебная власть); ТНК	Право и экономика глобализации

Источник: составлено автором.

Ex Ante

Структурный реализм

Первые две школы мысли, структурный реализм и либеральный институционализм, дают ученым поверхностное понимание сложности глобального налогового управления. Однако их контрастирующая логика нулевой суммы и совместных выгод, описанная ниже, обеспечивает полезную отправную точку для формулирования стратегических императивов высокого уровня, лежащих в основе дипломатического процесса «Группы двадцати» и ОЭСР в сфере борьбы с BEPS.

Первая школа мысли – структурный неореализм. Согласно этой школе мысли, международное сотрудничество – это игра с нулевой суммой [Carr, 1974; Waltz, 1979]. Реализм проясняет роль рационального собственного интереса и материальной природы, лежащих в основе борьбы за распределение, обнаруживаемой на стороне спроса и предложения в рамках глобальной налоговой конкуренции. Структурный реализм дает представление о динамике дипломатии и формирования повестки дня в «двадцатке» и ОЭСР с акцентом на конкуренцию и гегемонию великих держав. С точки зрения предложения норм и политики реализм предсказывает, что ведущие державы будут стремиться сохранить свое привилегированное положение в международной системе путем создания благоприятных для себя институциональных механизмов [Simmons, 2001].

Поверхностный анализ предполагает аналогичную динамику в процессе борьбы с BEPS. Тот факт, что США и Великобритания возглавили процесс деятельности в отношении BEPS после трансатлантического налогового скандала 2012 г., на первый взгляд, схож с координацией между Федеральной резервной системой и Банком Англии во время разработки Базельских стандартов. Тем не менее более внимательное изучение

фактов показывает, что аналогия структурного реализма имеет ограничения. В то время как США и Великобритания характеризуются концентрацией финансовой мощи на рынках капитала, фирмы, предоставляющие финансовые услуги, по своей природе физически и территориально ограничены и, таким образом, на них могут эффективно распространяться меры по принуждению к реализации решений. В этом контексте финансовая гегемония играет меньшую каузальную роль. Как заключает Дж. Киртон, реализм в целом актуален, но причинно-следственные связи «редко бывают очевидны» [Kirton, 2013а]. Ученые, занимающиеся вопросами глобального управления, должны также учитывать роль международных институтов в переговорах и установлении стандартов налоговой политики.

Либеральный институционализм

Вторая школа мысли – это либеральный институционализм, основанный на логике коллективных выгод международного сотрудничества [Keohane, 1977; 1984; Krasner, 1976; Ruggie, 1982]. Либеральный институционализм фокусируется на транзакционных издержках, повышении прозрачности и доверия и сведении к минимуму мошенничества [Kirton, 2013а]. Структурный реализм фокусируется на собственных интересах, тогда как либеральный институционализм основан на концепции эффективных по Парето выгод от сотрудничества. Процесс борьбы с BEPS не рассматривается как конкуренция за распределение с нулевой суммой. Скорее, процесс включает в себя переход от стандартов мягкого права, принятых ОЭСР, к жесткому регулированию в государствах – членах Инклузивной структуры. Литература в духе либерального институционализма по вопросам легализации добавляет полезные детали к анализу институциональной эффективности. В работе [Abbott et al., 2000] легализация определяется как «набор характеристик, которыми институты могут (или не могут) обладать», в рамках трех измерений: обязательства, уточнения и делегирования. Если следовать этой логике, учитывая высокий уровень исполнения обязательств первого порядка в отношении BEPS и широкое применение норм в рамках договоров и статутов, либеральные институционалисты будут утверждать, что «Группа двадцати» и ОЭСР успешно создали налоговый режим, характеризующийся жесткой легализацией [*Ibid.*]. Тем не менее, как показано ниже, ученые, занимающиеся вопросами легализации, должны выйти за рамки анализа исполнения обязательств первого порядка и согласовать теорию с реалиями законодательства по корпоративному налогообложению и экономики.

Ex ante и ex post

Социальный конструктивизм

Третьей школой мысли является социальный конструктивизм [Adler, 1997; Reuss-Smit, 2001; Wendt, 1998]. Adler [1997] и Wendt [1998] полагают, что мир состоит из социальных фактов, которые отражают наше интерсубъективное его понимание. Для конструктивистов политический мир полностью социален по своей природе, а знания являются источником власти. Таким образом, конструктивисты учитывают роль идентичности, создания и распространения норм, коммуникативных действий и социальных причин международного сотрудничества и разногласий. Социальный конструктивизм расширяет анализ за счет включения транснационального эпистемного сообщества, сосредоточенного в ОЭСР, которое отвечает за создание и принятие налоговых принципов, правил и норм [Haas, 1992; Schmidt, 2008]. В свете недавнего исследо-

дования [Latulippe, 2016], в котором подчеркиваются масштабы влияния корпораций на формирование канадской налогово-бюджетной политики, конструктивизм предполагает ученым в области глобального управления инструменты, необходимые для понимания социальных процессов политики корпоративных групп интересов. Однако из-за своего крайне социального подхода теория недостаточно учитывает материалистические факторы в анализе и должна рассматриваться как часть синтетической или усредненной теории вместе со структурным реализмом, либеральным институционализмом и подходами, представленными далее.

Модель управления системного хаба

Четвертая школа мысли – это модель управления системного хаба. Управление системного хаба, основанное на модели концерта равных [Kirton 1989; 1993; 1999; 2000; 2013a; 2013b], представляет собой компактную и последовательную причинно-следственную модель, которая «рассматривает создание, развитие и эффективность “Группы двадцати” как последствия, а также факторы, которые совместно привели к появлению данной конкретной модели поведения» [Kirton, 2013a]. Насколько эффективны институты глобального управления [Kirton, 2015; Larionova, Rakhmangulov, Shelepor, 2015a; Larionova et al., 2015b]? Киртон приводит четыре соображения в отношении эффективности международных институтов [Kirton, 2015]. Во-первых, она концептуализируется с точки зрения исполнения обязательств первого порядка и оценивается эмпирически с использованием текстовых данных [Ibid.]. Во-вторых, оценки должны учитывать не только соответствие публичным обязательствам, но и последствия реализации [Ibid.]. В-третьих, оценки требуют более точных измерений консенсуса, обязательств, исполнения и степени, в которой институты выполняют свои мандаты [Ibid.]. Наконец, в-четвертых, для оценки исполнения требуются более совершенные механизмы с участием большого количества заинтересованных сторон [Ibid.].

В дополнение к оценке институциональной эффективности шесть аспектов глобального управления, определенных в модели управления системного хаба, выходят за пределы этапов *ex ante* и *ex post* концепции глобального налогового управления, сформулированной выше, в результате чего эта модель является наилучшей доступной теорией в литературе. Рассмотрение функций политического управления на национальном уровне, обсуждения, определения направлений действий, принятия решений, реализации решений и развития глобального управления [Kirton, 2013a] предоставляет ученым в области глобального управления полезную эвристику для оценки институциональной эффективности инициативы «двадцатки» и ОЭСР по противодействию BEPS. Кроме того, модель проясняет ключевые причины институциональной эффективности в данном случае. Подобно периоду возникновения этого многостороннего клуба, трансатлантический налоговый скандал 2012 г. стал сильным потрясением, которое продемонстрировало лидерам «двадцатки» их коллективную уязвимость перед размыванием налоговой базы и перемещением прибыли корпораций [Ibid.]. Скандал также подчеркнул несостоятельность существующих институциональных механизмов многосторонних организаций, регулирующих налогообложение [Ibid.]. Хотя модель управления системного хаба обеспечивает наиболее строгое и последовательное объяснение глобального институционального сотрудничества и причин эффективности «двадцатки», она недостаточно инклюзивна. Чтобы избежать композиционных ошибок, ученые, исследующие вопросы глобального управления, должны придерживаться целостного взгляда на процесс управления, воплощенного в приведенной выше модели. Модель управления системного хаба должна дополнительно учитывать аспекты

правоприменения на национальном уровне в своей оценке инициативы по противодействию BEPS и глобальных отношений в налоговой сфере в целом.

Ex post

Право и экономика

Пятая школа мысли опирается на родственные сферы исследований международного налогообложения, права, экономики и глобализации. Если взглянуть апостериори на эмпирические данные об избежании налогообложения в мире и его влиянии на перераспределительный потенциал государства [Piketty, 2013; Piketty, Saez, Stantcheva, 2011; Piketty, Saez, 2012; Milanovic, 2016], появляются убедительные доказательства негативного влияния глобальной налоговой конкуренции и необходимости расширения сотрудничества и принуждения к исполнению обязательств. Ученые в сфере международного налогообложения, соответственно, гораздо менее оптимистичны, чем политологи, которые оценивают глобальное налоговое управление строго на этапах *ex ante*. К.А. Клаузинг, например, утверждает, что «есть много причин подозревать, что проблемы, связанные с перемещением прибыли, не закончились», ссылаясь на небязательный характер стандартов в отношении BEPS и их неравномерное внедрение [Clausing, 2015]. И. Гринберг [Grinberg, 2015] предсказывает, что результатом Проекта по противодействию BEPS станет «фиктивное исполнение» и дальнейший полный провал.

Хотя многосторонние усилия кажутся совместными при поверхностном взгляде, Даган утверждает, что «эти инициативы были подорваны проблемами коллективных действий и испорчены предвзятостью и собственными интересами тех, кто инициировал и возглавил эти усилия» [Dagan, 2018]. По своей сути «децентрализованная конкурентная структура международного налогового режима основана на сети государств, вовлеченных в стратегическое взаимодействие друг с другом», а «множественность и фрагментация различных национальных налоговых режимов, различия в налоговых механизмах и разнообразие определений в рамках различных систем в совокупности обеспечивают занятых налоговым планированием необходимой гибкостью для минимизации налоговых обязательств» [Ibid.]. Действительно, как демонстрирует [Li, 2017], со своим акцентом на двойное необложение налогом, инициатива по противодействию BEPS не поспевает за перспективой случаев тройного необложения. Она не обречена на успех: напротив, условия международной анархии и асимметричного сотрудничества создают серьезные проблемы для глобальных коллективных действий по реализации инициативы по борьбе с BEPS. Таким образом, хотя процесс в отношении BEPS можно считать успешным на этапах *ex ante* с точки зрения исполнения решений первого порядка, нет достаточной информации для оценки существенного успеха второго порядка в отношении этой глобальной инициативы, учитывая отсутствие прогресса и данных о принуждении к реализации мер в отношении BEPS.

Размыщление о глобальном налоговом управлении под эгидой «Группы двадцати» и ОЭСР как многоэтапном процессе, который происходит в различных институциональных сферах деятельности, позволяет наметить соответствующие идеи, сгенерированные пятью школами мысли, для дальнейших исследований. Такое целостное рассмотрение имеющихся фактических данных и теории предполагает, что современный глобальный налоговый режим является провалом рынка из-за высоких операционных издержек, информационной асимметрии, антисоциальных сговоров и фрирайда. В поисках ответа на эти вызовы данное исследование завершается рекомендациями по

совершенствованию теории и практики глобального налогового управления и предложениями по дальнейшим направлениям исследований.

Перспективы и рекомендации

В данном исследовании утверждается, что правоприменительный аспект глобального налогообложения в существующей литературе по политическим наукам недостаточно теоретизирован и плохо изучен, что имеет два значимых последствия для теории и практики глобального экономического управления. В этом разделе представлены четыре рекомендации, касающиеся предлагаемой основы для будущих исследований, прозрачности налогообложения и обеспечения исполнения решений.

Основа для будущих исследований: новая глобальная метатеория налогового управления

Глобальные налоговые отношения недостаточно теоретизированы и изучены в литературе по политическим наукам. Чтобы лучше понять новое глобальное налоговое управление, как утверждается в данной статье, ученые должны принять предложенную метатеорию решения проблем, которая «рассматривает мир таким, какой он есть, с доминирующими отношениями влияния и институтами, в рамках которых они организованы, воспринимаемыми как заданные рамки действий» [Cox, 1986]. Чтобы устраниить пробел в литературе, в будущих исследованиях следует оценивать Проект по противодействию BEPS через призму пяти этапов процесса реализации глобальной налоговой политики с точки зрения временных параметров, институциональной сферы действий и встроенных петель обратной связи.

Налоговая прозрачность

Ученые в области глобального управления также нуждаются в более надежных данных на национальном и корпоративном уровне для оценки уровня исполнения второго порядка (мер, принуждающих к реализации решений) на национальном и транснациональном уровне. Действительно, как установила ОЭСР, предпринимаемые усилия сталкиваются с проблемой отсутствия микроданных [OECD, 2015]. Хотя ОЭСР опубликовала документы по налоговому законодательству, в нашем понимании его реализации на уровне компаний есть пробелы [OECD, 2018e]. В рамках существующей Инклузивной структуры по реализации Плана по противодействию BEPS будущие исследования должны быть посвящены оценке базовых данных по межстрановой отчетности ТНК, стандартам автоматического обмена информацией и санкциям, накладываемым на налоговые убежища, для оценки исполнения и мер его обеспечения. Если усилия «девадцатки» и ОЭСР по повышению глобальной налоговой прозрачности посредством стандартов межстрановой отчетности и автоматического обмена потерпят неудачу, мировые лидеры должны рассмотреть вопрос о создании глобального реестра корпоративных ценных бумаг, чтобы предоставить органам налогового администрирования целостную картину финансов ТНК [Zuckman, 2015]. «Группа девадцати» и ОЭСР должны стремиться к усилению налоговой прозрачности для борьбы с информационной асимметрией, лежащей в основе избежания корпорациями налогов и перераспределения прибыли.

Обеспечение исполнения

Иными словами, разработчики глобальной политики должны ввести «конкретные санкции, пропорциональные издержкам, связанным с несотрудничающими налоговыми убежищами» [Zuckman, 2015]. Утверждая, что Проект BEPS вряд ли будет успешным в контексте налоговой конкуренции, политологи Дитш и Риксен предлагают создать новый институт глобального управления для надзора за исполнением глобального налогового законодательства. Исходя из асимметричной дилеммы заключенного, лежащей в основе глобальной налоговой конкуренции, авторы утверждают, что необходим «институт, поддерживающий решения на основе сотрудничества» с «сильными механизмами мониторинга и обеспечения исполнения» [Dietsch, Rixen, 2016]. Государствам необходимо перейти от двустороннего подхода, а именно практики управления глобальными налогами через более чем 3500 соглашений об избежании двойного налогообложения, к истинно многостороннему подходу [Ibid.]. До сих пор остается открытым вопрос, будет ли Многосторонний инструмент для противодействия BEPS использоваться равномерно. Более того, авторы утверждают, что глобальное налогообложение требует «легализованной процедуры разрешения споров, очень похожей на процедуру Всемирной торговой организации (ВТО)» [Ibid.]. Хотя некоторые [Cockfield, 2006] оценивают ОЭСР как «квазивсемирную налоговую организацию», чтобы она была действительно эффективной, ей потребуются полномочия по обязыванию и принуждению к исполнению для борьбы с вредоносной налоговой конкуренцией.

Более того, действуя в рамках существующего международного экономического режима, ученые и политики могут вернуться к идее использования обязывающего режима правоприменения ВТО. Международное торговое регулирование касается антиконкурентных вредоносных действий правительств, защищающих местную промышленность от иностранной конкуренции, тогда как международное налоговое регулирование касается государств, предоставляющих привилегии иностранным источникам дохода за счет искажения равных условий для отечественной промышленности. Современный режим субсидий и компенсационных мер (СКМ) исключает двойное налогообложение из сферы компетенции ВТО на основе пункта (e) Иллюстративного перечня экспортных субсидий (приложения к Соглашению по СКМ). В то время как сноской 59 рассмотрение вопроса о двойном налогообложении налогами в настоящее время исключается из сферы компетенций ВТО, пересмотренное Соглашение по СКМ могло бы с пользой расширить юрисдикцию Организации на вопросы налогообложения, улучшив общую систему правоприменения в отношении несотрудничающих и антиконкурентных режимов без необходимости создания совершенно новой международной организации.

Управление «Группы двадцати» в цифровом секторе

Проблемы размыивания глобальной налоговой базы и перемещения прибыли ТНК тесно связаны с ростом электронной торговли и транснациональной цифровой экономики, а неспособность «двадцатки» включить вопросы налогообложения в свою повестку дня в области цифровизации представляет собой упущенную возможность. Цифровизация впервые появилась в повестке «двадцатки» на саммите в Вашингтоне в 2008 г., когда мировые лидеры определили электронную торговлю как потенциальный инструмент управления финансовым кризисом [Kirton, Warren, 2018]. После саммита 2016 г. в Ханчжоу повестка «двадцатки» в области цифровизации вступила в новый и более масштабный для себя этап, когда мировые лидеры поддержали более интен-

сивные усилия по сотрудничеству в деле измерения эффектов цифровой экономики [Kirton, Warren, 2018]. В августе 2018 г. была опубликована министерская декларация «Группа двадцати», подтверждающая обязательство форума по участию в развитии инфраструктуры, международных стандартов и усилий по устранению пробелов по ключевым параметрам [G20, 2018; «Группа двадцати», 2018]. На сегодняшний день, как утверждают Дж. Киртон и Б. Уоррен [Kirton, Warren, 2018], усилия «двадцатки» в области цифровизации имеют все больший успех. Связав вопросы налогообложения и цифровизации, «Группа двадцати» сможет содействовать большей синергии и институциональной эффективности в глобальном экономическом управлении.

Заключение

Налогообложение является основой общественного договора, тем не менее политическая наука лишь недавно обратила внимание на новое глобальное налоговое управление [Motala, 2018b]. В данном исследовании утверждается, что глобальное налоговое сотрудничество под эгидой «Группы двадцати» и ОЭСР может считаться успешным на этапах до реализации решений, если основываться на данных по исполнению первого порядка, однако разработанная в рамках исследования пятиступенчатая теоретическая модель демонстрирует, что аспект принуждения к исполнению решений в отношении BEPS (*ex post*) недостаточно изучен теоретически и практически. Целостное рассмотрение имеющихся данных и теории предполагает, что современный глобальный налоговый режим является классическим провалом рынка, а глобальное налоговое управление предрасположено к серьезным проблемам коллективных действий из-за асимметричного сотрудничества и лежащей в основе глобальной налоговой конкуренции борьбы за распределение. Эмпирические данные о принуждении к исполнению с учетом эффективности по Парето подтверждают необходимость активизации международного сотрудничества, принуждения к исполнению, сбора и анализа данных. Хотя Проект по противодействию BEPS следует расценивать как шаг в правильном направлении, ясно, что двойное необложение налогами не будет пределом воображения налоговых властей.

ИСТОЧНИКИ

- «Группа двадцати» (2018) Декларация лидеров «Группы двадцати». Режим доступа: <http://www.g20.utoronto.ca/2018/2018-leaders-declaration.html> (дата обращения: 01.12.2018).
- Abbott K.W., Keohane R.O., Moravcsik A., Slaughter A., Snidal D. (2000) The Concept of Legalization // International Organization. Vol. 54. No. 3. P. 401–419.
- Adler E. (1997) Seizing the Middle Ground: Constructivism in World Politics // European Journal of International Relations. Vol. 3. No. 3. P. 319–363.
- Alepin B., Otis L. (2018) The Global Tax War May Already Be Under Way. The Globe and Mail. 1 January. Режим доступа: <https://www.theglobeandmail.com/report-on-business/rob-commentary/the-global-tax-war-may-already-be-under-way/article37470600/> (дата обращения: 20.12.2018).
- Baldwin R. (2016) The Great Convergence: Information Technology and the New Globalization. Cambridge: The Belknap Press of Harvard University.
- Baldwin R., Okubo T. (2009) Tax Reform, Relocation, and Heterogenous Firms // The Scandinavian Journal of Economics. Vol. 111. No. 4. P. 741–764.

- Bruner J., Raisser D.G., Ruhl K.J. (2018) Multinational Profit Shifting and Measures Throughout Economic Accounts. NBER Working Paper No 24915, National Bureau of Economic Research. Режим доступа: <https://www.nber.org/papers/w24915> (дата обращения: 28.12.2018).
- Carr E.H. (1964) *The Twenty Years Crisis: 1919–1939*. L.: Harper Torchbooks.
- Clausing K.A. (2015) The Effect of Profit Shifting on the Corporate Tax Base in the United States and Beyond. Working Paper, Reed College Department of Economics. Режим доступа: https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2685442 (дата обращения: 28.12.2018).
- Cockfield A.J. (2006) The Rise of the OECD As Informal ‘World Tax Organization’ Through National Responses to E-Commerce Tax Challenges // Yale Journal of Law and Technology. Vol. 8. No. 1. P. 136–187.
- Cooper A.F., Pouliot V. (2015) How Much Is Global Governance Changing? The G20 as International Practice // Cooperation and Conflict. Vol. 50. No. 3. P. 334–450.
- Cooper A., Thakur R. (2013) *The Group of 20 (G20)*. N.Y.: Routledge.
- Cox R.C. (1986) Social Forces, States, and World Orders: Beyond International Relations Theory. Neorealism and its Critics / R.O. Keohane (eds). N.Y.: Columbia University Press. P. 204–254.
- Dagan T. (2018) International Tax Policy: Between Competition and Cooperation. Cambridge: Cambridge University Press.
- Devereux M.P., Griffith R., Klemm A. (2002) Corporate Income Tax Reforms and International Competition // Economic Policy. Vol. 17. No. 35. P. 449–495.
- Dietsch P., Rixen T. (eds) (2016) *Global Tax Governance: What is Wrong and How to Fix It*. Colchester: ECPR Press.
- Doud R., Graetz M.J. (2013) Technological Innovation, International Competition, and the Challenges of International Income Tax // Columbia Law Review. Vol. 113. No. 2. P. 347–445.
- Eccleston R. (2012) The Dynamics of Global Economic Governance: The Financial Crisis, the OECD and the Politics of International Tax Cooperation. Cheltenham: Edward Elgar.
- Economic and Financial Commission (1923) Report on Double Taxation Submitted to the Financial Committee – Economic and Financial Commission by the Experts on Double Taxation, League of Nations Doc. E.F.S.73.F.19. Режим доступа: <http://adc.library.usyd.edu.au/view?docId=split/law/xml-main-texts/brulegi-source-bibl-1.xml;collection=;database=;query=;brand=default> (дата обращения: 29.12.2018).
- Edwards J., Keen M. (1996) Tax Competition and Leviathan // European Economic Review. Vol. 40. P. 113–134.
- Group of 20 (G20) (2018) Digital Economy Ministerial Declaration. Режим доступа: <http://www.g20.utoronto.ca/2018/2018-08-24-digital.html> (дата обращения: 02.01.2019).
- Graetz M.J. (2015) Can 20th Century Business Income Tax Regime Serve a 21st Century Economy? // Australian Tax Foundation. Vol. 30. P. 551–567.
- Graetz M.J. (2016) *Follow the Money: Essays in International Taxation*. New Haven: Yale Law School Press.
- Grinberg I. (2015) Breaking BEPS: The New International Tax Diplomacy // Georgetown Law Journal. Vol. 104. P. 1787–1821.
- Guvenen F., Mataloni Jr. R.J., Rassier D.G., Ruhl K.J. (2017) Offshore Profit Shifting and Domestic Productivity Measurement. Working Paper 23324, National Bureau of Economic Research. Режим доступа: <http://www.nber.org/papers/w23324> (дата обращения: 28.12.2018).
- Haas P. (1992) Introduction: Epistemic Communities and International Policy Coordination // International Organization. Vol. 46. No. 1. P. 1–35.
- Hajnal P.I. (2014) *The G20: Evolution, Interrelationships, Documentation*. Dorchester: Ashgate.
- Heath J. (2014) Morality, Competition, and the Firm: The Market Failures Approach. Oxford: Oxford University Press.
- Hymer S. (1970) The Efficiency (Contradictions) of Multinational Corporations // The American Economic Review. Vol. 60. No. 2. P. 441–448.

- Keen M. (1992) The Welfare Economics of Tax Co-Ordination in the European Community: A Survey // *Fiscal Studies*. Vol. 14. No. 2. P. 15–36.
- Keen M., Wildasin D. (2004) Pareto Efficient International Taxation // *The American Economics Review*. Vol. 94. No. 1. P. 259–275.
- Kemmerling A. (2011) From Convergence to Diffusion: The EU's Influence on National Tax Systems. ACES Cases. No 2011.2. American Consortium on European Union Studies.
- Kemmerling A., Seils E. (2009) The Regulation of Redistribution: Managing Conflict in Corporate Tax Competition // *West European Politics*. Vol. 32. No. 4. P. 756–773.
- Keohane R., Nye J. (1977) Power and Interdependence. Boston: Little Brown and Company.
- Keohane R. (1984) After Hegemony: Cooperation and Discord in the World Political Economy. Princeton: Princeton University Press.
- Kerzner D.S., Chodikoff D.W. (2016) International Tax Evasion in the Global Information Age. Basingstoke: Palgrave MacMillan.
- Kirton J.J. (1989) Contemporary Concert Diplomacy: The Seven-Power Summit and the Management of International Order. Paper presented at the annual convention of the International Studies Association. 29 March – 1 April, London. Режим доступа: www.g8.utoronto.ca/scholar/kirton198901 (дата обращения: 18.12.2018).
- Kirton J.J. (1993) The Seven Power Summits as a New Security Institution. Building a New Global Order: Emerging Trends in International Security / D. Dewitt, D. Haglund, J.J. Kirton (eds). Oxford: Oxford University Press.
- Kirton J.J. (1999) Economic Cooperation: Summity, Institutions, and Structural Change. *Structural Change and Cooperation in the Global Economy* / G. Boyd, J.H. Dunning (eds). Cheltenham: Edward Elgar.
- Kirton J.J. (2000) The Dynamics of G7 Leadership in Crisis Response and System Reconstruction. *New Directions in Global Economic Governance: Managing Globalization in the Twenty First Century* / J.J. Kirton, G.M. von Furstenberg (eds). Aldershot: Ashgate. P. 59–94.
- Kirton J.J. (2013a) G20 Governance for a Globalized World. Surrey: Ashgate.
- Kirton J.J. (2013b) The System Hub Model of G20 Governance // *International Organisations Research Journal*. Vol. 8. No. 3. P. 5–30.
- Kirton J.J. (2015) Advancing G8 and G20 Effectiveness Through Improved Accountability Assessment. *The G8-G20 Relationship in Global Governance* / J.J. Kirton, M. Larionova (eds). Aldershot: Ashgate. P. 241–251.
- Kirton J.J. (2019) Advancing Global Openness: G7 Governance of Globalization. *The G7, Anti-Globalism and the Governance of Globalization* / C. Oldani, J. Wouters (eds). L.: Routledge.
- Kirton J.J., Kulik J. (2012a) The Shortcomings of the G20 Los Cabos Summit. Toronto: G20 Research Group. 27 June. Режим доступа: www.g20.utoronto.ca/analysis/120627-kirton-kulik-shortcomings.html (дата обращения: 18.12.2018).
- Kirton J.J., Kulik J. (2012b) A Summit of Significant Success: G20 Los Cabos Leaders Deliver the Desired Double Dividend. Los Cabos: G20 Research Group. 19 June. Режим доступа: www.g20.utoronto.ca/analysis/120619-kirton-success.html (дата обращения: 18.12.2018).
- Kirton J.J., Warren B. (2018) G20 Governance of Digitization // *International Organisations Research Journal*. Vol. 13. No. 2. P. 16–41.
- Krasner S.D. (1983) International Regimes. Ithaca: Cornell University Press.
- Krasner S.D. (1976) State Power and the Structure of International Trade // *World Politics*. Vol. 28. No. 3. P. 317–347.
- Kuttner R. (2016) Can Democracy Survive Global Capitalism? N.Y.: W.W. Norton.
- Latulippe L. (2016) Tax Competition: An Internalized Policy Goal. *Global Tax Governance: What is Wrong and How to Fix It* / P. Dietsch, R. Rixen (eds). Colchester: ECPR Press.

- Larionova M.V., Rakhmangulov M.R., Shelepor A. (2015a) Assessing G7/8 and G20 Effectiveness in Global Governance. The G8-G20 Relationship in Global Governance / J.J. Kirton, M. Larionova (eds). Aldershot: Ashgate. P. 77–107.
- Larionova M.V., Rakhmangulov M.R., Sakharov A.G., Shelepor A.V. (2015b) B20-G20 Engagement: Achievements and Challenges. The G8-G20 Relationship in Global Governance / J.J. Kirton, M. Larionova (eds). Aldershot: Ashgate. P. 134–171.
- Li J. (2017) Triple Non-Taxation and BEPS: Implications. A Global Analysis of Tax Treaty Disputes / E. Bais-trocchi (ed.). Cambridge. P. 1497–1511.
- Li J., Cockfield A., Wilkie J.S. (2014) International Taxation in Canada 3rd edition. Toronto: LexisNexis.
- Mendoza E.G., Tesar L.L. (1998) The International Ramifications of Tax Reforms: Supply-Side Economics in a Global Economy // The American Economic Review. Vol. 88. No. 1. P. 226–245.
- Milanovic B. (2016) Global Inequality: A New Approach for the Age of Globalization. Cambridge: The Belknap Press of Harvard University.
- Motala M.F. (2016a) Book Note: Global Tax Governance: What Is Wrong and How to Fix It // Canadian Tax Journal. Vol. 64. No. 3. P. 694–698.
- Motala M.F. (2016b) Fixing Our Broken International Tax Regime // Canadian Bar Association National. Режим доступа: <http://www.nationalmagazine.ca/Blog/April-2016/Fixing-our-broken-international-tax-regime.aspx> (дата обращения: 18.12.2018).
- Motala M.F. (2016c) The Taxi-Cab Problem Revisited: Law and Ubernomics in the Sharing Economy // Banking and Finance Law Review. Vol. 33. No. 2. P. 467–511.
- Motala M.F. (2018a) G20 Performance on International Taxation. Argentina: The Buenos Aires Summit / J.J. Kirton (ed.). L.: GT Media Group Ltd. P. 114–115.
- Motala M.F. (2018b) The New Global Politics of Sovereign International Tax: Space, Time and Why BEPS Is Not the Final Frontier // Banking and Finance Law Review. Vol. 33. No. 3. P. 365–413.
- Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD) (1960) Convention on the Organisation for Economic Co-operation and Development. Режим доступа: <http://www.oecd.org/general/conventionon-theorganisationforeconomicco-operationanddevelopment.htm> (дата обращения: 18.12.2018).
- Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD) (1998) Electronic Commerce: Taxation Framework Conditions. Режим доступа: <https://www.oecd.org/ctp/consumption/1923256.pdf> (дата обращения: 01.01.2019).
- Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD) (2002) Agreement on Exchange of Information on Tax Matters. Режим доступа: <http://www.oecd.org/ctp/exchange-of-tax-information/2082215.pdf> (дата обращения: 01.11.2018).
- Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD) (2015) Measuring and Monitoring BEPS: Action 11 Final Report. Paris: OECD.
- Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD) (2017) Model Tax Convention on Income and Capital, as read on 21 November. Режим доступа: https://read.oecd-ilibrary.org/taxation/model-tax-convention-on-income-and-on-capital-condensed-version-2017_mtc_cond-2017-en (дата обращения: 28.12.2018).
- Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD) (2018a) BEPS Action 5 Peer Review and Monitoring. Режим доступа: <http://www.oecd.org/tax/beps/beps-action-5-peer-review-and-monitoring.htm> (дата обращения: 01.11.2018).
- Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD) (2018b) BEPS Action 14 Peer Review and Monitoring. Режим доступа: <http://www.oecd.org/tax/beps/beps-action-14-peer-review-and-monitoring.htm> (дата обращения: 01.11.2018).
- Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD) (2018c) Country-By-Country Reporting. Режим доступа: <http://www.oecd.org/tax/beps/country-by-country-reporting.htm> (дата обращения: 01.11.2018).

Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD) (2018d) OECD Releases Peer Review Document for Assessment of the BEPS Action 6 Minimum Standard. Режим доступа: <http://www.oecd.org/tax/beps/oecd-releases-peer-review-document-for-assessment-beps-action-6-minimum-standard.htm> (дата обращения: 01.11.2018).

Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD) (2018e) Tax Challenges Arising from Digitalisation: Interim Report 2018. Paris: OECD. Режим доступа: <https://www.oecd-ilibrary.org/docserver/9789264293083-en.pdf?expires=1546016844&id=id&accname=guest&checksum=3C5733596DDF5E3FD570CCE4375FC9AA> (дата обращения: 20.12.2018).

Piketty T. (2013) Capital in the 21st Century. Cambridge: Harvard University Press.

Piketty T., Saez E. (2012) A Theory of Optimal Capital Allocation. NBER Working Paper 17989, National Bureau of Economic Research.

Piketty T., Saez E., Stantcheva S. (2011) Optimal Taxation of Top Labour Incomes: A Tale of Three Elasticities. CEPR Discussion Paper 17616. Режим доступа: <https://www.nber.org/papers/w17616.pdf> (дата обращения: 22.04.2019).

Piketty T., Saez E. (2004) Income Inequality in the United States, 1913–2002. Department of Economics Working Paper, University of California, Berkeley.

UK Public Accounts Committee (2012) Tax Avoidance By Multinational Companies. L.: UK Parliament. Режим доступа: <https://publications.parliament.uk/pa/cm201213/cmselect/cmpubacc/716/71605.htm> (дата обращения: 01.08.2018).

Reus-Smit C. (2001) The Strange Death of Liberal International Relations Theory // European Journal of International Law. Vol. 12. No. 3. P. 573–593.

Rixen T. (2011) From Double Tax Avoidance to Tax Competition: Explaining the Institutional Trajectory of International Tax Governance // Review of International Political Economy. Vol. 18. No. 2. P. 1–31.

Ruggie J.G. (1982) International Regimes, Transactions, and Change: Embedded Liberalism in the Postwar Economic Order // International Organization. Vol. 36. No. 2. P. 379–415.

Schmidt V.A. (2008) Discursive Institutionalism: The Explanatory Power of Ideas and Discourse // Annual Review of Political Science. Vol. 11. No. 1. P. 303–326.

Sharman J.C. (2012) Seeing Like the OECD on Tax // New Political Economy. Vol. 17. No. 1. P. 17–33.

Simmons B.A. (2001) The International Politics of Harmonization: The Case of Capital Market Regulation // International Organization. Vol. 55. No. 3. P. 589–620. Режим доступа: <https://www.cambridge.org/core/journals/international-organization/article/international-politics-of-harmonization-the-case-of-capital-market-regulation/62E1075E3CC31A636DEF25FB696E654E> (дата обращения: 01.12.2018).

Srnicek N. (2017) Platform Capitalism. Cambridge: Polity Press.

Tørsløv T., Wier L., Zucman G. (2018) The Missing Profits of Nations // VOX CEPR Public Policy. 23 July. Режим доступа: <https://voxeu.org/article/missing-profits-nations> (дата обращения: 02.01.2019).

Treaty of Westphalia (1648) Peace Treaty between the Holy Roman Emperor and the King of France and Their Respective Allies. Режим доступа: http://avalon.law.yale.edu/17th_century/westphal.asp (дата обращения: 29.12.2018).

Waltz K. (1979) Theory of International Politics. Reading: Addison Wesley Publishing Company.

Wendt A. (1998) On Constitution and Causation in International Relations // Review of International Studies. Vol. 24. No. 5. P. 101–117.

Wier L., Reynolds H. (2018) Big and ‘Unprofitable’: How 10% of Multinational Firms Do 98% of Profit-Shifting. United Nations University UNU-WIDER Working Paper 2018/111. Режим доступа: <http://sa-tied.wider.unu.edu/article/big-and-unprofitable-how-10-multinational-firms-do-98-profit-shifting> (дата обращения: 20.12.2018).

Wilson J.D. (1986) A Theory of Interregional Tax Competition // Journal of Urban Economics. Vol. 19. P. 296–315.

- Woodward R. (2016) A Strange Revolution: Mock Compliance and the Failure of the OECD's International Tax Transparency Regime. *Global Tax Governance: What is Wrong and How to Fix It* / P. Dietsch, T. Rixen (eds). L.: ECPR Press.
- Zodrow G.R., Mieszkowski P. (1986) Pigou, Tiebout, Property Taxation, and the Underprovision of Local Public Goods // *Journal of Urban Economics*. Vol. 39. No. 3. P. 312–316.
- Zucman G. (2014) Taxing Across Borders: Tracking Personal Wealth and Corporate Profits // *Journal of Economic Perspectives*. Vol. 28. No. 4. P. 121–148.
- Zucmann G. (2015) *The Hidden Wealth of Nations: The Scourge of Tax Havens*. Chicago: Chicago University Press.

The G20 – OECD Contribution to a New Global Tax Governance¹

M.F. Motala

Michael F. Motala – Researcher, G20 Research Group; Joseph-Armand Bombardier Doctoral Fellow, Social Science and Humanities Research Council of Canada; Frédéric Bastiat Fellow in Political Economy, Mercatus Center, George Mason University; Ethics of Artificial Intelligence Graduate Research Fellow, University of Toronto Center for Ethics; PhD Student, University of Toronto Department of Political Science; Munk School for Global Affairs and Public Policy, 1 Devonshire Place, Room 209 N, Toronto M5S 3K7 Ontario, Canada; E-mail: michael.motala@columbia.edu

Abstract

The 2012 transatlantic corporate tax scandals surrounding Amazon, Google and Starbucks exposed the scope and gravity of offshoring by digital multinationals, producing major dilemmas for the global governance of international fiscal law and policy. The Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD) (2015) estimates corporate profit shifting erodes up to \$240 billion dollars from the global tax base every year. Extant literature has established links between corporate tax avoidance and accelerating domestic socio-economic inequality, the declining redistributive capacity of states, the malign impact on growth of gross domestic product (GDP), and the rise of anti-globalism in the form of populist discontent, providing unambiguous evidence that global tax competition causes social and economic harms. Responding to public outcry, world leaders at the Los Cabos summit in 2012 tasked the OECD with tackling national tax base erosion, and the Inclusive Framework for the Base Erosion and Profit Shifting (BEPS) initiative currently boasts 123 participating states, including 93% of global GDP. Although taxation is at the heart of the social contract, this new global tax governance is both under-theorized and poorly understood in the mainstream political science literature. This study draws on the interdisciplinary approach of law and economics to argue that while global tax cooperation under Group of 20 (G20)-OECD auspices may be considered a success ex ante based on the record of first-order compliance, the ex post enforcement dimension of BEPS is both under-theorized and under-scrutinized empirically. This study contributes a novel meta-theory of the new global tax governance that accounts for the variables of time, institutional sphere of action and policy feedback loops embedded in the global fiscal policymaking process to stimulate further inquiry. It concludes with recommendations for global fiscal policy, further research on BEPS and G20 digital governance.

Key words: global tax governance; international taxation; fiscal relations; international political economy

For citation: Motala M.F. (2019) The G20 – OECD Contribution to a New Global Tax Governance. *International Organisations Research Journal*, vol. 14, no 2, pp. 61–93 (in English). DOI: 10.17323/1996-7845-2019-02-03.

References

- Abbott K.W., Keohane R.O., Moravcsik A., Slaughter A., Snidal D. (2000) The Concept of Legalization. *International Organization*, vol. 54, no 3, pp. 401–419.
- Adler E. (1997) Seizing the Middle Ground: Constructivism in World Politics. *European Journal of International Relations*, vol. 3, no 3, pp. 319–363.
- Alepin B., Otis L. (2018) The Global Tax War May Already Be Under Way. The Globe and Mail, 1 January. Available at: <https://www.theglobeandmail.com/report-on-business/rob-commentary/the-global-tax-war-may-already-be-under-way/article37470600/> (accessed 20 December 2018).
- Baldwin R. (2016) *The Great Convergence: Information Technology and the New Globalization*. Cambridge: The Belknap Press of Harvard University.

¹ The editorial board received the article in January 2019.

- Baldwin R., Okubo T. (2009) Tax Reform, Relocation, and Heterogenous Firms. *The Scandinavian Journal of Economics*, vol. 111, no 4, pp. 741–764.
- Bruner J., Raisser D.G., Ruhl K.J. (2018) Multinational Profit Shifting and Measures Throughout Economic Accounts. NBER Working Paper No 24915, National Bureau of Economic Research. Available at: <https://www.nber.org/papers/w24915> (accessed 28 December 2018).
- Carr E.H. (1964) *The Twenty Years Crisis: 1919–1939*. L.: Harper Torchbooks.
- Clausing K.A. (2015) The Effect of Profit Shifting on the Corporate Tax Base in the United States and Beyond. Working Paper, Reed College Department of Economics. Available at: https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2685442 (accessed 28 December 2018).
- Cockfield A.J. (2006) The Rise of the OECD As Informal ‘World Tax Organization’ Through National Responses to E-Commerce Tax Challenges. *Yale Journal of Law and Technology*, vol. 8, no 1, pp. 136–187.
- Cooper A.F., Pouliot V. (2015) How Much Is Global Governance Changing? The G20 as International Practice. *Cooperation and Conflict*, vol. 50, no 3, pp. 334–450.
- Cooper A., Thakur R. (2013) *The Group of 20 (G20)*. N.Y.: Routledge.
- Cox R.C. (1986) Social Forces, States, and World Orders: Beyond International Relations Theory. *Neorealism and its Critics* (R.O. Keohane (ed.)). N.Y.: Columbia University Press, pp. 204–254.
- Dagan T. (2018) *International Tax Policy: Between Competition and Cooperation*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Devereux M.P., Griffith R., Klemm A. (2002) Corporate Income Tax Reforms and International Competition. *Economic Policy*, vol. 17, no 35, pp. 449–495.
- Dietsch P., Rixen T. (eds) (2016) *Global Tax Governance: What is Wrong and How to Fix It*. Colchester: ECPR Press.
- Doud R., Graetz M.J. (2013) Technological Innovation, International Competition, and the Challenges of International Income Tax. *Columbia Law Review*, vol. 113, no 2, pp. 347–445.
- Eccleston R. (2012) *The Dynamics of Global Economic Governance: The Financial Crisis, the OECD and the Politics of International Tax Cooperation*. Cheltenham: Edward Elgar.
- Economic and Financial Commission (1923) Report on Double Taxation Submitted to the Financial Committee – Economic and Financial Commission by the Experts on Double Taxation, League of Nations Doc. E.F.S.73.F.19. Available at: <http://adc.library.usyd.edu.au/view?docId=split/law/xml-main-texts/brulegi-source-bibl-1.xml;collection=;database=;query=;brand=default> (accessed 29 December 2018).
- Edwards J., Keen M. (1996) Tax Competition and Leviathan. *European Economic Review*, vol. 40, pp. 113–134.
- Group of 20 (G20) (2018a) Digital Economy Ministerial Declaration. Available at: <http://www.g20.utoronto.ca/2018/2018-08-24-digital.html> (accessed 2 January 2019).
- Group of 20 (G20) (2018b) Leaders’ Declaration: Building Consensus for Fair and Sustainable Development. Available at: <http://www.g20.utoronto.ca/2018/2018-leaders-declaration.html> (accessed 1 December 2018).
- Graetz M.J. (2015) Can 20th Century Business Income Tax Regime Serve a 21st Century Economy? *Australian Tax Foundation*, vol. 30, pp. 551–567.
- Graetz M.J. (2016) *Follow the Money: Essays in International Taxation*. New Haven: Yale Law School Press.
- Grinberg I. (2015) Breaking BEPS: The New International Tax Diplomacy. *Georgetown Law Journal*, vol. 104, pp. 1787–1821.
- Guvenen F., Mataloni Jr. R.J., Rassier D.G., Ruhl K.J. (2017) Offshore Profit Shifting and Domestic Productivity Measurement. Working Paper 23324, National Bureau of Economic Research. Available at: <http://www.nber.org/papers/w23324> (accessed 28 December 2018).
- Haas P. (1992) Introduction: Epistemic Communities and International Policy Coordination. *International Organization*, vol. 46, no 1, pp. 1–35.
- Hajnal P.I. (2014) *The G20: Evolution, Interrelationships, Documentation*. Dorchester: Ashgate.
- Heath J. (2014) *Morality, Competition, and the Firm: The Market Failures Approach*. Oxford: Oxford University Press.

- Hymer S. (1970) The Efficiency (Contradictions) of Multinational Corporations. *The American Economic Review*, vol. 60, no 2, pp. 441–448.
- Keen M. (1992) The Welfare Economics of Tax Co-Ordination in the European Community: A Survey. *Fiscal Studies*, vol. 14, no 2, pp. 15–36.
- Keen M., Wildasin D. (2004) Pareto Efficient International Taxation. *The American Economics Review*, vol. 94, no 1, pp. 259–275.
- Kemmerling A. (2011) From Convergence to Diffusion: The EU's Influence on National Tax Systems. ACES Cases, No 2011.2, American Consortium on European Union Studies.
- Kemmerling A., Seils E. (2009) The Regulation of Redistribution: Managing Conflict in Corporate Tax Competition. *West European Politics*, vol. 32, no 4, pp. 756–773.
- Keohane R., Nye J. (1977) *Power and Interdependence*. Boston: Little Brown and Company.
- Keohane R. (1984) *After Hegemony: Cooperation and Discord in the World Political Economy*. Princeton: Princeton University Press.
- Kerzner D.S., Chodikoff D.W. (2016) *International Tax Evasion in the Global Information Age*. Basingstoke: Palgrave MacMillan.
- Kirton J.J. (1989) Contemporary Concert Diplomacy: The Seven-Power Summit and the Management of International Order. Paper presented at the annual convention of the International Studies Association, 29 March – 1 April, London. Available at: www.g8.utoronto.ca/scholar/kirton198901 (accessed 18 December 2018).
- Kirton J.J. (1993) The Seven Power Summits as a New Security Institution. *Building a New Global Order: Emerging Trends in International Security* (D. Dewitt, D. Haglund, J.J. Kirton (eds)). Oxford: Oxford University Press.
- Kirton J.J. (1999) Economic Cooperation: Summity, Institutions, and Structural Change. *Structural Change and Cooperation in the Global Economy* (G. Boyd, J.H. Dunning (eds)). Cheltenham: Edward Elgar.
- Kirton J.J. (2000) The Dynamics of G7 Leadership in Crisis Response and System Reconstruction. *New Directions in Global Economic Governance: Managing Globalization in the Twenty First Century* (J.J. Kirton, G.M. von Furstenberg (eds)). Aldershot: Ashgate, pp. 59–94.
- Kirton J.J. (2013a) *G20 Governance for a Globalized World*. Surrey: Ashgate.
- Kirton J.J. (2013b) The System Hub Model of G20 Governance. *International Organisations Research Journal*, vol. 8, no 3, pp. 5–30.
- Kirton J.J. (2015) Advancing G8 and G20 Effectiveness Through Improved Accountability Assessment. *The G8-G20 Relationship in Global Governance* (J.J. Kirton, M. Larionova (eds)). Aldershot: Ashgate, pp. 241–251.
- Kirton J.J. (2019) Advancing Global Openness: G7 Governance of Globalization. *The G7, Anti-Globalism and the Governance of Globalization* (C. Oldani, J. Wouters (eds)). L.: Routledge.
- Kirton J.J., Kulik J. (2012a) The Shortcomings of the G20 Los Cabos Summit. Toronto: G20 Research Group. 27 June. Available at: www.g20.utoronto.ca/analysis/120627-kirton-kulik-shortcomings.html (accessed 18 December 2018).
- Kirton J.J., Kulik J. (2012b) A Summit of Significant Success: G20 Los Cabos Leaders Deliver the Desired Double Dividend. Los Cabos: G20 Research Group, 19 June. Available at: www.g20.utoronto.ca/analysis/120619-kirton-success.html (accessed 18 December 2018).
- Kirton J.J., Warren B. (2018) G20 Governance of Digitization. *International Organisations Research Journal*, vol. 13, no 2, pp. 16–41.
- Krasner S.D. (1983) *International Regimes*. Ithaca: Cornell University Press.
- Krasner S.D. (1976) State Power and the Structure of International Trade. *World Politics*, vol. 28, no 3, pp. 317–347.
- Kuttner R. (2016) *Can Democracy Survive Global Capitalism?* N.Y.: W.W. Norton.
- Latulippe L. (2016) Tax Competition: An Internalized Policy Goal. *Global Tax Governance: What is Wrong and How to Fix It* (P. Dietsch, R. Rixen (eds)). Colchester: ECPR Press.

- Larionova M.V., Rakhmangulov M.R., Sheleпов A. (2015a) Assessing G7/8 and G20 Effectiveness in Global Governance. *The G8-G20 Relationship in Global Governance* (J.J. Kirton, M. Larionova (eds)). Aldershot: Ashgate, pp. 77–107.
- Larionova M.V., Rakhmangulov M.R., Sakharov A.G., Sheleпов A.V. (2015b) B20-G20 Engagement: Achievements and Challenges. *The G8-G20 Relationship in Global Governance* (J.J. Kirton, M. Larionova (eds)). Aldershot: Ashgate, pp. 134–171.
- Li J. (2017) Triple Non-Taxation and BEPS: Implications. *A Global Analysis of Tax Treaty Disputes* (E. Baistrocchi (ed)). Cambridge, pp. 1497–1511.
- Li J., Cockfield A., Wilkie J.S. (2014) *International Taxation in Canada 3rd edition*. Toronto: LexisNexis.
- Mendoza E.G., Tesar L.L. (1998) The International Ramifications of Tax Reforms: Supply-Side Economics in a Global Economy. *The American Economic Review*, vol. 88, no 1, pp. 226–245.
- Milanovic B. (2016) *Global Inequality: A New Approach for the Age of Globalization*. Cambridge: The Belknap Press of Harvard University.
- Motala M.F. (2016a) Book Note: Global Tax Governance: What Is Wrong and How to Fix It. *Canadian Tax Journal*, vol. 64, no 3, pp. 694–698.
- Motala M.F. (2016b) Fixing Our Broken International Tax Regime. *Canadian Bar Association National*. Available at: <http://www.nationalmagazine.ca/Blog/April-2016/Fixing-our-broken-international-tax-regime.aspx> (accessed 18 December 2018).
- Motala M.F. (2016c) The Taxi-Cab Problem Revisited: Law and Ubernomics in the Sharing Economy. *Banking and Finance Law Review*, vol. 33, no 2, pp. 467–511.
- Motala M.F. (2018a) G20 Performance on International Taxation. *Argentina: The Buenos Aires Summit* (J.J. Kirton (ed)). L.: GT Media Group Ltd., pp. 114–115.
- Motala M.F. (2018b) The New Global Politics of Sovereign International Tax: Space, Time and Why BEPS Is Not the Final Frontier. *Banking and Finance Law Review*, vol. 33, no 3, pp. 365–413.
- Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD) (1960) *Convention on the Organisation for Economic Co-operation and Development, 1960*, as read 14 December, 1960. Available at: <http://www.oecd.org/general/conventionontheorganisationforeconomicco-operationanddevelopment.htm> (accessed 18 December 2018).
- Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD) (1998) Electronic Commerce: Taxation Framework Conditions. Available at: <https://www.oecd.org/ctp/consumption/1923256.pdf> (accessed 1 January 2019).
- Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD) (2002) Agreement on Exchange of Information on Tax Matters. Available at: <http://www.oecd.org/ctp/exchange-of-tax-information/2082215.pdf> (accessed 1 November 2018).
- Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD) (2015) Measuring and Monitoring BEPS: Action 11 Final Report. Paris: OECD.
- Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD) (2017) Model Tax Convention on Income and Capital, as read on 21 November 2017. Available at: https://read.oecd-ilibrary.org/taxation/model-tax-convention-on-income-and-on-capital-condensed-version-2017_mtc_cond_2017-en (accessed 28 December 2018).
- Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD) (2018a) BEPS Action 5 Peer Review and Monitoring. Available at: <http://www.oecd.org/tax/beps/beps-action-5-peer-review-and-monitoring.htm> (accessed 1 November 2018).
- Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD) (2018b) BEPS Action 14 Peer Review and Monitoring. Available at: <http://www.oecd.org/tax/beps/beps-action-14-peer-review-and-monitoring.htm> (accessed 1 November 2018).
- Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD) (2018c) Country-By-Country Reporting. Available at: <http://www.oecd.org/tax/beps/country-by-country-reporting.htm> (accessed 1 November 2018).

- Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD) (2018d) OECD Releases Peer Review Document for Assessment of the BEPS Action 6 Minimum Standard. Available at: <http://www.oecd.org/tax/beps/oecd-releases-peer-review-document-for-assessment-beps-action-6-minimum-standard.htm> (accessed 1 November 2018).
- Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD) (2018e) *Tax Challenges Arising from Digitalisation: Interim Report 2018*. Paris: OECD. Available at: <https://www.oecd-ilibrary.org/docserver/9789264293083-en.pdf?expires=1546016844&id=id&accname=guest&checksum=3C5733596DDF5E3FD570CCE4375FC9AA> (accessed 20 December 2018).
- Piketty T. (2013) *Capital in the 21st Century*. Cambridge: Harvard University Press.
- Piketty T., Saez E. (2012) A Theory of Optimal Capital Allocation. NBER Working Paper 17989, National Bureau of Economic Research.
- Piketty T., Saez E., Stantcheva S. (2011) Optimal Taxation of Top Labour Incomes: A Tale of Three Elasticities. CEPR Discussion Paper 17616. Available at: <https://www.nber.org/papers/w17616.pdf> (accessed 22 April 2019).
- Piketty T., Saez E. (2004) Income Inequality in the United States, 1913–2002. Department of Economics Working Paper, University of California, Berkeley.
- Reus-Smit C. (2001) The Strange Death of Liberal International Relations Theory. *European Journal of International Law*, vol. 12, no 3, pp. 573–593.
- Rixen T. (2011) From Double Tax Avoidance to Tax Competition: Explaining the Institutional Trajectory of International Tax Governance. *Review of International Political Economy*, vol. 18, no 2, pp. 1–31.
- Ruggie J.G. (1982) International Regimes, Transactions, and Change: Embedded Liberalism in the Postwar Economic Order. *International Organization*, vol. 36, no 2, pp. 379–415.
- Schmidt V.A. (2008) Discursive Institutionalism: The Explanatory Power of Ideas and Discourse. *Annual Review of Political Science*, vol. 11, no 1, pp. 303–326.
- Sharman J.C. (2012) Seeing Like the OECD on Tax. *New Political Economy*, vol. 17, no 1, pp. 17–33.
- Simmons B.A. (2001) The International Politics of Harmonization: The Case of Capital Market Regulation. *International Organization*, vol. 55, no 3, pp. 589–620. Available at: <https://www.cambridge.org/core/journals/international-organization/article/international-politics-of-harmonization-the-case-of-capital-market-regulation/62E1075E3CC31A636DEF25FB696E654E> (accessed 1 December 2018).
- Srnicek N. (2017) *Platform Capitalism*. Cambridge: Polity Press.
- Tørsløv T., Wier L., Zucman G. (2018) The Missing Profits of Nations, *VOX CEPR Public Policy*, 23 July. Available at: <https://voxeu.org/article/missing-profits-nations> (accessed 2 January 2019).
- Treaty of Westphalia, *Peace Treaty between the Holy Roman Emperor and the King of France and Their Respective Allies*, entered into force. 24 October 1648. Available at: http://avalon.law.yale.edu/17th_century/westphal.asp (accessed 29 December 2018).
- UK Public Accounts Committee (2012) Tax Avoidance by Multinational Companies. London: UK Parliament. Available at: <https://publications.parliament.uk/pa/cm201213/cmselect/cmpubacc/716/71605.htm> (accessed 1 August 2018).
- Waltz K. (1979) *Theory of International Politics*. Reading: Addison Wesley Publishing Company.
- Wendt A. (1998) On Constitution and Causation in International Relations. *Review of International Studies*, vol. 24, no 5, pp. 101–117.
- Wier L., Reynolds H. (2018) Big and ‘Unprofitable’: How 10% of Multinational Firms Do 98% of Profit-Shifting. United Nations University UNU-WIDER Working Paper 2018/111. Available at: <http://sa-tied.wider.unu.edu/article/big-and-unprofitable-how-10-multinational-firms-do-98-profit-shifting> (accessed 20 December 2018).
- Wilson J.D. (1986) A Theory of Interregional Tax Competition. *Journal of Urban Economics*, vol. 19, pp. 296–315.

- Woodward R. (2016) A Strange Revolution: Mock Compliance and the Failure of the OECD's International Tax Transparency Regime. *Global Tax Governance: What is Wrong and How to Fix It* (P. Dietsch, T. Rixen (eds)). L.: ECPR Press.
- Zodrow G.R., Mieszkowski P. (1986) Pigou, Tiebout, Property Taxation, and the Underprovision of Local Public Goods. *Journal of Urban Economics*, vol. 39, no 3, pp. 312–316.
- Zucman G. (2014) Taxing Across Borders: Tracking Personal Wealth and Corporate Profits. *Journal of Economic Perspectives*, vol. 28, no 4, pp. 121–148.
- Zucmann G. (2015) *The Hidden Wealth of Nations: The Scourge of Tax Havens*. Chicago: Chicago University Press.

Причины исполнения обязательств «Группы двадцати»: институционализация, доминирование, принцип взаимности или клубный принцип¹

Дж. Киртон, А. Николаева

Киртон Джон – профессор, директор Исследовательского центра «Группы двадцати» Университета Торонто; Canada, Toronto ON M5S 3K7, 1 Devonshire Place, Room 308N; E-mail: john.kirton@utoronto.ca

Николаева Алиса – н.с. Исследовательского центра «Группы двадцати» Университета Торонто; Canada, Toronto ON M5S 3K7, 1 Devonshire Place, Room 308N; E-mail: alisanik@bu.edu

В последние годы развитие многостороннего подхода сталкивается с существенными сложностями. Подъем популистских настроений в западных странах, торговые войны, а также замедление экономического роста подорвали доверие к многосторонним институтам, включая институты многосторонних саммитов. «Группа двадцати» часто критикуется за неэффективное решение проблем и низкий уровень исполнения принимаемых на саммитах обязательств. Тем не менее результаты исследований Исследовательского центра «Группы двадцати» свидетельствуют о том, что члены «двадцатки» все же в той или иной мере выполняют обязательства в период между саммитами. По одним саммитам и темам наблюдается более высокий уровень исполнения, чем по другим. Понимание того, что лежит в основе исполнения обязательств, и как его можно улучшить, имеет важнейшее значение для повышения эффективности работы «Группы двадцати», а также повышения доверия к этой неформальной организации, и даже может повлиять на ее будущее. Данное исследование содержит экспериментальный количественный анализ результатов саммитов «Группы двадцати». Он базируется на стандартной концептуальной модели, способной представить логически обоснованные выводы. Исполнение обязательств перекликается и, следовательно, может быть улучшено через принятие более существенного числа обязательств, проведение министерских встреч и использование специфических катализаторов в формулировках обязательств, при условии взаимодействия членов «Группы двадцати» в сфере исполнения, а не доминирования одного из членов, который задает общий темп, например, США или Китая.

Ключевые слова: «Группа двадцати»; глобальное управление; исполнение обязательств; подотчетность

Для цитирования: Киртон Дж., Николаева А. (2019) Причины исполнения обязательств «Группы двадцати»: институционализация, доминирование, принцип взаимности или клубный принцип // Вестник международных организаций. Т. 14. № 2. С. 94–125 (на русском и английском языках). DOI: 10.17323/1996-7845-2019-02-04.

¹ Статья поступила в редакцию в феврале 2019 г.

Перевод выполнен Т.А. Ланьшиной, с.н.с. Центра экономического моделирования энергетики и экологии Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте РФ (РАНХиГС).

Введение

«Группа двадцати» часто считается неэффективной в решении вопросов глобальной политики и столь же часто критикуется за достаточно низкий уровень выполнения странами принимаемых на саммитах обязательств. Тем не менее разные саммиты имеют разный успех, и одни обязательства выполняются странами более эффективно, чем другие. Понимание причин этих вариаций в исполнении обязательств необходимо для повышения эффективности «Группы двадцати» как неформального глобального института высшего уровня. В настоящий момент опубликовано много работ, посвященных исполнению обязательств, принятых на саммитах «Группы семи», которая имеет более длительную историю и более тесный круг стран-участников [Kirton, Larionova, 2018a]. Однако об исполнении обязательств саммитов «Группы двадцати» известно очень мало [Kirton, Larionova, 2018a; Cicci, 2018; Hallink, 2018; Kokotsis, 2018; Kulik, 2018; Marchyshyn, 2018; Motala, 2018; Rudich, 2018; Tops, 2018; Wang, 2018; Warren, 2018a; 2018b; Williams, 2018].

В статье исследуются причины исполнения обязательств, принятых на двенадцати саммитах «Группы двадцати», начиная с саммита в Вашингтоне в 2008 г. и заканчивающимся саммитом в Гамбурге в 2017 г. Эти причины сложны. Они охватывают международный и национальный аспект. Исполнение обязательств отдельной страной может быть обусловлено приоритетами или интересами этой страны, даже если последние иногда представляются иллюзорными или быстро меняются. Тем не менее, поскольку саммиты «Группы двадцати» имеют широкую повестку дня и их обязательства основаны на консенсусе всех членов группы, можно предположить, что каждая страна рассматривает эти обязательства как часть своих приоритетов в области внешней и внутренней политики, по крайней мере в определенных пределах. Если страна этого не делает, то она определенно не принимает обязательство, как это недавно произошло в случае выхода США из климатических обязательств, и «Группа двадцати», таким образом, создает подмножество обязательств, которые имеют отношение только к США или только к остальным 19 странам-членам. Приоритеты страны могут меняться от саммита к саммиту, после того как лидер страны согласился на определенные обязательства. Но хотя изменение международных и внутриполитических условий представляет угрозу для понимания причин исполнения обязательств, предположение о коллективном принятии создает некую аналитическую основу.

Данное исследование, основанное на консенсусном представлении о приоритетах членов, сосредоточено на тех мерах подотчетности, которые способствуют исполнению обязательств, находятся под прямым контролем лидеров, относительно недороги и уже применялись ранее [Kirton, Larionova, 2018a; 2018b]. Основными мерами подотчетности являются: катализаторы, содержащиеся в тексте обязательства; сопутствующие обязательства, принятые на том же саммите; повторение лидерами обязательств, принятых на предыдущих встречах на высшем уровне; закрепление результатов министерских встреч; поддержка со стороны официальных учреждений; участие гражданского общества; независимая оценка; общая поддержка саммита; укрепление многосторонних организаций; санкции за неисполнение и поддержка исполнения [Kirton, Larionova, 2018a; 2018b]. В этом исследовании рассматриваются три наиболее перспективных механизма подотчетности: сопутствующие обязательства, министерские встречи и катализаторы. Авторы анализируют взаимосвязь между числом сопутствующих обязательств, министерских встреч, а также специфических катализаторов и исполнением обязательств. В исследовании также рассматривается влияние доминирования, взаимности исполнения и принадлежности к менее крупным клубам на исполнение

обязательств «Группы двадцати». Анализ основан на использовании экспериментальных количественных методик, которые не позволяют изолировать каузальный эффект каждого индикатора подотчетности. Таким образом, данное исследование предлагает теоретические основы, позволяющие сделать логические умозаключения.

Теория

Исполнение странами своих международных обязательств давно находится в центре внимания исследователей и практиков международных отношений и внешней политики. Практики утверждают, что международные организации и режимы формируются и укрепляются доминированием лидеров. По их мнению, слабые выполняют свои обязательства, а сильные – нет. Сторонники либерального институционализма утверждают, что международные институты создают платформу для сотрудничества и таким образом улаживают конфликты и решают проблемы непонимания между странами-членами [Keohane, 1984; 2006; 2011]. Саммиты «Группы двадцати» помогают лидерам преодолеть различия, прийти к консенсусу и тем самым добиться взаимного выполнения обязательств. Конструктивисты делают акцент на том, как институты обеспечивают разумные коммуникации, позволяющие странам выстраивать свои интересы таким образом, чтобы они соответствовали согласованной позиции клуба [Wendt, 2012].

Эти теоретические предположения формируют основу для моделей, которые пытаются объяснить результаты деятельности «Группы семи» и «Группы двадцати». Исследователи, в центре внимания которых находятся результаты саммитов, зависят от того, как осуществляется исполнение обязательств. Они предполагают, что коллективные решения или обязательства играют важную роль, если они исполняются после окончания саммита относительно качественно и быстро. Исполнение может даже стать причиной самого обязательства, поскольку страны более склонны принимать обязательства в том случае, если они знают, что остальные члены клуба будут их выполнять [Li, 2001; Ikenberry, 2001]. Те, кто стремится реформировать систему саммитов, часто утверждают, что для исполнения и мониторинга неформальной группе необходим секретариат [Ikenberry, 1993].

В отношении обязательств, сформулированных как «мягкие нормы» в рамках институтов многосторонних саммитов, фон Фурстенберг и Дэниэлс [von Furstenberg, Daniels, 1992] в своей новаторской работе, посвященной «Группе семи», обнаружили положительное, хотя и слабое исполнение. Согласно авторам, ключевыми факторами исполнения стали сравнительные возможности стран и тип внутренней политической системы (президентская/парламентская). Позже Куан Ли [Li, 2001] рассмотрел отклонение от исполнения обязательств, возникающее в результате межгосударственных взаимодействий в анархической конкурентной системе. Он обнаружил, что неисполнение обязательства одним членом, скорее всего, является причиной неисполнения его другими членами и, таким образом, причиной более низкого общего уровня исполнения. Его аргументация базировалась на реалистических предположениях, но также включала в себя институциональные приближения либеральных институционалистов или повторяющиеся игры специалистов по теории игр. Джон Киртон [Kirton, 1989] делал акцент на неформальной международной институционализации. В отличие от старых многосторонних организаций с укоренившейся бюрократией и патологиями, неофициальные многосторонние организации на уровне лидеров обладают гибкостью, позволяющей интегрировать все, что они хотят, любым приемлемым способом и обеспечивать исполнение принятых обязательств внутри стран. Элла Кокотсис [Kokotsis, 1999] разработала демократическую институциональную модель, в которой сделан ак-

цент на причинах министерских встреч «Группы семи» для обсуждения тем, содержащихся в формулировках обязательств, а также на относительной власти ответственных департаментов, находящихся внутри органов исполнительной власти стран-членов. Куан Ли [Li, 2001] также утверждает, что государственное устройство определяет исполнение. Он обнаружил, что наличие независимых центральных банков «положительно коррелирует с исполнением обязательств по контролю над инфляцией» и что «раскол в правительстве или наличие коалиционного правительства, а также неопределенность, ухудшают исполнение» [Ibid.]. Роберт Патнэм [Putnam, 1988] предложил модель бюрократических торгов, в которой доминирующие коалиции международных и национальных игроков разрабатывают «выигрышные стратегии», чтобы лидеры саммита согласились с тем, чего хочет победившая коалиция. Тем не менее те, кто делает упор на индивидуальном представительстве, предполагают, что исполнение контролируется политической волей лидеров, которые формулируют свои обязательства так, как они хотят [Kirton, 2006; Kirton, Kokotsis, 2007; Kirton et al., 2007].

Джон Киртон и Марина Ларионова [Kirton, Larionova, 2018a] проверили множество других возможных причин исполнения на нескольких уровнях анализа и обнаружили некоторые факторы, которые оказали специфическое улучшающее или сдерживающее воздействие на исполнение обязательств. Данное исследование применяет методику этих работ к разнообразным саммитам «Группы двадцати» с большим количеством участников, чтобы проверить, характерны ли наиболее распространенные причины исполнения обязательств «Группы семи» и меры подотчетности для «Группы двадцати» и ее стран-членов, входящих в мене крупные клубы, такие как «Группа семи» и БРИКС.

Объем обязательств

Гипотеза данного исследования заключается в том, что между числом сопутствующих обязательств и их исполнением наблюдается позитивная корреляция. Существует несколько оправданных теорий, объясняющих эту статистическую взаимосвязь. Во-первых, более высокое число обязательств можно рассматривать как индикатор или причину ощущения срочности и важности соответствующей темы на саммите с участием лидеров стран, что заставляет страны впоследствии в большей степени выполнять обязательства. Во-вторых, поскольку сопутствующие обязательства в каждой сфере являются взаимосвязанными, выполнение одного обязательства может создать положительные «побочные» эффекты для исполнения остальных обязательств. Наконец, большее число обязательств может оказать положительное влияние на исполнение, поскольку индивидуальные обязательства обычно узко определены и предъявляют специфические требования к лидерам. С другой стороны, слишком большое число обязательств может препятствовать сосредоточению усилий лидеров на самых острых проблемах и привести к более низкому исполнению из-за неспособности лидеров к одновременному достижению слишком большого числа целей и обязательств с конкурирующими целями.

Министерские встречи

Согласно второй гипотезе, чем больше встреч на уровне министров проводится в год саммита, тем лучше исполняются обязательства. Данная гипотеза была протестирована как на уровне саммита, так и на уровне обязательств. Министры, ответственные за определенную сферу, которые встречаются до, во время или после саммита, возможно, внедряют и отслеживают исполнение соответствующих обязательств или принимают

обязательства в таком виде, в каком они смогут их выполнить к следующему саммиту [Kirton, Larionova, 2018b]. Более плотные сети, возникающие в результате частых министерских встреч, могут также способствовать развитию информационного обмена и координации политики [Slaughter, 2004; Cormier, 2018]. По мнению Энн-Мари Слотер, «один лишь простой факт встречи подпитывает стремление к какому-либо заметному результату» [Cormier, 2018]. Это означает, что чем больше проводится встреч между саммитами, тем больше министры координируют политику и, следовательно, лучше исполняют обязательства [Ibid.].

Катализаторы

Третья гипотеза заключается в том, что наличие определенных катализаторов в обязательствах повышает их исполнение. Катализаторы представляют собой специфические слова или рекомендации, встроенные в обязательства с целью повышения результатов их исполнения [Kirton, Larionova, 2018b]. Катализаторы содержат некие инструкции, как следует выполнять четкое, ориентированное на будущее, безусловное для исполнения обязательство. При этом некоторые катализаторы на самом деле могут сдерживать исполнение, и таких катализаторов следует избегать [Ibid.]. В недавнем исследовании Марины Лариновой [Larionova et al., 2018] оценивалось влияние катализаторов на исполнение обязательств девяти саммитов «Группы двадцати». Было обнаружено, что среднее исполнение для обязательств с катализаторами было более низким, чем для обязательств без катализаторов [Ibid.]. Несмотря на то что большинство катализаторов в отдельности отрицательно влияют на исполнение, встроенные в обязательство меры и сроки самомниторинга имеют тенденцию улучшать исполнение [Ibid.]. Данные саммитов «Группы семи /восьми» свидетельствуют о том, что исполнение, как правило, улучшалось при наличии таких катализаторов, как годовой график, ключевые международные организации, список приоритетов, и уменьшалось при наличии ссылок к другим международным организациям, многолетнему графику, международному праву, а также обязательствам нефинансового характера или обязательствам, связанным с развитием, принятых по итогам встреч министров финансов [Kirton, Larionova, 2018b].

Доминирование, принцип взаимности или клубный принцип

Вторая часть исследования посвящена влиянию доминирования, взаимности и принадлежности стран к клубам на исполнение обязательств «Группы двадцати». Согласно теории гегемонистской стабильности, самые влиятельные страны оказывают влияние на действия более слабых стран [Keohane, 1984]. В послевоенном либеральном порядке США обладали максимальным экономическим и политическим влиянием и определяли развитие международных институтов [Cormier, 2018]. Сейчас влияние США снизилось, однако они все еще играют большую роль в определении повестки дня и кооперации в рамках «Группы двадцати». В последние годы Китай пережил беспрецедентный экономический рост и теперь имеет шансы стать новой сверхдержавой и новым доминирующим политическим лидером, в особенности среди развивающихся стран. Вариант гипотезы доминирования «следуй за лидером» предполагает, что когда США или Китай выполняют обязательства на определенном уровне, все остальные страны будут следовать в этом за ними. Согласно гипотезе о доминировании двух стран, когда и США, и Китай исполняют обязательства, другие страны тоже стремятся исполнить обязательства приблизительно на том же уровне.

Альтернативная гипотеза предполагает взаимное исполнение, при котором любой член, не только наиболее влиятельный, может оказывать влияние на исполнение обязательств. Согласно теориям институционализма, успех неформальных институтов, таких как «Группа семи/восьми» и «Группа двадцати», является продуктом сотрудничества и взаимодействия, а не принуждения или «безбилетного проезда» [Cormier, 2018]. Бен Кормье [*Ibid.*] пришел к выводу, что «Группа семи/восьми» действовала как группа, основанная на взаимности, — исполнение обязательств каждым ее членом было схожим с исполнением всех остальных членов, в то время как исполнение США в наименьшей степени коррелировало с результатами остальных членов.

Методы

Данные

На двенадцати саммитах «Группы двадцати» — от саммита в Вашингтоне в 2008 г. до саммита в Гамбурге в 2017 г. — лидеры «Группы двадцати» взяли на себя в общей сложности 2398 обязательств. Исследательский центр «Группы двадцати» и Центр исследований международных институтов (ЦИМИ) РАНХиГС провели оценку исполнения более 10% из них (243 обязательства). Исполнение оценивалось по трехбалльной шкале: неисполнение (−1), частичное исполнение (0), полное исполнение (+1). Средний уровень исполнения выборки из 243 обязательств «Группы двадцати» был оценен в 71,5% (или +0,43 по разработанной исследователями шкале).

Статистический анализ

Во-первых, в данной статье исследуется корреляция числа принятых на каждом саммите обязательств с последующим исполнением этих обязательств странами (приложение А). Проведена оценка коэффициентов корреляции между числом обязательств и средним исполнением оцененных обязательств — в целом по саммиту, по каждой стране и по каждой теме.

Во-вторых, авторы рассчитали корреляцию между числом министерских встреч, проведенных в период саммита, и последующим исполнением обязательств, принятых на этом же саммите. Была протестирована взаимосвязь между министерскими встречами и исполнением обязательств по соответствующей теме для шести тем: продовольствие и сельское хозяйство, труд и занятость, макроэкономическая политика, финансовое регулирование, торговля, энергетика. Также были рассчитаны коэффициенты корреляции между числом министерских встреч и числом обязательств.

В-третьих, в статье оценено влияние содержащихся в каждом обязательстве катализаторов на исполнение обязательств. Из 22 известных катализаторов в 243 исследуемых обязательствах были обнаружены и подвергнуты оценке 18 катализаторов. Такие катализаторы, как «ссылки на прошлые министерские встречи», «запрос на подотчетность со стороны международных организаций», «контроль за исполнением» и «контроль за исполнением со стороны международных организаций», не были включены ни в одно из 243 обязательств. Катализаторы распределены по обязательствам следующим образом: 108 обязательств не содержат катализаторов; 76 обязательств содержат по одному катализатору; еще 41 обязательство — по два катализатора; 9 обязательств — по три катализатора; 5 обязательств — по четыре, 2 — по пять и еще 2 — по шесть. Статистическая значимость была изначально протестирована для каждого катализатора в отдельности с помощью *t*-теста (приложение В1). Затем для оценки влияния катализа-

торов на исполнение обязательств был применен метод наименьших квадратов (МНК). Во избежание чрезмерной аппроксимации была определена модель наилучшего соответствия с использованием скорректированных критериев R -квадрата и критерия Акаике (AIC). Модель включает пять катализаторов: многолетний план, самомониторинг, другие международные организации, министры и страна или регион.

Чтобы протестировать роль министерств на уровне обязательств, в модель МНК была введена фиктивная переменная «министерские встречи», которая показывает, проводилась ли до саммита встреча на уровне министров по теме, соответствующей обязательству.

Влияние катализаторов на исполнение обязательств в разных странах было оценено также с использованием МНК. Исполнение было измерено по шкале с тремя значениями. Результаты показывают изменения в прогнозируемой вероятности полного исполнения (+1) при наличии каждого катализатора, который является статистически значимым.

Для того чтобы доказать, что в основе исполнения обязательств странами лежит доминирование или взаимное исполнение, авторы исследовали корреляцию исполнения среди членов «Группы двадцати». Коэффициенты корреляции были рассчитаны для каждой пары стран. В общей сложности 20 стран-членов составили 190 пар (приложение Е).

После этого было протестировано влияние доминирования, взаимности действий, а также принадлежности к клубам внутри «Группы двадцати», в контексте влияния схожести темпов роста ВВП и уровней демократии каждой страны-члена. В регрессионной модели каждое наблюдение представляло собой корреляцию между исполнением в двух странах. Число наблюдений составило 190, по числу уникальных пар стран-членов. В регрессионную модель были включены следующие переменные.

Внутренние экономические факторы

Во-первых, чтобы протестировать, является ли схожесть в экономическом росте важной причиной схожести в выполнении обязательств, был использован показатель роста ВВП для каждой страны в год саммита. В целом более высокие темпы экономического роста не обуславливают более высокое выполнение обязательств. Тем не менее схожие темпы роста ВВП могут обуславливать выполнение странами одинаковых обязательств. Например, при высоких темпах экономического роста стране может быть легче снизить бюджетный дефицит или уровень безработицы и, следовательно, проще выполнить соответствующие обязательства. Авторы использовали данные Всемирного банка, чтобы оценить, как рост ВВП в одной стране «Группы двадцати» коррелирует с ростом ВВП в каждой из остальных стран [World Bank, 2018]. В модели использовалась непрерывная переменная «корреляции ВВП».

Внутренние политические факторы

Во-вторых, демократические правительства могут выполнять те обязательства, которые выполняют другие демократические правительства, а недемократические правительства могут предпочесть выполнять те обязательства, которые выполняют другие недемократические правительства. Для аппроксимации политического сходства использовался Индекс демократии организации Freedom House [Freedom House, 2018]. Переменная «Демократия» принималась равной единице, если в обеих странах наблюдалась или отсутствовала свобода, и равной нулю, если в одной стране наблюдалась свобода, а в другой она отсутствовала, в каждый заданный год.

Принадлежность к клубам внутри «Группы двадцати»

Членство в других международных институтах, таких как «Группа семи», БРИКС или ЕС, может объяснять сходства в выполнении странами обязательств в рамках «Группы двадцати». Лидеры и министры стран «Группы семи» и БРИКС участвуют в многосторонних встречах значительно чаще, чем лидеры и министры других стран «Группы двадцати». Как уже отмечалось ранее, это может приводить к формированию более сильных международных сетей, кооперации и даже к координации действий при выработке и выполнении обязательств в рамках «Группы двадцати». Чтобы проверить, определяет ли членство в «Группе семи», БРИКС или ЕС схожесть в выполнении странами обязательств, были использованы три фиктивные переменные для обозначения наличия корреляции внутри «Группы семи», БРИКС и ЕС. Так, если для двух стран – членов «Группы семи» (включая члены ЕС) была характерна корреляция в исполнении, то значение переменной «Группа семи» было равно «1», а во всех остальных случаях оно было равно «0». Аналогично переменные «БРИКС» и «ЕС» равны «1», когда для двух стран, которые входят в эти группы, характерно наличие корреляции. Страны ЕС включали Францию, Италию, Германию, Великобританию и ЕС.

Доминирующий лидер

Чтобы протестировать влияние на исполнение обязательств наличия доминирующего лидера, в эту модель были включены две бинарные переменные, которые отражают наличие корреляции между исполнением обязательств членами «Группы двадцати» и исполнением обязательств США или Китаем. Эти переменные разделили наблюдения на две группы, чтобы проверить, является ли исполнение обязательств странами-членами более близким к исполнению обязательств США или Китаем, чем к исполнению остальными странами. Переменная «США» принимала значение «1» при наличии корреляции исполнения США с исполнением одной из других стран «Группы двадцати» и «0» – в прочих случаях. Аналогично переменная «Китай» принимала значение «1» при наличии корреляции исполнения Китаем с одной из других стран и «0» – при отсутствии. При наличии доминирующего воздействия со стороны одной из этих двух наиболее влиятельных стран коэффициенты корреляции их исполнения и исполнения обязательств другими странами будут выше, чем все остальные коэффициенты корреляции.

Регрессионное уравнение имеет следующий вид:

$$\text{Корреляция исполнения} = \text{константа} + \beta_1 \text{коррВВП} + \beta_2 \text{Демократия} + \\ + \beta_3 \text{БРИКС} + \beta_4 \text{ЕС} + \beta_5 \text{ГруппаСеми} + \beta_6 \text{США} + \beta_7 \text{Китай}$$

(приложение 3).

Авторы протестировали влияние двойного доминирования так называемой «Группы двух» (США и Китай) на исполнение обязательств каждым членом с помощью МНК. В модель был введен член, характеризующий взаимодействие, чтобы протестировать, оказывает ли совместное исполнение или совместное неисполнение обязательств странами «Группы двух» существенное влияние на исполнение обязательств другими членами. Для простоты интерпретации оценки исполнения обязательств США и Китаем были конвертированы из трехбалльной шкалы в фиктивную переменную, которая принимает значение «1», если оценка исполнения составляет «+1», и «0», если оценка исполнения составляет «-1» или «0». Всего было построено

18 регрессионных уравнений, по одному для каждого из оставшихся стран – членов «Группы двадцати»:

$$\begin{aligned} \text{Исполнение в стране } i = \\ = \text{константа} + \beta_1 \text{ Китай} + \beta_2 \text{ США} + \beta_3 \text{ Китай} \times \text{США} + \text{прочие члены} \\ (\text{приложение Ж}). \end{aligned}$$

Полученные результаты представляют собой изменения вероятности того, что страна полностью выполнит обязательства при условии, что Китай продемонстрирует полное исполнение, США покажут полное исполнение, Китай и США вместе продемонстрируют полное исполнение.

Результаты

Число обязательств, принятых на саммите, и общий уровень исполнения

На каждом из двенадцати саммитов «Группы двадцати» было принято в среднем по 200 обязательств. Средний уровень исполнения обязательств – тех стран-членов, для которых была проведена оценка, – для саммитов с числом обязательств менее 200 составил 68,5% (+0,37), что на 6 процентных пунктов ниже, чем для саммитов с числом обязательств более 200 – для последних значение данного показателя составило 75% (+0,50). Из двадцати стран-членов шестнадцать продемонстрировали более высокое исполнение в случае увеличения числа обязательств. Тем не менее, ввиду небольшого размера выборки, данная взаимосвязь оказалась статистически значимой лишь для Канады, Индии и ЕС. ЮАР, Турция, Великобритания и США стали исключениями из этого тренда, показав более низкое исполнение при более высоком числе обязательств. Таким образом, между числом оцененных обязательств и их средним уровнем исполнения наблюдается слабая взаимосвязь. При этом выборка, ограниченная двенадцатью саммитами, не позволяет с уверенностью изолировать причинное воздействие числа обязательств на их исполнение.

Число обязательств, принятых на саммите по определенным темам, и их исполнение

Взаимосвязь между числом обязательств, принятых на саммите по определенной теме, и средним выполнением этих обязательств странами различается в зависимости от темы. По обязательствам в сфере энергетики наблюдалась сильная положительная и статистически значимая взаимосвязь. Это может говорить о том, что наличие большего числа обязательств по определенной теме приводит к более высокому уровню их выполнения. Коэффициент корреляции составил +0,61. Однако по обязательствам в сфере сельского хозяйства, занятости, торговли, макроэкономической политики и финансового регулирования статистически значимая взаимосвязь не была обнаружена (приложение В).

Число министерских встреч до и во время саммита и общий уровень исполнения обязательств

В ходе исследования была обнаружена положительная взаимосвязь между числом встреч министров финансов и управляющих центральными банками до саммита

и средним исполнением принятых на саммите обязательств. Более того, чем больше министерских встреч проводилось до саммита, тем выше был уровень исполнения обязательств (приложение А). В частности, в Аргентине, Индии и Мексике наблюдалась особенно выраженная тенденция к повышению уровня исполнения при увеличении числа министерских встреч перед саммитом. Однако, в отличие от этих стран, в Великобритании уровень исполнения снижался при учащении министерских встреч.

Для оценки взаимосвязи между числом министерских встреч, проведенных после саммита, и общим уровнем исполнения обязательств, был взят временной лаг в один год – так, чтобы каждой министерской встрече соответствовал саммит в предыдущем году. В ходе анализа положительное влияние министерских встреч на исполнение обязательств для встреч, проведенных после саммита, не было обнаружено. Возможно, это обусловлено тем, что министры стремятся повысить исполнение, формулируя заведомо легкие для исполнения обязательства, и не стремятся упорно работать над исполнением уже принятых обязательств. Тем не менее к этим результатам следует относиться с осторожностью, поскольку большинство министерских встреч были официально связаны с саммитом следующего года и с новой страной-председателем, и такие встречи не следует расценивать как попытку отследить прогресс по исполнению обязательств предыдущего саммита. Более того, учитывая, что до сих пор прошло всего двенадцать саммитов, каждый из них проводился в разное время года, и между двумя ближайшими саммитами были разные интервалы времени, пока еще рано делать вывод о том, что министерские встречи играют важную роль в повышении эффективности исполнения обязательств.

Число министерских встреч до саммита и число обязательств, принятых по определенным темам

Между числом министерских встреч, проведенных до саммита, и числом обязательств, принятых на саммите, была обнаружена сильная, положительная и значимая взаимосвязь. Коэффициент корреляции составил +0,62 при уровне значимости 5%. Число встреч министров финансов и управляющих центральными банками позитивно коррелирует с числом макроэкономических обязательств. Эта взаимосвязь статистически значима, коэффициент корреляции составляет +0,61. Тем не менее увеличение числа встреч министров финансов и глав центральных банков не влияло на число обязательств, принятых в сфере финансового регулирования, поскольку эти обязательства могли быть сформулированы под влиянием Совета по финансовой стабильности, который сосредоточен на более специфической повестке. Возможно, этот результат объясняется тем, что за финансовое регулирование в странах отвечают другие структуры, в то время как министры финансов и управляющие центральных банков напрямую отвечают за макроэкономическую политику. Встречи министров труда демонстрировали тенденцию оказывать существенное влияние на число обязательств в соответствующей сфере, принятых на саммите; значение коэффициента корреляции составило +0,67 при уровне значимости 5%. Встречи министров энергетики, торговли и сельского хозяйства не оказывали значимого влияния на число обязательств в соответствующих сферах (приложение Б).

Число министерских встреч до саммита и исполнение обязательств по определенным темам

Анализ по отдельным темам ставит под вопрос изложенные выше результаты, согласно которым большее число министерских встреч способствует улучшению исполнения обязательств. Так, исполнение в сфере энергетики было более низким в случае про-

ведения встреч министров энергетики. Встречи министров торговли оказывали слабое позитивное влияние на исполнение. Наконец, наблюдалось отсутствие статистически значимой взаимосвязи в таких секторах, как продовольствие и сельское хозяйство, труд и занятость, макроэкономическое и финансовое регулирование (приложение Б). Размеры выборок по отдельным темам невелики. Таким образом, полученные результаты нельзя считать достаточными для формулирования определенного и однозначного вывода о роли министерских встреч в повышении эффективности исполнения обязательств.

Наличие катализаторов в обязательствах

В данном разделе представлены результаты оценки влияния существенных интегрированных в обязательства «катализаторов», которые либо улучшают, либо ухудшают исполнение [Kirton, Larionova, 2018b]. В целом среднее исполнение обязательств, содержащих хотя бы один катализатор, было более низким, чем исполнение обязательств без катализаторов. Уровень исполнения обязательств без катализаторов составил 77% (0,53), обязательств с одним катализатором – 69% (0,39), обязательств с двумя катализаторами – 68% (0,36), обязательств с тремя катализаторами – 66% (0,32), обязательств с четырьмя катализаторами – 64% (0,28), обязательств с пятью катализаторами – 69% (0,38), обязательств с шестью катализаторами – 50% (0,00) (приложение В2). Таким образом, подход «широкого охвата» путем включения большого числа разных катализаторов в обязательство не работает, если целью является повышение эффективности исполнения обязательств.

В отношении специфических обязательств корреляционный анализ показал, что сами по себе катализаторы не оказывают статистически значимого влияния на исполнение. Упоминания министров были единственным статистически значимым катализатором, который повышал исполнение. Катализаторами, снижающими исполнение, стали наличие многолетних планов, запросы на самомниторинг, ссылки на прочие международные и региональные организации, а также упоминание конкретных стран или регионов (приложение В1).

Упоминания министров, ответственных за определенные темы, повышали исполнение на 23% (0,46). Наличие многолетних планов в обязательстве снижало исполнение на 7,3% (0,15 пункта). Упоминания других международных организаций снижали исполнение на 21% (0,42). Упоминания конкретных стран или регионов снижали исполнение на 17% (0,34). Отсылки к самомниторингу снижали исполнение на 20% (0,41). Данная модель объясняет лишь 10% вариации в исполнении, что говорит о наличии прочих существенных факторов, которые оказывают влияние на исполнение (приложение Г).

Результаты множественной регрессии с катализаторами исполнения и фиктивной переменной – индикатором наличия министерских встреч до саммита показывают, что проведение хотя бы одной министерской встречи до саммита повышает исполнение обязательств на 9% (0,18). Данная регрессия добавила еще 5% к объясняющей силе предыдущей модели (приложение Г).

Влияние катализаторов на исполнение обязательств в разных странах различается (приложение Д). МНК выявил всего два случая существенного позитивного влияния. Катализатор упоминания министров повысил вероятность того, что Бразилия полностью выполнит обязательства, на 47%. Катализатор наличия целевых значений повышал вероятность того, что Италия полностью выполнит обязательства, на 15%.

Было обнаружено много случаев существенного негативного влияния. Заложенные в обязательства количественные цели снизили вероятность полного исполнения

обязательств Аргентиной на 28%. Ссылка на конкретного исполнителя снизила вероятность полного исполнения обязательств Канадой на 22%, Индией – на 22%, Саудовской Аравией – на 16%. Наличие многолетних планов снижало вероятность полного исполнения обязательств Германией на 21%, Индией – на 22%, Италией – на 8%, Турцией – на 25%, США – на 26%, ЕС – на 14%. Отсылки к самомониторингу снижали вероятность полного исполнения Германией на 46%, Великобританией – на 37%. Упоминание других международных организаций снизило вероятность полного исполнения обязательств Германией на 36%. Отсылки к привлечению средств снизили вероятность полного исполнения обязательств Индией на 39%. Упоминание международного права снизило вероятность полного исполнения обязательств Индией на 27%. Упоминание частного сектора снизило вероятность полного исполнения обязательств Мексикой на 33%. Наличие однолетних графиков снижало вероятность полного исполнения обязательств ЕС на 23% (приложение Д). В целом по обязательствам без катализаторов наблюдались более высокие результаты. Наличие многолетних планов стало самым распространенным ограничителем исполнения.

В целом исполнение скорее всего повышается, когда странам-членам предоставляется более существенная свобода в отношении того, в какой степени и когда от них ожидается исполнение обязательств. По обязательствам без катализаторов наблюдается наилучшее исполнение.

Доминирование, взаимное исполнение и принадлежность к клубам внутри «Группы двадцати»

Влияет ли исполнение обязательств одной страной «Группы двадцати» на исполнение другими странами? В данном разделе анализируется корреляция исполнения среди стран «Группы двадцати». Полученные результаты позволяют принять гипотезу взаимного исполнения. Они демонстрируют особенно сильные сходства в исполнении обязательств среди стран «Группы семи» и БРИКС. Средний коэффициент корреляции исполнения обязательств всеми странами составил +0,30. Это свидетельствует о позитивной, но слабой взаимосвязи. Средний коэффициент корреляции исполнения обязательств США и другими странами составил всего +0,27. Это означает, что вероятность позитивного или негативного влияния США на исполнение обязательств другими странами низка. Средний коэффициент корреляции исполнения обязательств Китаем и другими странами составил +0,33. Значение данного показателя для Китая лишь немного выше, чем для всех стран и для США. Таким образом, Китай не выглядит доминирующим лидером в «Группе двадцати» – ни в позитивном (принимая на себя основную часть исполнения), ни в негативном смысле (рассчитывая на исполнение обязательств другими и пользуясь «безбилетным проездом»).

Что касается менее крупных клубов внутри «Группы двадцати», то оценки исполнения обязательств странами «Группы семи» (включая ЕС) существенно коррелируют друг с другом. Средний коэффициент корреляции составляет +0,37. При этом исполнение обязательств США коррелирует с исполнением обязательств другими странами «Группы семи» в наименьшей степени, поэтому гипотеза о доминировании США не подтверждается даже в рамках меньшего, более однородного и демократичного клуба (то есть «Группы семи»).

В «Группе семи» наблюдается наиболее высокая корреляция исполнения среди стран ЕС (Франция, Германия, Италия, Великобритания, ЕС): +0,40. Это существенно выше, чем значение данного показателя для всех стран «Группы двадцати» (+0,30). Жесткое право, а также наполовину наднациональный региональный ЕС с его боль-

шим секретариатом и частыми встречами на высшем уровне, скорее всего, помогают соответствующим странам соблюдать более обширную и разнообразную глобальную повестку «Группы двадцати».

Страны БРИК демонстрируют существенную корреляцию в исполнении обязательств. Их средний уровень корреляции составляет +0,39. Для стран БРИКС значение этого показателя составляет +0,35. Исполнение обязательств ЮАР мало коррелирует с исполнением обязательств другими странами. В случае ЮАР наиболее высокая корреляция наблюдается с Мексикой (+0,37) и Китаем (+0,31). Уровень корреляции исполнения обязательств странами БРИКС и странами «Группы семи» находится ниже среднего (+0,23). Корреляция исполнения ЮАР со странами «Группы семи» составляет +0,21, для Бразилии +0,22, для Китая +0,30, для Индии +0,19, для России +0,22. Практика проведения неформальных встреч БРИКС «на полях» саммитов «Группы двадцати», судя по всему, оказывает влияние на исполнение обязательств этими странами внутри более крупного клуба – «Группы двадцати».

Корреляционный анализ свидетельствует о том, что исполнение обязательств отдельными странами «Группы двадцати» определяется их членством в менее крупных клубах, в частности, в «Группе семи», БРИКС и главным образом в ЕС. Возможно, правительства стран, которые связаны друг с другом, разделяют общие демократические ценности и взаимозависимы в большей степени (как члены «Группы семи» и ЕС), следуют друг за другом при исполнении обязательств «Группы двадцати». Еще одним правдоподобным объяснением этого результата может быть относительная гомогенность «Группы семи», БРИКС и ЕС в сравнении с гетерогенностью «Группы двадцати». Для членов «Группы семи», ЕС и БРИКС характерны относительно схожие структуры экономик и политических систем. Например, члены «Группы семи» демонстрируют достаточно низкие темпы экономического роста и высокий уровень ВВП на душу населения и являются стабильными демократиями. Страны БРИКС характеризуются более высокими темпами экономического роста и более низким уровнем ВВП на душу населения, что касается политических систем, то в Китае и России действуют недемократические режимы. Таким образом, каждой из этих групп может быть проще исполнять одинаковые обязательства ввиду более низких политических и экономических издержек внедрения схожих мер политики.

Доминирование, взаимное исполнение и клубы на фоне контрольных переменных

Чем можно объяснить сходства в исполнении обязательств странами – внутренними структурными факторами или международными факторами, такими как членство в «Группе семи», БРИКС или ЕС?

Результаты оценки регрессионной модели с контрольными переменными «рост ВВП» и «уровни демократии» также опровергают гипотезу доминирующего лидера. Исполнение обязательств странами – членами «Группы двадцати» гораздо слабее коррелирует с США, чем с другими членами. Схожесть в исполнении обязательств каждым членом с Китаем мало отличается от схожести с другими странами «Группы двадцати». Таким образом, данная модель подтверждает, что «Группа двадцати» действует как группа, основанная на взаимности. Тем не менее, корреляции среди членов ЕС и стран БРИКС выбираются из общего ряда. Исполнение обязательств членами этих групп более однородно, чем взаимные отношения в рамках «Группы двадцати». Более того, эти две группы не исполняют обязательства вместе. Они демонстрируют исполнение разных обязательств. Приведенная модель предполагает, что причинами сходства в исполнении

странами-членами обязательств являются внешние международные факторы членства в небольших клубах, а не внутренние различия в структурах экономических или политических систем стран-членов. Возможно, более существенное сходство в исполнении в пределах клубов объясняется тем, что страны – члены «Группы семи» и БРИКС проводят более частые и регулярные встречи, чем все страны – члены «Группы двадцати» в целом, и это приводит к укреплению связей между национальными лидерами и ускорению кооперации. Кроме того, эти две группы могут конкурировать друг с другом в пределах «Группы двадцати» за влияние и внедрение разных версий мирового порядка.

Демократические страны показывают более высокий уровень выполнения обязательств в сравнении с недемократическими странами. И все же последние часто исполняют те же обязательства, что и демократические правительства, а правительства с одинаковыми уровнями демократичности часто исполняют разные обязательства. Данный показатель не может хорошо характеризовать внутренние политические системы, потому что большинство правительств стран «Группы двадцати» демократичны. Только Китай, Саудовская Аравия, а теперь еще Россия и Турция не относятся к их числу. Лучшей аппроксимацией политического сходства может быть определение политической идеологии правительств по шкале от правой идеологии до левой. Еще одним ограничением данной модели является тот факт, что в ней могут присутствовать неучтенные существенные структурные факторы. Например, в обязательствах в сфере торговли торговый баланс может быть существенным фактором исполнения. Для обязательств в сфере изменения климата может быть важной зависимость страны от ископаемого топлива.

Гипотеза «Группы двух»

Ни США, ни Китай в отдельности не оказывают доминирующего влияния в «Группе двадцати». Тем не менее, хотя на остальные страны «Группы двадцати» не влияет только одна из этих стран, они могут находиться под влиянием двух стран вместе. Авторы оценили вероятность полного исполнения обязательств каждой страной с помощью регрессионного анализа по методу МНК в трех сценариях.

Если обязательство исполняли только США

Когда США исполняли обязательство, вероятность полного исполнения того же обязательства Канадой увеличивалась на 14% – с 74% до 88%. Для Индии вероятность увеличивалась на 13% – с 50% до 63%. Исполнение обязательств США не оказывало существенного влияния на другие страны.

Если обязательства исполнял только Китай

Когда Китай исполнял обязательство, результаты трех стран существенно улучшались. Так, вероятность полного исполнения обязательства Канадой увеличивалась на 18% – с 74% до 92%, Индии – на 22%, с 50% до 72%, Индонезии – на 16%, с 41% до 57%.

Совместный эффект

Для большинства стран «Группы двух» не была значимой в этой модели. Когда и Китай, и США полностью исполняли обязательства, вероятность полного исполнения Россией увеличивалась на 24% – с 46% до 70%, Турцией – на 22%, с 38% до 60%.

Несмотря на несколько случаев, когда США и Китай оказали существенное влияние на исполнение обязательств отдельными странами, их влияние на исполнение

другими странами в целом не является особенным. Большинство регрессионных коэффициентов были положительными. Это свидетельствовало о том, что большинство стран исполняют обязательства вместе. То есть гипотеза о совместном доминировании «Группы двух» не подтвердилась. Общей тенденцией было взаимное исполнение обязательств странами, о чем свидетельствует предыдущий раздел. Таким образом, с точки зрения исполнения обязательств «Группа двадцати» представляет собой группу равных, а не группу стран, в которой доминируют США, Китай или две эти страны одновременно.

Выводы

Число принимаемых на саммите обязательств имеет тенденцию коррелировать с уровнем их исполнения. Данная взаимосвязь сильна на уровне саммита в целом, однако эффекты на уровне каждой отдельной темы являются неопределенными. Данный вывод поддерживает гипотезу о том, что чем больше обязательств принимается на саммите, тем большее значение лидеры придают саммиту, и это заставляет их выделять ресурсы на исполнение обязательств. Учитывая ограниченный объем выборки (всего двенадцать саммитов), а значит, и невозможность с уверенностью исключить каузальный эффект, необходимы дальнейшие исследования для подтверждения или опровергения гипотезы значимости числа обязательств.

На уровне саммитов, несмотря на противоречивые свидетельства, большее число встреч министров финансов и глав центральных банков улучшает исполнение обязательств во всех сферах. На уровне обязательств проведение хотя бы одной министерской встречи в определенной области политики до саммита в год его проведения существенно повышает уровень исполнения обязательств в этой области. Более того, катализатор упоминания министра является единственным катализатором, который улучшает исполнение.

Включение катализаторов в обязательства существенно снижает уровень исполнения последних. В частности, такие катализаторы, как наличие многолетних планов исполнения, самомониторинг, отсылки к международным организациям, а также отсылки к странам или регионам, являются статистически значимыми факторами, сдерживающими исполнение обязательств. При этом наблюдаются некоторые вариации в последствиях для разных стран, которые могут отражать разницу в приоритетах или возможностях этих стран. Даже с учетом того, что авторы данного исследования находят некоторые убедительные доказательства против использования катализаторов в обязательствах, результаты могут отличаться для каждой конкретной предметной области. Например, Алисса Ван [Wang, 2018] обнаружила, что результаты работы «Группы двадцати» в области управления экономикой улучшились, когда в обязательствах в области макро- и микроэкономики были указаны определенные сроки и даны ссылки на страны и регионы, к которым они относятся.

Наконец, члены «Группы двадцати» действуют на равных, как члены группы, в основе которой лежит взаимность. Это опровергает гипотезу доминирования. Ни США, ни Китай в отдельности, ни эти две страны вместе не стремятся оказать влияние на исполнение обязательств другими членами. Схожесть в исполнении обязательств «Группы двадцати» особенно высока среди членов ЕС, «Группы семи» и БРИКС. Причины этого сходства, скорее всего, объясняются в большей степени членством в менее крупных клубах, чем схожестью экономического роста или степени демократизации.

Данная работа вносит вклад в развитие научных исследований в сфере механизмов подотчетности, способных улучшить исполнение обязательств «Группы двадцати»

[Kirton, Larionova, 2018b; Hilbrich, Schwab, 2018]. Однако результаты базируются на предпосылке о консенсусе стран-членов или о коллективном принятии, которая может быть неверна. На полученные результаты также могут влиять потенциальные искающие факторы. Требуется дальнейший анализ механизмов подотчетности и прочих потенциальных причин исполнения. В частности, в новых исследованиях следует постараться изолировать каузальное воздействие известных механизмов подотчетности.

Авторы видят несколько перспективных направлений для дальнейших исследований с целью определения того, как интересы отдельных членов влияют на их исполнение обязательств «Группы двадцати» или других саммитов. Во-первых, можно проверить, исполняются ли частичные обязательства, которые исключают США, в большей степени, чем те, которые связывают всех членов. Во-вторых, в будущих исследованиях могут быть учтены приоритеты, установленные странами-членами в период председательства в «Группе двадцати», «Группе семи» или БРИКС, с предположением, что эти приоритеты в значительной степени сохранились на всех саммитах, посещенных лидерами этой страны. В-третьих, в будущих исследованиях можно проверить, улучшается ли исполнение обязательств в случае, когда конкретный вопрос из обязательства определен страной-членом в качестве важного вопроса в национальном политическом обращении, сделанном до саммита (например, в Послании Президента США Конгрессу). Наконец, можно рассмотреть влияние реакции страны-члена на обязательство (инициирование/поддержка/согласие/противодействие) в период подготовки к саммиту и переговоров, в случае, когда эту реакцию можно четко определить.

ИСТОЧНИКИ

- Cicci A. (2018) G20 Performance on Financial Stability. G20 Argentina: The Buenos Aires Summit / J. Kirton, M. Koch (eds). L.: GT Media Group Ltd. P. 102–104.
- Cormier B. (2018) Explaining G8 Compliance: Reciprocity, Ministerial Institutionalization and Accountability. Accountability and Effectiveness in Global Governance / J. Kirton, M. Larionova (eds). Abingdon: Routledge. P. 183–194.
- Freedom House (2018) Freedom in the World 2018: Democracy in Crisis. Режим доступа: <https://freedom-house.org/report/freedom-world/freedom-world-2018> (дата обращения: 12.11.2018).
- von Furstenberg G., Daniels J. (1992) Can You Trust G-7 Promises? // International Economic Insights. Vol. 3. P. 24–27.
- Hallink C. (2018) G20 Performance on Development. G20 Argentina: The Buenos Aires Summit / J. Kirton, M. Koch (eds). L.: GT Media Group Ltd. P. 164–165.
- Hilbrich S., Schwab J. (2018) Towards a More Accountable G20? Accountability Mechanisms of the G20 and the New Challenges Posed to Them by the 2030 Agenda // International Organizations Research Journal. Vol. 13. No. 4. P. 7–38.
- Ikenberry J. (1993) Salvaging the G7 // Foreign Affairs. Vol. 72. P. 132–139.
- Ikenberry J. (2001) After Victory: Institutions, Strategic Restraint, and the Rebuilding of Order after Major Wars. Princeton: Princeton University Press.
- Keohane R.O. (1984) After Hegemony: Cooperation and Discord in the World Political Economy. Princeton: Princeton University Press.
- Keohane R.O. (2006) Accountability in World Politics // Scandinavian Political Studies. Vol. 29. No. 2. P. 75–87.
- Keohane R.O. (2011) Global Governance and Legitimacy // Review of International Political Economy. Vol. 18. No. 1. P. 99–109.

- Kirton J. (1989) Contemporary Concert Diplomacy: The Seven-Power Summit and the Management of International Order. Paper presented at the Annual Convention of the International Studies Association. London. 29 March – 1 April. Режим доступа: www.g8.utoronto.ca/scholar/kirton198901 (дата обращения: 12.11.2018).
- Kirton J. (2006) Explaining Compliance with G8 Finance Commitments: Agency, Institutionalization and Structure // *Open Economies Review*. Vol. 17. P. 459–475.
- Kirton J., Kokotsis E. (2007) Keeping Faith with Africa's Health: Catalysing G8 Compliance. *Governing Global Health: Challenge, Response, Innovation* / A. Cooper, J. Kirton, T. Schrecker (eds). Aldershot: Ashgate. P. 157–180.
- Kirton J., Larionova M. (eds) (2018a) *Accountability for Effectiveness in Global Governance*. Abingdon: Routledge.
- Kirton J., Larionova M. (2018b) *Accountability for Effectiveness in Global Governance. Accountability and Effectiveness in Global Governance* / J. Kirton, M. Larionova (eds). Abingdon: Routledge. P. 3–22.
- Kirton J., Roudev N., Sunderland L. (2007) Making Major Powers Deliver: Explaining Compliance with G8 Health Commitments, 1996–2006 // *Bulletin of the World Health Organization*. Vol. 85. No. 3. P. 192–199.
- Kokotsis E. (1999) Keeping International Commitments: Compliance, Credibility, and the G7, 1988–1995. N.Y.: Garland. P. 3–36, 267–289.
- Kokotsis E. (2018) G20 Performance on Climate and Energy. *G20 Argentina: The Buenos Aires Summit* / J. Kirton, M. Koch (eds). L.: GT Media Group Ltd. P. 154–155.
- Kulik J. (2018) G20 Performance on Gender Equality. *G20 Argentina: The Buenos Aires Summit* / J. Kirton, M. Koch (eds). L.: GT Media Group Ltd. P. 130–131.
- Larionova M., Rakhmangulov M., Shelepopov A. (2018) Explaining G20 and BRICS Compliance. *Accountability for Effectiveness in Global Governance* / J. Kirton, M. Larionova (eds). L.: Routledge. P. 195–215.
- Li Q. (2001) Commitment Compliance in G7 Summit Macroeconomic Policy Coordination // *Political Research Quarterly*. Vol. 54. P. 355–378.
- Marchyshyn M. (2018) G20 Performance on Trade. *G20 Argentina: The Buenos Aires Summit* / J. Kirton, M. Koch (eds). L.: GT Media Group Ltd. P. 120–121.
- Motala M. (2018) G20 Performance on International Taxation. *G20 Argentina: The Buenos Aires Summit* / J. Kirton, M. Koch (eds). L.: GT Media Group Ltd. P. 114–115.
- Putnam R. (1988) Diplomacy and Domestic Politics: The Logic of Two-Level Games // *International Organization*. Vol. 42. No. 3. P. 427–460.
- Rudich D. (2018) G20 Performance on Countering Corruption. *G20 Argentina: The Buenos Aires Summit* / J. Kirton, M. Koch (eds). L.: GT Media Group Ltd. P. 178–179.
- Tops J. (2018) G20 Performance on Infrastructure Development. *G20 Argentina: The Buenos Aires Summit* / J. Kirton, M. Koch (eds). L.: GT Media Group Ltd. P. 46–47.
- Wang A. (2018) G20 Performance on Economic Governance. *G20 Argentina: The Buenos Aires Summit* / J. Kirton, M. Koch (eds). L.: GT Media Group Ltd. P. 92–93.
- Warren B. (2018a) G20 Performance on Climate Change. *G20 Argentina: The Buenos Aires Summit* / J. Kirton, M. Koch (eds). L.: GT Media Group Ltd. P. 138–139.
- Warren B. (2018b) G20 Performance on Food and Agriculture. *G20 Argentina: The Buenos Aires Summit* / J. Kirton, M. Koch (eds). L.: GT Media Group Ltd. P. 80–81.
- Wendt A. (1999) *Social Theory of International Politics*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Williams M. (2018) G20 Performance on Labour and Employment. *G20 Argentina: The Buenos Aires Summit* / J. Kirton, M. Koch (eds). L.: GT Media Group Ltd. P. 58–59.
- World Bank (2018) GDP Growth (Annual %). *World Development Indicators Database*. Режим доступа: <https://data.worldbank.org/indicator/NY.GDP.MKTP.KD.ZG?view=chart> (дата обращения: 12.11.2018).

Приложение А. Исполнение, число обязательств и число министерских встреч на каждом саммите

	Всего	Вашингтон 2008	Лондон 2009	Питтсбург 2009	Торонто 2010	Сеул 2010	Каннны 2011	Лос-Кабос 2012	Санкт-Петербург 2013	Брисбен 2014	Анталия 2015	Ханчжоу 2016	Гамбург 2017
Общее число обязательств	2398	95	129	127	61	153	282	180	281	205	141	213	531
Число оцененных обязательств	243	8	7	15	15	38	22	19	24	26	23	29	17
Общее исполнение	71% 0,42	75% 0,50	57% 0,14	67% 0,34	68% 0,36	67% 0,34	74% 0,47	77% 0,54	69% 0,38	72% 0,43	71% 0,41	73% 0,45	87% 0,75
Общее число министерских встреч	66	2	1	2	3	4	8	8	8	7	9	8	6
Встречи министров финансов	40	2	1	2	3	3	6	3	6	5	4	4	1
Встречи министров сельского хозяйства	4	0	0	0	0	0	1	1	0	0	0	1	1
Встречи министров энергетики	2	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	1	0
Встречи министров иностранных дел	4	0	0	0	0	0	0	1	1	0	1	0	1
Встречи министров труда	8	0	0	0	0	1	1	1	1	1	1	1	1
Встречи министров по туризму	2	0	0	0	0	0	0	1	0	0	1	0	0
Встречи министров торговли	4	0	0	0	0	0	0	1	0	1	1	1	0
Встречи министров здравоохранения	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1
Цифровизация министерских встреч	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1

Приложение Б. Исполнение, число обязательств и число министерских встреч по каждой теме

	Всего	Вашингтон 2008	Лондон 2009	Питтсбург 2009	Торонто 2010	Сеул 2010	Каннны 2011	Лос-Кабос 2012	Санкт-Петербург 2013	Брисбен 2014	Анталия 2015	Ханчжоу 2016	Гамбург 2017
Продовольствие и сельское хозяйство													
Число обязательств	114	0	0	3	2	2	36	4	11	0	31	3	22
Число оцененных обязательств	7	0	0	0	1	0	1	2	1	0	1	0	1
Общее исполнение	77% 0,54				100% 1		78% 0,55	68% 0,35	90% 0,8		45% -0,1		85% 0,7
Число министерских встреч	4	0	0	0	0	0	1	1	0	0	0	1	1
Энергетика													
Число обязательств	142	0	0	16	1	14	18	10	19	16	3	8	42
Число оцененных обязательств	21	0	0	4	1	2	5	1	1	2	1	3	1
Общее исполнение	68% 0,37			71% 0,42	73% 0,45	76% 0,51	71% 0,42	79% 0,58	78% 0,55	62% 0,24	33% -0,35	55% 0,1	93% 0,85
Число министерских встреч	2	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	1	0
Труд и занятость													
Число обязательств	126	0	4	3	0	4	8	18	29	16	10	9	25
Число оцененных обязательств	18	0	0	0	0	0	2	1	7	2	4	2	0
Общее исполнение	77% 0,54						74% 0,47	100% 1	88% 0,75	89% 0,78	67% 0,33	51% 0,03	
Число министерских встреч	8	0	0	0	0	1	1	1	1	1	1	1	1

Всего	Вашингтон 2008	Лондон 2009	Питтсбург 2009	Торонто 2010	Сеул 2010	Каннны 2011	Лос-Кабос 2012	Санкт-Петербург 2013	Брисбен 2014	Анталия 2015	Ханчжоу 2016	Гамбург 2017
-------	-------------------	----------------	-------------------	-----------------	--------------	----------------	-------------------	-------------------------	-----------------	-----------------	-----------------	-----------------

Макроэкономика

Число обязательств	446	6	15	28	14	29	91	71	66	34	21	31	40
Число оцененных обязательств	29	1	1	1	3	3	3	3	3	3	2	5	1
Общее исполнение	80% 0,6	88% 0,75	68% 0,35	85% 0,7	88% 0,75	85% 0,7	72% 0,44	79% 0,58	80% 0,6	71% 0,41	85% 0,7	76% 0,52	90% 0,80
Число министерских встреч	40	2	1	2	3	3	6	3	6	5	4	4	1

Финансовое регулирование

Число обязательств	318	59	45	23	12	24	38	18	20	7	8	25	39
Число оцененных обязательств	28	3	1	2	1	4	3	3	1	1	1	5	3
Общее исполнение	76% 0,52	77% 0,54	48% −0,05	74% 0,47	55% 0,1	81% 0,61	86% 0,71	68% 0,36	68% 0,35	85% 0,7	92% 0,84	85% 0,7	99% 0,98
Число министерских встреч	40	2	1	2	3	3	6	3	6	5	4	4	1

Торговля

Число обязательств	164	5	14	6	9	17	15	10	12	9	14	24	29
Число оцененных обязательств	19	3	1	1	1	1	1	2	1	1	3	3	1
Общее исполнение	63% 0,26	64% 0,27	75% 0,5	53% 0,05	58% 0,15	25% −0,5	63% 0,25	80% 0,6	33% −0,35	63% 0,25	80% 0,6	79% 0,57	78% 0,55
Число министерских встреч	4	0	0	0	0	0	0	1	0	1	1	1	0

Приложение В1. Общее исполнение по каждому катализатору, содержащемуся в обязательствах

Катализатор	Значение	Число	Исполнение	Разность	Значимость
Расстановка приоритетов	0	233	0,438		
	1	10	0,435	+0,003	Нет
Отсылки к прошлым саммитам	0	224	0,438		
	1	19	0,439	+0,001	Нет
Зона ответственности	0	236	0,443		
	1	7	0,271	-0,171	Нет
Цель	0	218	0,447		
	1	25	0,354	-0,093	Нет
Однолетний план	0	221	0,445		
	1	22	0,367	-0,078	Нет
Многолетний план	0	209	0,457		
	1	34	0,317	-0,140	5%
Самомониторинг	0	237	0,447		
	1	6	0,067	-0,380	1%
Мобилизованные средства	0	232	0,445		
	1	11	0,275	-0,170	Нет
Конкретный исполнитель	0	217	0,449		
	1	26	0,346	-0,103	Нет
Официальная организация	0	239	0,442		
	1	3	0,217	-0,226	Нет
Ключевая международная организация	0	229	0,436		
	1	14	0,468	+0,032	Нет
Прочая международная организация	0	236	0,448		
	1	7	0,085	-0,363	1%
Региональная организация	0	241	0,441		
	1	2	0	-0,441	5%
Международное законодательство	0	225	0,445		
	1	18	0,336	-0,108	Нет
Министры	0	239	0,432		
	1	4	0,757	+0,325	5%
Гражданское общество	0	240	0,440		
	1	3	0,233	-0,203	Нет
Частный сектор	0	231	0,440		
	1	12	0,377	-0,064	Нет
Страна или регион	0	239	0,444		
	1	4	0,063	-0,381	5%

Примечание. Такие катализаторы, как ссылки на прошлые министерские встречи, запросы на подотчетность со стороны международных организаций, контроль за исполнением, контроль за исполнением со стороны международных организаций, не являются частью 243 оцененных обязательств

Приложение В2. Общее исполнение по числу катализаторов в обязательстве

Число катализаторов в обязательстве	Число обязательств	Среднее исполнение обязательств с указанным числом катализаторов
0	108	77% (0,53)
1	76	69% (0,39)
2	41	68% (0,36)
3	9	66% (0,32)
4	5	64% (0,28)
5	2	69% (0,38)
6	2	50% (0,00)

Приложение Г. Влияние катализаторов на исполнение обязательств. Результаты регрессионного анализа по методу МНК

Переменные	(1)	(2)
	Среднее исполнение	Среднее исполнение
Многолетний план	-0,159** (0,0693)	-0,141** (0,0677)
Самомониторинг	-0,414*** (0,152)	-0,457*** (0,149)
Прочие международные организации	-0,439*** (0,143)	-0,362** (0,141)
Министры	0,466** (0,190)	0,423** (0,185)
Страна или регион	-0,339* (0,187)	-0,275 (0,183)
Министерские встречи до саммита		0,175*** (0,0481)
Константа	0,481*** (0,0262)	0,408*** (0,0325)
Наблюдения	243	243
R-квадрат	0,105	0,153

Примечание. Значение в скобках – стандартная ошибка.

* $p < 0,1$, ** $p < 0,05$, *** $p < 0,01$.

Приложение Д. Катализаторы исполнения (по странам)

Страна	Катализаторы	Вероятность полного исполнения		Разность, %
		Без катализатора, %	С катализатором, %	
Аргентина N=231	Цель (-)	43	15	-28
Австралия N=236				
Бразилия N=229	Министерства (+)	52	99	+47
Канада N=235	Конкретный исполнитель (-)	75	53	-22
Китай N=231				
Франция N=236				
Германия N=233	Многолетний план (-)	76	55	-21
	Самомониторинг (-)	74	28	-46
	Другая м/н организация (-)	74	38	-36
Индия N=233	Многолетний план (-)	55	33	-22
	Мобилизованные средства (-)	54	15	-39
	Конкретный исполнитель (-)	54	32	-22
	Международный закон (-)	54	27	-27
Индонезия N=231				
Италия N=233	Цель (+)	48	63	+15
	Многолетний план (-)	51	43	-8
Япония N=235				
Корея N=235				
Мексика N=234	Частный сектор (-)	48	15	-33
Россия N=234				
Саудовская Аравия N=229	Конкретный исполнитель (-)	35	19	-16
ЮАР N=231				
Турция N=228	Многолетний план (-)	41	16	-25
Великобритания N=236	Цель (-)	76	60	-16
	Самомониторинг (-)	76	39	-37
США N=237	Многолетний план (-)	63	37	-26
ЕС N=228	Однолетний план (-)	76	53	-23
	Многолетний план (-)	76	63	-13

Приложение Е. Выполнение странами обязательств «Группы двадцати».
Корреляционная матрица

Переменные	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)	(8)	(9)	(10)	(11)	(12)	(13)	(14)	(15)	(16)	(17)	(18)	(19)	(20)
(1) Аргентина	1,000																			
(2) Австралия	0,282	1,000																		
(3) Бразилия	0,480	0,205	1,000																	
(4) Канада	0,403	0,382	0,246	1,000																
(5) Китай	0,388	0,205	0,396	0,374	1,000															
(6) Франция	0,205	0,251	0,149	0,292	0,278	1,000														
(7) Германия	0,163	0,363	0,258	0,365	0,352	0,485	1,000													
(8) Индия	0,433	0,222	0,466	0,216	0,430	0,160	0,228	1,000												
(9) Индонезия	0,389	0,248	0,425	0,122	0,319	0,225	0,155	0,421	1,000											
(10) Италия	0,306	0,291	0,292	0,413	0,396	0,439	0,428	0,290	0,323	1,000										
(11) Япония	0,150	0,371	0,316	0,422	0,359	0,371	0,533	0,209	0,163	0,341	1,000									
(12) Корея	0,310	0,365	0,244	0,178	0,300	0,352	0,304	0,255	0,341	0,271	0,352	1,000								
(13) Мексика	0,400	0,318	0,391	0,246	0,351	0,306	0,258	0,339	0,417	0,417	0,280	0,293	1,000							
(14) Россия	0,466	0,287	0,434	0,286	0,348	0,264	0,299	0,399	0,343	0,343	0,320	0,228	0,278	0,396	1,000					
(15) Саудовская Аравия	0,318	0,273	0,377	0,341	0,260	0,204	0,267	0,231	0,271	0,323	0,348	0,365	0,300	0,362	1,000					
(16) ЮАР	0,260	0,207	0,276	0,234	0,324	0,231	0,235	0,252	0,217	0,274	0,237	0,197	0,383	0,310	0,316	1,000				
(17) Турция	0,446	0,266	0,421	0,319	0,366	0,278	0,323	0,384	0,379	0,422	0,265	0,323	0,419	0,462	0,336	0,299	1,000			
(18) Великобритания	0,153	0,372	0,141	0,331	0,214	0,418	0,430	0,064	0,157	0,324	0,307	0,322	0,192	0,190	0,212	0,273	0,179	1,000		
(19) США	0,200	0,249	0,183	0,390	0,243	0,262	0,305	0,279	0,122	0,353	0,303	0,222	0,264	0,315	0,200	0,212	0,273	0,200	1,000	
(20) ЕС	0,245	0,349	0,355	0,452	0,399	0,320	0,421	0,337	0,189	0,368	0,332	0,212	0,293	0,265	0,251	0,259	0,317	0,415	0,347	1,000

Приложение Ж. Гипотеза «Группы двух». Модель МНК

Переменные	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)
	Аргентина	Австралия	Бразилия	Канада	Франция	Германия
Китай	0,339 (0,556)	-0,481 (0,595)	-0,0787 (0,566)	1,465** (0,731)	0,411 (0,597)	0,210 (0,654)
США	-0,137 (0,469)	0,282 (0,518)	0,222 (0,467)	1,573*** (0,556)	0,452 (0,519)	0,450 (0,552)
СШАxКитай	-0,106 (0,656)	0,399 (0,760)	0,151 (0,684)	-1,014 (0,944)	0,201 (0,769)	0,730 (0,928)
Австралия	0,338 (0,325)		-0,427 (0,337)	0,775** (0,365)	-0,408 (0,386)	0,457 (0,387)
Бразилия	0,762*** (0,249)	-0,378 (0,296)		-0,356 (0,342)	-0,517* (0,314)	0,248 (0,332)
Канада	1,459*** (0,355)	0,438 (0,381)	-0,497 (0,351)		-0,0522 (0,381)	-0,223 (0,426)
Франция	0,151 (0,340)	-0,334 (0,365)	-0,486 (0,352)	0,0974 (0,404)		1,075*** (0,401)
Германия	-0,465 (0,361)	0,503 (0,365)	0,129 (0,349)	-0,218 (0,392)	1,052*** (0,367)	
Индия	0,455* (0,276)	0,155 (0,304)	0,486* (0,278)	-0,260 (0,348)	-0,334 (0,315)	0,247 (0,351)
Индонезия	0,204 (0,248)	0,480* (0,290)	0,644** (0,262)	-0,393 (0,342)	0,291 (0,294)	-0,366 (0,344)
Италия	-0,137 (0,280)	0,000393 (0,305)	-0,0767 (0,275)	0,704** (0,339)	0,671** (0,303)	0,470 (0,334)
Япония	-0,636** (0,288)	0,411 (0,315)	0,663** (0,293)	0,963*** (0,340)	0,344 (0,326)	1,113*** (0,330)
Корея	0,367 (0,278)	0,585** (0,297)	-0,184 (0,274)	-0,875** (0,363)	0,515* (0,306)	0,0263 (0,343)
Мексика	0,359 (0,263)	0,438 (0,305)	0,163 (0,265)	-0,402 (0,356)	0,263 (0,313)	-0,461 (0,358)
Россия	0,576** (0,241)	0,0911 (0,281)	0,264 (0,253)	-0,00466 (0,314)	0,187 (0,290)	0,310 (0,324)
Саудовская Аравия	0,0465 (0,236)	0,0616 (0,282)	0,557** (0,248)	0,693** (0,326)	-0,101 (0,287)	0,135 (0,329)
ЮАР	-0,0555 (0,246)	-0,0567 (0,276)	0,147 (0,254)	-0,176 (0,332)	0,0743 (0,284)	0,00368 (0,341)
Турция	0,415 (0,253)	-0,0694 (0,300)	0,396 (0,263)	0,335 (0,352)	0,00173 (0,305)	0,430 (0,341)
Великобритания	0,00526 (0,329)	0,665* (0,355)	-0,164 (0,360)	0,209 (0,423)	0,723** (0,367)	0,629 (0,396)
ЕС	-0,289 (0,310)	0,339 (0,343)	0,824** (0,329)	0,750** (0,356)	0,0938 (0,358)	0,414 (0,362)

Переменные	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)
	Аргентина	Австралия	Бразилия	Канада	Франция	Германия
Аргентина		0,326 (0,295)	0,845*** (0,262)	1,286*** (0,339)	0,189 (0,307)	-0,387 (0,360)
Константа cut1	-0,376 (0,351)	-2,465*** (0,466)	-1,693*** (0,368)	-2,308*** (0,479)	-2,423*** (0,504)	-1,852*** (0,461)
Константа cut2	2,174*** (0,398)	0,832** (0,382)	0,611* (0,351)	0,821** (0,392)	1,122*** (0,406)	1,229*** (0,411)
Число наблюдений	211	211	211	211	211	211

Примечание. Значение в скобках – стандартная ошибка.

* $p < 0,1$, ** $p < 0,05$, *** $p < 0,01$.

Переменные	(7)	(8)	(9)	(10)	(11)	(12)
	Индия	Индонезия	Италия	Япония	Корея	Мексика
Китай	1,109** (0,553)	1,008* (0,560)	-0,0221 (0,550)	0,100 (0,569)	0,253 (0,569)	0,437 (0,538)
США	0,803* (0,461)	-0,0355 (0,443)	-0,133 (0,468)	-0,330 (0,493)	0,563 (0,479)	0,289 (0,452)
США × Китай	0,312 (0,678)	-0,705 (0,660)	1,166* (0,668)	0,961 (0,708)	-0,101 (0,695)	-0,0389 (0,651)
Аргентина	0,490* (0,260)	0,148 (0,249)	-0,114 (0,267)	-0,753** (0,293)	0,544** (0,267)	0,334 (0,256)
Австралия	0,0336 (0,331)	0,288 (0,332)	-0,134 (0,330)	0,652** (0,324)	0,760** (0,322)	0,469 (0,317)
Бразилия	0,456* (0,259)	0,627** (0,246)	-0,0794 (0,261)	0,671** (0,268)	-0,210 (0,274)	0,234 (0,250)
Канада	-0,419 (0,362)	-0,438 (0,347)	0,822** (0,356)	0,986*** (0,374)	-0,981*** (0,374)	-0,440 (0,339)
Франция	-0,228 (0,347)	0,220 (0,320)	0,646* (0,338)	0,446 (0,352)	0,698** (0,328)	0,341 (0,324)
Германия	0,176 (0,362)	-0,370 (0,342)	0,486 (0,340)	1,211*** (0,342)	-0,0142 (0,341)	-0,254 (0,340)
Индонезия	0,569** (0,258)		0,434* (0,252)	-0,195 (0,279)	0,541** (0,261)	0,411* (0,241)
Италия	-0,0796 (0,281)	0,349 (0,264)		-0,0249 (0,293)	-0,0863 (0,274)	0,618** (0,266)
Япония	-0,0571 (0,284)	-0,244 (0,284)	-0,187 (0,295)		0,519* (0,295)	0,182 (0,276)
Корея	0,220 (0,280)	0,438 (0,274)	-0,0675 (0,280)	0,647** (0,286)		0,0749 (0,279)
Мексика	-0,0156 (0,266)	0,525** (0,244)	0,554** (0,262)	0,215 (0,282)	-0,124 (0,280)	

Переменные	(7)	(8)	(9)	(10)	(11)	(12)
	Индия	Индонезия	Италия	Япония	Корея	Мексика
Россия	0,274 (0,248)	0,0886 (0,238)	-0,145 (0,255)	-0,225 (0,276)	-0,122 (0,257)	0,272 (0,246)
Саудовская Аравия	-0,0892 (0,255)	0,0783 (0,233)	0,321 (0,246)	0,382 (0,257)	0,768*** (0,252)	-0,00229 (0,240)
ЮАР	0,152 (0,252)	-0,115 (0,228)	-0,0507 (0,251)	0,168 (0,262)	-0,146 (0,256)	0,701*** (0,236)
Турция	0,258 (0,258)	0,331 (0,247)	0,490* (0,257)	-0,135 (0,269)	0,364 (0,267)	0,260 (0,247)
Великобритания	-0,715* (0,366)	0,198 (0,322)	0,367 (0,334)	-0,239 (0,370)	0,650* (0,346)	-0,310 (0,328)
ЕС	0,610* (0,328)	-0,242 (0,329)	0,0909 (0,318)	-0,160 (0,341)	-0,290 (0,328)	0,173 (0,307)
Индия		0,596** (0,263)	-0,0252 (0,277)	-0,0192 (0,287)	0,173 (0,288)	-0,0945 (0,268)
Константа cut1	-1,500*** (0,370)	-1,140*** (0,351)	-0,787** (0,356)	-0,543 (0,369)	-1,893*** (0,381)	-1,247*** (0,354)
Константа cut2	1,408*** (0,372)	1,513*** (0,361)	2,096*** (0,396)	2,094*** (0,408)	0,864** (0,357)	1,479*** (0,364)
Число наблюдений	211	211	211	211	211	211

Примечание. Значение в скобках – стандартная ошибка.

* $p < 0,1$, ** $p < 0,05$, *** $p < 0,01$.

Переменные	(13)	(14)	(15)	(16)	(17)	(18)
	Россия	Саудовская Аравия	ЮАР	Турция	Велико-британия	ЕС
Китай	-0,544 (0,530)	-0,410 (0,539)	0,605 (0,518)	-0,829 (0,544)	0,558 (0,712)	0,116 (0,665)
США	0,201 (0,444)	-0,514 (0,464)	0,145 (0,452)	-0,662 (0,452)	-0,0144 (0,563)	0,0539 (0,522)
США × Китай	1,055* (0,635)	0,274 (0,643)	-0,528 (0,618)	1,121* (0,639)	-1,094 (0,844)	0,903 (0,905)
Аргентина	0,534** (0,247)	-0,0152 (0,245)	-0,0324 (0,246)	0,430* (0,251)	-0,196 (0,330)	-0,314 (0,327)
Австралия	0,257 (0,304)	0,0370 (0,308)	-0,0113 (0,302)	-0,0412 (0,307)	0,866** (0,356)	0,386 (0,385)
Бразилия	0,384 (0,254)	0,533** (0,246)	0,0695 (0,243)	0,298 (0,248)	0,0479 (0,333)	0,949*** (0,326)
Канада	0,0227 (0,331)	0,786** (0,342)	-0,00298 (0,331)	0,386 (0,338)	0,273 (0,406)	0,918** (0,382)
Франция	0,294 (0,323)	-0,313 (0,345)	0,0422 (0,321)	0,0543 (0,327)	1,012*** (0,368)	0,185 (0,381)
Германия	0,274	0,0134	-0,0660	0,359	0,601	0,240

Переменные	(13)	(14)	(15)	(16)	(17)	(18)
	Россия	Саудовская Аравия	ЮАР	Турция	Велико-британия	ЕС
	(0,330)	(0,361)	(0,335)	(0,346)	(0,373)	(0,380)
Индия	0,299	-0,192	0,168	0,205	-0,497	0,633*
	(0,265)	(0,272)	(0,269)	(0,267)	(0,338)	(0,335)
Индонезия	0,141	0,0973	-0,127	0,348	0,197	-0,486
	(0,240)	(0,239)	(0,235)	(0,241)	(0,313)	(0,351)
Италия	-0,103	0,276	0,0114	0,503*	0,454	0,426
	(0,265)	(0,263)	(0,259)	(0,263)	(0,320)	(0,333)
Япония	-0,333	0,384	0,109	0,00571	-0,0667	0,00408
	(0,280)	(0,265)	(0,263)	(0,271)	(0,345)	(0,335)
Корея	-0,0562	0,749***	-0,184	0,289	0,501	-0,333
	(0,266)	(0,268)	(0,261)	(0,267)	(0,331)	(0,354)
Мексика	0,185	0,0776	0,680***	0,299	-0,265	0,239
	(0,255)	(0,249)	(0,245)	(0,246)	(0,343)	(0,348)
Саудовская Аравия	0,473**		0,480**	0,0413	-0,0311	-0,202
	(0,239)		(0,226)	(0,236)	(0,303)	(0,318)
ЮАР	0,249	0,540**		0,156	0,452	0,0983
	(0,236)	(0,228)		(0,237)	(0,307)	(0,312)
Турция	0,513**	0,0480	0,236		-0,213	0,223
	(0,248)	(0,247)	(0,240)		(0,345)	(0,329)
Великобритания	0,102	-0,115	0,582*	-0,281		1,184***
	(0,321)	(0,315)	(0,313)	(0,319)		(0,382)
ЕС	-0,186	-0,0151	0,0684	0,210	0,905***	
	(0,304)	(0,309)	(0,294)	(0,309)	(0,349)	
Россия		0,477**	0,230	0,485**	-0,0156	-0,358
		(0,240)	(0,235)	(0,242)	(0,322)	(0,321)
Константа cut1	-1,029***	-0,673**	-1,143***	-0,951***	-1,713***	-1,452***
	(0,350)	(0,342)	(0,346)	(0,349)	(0,448)	(0,425)
Константа cut2	1,416***	1,873***	1,423***	1,794***	1,132***	1,176***
	(0,361)	(0,370)	(0,352)	(0,371)	(0,396)	(0,397)
Число наблюдений	211	211	211	211	211	211

Примечание. Значение в скобках – стандартная ошибка.

* $p < 0,1$, ** $p < 0,05$, *** $p < 0,01$.

Приложение 3. Корреляция исполнения. Модель МНК

Переменные	(1) Корреляция исполнения
Корреляция ВВП	0,0204 (0,0188)
Демократия	-0,0320** (0,0126)
БРИКС	0,0915*** (0,0199)
ЕС	0,0567** (0,0237)
«Группа семи»	0,0279 (0,0232)
США	-0,0637*** (0,0137)
Китай	0,0261 (0,0162)
Константа	0,299*** (0,0144)
Наблюдения	190
R-квадрат	0,251

Примечание. Значение в скобках – стандартная ошибка.

* $p < 0,1$, ** $p < 0,05$, *** $p < 0,01$.

Causes of G20 Compliance: Institutionalization, Hegemony, Reciprocity or Clubs¹

J. Kirton, A. Nikolaeva

John Kirton – PhD, Professor, Co-director of G20 Research Group, University of Toronto; 1 Devonshire Place, Room 209 N, Toronto, M5S 3K7 Ontario, Canada; E-mail: john.kirton@utoronto.ca Program;

Alisa Nikolaeva – M.A., Research Associate, G20 Research Group; University of Toronto; 1 Devonshire Place, Room 209 N, Toronto, M5S 3K7 Ontario, Canada; E-mail: alisanik@bu.edu

Abstract

In recent years, multilateralism has faced significant challenges. The rise of populist sentiment in western countries, trade wars and now slowing economic growth have undermined trust in multilateral institutions including those of a plurilateral summit form. The Group of Twenty (G20) often faces criticism for its ineffective problem-solving and members' poor compliance with their summit commitments. Yet evidence from the G20 Research Group shows that G20 members do comply solidly with the commitments they make at one summit before the next one takes place. Some summits and subjects have secured higher compliance than others. Understanding what causes compliance and how it can be improved is essential for improving G20 effectiveness, credibility and even its future. This study offers an exploratory quantitative analysis of performance at G20 summits. It relies on established conceptual frameworks and presents a descriptive inferential argument. Compliance coincides with, and thus might be improved by, making more summit commitments, holding ministerial meetings and using specific catalysts in the commitments, given the prevailing reciprocity in compliance among members rather than a single dominant actor such as the U.S. or China setting the pace.

Keywords: G20; global governance; compliance; accountability

For citation: Kirton J., Nikolaeva A. (2019) Causes of G20 Compliance: Institutionalization, Hegemony, Reciprocity or Clubs. *International Organisations Research Journal*, vol. 14, no 2, pp. 94–125 (in English). DOI: 10.17323/1996-7845-2019-02-04.

References

- Cicci A. (2018) G20 Performance on Financial Stability. *G20 Argentina: The Buenos Aires Summit* (J. Kirton, M. Koch (eds)). L.: GT Media Group Ltd., pp. 102–104.
- Cormier B. (2018) Explaining G8 Compliance: Reciprocity, Ministerial Institutionalization and Accountability. *Accountability and Effectiveness in Global Governance* (J. Kirton, M. Larionova (eds)). Abingdon: Routledge, pp. 183–194.
- Freedom House (2018) Freedom in the World 2018: Democracy in Crisis. Available at: <https://freedomhouse.org/report/freedom-world/freedom-world-2018> (accessed 12 November 2018).
- von Furstenberg G., Daniels J. (1992) Can You Trust G-7 Promises? *International Economic Insights*, vol. 3 (September/October), pp. 24–27.
- Hallink C. (2018) G20 Performance on Development. *G20 Argentina: The Buenos Aires Summit* (J. Kirton, M. Koch (eds)). L.: GT Media Group Ltd., pp. 164–165.
- Hilbrich S., Schwab J. (2018) Towards a More Accountable G20? Accountability Mechanisms of the G20 and the New Challenges Posed to Them by the 2030 Agenda. *International Organizations Research Journal*, vol. 13, no 4, pp. 7–38.

¹ The editorial board received the article in February 2019.

- Ikenberry J. (1993) Salvaging the G7. *Foreign Affairs*, vol. 72 (Spring), pp. 132–139.
- Ikenberry J. (2001) *After Victory: Institutions, Strategic Restraint, and the Rebuilding of Order after Major Wars*. Princeton: Princeton University Press.
- Keohane R.O. (1984) *After Hegemony: Cooperation and Discord in the World Political Economy*. Princeton: Princeton University Press.
- Keohane R.O. (2006) Accountability in World Politics. *Scandinavian Political Studies*, vol. 29, no 2, pp. 75–87.
- Keohane R.O. (2011) Global Governance and Legitimacy. *Review of International Political Economy*, vol. 18, no 1, pp. 99–109.
- Kirton J. (1989) Contemporary Concert Diplomacy: The Seven-Power Summit and the Management of International Order. Paper presented at the Annual Convention of the International Studies Association, London, 29 March – 1 April. Available at: www.g8.utoronto.ca/scholar/kirton198901 (accessed 12 November 2018).
- Kirton J. (2006) Explaining Compliance with G8 Finance Commitments: Agency, Institutionalization and Structure. *Open Economies Review*, vol. 17 (November), pp. 459–75.
- Kirton J., Kokotsis E. (2007) Keeping Faith with Africa's Health: Catalysing G8 Compliance. *Governing Global Health: Challenge, Response, Innovation* (A. Cooper, J. Kirton, T. Schrecker (eds)). Aldershot: Ashgate, pp. 157–180.
- Kirton J., Larionova M. (eds) (2018a) *Accountability for Effectiveness in Global Governance*. Abingdon: Routledge.
- Kirton J., Larionova M. (2018b) Accountability for Effectiveness in Global Governance. *Accountability and Effectiveness in Global Governance* (J. Kirton, M. Larionova (eds)). Abingdon: Routledge, pp. 3–22.
- Kirton J., Roudev N., Sunderland L. (2007) Making Major Powers Deliver: Explaining Compliance with G8 Health Commitments, 1996–2006. *Bulletin of the World Health Organization*, vol. 85, no 3 (March), pp. 192–199.
- Kokotsis E. (1999) *Keeping International Commitments: Compliance, Credibility, and the G7, 1988–1995*. N.Y.: Garland, pp. 3–36, 267–289.
- Kokotsis E. (2018) G20 Performance on Climate and Energy. *G20 Argentina: The Buenos Aires Summit* (J. Kirton, M. Koch (eds)). L.: GT Media Group Ltd., pp. 154–155.
- Kulik J. (2018) G20 Performance on Gender Equality. *G20 Argentina: The Buenos Aires Summit* (J. Kirton, M. Koch (eds)). L.: GT Media Group Ltd., pp. 130–131.
- Larionova M., Rakhamangulov M., Shelepor A. (2018) Explaining G20 and BRICS Compliance. *Accountability for Effectiveness in Global Governance* (J. Kirton, M. Larionova (eds)). L.: Routledge, pp. 195–215.
- Li Q. (2001) Commitment Compliance in G7 Summit Macroeconomic Policy Coordination. *Political Research Quarterly*, vol. 54 (June), pp. 355–378.
- Marchyshyn M. (2018) G20 Performance on Trade. *G20 Argentina: The Buenos Aires Summit* (J. Kirton, M. Koch (eds)). L.: GT Media Group Ltd., pp. 120–121.
- Motala M. (2018) G20 Performance on International Taxation. *G20 Argentina: The Buenos Aires Summit* (J. Kirton, M. Koch (eds)). L.: GT Media Group Ltd., pp. 114–115.
- Putnam R. (1988) Diplomacy and Domestic Politics: The Logic of Two-Level Games. *International Organization*, vol. 42, no 3, pp. 427–460.
- Rudich D. (2018) G20 Performance on Countering Corruption. *G20 Argentina: The Buenos Aires Summit* (J. Kirton, M. Koch (eds)). L.: GT Media Group Ltd., pp. 178–179.
- Tops J. (2018) G20 Performance on Infrastructure Development. *G20 Argentina: The Buenos Aires Summit* (J. Kirton, M. Koch (eds)). L.: GT Media Group Ltd., pp. 46–47.
- Wang A. (2018) G20 Performance on Economic Governance. *G20 Argentina: The Buenos Aires Summit* (J. Kirton, M. Koch (eds)). L.: GT Media Group Ltd., pp. 92–93.
- Warren B. (2018a) G20 Performance on Climate Change. *G20 Argentina: The Buenos Aires Summit* (J. Kirton, M. Koch (eds)). L.: GT Media Group Ltd., pp. 138–139.

- Warren B. (2018b) G20 Performance on Food and Agriculture. *G20 Argentina: The Buenos Aires Summit* (J. Kirton, M. Koch (eds)). L.: GT Media Group Ltd., pp. 80–81.
- Wendt A. (1999) *Social Theory of International Politics*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Williams M. (2018) G20 Performance on Labour and Employment. *G20 Argentina: The Buenos Aires Summit* (J. Kirton, M. Koch (eds)). L.: GT Media Group Ltd., pp. 58–59.
- World Bank (2018) GDP Growth (Annual %). World Development Indicators Database. Available at: <https://data.worldbank.org/indicator/NY.GDP.MKTP.KD.ZG?view=chart> (accessed 12 November 2018).

Изменение и развитие повестки будущих председательств БРИКС¹

Ш. Гуо, Х. Чжан, В. Ши

Гуо Шуюн – профессор, декан Школы международных и публичных отношений Шанхайского университета международных исследований; China, Shanghai 200083, 550 Dalian Road (W); E-mail: syguo@shisu.edu.cn

Чжан Ханьвэнь – соискатель PhD в Школе международных и публичных отношений Шанхайского университета международных исследований; China, Shanghai 200083, 550 Dalian Road (W); E-mail: 0174100989@shisu.edu.cn

Ши Вэйпин – соискатель PhD в Школе международных и публичных отношений Шанхайского университета международных исследований, Ассоциированный профессор Шанхайского университета традиционной китайской медицины; China, Shanghai 200083, 550 Dalian Road (W); E-mail: susanswp@126.com

В 2009 г. в Екатеринбурге состоялся первый саммит лидеров БРИКС. С тех пор термин «БРИКС» постепенно эволюционировал, превратившись из научной концепции в реальный механизм сотрудничества, который играет все возрастающую роль на мировой политической арене. За прошедшие десять лет обсуждаемая в рамках саммитов БРИКС повестка последовательно обогащалась, а принимавшиеся лидерами БРИКС совместные планы действий отличали pragmatism и эффективность. Данная статья посвящена, во-первых, изучению повестки десяти прошедших саммитов БРИКС и оценке факторов, влияющих на ее формирование. Во-вторых, в статье прослеживаются развитие повестки БРИКС и произошедшие в ней за десять лет изменения. В-третьих, анализируются тренды, которые могут определить будущую повестку объединения, а также имеющиеся ожидания и планы развития механизма сотрудничества БРИКС. Цели настоящей статьи: проследить развитие и изменение повестки саммитов БРИКС за прошедшие десять лет; обобщить основные факторы, влияющие на изменение повестки БРИКС; на основе анализа выявленных факторов спрогнозировать возможное развитие повестки БРИКС в будущем, а также изучить комплексные проблемы и вызовы, с которыми сталкиваются страны БРИКС в сложившейся международной обстановке, сформулировать аргументированные предложения по их преодолению через сотрудничество и рекомендации по продвижению будущего сотрудничества.

Ключевые слова: БРИКС; повестка саммита; глобальное управление; развивающиеся державы

Для цитирования: Гуо Ш., Чжан Х., Ши В. (2019) Изменение и развитие повестки будущих председательств БРИКС // Вестник международных организаций. Т. 14. № 2. С. 126–149 (на русском и английском языках). DOI: 10.17323/1996-7845-2019-02-05.

¹ Статья поступила в редакцию в октябре 2018 г.

Перевод выполнен П.А. Дорониным, н.с. Центра исследований международных институтов Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте РФ.

Введение

Аббревиатуру БРИКС образуют первые буквы англоязычных наименований пяти стран: Бразилии, России, Индии, Китая и Южной Африки. Эти пять стран расположены на четырех континентах в двух полушариях. Суммарно их территория занимает 29,6% мировой поверхности суши, а доля в мировом населении составляет 42,6% [National Bureau of Statistics of China, 2017]. Термин «БРИКС» (де-факто «БРИК». – Примеч. пер.) возник в 2001 г. Именно тогда в докладе *Building Better Global Economic BRICs* главный экономист Goldman Sachs Джим О'Нил ввел аббревиатуру БРИК для коллективного обозначения Бразилии, России, Индии и Китая как группы наиболее динамично растущих развивающихся экономик [O'Neill, 2001]. В опубликованном Goldman Sachs в 2003 г. новом исследовательском докладе *Dreaming with BRICs: The Path to 2050* прогнозировалось, что к 2050 г. страны БРИК вместе с США и Японией составят первую шестерку крупнейших экономик мира по паритету покупательной способности [Wilson, Purushothaman, 2003]. Позднее появились новые отчеты и исследования различных компаний и организаций, что принесло концепту БРИК дополнительную популярность. Изначально концепт БРИК стал востребованным в среде бизнеса и инвестиций на волне «хайпа», организованного инвестиционными банкирами и участниками международных финансовых рынков. Однако по мере усиления экономических и торговых связей и постепенного формирования идентичности объединения база сотрудничества стран БРИК значительно расширилась, распространившись, в том числе, на неинституционализированные форматы сотрудничества по политическим вопросам. По инициативе России в сентябре 2006 г. в рамках Генеральной Ассамблеи ООН состоялась первая встреча министров иностранных дел в формате БРИК, а уже в июне 2009 г. в Екатеринбурге прошел первый саммит лидеров БРИК. В ноябре 2010 г., в рамках саммита G20 в Сеуле, Южная Африка официально подала заявку на присоединение к механизму сотрудничества БРИК. К настоящему моменту состоялось десять саммитов БРИКС на уровне лидеров стран, на которых удалось достичь значительных результатов и важных компромиссов по многим вопросам (табл. 1, 2).

Четыре фактора, влияющих на повестку БРИКС

Внутренний фактор: общая идентичность развивающихся держав

Крайне важным аргументом в пользу появления БРИКС стало то, что все страны объединения относятся к числу развивающихся держав, являются выразителями экономических интересов развивающихся стран и с высокой степенью вероятности способны стать ведущими экономическими державами в будущем, учитывая высокие темпы экономического роста, высокую населенность, территорию и совокупную силу [Zhu, 2010].

Исходя из общих для всех участников объединения характеристик страны БРИКС постепенно формируют механизм сотрудничества для достижения общих интересов и реализации совместных планов действий – на основе их взаимодополняемости и схожести. Еще больший потенциал экономического сотрудничества между пятью странами может быть раскрыт вследствие их конкурентных преимуществ – с точки зрения наличия ресурсов и структуры промышленности. Страны БРИКС являются крупнейшим генератором экономического роста межконтинентального значения из числа развивающихся стран со средним уровнем дохода [Budhwar et al., 2017]. Они обладают

крупнейшим в мире населением, в особенности Индия и Китай, и в последние два-три десятилетия переживали стремительный экономический рост, который лишь недавно сменился незначительным спадом [Horwitz, Budhwar, 2015, p. 4]. Россию называют «всемирной бензоколонкой» из-за ее запасов нефти и природного газа. Россия также может гордиться развитой фундаментальной наукой и процветающими аэрокосмическим и военно-промышленным комплексами. Индию окрестили «мировым офисом» благодаря ее лидерству в компьютерной промышленности и разработке программного обеспечения, в то же время индийская продукция промышленного производства относительно неконкурентоспособна. В восприятии Бразилии преобладают ее развитое сельское хозяйство и «чистые технологии»; вследствие богатства минеральными ресурсами Бразилию также называют «мировой сырьевой базой». Южная Африка получила признание как ворота в Африку и плацдарм для развития Африканского континента в целом, обладает огромными ресурсами и передовыми технологиями горнодобычи [Li, 2013]. Страны БРИКС тесно связаны общей идентичностью и интересами. С одной стороны, страны БРИКС отличаются от развитых стран, представленных в G7; с другой – они отличаются от обычных развивающихся стран по своему масштабу, скорости и потенциалу развития, а также по амбициям на международной арене. Участники БРИКС как страны с формирующимся рынком и члены G20 связаны общими интересами по вопросам оптимизации структуры промышленности, реформирования системы управления мировой экономикой, повышения их статуса в международной системе и участия в глобальном управлении [Li, Xu, 2015]. В условиях мировой экономической системы, в которой доминируют западные страны, страны – члены БРИКС более чувствительны к последствиям глобального финансового кризиса и давлению со стороны протекционизма в мировой торговле. Поэтому им необходимо выступать единым голосом и предпринимать совместные усилия, чтобы обеспечить более благоприятное международное окружение для собственной трансформации и развития.

Десять лет назад пять стран БРИКС сплотила общность глобальных целей и стремление к миру, безопасности, развитию и сотрудничеству. Оказывая поддержку развитию и мультилатерализму, страны БРИКС работают сообща в интересах более честного, равноправного, справедливого, демократического и представительного мирового политического и экономического порядка. Руководствуясь общими целями и устремлениями, страны БРИКС при формировании повестки своих саммитов должны исходить из международных и региональных вопросов, представляющих общий интерес. Повестка БРИКС нацелена на поддержание равенства и солидарности, открытости и инклюзивности, построение открытой мировой экономики и углубление сотрудничества с формирующими рынками и развивающимися странами. Повестка указывает направление для совместной работы стран БРИКС в интересах достижения взаимовыгодных результатов и общих целей развития, а также для постоянного расширения практического сотрудничества БРИКС, от которого выигрывает мир в целом. Под воздействием указанных внутренних факторов за годы работы объединения были сформулированы различные повестки саммитов и планы совместных действий в соответствии с целями развития стран БРИКС.

Внешние факторы: международная политическая ситуация и уровень экономического развития

В основе формирования повестки БРИКС лежит общий уровень развития стран, входящих в это объединение, но она также зависит и от международной ситуации. Сотрудничество стран БРИКС необходимо рассматривать в общем контексте мирового

развития и эволюции международной системы. Мы переживаем великую эпоху развития, трансформации и адаптации. Мир сегодня становится все более многополярным, экономика – глобальной, растет культурное многообразие, происходит цифровизация общества. «Закон джунглей», где сильные охотятся на слабых, и «игра с нулевой суммой» более неприемлемы; всеобщим устремлением всех народов являются жизнь в мире, развитие и сотрудничество по модели выигрыша для всех (*win-win*). На этом фоне многие страны с формирующимся рынком и развивающиеся страны выходят на передний план, играя все более важную роль в международных процессах.

Внезапный мировой финансовый кризис 2008 г. ввел мировую экономику в ступор, и до сих пор она полностью не восстановилась. Столкнувшись с внешним шоком, пять стран БРИКС использовали свои сильные стороны и совпадающие интересы и создали движимый лидерами БРИКС механизм сотрудничества, охватывающий широкий круг тем и различные уровни взаимодействия. Был запущен ряд крупных кооперационных проектов. В частности, Новый банк развития и Пул условных валютных резервов БРИКС стали источником финансирования для строительства инфраструктуры и проектов в сфере устойчивого развития в странах БРИКС, способствуя более эффективному управлению глобальной экономикой и появлению международной финансовой «подушки безопасности». За последние десять лет совокупный ВВП стран БРИКС вырос на 179%, торговля – на 94%, а городское население – на 28%. Все это в значительной степени способствовало стабилизации мировой экономики и возвращению ее на траекторию роста, а также принесло ощутимые выгоды для более чем 3 млрд человек [National Bureau of Statistics of China, 2017]. Страны БРИКС выступили драйвером реформирования системы управления глобальной экономикой с целью повышения представленности и роли в ней формирующихся рынков и развивающихся стран. Предпринятые странами БРИКС действия, направленные на совершенствование и повышение инклузивности международных институтов и систем, вносят свой вклад в построение новой системы международных отношений и мирового порядка [Guo, Shi, 2015]. Страны БРИКС стремятся к тому, чтобы в полном объеме нести свою долю международной ответственности в сложных условиях мировой политической ситуации, связанных с непрекращающимися региональными конфликтами, все более заметными нетрадиционными вызовами безопасности и угрозами международного терроризма. Страны БРИКС, приверженные принципам мультилатерализма, честности и справедливости, излагают свои позиции по основным региональным и международным проблемам и выдвигают собственные предложения по их решению. Они всегда выступают за мирное урегулирование споров политическими и дипломатическими методами.

Очевидно, что развитие повестки БРИКС всегда четко следовало за изменениями в международной политической и экономической структуре. После экономического кризиса 2008 г. повестка БРИКС была по большей части сосредоточена на экономических вопросах, уделяя основное внимание тому, какие могут быть предприняты действия для преодоления обусловленных кризисом низких темпов экономического роста. После саммита 2011 г. в Санье сфера обсуждаемых в рамках БРИКС тем постепенно расширилась от экономических и политических приоритетов до гуманитарных и социальных вопросов. В соответствии с общей линией развития международного сообщества страны БРИКС начали проводить различные дополнительные мероприятия, такие как городские форумы, встречи министров здравоохранения, мероприятия, направленные на развитие сотрудничества в области культуры, спорта, науки и технологий. Таким образом, ситуация в международной политической и экономической системе, социальные тренды являются внешним фактором, влияющим на повестку БРИКС.

Ключевой фактор: Устав ООН

Повестка БРИКС – это механизм сотрудничества, функционирующий в рамках, предусмотренных ООН, и все предыдущие декларации саммитов БРИКС подтверждают поддержку странами БРИКС Устава ООН. До 2016 г. в повестке БРИКС раз за разом отмечались важность *Целей развития тысячелетия (ЦРТ) ООН* и их достижения, а также возможное воздействие экономического и финансового кризиса на перспективы достижения ЦРТ в беднейших странах. Страны БРИКС подчеркивали готовность предпринимать постоянные усилия для достижения ЦРТ к 2015 г., включая участие в техническом сотрудничестве и поддержку беднейших стран в случае чрезвычайной ситуации, чтобы последние могли реализовывать политику, нацеленную на развитие, и обеспечивать социальную защищенность своих граждан [BRICS, 2011]. В частности, страны БРИКС призывали международное сообщество при принятии всех мер, необходимых для искоренения бедности, повышения социальной инклюзивности и устранения неравенства, полностью учитывать специальные нужды развивающихся стран, в особенности наименее развитых стран, малых островных развивающихся государств и африканских стран [BRICS, 2010]. Данный призыв соответствует содержащемуся в ЦРТ требованию положить конец крайней бедности и голоду. Если говорить о климатической повестке, пять стран БРИКС обязуются следовать Рамочной конвенции ООН об изменении климата и Киотскому протоколу и продвигать их реализацию для достижения комплексных, сбалансированных и обязательных к исполнению результатов. И это соответствует содержащейся в ЦРТ установке на обеспечение экологической устойчивости. Обсуждая проблемы устойчивого экономического развития в развивающихся странах, страны БРИКС подчеркивают необходимость роста и развития для искоренения бедности и достижения ЦРТ [BRICS, 2011]. А проблематика изменения климата может стать той темой, на основе которой страны БРИКС, выступая единым блоком, смогут возглавить мировой дискурс устойчивого развития, формат обсуждения которого в ближайшие десятилетия неизбежно изменится [Ahsan, Gladun, 2016].

С введением в действие с 1 января 2016 г. *Повестки устойчивого развития-2030 (Повестка-2030)* мировая система управления международным развитием вступила в новую эру. Реализация Повестки-2030 – общая задача международного сотрудничества и солидарная ответственность всего мирового сообщества. Пространство сотрудничества стран БРИКС, существенно расширившееся после 2016 г., охватило все направления Повестки-2030 и включило ряд более pragматичных кооперационных проектов для содействия достижению ее целей. Предполагается, что страны БРИКС будут вместе работать над реализацией Повестки-2030, поскольку эта работа способствует консенсусу внутри объединения и придаст сотрудничеству дополнительный импульс, создаст новые возможности для развития и основания для расширения участия стран БРИКС в глобальном управлении и реформировании системы глобального управления. Страны БРИКС неоднократно подтверждали свою приверженность ООН и Уставу ООН. ООН как универсальной межправительственной организации вверена ответственность за поддержание международного мира и безопасности, продвижение устойчивого развития, а также обеспечение и защиту прав человека и фундаментальных свобод. Странам БРИКС следует быть приверженными центральной роли предусмотренной Уставом ООН универсальной системы коллективной безопасности, содействовать развитию международной системы, основанной на международном праве и Уставе ООН, и продвигать сотрудничество и стабильность в многополярном мировом порядке [BRICS, 2018].

Страны БРИКС разделяют согласованные международным сообществом цели развития, включая изложенные в Уставе ООН, ЦРТ и Повестке-2030. Ведущиеся на площадках БРИКС переговоры и дискуссии по различным темам, таким как экономическое развитие, политическая безопасность, социальное развитие и гуманитарные обмены, представляют собой инклюзивные и прозрачные консультации, соответствующие механизмам ООН и отражающие универсальность и широкий тематический охват формата БРИКС, а также критически важное значение Устава ООН для повестки БРИКС.

Дополнительный фактор: повестка саммитов G20

Мировой финансовый кризис 2008 г. создал условия для появления двух новых международных механизмов: саммитов G20 и БРИКС. Саммиты G20 – ключевой механизм управления глобальной экономикой и «ведущий мировой форум международного экономического сотрудничества», в работе которого принимают участие как развитые, так и развивающиеся экономики [G20, 2009]. Второй механизм – саммиты БРИКС – представляет собой платформу для сотрудничества развивающихся экономик и усиления координации их политики по вопросам управления глобальной экономикой. Ключевой формат работы G20 как форума развитых и развивающихся экономик состоит в обсуждении и поиске консенсуса по отдельным вопросам, с фокусом на экономическом управлении и сотрудничестве [Liu, 2015]. Благодаря повышению статуса и трансформации G20 (до 2008 г. форум G20 функционировал на уровне министров финансов. – *Примеч. пер.*) развивающиеся страны получили возможность на равных с развитыми странами обсуждать вопросы управления глобальной экономикой. Участвуя в этом диалоге, развивающиеся державы могут влиять на формирование повестки G20. В свою очередь, повестка G20 существенным образом влияет на работу механизмов сотрудничества развивающихся стран.

С точки зрения целей сотрудничества механизм БРИКС представляет собой новую платформу для развития многостороннего сотрудничества развивающихся стран по линии «Юг – Юг» в новых условиях. Эта платформа является, скорее, важным дополнением для механизмов сотрудничества между развитыми и развивающимися странами по линии «Север – Юг», а не альтернативой им. Она нацелена на демократизацию международных отношений и повышение эффективности глобального управления [Zhu, 2014]. С точки зрения каналов сотрудничества страны БРИКС подчеркивают значимость механизмов глобального управления с высоким уровнем представительности и легитимности, таких как ООН и G20. Они поддерживают ведущую роль G20 в глобальном экономическом управлении в посткризисную эпоху и выступают за сохранение центральной роли ООН в противодействии глобальным вызовам и угрозам. С точки зрения содержания сотрудничества страны БРИКС отмечают необходимость активного продвижения реализации договоренностей и консенсуса, достигнутых в ходе саммитов G20 и конференций ООН, в особенности в части оказания содействия развивающимся странам в обеспечении средств и условий выполнения ими данных договоренностей и политических обязательств.

Если рассуждать о темах сотрудничества в рамках БРИКС в части координации макроэкономической политики, страны БРИКС активно участвовали в работе по международной координации макроэкономической политики для противодействия последствиям мирового финансового кризиса и запуска посткризисного восстановления, что в конечном счете привело к появлению рамочной основы «уверенного, устойчивого и сбалансированного роста» как содержательного направления в структуре G20

[BRICS, 2011]. Страны БРИКС выступали в рамках G20 за усиление международного финансового надзора, что позволило добиться значительного развития соответствующих институтов и правил и переломить не поддающуюся рациональному объяснению ситуацию, при которой развитые страны имели монополию на осуществление международного финансового надзора, а также развеять миф о «саморегулировании финансовых рынков». В части торговой проблематики страны БРИКС ратовали в краткосрочном периоде за принятие на уровне G20 политического обязательства о недопустимости дополнительных протекционистских мер, а в долгосрочном – за сохранение ВТО в качестве единственной основы многосторонней торговой системы. По итогам 9-й Министерской конференции ВТО, прошедшей в конце 2013 г. на о. Бали, впервые за 18 лет с момента основания ВТО удалось достичь заключения многостороннего торгового соглашения, что создало новые возможности для развития Дохийского раунда развития многосторонних торговых переговоров и механизма ВТО в целом.

Формирование повестки саммитов БРИКС: историческая перспектива

Рамка сотрудничества

С тех пор как проводятся саммиты БРИКС, то есть на протяжении десяти лет, приоритетное место в декларациях лидеров занимает механизм сотрудничества БРИКС; это говорит о его высокой важности в глазах лидеров БРИКС. За прошедшее десятилетие в объединении БРИКС была создана эффективная рамка сотрудничества. Ее ядром является саммит лидеров, рамка охватывает различные области всесторонним и «многослойным» образом. Ежегодный саммит лидеров – мероприятие наиболее высокого уровня и ключевого значения для механизма сотрудничества, задающее политическую и стратегическую установку всему сотрудничеству в рамках БРИКС. На втором уровне взаимодействия – встречи высокого уровня: советников по национальной безопасности, управляющих центральными банками и министров иностранных дел, торговли, промышленности, труда и занятости, образования, науки и технологий, сельского хозяйства, окружающей среды, здравоохранения, министров по чрезвычайным ситуациям, по вопросам миграции и т.д. Эти встречи высокого уровня стали важным инструментом реализации принимаемых лидерами БРИКС решений, а значимость их вклада в развитие сотрудничества стран БРИКС отмечается в декларациях каждого саммита. К примеру, в декларации саммита БРИКС в Йоханнесбурге отмечается: «Мы удовлетворены итогами министерских конференций по различным направлениям и ожидаем итогов будущих встреч в 2018 г.» [BRICS, 2018]. Кроме того, для высокопоставленных чиновников стран БРИКС стало обычной практикой встречаться в рамках крупных многосторонних дипломатических мероприятий, таких как Генеральная Ассамблея ООН и мероприятия G20. Такие встречи являются важнейшим инструментом развития прагматичного сотрудничества. На третьем уровне взаимодействия – встречи старших должностных лиц и рабочих групп БРИКС, оказывающих сотрудничеству техническую поддержку, таких как форумы государственных предприятий, форумы по противодействию коррупции, науке и технологиям, торгово-экономическим вопросам, сельскому хозяйству, по вопросам гигиены, юстиции, по противодействию терроризму и распространению наркотиков, а также по вопросам урбанизации. Дополнительно интеллектуальная поддержка сотрудничества стран БРИКС может быть получена со стороны Делового совета БРИКС, Совета экспертных центров БРИКС,

Форума сотрудничества городов и местного самоуправления БРИКС, Форума экспертизных центров БРИКС, Делового форума БРИКС, Финансового форума БРИКС и других форматов сотрудничества. На четвертом уровне взаимодействия – прямые человеческие контакты граждан стран БРИКС в рамках таких площадок, как Форум молодых ученых стран БРИКС, Конференция малых и средних предприятий стран БРИКС, Конференция БРИКС по туризму, Форум дружбы городов стран БРИКС, Кинофестиваль стран БРИКС, Чемпионат БРИКС по футболу среди команд в возрасте младше 17 лет, что отражает важность культурных обменов и связанные с ними возможности для развития сотрудничества. Цель такого взаимодействия – расширить масштабы человеческих обменов между странами БРИКС, создавая тем самым благоприятные условия для долгосрочного сотрудничества.

Эти четыре уровня механизма сотрудничества БРИКС, имеющие различное значение, представляют собой четыре основных категории повестки БРИКС, которые входят в единую рамку сотрудничества и служат важнейшим источником для анализа деятельности объединения.

Масштаб повестки БРИКС

Перечень тем в повестке БРИКС за прошедшие десять лет значительно расширился. Драйвером сформированного в рамках БРИКС паттерна сотрудничества выступают три главные темы: экономика, политика и безопасность, гуманитарные обмены. По сравнению с темами, отраженными в декларациях предыдущих саммитов, содержание и масштабы повестки сотрудничества стран БРИКС продолжают обогащаться и расти.

Главным приоритетом механизма сотрудничества БРИКС является экономическое и финансовое сотрудничество; в этой сфере и были достигнуты наиболее заметные результаты. Страны БРИКС занимают единую позицию по основным направлениям [глобальных. – Примеч. пер.] экономических реформ, в том числе по вопросам: изменения системы глобальных резервных валют; реформирования системы управления международными финансовыми институтами; необходимости восполнения ресурсов многосторонних банков развития; создания новых финансовых «подушек безопасности»; создания банка развития БРИКС; внедрения эффективной системы надзора, учитывающей позиции всех участвующих в ней экономик; преодоления финансовых дисбалансов [Larionova et al., 2012]. Страны БРИКС добились выдающихся достижений в сфере финансово-экономического сотрудничества. Во-первых, страны БРИКС продолжают углублять свое экономическое сотрудничество, а объем взаимной торговли стран БРИКС увеличился с 93 млрд долл. в 2006 г. до почти 300 млрд долл. в 2016 г. [National Bureau of Statistics of China, 2017]. Во-вторых, создание Нового банка развития и Пула условных валютных резервов ознаменовало начало нового этапа финансового сотрудничества стран БРИКС. В-третьих, продвижение странами БРИКС реформы международных финансовых институтов привело к увеличению представленности в них стран с формирующимся рынком и развивающихся стран. Кроме того, объединение БРИКС предлагает эффективные решения по многим глобальным вопросам, таким как борьба с отмыванием денег, сотрудничество в сфере противодействия коррупции, изменение климата, продовольственная безопасность и энергетика, что содействует повышению роли БРИКС в глобальном управлении.

Важное место в повестке БРИКС занимают проблемы политики и безопасности. В отношении основных международных и региональных проблем, включая ситуацию в Ираке и Афганистане, кризис в Сирии, иранскую ядерную проблему, кризис на Украине, конфликт в Йемене и денуклеаризацию Корейского полуострова, страны БРИКС

придерживаются позиции стран с формирующимся рынком и развивающихся стран и призывают вовлеченные стороны соблюдать требования Устава ООН, международное право и основные принципы международных отношений, и стремиться к урегулированию конфликтов политическими и дипломатическими методами. Пять стран БРИКС реализуют совместные мероприятия по борьбе с терроризмом и стремятся внести свой вклад в завершение переговоров по заключению *Всеобъемлющей конвенции по международному терроризму* в рамках Генеральной Ассамблеи ООН. Появление БРИКС возобновило дискуссию по вопросам миротворческой и донорской деятельности. С одной стороны, страны БРИКС придерживаются парадигмы либерального мира и ее зачастую неолиберальных установок, что позволяет им ратовать за защиту суверенитета и невмешательство во внутренние дела, защищать свои торговые и продвигать прочие интересы. С другой стороны, более активное вовлечение стран БРИКС в повестку мира и безопасности, разворачивание ими собственных донорских и миротворческих программ бросает вызов Евроатлантическим структурам, занимающимся вопросами мира и безопасности и международного развития [Richmond, Tellidis, 2013]. Помимо этого, между странами БРИКС было достигнуто единое понимание по таким вопросам, как исследование и использование космического пространства, борьба с пиратством и киберпреступностью; страны БРИКС также договорились укреплять практическое сотрудничество и обмен информацией в области производства возобновляемой энергии, использования ядерной энергии в мирных целях, изменения климата и продовольственной безопасности. Стороны объединения в контексте своей деятельности на международном уровне намереваются поставить вопрос о важности рассмотрения проблем продовольственной безопасности и биотехнологий как взаимосвязанных, что позволяет сделать вывод о том, что изучение связи биотехнологий с продовольственной безопасностью призвано стать одной из ключевых тем в повестке сотрудничества БРИКС в сфере сельского хозяйства. Это связано с демографическими тенденциями и высоким уровнем бедности в странах БРИКС, с уже существующей зависимостью от поставляемой частными компаниями продукции на основе генетически модифицированных организмов, а также со взаимодополняемостью стран БРИКС в области сельского хозяйства [Mielniczuk, 2013].

Миссия БРИКС заключается в развитии взаимно обогащающего и взаимовыгодного сотрудничества между членами объединения и в формировании позитивной повестки по широкому кругу вопросов. В 2015 г. страны БРИКС еще больше расширили и углубили свое сотрудничество [Larionova, 2016]. Сотрудничество стран БРИКС по вопросам социальной и гуманитарной направленности переживает подъем; постоянно расширяются каналы коммуникации и гуманитарных обменов по таким направлениям, как ознакомление с обычаями друг друга, сотрудничество малых и средних предприятий, сотрудничество по вопросам гендерного равенства, молодежной политики, образования, культуры, здравоохранения, укрепления дружбы между городами, туризма и спорта. Подытоживая, стоит отметить, что БРИКС постепенно превратился из «диалогового форума», фокусирующегося на вопросах управления глобальной экономикой, во «всеобъемлющий координационный механизм», занимающийся вопросами политического и экономического управления, а также общими принципами и практиками международного сотрудничества. Страны БРИКС становятся все ближе к достижению целей расширения общего торгового рынка, финансового обращения, повышения связности инфраструктуры и роста гуманитарных обменов, которые были поставлены на саммите БРИКС в Дурбане [Zhu, 2014].

Возможная повестка будущих саммитов БРИКС

Ключевые темы, представляющие общий интерес для стран БРИКС

Так как объединение БРИКС сформировалось прежде всего как форум экономического сотрудничества, экономические темы сохранят ключевое место в повестке БРИКС. Страны БРИКС продолжат призывать крупнейшие развитые страны и страны с формирующимся рынком поддерживать политический диалог и координацию в рамках G20, Совета по финансовой стабильности и других механизмов для противодействия потенциальным рискам. Ключевыми приоритетами БРИКС будут вопросы восстановления глобальной экономики, реформирования институтов глобального экономического и финансового управления, а также сотрудничества в рамках разворачивающейся «четвертой промышленной революции» (табл. 1).

Таблица 1. План действий и достигнутые результаты в рамках повестки сотрудничества БРИКС по экономическим и финансовым вопросам

Тема	Конкретные меры в рамках будущего сотрудничества
Сотрудничество по макроэкономическим вопросам	Реализация Стратегии экономического партнерства БРИКС
Сотрудничество в сфере торговли	Выполнение требований Руководства БРИКС по торгово-экономическому сотрудничеству и поддержка многосторонней торговли
Сотрудничество в сфере финансов	Содействие становлению банков развития и резервных механизмов БРИКС
Реформирование международных финансовых институтов	Повышение представленности развивающихся стран в международных финансовых институтах и формирование предложений по предоставлению возможностей гражданам развивающихся стран занимать должности в международных финансовых институтах
Сотрудничество по сетевой проблематике	Продвижение Меморандума о взаимопонимании по вопросам проведения совместных исследований технологий распределенного реестра и блокчейна в контексте цифровизации экономического развития
Сотрудничество в сфере авиации	Ускорение работы по заключению Меморандума о взаимопонимании стран БРИКС по вопросам партнерства в сфере региональной авиации
Сотрудничество по таможенным вопросам	Содействие ускоренному вводу в действие Соглашения стран БРИКС о взаимной административной помощи по таможенным вопросам и внедрению плана действий по развитию таможенного союза БРИКС
Сотрудничество в сфере противодействия коррупции	Сотрудничество (в соответствии с нормами правовых систем стран БРИКС) по вопросам антикоррупционного правоприменения, поиска украденных ценностей и другим вопросам, связанным с уголовным и неуголовным преследованием; подтверждение призыва к международному сообществу отказаться от предоставления «убежища» для коррумпированных чиновников и их активов

Источник: составлено автором.

Кроме того, в будущем страны БРИКС продолжат содействовать укреплению мультилатерализма, продвигать реформу глобального управления, тем самым принимая участие в поиске ответов на общие вызовы. Опирающееся на цели и принципы Устава ООН, объединение БРИКС призвано взять на себя ответственность за поддержание международного мира и безопасности, содействие устойчивому развитию и защиту прав человека и основных свобод. По климатической повестке страны БРИКС

продолжат конструктивно работать с остальными Сторонами Парижского соглашения; в части сотрудничества в сфере энергетики БРИКС сосредоточится на поддержке глобальной повестки устойчивого развития, продолжит усилия по обеспечению всеобщего доступа к энергии, энергетической безопасности, доступности энергии, сокращению уровня загрязнения и охране окружающей среды.

Что касается повестки обменов и сотрудничества по гуманитарным вопросам, страны БРИКС будут придавать все большее значение сотрудничеству в области развития образования, науки и техники, раскрытия потенциала молодежи и женщин, а также управления сферой охраны здоровья. Намерение стран БРИКС поддержать международные усилия по обеспечению всеобщего охвата медицинскими услугами отражено и закреплено в документах БРИКС, выражающих политическую поддержку большинству глобальных обязательств в отношении обеспечения всеобщего охвата медицинскими услугами. Задокументированное вовлечение стран БРИКС в международные усилия по обеспечению всеобщего охвата медицинскими услугами, а также тот факт, что они уделяют пристальное внимание внутренним вызовам в сфере здравоохранения, свидетельствуют о возрастающем влиянии каждой из стран БРИКС в глобальной повестке охраны здоровья [Tediosi et al., 2016].

Таблица 2. План действий и достигнутые результаты в рамках повестки сотрудничества БРИКС по гуманитарным контактам

Тема	Конкретные планы действий и результаты
Сотрудничество по санитарно-гигиеническим вопросам	Проведение встречи министров здравоохранения стран БРИКС и встречи высокого уровня по вопросам традиционной медицины; усиление сотрудничества стран БРИКС в сфере исследований и разработки вакцин; подготовка к созданию национального центра исследований и разработки вакцин БРИКС
Сотрудничество по вопросам народонаселения	Формирование повестки сотрудничества БРИКС по вопросам народонаселения на 2015–2020 гг.; проведение встречи министров стран БРИКС, ответственных за вопросы миграции
Сотрудничество по вопросам занятости	Проведение встречи министров труда и занятости стран БРИКС; запуск сети центров исследования вопросов занятости и обучения профессиональным навыкам
Сотрудничество городов	Проведение форума дружбы городов стран БРИКС и сотрудничества в сфере местного самоуправления; проведение встреч органов местного самоуправления стран БРИКС
Сотрудничество по вопросам образования	Создание Союза университетов стран БРИКС; развитие университетского онлайн-образования в странах БРИКС; стимулирование развития сотрудничества экспертных центров стран БРИКС; организация летних молодежных лагерей стран БРИКС; проведение форумов экспертных центров и академических форумов стран БРИКС
Сотрудничество по делам молодежи	Проведение Саммита молодежных обменов; проведение Форума молодых дипломатов; проведение Форума молодых ученых
Сотрудничество по вопросам развития технологий	Проведение встречи министров науки и технологий стран БРИКС; создание платформы стран БРИКС по обмену сельскохозяйственными технологиями; проведение встречи министров стран БРИКС, ответственных за коммуникации, и Форума молодых ученых
Сотрудничество по вопросам туризма	Проведение конференции БРИКС по туризму

Тема	Конкретные планы действий и результаты
Культурные контакты	Проведение кинофестиваля БРИКС; реализация плана действий (на 2017–2021 гг.) Межправительственного соглашения стран БРИКС по сотрудничеству в сфере культуры
Спортивные контакты	Проведение Чемпионата БРИКС по футболу среди команд в возрасте младше 17 лет и Игр БРИКС; учреждение спортивного совета БРИКС

Источник: по данным документов и ранее принятых деклараций саммитов БРИКС [BRICS, 2011; 2012; 2013; 2014; 2015a; 2015b; 2016a; 2016b; 2017; 2018].

Повестка БРИКС, связанная со взаимодействием с другими международными институтами

В рамках БРИКС уже однажды произошло расширение членства, поэтому нельзя исключать возможность создания в будущем механизма присоединения к объединению новых участников. Вхождение Южной Африки в число участников форума по итогам саммита в Санье подтвердило его глобальный характер и повысило представительность. После саммита в Санье в рамках БРИКС постепенно сформировался формат диалога лидеров «БРИКС + N» с приглашенными лидерами других развивающихся стран. В 2013 г. в Дурбане (Южная Африка) лидеры стран БРИКС провели встречу с главами африканских стран для обсуждения возможностей укрепления сотрудничества БРИКС со странами Африканского континента. Шестой саммит БРИКС в 2014 г. в Бразилии предоставил возможность для развития взаимодействия между БРИКС и странами Латинской Америки. В 2015 г. на саммите в России лидеры БРИКС встретились с главами государств и правительства стран – членов Евразийского экономического союза, стран – членов ШОС и стран-наблюдателей, что заложило прочную основу для более широкого и взаимовыгодного диалога. В 2016 г. на саммите БРИКС на Гоа состоялась встреча лидеров БРИКС с главами стран – членов Инициативы стран Бенгальского залива по многоотраслевой технико-экономической кооперации (БИМТЭК), объединяющей Бангладеш, Бутан, Индию, Мьянму, Непал, Шри-Ланку и Таиланд. На встрече рассматривались возможности расширения торговых отношений между странами БРИКС и БИМТЭК. На саммите БРИКС в китайском Сямэне в 2017 г. модель диалога «БРИКС + N» была трансформирована в модель «БРИКС +», которая не ограничивает выбор приглашенных к диалогу развивающихся стран регионом проведения саммита, а призывает к взаимодействию развивающиеся страны всего мира, значительно расширяя «круг друзей» БРИКС. Все это показывает, что страны БРИКС, являясь крупными развивающимися державами, тем не менее не выпадают из общего круга развивающихся стран, напротив, страны БРИКС по-прежнему по своим характеристикам относятся к категории развивающихся. Как и другие развивающиеся страны, участников БРИКС объединяет общее стремление к реформированию мирового порядка в XXI в. Все развивающиеся страны являются «новыми силами» международной системы и растут ускоренными темпами. За прошедшее десятилетие форум БРИКС планомерно наращивал сотрудничество с развивающимися странами, и можно ожидать, что модель «БРИКС +» станет первым шагом на пути присоединения к БРИКС новых участников.

Руководствуясь необходимостью достижения Целей устойчивого развития, странам БРИКС следует адаптировать и усовершенствовать существующие механизмы сотрудничества и увязать развивающиеся в рамках БРИКС процессы с эффективной реализацией Повестки-2030. Повестка-2030 представляет собой лишь недавно достиг-

нутый консенсус мирового сообщества в области международного развития и является мощным инструментом для решения глобальных проблем, имеющим огромное значение для глобального управления. Успешная реализация Повестки-2030 неотделима от развития сотрудничества стран БРИКС и имеет для них важнейшее значение. Повестка-2030 не только дает новый импульс механизму сотрудничества БРИКС, но и предоставляет странам БРИКС дополнительную возможность активно участвовать в реформе глобального управления. Более того, в рамках реализации Повестки-2030 Китай получает возможности для реализации своей концепции «сообщества единой судьбы человечества»². Цели устойчивого развития постепенно занимают место в повестке БРИКС, будучи транслированными в решения лидеров БРИКС по вопросам укрепления научно-технического сотрудничества, развития цифровой экономики, наращивания энергетического сотрудничества и развития низкоуглеродной экономики, а также развития инфраструктуры в соответствии с требованиями устойчивого развития. И в дальнейшем странам БРИКС следует фокусироваться на ключевых областях сотрудничества (в сфере устойчивого развития. — Примеч. пер.) и продвигать трансформацию и развитие объединения БРИКС в соответствии с имеющимися зонами комплементарности и общими вызовами.

Сотрудничество стран БРИКС в будущем продолжит испытывать воздействие со стороны повестки G20, что может сделать цифровизацию экономики ключевой темой повестки развития. В 2016 г., в рамках председательства Китая в G20, проблематика цифровой экономики впервые стала одной из ключевых тем саммита лидеров «двадцатки», была создана рабочая группа по цифровой экономике и принята *Инициатива G20 по развитию и сотрудничеству в сфере цифровой экономики*. Цифровая экономика также стала одним из приоритетов председательства Германии в G20 в 2017 г. Первая встреча министров стран G20, ответственных за развитие цифровой экономики, состоялась в немецком Дюссельдорфе. Подход Германии к проблематике цифровой экономики был сфокусирован на четырех основных аспектах. Во-первых, на продвижении цифровизации в глобальном масштабе, в том числе на развитии инноваций и инновационных практик. Во-вторых, на вопросах формирования международных стандартов и ускорении развития сетевой инфраструктуры. В-третьих, на обеспечении безопасности сетевой и информационной инфраструктуры и повышении доверия между странами в рамках перехода к цифровой экономике. В-четвертых, на совершенствовании механизмов диалога и консультаций по вопросам цифровой экономики, включая стимулирование к диалогу как правительства, так и игроков цифровой индустрии, повышение инклюзивности цифровых финансовых инноваций, снятие рисков и усиление финансового надзора. Помимо этого, пристальное внимание теме цифровой торговли в 2018 г. уделялось также в рамках Рабочей группы G20 по торговле и инвестициям, в особенности таким аспектам, как формирование международных правил и регулирования цифровой торговли, соответствующих международных баз данных и системы индикаторов. В будущей повестке БРИКС важное место должны занять вопросы укрепления об-

² *Community of common destiny* — внешнеполитическая концепция правительства КНР, также известная как *Community of shared future for mankind*, изложенная бывшим председателем КНР Ху Цзиньтао в 2012 г. и активно поддерживаемая действующим председателем КНР Си Цзиньпином. Концепция революционна для китайской политики и знаменует переход от фокусирования на внутренних делах к проактивному участию Китая в решении общечеловеческих проблем. Концепция, формально нацеленная на содействие гармоничному и сбалансированному мировому развитию и всеобщему процветанию в рамках «общего дома человечества», используется правительством КНР в качестве аргумента в пользу необходимости реформирования мирового порядка и системы глобального управления (Примеч. пер.).

менов и сотрудничества в сфере цифровой экономики, чтобы страны БРИКС были способны совместно решать задачи преодоления цифрового разрыва, защиты сетей и информации, развития законодательства и регулирования, совместного развития инноваций и цифровой экономики и повышения общей конкурентоспособности стран БРИКС.

Новые инициативы в повестке БРИКС: возможные предложения со стороны стран-участниц

Китай

Активное участие Китая в работе БРИКС и развитии сотрудничества в рамках объединения является проявлением ответственности Китая за международные дела как развивающейся державы, непременным условием решения внутренних задач развития страны и исходит из того, что развитие БРИКС позитивно оказывается на глобальном управления и решении задач китайской дипломатии. Китай и впредь будет занимать активную позицию по вопросу развития БРИКС и продвигать модель сотрудничества «БРИКС +».

Оглядываясь на прошедшее десятилетие работы форума, можно отметить, что Китай как одна из стран – членов БРИКС всегда придерживался духа открытого, всеобъемлющего, взаимовыгодного партнерства стран БРИКС по модели всеобщего выигрыша (*win-win*), неуклонно содействуя устойчивому экономическому росту и всестороннему экономическому сотрудничеству. Китай продолжит активно содействовать формированию благоприятного внешнего окружения для развития форума, повышению восприятия БРИКС как носителя моральных ценностей, развитию сотрудничества со странами БРИКС и совершенствованию механизма сотрудничества БРИКС на основе накопленного Китаем опыта. Модель сотрудничества «БРИКС +» была предложена Китаем на саммите в Сямэне как модель, способствующая созданию открытой и разнообразной сети партнеров в общих интересах развития, а также партнерству большего числа стран с формирующимся рынком и развивающихся стран на основе солидарности и взаимной выгоды. Декларация саммита БРИКС в Сямэне фокусируется на модели сотрудничества «БРИКС +» и подчеркивает намерение стран БРИКС продолжать расширение всеобъемлющего экономического и политического сотрудничества между развивающимися странами за пределы объединения. Кроме того, Китай продолжит отстаивать цели либерализации торговли и противостоять применению протекционистских мер. В ноябре 2018 г. в Шанхае состоялась первая международная выставка импортных товаров *China International Import Expo*. Для Китая выставка стала важной инициативой по открытию своего рынка для всего мира и созданию новой платформы, позволяющей компании из любой страны мира выходить на китайский рынок. Китай и в дальнейшем будет придерживаться базовых принципов « pragmaticальных переговоров, открытости, толерантности, взаимной выгоды и всеобщего выигрыша (*win-win*)». Более того, Китай продолжит ратовать за укрепление солидарности и сотрудничества стран БРИКС, углубление их стратегического партнерства, использование возможностей, открываемых новой промышленной революцией, расширение сфер для pragmaticального сотрудничества, достижение торжества мультилатерализма в системе международных отношений, совершенствование системы глобального управления, укрепление механизма сотрудничества и развитие гармоничного партнерства между странами БРИКС.

Россия

Для России страны БРИКС останутся одним из приоритетных направлений дипломатической стратегии, и Россия продолжит прикладывать усилия к тому, чтобы объединение БРИКС превратилось в важный для мировой экономики и политики координационный механизм. Помимо сфер финансов и торговли, внимание России в будущем будет сосредоточено на сотрудничестве стран БРИКС по вопросам развития технологий и образования.

Сегодня Россия рассматривает механизм сотрудничества БРИКС как ключевую для себя платформу многосторонней дипломатии и мост для развития сотрудничества с развивающимися странами. Устойчивое развитие механизма сотрудничества БРИКС способствует обретению Россией большей поддержки в международной политической системе. Развитие объединения БРИКС помогает России в достижении целей сохранения глобального стратегического баланса и усиления влияния в мире. Одним из ключевых приоритетов российского председательства в БРИКС в 2015–2016 гг. была постепенная трансформация БРИКС из диалогового форума в комплексный механизм стратегического сотрудничества по острым политическим и экономическим вопросам. В дальнейшем Россия планомерно усиливала свои позиции в объединении, способствовала укреплению и продвижению его репутации в мире, содействовала реформе мировой денежно-финансовой системы и оказывала необходимую поддержку формированию финансовых механизмов БРИКС. Председательство в БРИКС стало для России прекрасной возможностью оценить, насколько надежна ее поддержка партнерами в период испытываемых трудностей, а также показать себя надежным партнером для них и ответственным глобальным игроком [Panova, 2015]. Полезным опытом, исходя из приоритетов БРИКС, также стало создание в России национальной платежной системы и рейтингового механизма. Помимо этого, Россия всегда была привержена цели развития диалога и согласования позиций стран БРИКС по вопросам стратегической стабильности, международной и региональной безопасности, предотвращения распространения оружия массового уничтожения, регулирования региональных конфликтов и поддержания региональной стабильности. Россия подчеркивает, что все стороны диалога в рамках БРИКС должны продолжить работу по данным вопросам и что центральная роль ООН в обеспечении глобальной безопасности и стабильности должна быть усиlena, а также должна быть сохранена и укреплена роль Совета Безопасности ООН. Дополнительно следует отметить, что Россия в будущем продолжит стремиться к развитию технологического и образовательного сотрудничества стран БРИКС. В рамках саммита в Уфе в 2015 г. Россия выступила с предложением создать Сетевой университет БРИКС как программу сотрудничества между университетами стран БРИКС и обмена студентами, а после этого в ноябре 2015 г. в Москве состоялась Третья встреча министров образования стран БРИКС, на которой был подписан Меморандум о взаимопонимании по вопросу о создании Сетевого университета БРИКС. Подписанная министрами образования стран БРИКС в июле 2017 г. «Пекинская образовательная декларация» также содержала предложение продолжить поддержку усилий участников «Сети национальных университетов стран БРИКС» по развитию образовательного, исследовательского и инновационного сотрудничества. Россия убеждена, что в условиях четвертой промышленной революции сотрудничество в сфере образования, науки и технологий способно стать драйвером экономического роста стран БРИКС. Если все страны БРИКС продолжат прикладывать усилия в этом направлении, образовательное сотрудничество стран БРИКС будет развиваться.

Бразилия

Для Бразилии сотрудничество со странами БРИКС – это инструмент, позволяющий развивать дипломатические отношения с великими державами и сотрудничество по линии «Юг – Юг». Актуальными для Бразилии вопросами на будущее являются сотрудничество в сфере зеленой экономики, использование биоэнергии, использование потенциала международного сотрудничества для устойчивого экономического развития Бразилии, развитие механизма сотрудничества БРИКС и многополярного мирового порядка.

Бразилия извлекла из действия механизма сотрудничества БРИКС значительную пользу, поэтому, несмотря на высокий уровень политической неопределенности в стране, правительство продолжит участие в его работе, в особенности продвигая в рамках механизма развитие прагматичного сотрудничества. В течение десяти лет Бразилия играла важную роль в сотрудничестве в рамках БРИКС, активно участвовала в продвижении реформы мировой финансовой системы, противодействии торговому протекционизму, усилиях по либерализации торговли, а также в сотрудничестве по вопросам изменения климата, социального развития, противодействия терроризму и миротворческой деятельности. Декларация саммита БРИКС, прошедшего в 2014 г. в бразильской Форталезе, призывала формировать повестку международного развития на период после 2015 г. с опорой на и в полном соответствии с принципами устойчивого развития Декларации Рио (1992 г. – *Примеч. пер.*), что подчеркивает авторитет Бразилии в мире по данному вопросу. Развитие зеленой экономики представляет особый интерес для Бразилии. Даже в условиях структурных проблем в собственной экономике Бразилия продвигает сотрудничество стран БРИКС по вопросам экологии и развития, фокусируясь на темах построения новой международной парадигмы решения экологических вопросов, усиления диалога по вопросам экологии, использования возможностей для зеленых инвестиций в инфраструктурном строительстве и зеленых финансовых инноваций с привлечением ресурсов Нового банка развития БРИКС. По проблематике изменения климата и сотрудничества в сфере энергетики Бразилия неоднократно выступала инициатором эффективных программ сотрудничества. Особо стоит отметить опыт Бразилии в использовании биоэнергии: в 1970-е годы Бразилия реализовала «Этаноловую программу», в рамках которой из сахарного тростника производили этаноловое топливо для автомобилей, что позволило заменить углеводородное сырье на возобновляемый источник энергии и объективно внесло значительный вклад в охрану окружающей среды. Помимо этого, Бразилия обладает большим опытом в области развития природоохранного законодательства, институтов экологического управления и инновационных технологий в сфере охраны окружающей среды. В 2019 г. Бразилия будет выступать в роли председателя БРИКС и организатора 11-го саммита его лидеров. Какие изменения произойдут в сотрудничестве Бразилии с остальными странами БРИКС? Поживем – увидим.

Индия

В будущем механизм сотрудничества БРИКС продолжит занимать в дипломатической стратегии Индии все более прочное место, в особенности такие его аспекты, как продвижение финансово-экономического сотрудничества стран БРИКС, а также активизация участия в глобальном управлении и формировании международных норм, что позволит упрочить влияние Индии в стратегически важном для нее с точки зрения географии регионе Южной и Юго-Восточной Азии.

Платформа сотрудничества БРИКС, предоставляя Индии возможность участвовать в глобальном экономическом управлении, создает условия для воплощения в жизнь индийской мечты о становлении Индии в качестве могущественной державы. По мере продолжающегося укрепления экономической мощи страны индийская дипломатия в последние годы также демонстрирует позитивные тенденции и проявляет большой интерес к механизмам многостороннего сотрудничества. Принимая во внимание аспекты сотрудничества БРИКС, к которым Индия в прошедшее десятилетие проявляла наибольший интерес, в числе тем, на которых будет сосредоточено внимание Индии в будущем, можно отметить: во-первых, усиление взаимодополняемости и сотрудничества между странами БРИКС, особенно в экономической и финансовой сферах; во-вторых, строительство инфраструктуры; в-третьих, решение проблем, связанных с неэффективностью глобального управления; в-четвертых, развитие сотрудничества между странами БРИКС и регионами мира, которые они представляют. Индия активно продвигает идею развития сотрудничества между БРИКС и участниками ключевого поддерживаемого Индией регионального механизма повышения связности в Южной и Юго-Восточной Азии – Инициативы стран Бенгальского залива по многоотраслевой технико-экономической кооперации (БИМТЭК). В концепции функционирования БИМТЭК выделяют «три ключевые зоны» (зону Гималаев, зону Бенгальского залива и зону субрегиона р. Меконг) и «две опорные страны» (Мьянма как «опорная страна» для развития сотрудничества со странами АСЕАН и регионом Большого Меконга; Шри-Ланка как «опорная страна» зоны Бенгальского залива и гарант безопасного судоходства в Индийском океане, а также страна, поддерживающая работу инициативы БИМТЭК, нацеленной на развитие сотрудничества соседних стран и усиление их влияния на страны Южной и Юго-Восточной Азии). Подчеркивая готовность и стремление вносить свой вклад в развитие БИМТЭК и развивать торгово-экономическое сотрудничество между странами БРИКС и БИМТЭК, Индия в рамках проведения саммита БРИКС в 2016 г. организовала совместную встречу лидеров стран БРИКС и БИМТЭК. Активно участвуя в сотрудничестве в рамках БРИКС, Индия сможет еще больше усилить свое международное влияние, аккумулировать политические ресурсы и заложить прочную основу для дальнейшего движения к обретению статуса глобальной державы.

Южная Африка

Южная Африка в будущем продолжит призывать страны БРИКС к более активной роли в развитии Африканского континента и выступать за дальнейшее развитие модели «БРИКС +». В фокусе внимания Южной Африки будет сотрудничество стран БРИКС по следующим темам: содействие занятости, энергетическое сотрудничество, развитие экономики океана и туризма.

С момента присоединения к механизму сотрудничества БРИКС в 2011 г. Южная Африка продолжила развивать отношения со всеми странами БРИКС. На фоне роста протекционизма в Европе и США, а также сокращения собственной экономики Южная Африка рассчитывает на углубление сотрудничества со странами БРИКС, чтобы добиться внутренних экономических преобразований, содействовать индустриализации и региональной интеграции. За десять лет существования БРИКС стратегическое сотрудничество между странами объединения продолжало углубляться, экономическое и торговое сотрудничество постоянно укреплялось, а гуманитарные обмены стали более частыми. Целями Южной Африки в рамках будущего сотрудничества со странами БРИКС являются укрепление взаимодействия с партнерами, содействие ин-

дустриализации и расширению занятости, усиление энергетического сотрудничества и диверсификация источников энергии, расширение сотрудничества по вопросам развития экономики океана, а также содействие туризму и упрощение визового режима. Постоянно развивающийся механизм сотрудничества БРИКС предоставил Южной Африке и другим африканским странам платформу высокого уровня для решения задач, связанных со стимулированием социально-экономического развития, и участия в процессах трансформации механизмов глобального управления. Южная Африка рассматривает стабильность и процветание Африканского континента в качестве основы своей национальной безопасности и развития, активно изучает различные форматы создания будущих механизмов сотрудничества и призывает все большее число стран Африканского континента устанавливать партнерские отношения со странами БРИКС в рамках механизма сотрудничества. Двумя основными возможностями для африканских стран по достижению целей развития через сотрудничество со странами БРИКС являются возможность получения финансирования для проектов в области устойчивого развития и учреждение Африканского регионального центра Нового банка развития БРИКС. Запуск работы Африканского регионального центра Нового банка развития БРИКС означает, что сервисы Нового банка развития станут доступны для стран Африки. Региональный центр предоставит странам региона не только ресурсы на цели развития, являющиеся для них дефицитными, но также и консалтинговые и образовательные сервисы по развитию компетенций правительств в сфере управления государственными финансами. История участия Южной Африки в сотрудничестве в рамках БРИКС показывает, что различия между странами БРИКС и их задачами составляют ценность механизма сотрудничества стран БРИКС и основу его существования. В современную эпоху, когда успешно функционирует объединение БРИКС, как и во времена Бандунгской конференции (1955 г., сформировавшей широкий фронт развивающихся стран Азии и Африки против неоколониализма и изложившей основные принципы «движения неприсоединения». – Примеч. пер.), многие развивающиеся страны стремятся к достижению взаимопонимания, сохраняя при этом различия, помогая друг другу и достигая взаимовыгодных результатов и совместно открывая возможные пути развития. Считается, что в следующем десятилетии сотрудничество со странами БРИКС поможет Африканскому континенту вступить в «золотую эру» его развития.

Заключение

Несмотря на сложности, с которыми страны БРИКС столкнулись в последнее десятилетие, общепризнанным является тот факт, что потенциал и конкурентные преимущества стран БРИКС с точки зрения располагаемых ресурсов, размеров рынка и рабочей силы сохранились, а долгосрочные перспективы по-прежнему являются многообещающими. Страны БРИКС призваны соответствовать развивающимся историческим трендам, использовать открывающиеся возможности для развития, работать сообща для противодействия имеющимся вызовам и играть конструктивную роль в построении нового типа международных отношений и «сообщества единой судьбы человечества».

По итогам исследования истории саммитов БРИКС за прошедшие десять лет не трудно сделать вывод, что принадлежность стран БРИКС к когорте развивающихся стран является фундаментальным фактором, влияющим на формирование повестки сотрудничества БРИКС; текущая мировая политическая ситуация и состояние между-

народного экономического сотрудничества относятся к числу важных внешних факторов, которые всегда влияют на изменение повестки БРИКС; в дополнение к этому изменения в глобальной повестке в рамках Устава ООН и G20 также являются важным фактором формирования повестки БРИКС. Уровень развития взаимодействия в рамках БРИКС характеризуется зрелостью повестки и сформировавшегося механизма сотрудничества, а также расширением перечня содержательных тем для сотрудничества. Прогнозируя возможную повестку будущих председательств БРИКС, мы твердо убеждены, что ее экономическая составляющая сохранит свой приоритет; что более заметное место в повестке БРИКС займут меры, направленные на усиление мультилатерализма и развитие реформы глобального управления; кроме того, странам БРИКС следует осознать, что сотрудничество в области культуры – главная движущая сила четвертой промышленной революции, в нем заложены значительные возможности для экономического развития. Странам БРИКС следует также продолжать расширять масштабы гуманитарных обменов и сотрудничества и в полной мере использовать в многостороннем сотрудничестве возможности взаимодействия по вопросам культуры. В фокусе будущей повестки БРИКС, наряду с темами, которые возникнут исходя из внутренних приоритетов развития БРИКС, могут появиться такие вопросы, как расширение состава участников объединения, увязка сотрудничества в рамках БРИКС с реализацией Повестки-2030, цифровая экономика как ключевой элемент повестки развития. Оглядываясь на славную историю сотрудничества БРИКС в последнее десятилетие, необходимо отметить, что страны – участники форума продемонстрировали искренность своих устремлений развивать взаимодействие с партнерами по БРИКС, что позволило сформировать различные механизмы сотрудничества. Активное участие стран БРИКС в международном сотрудничестве стало важным опытом для всех развивающихся стран мира и внесло значительный вклад в развитие взаимодействия по линии «Север – Юг». В будущем десятилетии странам БРИКС следует сфокусироваться на развитии сотрудничества между развивающимися странами, максимально возможном раскрытии потенциала развивающихся стран, устранении их отставания от развитых стран, активном участии в глобальном управлении, расширении и углублении прагматичного сотрудничества, а также сотрудничестве стран БРИКС по вопросам устойчивого развития.

ИСТОЧНИКИ

- Ahsan D., Gladun E. (2016) BRICS Countries' Political and Legal Participation in the Global Climate Change Agenda // Social Science Electronic Publishing. Vol. 3. No. 3. P. 8–42.
- BRIC (2009) Joint Statement of the BRIC Countries' Leaders. Yekaterinburg. 16 June. Режим доступа: <http://brics.utoronto.ca/docs/090616-leaders.html> (дата обращения: 29.05.2019).
- BRIC (2010) Summit of Heads of State and Government: Joint Statement. Brasilia. 15 April. Режим доступа: <http://brics.utoronto.ca/docs/100415-leaders.html> (дата обращения: 29.05.2019).
- BRICS (2011) Sanya Declaration. Sanya. 14 April. Режим доступа: <http://brics.utoronto.ca/docs/110414-leaders.html> (дата обращения: 29.05.2019).
- BRICS (2012) Delhi Declaration and Action Plan. New Delhi. 29 March. Режим доступа: <http://brics.utoronto.ca/docs/120329-delhi-declaration.html#actionplan> (дата обращения: 29.05.2019).
- BRICS (2013) BRICS and Africa: Partnership for Development, Integration and Industrialisation Режим доступа: <http://brics.utoronto.ca/docs/130327-statement.html> (дата обращения: 29.05.2019).
- BRICS (2014) Fortaleza Declaration and Action Plan. Fortaleza. 15 July. Режим доступа: <http://brics.utoronto.ca/docs/140715-leaders.html> (дата обращения: 29.05.2019).

BRICS (2015) Ufa Declaration. Ufa. 9 July. Режим доступа: http://brics.utoronto.ca/docs/150709-ufa-declaration_en.html (дата обращения: 29.05.2019).

BRICS (2015) Ufa Action Plan. Ufa. 9 July. Режим доступа: <http://brics.utoronto.ca/docs/150709-ufa-action-plan-en.html> (дата обращения: 29.05.2019).

BRICS (2016) Goa Declaration. Goa. 16 October. Режим доступа: <http://brics.utoronto.ca/docs/161016-goa.html> (дата обращения: 29.05.2019).

BRICS (2016) Goa Action Plan. Goa. 16 October. Режим доступа: <http://brics.utoronto.ca/docs/161016-goa-action-plan.html> (дата обращения: 29.05.2019).

BRICS (2017) Xiamen Declaration. Xiamen. 4 September. Режим доступа: <http://brics.utoronto.ca/docs/170904-xiamen.html> (дата обращения: 29.05.2019).

BRICS (2018) Johannesburg Declaration. Johannesburg. 26 July. Режим доступа: <http://brics.utoronto.ca/docs/180726-johannesburg.html> (дата обращения: 29.05.2019).

G20 (2009) G20 Leaders Statement: The Pittsburgh Summit. Pittsburgh. 24–25 September. Режим доступа: <http://www.g20.utoronto.ca/2009/2009communique0925.html> (дата обращения: 29.05.2019).

Budhwar P., Tung R.L., Varma A., Do H. (2017) Developments in Human Resource Management in MNCs From BRICS Nations: A Review and Future Research Agenda // Journal of International Management. Vol. 23. No. 2. P. 111–123.

Guo S., Shi M. (2015) The Possibility of Building a New Type of International Relations System: Viewing the Reform of the World Order from the Establishment of the New Development Bank and Contingent Reserve Arrangement // International Review. No. 2 (на кит. яз.).

G20 (2009) G20 Leaders Statement: The Pittsburgh Summit. Pittsburgh. 24–25 September. Режим доступа: <http://www.g20.utoronto.ca/2009/2009communique0925.html> (дата обращения: 29.05.2019).

Horwitz F., Budhwar P. (eds) (2015) Handbook of Human Resource Management in Emerging Markets. Cheltenham: Edward Elgar.

Larionova M., Rakhamangulov M., Shelepor A., Sakharov A., Medyshevsky N. (2012) BRICS Cooperation: A Resource for Forging BRICS and G20 Decisions in the Key Areas of International Financial and Economic Architecture // International Organisations Research Journal. Vol. 7. No. 4. P. 199–238.

Larionova M. (2016) Russian BRICS Presidency: Models of Engagement with International Institutions // International Organisations Research Journal. Vol. 11. No. 2. P. 82–101.

Li D., Xu X. (2015) BRICs Cooperation Mechanism under the Perspective of Global Governance Reform // International Review. No. 10. P. 10. Режим доступа: [http://kns.cnki.net/KCMS/detail/detail.aspx?dbcode=CJFQ&dbname=CJFDLAST2015&filename=REFO201510007&uid=WEEvREcwSIJHSldRa1FhdkJkVG1BK3krZIA1bGc1ZnU3bzYyNFlaMktOND0=\\$9A4hF_YAuvQ5obgVAqNKPCYcEjKensW4IQMovwHtwkF4VYPoHbKxJw!!&v=MTC1MTJGeXJtVjc3Tk55ak5ZYkc0SDIUTnI0OUZZNFI4ZVgxTHV4WVM3RGgxVDNxVHJXTTFGckNVUkxPZlllZHM="> \(дата обращения 29.05.2019\) \(на кит. яз.\).](http://kns.cnki.net/KCMS/detail/detail.aspx?dbcode=CJFQ&dbname=CJFDLAST2015&filename=REFO201510007&uid=WEEvREcwSIJHSldRa1FhdkJkVG1BK3krZIA1bGc1ZnU3bzYyNFlaMktOND0=$9A4hF_YAuvQ5obgVAqNKPCYcEjKensW4IQMovwHtwkF4VYPoHbKxJw!!&v=MTC1MTJGeXJtVjc3Tk55ak5ZYkc0SDIUTnI0OUZZNFI4ZVgxTHV4WVM3RGgxVDNxVHJXTTFGckNVUkxPZlllZHM=)

Li W. (2013) The BRICS Mechanism and International Financial Governance Reform // International Review. No. 1. P. 36. Режим доступа: [http://kns.cnki.net/KCMS/detail/detail.aspx?dbcode=CJFQ&dbname=CJFD2013&filename=GJGC201301006&uid=WEEvREcwSIJHSldRa1FhdkJkVG1BK3krZIA1bGc1ZnU3bzYyNFlaMktOND0=\\$9A4hF_YAuvQ5obgVAqNKPCYcEjKensW4IQMovwHtwkF4VYPoHbKxJw!!&v=-MDY4NjlEaDFUM3FUclNMUZyQ1VSTE9mWWVkc0Z5cm1WN3JPSWImTWJiRzRIOUxNcm85Rll-vUjhIWDFMdXhZUzc="> \(дата обращения 29.05.2019\) \(на кит. яз.\).](http://kns.cnki.net/KCMS/detail/detail.aspx?dbcode=CJFQ&dbname=CJFD2013&filename=GJGC201301006&uid=WEEvREcwSIJHSldRa1FhdkJkVG1BK3krZIA1bGc1ZnU3bzYyNFlaMktOND0=$9A4hF_YAuvQ5obgVAqNKPCYcEjKensW4IQMovwHtwkF4VYPoHbKxJw!!&v=-MDY4NjlEaDFUM3FUclNMUZyQ1VSTE9mWWVkc0Z5cm1WN3JPSWImTWJiRzRIOUxNcm85Rll-vUjhIWDFMdXhZUzc=)

Liu H. (2015) The broadening of the G20 agenda and its impact on Regime Effectiveness // International Forum. No. 3. P. 7 Режим доступа: [http://kns.cnki.net/KCMS/detail/detail.aspx?dbcode=CJFQ&dbname=CJFDLAST2015&filename=GJLT201503002&uid=WEEvREcwSIJHSldRa1FhdkJkVG1BK3krZIA1bGc1ZnU3bzYyNFlaMktOND0=\\$9A4hF_YAuvQ5obgVAqNKPCYcEjKensW4IQMovwHtwkF4VYPoHbKxJw!!&v=MjgyMjlEaDFUM3FUclNMUZyQ1VSTE9mWWVkc0Z5cm1WTHpQSWImSGVyRzRIOVRNckk5RlpvUjhIWDFMdXhZUzc="> \(дата обращения: 29.05.2019\) \(на кит. яз.\).](http://kns.cnki.net/KCMS/detail/detail.aspx?dbcode=CJFQ&dbname=CJFDLAST2015&filename=GJLT201503002&uid=WEEvREcwSIJHSldRa1FhdkJkVG1BK3krZIA1bGc1ZnU3bzYyNFlaMktOND0=$9A4hF_YAuvQ5obgVAqNKPCYcEjKensW4IQMovwHtwkF4VYPoHbKxJw!!&v=MjgyMjlEaDFUM3FUclNMUZyQ1VSTE9mWWVkc0Z5cm1WTHpQSWImSGVyRzRIOVRNckk5RlpvUjhIWDFMdXhZUzc=)

Mielniczuk F. (2013) Food Security, Biotechnology, and the BRICS: A Necessary Relationship // International Affairs Forum. Vol. 4. No. 1. P. 65–69.

National Bureau of Statistics of China (2017) BRICS Joint Statistical Publication. Режим доступа: http://www.stats.gov.cn/ztjc/ztsj/jzgjlhtjsc/jz2017/201709/t20170901_1530127.html (дата обращения: 29.05.2019) (на кит. яз.).

O'Neill J. (2001) Building Global Economics BRICs. Global Economics Paper No 65, Goldman Sachs & Co. Режим доступа: <https://www.goldmansachs.com/insights/archive/archive-pdfs/build-better-brics.pdf> (дата обращения: 29.05.2019).

Panova V. (2015) BRICS Security Agenda and Prospects for the BRICS Ufa Summit // International Organisations Research Journal. Vol. 10. No. 2. P. 90–104.

Richmond O., Tellidis I. (2013) The BRICS and International Peacebuilding and Statebuilding. Norwegian Centre for Conflict Resolution. Режим доступа: <https://noref.no/Publications/Themes/Peacebuilding-and-mediation/The-BRICS-and-international-peacebuilding-and-statebuilding> (дата обращения: 29.05.2019).

Tediosi F., Finch A., Procacci C., Marten R., Missoni, E. (2016) BRICS Countries and the Global Movement for Universal Health Coverage // Health Policy Plan. Vol. 31. No. 6. P. 717–728.

Wilson D., Purushothaman R. (2003) Dreaming With BRICs: The Path to 2050. Global Economics Paper No 99, Goldman Sachs & Co. Режим доступа: <https://www.goldmansachs.com/insights/archive/archive-pdfs/brics-dream.pdf> (дата обращения: 29.05.2019).

Zhu F. (2010) The Construction of Cooperation Mechanisms in Emerging Powers: A New Momentum to Promote the Development of International Institutions // Contemporary World. No. 11. P. 7. Режим доступа: [\(дата обращения: 13.06.2018\) \(на кит. яз.\).](http://kns.cnki.net/KCMS/detail/detail.aspx?dbcode=CJFQ&dbname=CJFD2010&filename=JSDD201011007&uid=WEEvREcwSIJHSldRa1FhdjkVG1BK3krZIA1bGc1ZnU3bzYyNFlaMktOND0=$9A4hF_YAu-vQ5obgVAqNKPCYCejKensW4IQMovwHtwkF4VYPoHbKxJw!!&v=MjM3Mjg3RGgxVDNxVHJXTTFGckNVUkxPZlIIZHNGeXJsVjd6QUx6N1Bhckc0SDlITnJvOUZZNFI4ZVgxTHV4WVM=)

Zhu J. (2014) Transformation of the BRICS Cooperation Mechanism // International Review. No. 3. P. 72–73. Режим доступа: [\(дата обращения: 13.06.2018\) \(на кит. яз.\).](http://kns.cnki.net/KCMS/detail/detail.aspx?dbcode=CJFQ&dbname=CJFD2014&filename=GJGC201403007&uid=WEEvREcwSIJHSldRa1FhdjkVG1BK3krZIA1bGc1ZnU3bzYyNFlaMktOND0=$9A4hF_YAuQ5obgVAqNKPCYCejKensW4IQMovwHtwkF4VYPoHbKxJw!!&v=MTQxNDlIZHNGeXJsVkw3TklpZk1iYkc0SDlYTXJJOUZZNFI4ZVgxTHV4WVM3RGgxVDNxVHJXTTFGckNVUkxPZlk=)

Changes and Developments in the BRICS Agenda for Future Presidencies¹

Sh. Guo, H. Zhang, W. Shi

Shuyong Guo — Professor, Dean of the School of International Relations and Public Affairs (SIRPA) at Shanghai International Studies University (SISU); 550 Dalian Road (W), Shanghai 200083, China; E-mail: syguo@shisu.edu.cn

Hanwen Zhang — PhD Candidate at the School of International Relations and Public Affairs (SIRPA) at Shanghai International Studies University (SISU); 550 Dalian Road (W), Shanghai 200083, China; E-mail: 0174100989@shisu.edu.cn

Weiping Shi — PhD Candidate at the School of International Relations and Public Affairs (SIRPA) at Shanghai International Studies University (SISU), Associate Professor at Shanghai University of Traditional Chinese Medicine; 550 Dalian Road (W), Shanghai 200083, China; E-mail: susanswp@126.com

Abstract

In 2009, the first summit of the leaders of what would become known as the BRICS countries (Brazil, Russia, India, China and later, South Africa) was held in the Russian city of Yekaterinburg. Since then, “BRICS” has gradually evolved from an academic concept to a cooperation mechanism that has played an ever-greater role in the international political arena. In the past 10 years, the agendas of BRICS summits have been enriched and its action plans have been pragmatic and effective. This article analyzes the agendas of the 10 summits to date and explores the factors that shaped them. Finally, the article analyzes trends for future agendas and explores the complex difficulties and challenges faced by the BRICS countries in the international environment. It concludes with suggestions about how to resolve these difficulties and challenges through future cooperation.

Key words: BRICS; summit agenda; global governance; emerging powers

For citation: Guo Sh., Zhang H., Shi W. (2019) Changes and Developments in the BRICS Agenda for Future Presidencies. *International Organisations Research Journal*, vol. 14, no 2, pp. 126–149 (in English). DOI: 10.17323/1996-7845-2019-02-05.

References

- Ahsan D., Gladun E. (2016) BRICS Countries' Political and Legal Participation in the Global Climate Change Agenda. *Social Science Electronic Publishing*, vol. 3, no 3, pp. 8–42.
- BRIC (2009) Joint Statement of the BRIC Countries' Leaders. Yekaterinburg, 16 June. Available at: <http://brics.utoronto.ca/docs/090616-leaders.html> (accessed 29 May 2019).
- BRIC (2010) Summit of Heads of State and Government: Joint Statement. Brasilia, 15 April. Available at: <http://brics.utoronto.ca/docs/100415-leaders.html> (accessed 29 May 2019).
- BRICS (2011) Sanya Declaration. Sanya, 14 April. Available at: <http://brics.utoronto.ca/docs/110414-leaders.html> (accessed 29 May 2019).
- BRICS (2012) Delhi Declaration and Action Plan. New Delhi, 29 March. Available at: <http://brics.utoronto.ca/docs/120329-delhi-declaration.html#actionplan> (accessed 29 May 2019).
- BRICS (2013) BRICS and Africa: Partnership for Development, Integration and Industrialisation Available at: <http://brics.utoronto.ca/docs/130327-statement.html> (accessed 29 May 2019).

¹ The editorial board received the article in October 2018.

- BRICS (2014) Fortaleza Declaration and Action Plan. Fortaleza, 15 July. Available at: <http://brics.utoronto.ca/docs/140715-leaders.html> (accessed 29 May 2019).
- BRICS (2015) Ufa Declaration. Ufa, 9 July. Available at: http://brics.utoronto.ca/docs/150709-ufa-declaration_en.html (accessed 29 May 2019).
- BRICS (2015) Ufa Action Plan. Ufa, 9 July. Available at: <http://brics.utoronto.ca/docs/150709-ufa-action-plan-en.html> (accessed 29 May 2019).
- BRICS (2016) Goa Declaration. Goa, 16 October. Available at: <http://brics.utoronto.ca/docs/161016-goa.html> (accessed 29 May 2019).
- BRICS (2016) Goa Action Plan. Goa, 16 October. Available at: <http://brics.utoronto.ca/docs/161016-goa-action-plan.html> (accessed 29 May 2019).
- BRICS (2017) Xiamen Declaration. Xiamen, 4 September. Available at: <http://brics.utoronto.ca/docs/170904-xiamen.html> (accessed 29 May 2019).
- BRICS (2018) Johannesburg Declaration. Johannesburg, 26 July. Available at: <http://brics.utoronto.ca/docs/180726-johannesburg.html> (accessed 29 May 2019).
- G20 (2009) G20 Leaders Statement: The Pittsburgh Summit. Pittsburgh, 24–25 September. Available at: <http://www.g20.utoronto.ca/2009/2009communique0925.html> (accessed 29 May 2019).
- Budhwar P., Tung R.L., Varma A., Do H. (2017) Developments in Human Resource Management in MNCs From BRICS Nations: A Review and Future Research Agenda. *Journal of International Management*, vol. 23, no 2, pp. 111–123.
- Guo S., Shi M. (2015) The Possibility of Building a New Type of International Relations System: Viewing the Reform of the World Order from the Establishment of the New Development Bank and Contingent Reserve Arrangement. *International Review*, no 2 (in Chinese).
- G20 (2009) G20 Leaders Statement: The Pittsburgh Summit. Pittsburgh, 24–25 September. Available at: <http://www.g20.utoronto.ca/2009/2009communique0925.html> (accessed 29 May 2019).
- Horwitz F., Budhwar P. (eds) (2015) *Handbook of Human Resource Management in Emerging Markets*. Cheltenham: Edward Elgar.
- Larionova M., Rakhmangulov M., Sheleporov A., Sakharov A., Medyshevsky N. (2012) BRICS Cooperation: A Resource for Forging BRICS and G20 Decisions in the Key Areas of International Financial and Economic Architecture. *International Organisations Research Journal*, vol. 7, no 4, pp. 199–238.
- Larionova M. (2016) Russian BRICS Presidency: Models of Engagement with International Institutions. *International Organisations Research Journal*, vol. 11, no 2, pp. 82–101.
- Li D., Xu X. (2015) BRICs Cooperation Mechanism under the Perspective of Global Governance. *Reform*, no 10, p. 10. Available at: [http://kns.cnki.net/KCMS/detail/detail.aspx?dbcode=CJFQ&dbname=CJFDLAST2015&filename=REFO20150007&uid=WEEvREcwSIJHSldRa1FhdkJkVG1BK3krZIA1bGc1ZnU3bzYyNFlaMktOND0=\\$9A4hF_YAuvQ5obgVAqNKPCYCejKensW4IQMovwHtwkF4VYPoHbKxJw!&v=MTc1MTJGeXJtVjc3Tk55ak5ZYkc0SDIUTnI0OUZZNFI4ZVgxTHV4WVM3RGgxVDNxVHJXTTFGckNVUkxP-ZlllZHm=_](http://kns.cnki.net/KCMS/detail/detail.aspx?dbcode=CJFQ&dbname=CJFDLAST2015&filename=REFO20150007&uid=WEEvREcwSIJHSldRa1FhdkJkVG1BK3krZIA1bGc1ZnU3bzYyNFlaMktOND0=$9A4hF_YAuvQ5obgVAqNKPCYCejKensW4IQMovwHtwkF4VYPoHbKxJw!&v=MTc1MTJGeXJtVjc3Tk55ak5ZYkc0SDIUTnI0OUZZNFI4ZVgxTHV4WVM3RGgxVDNxVHJXTTFGckNVUkxP-ZlllZHm=_) (accessed 29 May 2019) (in Chinese).
- Li W. (2013) The BRICS Mechanism and International Financial Governance Reform. *International Review*, no 1, p. 36. Available at: [http://kns.cnki.net/KCMS/detail/detail.aspx?dbcode=CJFQ&dbname=CJFD2013&filename=GJGC201301006&uid=WEEvREcwSIJHSldRa1FhdkJkVG1BK3krZIA1bGc1ZnU3bzYyNFlaMktOND0=\\$9A4hF_YAuvQ5obgVAqNKPCYCejKensW4IQMovwHtwkF4VYPoHbKxJw!&v=MDY4NjlEaDFUM3FUcldNMUZyQ1VSTE9mWWVkc0Z5cm1WN3JPSWImTWJiRzRIOUxNcm85RllvUjhlWDFMdX-hZUzc="](http://kns.cnki.net/KCMS/detail/detail.aspx?dbcode=CJFQ&dbname=CJFD2013&filename=GJGC201301006&uid=WEEvREcwSIJHSldRa1FhdkJkVG1BK3krZIA1bGc1ZnU3bzYyNFlaMktOND0=$9A4hF_YAuvQ5obgVAqNKPCYCejKensW4IQMovwHtwkF4VYPoHbKxJw!&v=MDY4NjlEaDFUM3FUcldNMUZyQ1VSTE9mWWVkc0Z5cm1WN3JPSWImTWJiRzRIOUxNcm85RllvUjhlWDFMdX-hZUzc=) (accessed 29 May 2019) (in Chinese).
- Liu H. (2015) The broadening of the G20 agenda and its impact on Regime Effectiveness. *International Forum*, no 3, p. 7. Available at: [http://kns.cnki.net/KCMS/detail/detail.aspx?dbcode=CJFQ&dbname=CJFDLAST2015&filename=GJLT201503002&uid=WEEvREcwSIJHSldRa1FhdkJkVG1BK3krZIA1bGc1ZnU3bzYyNFlaMktOND0=\\$9A4hF_YAuvQ5obgVAqNKPCYCejKensW4IQMovwHtwkF4VYPoHbKxJw!&v=MjgyMjlEaDFUM3FUcldNMUZyQ1VSTE9mWWVkc0Z5cm1WTHpQSWSImSGVyRzRIOVRNckk5RlpvUjhlWDFMdXhZUzc="](http://kns.cnki.net/KCMS/detail/detail.aspx?dbcode=CJFQ&dbname=CJFDLAST2015&filename=GJLT201503002&uid=WEEvREcwSIJHSldRa1FhdkJkVG1BK3krZIA1bGc1ZnU3bzYyNFlaMktOND0=$9A4hF_YAuvQ5obgVAqNKPCYCejKensW4IQMovwHtwkF4VYPoHbKxJw!&v=MjgyMjlEaDFUM3FUcldNMUZyQ1VSTE9mWWVkc0Z5cm1WTHpQSWSImSGVyRzRIOVRNckk5RlpvUjhlWDFMdXhZUzc=) (accessed 29 May 2019) (in Chinese).

- Mielniczuk F. (2013) Food Security, Biotechnology, and the BRICS: A Necessary Relationship. *International Affairs Forum*, vol. 4, no 1, pp. 65–69.
- National Bureau of Statistics of China (2017) BRICS Joint Statistical Publication (in Chinese). Available at: http://www.stats.gov.cn/ztjc/ztsj/jzgjlhtjsc/jz2017/201709/t20170901_1530127.html (accessed 29 May 2019).
- O'Neill J. (2001) Building Global Economics BRICs. Global Economics Paper No 65, Goldman Sachs & Co. Available at: <https://www.goldmansachs.com/insights/archive/archive-pdfs/build-better-brics.pdf> (accessed 29 May 2019).
- Panova V. (2015) BRICS Security Agenda and Prospects for the BRICS Ufa Summit. *International Organisations Research Journal*, vol. 10, no 2, pp. 90–104.
- Richmond O., Tellidis I. (2013) The BRICS and International Peacebuilding and Statebuilding. Norwegian Centre for Conflict Resolution. Available at: <https://noref.no/Publications/Themes/Peacebuilding-and-mediation/The-BRICS-and-international-peacebuilding-and-statebuilding> (accessed 29 May 2019).
- Tediosi F., Finch A., Procacci C., Marten R., Missoni E. (2016) BRICS Countries and the Global Movement for Universal Health Coverage. *Health Policy Plan*, vol. 31, no 6, pp. 717–728.
- Wilson D., Purushothaman R. (2003) Dreaming With BRICs: The Path to 2050. Global Economics Paper No 99, Goldman Sachs & Co. Available at: <https://www.goldmansachs.com/insights/archive/archive-pdfs/brics-dream.pdf> (accessed 29 May 2019).
- Zhu F. (2010) The Construction of Cooperation Mechanisms in Emerging Powers: A New Momentum to Promote the Development of International Institutions. *Contemporary World*, no 11, p. 7. Available at: You can find at: [\(accessed June 13 2019\) \(in Chinese\).](http://kns.cnki.net/KCMS/detail/detail.aspx?dbcode=CJFQ&dbname=CJFD2010&filename=JSDD201011007&uid=WEEvREcwSIJHSldRa1FhdKjkVG1BK3krZlA1bGc1ZnU3bzYyNFlaMktOND0=$9A4hF_YAuvQ5obgVAqNKPCYcEjKensW4IQMovwHtwkF4VYPoHbKxJw!!&v=MjM3Mjg3RGgxVDNxVHJXTTFGckNVUkxPZlIIZHNGeXJsVjd6QUx6N1Bhckc0SDIITnJvOUZZNFI4ZVgxTHV4WVM=)
- Zhu J. (2014) Transformation of the BRICS Cooperation Mechanism. *International Review*, no 3, pp. 72–73. Available at: [\(accessed June 13 2019\) \(in Chinese\).](http://kns.cnki.net/KCMS/detail/detail.aspx?dbcode=CJFQ&dbname=CJFD2014&filename=GJGC201403007&uid=WEEvREcwSIJHSldRa1FhdKjkVG1BK3krZlA1bGc1ZnU3bzYyNFlaMktOND0=$9A4hF_YAuvQ5obgVAqNKPCYcEjKensW4IQMovwHtwkF4VYPoHbKxJw!!&v=MTQxNDIIZHNGeXJsVkw3TklpZk1iYkc0SDIYTXJJOUZZNFI4ZVgxTHV4WVM3RGgxVDNxVHJXTTFGckNVUkxPZlk=)

Ориентация на заемщиков или доноров? Сравнение Нового банка развития БРИКС и Азиатского банка инфраструктурных инвестиций¹

Ц. Чжу

Чжу Цзецзинь – доцент Школы международных отношений и связей с общественностью Университета Фудань; China, 200433, Shanghai, 220 Handan Road, Fudan University; E-mail: zhujiejin@fudan.edu.cn

Почему Новый банк развития БРИКС (НБР) и Азиатский банк инфраструктурных инвестиций (АБИИ), созданные странами с формирующимиися рынками, используют разные операционные подходы? Подход НБР ориентирован на страны-заемщики, в то время как операционная модальность АБИИ по-прежнему основана на ориентации на страны-доноры.

В данной статье рассматриваются структурные факторы, которые привели к созданию данных новых банков, и различные предложения институционального характера, выдвинутые в ходе переговорных процессов, объясняющие различия операционных подходов. При создании НБР конкуренция между Индией и Китаем за лидерство в новом банке привела к тому, что принцип равенства стал его основной чертой. Все учредители НБР также являются его заемщиками. НБР ориентирован на страны-заемщики новым многосторонним банком развития (МБР), характеризующимся двумя важными институциональными инновациями: равными долями акционеров в капитале и использованием страновых систем. Что касается АБИИ, после присоединения к банку нерегиональных европейских стран Китай стал подталкивать его к использованию интернационализированного подхода и высоких стандартов на фоне политического давления в направлении многосторонности, особенно со стороны европейских стран-учредителей, и рыночного давления со стороны международных рейтинговых агентств со штаб-квартирами в США. В результате АБИИ схож с существующими МБР с точки зрения операционной модальности.

Данное исследование демонстрирует различные институциональные подходы к участию развивающихся стран в глобальном экономическом управлении.

Ключевые слова: НБР; АБИИ; операционная модальность; ориентация на страны-заемщики; ориентация на страны-доноры

Для цитирования: Чжу Ц. (2019) Ориентация на заемщиков или доноров? Сравнение Нового банка развития БРИКС и Азиатского банка инфраструктурных инвестиций // Вестник международных организаций. Т. 14. № 2. С. 150–172 (на русском и английском языках). DOI: 10.17323/1996-7845-2019-02-06.

Введение

И Новый банк развития БРИКС (НБР), и Азиатский банк инфраструктурных инвестиций (АБИИ) были созданы странами с формирующимиися рынками, поддерживающими мандаты двух институтов по осуществлению инвестиций в инфраструктуру и реформы глобального управления. Однако они используют разные операционные модальности

¹ Статья поступила в редакцию в сентябре 2018 г.

Перевод выполнен А.В. Шелеповым, н.с. Центра исследований международных институтов Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте РФ.

и подходы: НБР – многосторонний банк развития, им руководят страны-заемщики, география операций банка ограничена ими, в то время как деятельность АБИИ ориентирована на все страны-акционеры и интернационализирована, то есть, по словам представителей китайского правительства, АБИИ является нормативным многосторонним банком развития, использующим передовую международную практику.

Квоты НБР в равной пропорции распределены между странами-учредителями, которые одновременно выступают и как заемщики, и как доноры, в то время как распределение квот в АБИИ аналогично существующим многосторонним банкам развития: хотя банк официально и не проводит разделения между странами-заемщиками и странами, не являющимися таковыми, эти две группы четко обозначены и, в частности, ко второй группе относятся многие европейские страны. В сфере экологических и социальных стандартов НБР активно использует страновые системы для содействия наращиванию потенциала стран-заемщиков и эффективности содействия развитию, что отличается от подхода других существующих МБР, тогда как АБИИ основывается на передовом международном опыте в области охраны окружающей среды и социальной защиты за счет совместного финансирования проектов с другими МБР. Что касается финансовых вопросов, НБР активно осуществляет финансирование в национальных валютах стран-членов и использует национальные рынки капитала, а АБИИ ориентируется на международный рынок капитала и финансирует проекты в долларах США. В сфере взаимодействия с другими учреждениями НБР уделяет большее внимание налаживанию партнерских отношений с локальными финансовыми институтами, включая национальные банки развития и коммерческие банки, в то время как АБИИ стремится наладить связи с другими МБР.

Почему НБР и АБИИ используют разные операционные модели? Идея создания обоих банков принадлежит странам с формирующими рынками, а инфраструктурные инвестиции и реформа глобального управления являются основой их институционального мандата. Главный вывод данного исследования заключается в том, что политические интересы стран имели важное значение в процессе создания двух банков. В НБР Индия и Китай конкурируют за лидерство, что привело к утверждению равенства стран-членов в качестве ключевой институциональной особенности. Все страны-учредители являются заемщиками НБР и согласились, что география деятельности банка должна быть ограничена ими. В АБИИ, на фоне присоединения европейских стран-членов, Китай все больше заботился о международной легитимности, а не об интересах стран-заемщиков, а политическое давление в направлении многосторонности со стороны европейских держав и рыночное давление американских кредитно-рейтинговых агентств стали движущими силами, сформировавшими подходы банка и сделавшими их схожими с существовавшими ранее МБР. Хотя АБИИ использовал некоторые новшества для повышения эффективности, такие как нерезидентный совет директоров и осуществление закупок в глобальном масштабе, он по-прежнему остается МБР, ориентированным на интересы стран-доноров.

С момента создания НБР и АБИИ являются популярными темами исследований в области международной политэкономии, однако большинство ученых уделяют внимание предпосылкам создания банков, структуре управления, стратегическому позиционированию и роли Китая в них [Ming, 2016; Lichtenstein, 2018; Griffith-Jones, 2014; He, 2016; Zhu, 2015]. Крайне мало исследований посвящено различию операционных модальностей двух банков и причинам, по которым существует это различие. Между тем понимание данного различия важно для оценки эффективности банков².

² Существует множество неверных суждений о двух рассматриваемых банках, и большинство наблюдателей приходят к выводу, что АБИИ более эффективен, чем НБР. За первые два года АБИИ

Кроме того, операционные модели двух новых международных институтов представляют различные подходы, которые страны с формирующимиися рынками используют для реформирования глобального экономического управления. АБИИ воплощает подход «изменение изнутри», используя аналогичные другим МБР операционные модели с несколькими небольшими изменениями для повышения эффективности, в то время как НБР – это смена парадигмы от ориентации на страну-донора к ориентации на страну-заемщика. В краткосрочной перспективе АБИИ легче получить более высокий международный кредитный рейтинг и создать положительную репутацию на международном финансовом рынке. В то же время в долгосрочной перспективе НБР может предоставить более широкий выбор подходов к реформированию глобального экономического управления в интересах развивающихся стран.

В данной статье обсуждается важность НБР и АБИИ для содействия инвестициям в инфраструктуру и реформе глобального управления. Анализируется операционная модель НБР, формирование которой объясняется путем исследования процесса переговоров о создании банка, особенно роли Индии и Китая в нем. Наконец, обсуждается, как политическое давление в направлении многосторонности и рыночное давление рейтинговых агентств повлияло на институциональные характеристики АБИИ, на основе анализа взаимного политического влияния Китая и европейских стран. В заключительном разделе статьи рассмотрены преимущества и недостатки операционных модальностей двух институтов и их влияние на реформу глобального управления.

Страны с формирующимиися рынком и четвертая волна создания МБР

Создание многосторонних банков развития (МБР) проходило волнообразно, в четыре волны, каждая из них была связана с крупным событием в международной политике [Wang, 2017]. Первая волна в 1940-х годах была связана с окончанием Второй мировой войны. На Бреттон-Вудской конференции США предложили учредить новый многосторонний банк развития для реконструкции Европы, назвав его Международным банком реконструкции. Но вскоре после этого план Marshalла, также инициированный США, стал основой послевоенной реконструкции в Европе, поэтому Банк перенес свое внимание на развивающиеся страны и был переименован в Международный банк реконструкции и развития (МБРР).

Вторая волна пришла на 1960-е годы и проходила на фоне процессов деколонизации. В ответ на запросы многих новых развивающихся стран был создан ряд региональных банков развития, в том числе Азиатский банк развития (АзБР), Африканский банк развития (АфБР), Межамериканский банк развития (МАБР), Исламский банк развития (ИБР), Латиноамериканский банк развития (САФ), а также Международная ассоциация развития (МАР) и Международная финансовая корпорация (МФК), входящие в Группу Всемирного банка (ГВБ). Среди этих МБР только САФ и ИБР используют операционные модальности, отличные от МБРР.

расширился до 84 членов, инвестировал 4,2 млрд долл. США в свои проекты и имеет кредитный рейтинг AAA, присвоенный тремя крупнейшими международными рейтинговыми агентствами. В НБР всего пять членов, портфель проектов составляет 3 млрд долл., а кредитный рейтинг AAA присвоен двумя крупнейшими национальными рейтинговыми агентствами Китая. Тем не менее с точки зрения различных операционных модальностей АБИИ и НБР демонстрируют как преимущества, так и недостатки.

Третья волна наблюдалась в 1990-е годы и была связана с окончанием холодной войны. Когда распался Советский Союз и многие восточноевропейские страны переживали переход от социалистической к демократической рыночной системе, западноевропейские государства предложили создать Европейский банк реконструкции и развития (ЕБРР). В это же время Европейский инвестиционный банк (ЕИБ) также расширил свои операции, чтобы поддерживать интеграцию стран Восточной Европы.

Четвертая волна последовала за мировым финансовым кризисом, начавшимся в 2008 г. Бурный рост стран с формирующейся рыночной экономикой привел к изменению мировой экономической и политической архитектуры. С 2001 г. доля стран БРИКС в общемировом ВВП выросла с 8% до 23%, а стран «Группы семи» — снизилась с 65% до 45%. Страны с формирующейся рыночной экономикой, чтобы усилить свои голоса и повысить статус в глобальном экономическом управлении, создали два новых банка развития, один из которых был предложен Индией на саммите лидеров БРИКС в 2012 г., а другой — председателем КНР Си Цзиньпином в ходе поездки по странам Юго-Восточной Азии в 2013 г. Четыре волны создания МБР представлены в табл. 1.

Таблица 1. Четыре волны создания многосторонних банков развития (МБР)

Период	Важное событие в международной политике	Созданные МБР
1940-е годы	Окончание Второй мировой войны	МБРР
1960-е годы	Деколонизация	АзБР, АфБР, МАБР, ИБР, САФ, МАР, МФК
1990-е годы	Окончание холодной войны	ЕБРР, расширение ЕИБ
2010-е годы	Бурный рост стран с формирующейся рыночной экономикой	НБР, АБИИ

Источник: составлено автором.

Как на НБР, так и на АБИИ возложены два институциональных мандата: содействие инвестициям в инфраструктуру в развивающихся странах и реформа глобального экономического управления в интересах этих стран. В развивающихся странах наблюдается огромный дефицит инвестиций в инфраструктуру. Также известно, что масштабные инвестиции в инфраструктуру были ключевым фактором обеспечения устойчивого роста и модернизации всех традиционных экономических держав, а также «новых индустриальных стран» Северо-Восточной Азии. Однако существует серьезный дефицит финансирования инфраструктуры в развивающихся странах. По словам д-ра Н. Кумара, бывшего директора Офиса ЭСКАТО в Бангкоке и консультанта АзБР, инвестиции, необходимые для устранения дефицита инфраструктуры в развивающихся странах Азии, составляют 800 млрд долл. США в год. Африканский континент только начал создавать свою инфраструктуру, несмотря на многолетнюю поддержку со стороны северных доноров. По данным АфБР, еще в 2011 г. лишь около трети сельского населения континента имели доступ к дорожной сети, менее 40% африканцев — доступ к электричеству, только 5% сельскохозяйственных земель орошались, лишь 34% населения имели доступ к улучшенной санитарии и около 65% — к чистой воде [Kaberuka, 2011]. Тогдашний президент АфБР Д. Каберука подсчитал, что Африке понадобится не менее 93 млрд долл. в год до 2020 г., чтобы привести инфраструктуру континента

в соответствие с инфраструктурой других стран с низким и средним уровнем дохода. Даже крупнейшие страны с формирующейся рыночной экономикой, к которым относятся государства БРИКС, нуждаются в инвестициях в инфраструктуру. На саммите БРИКС в Дурбане в 2013 г. президент ЮАР Джейкоб Зума заявил, что потребности стран БРИКС в инвестициях в инфраструктуру за пятилетие до 2018 г. составят 4,5 трлн долл. [Smith, 2013].

Секретариат «Группы 24» (G24) – координирующий орган для 24 развивающихся стран (и Китая), базирующийся в штаб-квартире МВФ, – в 2013 г. подсчитал, что для поддержания траектории роста развивающихся стран потребуется около 1–1,5 трлн долл. США инвестиций в инфраструктуру в год, тогда как фактическая сумма инвестиций составила около 800 млрд долл. США [Bhattacharya, Romani, 2013]. Основная часть этих инвестиций по-прежнему обеспечивалась из государственных бюджетов. Сумма, выделяемая в год из частных источников финансирования и институтами развития, составляла всего около 250 млрд долл. США. А. Бхаттачарья, в то время глава Секретариата G24, также отметил, что частное финансирование инфраструктуры резко сократилось с периода финансового кризиса 2008–2009 гг. и что европейские банки сталкиваются со значительным сокращением заемных средств, снижающим их кредитный потенциал. Новые требования к капиталу банков Базель III также, вероятно, привели к дополнительному сокращению финансирования инфраструктуры. Финансирование со стороны частных банков составило треть от уровня до Великой рецессии. Таким образом, традиционное долговое финансирование перестало считаться актуальным. Были и продолжают существовать новые источники финансирования, например, фонды национального благосостояния и пенсионные фонды, с активами последних в размере около 75 трлн долл. США, но эти средства почти не направляются на инвестиции в инфраструктуру. Оказалось очень сложным стимулировать управляющих этими фондами инвестировать в инфраструктуру развивающихся стран.

Двусторонняя официальная помощь в целях развития (ОПР) и многосторонние банки развития (МБР) в настоящее время предоставляют очень ограниченное финансирование инфраструктуры, особенно для проектов, реализующихся с нуля. Традиционные двусторонние доноры резко снизили долю инвестиций в инфраструктуру и в последние два десятилетия перераспределяли помощь не в пользу стран с формирующейся рыночной экономикой³. Их профильные институты сегодня выделяют менее 10% своих ресурсов на инфраструктурные проекты, а большая часть направляется в социальные сектора, такие как здравоохранение и образование. Всемирный банк (ВБ) и региональные банки развития (за исключением АзБР) также отошли от финансирования инфраструктуры в 1980-х и 1990-х годах и вместо этого направили ресурсы на «сокращение нищеты в интересах бедных», уделяя особое внимание здравоохранению, образованию, социальной защите («человеческое развитие») и сельскому хозяйству, включая некоторый объем инвестиций в водоснабжение и санитарию («устойчивое развитие»).

Почему существующие МБР не могут внести больший вклад в инвестиции в инфраструктуру в развивающихся странах? Главной причиной является противодействие со стороны развитых стран, которые доминируют в процессе принятия решений в существующих МБР и придерживаются Вашингтонского консенсуса, намеренно игнорируя потребности развивающихся стран в инвестициях в инфраструктуру. В этом смысле НБР и АБИИ представляют новые идеи и чаяния стран с формирующимиися рынками в глобальном экономическом управлении.

³ Для дополнительной информации по данному вопросу см. Г. Чинь [Chin, 2012].

С точки зрения стран с формирующейся рыночной экономикой в реформе глобального управления существуют «три дилеммы»: дилемма знаний, дилемма оппортунистического поведения развитых стран и дилемма коллективных действий стран с формирующейся рыночной экономикой. С появлением НБР и АБИИ страны с формирующейся рыночной экономикой могут приблизиться к решению трех дилемм и начать играть более важную роль в новом глобальном экономическом управлении.

Во-первых, НБР и АБИИ могут помочь странам с формирующейся рыночной экономикой использовать собственные знания и опыт в рамках экспертного обсуждения вопросов глобального развития. Поиск путей выхода за рамки Вашингтонского консенсуса является большим вызовом для реформы существующих практик глобального управления. Либерализм и неолиберализм – идеальная база доминирующих подходов к международному развитию, универсализирующих опыт развития передовых стран Запада. В 1998 г. Дж. Стиглиц, главный экономист Всемирного банка, произнес знаменитую речь о диверсификации взглядов на развитие [Stiglitz, 1999]. Она была популярна среди развивающихся стран, но не поддержана советом директоров Всемирного банка. Через год Стиглиц был вынужден покинуть Всемирный банк. Странам с формирующейся рыночной экономикой необходимо внести новые знания в области развития в спектр доминирующих идей, если они хотят играть более важную роль в глобальном управлении в этой сфере. Чжу Сянь, бывший вице-президент Всемирного банка и в настоящее время вице-президент НБР, отметил, что главная цель нового банка – предоставить новые знания в области развития для развивающихся стран. Новые МБР будут сосредоточены на инвестициях в инфраструктуру и устойчивое развитие. Уровни развития стран отличаются, поэтому потребности в содействии развитию также различны. Новые МБР объединят разнообразные знания в области развития и поделятся ими с большим количеством стран-участников.

Во-вторых, НБР и АБИИ могут стимулировать ограничение оппортунистического поведения развитых стран. Большинство существующих МБР были созданы развитыми странами и оказали большую помощь развивающимся странам с точки зрения финансирования развития и передачи технологий. Однако иногда они используются развитыми странами в качестве дипломатических инструментов [Wei, 2016]. В этом смысле НБР и АБИИ можно рассматривать как источники институционального баланса и отчасти как инструменты стратегии выхода для стран с формирующейся рыночной экономикой, ограничивающие оппортунистическое поведение развитых стран. Теория «голоса и выхода» А. Хиршмана может помочь нам понять соответствующую логику. Когда члены недовольны организацией, они будут подавать жалобы, но если их жалобы не будут надлежащим образом восприняты лидером организации, они покинут ее. Таким образом, если участники могут жаловаться и иметь возможность покинуть институт, их жалобы будут более эффективными [Hirschman, 1970].

В-третьих, НБР и АБИИ также могут помочь решить проблему коллективных действий стран с формирующейся рыночной экономикой. Проблема коллективных действий является еще одной дилеммой для стран с формирующейся рыночной экономикой в реформировании глобального экономического управления. Каждая такая страна хочет усилить собственный голос, но не хочет платить за это. Теория М. Олсона показывает, как рациональность отдельных индивидов приводит к иррациональности коллектива из-за проблем фрирайдерства [Olson, 1971]. Развитые государства могут пойти на уступки странам с формирующейся рыночной экономикой, например, передать должности вице-президентов Всемирного банка и МВФ гражданам развивающихся стран, как было в 2011 и 2012 гг. При таких обстоятельствах важным становится вопрос решения дилеммы индивидуальной рациональности и коллективной иррацио-

нальности. С созданием НБР и АБИИ страны с формирующейся рыночной экономикой могут выстраивать долгосрочные планы в увязке со своими национальными интересами и сформировать комплексное видение будущего глобального экономического управления.

И НБР, и АБИИ важны с точки зрения инвестиций в инфраструктуру и реформы глобального управления, но, как мы обсуждали ранее, почему же эти два банка используют разные операционные модальности?

НБР: равенство акционеров, использование страновых систем и ориентация на заемщиков

В своем выступлении на первом саммите «Группы двадцати» в Вашингтоне 14–15 ноября 2008 г. премьер-министр Индии Манмохан Сингх предложил увеличить инвестиции в инфраструктуру в развивающихся странах, но его предложение было фактически проигнорировано развитыми странами и существующими МБР [Embassy of India, 2008]. В марте 2012 г. на четвертом саммите БРИКС в Нью-Дели премьер-министр Сингх предложил создать новый многосторонний банк развития под руководством развивающихся стран. С этой идеей в принципе согласились другие лидеры БРИКС. «Мы рассмотрели возможность создания нового Банка развития в целях мобилизации ресурсов для проектов в области инфраструктуры и устойчивого развития в странах БРИКС, а также в других странах с формирующейся рыночной экономикой и развивающихся странах. Такой Банк дополнит бы уже прилагаемые усилия международных и региональных финансовых институтов, нацеленные на глобальный рост и развитие. «Мы поручаем нашим министрам финансов изучить реализуемость и жизнеспособность подобной инициативы, создать совместную рабочую группу для ее дальнейшей проработки, и представить нам доклад к следующему саммиту» [БРИКС, 2012], – заявили лидеры БРИКС в принятой на саммите декларации. Таким образом, саммит БРИКС в Нью-Дели ознаменовал начало создания НБР.

В процессе создания НБР Индия и Китай были двумя ключевыми игроками. Индия инициировала создание банка, а Китай де-факто обладал правом вето благодаря огромным валютным резервам и большому опыту в области инвестиций в инфраструктуру. Хотя Индия и Китай в основном достигли консенсуса в отношении создания банка, их опасения и предпочтения различались. Индия была больше озабочена интересами стран-заемщиков и рассматривала НБР как новый источник удовлетворения своих масштабных потребностей в развитии инфраструктуры. Дели традиционно в значительной степени полагался на Всемирный банк в деле финансирования инфраструктуры. Но Индия столкнулась с перспективой лишения права на кредиты Международной ассоциации развития. Поэтому неудивительно, что страна была главным сторонником создания НБР. Однако Китай был в большей степени озабочен интересами стран-доноров и рассматривал НБР как новый источник инвестиций в инфраструктуру. В то же время Китай пытался проявить себя настоящим новым донором, который сможет понять потребности стран-заемщиков на основе собственного опыта работы со Всемирным банком и АзБР в последние тридцать лет. Китайцы рассматривали НБР в долгосрочной перспективе, считая его полезным для обеспечения устойчивого роста в развивающихся странах и, таким образом, для создания новых рынков для китайского бизнеса [Chin, 2014]. Поэтому Индия и Китай боролись за лидерство и определение институциональной модальности нового банка.

В то же время изменение в распределении экономической мощи между Индией и Китаем также оказало определенное влияние на процесс становления банка. В 2006 г., когда страны начали сотрудничество в формате БРИКС, ВВП Индии составлял 0,8 трлн долл. США, а ВВП Китая – 2,6 трлн долл. США, то есть в 3,25 раза больше, чем в Индии. Однако в 2012 г., когда Индия предложила создать НБР, ее ВВП составил 1,83 трлн долл. США, а ВВП Китая – 8,56 трлн долл. США, что в 4,68 раза больше. Это изменение экономической мощи сделало Индию более осторожной в отношении роли Китая в новом банке. Кроме того, дефицит доверия, обусловленный интересами национальной безопасности, стал еще одним фактором расчетов Индии. Растущая военная и дипломатическая мощь Китая представлялась угрозой безопасности в отношении региональных устремлений Индии. Индиец Дж. Малхотра предположил, что Дели был обеспокоен доминированием Китая в банке: Индия с энтузиазмом присоединилась к сотрудничеству в рамках БРИКС, мотивированная своими традиционными антизападными настроениями, но растущее глобальное влияние Китая в БРИКС вызывало нервозность Дели [Malhotra, 2013].

Учитывая это беспокойство, Индия делала акцент на принципе равенства как ключевой особенности нового банка. Настойчивость Индии в этом вопросе отражала не только ее разочарование несправедливой Бреттон-Вудской системой, но и опасения, что ее идейное лидерство в инициативе создания НБР оказалось под угрозой из-за финансового влияния Китая. Важно отметить, что именно Индия, а не Китай, стала лидером в деле исследования альтернативных стратегий финансирования развития после глобального финансового кризиса 2008 г. [Cooper, 2017]. Однако поддержка этой инициативы со стороны Китая была необходима, учитывая структурную роль страны в инфраструктурных инвестициях.

Согласно индийскому предложению, первоначальный капитал банка должен был составить 10 млрд долл. США, поровну распределенных между пятью странами – членами БРИКС. Китай не заблокировал это предложение, но продемонстрировал свои сомнения, особенно в отношении указанного подхода к распределению квот. Как заявил Чжу Нин, влиятельный ученый из Шанхайского продвинутого финансового института (Shanghai Advanced Institute of Finance), в интервью Центральному телевидению Китая, «если пять стран БРИКС будут иметь равные доли в одной и той же организации, возникнет проблема координации» [Ibid.]. Главным предметом беспокойства оставалась эффективность нового банка. Ван Цзянье, ведущий экономист Экспортно-импортного банка Китая, отметил: «Существует только два типа распределения квот, один из них предполагает зависимость от ВВП и финансового вклада, а другой основан на принципе политического равенства, то есть одна страна получает один голос. До сих пор все международные финансовые институты использовали первый подход. Таким образом, в отношении метода распределения квот НБР необходимо провести дополнительные исследования» [Cooper, Farooq, 2015].

Однако нерешительность и беспокойство Китая в стремлении обеспечить надлежащее функционирование НБР еще больше усилили обеспокоенность Индии тем, что КНР будет доминировать в процессе принятия решений банка. В конечном счете с помощью других членов Индии удалось успешно отстоять принцип равенства, зафиксированный в Декларации о НБР.

Китай представил три предложения по работе банка, направленные на повышение его эффективности, которые были приняты Индией и другими членами БРИКС. Во-первых, штаб-квартиру НБР решено было расположить в Шанхае. Хотя принцип равенства отражал стремление стран БРИКС к новому мировому порядку, он также ограничил финансовый вклад Китая в рассматриваемый банк. Возможность заимство-

вания на локальных рынках капитала путем выпуска облигаций является важным инструментом увеличения финансовых ресурсов НБР. По этой причине Шанхай, один из наиболее развитых финансовых центров стран БРИКС, стал хорошим выбором для размещения штаб-квартиры НБР.

Во-вторых, Китай предложил, чтобы НБР был более амбициозным с точки зрения объемов капитала. В частности, объявленный капитал банка было решено увеличить с 10 до 100 млрд долл. США. В то же время, чтобы не увеличивать финансовое бремя для тех членов БРИКС, у которых валютные резервы меньше, чем у Китая, оплаченный капитал НБР, как и планировалось ранее, составил 10 млрд долл. США. Это хороший баланс между разрешенным к выпуску и оплаченным капиталом.

В-третьих, Китай предложил, чтобы банк предоставлял кредиты всем развивающимся странам, а не только учредителям. Индия ранее предложила, чтобы он был ориентирован на страны БРИКС, в то время как Китай придерживался иного мнения, полагая, что банк должен осуществлять кредитование в глобальном масштабе для усиления своего влияния в развивающемся мире. Пытаясь уравновесить влияние Китая как страны, в которой расположена штаб-квартира НБР, Индия настаивала на том, чтобы первый президент банка был представителем Индии, и Китай принял данное предложение. Резюме различных предложений относительно институциональных особенностей банка представлено в табл. 2.

Таблица 2. Предложения Индии и Китая и итоговый подход БРИКС к институциональным особенностям НБР

	Распределение квот	Капитал	Штаб-квартира	Президент	География кредитования
Предложение Индии	В соответствии с принципом равенства	10 млрд долл. США	Нью-Дели	Первый президент – гражданин Индии	Страны БРИКС
Предложение Китая	В соответствии с объемом ВВП	100 млрд долл. США	Шанхай	Первый президент – гражданин Китая	Все развивающиеся страны
Итоговый подход БРИКС	В соответствии с принципом равенства	10 млрд долл. США оплаченного капитала и 100 млрд долл. США, объявленного капитала	Шанхай	Первый президент – гражданин Индии	Все развивающиеся страны

Источник: составлено автором.

15 июля 2014 г. лидеры БРИКС объявили о создании НБР, опровергнув характерный скептицизм в отношении институциональной способности БРИКС достигать реальных результатов. «Мы рады объявить о подписании Соглашения о создании Нового банка развития (НБР) в целях мобилизации ресурсов для финансирования инфраструктурных проектов и проектов в области устойчивого развития в странах БРИКС и других странах с формирующейся рыночной экономикой и развивающихся странах... Первый объявленный капитал НБР составит 100 млрд долл. США. Его первоначаль-

ный подписной капитал составит 50 млрд долл. США и будет поровну распределяться между представителями банка. Первым председателем Совета управляющих станет представитель России. Первым председателем Совета директоров будет представитель Бразилии. Первым президентом НБР будет представитель Индии. Штаб-квартира НБР будет находиться в Шанхае. Параллельно со штаб-квартирой в Южной Африке будет создан Африканский региональный центр НБР» [БРИКС, 2014].

Помимо равных долей акционеров как инновации в структуре управления, еще одним институциональным новшеством НБР в интересах заемщиков стало использование страновых систем. Идея укрепления и использования страновых систем возникла из многолетнего опыта в сфере содействия развитию, который показывает, что когда доноры пренебрегают политиками и процедурами заемщиков в пользу собственных политик и процедур, подрывается устойчивость их усилий, а также способность страны-заемщика управлять собственным развитием. Использование страновых систем позволяет уменьшить нагрузку на страны-заемщики, связанную с необходимостью иметь дело с различными политиками и процедурами, например, в отношении закупок; облегчить донорам совместное финансирование операций и в долгосрочной перспективе снизить операционные издержки для стран. И очень важно, что оно также дает странам сильный стимул к приведению своих систем к приемлемым стандартам и, таким образом, позволяет ускорить развитие путем повышения отдачи от всех государственных расходов, а не только финансируемых донорами.

С точки зрения Индии использование страновых систем может усилить независимость стран-заемщиков в вопросах развития, а с позиций Китая – влияние и популярность НБР в развивающихся странах. В результате Индия и Китай в процессе переговоров достигли консенсуса в отношении использования такого подхода. Использование страновых систем – концепция, которая обсуждалась в рамках «Группы двадцати» и существующих институтов многосторонней системы финансирования развития, но проблема в том, что внедрение данного подхода идет очень медленно. На саммите «двадцатки» в Торонто в 2010 г. лидеры взяли на себя обязательство: «Существующие МБР должны принять конкретные меры по повышению прозрачности, подотчетности, качества институционального управления, степени участия самих стран в проводимых программах, децентрализации и, по мере возможности, использования собственных систем соответствующих стран» [«Группа двадцати», 2010]. Хотя «Группа двадцати» достигла консенсуса, использование страновых систем все еще очень ограничено.

Всемирный банк, проводя реформу своих Социально-экологических принципов в 2012–2016 гг., также подчеркнул необходимость использования страновых систем, однако этот процесс оказался противоречивым и медленным. А. Дани, бывший старший специалист по оценке в Группе внутренней оценки Всемирного банка, заявил, что будущее влияние ВБ должно быть основано на убеждении и наращивании потенциала, а не на принуждении. «Единственный способ заставить защитные меры работать – если сами страны примут их на вооружение, и у банка больше не будет рычагов, чтобы налагать на них такие же ограничения, как Китай, Индия и даже страны Африки» [Chaykin, 2016]. Тем не менее многие международные неправительственные организации выступают против использования Всемирным банком страновых систем. Н. Даар, программный директор Oxfam International, раскритиковала идею страновых систем: «Мы разочарованы использованием Всемирным банком страновых систем. Мы возлагаем большие надежды на то, что Всемирный банк устанавливает самые высокие стандарты в области охраны окружающей среды и социальной защиты, но использование страновых систем переложит ответственность на страны-заемщики, что является безответственным поведением» [Downan, 2016].

Тем не менее НБР активно пытается использовать страновые системы в своих операциях. В первой Пятилетней общей стратегии НБР рассматривает использование страновых систем как лучший способ укрепления потенциала стран-заемщиков и достижения лучших долгосрочных результатов развития. Таким образом, для каждого проекта НБР намерен заранее проверять ожидаемое качество экологических, социальных, фидуциарных систем и систем в области закупок страны-заемщика и использовать их в том случае, если они соответствуют его требованиям. В случае, когда системы страны неприемлемы, НБР будет компенсировать их недостатки дополнительными требованиями, адаптированными к конкретным потребностям данного проекта. Важно отметить, что использование страновых систем для НБР будет означать стимулирование клиентов к тщательному применению собственного законодательства и процедур и взаимодействие с соответствующими национальными органами для выработки предложений в том случае, если национальные и местные стандарты не соответствуют его требованиям [NDB, 2017]. Чжу Сянь, вице-президент и главный операционный директор НБР, отметил, что каждая страна обеспокоена вопросами охраны окружающей среды и социальной защиты, но проблема состоит в отсутствии универсальных высоких стандартов, подходящих всем. Всемирный банк, зачастую под давлением развитых стран, поднимает стандарты до их уровня и делает очень высокими для некоторых развивающихся стран, создавая ненужные операционные расходы для некоторых проектов. Если бы НБР использовал высокие стандарты Всемирного банка, это было бы безопаснее, но банк, основываясь на опыте своих основателей, привержен идее, что проекты наиболее успешны только в том случае, если страны-заемщики ответственны за свой собственный путь развития [Ibid.].

Подводя итог, можно сказать, что НБР – это новый многосторонний банк развития по линии «Юг – Юг». Двумя его важными институциональными особенностями являются равные доли акционеров в капитале и использование страновых систем. Конкуренция и компромиссы между Индией и Китаем – важный фактор такой ситуации. Многостороннее решение по окончательным институциональным характеристикам НБР, подчеркивающее ориентированный на стран-заемщиков подход и локализованную операционную модальность, является результатом взаимных уступок Индии и Китая. Процесс создания НБР отражает дух БРИКС, то есть взаимное уважение и понимание, равенство, солидарность, открытость, инклюзивность и взаимовыгодное сотрудничество.

АБИИ: предложение Китая, предложение европейских стран и ориентация на страны-доноры

В отличие от НБР, АБИИ – это новый многосторонний банк развития, создание которого было инициировано Китаем, однако, чтобы повысить его международную легитимность и привлечь европейские страны в качестве основателей, Китай, сталкиваясь с политическим давлением в сторону многосторонности, в основном со стороны европейских государств, и рыночным давлением кредитных рейтингов, в основном со стороны США, избрал для банка операционную модальность, ориентированную на страны-доноры и схожую с существующими МБР.

В октябре 2013 г. председатель КНР Си Цзиньпин во время своего визита в Индонезию предложил создать АБИИ. Его инициатива была поддержана развивающимися странами Юго-Восточной, Южной и Центральной Азии, но неазиатские развитые страны, особенно из Европы и Северной Америки, скептически отнеслись к ней. Были

высказаны два главных опасения: первое – является ли АБИИ китайским банком или многосторонним банком; второе – АБИИ может снизить высокие стандарты существующих многосторонних банков развития, в том числе в отношении структуры управления, экологических и социальных стандартов, политики прозрачности и механизмов закупок [Награз, 2016]. В основе этого скептицизма отсутствие уверенности в том, что на самом деле Китай хотел получить от инициативы АБИИ.

С точки зрения геоэкономики одно из направлений критики заключается в том, что Китай стремился использовать АБИИ для экспорта своих чрезмерных производственных мощностей и стимулирования интернационализации юаня. В настоящее время китайская экономика имеет значительные избыточные мощности во многих отраслях промышленности, таких как производство стали, энергетика и строительство, где прибыль на внутреннем рынке снижается. Так как в значительной степени эти мощности могут быть задействованы при реализации инфраструктурных проектов, некоторые аналитики заявили, что АБИИ отчасти предназначен для создания работы для китайских отраслей тяжелой промышленности. В более широком смысле АБИИ может создавать возможности, стимулирующие китайские компании к «выходу за границу», расширяя их доступ к новым рынкам [Sun, 2015]. Кроме того, Китай обладает огромными валютными резервами, большая часть которых используется для покупки облигаций США. Если бы правительство КНР использовало АБИИ для заключения контрактов с китайскими компаниями на строительство инфраструктуры, номинированных в юанях, это могло бы способствовать диверсификации китайских инвестиций и интернационализации национальной валюты. По предложению Китая, он должен был стать крупнейшим акционером АБИИ, штаб-квартира которого расположена в Пекине, а президентом является гражданин Китая. В результате некоторые даже рассматривали АБИИ как замаскированный кассовый аппарат для китайских государственных предприятий [Roach, 2015].

С точки зрения geopolитики, как утверждали некоторые эксперты, АБИИ должен был стать банком инициативы «Один пояс, один путь» (ОПОП), обслуживающим внешнеполитические интересы Китая. Поскольку в 2013 г. президент Китая Си Цзиньпин предложил и АБИИ, и инициативу ОПОП, и оба проекта нацелены на инфраструктурные инвестиции и повышение экономической взаимосвязанности, предполагалось, что Китай может использовать АБИИ для направления капитала в те проекты, которые укладываются в рамки ОПОП [Mark, Li, 2016]. Кроме того, АБИИ мог бы использоваться Китаем в качестве дипломатического инструмента, чтобы «субсидировать» те страны, которые дружественно относятся к КНР в рамках усиливающейся конкуренции с США в Азиатско-Тихоокеанском регионе с тех пор, как администрация Обамы опубликовала стратегию «Поворот в Азию».

Фактически эта критика оказала негативное влияние на международную легитимность АБИИ и расширение его членского состава. В октябре 2014 г. 21 страна подписала Меморандум о взаимопонимании по созданию АБИИ, в том числе Бангладеш, Бруней, Камбоджа, Китай, Индия, Казахстан, Кувейт, Лаос, Малайзия, Монголия, Мьянма, Непал, Оман, Пакистан, Филиппины, Катар, Сингапур, Шри-Ланка, Таиланд, Узбекистан и Вьетнам. За исключением Китая и Индии, большинство подписавших – это небольшие развивающиеся страны Южной, Юго-Восточной и Западной Азии. Крупные экономики, включая Японию, Корею, Австралию и Россию, изначально находились в стороне от процесса. Япония несколько раз отказывалась присоединиться, выражая обеспокоенность по поводу управления и прозрачности АБИИ и его возможной конкуренции с АзБР. США несколько раз выразили обеспокоенность тем, что АБИИ может снизить международные стандарты Всемирного банка

и АзБР, а также отговорили своих азиатских союзников, включая Австралию и Южную Корею, от присоединения.

12 марта 2015 г. Великобритания стала первой крупной западной страной, стремящейся присоединиться к АБИИ. Канцлер казначейства Джордж Osborne объявил о намерении Великобритании стать будущим основателем банка. «Великобритания хочет сыграть ключевую роль в обеспечении того, чтобы АБИИ воплощал лучшие стандарты в области подотчетности, прозрачности и управления, что является ключом к обеспечению успеха инициативы и раскрытию потенциальных выгод для всей глобальной экономики» [Gov.UK, 2015]. Однако правительство США не согласилось с решением Osborne присоединиться к АБИИ. Американский чиновник заявил Financial Times: «Мы настороженно относимся к тенденции постоянных компромиссов с Китаем. Это не лучший способ обращения с восходящей державой» [Watt, Lewis, Branigan, 2015]. Присоединение Великобритании стимулировало множество других заявок на членство от таких стран, как Германия, Франция, Италия, Швейцария, Россия, Южная Корея, Бразилия и Турция. Германия, Франция и Италия упомянули в своей совместной декларации по поводу учреждения АБИИ, что он будет следовать лучшим стандартам и практикам с точки зрения управления, защитных положений, политики в отношении долга и закупок [LaRouchePAC, 2015]. Китайский европеист Чжао Ке утверждает, что это некий новый подход к участию, в рамках которого ключевые игроки существующих МБР присоединяются к АБИИ, чтобы гарантировать высокие стандарты [Zhao, 2015]. Д. Фишер, эксперт по Китаю из Германии, отмечает, что присоединение европейских стран к АБИИ и отказ США от присоединения являются хорошим разделением труда, поскольку европейцы имеют более высокие стандарты в области прав человека и устойчивого развития, чем США.

К 31 марта 2015 г. государствами-учредителями стали 57 стран, в том числе 37 из Азии и 20 неазиатских. Это значительно больше, чем ожидалось, и поэтому считалось победой китайской экономической дипломатии. Джин Ликун, директор временного секретариата АБИИ, отметил, что первоначальные ожидания китайского правительства касались около 20 стран, в основном развивающихся, из Юго-Восточной, Южной и Западной Азии. Неожиданный рост количества членов, особенно присоединение европейских держав, поставило АБИИ перед дилеммой: должен ли это быть банк, в котором доминируют азиатские развивающиеся страны и который контролируется Китаем, или банк, легитимный на международном уровне, схожий с существующими МБР, в котором влияние Китая относительно ограничено. Если бы в нем доминировали азиатские развивающиеся страны, в частности Китай, АБИИ был бы больше озабочен потребностями развивающихся стран и национальными условиями, но его международное влияние и легитимность снизились. Если бы список стран-членов был более широким и включал европейские державы, АБИИ стал бы ориентированным на страны-доноры банком, таким как Всемирный банк и АзБР, но одновременно был бы более влиятельным и легитимным. В ходе переговорного процесса представители Китая выбрали второй вариант [Ikenberry, Lim, 2017; Kaya, Woo 2018].

После решения о присоединении европейских стран временный секретариат организовал три конференции для обсуждения Статей соглашения и операционных политик АБИИ. Несмотря на то что Китай и европейские державы достигли базового консенсуса по вопросу создания АБИИ, существовали некоторые различия в их определениях и предпочтениях. Китай надеялся, что АБИИ сможет внести больший вклад в инвестиции в инфраструктуру Азии и поможет экспортствовать собственные инфраструктурные производственные мощности. В то же время Китай хотел показать себя новым донором, который понимает потребности стран-заемщиков и использует нова-

торские меры для повышения эффективности МБР. Однако европейские страны, помимо получения прибыли и удовлетворения материальных интересов отечественных инфраструктурных компаний посредством инфраструктурных инвестиций в Азии, были озабочены поддержанием АБИИ высоких стандартов, избежанием возможных негативных последствий для международной передовой практики в области охраны окружающей среды и социальной защиты, включая экологические и социальные защитные положения и политику в области закупок.

Чтобы подробно проанализировать различия между ключевыми игроками в процессе переговоров о создании АБИИ, мы можем принять меморандум о взаимопонимании по созданию АБИИ от октября 2014 г. как предложение Китая, потому что в то время большинство потенциальных членов-основателей представляли малые и средние азиатские развивающиеся страны, а китайская позиция и аргументы по институциональным характеристикам банка в основном были отражены в этом документе. Предложения европейских стран, в основном сформировавшиеся после марта 2015 г. [Wilson, 2019], можно использовать, чтобы «отшлифовать» китайское предложение, получив таким образом итоговую европейскую позицию. Итоговые Статьи соглашения и операционные политики АБИИ можно принять за многостороннее предложение, которое является компромиссом между позициями Китая и европейских держав. Разницу между китайским предложением, европейским предложением и окончательным многосторонним предложением можно увидеть в табл. 3.

Что касается распределения акций, на Китай, согласно его первоначальному предложению, должно было приходиться более 50%. С точки зрения Китая владение наибольшей долей акций гарантировало, что АБИИ будет создан и будет надлежащим образом функционировать. С присоединением большего числа стран-членов, особенно нерегиональных, предполагалось уменьшение доли Китая, но он по-прежнему должен остаться основным акционером. С европейской точки зрения уступки Китая в отношении права вето были сделаны для обеспечения участия в банке соответствующих стран, которые с самого начала сделали это условием своего членства [Wilson, 2017]. В итоге обе стороны пошли на компромисс: европейцы согласились с тем, что Китай будет иметь право вето в начальный период функционирования АБИИ, когда будет выполняться поддерживающую роль лидера, а Китай согласился утратить право вето по мере присоединения большего числа стран к банку, не настаивая на его сохранении, как это сделали США в случае Всемирного банка.

Что касается структуры управления, китайская идея заключалась в том, чтобы объединить преимущества МБР и компаний частного сектора, которые обычно делегируют больше полномочий менеджменту, в то время как существующие МБР имеют большие проблемы с точки зрения разделения труда между управлеченческими командами и советами директоров. С европейской точки зрения важно регулярно контролировать менеджмент и деятельность банка, который должен быть настоящим многосторонним и прозрачным институтом, а не контролируемым Китаем или институтом «в китайском стиле». В итоге обе стороны пошли на уступки: с одной стороны, европейские страны согласились с тем, что Совет директоров будет нерезидентным и делегирует полномочия по утверждению проектов менеджменту; с другой стороны, Китай согласился с тем, что Совет директоров создаст механизм надзора за командой менеджеров в соответствии с принципами прозрачности, открытости, независимости и подотчетности. Механизм надзора будет охватывать такие области, как аудит, оценка, противодействие мошенничеству и коррупции, жалобы по проектам и жалобы персонала, что отразит характер АБИИ как международного банка развития, ориентированного на инвестиции в инфраструктуру.

Таблица 3. Предложение Китая, предложение европейских стран и многостороннее предложение относительно АБИИ

	Распределение долей в капитале	Структура управления	Экологические и социальные стандарты	Политика в области закупок
Предложение Китая	Доля Китая более 50%	Укрепить полномочия и эффективность менеджмента и уменьшить вмешательство Совета директоров	Экологические и социальные защитные механизмы должны различаться в зависимости от уровня развития страны	Политика в области закупок должна быть адаптирована к обстоятельствам разных стран и учитывать стратегию развития стран-заемщиков
Европейское предложение	Необходимо избежать права вето Китая	Укрепление механизма надзора со стороны Совета директоров в соответствии с принципами прозрачности и подотчетности	Высокие экологические и социальные стандарты, аналогичные существующим МБР	Необходимо избегать использования АБИИ как инструмента экспорта Китаем своих избыточных мощностей
Многостороннее предложение	Квота Китая составляет 30,34%, но с присоединением новых членов китайское право вето будет ослаблено	Совет директоров является нерезидентным, но он будет регулярно контролировать менеджмент, включая сферы аудита, оценки, борьбу с мошенничеством и коррупцией, жалобы по проектам и жалобы персонала, и отражать характер Банка как многостороннего финансового института	Лучшие международные экологические и социальные стандарты, аналогичные существующим МБР	Банк не налагает никаких ограничений на закупку товаров и услуг из любой страны и преследует коммерчески ориентированные цели в области закупок, которые акцентированы на соотношении цены и качества и прозрачности.

Источник: составлено автором.

В отношении экологической и социальной политики предложение Китая состояло в упрощении существующих экологических и социальных защитных положений МБР, чтобы увеличить степень участия в процессах собственного развития стран-заемщиков и снизить стоимость кредитования. С европейской точки зрения МБР, включая АБИИ, должны нести ответственность за продвижение высоких экологических и социальных стандартов в развивающихся странах. В рамках многостороннего предложения отмечено: «...представители подчеркнули, что документы по операционной политике будут подлежать утверждению Советом директоров и должны основываться на наилучшей международной практике. Эти документы, среди прочего, будут включать экологические и социальные стандарты, параметры раскрытия информации и долговой устойчивости» [АПВ, 2015а, Art. 13, Para. 4].

В отношении политики закупок предложение Китая заключалось в ее диверсификации в зависимости от разных этапов развития и национальных условий стран-заемщиков. С точки зрения европейских стран АБИИ, чтобы не стать политическим инструментом Китая для экспорта его производственных мощностей и не служить интересам КНР в рамках инициативы «Один пояс, один путь», должен был принять рыночный подход к политике в области закупок и уделять должное внимание нежелательности использования несоразмерного количества своих ресурсов в интересах одной страны. В итоге в многостороннем предложении отмечено, что «политика в области закупок АБИИ должна основываться на лучших международных практиках. Банк не будет налагать ограничений на закупки товаров и услуг из какой-либо страны за счет средств, полученных за счет его обычных или специальных операций» [AIIB, 2015b, Art. 13, Para. 8].

Подводя итог, отметим, что после серии многосторонних переговоров АБИИ стал новым «старым» многосторонним банком развития, использующим лучшие международные стандарты, аналогичные стандартам Всемирного банка и АзБР. Конечно, у АБИИ есть некоторые институциональные инновации по сравнению с существующими МБР, такие как ориентация на инвестиции в инфраструктуру, нерезидентный совет директоров, осуществление закупок и набор персонала в глобальном масштабе. Тем не менее с точки зрения отношений между странами-заемщиками и странами-донорами АБИИ все же является традиционным банком, ориентированным на доноров, или банком сотрудничества по линии «Север – Юг». И это самое большое его отличие от НБР.

Помимо политического давления в направлении многосторонности со стороны европейских стран, рыночное давление со стороны трех крупнейших американских кредитных рейтинговых агентств также является важным фактором решимости Китая интернационализировать АБИИ и сделать его банком, функционирующим по высоким стандартам, аналогичным существующим МБР. Как и Всемирный банк, и АзБР, АБИИ финансирует свои проекты в основном не за счет оплаченного учредителями капитала, а за счет средств, привлеченных на международных финансовых рынках. Для снижения стоимости заимствований для АБИИ важно применять стандарты, аналогичные существующим МБР. В рамках первой группы проектов, одобренных АБИИ, три из четырех финансировались совместно со Всемирным банком, АзБР, ЕБРР и подразумевали применение их экологических и социальных стандартов, что являлось целенаправленной стратегией, позволяющей АБИИ сформировать портфель проектов с низким уровнем риска и положительную репутацию на финансовых рынках. Структурная особенность, заключающаяся в опоре на международные рынки капитала для финансирования многосторонних кредитов на цели развития, по сути, подталкивает АБИИ к использованию операционной модальности, аналогичной Всемирному банку и АзБР [Ikenberry, Lim, 2017]. Как отметил Джин Ликун, международный кредитный рейтинг очень важен для АБИИ, и банку было необходимо учесть все факторы, относящиеся к кредитному рейтингу, включая структуру управления, распределение квот, институциональное строительство и т.д. Западные страны будут постепенно одобрять деятельность АБИИ, потому что он действительно работает в соответствии с высокими международными стандартами [Xinhua News Agency, 2018].

Заключение

В настоящей статье были исследованы различия между операционными модальностями НБР и АБИИ, с акцентом на политических взаимодействиях между ключевыми игроками в процессе создания банков. В случае с НБР Индия была инициатором,

а Китай – игроком с правом вето. Конкуренция между Индией и Китаем за лидерство в банке привела к утверждению распределения акций равными долями и использованию страновых систем в качестве двух важных институциональных элементов банка, который в итоге стал ориентированным на страны-доноры институтом сотрудничества по линии «Юг – Юг». В случае АБИИ Китай был инициатором, а европейские страны – игроками с правом вето. После присоединения к АБИИ европейских государств Китай больше заботился о международной легитимности банка, чем о потребностях стран-заемщиков. В итоге АБИИ стал ориентированным на страны-доноры банком, аналогичным существующим МБР.

Как страны с формирующейся рыночной экономикой государства БРИКС, особенно Китай, имеют возможность создавать новые многосторонние банки развития, а выбор операционных модальностей отражает их различные подходы к участию в глобальном экономическом управлении. Выбор между созданием банка, ориентированного на страны-заемщики и отражающего взгляды развивающихся стран на международное развитие, такого как НБР, или банка, ориентированного на страны-доноры, с использованием лучшей международной практики, такого как АБИИ, является стратегической дилеммой. У каждой стратегии есть свои сильные и слабые стороны.

АБИИ легче получить более высокий кредитный рейтинг и снизить стоимость заимствований на международном рынке капитала в рамках выпуска своих облигаций. В то же время, продвигая реформу Бреттон-Вудской системы, НБР может предоставить больше институциональных решений и идей, основанных на его практике равенства акционеров и использования страновых систем. НБР является первым многосторонним банком развития глобального масштаба, созданным исключительно развивающимися странами без участия развитых государств на начальном этапе. Это свидетельствует о создании действительно трансформирующего института финансирования развития.

Помимо изучения операционных модальностей НБР и АБИИ, проведенный анализ также имеет значение для посткризисной реформы глобального управления в области развития. С точки зрения отношений между странами-заемщиками и странами-донорами НБР представляет собой новый тип сотрудничества по линии «Юг – Юг», в то время как АБИИ представляет новый тип «старого» сотрудничества по линии «Север – Юг». Международные банки развития – одна из немногих областей, в которых глобальное управление перешло от модели доминирования развитых стран к модели совместного лидерства развитых стран и государств с формирующейся рыночной экономикой. Тем не менее два фактора по-прежнему влияют на участие стран с формирующими рынками в глобальном экономическом управлении: первый фактор – это отношения между такими странами, особенно отсутствие взаимного доверия, например, между Индией и Китаем; другой фактор заключается в структурной мощи развитых стран, будь то их способность определять легитимность нового международного института или осуществлять рыночное давление для обеспечения высокого кредитного рейтинга. Только когда страны с формирующейся рыночной экономикой смогут добиться прогресса в решении этих проблем, глобальное управление действительно может стать «глобальным», а не осуществляться по формуле «Запад +».

ИСТОЧНИКИ

БРИКС (2012) Делийская декларация. 29 марта. Режим доступа: <https://www.ranepa.ru/images/media/brics/inpresidency1/%D0%94%D0%B5%D0%BB%D0%B8%D0%B9%D1%81%D0%BA%D0%B0%D1%8F%20%D0%B4%D0%B5%D0%BA%D0%BB%D0%B0%D1%80%D0%B0%D1%86%D0%B8%D1%8F.pdf> (дата обращения: 26.04.2019).

БРИКС (2014) Форталезская декларация (принята по итогам шестого саммита БРИКС). Режим доступа: <https://www.ranepa.ru/images/media/brics/brazpresidency2/41d4f1dd6741763252a8.pdf> (дата обращения: 26.04.2019).

«Группа двадцати» (2010) Декларация саммита лидеров государств «Группы 20» в Торонто. Режим доступа: <https://www.ranepa.ru/images/media/g20/2010toronto/%D0%94%D0%B5%D0%BA%D0%BB%D0%B0%D1%80%D0%B0%D1%86%D0%B8%D1%8F%20%D1%81%D0%B0%D0%BC%D0%BC%D0%B8%D1%82%D0%B0%20%D0%BB%D0%B8%D0%B4%D0%B5%D1%80%D0%BE%D0%B2%20%D0%B3%D0%BE%D1%81%D1%83%D0%B4%D0%B0%D1%80%D1%81%D1%82%D0%B2.pdf> (дата обращения: 26.04.2019).

Купер Э.Ф., Фарук А.Б. (2015) Апробация клубного механизма взаимодействия БРИКС: Новый банк развития от концепции до становления // Вестник международных организаций. Т. 10. № 2. С. 39–58. DOI: 10.17323/1996-7845-2015-02-39.

Asian Infrastructure Investment Bank (AIIB) (2015a) Report on the Articles of Agreement of the Asian Infrastructure Investment Bank. Explanatory Notes. Режим доступа: https://www.aiib.org/en/about-aiib/basic-documents/_download/articles-of-agreement/basic_document_report_on_the_articles_of_agreement.pdf (дата обращения: 26.04.2019).

Asian Infrastructure Investment Bank (AIIB) (2015b) Articles of Agreement of the Asian Infrastructure Investment Bank. Режим доступа: https://www.aiib.org/en/about-aiib/basic-documents/_download/articles-of-agreement/basic_document_english-bank_articles_of_agreement.pdf (дата обращения: 26.04.2019).

Beeson M., Li F. (2016) China's Place in Regional and Global Governance: A New World Comes into View // Global Policy. Vol. 7. No. 4. P. 491–499.

Bhattacharya A., Romani M. (2013) Meeting the Infrastructure Challenge: The Case for the New Development Bank. Paper prepared for the G24 Technical Committee Meeting, Washington DC, 21 March. Режим доступа: https://g24.org/wp-content/uploads/2016/01/Session-4_2-1.pdf (дата обращения: 26.04.2019).

Chavkin S. (2016) Debate Surrounds World Bank's Proposed New Safeguards Rules // International Consortium of Investigative Journalists. Режим доступа: <https://www.icij.org/blog/2016/08/debate-surrounds-world-banks-proposed-new-safeguards-rules/> (дата обращения: 26.04.2019).

Chin G. (2012) China as a ‘Net Donor’: Tracking Dollars and Sense // Cambridge Review of International Affairs. Vol. 25. No. 4. P. 579–604.

Chin G. (2014) The BRICS-Led Development Bank: Purpose and Politics Beyond the G20 // Global Policy. Vol. 5. No. 3. P. 366–373.

Cooper A. (2017) The BRICS New Development Bank: Shifting from Material Leverage to Innovative Capacity // Global Policy. Vol. 5. No. 3. P. 275–284.

Downan S. (2016) World Bank Update Rules Lead to Criticism // Financial Times. 5 August. Режим доступа: <http://www.ftchinese.com/story/001068790?archive> (дата обращения: 26.04.2019).

Embassy of India (2008) Statement by the Prime Minister of India, Dr. Manmohan Singh, at the Summit of the Heads of State or Governments of the G20 Countries on Financial Markets and the World Economy. Washington DC. 15 November. Режим доступа: https://www.indianembassy.org/archives_details.php?nid=955 (дата обращения: 26.04.2019).

Gov.UK (2015) UK Announces Plans to Join Asian Infrastructure Investment Bank. News Release. 12 March. Режим доступа: <https://www.gov.uk/government/news/uk-announces-plans-to-join-asian-infrastructure-investment-bank>.

- Griffith-Jones S. (2014) A BRICS Development Bank: A Dream Coming True? // UNCTAD Discussion Paper No 215. United Nations Conference on Trade and Development. Режим доступа: https://unctad.org/en/PublicationsLibrary/osgdp2014I_en.pdf (дата обращения: 26.04.2019).
- Harpaz M. (2016) China's Coherence in International Economic Governance // Journal of Chinese Political Science. Vol. 21. No. 2. P. 123–147.
- He A. (2016) China in the International Financial System: A Study of the NDB and the AIIB // CIGI Papers No 106. Centre for International Governance Innovation. Режим доступа: https://www.cigionline.org/sites/default/files/cigi_paper_no.106.pdf (дата обращения: 26.04.2019).
- Hirschman A. (1970) Exit, Voice and Loyalty: Responses to Decline in Firms, Organizations and States. Cambridge: Harvard University Press.
- Ikenberry J., Lim D. (2017) Report: China's Emerging Statecraft: The Asian Infrastructure Investment Bank and the Prospects for Counter-Hegemony. Project on International Order and Strategy, Brookings Institute. Режим доступа: <https://www.brookings.edu/research/chinas-emerging-institutional-statecraft> (дата обращения: 26.04.2019).
- Kaberuka D. (2011) Boosting Infrastructure Investments in Africa // World Economics. Vol. 12. No. 2. P. 7–24.
- Kaya A., Woo B. (2018) China and the Asian Infrastructure Investment Bank: The Influence-Legitimacy Tradeoff. Paper presented at the 11th Annual Conference on the Political Economy of International Organization. Madison. 8–10 February. Режим доступа: http://wp.peio.me/wp-content/uploads/2018/02/PEIO-KayaWoo0202_paper-86.pdf (дата обращения: 26.04.2019).
- LaRouchePAC (2015) Major European Nations Join Asian Infrastructure Investment Bank (AIIB). Режим доступа: <https://larouchepac.com/20150317/major-european-nations-join-asian-infrastructure-investment-bank-aiib> (дата обращения: 26.04.2019).
- Lichtenstein N. (2018) A Comparative Guide to the Asian Infrastructure Investment Bank. Oxford University Press.
- Malhotra J. (2013) Second Thoughts on BRICS Development Bank. Business Standard. 1 April. Режим доступа: http://www.business-standard.com/article/international/second-thoughts-on-brics-development-bank-113040100035_1.html (дата обращения: 26.04.2019).
- Ming W. (2016) The Asian Infrastructure Investment Bank: The Construction of Power Politics and the Struggle for the East Asian International Order. N.Y.: Palgrave Macmillan.
- New Development Bank (NDB) (2017) NDB's General Strategy: 2017–2021. Режим доступа: <https://www.ndb.int/wp-content/uploads/2017/07/NDB-Strategy-Final.pdf> (дата обращения: 26.04.2019).
- Olson M. (1971) The Logic of Collective Action: Public Goods and the Theory of Groups. Cambridge: Harvard University Press.
- Roach S. (2015) Washington's Big China Screw-up // Foreign Policy. Режим доступа: <https://foreignpolicy.com/2015/03/26/washingtons-big-china-screw-up-aiib-asia-infrastructure-investment-bank-china-containment-chinafile/> (дата обращения: 26.04.2019).
- Smith D. (2013) BRICS Eye Infrastructure Funding Through New Development Bank // The Guardian. 28 March. Режим доступа: <http://www.guardian.co.uk/global-development/2013/mar/28/brics-countries-infrastructure-spending-development-bank> (дата обращения: 26.04.2019).
- Stiglitz J. (1999) More Instruments and Broader Goals: Moving Toward the Post-Washington Consensus. Villa Borsig Workshop Series 1998, German Foundation for International Development. Режим доступа: <https://pdfs.semanticscholar.org/657d/d9ec1d1631b3d46e19e6657bad7a8de5de4f.pdf> (дата обращения: 26.04.2019).
- Sun Y. (2015) China and the Evolving Asian Infrastructure Investment Bank // Asian Infrastructure Investment Bank: China as a Responsible Stakeholder? / D. Bob (ed). Sasakawa Peace Foundation USA. Режим доступа: http://spfusa.org/wp-content/uploads/2015/07/AIIB-Report_4web.pdf (дата обращения: 26.04.2019).
- Wang H. (2017) New Multilateral Development Banks: Opportunities and Challenges for Global Governance // Global Policy. Vol. 8. No. 1. P. 113–118.

- Watt N., Lewis P., Branigan T. (2015) US Anger at Britain Joining Chinese-Led Investment Bank AIIB. Режим доступа: <https://www.theguardian.com/us-news/2015/mar/13/white-house-pointedly-asks-uk-to-use-its-voice-as-part-of-chinese-led-bank> (дата обращения: 26.04.2019).
- Wei L. (2016) International Order Transition and Realistic Institutionalism // Foreign Affairs Review. No. 1. P. 31–59.
- Wilson J. (2019) The Evolution of China's Asian Infrastructure Investment Bank: From a Revisionist to Status-Seeking Agenda // International Relations of Asia-Pacific. Vol. 19. No. 1. P. 147–176. Режим доступа: <https://academic.oup.com/irap/article-abstract/19/1/147/4211033> (дата обращения: 26.04.2019).
- Xinhua News Agency (2018) Always Take the “Long March Road” of the AIIB: Interview with Jin Liqun, President of the AIIB. Режим доступа: http://www.xinhuanet.com/fortune/2018-01/16/c_129792362.htm (дата обращения: 26.04.2019).
- Zhao K. (2015) The New Engagementalism of European Countries Towards Asia-Pacific // European Studies. No. 2.
- Zhu J. (2015) The Strategic Role and Institutional Design of the NDB // Social Science. No. 6.

Borrowing Country-Oriented or Donor Country-Oriented? Comparing the BRICS New Development Bank and the Asian Infrastructure Investment Bank¹

J. Zhu

Jiejin Zhu – Associate Professor, School of International Relations and Public Affairs, Fudan University, 220 Handan Road, Shanghai, 200433, China; E-mail: zhujiejin@fudan.edu.cn.

Abstract

Why have the New Development Bank (NDB), established by the BRICS grouping of Brazil, Russia, India, China and South Africa, and the Asian Infrastructure Investment Bank (AIIB), both created by emerging economies, taken different operational institutions? The NDB has adopted a borrowing country-oriented operational modality, while the AIIB's operational modality is still donor country-oriented. This article examines the structural factors leading to the creation of these new banks and different institutional proposals during the establishment negotiation processes to explain the operational differences. In the establishment of NDB, the competition between India and China for leadership made the principle of equality a basic feature of the bank. All the founding members are the borrowing countries. The NDB is a borrowing country-oriented new multilateral development bank (MDB) with equal shareholding and the use of country systems as two prominent institutional innovations. In the case of AIIB, after being joined by non-regional European powers, China pushed it toward an internationalized and high standards approach, in the face of political pressure toward multilateralism, especially from the European founding members, and market pressure from the international credit rating agencies in America. As a result the AIIB was similar to existing MDBs in terms of operational modality. This research shows the different institutional approaches to participation in global economic governance for emerging economies.

Key words: NDB; AIIB; Operational Institutions; Borrowing Country-oriented; Donor Country-oriented

For citation: Zhu J. (2019) Borrowing Country-Oriented or Donor Country-Oriented? Comparing the BRICS New Development Bank and the Asian Infrastructure Investment Bank. *International Organisations Research Journal*, vol. 14, no 2, pp. 150–172 (in English). DOI: 10.17323/1996-7845-2019-02-06.

References

- Asian Infrastructure Investment Bank (AIIB) (2015a) Report on the Articles of Agreement of the Asian Infrastructure Investment Bank. Explanatory Notes. Available at: https://www.aiib.org/en/about-aiib/basic-documents/_download/articles-of-agreement/basic_document_report_on_the_articles_of_agreement.pdf (accessed 1 August 2018).
- Asian Infrastructure Investment Bank (AIIB) (2015b) Articles of Agreement of the Asian Infrastructure Investment Bank. Available at: https://www.aiib.org/en/about-aiib/basic-documents/_download/articles-of-agreement/basic_document_english-bank_articles_of_agreement.pdf (accessed 1 August 2018).
- Bhattacharya A., Romani M. (2013) Meeting the Infrastructure Challenge: The Case for the New Development Bank. Paper prepared for the G24 Technical Committee Meeting, Washington DC, 21 March. Available at: https://g24.org/wp-content/uploads/2016/01/Session-4_2-1.pdf (accessed 1 August 2018).
- Beeson M., Li F. (2016) China's Place in Regional and Global Governance: A New World Comes into View. *Global Policy*, vol. 7, no 4, pp. 491–499.

¹ The editorial board received the article in September 2018.

- BRICS (2012) Delhi Declaration. New Delhi, 29. Available at: <http://www.brics.utoronto.ca/docs/120329-delhi-declaration.html> (accessed 1 August 2018).
- BRICS (2014) Fortaleza Declaration. Fortaleza, 15 July. Available at: <http://www.brics.utoronto.ca/docs/140715-leaders.html> (accessed 1 August 2018).
- Chavkin S. (2016) Debate Surrounds World Bank's Proposed New Safeguards Rules. International Consortium of Investigative Journalists. Available at: <https://www.icij.org/blog/2016/08/debate-surrounds-world-banks-proposed-new-safeguards-rules/> (accessed 1 August 2018).
- Chin G. (2012) China as a 'Net Donor': Tracking Dollars and Sense. *Cambridge Review of International Affairs*, vol. 25, no 4, pp. 579–604.
- Chin G. (2014) The BRICS-Led Development Bank: Purpose and Politics Beyond the G20. *Global Policy*, vol. 5, no 3, pp. 366–373.
- Cooper A. (2017) The BRICS New Development Bank: Shifting from Material Leverage to Innovative Capacity. *Global Policy*, vol. 8, no 3, pp. 275–284.
- Cooper A., Farooq A. (2015) Testing the Club Dynamics of the BRICS: The New Development Bank from Conception to Establishment. *International Organisations Research Journal*, vol. 10, no 2, pp. 1–15.
- Downan S. (2016) World Bank Update Rules Lead to Criticism. Financial Times, 5 August. Available at: <http://www.ftchinese.com/story/001068790?archive> (accessed 1 August 2018).
- Embassy of India (2008) Statement by the Prime Minister of India, Dr. Manmohan Singh, at the Summit of the Heads of State or Governments of the G20 Countries on Financial Markets and the World Economy. Washington DC, 15 November. Available at: https://www.indianembassy.org/archives_details.php?nid=955 (accessed 1 August 2018).
- Gov.UK (2015) UK Announces Plans to Join Asian Infrastructure Investment Bank. News Release, 12 March. Available at: <https://www.gov.uk/government/news/uk-announces-plans-to-join-asian-infrastructure-investment-bank> (accessed 1 August 2018).
- Griffith-Jones S. (2014) A BRICS Development Bank: A Dream Coming True? UNCTAD Discussion Paper No 215. United Nations Conference on Trade and Development. Available at: https://unctad.org/en/PublicationsLibrary/osgdp2014I_en.pdf (accessed 1 August 2018).
- Group of 20 (G20) (2010) Toronto Declaration. Toronto, 27 June. Available at: <http://www.g20.utoronto.ca/2010/to-communique.html> (accessed 1 August 2018).
- Harpaz M. (2016) China's Coherence in International Economic Governance. *Journal of Chinese Political Science*, vol. 21, no 2, pp. 123–147.
- He A. (2016) China in the International Financial System: A Study of the NDB and the AIIB. CIGI Papers No 106, Centre for International Governance Innovation. Available at: https://www.cigionline.org/sites/default/files/cigi_paper_no.106.pdf (accessed 1 August 2018).
- Hirschman A. (1970) *Exit, Voice and Loyalty: Responses to Decline in Firms, Organizations and States*. Cambridge: Harvard University Press.
- Ikenberry J., Lim D. (2017) Report: China's Emerging Statecraft: The Asian Infrastructure Investment Bank and the Prospects for Counter-Hegemony. Project on International Order and Strategy, Brookings Institute. Available at: <https://www.brookings.edu/research/chinas-emerging-institutional-statecraft> (accessed 1 August 2018).
- Kaberuka D. (2011) Boosting Infrastructure Investments in Africa. *World Economics*. vol. 12, no 2, pp. 7–24.
- Kaya A., Woo, B. (2018) China and the Asian Infrastructure Investment Bank: The Influence-Legitimacy Tradeoff. Paper presented at the 11th Annual Conference on the Political Economy of International Organization, Madison, 8–10 February. Available at: http://wp.peio.me/wp-content/uploads/2018/02/PEIO-Kaya-Woo0202_paper-86.pdf (accessed 1 August 2018).
- LaRouchePAC (2015) Major European Nations Join Asian Infrastructure Investment Bank (AIIB). Available at: <https://larouchepac.com/20150317/major-european-nations-join-asian-infrastructure-investment-bank-aiib> (accessed 1 August 2018).

- Lichtenstein N. (2018) *A Comparative Guide to the Asian Infrastructure Investment Bank*. Oxford University Press.
- Malhotra J. (2013) Second Thoughts on BRICS Development Bank. Business Standard, 1 April. Available at: http://www.business-standard.com/article/international/second-thoughts-on-brics-development-bank-113040100035_1.html (accessed 1 August 2018).
- Ming W. (2016) *The Asian Infrastructure Investment Bank: The Construction of Power Politics and the Struggle for the East Asian International Order*. New York: Palgrave Macmillan.
- New Development Bank (NDB) (2017) NDB's General Strategy: 2017–2021. Available at: <https://www.ndb.int/wp-content/uploads/2017/07/NDB-Strategy-Final.pdf> (accessed 1 August 2018).
- Olson M. (1971) *The Logic of Collective Action: Public Goods and the Theory of Groups*. Cambridge: Harvard University Press.
- Roach S. (2015) Washington's Big China Screw-up. *Foreign Policy*. Available at: <https://foreignpolicy.com/2015/03/26/washingtons-big-china-screw-up-aiib-asia-infrastructure-investment-bank-china-containment-chinafile/> (accessed 1 August 2018).
- Smith D. (2013) BRICS Eye Infrastructure Funding Through New Development Bank. *The Guardian*, 28 March. Available at: <http://www.guardian.co.uk/global-development/2013/mar/28/brics-countries-infrastructure-spending-development-bank> (accessed 1 August 2018).
- Stiglitz J. (1999) More Instruments and Broader Goals: Moving Toward the Post-Washington Consensus. Villa Borsig Workshop Series 1998, German Foundation for International Development. Available at: <https://pdfs.semanticscholar.org/657d/d9ec1d1631b3d46e19e6657bad7a8de5de4f.pdf> (accessed 1 August 2018).
- Sun Y. (2015) China and the Evolving Asian Infrastructure Investment Bank. *Asian Infrastructure Investment Bank: China as a Responsible Stakeholder?* (D. Bob (ed)). Sasakawa Peace Foundation USA. Available at: http://spfusa.org/wp-content/uploads/2015/07/AIIB-Report_4web.pdf (accessed 1 August 2018).
- Wang H. (2017) New Multilateral Development Banks: Opportunities and Challenges for Global Governance. *Global Policy*, vol. 8, no 1, pp. 113–118.
- Watt N., Lewis P., Branigan T. (2015) US Anger at Britain Joining Chinese-Led Investment Bank AIIB. Available at: <https://www.theguardian.com/us-news/2015/mar/13/white-house-pointedly-asks-uk-to-use-its-voice-as-part-of-chinese-led-bank> (accessed 1 August 2018).
- Wei L. (2016) International Order Transition and Realistic Institutionalism. *Foreign Affairs Review*, no 1, pp. 31–59.
- Wilson J. (2019) The Evolution of China's Asian Infrastructure Investment Bank: From a Revisionist to Status-Seeking Agenda. *International Relations of Asia-Pacific*, vol. 19, no 1, pp. 147–176. Available at: <https://academic.oup.com/irap/article-abstract/19/1/147/4211033> (accessed 1 August 2018).
- Xinhua News Agency (2018) Always Take the “Long March Road” of the AIIB: Interview with Jin Liqun, President of the AIIB. Available at: http://www.xinhuanet.com/fortune/2018-01/16/c_129792362.htm (accessed 1 August 2018).
- Zhao K. (2015) The New Engagementalism of European Countries Towards Asia-Pacific. *European Studies*, no 2.
- Zhu J. (2015) The Strategic Role and Institutional Design of the NDB. *Social Science*, no 6.

Проблемы формирования стратегического нарратива БРИКС¹

С.В. Богданов

Богданов Сергей Викторович – к.и.н., доцент кафедры стратегических коммуникаций факультета государственного управления Московского государственного университета имени М.В. Ломоносова; Российской Федерации, 119991, Москва, Ломоносовский проспект, д. 27, корп. 4; E-mail: Bogdanov@spa.msu.ru

В течение последнего десятилетия БРИКС как объединение развивающихся стран стало заметным явлением на международной арене. В политических и экспертных кругах продолжаются дискуссии о перспективах БРИКС, его жизнеспособности, о том, насколько реальны возможности его дальнейшей институционализации и превращения в более интегрированный союз. Многие эксперты скептически относятся к перспективам БРИКС как влиятельного международного объединения вследствие замедления темпов экономического роста, асимметрии в экономическом потенциале, значительных различий в политических целях и стратегических культурах стран – членов «пятерки».

В этих условиях для повышения доверия и усиления влияния необходима разработка коммуникационной стратегии БРИКС. Первым шагом может стать формирование стратегического нарратива, который является смысловой платформой для выработки отношения к ключевым вопросам повестки дня, определяет отношение к прошлому и образ будущего, описывает идентичность субъекта коммуникации. Фактически стратегический нарратив представляет собой идеальную платформу для разработки концепции позиционирования – важного компонента коммуникационной стратегии. Стратегический нарратив дает возможность сформировать базовый дискурс и ключевые сообщения, которые могут транслироваться по разным каналам коммуникации.

В статье определены контуры стратегического нарратива БРИКС на основе моделей стратегического нарратива [Miskimpton, O'Loughlin, 2017a; 2017b] и биографического нарратива [Berenskoetter, 2014]. Применительно к БРИКС рассмотрены основные компоненты стратегического нарратива (нарратив международной системы, нарратив идентичности, проблемные нарративы) и биографического нарратива (история (миф) о создании, видение прошлого, образ будущего, пространственное измерение, отношения с другими странами и сообществами). Содержится анализ соотношения и взаимовлияния стратегического нарратива и стратегической культуры. Показано, какие компоненты стратегического нарратива уже разработаны, а также определены направления дальнейшей работы по формированию стратегического нарратива.

В исследовании использовался конструктивистский подход, в соответствии с которым стратегический нарратив рассматривался в качестве социального конструкта, разработанного для достижения стратегических целей, и холистический подход, в рамках которого различные сферы деятельности БРИКС изучались как взаимосвязанные. Кроме того, в работе использованы методы контент-анализа документов саммитов БРИКС в Сямэне в 2017 г. и в Йоханнесбурге в 2018 г., а также текстов выступлений руководителей стран БРИКС.

Ключевые слова: БРИКС; стратегические нарративы; стратегические коммуникации; международные отношения

Для цитирования: Богданов С.В. (2019) Проблемы формирования стратегического нарратива БРИКС // Вестник международных организаций. Т. 14. № 2. С. 173–190 (на русском и английском языках). DOI: 10.17323/1996-7845-2019-02-07.

¹ Статья поступила в редакцию в январе 2018 г.

В настоящее время все более заметной в исследованиях по политическим и международным коммуникациям становится концепция стратегического нарратива. В самом общем виде стратегический нарратив представляет собой «средство, с помощью которого политические акторы пытаются сконструировать общее видение прошлого, настоящего и будущего международной политики с целью формирования желаемого поведения со стороны внутренних и международных акторов» [Miskimmon, O'Loughlin, 2017a]. Стратегический нарратив создает рамки, предназначенные для того, чтобы люди имели возможность понимать значение событий, происходящих в мире [Roselle, 2010]. В том случае, если субъектом коммуникации является государство, стратегический нарратив включает в себя историю, рассказываемые от имени государства, направленные на достижение определенных целей и оказывающие влияние на восприятие интересов государства, а также на формирование представлений о том, как государство функционирует и как оно должно функционировать [Antoniades et al., 2010].

Таким образом, стратегический нарратив можно определить как совокупность взаимосвязанных историй, формирующих определенные образы прошлого, настоящего и будущего, предназначенных для управления восприятием целевых аудиторий и направленных на достижение стратегических целей.

Важный признак стратегического нарратива состоит в том, что он представляется собой когнитивный продукт, сконструированный для достижения стратегических целей. При этом стратегический нарратив обращается не только и не столько к логике, сколько к эмоциям, ценностям, архетипам культуры, мифам и историческим аналогиям. Таким образом, неотъемлемым компонентом стратегического нарратива является сторителлинг, представляющий собой более естественную и эффективную форму коммуникации, чем сухие, логически выстроенные и эмпирически обоснованные конструкции [Salmon, 2017]. Именно акцент на эмоциональное восприятие стал одним из факторов распространения фейковых новостей, которые на самом деле представляют собой «дистиллированный нарратив» и имеют целью поддержать уже сконструированные утверждения, а не информировать о событии [Khaldarova, Pantti, 2016, р. 893]. При этом важное отличие стратегического нарратива от сторителлинга состоит в том, что первый в большей степени направлен в будущее, чем в прошлое, и представляет собой концептуальные рамки для объяснения и интерпретации событий, которые еще будут происходить [Douglas, 2008]. Сила стратегических нарративов заключается в их способности мобилизовать целевые аудитории, даже при нехватке финансовых, материальных или военных ресурсов [Archetti, 2010]. Эффективный стратегический нарратив – это хороший способ для более слабого игрока получить конкурентное преимущество над сильным: «слабые мускулы, зато отличные истории» [Freedman, 2013, р. XI].

Влияние стратегического нарратива на расстановку сил и характер взаимоотношений в мировой политике определяется следующим обстоятельством: то, как международная система понимается, оказывает прямое влияние на то, каким образом она функционирует [Miskimmon, O'Loughlin, 2017a]. Система – это не что иное, как идея, развивающаяся во времени, приобретающая новые формы и включающая в себя разных акторов, которые ее реализуют. Томас Риссе дал следующее описание международной системы в 2010 г., остающееся актуальным и сегодня: «Мир 2010 г. все еще напоминает холодную войну и ее окончание. Основными структурирующими силами по-прежнему являются идеи и дискурсы. Единственное различие состоит в том, что мир больше не структурирован вокруг двух соревнующихся дискурсов, западного либерализма и восточного коммунизма. Намного больше идей борются за внимание и соревнуются за обладание властью убеждения» [Risse, 2011, р. 603]. Таким образом,

концепция стратегического нарратива дает возможность раскрыть процесс формирования, распространения и проецирования идей в международной политике.

Особую роль стратегические нарративы играют в современном мире, который характеризуется повсеместным распространением цифровых технологий и глобальной гиперподключенностью. Теперь акторы действуют в среде, наполненной бесконечным множеством информационных потоков. Стратегический нарратив – намного более гибкий инструмент, чем, например, идеологическая доктрина, и, таким образом, может стать эффективным механизмом продвижения интересов субъекта коммуникации в дифференцированной и подвижной информационной среде.

Несмотря на то что концепция стратегического нарратива разработана западными исследователями, она активно применяется в изучении незападных государств, таких, например, как Китай [Hartig, 2015; Zeng, 2017] и Индия [Natarajan, 2014]. В связи с этим возникает вопрос, в какой степени концепция стратегического нарратива, имеющая западное происхождение, может быть применима к странам БРИКС, которые не являются частью Запада, но при этом каждая страна обладает значительными культурно-историческими особенностями. Например, в Китае изучение процессов, описываемых в западной политической науке с помощью концепции стратегического нарратива, имеет определенную специфику. Среди китайских исследователей влиятельна точка зрения, согласно которой Китай должен развивать собственные теории, восходящие к древнекитайским канонам стратегического мышления, а не являющиеся результатом импорта западных концепций. Кроме того, в тех случаях, когда западные концепции используются, они подвергаются определенной корректировке. Это проявляется в широком использовании уточняющего дополнения «с китайской спецификой» для адаптации западного дискурса, а также в опоре на наследие Мао Цзэдуна, в частности его теорию «трех миров» [Zeng et al., 2015].

Вместе с тем представляется, что концепция стратегического нарратива может быть достаточно продуктивной для изучения стран БРИКС как минимум по двум причинам. Во-первых, все страны БРИКС интегрированы в мировую экономику и основные международные организации, и в них в той или иной степени функционируют институты, характерные для западных обществ. Во-вторых, именно в силу значительных особенностей каждой из стран БРИКС концепция стратегического нарратива является таким инструментом, который даст возможность выработать общий алгоритм позиционирования группы БРИКС на международной арене, несмотря на существенные различия между странами – членами «пятерки».

Собственно, такой алгоритм и может стать результатом разработки стратегического нарратива БРИКС, который в настоящее время находится на стадии формирования. При этом, несмотря на незавершенность, нарратив БРИКС уже выполняет перформативную функцию: акторы, воспринимающие мир через этот нарратив, действуют так, как будто нарратив реален, и таким образом способствуют его воплощению в жизнь [Miskimmon, O'Loughlin, 2017b]. В процессе анализа можно выделить три уровня стратегического нарратива: нарратив международной системы, нарратив идентичности и проблемные нарративы [Miskimmon, O'Loughlin, 2017a].

Нарратив международной системы

На первом уровне находится нарратив международной системы, который описывает ее структуру, ключевых акторов, основные тенденции, а также значимые конфликты и кризисные явления в мировой политике.

Каролин ван Ноорт в качестве системного нарратива БРИКС называет нарратив глобального восстановления, предполагающий реализацию принципов good governance в системе глобального управления посредством оживления экономического роста и реструктуризации многосторонних институтов, на основе «общей, но при этом дифференцированной ответственности» [Noort van, 2017, p. 124].

Развивая тезис, предложенный Каролин ван Ноорт, можно предположить, что принцип многосторонности представляет собой ключевой компонент нарратива международной системы, который предлагает БРИКС. В преддверии саммита БРИКС в Уфе в 2015 г. министр иностранных дел России Сергей Лавров охарактеризовал БРИКС как пример «новаторского подхода к выстраиванию многостороннего партнерства между крупными государствами, представляющими различные культуры и цивилизации», которое базируется на таких фундаментальных принципах, как равноправие, взаимный учет интересов, солидарность, взаимопонимание, открытость внешнему миру» [Лавров, 2015]. В декларации, принятой по итогам саммита БРИКС в Йоханнесбурге в 2018 г., подчеркивается принцип многосторонности и центральная роль ООН в международных делах, которая рассматривается как универсальная многосторонняя организация, обладающая мандатом по поддержанию международного мира и безопасности, содействию глобальному развитию и защите прав человека. В развитие принципа многосторонности участники БРИКС декларируют приверженность многосторонним институтам глобального управления («Группа двадцати», МВФ, ВТО), а также готовность оказать поддержку региональным инициативам в поддержку многосторонней системы [БРИКС, 2018].

Нарратив идентичности

Нарратив идентичности описывает фундаментальные ценности и ключевые признаки, определяющие уникальность субъекта международных отношений и составляющие смысловую основу для его позиционирования на международной арене. В нарративе идентичности раскрывается содержание политического курса, методов и технологий, используемых для достижения стратегических целей.

Нарратив идентичности включает в себя несколько компонентов. Первый из них характеризует функционирование субъекта коммуникации в данный момент. Остальные компоненты описывают образы прошлого и будущего, а также акцентируют внимание на коммуникационном эффекте, который вызывается территориальным расположением сообщества. Для их рассмотрения можно использовать концепцию биографического нарратива [Berenskoetter, 2014], структура которого выглядит следующим образом: история о создании сообщества; значимый опыт в прошлом; взгляд в будущее; пространственное измерение нарратива; отношения с другими сообществами.

Нарратив инклюзивного участия

Рассматривая нарратив идентичности БРИКС, Каролин ван Ноорт определяет его как нарратив инклюзивного участия. При этом она полагает, что нарратив международной системы и нарратив идентичности БРИКС тесно связаны между собой, так как страны «пятерки» рассматривают инклюзивное участие как необходимое условие устойчивого развития и глобального восстановления. Ядром нарратива идентичности БРИКС является равенство, предполагающее «честную игру вместо самоутверждения» [Noort van, 2017, p. 124].

Идея равенства действительно является фундаментальной для БРИКС. В документах саммитов и выступлениях руководителей стран БРИКС используются такие базовые для определения идентичности понятия, как «дух БРИКС» и «философия БРИКС», под которыми понимается дух взаимного уважения и взаимопонимания, равенства, солидарности, открытости, инклюзивности и взаимовыгодного сотрудничества.

Помимо этого, в состав нарратива инклюзивного участия можно включить следующие компоненты:

1. Идея совместных действий. Президент России Владимир Путин в своем выступлении на саммите БРИКС в Сямэне 4 сентября 2017 г. подчеркнул: «Мы совместно ищем ответы на наиболее острые вызовы и угрозы миру и стабильности. Наши страны коллективно решают такие важные социально-экономические задачи, как модернизация национальной промышленности, развитие высоких технологий, а также укрепление конкуренции и повышение уровня жизни наших граждан» [Путин, 2017].
2. Концепция «мягкого восхождения», предложенная председателем Национального комитета по исследованию БРИКС Вячеславом Никоновым. По его мнению, парадигма «мягкого восхождения» является беспрецедентной в истории человечества, так как она «не связана с насилием, войнами и гегемонистскими устремлениями новых претендентов на мировое влияние» [Никонов, 2012].
3. БРИКС как платформа гибкого взаимодействия. Сообщество БРИКС не похоже на вертикально интегрированные структуры западного мира. БРИКС принципиально неиерархичен [Виноградов, 2013]. Эксперты определяют БРИКС не как центр силы, а как «центр совокупного влияния региональных лидеров трех континентов», как «глобальный незападный проект» (Global Non-West Project) [Ильин, Леонова, 2017], как «крупнейшую платформу, в рамках которой страны декларируют общность политических интересов и направлены против несправедливого финансового, экономического и политического доминирования развитых стран» [Коломейцева, Коломейцев, 2017]. Андрей Виноградов отмечает, что в БРИКС нет и не может быть лидера. В отличие от стран «большой семерки» – источника глобализации по западному образцу, – БРИКС стремится сохранить многообразие, так как единообразие не соответствует природе БРИКС. Сила БРИКС не столько во влиянии, сколько в возможности предложить разные проекты, рассчитанные на длительную перспективу [Виноградов, 2013]. Таким образом, отмечаемую многими экспертами институциональную аморфность БРИКС можно интерпретировать не как слабость, а как возможность реализации современных форм взаимодействия, и с помощью такого фрейма позиционировать это качество как важный компонент нарратива идентичности. В то же время стоит избегать формул типа «незападный проект», так как определение собственной идентичности через противопоставление другому субъекту международных отношений придает нарративу вторичный характер и, таким образом, снижает его эффективность.
4. Сетевой формат взаимодействия между странами БРИКС. Для обсуждения различных вопросов создаются отдельные структуры и форумы (парламентский, гражданский, молодежный и академический форумы, форум молодых дипломатов, форум по вопросам здорового образа жизни, торговая ярмарка БРИКС, конclave дружественных городов БРИКС, совет экспертовых центров), проводятся спортивные и культурные мероприятия. Всего в рамках БРИКС действует более 70 треков по линии министерств, ведомств, общественных и неправительственных организаций по различным направлениям сотрудничества [Толорая, 2017].

История создания и развития БРИКС

Аббревиатура БРИК появилась в 2001 г. в докладе старшего аналитика Goldman Sachs Джима О'Нила как обозначение группы наиболее динамичных и перспективных с точки зрения привлечения инвестиций государств, которые в будущем должны превзойти по основным экономическим показателям страны «большой семерки». Поскольку впоследствии сообщество БРИКС стало реальным и жизнеспособным проектом, в настоящее время история БРИКС постепенно наполняется яркими и интересными подробностями. Например, президент России Владимир Путин недавно признался, что идея создания сообщества БРИК возникла в ходе бесед с председателем КНР Ху Цзиньтао в Константиновском дворце в Санкт-Петербурге в 2006 г. [Толорая, 2017]. Нет сомнений, что такие подробности будут появляться и впредь.

Эффективным компонентом истории создания является противопоставление нового проекта существовавшей до него реальности, которую он призван изменить к лучшему. Коммуникативный прием «актуализация образа антагониста» дает возможность придать проекту имидж «героя», который призван одержать победу над силами «зла», доминировавшими в прежней реальности. Для БРИКС таким антагонистом является однополярный мир, в котором одна сверхдержава стремится к обладанию всей полнотой власти в мировой политике. БРИКС – прогрессивная сила, стремящаяся сделать мировой порядок более справедливым. Яркие черты образу однополярного мира придает его сравнение с «законом джунглей», – так охарактеризовал однополярный мир в своем выступлении на Бизнес-форуме БРИКС 3 сентября 2017 г. председатель КНР Си Цзиньпин [Xinhua, 2017].

Значимый опыт в прошлом

В истории БРИКС значимый опыт можно представить в виде восходящего тренда взаимодействия, начавшегося с консультаций по отдельным вопросам и созревшего к настоящему времени до полноценного сотрудничества по множеству направлений, включая ежегодные саммиты руководителей стран БРИКС. История БРИКС с момента его возникновения характеризуется как «золотое десятилетие». В Сямэньской декларации прямо провозглашается начало «второго золотого десятилетия сотрудничества и солидарности стран БРИКС» [БРИКС, 2017b].

Важным представляется и то обстоятельство, что страны БРИКС стремятся демонстрировать общий подход к переломным событиям в истории. На встрече министров иностранных дел стран БРИКС, проходившей 18–19 июня 2017 г. в Пекине, декларировалось «твердое намерение решительно отвергать непрекращающиеся попытки исказить результаты Второй мировой войны» [БРИКС, 2017a].

Эффективным коммуникационным приемом является также ассоциация с образом великой личности, обладающей общепризнанным моральным авторитетом. Саммит БРИКС 2018 г. в Йоханнесбурге проходил под эгидой столетия со дня рождения Нельсона Мандэлы. Президент России Владимир Путин в своем выступлении на открытии саммита отметил, что Нельсон Мандела «всю свою жизнь продвигал и защищал принципы равенства, открытости и справедливости». По словам Путина, «именно на таких принципах строится сотрудничество государств БРИКС», которое «уже приобрело характер подлинно стратегического партнерства» [Путин, 2018].

Взгляд в будущее

Выступления глав государств на саммите БРИКС в Сямэне в 2017 г. и в Йоханнесбурге в 2018 г. позволяют определить задачи, решение которых даст возможность повысить эффективность взаимодействия стран «пятерки» и будет способствовать достижению стратегических целей сообщества:

- Использование возможностей новой промышленной революции.
- Акцент на развитии человеческого капитала. По словам премьер-министра Индии Нарендра Моди, принципиально важным становится постоянное развитие профессиональных компетенций и обеспечение доступности качественного образования для всех слоев общества [India Today, 2018].
- Усиление взаимодополняемости стратегий развития.
- Улучшение стратегической коммуникации и взаимного доверия. Это особенно важно, так как решения принимаются на основе уважения путей и моделей развития каждого, посредством взаимных консультаций, а не какой-либо одной страной.
- Акцент на инновационных проектах, ориентированных на результат, во многих сферах, включая экономику, торговлю, финансы, науку, образование, технологию, культуру, здравоохранение.
- Разработка «мер БРИКС» и «действий БРИКС» по ключевым международным и региональным проблемам, что, помимо прочего, будет способствовать распространению «дискурса БРИКС».

Контуры образа будущего, которые вырисовываются на страницах документов саммитов и выступлениях руководителей стран БРИКС, выглядят следующим образом:

- справедливый международный порядок, при котором развивающиеся страны будут играть более активную роль в глобальном управлении;
- открытая, инклюзивная, сбалансированная и выгодная всем экономическая глобализация, построенная на многостороннем торговом режиме, противодействующая протекционизму, поддерживающая глобальный рост и способствующая усилиям по преодолению дисбаланса в развитии между Севером и Югом.

Надежду на то, что эти цели могут быть достигнуты, вселяет эффективность институтов БРИКС. Э. Кокотсис приводит данные, в соответствии с которыми в целом БРИКС демонстрирует несколько более высокий уровень исполнения обязательств, чем «Группа двадцати» (+0,48 и 0,41 соответственно, по шкале от 0 до 1)² [Кокотсис, 2017].

Пространственное измерение

То обстоятельство, что страны «пятерки» расположены на разных континентах, и, как следствие, сообщество БРИКС не представляет собой географического единства, в принципе, можно было бы считать фактором, осложняющим взаимодействие. Выступая на саммите в Сямэне, Си Цзиньпин процитировал древнюю китайскую пословицу: «Партнерство, выкованное правильным подходом, бросает вызов географическому

² Исполнение обязательств оценивалось по следующей шкале: 1) «+1» за полное или близкое к полному исполнение обязательства; 2) «-1» за невыполнение обязательства; 3) «0» за частичное исполнение или ведущуюся работу по выполнению обязательства, а также за невозможность его выполнить (С. 198).

расстоянию; оно прочнее клея и тверже металла и камня» [Ministry of Foreign Affairs of the PRC, 2017].

Важно также иметь в виду, что в условиях всеобъемлющей глобализации и развития цифрового общества географическая удаленность перестает быть серьезным препятствием для сотрудничества. Нарендра Моди в своем выступлении на саммите БРИКС в Йоханнесбурге подчеркивал, что цифровые платформы, автоматизация и технологии обработки больших данных позволяют снять географические расстояния [India Today, 2018]. Более того, успешное взаимодействие стран, расположенных в разных регионах мира, дает возможность на практике доказать эффективность принципов гибкости, открытости и инклюзивности, лежащих в основе нарратива БРИКС.

Интерес с точки зрения пространственного измерения представляют также новые механизмы расширения влияния БРИКС.

Во-первых, это формат «аутрич» (outreach), который впервые был реализован на саммите БРИКС в Дурбане в 2013 г. Его суть состоит в том, что страна, проводящая саммит, приглашает к участию в саммите государства своего региона. В 2018 г. саммит БРИКС снова принимала ЮАР. Поэтому к участию в Йоханнесбургском саммите в формате «аутрич» были приглашены лидеры девяти африканских государств: Руанды, Сенегала, Габона, Уганды, Эфиопии, Того, Замбии, Намибии, Анголы, а также председатель Комиссии Африканского союза Мусса Факи Махамат.

В 2017 г. Китай предложил расширить формат «аутрич» и выдвинул инициативу БРИКС+, в рамках которой к участию в саммите приглашаются не только государства, сопредельные по отношению к стране, принимающей саммит, но и страны, расположенные в разных регионах планеты, которые потенциально могут стать постоянными партнерами БРИКС. В рамках инициативы БРИКС+ саммит в Сямэне посетили руководители Египта, Мексики, Таиланда, Таджикистана и Гвинеи. С учетом того, что в 2018 г. главной темой обсуждений в формате БРИКС+ стала проблема устойчивого и инклюзивного роста для процветания Глобального Юга, ЮАР пригласила к участию в БРИКС+ руководителей тех стран, которые представляют региональные экономические сообщества Глобального Юга: Аргентины (председатель «Группы двадцати» и член группы МЕРКОСУР), Индонезии (сопредседатель Нового Афро-азиатского партнерства с Южной Африкой и влиятельный член АСЕАН), Египта (председатель «Группы семидесяти семи»), Ямайки (будущий председатель КАРИКОМ), Турции (председатель Организации исламского сотрудничества).

Фактически форматы «аутрич» и БРИКС+ представляют собой инструменты мягкого вовлечения стран, географически удаленных и расположенных в разных регионах мира, в совместную деятельность по вопросам, представляющим взаимный интерес.

Отношения с другими сообществами

Что касается отношения к другим странам, то эксперты, точка зрения которых отражает позицию координационных органов группы БРИКС, подчеркивают, что сообщество ни в коем случае не противопоставляет себя какой-либо стране или группе стран, в том числе США и ЕС. Как отмечает Георгий Толорая, БРИКС не только не является «антизападным альянсом», но это было бы и невозможно по причине того, что большая часть экономических и культурных связей стран БРИКС приходится на западные страны, а не друг на друга. БРИКС рассматривает Запад в качестве партнера, с которым можно и нужно выстраивать тесные, взаимовыгодные и равноправные отношения [Толорая, 2017].

Проблемные нарративы

Проблемный нарратив (*issue narrative*) описывает целесообразность и принципы реализации определенного курса действия в отношении важной проблемы, стоящей на повестке дня. Проблемный нарратив определяет, в чем заключается проблема или конфликт, и дает ответ на вопрос о том, каким образом они могут быть разрешены. Каролин ван Ноорт ключевым проблемным нарративом БРИКС считает нарратив инфраструктурного развития, который предполагает мобилизацию инвестиционной активности в сфере инфраструктурных проектов и развитие физической инфраструктуры [Noort van, 2017].

В 2018 г. на первый план вышел нарратив развития африканского континента, в рамках которого проблемы инфраструктуры занимают центральное место. Десятый саммит БРИКС в Йоханнесбурге прошел под девизом «БРИКС в Африке: сотрудничество для достижения инклюзивного роста и всеобщего процветания в эпоху Четвертой промышленной революции». Участники БРИКС обратили внимание на необходимость развития африканского континента, индустриализации стран Африки, раскрытия потенциала внутриафриканской торговли, который в Йоханнесбургской декларации назван «колossalным» [БРИКС, 2018].

В настоящее время ключевое значение в качестве проблемного нарратива БРИКС приобретает Четвертая промышленная революция. Для реализации ее потенциала создано Партнерство БРИКС по вопросам новой промышленной революции, в задачи которого входит содействие экономической трансформации стран БРИКС, создание сети научных парков и технологических бизнес-инкубаторов, поддержка малых и средних предприятий высокотехнологичных секторов. Центральным элементом нарратива Четвертой промышленной революции является принцип инклюзивности, который рассматривается через необходимость решения двух взаимосвязанных задач: с одной стороны, принятие мер, направленных на сокращение цифрового разрыва между развитыми и развивающимися странами (в том числе через создание механизмов передачи соответствующих технологий), а с другой – обучение кадров, развитие профессиональных навыков в соответствии с требованиями экономики, основанной на технологиях и знаниях (в том числе посредством развития качественного ученичества) [БРИКС, 2018].

Магистральный нарратив и контрнарративы

Магистральный нарратив, в отличие от любых других нарративов, существующих в сообществе, обеспечивает сообщество базовым дискурсом, способствует легитимации стратегического курса, гарантирует такое самоощущение членов сообщества, которое обеспечивает, по словам Феликса Беренскэттера, «социетальную безопасность», иными словами, дает ответы на экзистенциальные вопросы, связанные со смыслом и целями существования сообщества [Berenskoetter, 2014].

Для поддержания целостности сообщества магистральный нарратив должен быть в определенной степени абстрактным, чтобы не противоречить производным, более специализированным нарративам, которые могут использоваться в стратегических целях без нанесения ущерба когерентности основного дискурса. Магистральный нарратив и множество производных нарративов образуют сеть нарративов, поддержание которой является важной функцией системы управления сообществом.

В то же время важно иметь в виду, что разработка и поддержание нарратива включает в себя интерпретацию событий и явлений, и, таким образом, этот процесс открыт для соревнования различных концепций и точек зрения. В любом сообществе существуют альтернативные образы прошлого, настоящего и будущего. Часто перед магистральным нарративом стоит задача сглаживания противоречий, нестыковок, разрывов в траектории развития сообщества. И каким бы образом люди, отвечающие за разработку и поддержание нарратива, ни стремились решить эту задачу, в нарративе могут быть заметны «швы», возникающие в результате соединения отдельных, мало сочетающихся между собой частей нарратива.

В БРИКС магистральный нарратив находит свое выражение прежде всего в выступлениях руководителей государств, декларациях по итогам саммитов на высшем уровне, заявлениях министров. Что касается контранarrативов, они формируются в первую очередь в новостных сообщениях и аналитических материалах экспертов. Разногласия между странами могут фреймироваться отдельными СМИ таким образом, чтобы они выглядели существенными и потенциально наносящими ущерб сотрудничеству [Dimitriu, Graaf de, 2016]. Например, в опубликованных в авторитетных СМИ комментариях, приуроченных к саммиту БРИКС на Гоа, упоминалась напряженность в отношениях между Индией и Китаем в качестве фактора, разрушающего сотрудничество стран – членов пятерки [Строкань, 2016; Sibal, 2016]. Эта напряженность вызвана территориальными противоречиями, деятельностью поддерживаемых Пакистаном террористических групп (пожелание Индии упомянуть эти группы в итоговой декларации саммита в Гоа было заблокировано по инициативе Китая) и предполагаемой склонностью индийского руководства к более тесным отношениям с США. Эти проблемы действительно существуют, но в то же время необходимо иметь в виду, что уже в следующем году Китаю и Индии удалось разрешить ряд спорных вопросов [Вести. Экономика, 2017], а пожелание Дели публично квалифицировать деятельность поддерживаемых Пакистаном группировок в качестве террористической было выполнено: они были упомянуты в итоговой декларации саммита БРИКС в Сямэне в одном ряду с ИГИЛ и «Аль-Каидой» [БРИКС, 2017а].

Контранарративы БРИКС достаточно заметны в медийном пространстве. Авторы ряда академических работ и аналитических материалов обращают внимание на асимметричное соотношение сил между странами БРИКС [Brutch, Papa, 2013; Degaut, 2015; Abdenur, Folly, 2015; Noort van, 2017]. Ущерб нарративу БРИКС может нанести разделение сообщества на страны ИБСА (Индия, Бразилия, Южная Африка), с одной стороны, и Россию и Китай – с другой [van Noort, 2017]. Экономический спад нанес ущерб когерентности нарратива, позиционирующего БРИКС в качестве объединения растущих экономик.

Кроме того, важно обратить внимание на такую потенциальную «точку разрыва» в когерентности магистрального нарратива БРИКС, как вопрос о роли негосударственных акторов и гражданского общества в развитии сообщества. С одной стороны, их активное участие стало бы наглядным воплощением принципа инклюзивного участия, являющегося важным компонентом нарратива идентичности БРИКС. С другой, центральное место в нарративе БРИКС занимают суверенные государства и сообщества суверенных государств, а не институты гражданского общества. Представляется, что их вовлечение во взаимодействие государств БРИКС (начиная с упоминания их роли в выступлениях глав государств и министров, декларациях по итогам саммитов) даст возможность повысить устойчивость и эффективность магистрального нарратива.

Стратегические нарративы и стратегическая культура

Маркос Дега в докладе «Имеет ли значение БРИКС?» оперирует понятием «стратегическая культура», под которой он подразумевает фундаментальную культурную предрасположенность к определенному типу стратегического мышления и поведения. Стратегическая культура предопределяет постановку целей внешней политики, отражая идентичность и фундаментальные интересы государства. На стратегическую культуру оказывают влияние история страны, географическое положение, национальные мифы и символы, политические традиции и институты. Понимание стратегической культуры дает возможность выявить причины повторяющихся паттернов поведения государства и, таким образом, сформировать представление о его действиях в будущем. Автор достаточно подробно анализирует стратегические культуры стран БРИКС и приходит к выводу о их несовместимости, что затрудняет формирование устойчивого объединения, обладающего четкой институциональной структурой и реализующего единый стратегический курс [Degaut, 2015].

В то же время важно отметить, что различия в стратегических культурах могли бы стать препятствием в том случае, если бы БРИКС стремилась стать жестко структурированной, замкнутой и обладающей строгой иерархией организацией. Однако БРИКС позиционирует себя как сообщество, основанное преимущественно на горизонтальных связях, в котором отсутствует иерархия и все члены равноправны между собой. В этих условиях различия в культурах стран «пятерки» представляет собой скорее преимущество, а не препятствие для развития сотрудничества. Элла Кокотсис справедливо отмечает, что политическое, экономическое, культурное и религиозное разнобразие формирует дополнительные стимулы для критического анализа предлагаемых решений, способствует выработке инновационных подходов, создает механизмы обмена наилучшими практиками, помогает выстраивать более эффективные стратегии взаимодействия и достигать лучшего понимания политических позиций государств-партнеров. Это, в свою очередь, способствует созданию эффективного механизма принятия коллективных решений [Кокотсис, 2017].

Каждая из стран БРИКС в той или иной степени обладает значительными политическими и экономическими амбициями, тем не менее все они являются мирными государствами и стремятся достигать своих целей, избегая войн и вооруженных конфликтов, уважая суверенитет других стран. Эта особенность не является ситуативной, она имеет глубокие исторические корни, представляя собой важный компонент стратегической культуры каждого из членов «пятерки». Данная общая черта дает возможность формирования исключительно гибкого сообщества, способного сохранять устойчивость в длительной перспективе.

Обращаясь к вопросу о соотношении стратегической культуры и стратегического нарратива, можно предположить, что в масштабах отдельного государства стратегический нарратив является производным по отношению к стратегической культуре. В значительной мере стратегическая культура – фундамент, на основе которого разрабатываются новые стратегические нарративы государства. Стратегическая культура формируется и дает о себе знать в течение столетий, в то время как стратегический нарратив действует в масштабах лет и десятилетий. Поэтому, учитывая, что БРИКС как сообщество появилось около десяти лет назад, собственная стратегическая культура просто не успела сформироваться. В настоящее время можно говорить только о стратегических культурах отдельных государств, составляющих БРИКС.

Кроме того, важно иметь в виду, что стратегическая культура – важный, но не единственный фактор формирования стратегического нарратива государства. Как уже отмечалось выше, стратегический нарратив формируется не спонтанно, а разрабатывается исходя из актуальных стратегических целей с учетом текущей внутриполитической и международной повестки дня. И хотя базовые императивы стратегической культуры, по-видимому, постоянны, внешнеполитическая практика и разработка стратегических нарративов способны обогатить стратегическую культуру страны новым опытом, который может сделать ее более адаптивной к происходящим в мире изменениям и к участию в международных объединениях.

Таким образом, стратегические нарративы не только производны по отношению к стратегической культуре, но и оказывают влияние на ее развитие. В государствах, имеющих длительную историю, стратегическая культура – основа для разработки стратегических нарративов, тогда как в сообществах, возникших недавно, последовательная разработка и реализация стратегических нарративов способны привести к постепенному возникновению стратегической культуры.

В заключение можно отметить, что процесс развития БРИКС, выработка позиций по ключевым вопросам глобальной повестки, новые проекты и инициативы, наличие определенного видения прошлого и контуры образа будущего, четкое понимание того, какие существуют недостатки действующего мирового порядка, активное продвижение ценностей и принципов взаимодействия дают возможность разработать полноформатный стратегический нарратив БРИКС. Более того, в формирующемся стратегическом нарративе явным образом присутствуют контуры ядра идентичности сообщества, описываемого терминами «дух БРИКС» и «философия БРИКС», которые подразумевают многосторонность, равноправие, инклузивность, идею совместных действий в решении наиболее важных стратегических задач, понимание развития и роста влияния как «мягкого восхождения», гибкость, сетевой формат взаимодействия и т.д. Руководители стран БРИКС признают необходимость развития и распространения дискурса БРИКС не только посредством использования существующих каналов коммуникации, но также и путем «акций БРИКС» и «действий БРИКС». В стратегическом нарративе БРИКС заметны элементы сторителлинга, проявляющиеся в историях о том, как появилась идея образования межгосударственного объединения, в использовании эмоционально окрашенных характеристик, метафор, а также пословиц, образно описывающих действия и цели сообщества. Использование коммуникационного приема «актуализация образа антагониста» укрепляет имидж БРИКС как реально существующей прогрессивной силы, выступающей за справедливый, многосторонний и инклузивный мир будущего в противоположность конфликтному, одностороннему, поляризованному миру прошлого.

Представляется, что в ходе дальнейшей работы над стратегическим нарративом БРИКС имеет смысл решить ряд задач:

- Разработка концепта, который отражал бы структуру и основные положения стратегического нарратива БРИКС и при этом выглядел бы убедительным и привлекательным ключевым сообщением; такой концепт может быть выражен, например, словосочетаниями «БРИКС как платформа» или «БРИКС как глобальная сеть», продолжающими логический ряд уже существующих и популярных концептов («государство как платформа», «умный город» и т.д.).
- Сглаживание противоречий нарратива, таких как незначительная роль негосударственных акторов и гражданского общества, асимметрия в соотношении России и Китая (которые являются крупнейшими geopolитическими акторами, а Китай к тому же значительно опережает другие страны БРИКС по объему ВВП),

с одной стороны, и остальных членов «пятерки» – с другой, замедление темпов экономического роста, вопрос об институциональной аморфности БРИКС.

- Увеличение эмоционального воздействия стратегического нарратива посредством таких инструментов, как визуализация и сторителлинг.
- Продвижение в авторитетных средствах массовой информации магистрального нарратива БРИКС в противовес существующим контранarrативам, а также в докладах и материалах ведущих аналитических центров.
- Создание информационных поводов по как можно большему количеству вопросов мировой повестки, что приведет к расширению дискурса БРИКС и увеличит разнообразие стратегического нарратива в целом.
- Формирование и продвижение семантического ядра сообщества и облака (хеш) тегов, отражающих ценности и ключевые слова «духа БРИКС» и «философии БРИКС», такие как «многосторонность», «инклузивность», «гибкость», «мягкое восхождение», «открытость», «справедливость», «равноправие», «многообразие», «развитие через сотрудничество», «аутрич», «БРИКС+» и т.д.
- Активное продвижение проектов БРИКС, реализуемых в рамках различных треков взаимодействия, а также дискурса БРИКС, в социальных сетях (Facebook, Instagram, ВКонтакте).
- Разработка и продвижение качественного видеоконтента (в первую очередь на платформе YouTube), включающего проморолики, новостные передачи, интервью, экспертные выступления, дебаты, посвященные наиболее актуальным вопросам взаимодействия в рамках БРИКС.
- Привлечение лидеров общественного мнения (политиков, актеров, звезд шоубизнеса, теле- и радиоведущих, популярных блогеров и авторов YouTube-каналов) к продвижению повестки и дискурса БРИКС.
- Дальнейшее использование приема «актуализация образа антагониста» для позиционирования БРИКС как прогрессивного объединения будущего, что должно подразумевать его неявное противопоставление существующим вертикально интегрированным западным альянсам как архаичным структурам прошлого.

Решение этих задач можно было бы возложить на специально созданное межгосударственное коммуникационное партнерство (или агентство), в функции которого входило бы не просто информационное сопровождение деятельности БРИКС, а в первую очередь – разработка и реализация полноформатной коммуникационной стратегии, способствующей улучшению имиджа и достижению стратегических целей БРИКС на международной арене. Собственно, формирование диверсифицированного и гибкого стратегического нарратива БРИКС должно стать основой для разработки такой коммуникационной стратегии. В долгосрочной перспективе создание и поддержание эффективного стратегического нарратива может стать одним из факторов формирования общей стратегической культуры, которая (в том случае, если она сформируется) станет надежным фундаментом для устойчивого взаимодействия стран – членов сообщества.

Источники

БРИКС (2017а) Сообщение по итогам встречи министров иностранных дел государств БРИКС. Китай, Пекин. 18–19 июня. Режим доступа: <https://brics.mid.ru/-/soobsenie-po-itogam-vstrechi-ministrov-inostrannyh-del-gosudarstv-briks-kitaj-pekin-18-19-iuna-2017-go-1?inheritRedirect=true&redirect=%2Fdocuments> (дата обращения: 28.12.2017).

БРИКС (2017б) Сямэнская декларация руководителей стран БРИКС. Сямэнь, Китай. 4 сентября. Режим доступа: https://brics.mid.ru/document/-/asset_publisher/VmQiTi1AUALV/content/samen-skaa

[deklaracia-rukovoditelej-stran-briks-samen-kitaj-4-sentabra-2017-goda?redirect=%2Fdocuments&inheritRedirect=true](https://brics.mid.ru/ru_RU/documents/-/asset_publisher/ndD7kQcV7izz/content/johannesburgskaa-deklaracia-desatogo-sammitta-briks?inheritRedirect=false&redirect=https%3A%2F%2Fbrics.mid.ru%3A443%2Fru_RU%2Fdocuments%3Fp_p_id%3D101_INSTANCE_ndD7kQcV7izz%26p_p_lifecycle%3D0%26p_p_state%3Dnormal%26p_p_mode%3Dview%26p_p_col_id%3Dcolumn-1%26p_p_col_count%3D6) (дата обращения: 28.12.2017).

БРИКС (2018) Йоханнесбургская декларация Десятого саммита БРИКС. 25–27 июля. Режим доступа: https://brics.mid.ru/ru_RU/documents/-/asset_publisher/ndD7kQcV7izz/content/johannesburgskaa-deklaracia-desatogo-sammitta-briks?inheritRedirect=false&redirect=https%3A%2F%2Fbrics.mid.ru%3A443%2Fru_RU%2Fdocuments%3Fp_p_id%3D101_INSTANCE_ndD7kQcV7izz%26p_p_lifecycle%3D0%26p_p_state%3Dnormal%26p_p_mode%3Dview%26p_p_col_id%3Dcolumn-1%26p_p_col_count%3D6 (дата обращения: 15.10.2018).

Вести.Экономика (2017) Индия и Китай заморозили гималайскую проблему. Режим доступа: <https://www.vestifinance.ru/articles/91118> (дата обращения: 15.10.2018).

Виноградов А.В. (2013) Диалоговый формат БРИКС и его роль в становлении многополярного мира. Стратегия России в БРИКС: цели и инструменты / В.А. Никонова, Г.Д. Толорая (ред.). Режим доступа: http://www.nkibrics.ru/system/asset_publications/data/53c7/b39f/676c/7631/4009/0000/original/strategiya-rossii-v-briks-tseli-i-instrumenty.pdf?1408705835 (дата обращения: 10.04.2019).

Ильин И.В., Леонова О.Г. (2017) Зарубежные подходы к анализу феномена трансрегионализма БРИКС // Сравнительная политика. Т. 8. № 2. С. 130–139.

Кокотис Э. (2017) «Группа двадцати» и БРИКС: повышение легитимности решений // Вестник международных организаций. Т. 12. № 2. С. 194–210.

Коломейцева Н.А., Коломейцев Ю.Ю. (2017) БРИКС: институциональные возможности России для реализации Азиатско-Тихоокеанского вектора политики // Международный научно-исследовательский журнал. № 4 (58). Ч. 2. С. 124–126.

Лавров С.В. (2015) Обращение Министра иностранных дел России С.В. Лаврова к читателям журнала «Международная жизнь», опубликованное в спецномере журнала «БРИКС Уфа – 2015». Режим доступа: http://www.mid.ru/foreign_policy/news/-/asset_publisher/cKNonkJE02Bw/content/id/1548987 (дата обращения: 25.12.2017).

Никонов В.А. (2012) От Концерта держав к Концерту цивилизаций // Стратегия России. № 11. Режим доступа: http://www.spa.msu.ru/uploads/files/publikazii/nikonov_koncert_civilizatsiy.pdf (дата обращения: 25.12.2017).

Путин В.В. (2017) Владимир Путин принял участие во встрече лидеров БРИКС, состоявшейся в рамках двухдневного саммита БРИКС в городе Сямэнь в Китае. Режим доступа: <https://brics.mid.ru/-/sammit-bri-1?inheritRedirect=true&redirect=%2F> (дата обращения: 27.12.2017).

Путин В.В. (2018) Выступление на заседании саммита БРИКС в расширенном составе. Режим доступа: <http://kremlin.ru/events/president/transcripts/58105> (дата обращения: 15.10.2018).

Строкань С. (2016) БРИКС становится слишком многополярным. Саммит в Гоа выявляет проблемы альянса // Коммерсантъ. 14 октября. Режим доступа: <https://www.kommersant.ru/doc/3114823> (дата обращения: 09.04.2019).

Толорая Г. (2017) БРИКС на пути к межцивилизационному союзу? // Российская газета. 25 августа. Спецвыпуск № 7537 (191). Режим доступа: <https://rg.ru/2017/08/25/kakovy-perspektivy-sammitta-briks.html> (дата обращения: 09.04.2019).

Abdenur A.E., Folly M. (2015) The New Development Bank and the Institutionalization of the BRICS // Revolutions: Global Trends and Regional Issues. Vol. 3. No. 1. P. 66–92.

Antoniades A., O'Loughlin B., Miskimmon M. (2010) Great Power Politics and Strategic Narratives. Center for Global Political Economy. Working Paper No. 7. Режим доступа: https://www.researchgate.net/publication/264156520_Great_Power_Politics_and_Strategic_Narratives (дата обращения: 27.12.2017).

Archetti C. (2010) Terrorism, Communication and the War of Ideas: Al-Qaida's Strategic Narrative as a Brand. Paper presented at the annual meeting of the International Communication Association, Suntec Singapore International Convention & Exhibition Centre, Suntec City. Режим доступа: https://www.academia.edu/221753/_Terrorism_Communication_and_the_War_of_Ideas_Al-Qaidas_Strategic_Narrative_as_a_Brand_.pdf?auto=download (дата обращения: 29.12.2017).

- Berenskroetter F. (2014) Parameters of a National Biography // European Journal of International Relations. Vol. 20. No. 1. P. 262–288.
- Brutsch C., Papa M. (2013) Deconstructing the BRICS: Bargaining Coalition, Imagined Community, or Geo-political Fad? // The Chinese Journal of International Politics. Vol. 6. No. 3. P. 299–327.
- Degaut M. (2015) Do the BRICS still matter? A Report of the CSIS Americas Program. Center for Strategic & International Studies. October 2015. Режим доступа: https://csis-prod.s3.amazonaws.com/s3fs-public/legacy_files/files/publication/151020_Degaut_DoBRICSMatter_Web.pdf (дата обращения: 29.12.2017).
- Dimitriu G., Graaf B. de (2016) Fighting the war at home: Strategic narratives, Elite responsiveness, and the Dutch mission in Afghanistan, 2006–2010 // Foreign Policy Analysis. Vol. 12. No. 1. P. 2–23.
- Douglas F. (2008) The Year After Zarqawi: Strategic Narratives. Peripheral Operations & Central Visions in the “Long War”. Paper presented at ISA 2008 Annual Convention, San Francisco.
- Freedman L. (2013) Strategy: A History. N.Y.: Oxford University Press.
- Hartig F. (2015) Communicating China to the World: Confucius Institutes and China’s Strategic Narratives // Politics. Vol. 35. No. 3–4. P. 245–258.
- India Today (2018) India to work with BRICS states for technology revolution // India Today. July 27. Режим доступа: <https://www.indiatoday.in/india/story/modi-brics-2018-india-4th-industrial-revolution-1297585-2018-07-27> (дата обращения: 15.10.2018).
- Khaldarova I., Pantti M. (2016) Fake News: The Narrative Battle over the Ukrainian Conflict // Journalism Practice. Vol. 10. No. 7. P. 891–901.
- Ministry of Foreign Affairs of the People’s Republic of China (PRC) (2017) Full Text of President Xi’s Remarks at Plenary Session of BRICS Xiamen Summit. 4 September. Режим доступа: https://www.brics2017.org/English/Headlines/201709/t20170904_1906.html (дата обращения: 27.12.2018).
- Miskimmon A., O’Loughlin B. (2017a) Russia’s Narratives of Global Order: Great Power Legacies in a Polycentric World // Politics and Governance. Vol. 5. No. 3. P. 111–120.
- Miskimmon A., O’Loughlin B. (2017b) Understanding international order and power transition: A strategic narrative approach. Forging the world: Strategic narratives and international relations / A. Miskimmon, B. O’Loughlin, L. Roselle (eds). Ann Arbor, MI: University of Michigan Press. P. 276–310.
- Natarajan K. (2014) Digital Public Diplomacy and a Strategic Narrative for India // Strategic Analysis. Vol. 38. No. 1. P. 91–106.
- Noort C. van (2017) Study of Strategic Narratives: The Case of BRICS // Politics and Governance. Vol. 5. No. 3. P. 121–129.
- Risse T. (2011) Ideas, discourse, power and the end of the Cold War: 20 years on // International Politics. Vol. 48. No. 4–5. P. 591–606.
- Roselle L. (2010) Strategic Narratives of War: Fear of Entrapment and Abandonment During Protracted Conflict. APSA Annual Meeting Paper. Режим доступа: https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=1643331 (дата обращения: 27.12.2017).
- Salmon C. (2017) Storytelling: Bewitching the Modern Mind. L.; N.Y.: Verso.
- Sibal K. The Diminishing Returns of the BRICS Meeting. Mail Online India. Режим доступа: <https://www.dailymail.co.uk/indiahomes/indianews/article-3831417/The-diminishing-returns-BRICS-meeting.html> (дата обращения: 15.10.2018).
- Xinhua (2017) Full Text of President Xi’s Speech at Opening Ceremony of BRICS Business Forum. 4 September. Режим доступа: https://www.brics2017.org/English/Headlines/201709/t20170904_1887.html (дата обращения 27.12.2018).
- Zeng J., Breslin S., Xiao Y. (2015) Securing China’s core interests: The state of the debate in China // International Affairs. Vol. 91. No. 2. P. 245–266.
- Zeng J. (2017) Does Europe Matter? The Role of Europe in Chinese Narratives of ‘One Belt One Road’ and ‘New Type of Great Power Relations’ // Journal of Common Market Studies. Vol. 55. No. 5. P. 1162–1176.

Issues in the Development of the BRICS' Strategic Narrative¹

S. Bogdanov

Sergei Bogdanov – Candidate of History, Associate Professor at the Department of Strategic Communication, School of Public Administration, Lomonosov Moscow State University; 20, 4 Lomonosovsky Avenue, 119991, Moscow, Russian Federation; E-mail: Bogdanov@spa.msu.ru

Abstract

During the last decade the BRICS group of developing countries (Brazil, Russia, India, China and South Africa) became a noticeable phenomenon in international relations. Discussion continues among politicians and experts about the group's perspective, its sustainability and its potential both for further institutionalization and to become a more integrated community. Many experts are pessimistic about the prospect that BRICS will gain more influence, taking account of slowing economic growth, economic asymmetry, different political goals and the distinct strategic cultures of the group's members.

Under such circumstances elaboration of a BRICS communication strategy becomes an issue of vital importance. The first step might be the design of a strategic BRICS narrative which could act as an interpretative platform framing the perception of key issues, establish the connection between the past and a vision of future, and designate the group's identity. Such a narrative could serve as the basis for strategic positioning, which is the key component of a communication strategy. It enables the formation of a basic discourse and key messages which can be transmitted through diversified channels of communication.

This article outlines the strategic narrative of BRICS, drawing from the model of strategic narrative and the concept of national biography. The narrative of the international system, the identity narrative and issue narratives are considered as key components of its strategic narrative. Similarly, parameters of national biography are exposed: myths about the birth of community, significant experiences in the past, images of the future, the spatial facet and relationships with other countries and communities. This analysis identifies those components of the strategic narrative that are sufficiently developed and describes ways to further elaborate others.

A constructivist approach is used, according to which a "strategic narrative" is considered to be social construct elaborated to achieve particular strategic goals, in combination with a holistic analysis which views the different tracks of BRICS activities as intertwined. Content analysis of documents from BRICS summits (primarily of the summits in Xiamen, China in 2017 and Johannesburg, South Africa) and public speeches by the leaders of BRICS countries is undertaken.

Key words: BRICS; strategic narratives; strategic communication; international relations

For citation: Bogdanov S. (2019) Issues in the Development of the BRICS' Strategic Narrative. *International Organisations Research Journal*, vol. 14, no 2, pp. 173–190 (in English). DOI: 10.17323/1996-7845-2019-02-07.

References

- Abdenur A.E., Folly M. (2015) The New Development Bank and the Institutionalization of the BRICS. *Revolutions: Global Trends and Regional Issues*, vol. 3, no 1, pp. 66–92.
- Antoniades A., O'Loughlin B., Miskimmon M. (2010) Great Power Politics and Strategic Narratives. CGPE Working Paper No 7, Centre for Global Political Economy. Available at: https://www.researchgate.net/publication/264156520_Great_Power_Politics_and_Strategic_Narratives (accessed 27 December 2017).
- Archetti C. (2010) Terrorism, Communication and the War of Ideas: Al-Qaida's Strategic Narrative as a Brand. Paper presented at the Annual Meeting of the International Communication Association, Suntec City, 22–26 June. Available at: https://www.academia.edu/221753/_Terrorism_Communication_and_the_War_of_Ideas_Al-Qaidas_Strategic_Narrative_as_a_Brand_?auto=download (accessed 29 December 2017).

¹ The editorial board received the article in January 2018.

- Berenskoetter F. (2014) Parameters of a National Biography. *European Journal of International Relations*, vol. 20, no 1, pp. 262–288.
- BRICS (2018) Johannesburg Declaration. Johannesburg, 25–27 July. Available at https://brics.mid.ru/en_GB/documents/-/asset_publisher/ndD7kQcV7izz/content/johannesburgskaa-deklaracia-desato-go-sammita-briks?inheritRedirect=false&redirect=https%3A%2F%2Fbrics.mid.ru%3A443%2Fen_GB%2Fdocuments%3Fp_p_id%3D101_INSTANCE_ndD7kQcV7izz%26p_p_lifecycle%3D0%26p_p_state%3Dnormal%26p_p_mode%3Dview%26p_p_col_id%3Dcolumn-1%26p_p_col_count%3D6 (accessed 15 October 2018).
- BRICS (2017a) Media Note of the Meeting of the BRICS Ministers of Foreign Affairs/International Relations, China, Beijing, 18–19 June. Available at: <https://brics.mid.ru/-/soobsenie-po-itogam-vstreci-ministrov-in-ostrannyh-del-gosudarstv-briks-kitaj-pekin-18-19-iuna-2017-go-1?inheritRedirect=true&redirect=%2Fdocuments> (accessed 28 December 2017).
- BRICS (2017b) Xiamen Declaration. Xiamen, 4 September. Available at: https://brics.mid.ru/document/-/asset_publisher/VmQiT1AUALV/content/samen-skaa-deklaracia-rukovoditelej-stran-briks-samen-kitaj-4-sentabra-2017-goda?redirect=%2Fdocuments&inheritRedirect=true (accessed 28 December 2017).
- Brutch C., Papa M. (2013) Deconstructing the BRICS: Bargaining Coalition, Imagined Community, or Geopolitical Fad? *The Chinese Journal of International Politics*, vol. 6, no 3, pp. 299–327.
- Degaut M. (2015) Do the BRICS Still Matter? A Report of the CSIS Americas Program. Center for Strategic & International Studies, October. Available at: https://csis-prod.s3.amazonaws.com/s3fs-public/legacy_files/files/publication/151020_Degaut_DoBRICSMatter_Web.pdf (accessed 29 December 2017).
- Dimitriu G., de Graaf B. (2016) Fighting the War at Home: Strategic Narratives, Elite Responsiveness, and the Dutch Mission in Afghanistan, 2006–2010. *Foreign Policy Analysis*, vol. 12, no 1, pp. 2–23.
- Douglas F. (2008) The Year After Zarqawi: Strategic Narratives. Peripheral Operations & Central Visions in the “Long War.” Paper presented at the Annual Meeting of the International Studies Association, San Francisco, 26–29 March.
- Freedman L. (2013) *Strategy: A History*. N.Y.: Oxford University Press.
- Hartig F. (2015) Communicating China to the World: Confucius Institutes and China’s Strategic Narratives. *Politics*, vol. 35, no 3–4, pp. 245–258.
- India Today (2018) India to Work with BRICS States for Technology Revolution, 27 July. Available at: <https://www.indiatoday.in/india/story/modi-brics-2018-india-4th-industrial-revolution-1297585-2018-07-27> (accessed 15 October 2018).
- Ilyin I.V., Leonova O.G. (2017) Zarubezhnye podhody k analizu fenomena transregionalizma BRIKS [International Approaches to the Analysis of the Phenomena of BRICS Transregionalism]. *Comparative Politics Russia*, vol. 8, no 2, pp. 130–139 (in Russian).
- Khaldarova I., Panti M. (2016) Fake News: The Narrative Battle Over the Ukrainian Conflict. *Journalism Practice*, vol. 10, no 7, pp. 891–901.
- Kokotsis E. “Gruppa dvadcati” i BRIKS: povyshenie legitimnosti reshenij [G20 and BRICS: Enhancing Delivery Legitimacy]. *International Organisations Research Journal*, vol. 12, no 2, pp. 194–210 (in Russian and English).
- Kolomeitseva N.A., Kolomeitsev Y.Y. (2017) BRIKS: institucion’nye vozmozhnosti Rossii dlja realizacii Aziatsko-Tihookeanskogo vektora politiki [BRICS: Russia’s Institutional Opportunities for Executing the Asia Pacific Direction of Its Policy]. *International Journal of Science*, vol. 2, no 4 (58), pp. 124–126 (in Russian).
- Lavrov S.V. (2015) Address of Sergei Lavrov, Minister of Foreign Affairs of Russia, to Readers of the International Affairs Journal Published in the Special Issue “BRICS Ufa-2015.” Available at: http://www.mid.ru/foreign_policy/news/-/asset_publisher/cKNonkJE02Bw/content/id/1548987 (accessed 25 December 2017).
- Ministry of Foreign Affairs of the People’s Republic of China (PRC) (2017) Full Text of President Xi’s Remarks at Plenary Session of BRICS Xiamen Summit, 4 September. Available at: https://www.brics2017.org/English/Headlines/201709/t20170904_1906.html (accessed 27 December 2017).
- Miskimmon A., O’Loughlin B. (2017a) Russia’s Narratives of Global Order: Great Power Legacies in a Polycentric World. *Politics and Governance*, vol. 5, no 3, pp. 111–120.

- Miskimmon A., O'Loughlin B. (2017b) Understanding International Order and Power Transition: A Strategic Narrative Approach. *Forging the World: Strategic Narratives and International Relations* (A. Miskimmon, B. O'Loughlin, L. Roselle (eds)). Ann Arbor: University of Michigan Press, pp. 276–310.
- Natarajan K. (2014) Digital Public Diplomacy and a Strategic Narrative for India. *Strategic Analysis*, vol. 38, no 1, pp. 91–106.
- Nikonov V.A. (2012) Ot Koncerta derzhav k Koncertu civilizacij [From the Concert of Powers to the Concert of Civilizations]. *Strategy of Russia*, no 11. Available at: http://www.spa.msu.ru/uploads/files/publikazii/nikonor_koncert_civilizatsiy.pdf (accessed 25 December 2017) (in Russian).
- Noort C. van (2017) Study of Strategic Narratives: The Case of BRICS. *Politics and Governance*, vol. 5, no 3, pp. 121–129.
- President of Russia (2018) Vystuplenie na zasedanii sammita BRIKS v rasshirennom sostave [Speech at an Enlarged Session of the BRICS Summit]. Available at: <http://kremlin.ru/events/president/transcripts/58105> (accessed 15 October 2018) (in Russian).
- President of Russia (2017) Vladimir Putin prinjal uchastie vo vstreche liderov BRIKS, sostojavshesja v ramkah dvuhdnevnogo sammita BRIKS v gorode Sjamjen' v Kitae [Vladimir Putin Took Part in a Meeting of the BRICS Leaders That Was Held Within the Framework of the Two-Day BRICS Summit in Xiamen, China]. Available at: <https://brics.mid.ru/-/sammit-bri-1?inheritRedirect=true&redirect=%2F> (accessed 27 December 2017) (in Russian).
- Risse T. (2011) Ideas, Discourse, Power and the End of the Cold War: 20 Years On. *International Politics*, vol. 48, no 4–5, pp. 591–606.
- Roselle L. (2010) Strategic Narratives of War: Fear of Entrapment and Abandonment During Protracted Conflict. Paper presented at the APSA Annual Meeting, Washington DC. Available at: https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=1643331 (accessed 27 December 2017).
- Salmon C. (2017) *Storytelling: Bewitching the Modern Mind*. London, New York: Verso.
- Sibal K. (2016) The Diminishing Returns of the BRICS Meeting. Mail Online India. 10 October. Available at: <https://www.dailymail.co.uk/indiahome/indianews/article-3831417/The-diminishing-returns-BRICS-meeting.html> (accessed 15 October 2018).
- Strokan' S. (2016) BRIKS stanovitsya slishkom mnogopolyarnym. Sammit v Goa vyavlyaet problemy al'yansa [BRICS Is Becoming Too Multipolar. Summit in Goa Reveals Constraints of the Alliance]. Kommersant. 14 October. Available at: <https://www.kommersant.ru/doc/3114823> (accessed 09 April 2019) (in Russian).
- Toloroya G. (2017) BRIKS na puti k mezhcivilizacionnomu sojuzu? [BRICS on the Path to Intercivilizational Union?]. Rossijskaja gazeta [The Russian Newspaper]. 25 August. Special issue no 7537 (191) (in Russian). Available at: <https://rg.ru/2017/08/25/kakovy-perspektivy-sammita-briks.html> (accessed 09 April 2019).
- Vesti.Ekonomika (2017). Indiya i Kitaj zamorozili gimalajskuyu problemu [India and China Had Frozen Himalayan Problem]. 19 September. Available at: <https://www.vestifinance.ru/articles/91118> (accessed 15 October 2018) (in Russian).
- Vinogradov A.V. (2013) Dialogovyj format BRIKS i ego rol' v stanovlenii mnogopoljarnogo mira. *Strategija Rossii v BRIKS: celi i instrumenti* [Russia's Strategy in BRICS: Goals and Instruments] (V.A. Nikonor, G.D. Tolroya (eds)). Moscow: RUDN University, pp. 8–18 (in Russian). Available at: http://www.nkibrics.ru/system/asset_publications/data/53c7/b39f/676c/7631/4009/0000/original/strategiya-rossii-v-briks-tseli-i-instrumenty.pdf?1408705835 (accessed 10 April 2019).
- Xinhua (2017) Full Text of President Xi's Speech at Opening Ceremony of BRICS Business Forum. 4 September. Available at: https://www.brics2017.org/English/Headlines/201709/t20170904_1887.html (accessed 27 December 2017).
- Zeng J., Breslin S., Xiao Y. (2015) Securing China's Core Interests: The State of the Debate in China. *International Affairs*, vol. 91, no 2, pp. 245–266.
- Zeng J. (2017) Does Europe Matter? The Role of Europe in Chinese Narratives of “One Belt One Road” and “New Type of Great Power Relations.” *Journal of Common Market Studies*, vol. 55, no 5, pp. 1162–1176.

Торговый протекционизм как ахиллесова пята международного сотрудничества и соглашение о свободной торговле ЕС – Япония как мера по борьбе с ним¹

С.-Ч. Пак

Пак Санг-Чул – профессор Высшей школы наукоемких технологий и энергетики Политехнического университета Республики Корея; Korea, 429–793, Kyonggi-Do, Siheung-City, 2121 Jeongwang-Dong; E-mail: scspark@kpu.ac.kr

Политика торгового протекционизма, реализуемая администрацией президента Дональда Трампа в США, в последние годы усилилась. Власти США закрывают глаза на Транстихоокеанское партнерство (ТТП) – инициативу, которая была «подхвачена» премьер-министром Японии Синдзо Абэ после выхода из нее США в 2018 г. В настоящее время торговая война между Китаем и США, а также Европейским союзом (ЕС) и США продолжается. Никто не может точно оценить, каким образом она трансформирует мировую экономику. В некоторых случаях торговый протекционизм рассматривается как ахиллесова пята глобального экономического сотрудничества. Несмотря на распространенные протекционистские настроения, в глобальной экономике остаются сторонники свободной торговли. ЕС и Япония начали переговоры по вопросу заключения соглашения о свободной торговле в 2012 г. Соглашение было finalizedировано в декабре 2017 г. после 18 раундов переговоров. После юридической верификации и перевода (на языки ЕС. – Примеч. пер.) Европейская комиссия представила Соглашение на одобрение в Европарламент и в национальные органы ЕС. Япония, страна с высокоразвитой экономикой и ключевой участник глобальной торговой и инвестиционной системы, является одним из наиболее значимых партнеров для ЕС. Соглашение о свободной торговле между ЕС и Японией может создать основу для активного экономического сотрудничества стран-участниц, на которые в 2017 г. приходилось 30% глобального ВВП. Кроме того, торговое соглашение между ЕС и Японией может устраниć многие барьеры и способствовать формированию правил глобальной торговли, в основу которых будут положены принципы свободы и общих ценностей. Соглашение также доказывает, что две крупнейшие экономики мира отвергают протекционизм, который развивался с момента глобального финансового кризиса в 2008 г. и достиг апогея после прихода к власти в США в 2017 г. Д. Трампа. В данной статье исследуется, как ССТ ЕС – Япония может способствовать экономическому росту и какие выгоды оно принесет для обеих сторон. Автор также анализирует, каким секторам экономики ССТ принесет наибольшие выгоды. Наконец, автор пытается оценить воздействие соглашения на состояние глобальной торговли.

Ключевые слова: торговый протекционизм; торговые барьеры; правила глобальной торговли; соглашение о свободной торговле (ССТ); экономический рост; ЕС; Япония; США

Для цитирования: Пак С.-Ч. (2019) Торговый протекционизм как ахиллесова пята международного сотрудничества и соглашение о свободной торговле ЕС – Япония как мера по борьбе с ним // Вестник международных организаций. Т. 14. № 2. С. 191–222 (на русском и английском языках). DOI: 10.17323/1996-7845-2019-02-08.

¹ Статья поступила в редакцию в октябре 2018 г.

Перевод выполнен Е.А. Сафонкиной, н.с. Центра исследований международных институтов Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте РФ.

Введение

Глобальный финансовый кризис 2008 г. усилил существующие антиглобализационные настроения и создал оппозицию либеральной торговле и неолибералистским подходам. В этих условиях многие страны стремились сократить импорт и ограничить торговлю другими способами. В результате на саммите лидеров, а также в ходе встреч министров иностранных дел и глав центральных банков стран – участниц «Группы двадцати» была достигнута договоренность о борьбе со всеми формами протекционизма в торговле и сохранении открытой торговой системы. Несмотря на столь четкое политическое заявление ведущих стран мира, как показывают результаты исследований Всемирной торговой организации (ВТО), углубление глобального экономического кризиса привело к усилению торгового протекционизма [WTO, 2018].

Со второй половины XX в. и до недавнего всплеска протекционизма глобальная торговля способствовала быстрому глобальному экономическому росту. Однако рост торговли в мировой экономике замедлился, особенно после мирового финансового кризиса 2008 г. и кризиса суверенного долга ЕС в 2010/2011 гг. Администрация президента США Д. Трампа установила высокие торговые тарифы в отношении Канады, Китая, ЕС, России, Республики Корея, Турции и других стран, что негативно скажется на глобальной экономике. Влияние торгового конфликта может затянуться, если будут применены модели, которые использовались во время последних торговых конфликтов в 1930-е годы. Фактически последствия растущего протекционизма в период между 1929 и 1932 г. продолжались до 1960-х годов. Кроме того, издержки новых торговых конфликтов могут составить 800 млрд долл., то есть около 4% мировой торговли и 0,4% мирового ВВП по состоянию на 2018 г. [Martin, 2018; Edwards, 2018] (рис. 1).

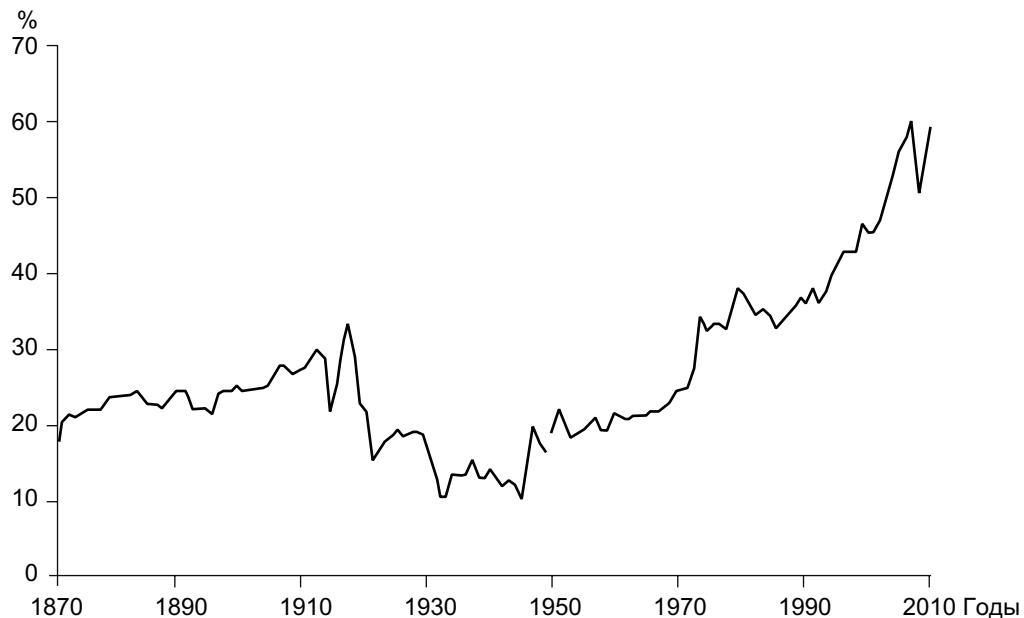


Рис. 1. Соотношение мировой торговли и мирового ВВП, 1870–2010 гг.

Источник: [Ortiz-Ospina et al., 2018].

В условиях протекционизма и торговых конфликтов ЕС и Япония начали переговоры о заключении соглашения о свободной торговле в 2012 г. Соглашение было finalизировано в декабре 2017 г. после 18 раундов переговоров. Обе стороны были заинтересованы в углублении экономического сотрудничества. ЕС испытал на себе воздействие двух крупных экономических кризисов и столкнулся с необходимостью укрепления экономики посредством внешней торговли с другими странами мира. Японии также было необходимо модернизировать свою экономику после длительного периода рецессии. В частности, администрация С. Абэ попытала «перезагрузить» японскую экономику за счет участия в мегасоглашениях о свободной торговле, таких как Всеобъемлющее региональное экономическое партнерство (ВРЭП), Транстихоокеанское партнерство (ТТП) и соглашение о свободной торговле с ЕС (ССТ).

Вначале стороны договорились об основных положениях ССТ. После юридической верификации и перевода (на языки ЕС. – *Примеч. пер.*) Европейская комиссия представила Соглашение на одобрение в Европарламент и в национальные органы ЕС. ССТ между ЕС и Японией вступило в силу 1 февраля 2019 г. Япония, страна с высокоразвитой экономикой и ключевой участник глобальной торговой и инвестиционной системы, является одним из наиболее значимых партнеров для ЕС, и наоборот. Торговые отношения между ЕС и Японией традиционно характеризуются значительным положительным сальдо торгового баланса в пользу Японии. Тем не менее в последние годы торговые показатели стали намного более сбалансированными. ЕС достиг положительного сальдо торгового баланса в сфере услуг, однако дефицит торгового баланса в сфере товаров с Японией сохраняется.

Соглашение о свободной торговле ЕС – Япония может создать основу для активного экономического сотрудничества стран-участниц, на которые в 2017 г. приходилось 30% глобального ВВП. Кроме того, торговое соглашение между ЕС и Японией может устраниć многие барьеры и способствовать формированию правил глобальной торговли, в основе которых будут лежать принципы свободы и общих ценностей. Соглашение также доказывает, что две крупнейшие экономики мира отвергают протекционизм, который развивался с момента глобального финансового кризиса в 2008 г. и достиг апогея после прихода к власти президента Д. Трампа в США в 2017 г., несмотря на сохранение торговых конфликтов между странами – участниками «двадцатки». Соответственно, ССТ между ЕС и Японией может оказать положительное влияние на глобальную торговлю и сформировать еще одну позитивную модель либерализованной торговли, в основе которой лежат принципы взаимной выгоды, по аналогии с ССТ между Республикой Корея и ЕС, заключенным в 2011 г.

В статье анализируется, каким образом торговый протекционизм влияет на глобальную торговлю, а также экономику в целом. Автор рассматривает Соглашение как меру противодействия торговому протекционизму, независимо от того, какие выгоды оно принесет для обеих сторон. Автор исследует причины, по которым страны приняли решение о заключении ССТ, а также для каких секторов экономики участниц ССТ принесет наибольшие выгоды. Для того чтобы найти ответы на эти вопросы, автор исследует литературу, проводит экспертную оценку и кросс-секционный анализ на основе статистических данных.

Дискуссии

Большинство ведущих экономистов признают правильность недавних опровержений скептицизма в отношении либерального торгового порядка. Однако на деле интеллектуальная и политическая поддержка свободной торговли в США и других странах, по-

хоже, ослабевает, и протекционизм начинает рассматриваться как желаемый подход для многих стран, особенно в США после прихода к власти Д. Трампа в 2017 г.

Согласно экономической теории, сравнительные преимущества и экономия от масштаба обеспечивают экономические выгоды благодаря экономической эффективности. Таким образом, увеличение тарифов одной страной привело к ответным тарифным мерам, результатом чего стало значительное сокращение внешней торговли и снижение темпов глобального экономического роста. Апологеты экономической теории никогда не утверждали, что свободная торговля благоприятна для всех отраслей промышленности и всех граждан. Однако получателей преимуществ от свободной торговли обычно больше, чем «оставшихся за бортом», таким образом, каждый остается в плюсе в силу совокупных положительных выгод для страны [O'Rourke, Williamson, 2001; Rosen, 2008].

В экономической теории также говорится о том, что ресурсы должны использоваться наиболее эффективным образом. Однако этот подход неприменим в случае отсутствия качественного управления и регулирования рынков. Самуэльсон еще в 1972 г. отмечал, что совокупные выгоды от торговли не обязательно позитивны для всех стран. По мнению Самуэльсона, экономический рост в других странах мира может оказывать негативное влияние на страну в том случае, если он имеет место в секторах, в которых у национальных экспортных позиций имеется ряд недостатков. В результате относительный и даже абсолютный ВВП страны на душу населения может снизиться. Исследователи Гомори и Баумоль расширили теорию Самуэльсона [Gomory, Baumol, 2009; Samuelson, 2004]. Они отмечают, что для всех стран, вовлеченных в современную систему свободной торговли, возможно равновесие с совершенно разными результатами. По их мнению, зачастую равновесный торговый баланс меньше независимого результата, поэтому хорошее равновесие часто создается искусственным, а не естественным образом. Соответственно, страны могут сделать многое, чтобы влиять на результаты торговли. Таким образом, они обосновывают американский протекционизм в торговле [Samuelson, 2004; Gomory, Baumol, 2009].

Однако исследователь Бхагвати выступил с критикой. С его точки зрения, объяснение Самуэльсона не может быть использовано для оправдания протекционизма США. Он также отвергает утверждение Гомори и Баумоля о том, что США не могут проводить эффективную промышленную политику, чтобы это исправить, хотя этот аргумент верен. Кругман и Обсфельд поддерживают критику Бхагвати, что это скорее практический вопрос, действительно ли рост стран с развивающейся экономикой навредил развитым странам, хотя теоретическая возможность все же существует [Bhagwati, 2009; Krugman, Obstfeld, 2009].

Экономисты разработали теоретические модели для свободной торговли и оценили выгоды для благосостояния от сокращения или устранения торговых барьеров. В соответствии с этими моделями Кругман, Бродя и Вайнштейн предположили, что торговля приносит пользу обществу благодаря общему качеству и разнообразию. Однако взаимосвязь стандартного статического роста и свободной торговли является «слабым звеном» сторонников свободной торговли, потому что модели статического роста учитывают только краткосрочное повышение эффективности частичного равновесия. Также, согласно статическим моделям, вклад торговли в рост ВВП колеблется в диапазоне всего лишь 0,5–2% [Krugman, 1997; Broda, Weinstein, 2006].

Для того чтобы углубить теоретические модели, определяющие долгосрочный рост эффективности и вклад свободной торговли в экономический рост, экономисты разработали динамические модели оценки воздействия либерализации торговли, используемые в межстрановых регрессиях. Используя эти модели, Брэдфорд приходит

к выводу, что либерализация торговли после Второй мировой войны обеспечила рост экономики США на 6,1–10,7% в 2005 г. Исследователь Асемоглу оставил вопрос о взаимосвязи торговли и экономического роста нерешенным. Он обосновывает это существованием моделей, показывающих как положительное, так и отрицательное влияние торговли на рост, и необходимостью дополнительных эмпирических исследований. С точки зрения Льюера и Ван ден Берга, требуется дальнейшая разработка динамических моделей и дополнительные эмпирические исследования. Также исследователи говорят о необходимости предметного изучения связей между торговлей и технологиями, а также торговлей и качеством институтов [Bradford et al., 2006; Acemoglu, 2009; Lewer, Van den Berg, 2007; Feenstra et al., 2009].

В данной статье автор опирается на динамические, а не на статистические модели, поскольку они позволяют точнее определить долгосрочные преимущества свободной торговли. Соответственно, консервативный дуализм теории международной торговли лучше любых других теоретических основ помогает объяснить, почему американский протекционизм возник после глобального финансового кризиса и стал центром торговой политики администрации Д. Трампа. Тем не менее при таком подходе невозможно обеспечить устойчивый глобальный экономический рост. Следовательно, возможно, что динамические модели, основанные на долгосрочном повышении эффективности и экономическом росте, могут скорректировать направление протекционизма в сторону свободной торговли. Кроме того, он также объясняет, почему две другие крупные и развитые экономики – ЕС и Япония – предпочли ориентировать свою торговую политику на свободную торговлю, а не на протекционизм, подписав ССТ друг с другом.

Торговые конфликты и их ожидаемые результаты

Предпосылки

Торговая политика США, реализуемая администрацией Д. Трампа, опирается на принципы односторонности и протекционизма, то есть во главу угла ставятся экономические интересы США. Подобная политика привела к торговым конфликтам с торговыми партнерами независимо от их статуса политического союзника или конкурента. Каждый конфликт имел правовое обоснование с точки зрения угрозы национальной безопасности. Администрация Д. Трампа ввела тарифы и/или квоты на иностранный импорт в качестве контрмеры. Ответные действия торговых партнеров и перспектива дальнейшего обострения риска могут значительно затруднить торговлю и инвестиции, что негативно скажется на глобальной экономике. Конфликт США с торговыми партнерами начался с импорта солнечных батарей и стиральных машин, поскольку Комиссия по международной торговле США (USITC) рекомендовала президенту Трампу ввести защитные ограничения на всю импортируемую продукцию. Тарифы на эти товары были введены в январе 2018 г. [Bown, Kolb, 2018].

Затем последовали торговые конфликты с различными странами. Они затронули продукцию сталелитейной, алюминиевой и автомобильной промышленности, импорт которой рассматривался как угроза национальной безопасности США, а также были обусловлены недобросовестными торговыми практиками в отношении американских технологий и интеллектуальной собственности. В результате с 2018 г. торговые конфликты превратились в явление глобального масштаба, а их воздействие на мировую экономику усилилось. Торговый конфликт между Китаем и США рассматривается как наиболее значимая проблема для мировой экономики из-за значительного объема их экономик и торговых потоков.

Торговые конфликты с торговыми партнерами

Торговые конфликты США затронули следующие основные сектора: солнечные панели и стиральные машины, сталь и алюминий, технологии и интеллектуальную собственность, а также автомобили и запчасти к ним. Торговые конфликты между США и другими торговыми партнерами начались после того, как USITC выступила с заявлением о том, что импорт солнечных панелей и стиральных машин нанес ущерб американской промышленности в октябре и ноябре 2017 г. соответственно. Две отрасли промышленности США подали отдельные запросы на проведение расследований в начале 2017 г. в соответствии с разделом 201 Закона о торговле 1974 г., которые стали первыми отраслевыми петициями начиная с 2001 г. В результате президент Д. Трамп утвердил глобальные защитные тарифы на импорт солнечных элементов и модулей на сумму 8,5 млрд долл. и на большие бытовые стиральные машины на сумму 1,8 млрд долл. в январе 2018 г., которые вступили в силу с 7 февраля 2018 г. В качестве контрмеры правительство Китая обратилось в Орган по разрешению споров ВТО с просьбой провести консультации с США в отношении этих импортируемых товарных позиций. Китай также попросил Республику Корея присоединиться к консультациям в феврале 2018 г. Правительство Китая объявило предварительные антидемпинговые пошлины в размере 179,6% на импорт сельскохозяйственной продукции США и сорго, которые вступили в силу в апреле 2018 г. Китайские тарифы на американское сорго были отменены в ходе переговоров в мае 2018 г. Кроме того, в то же время Республика Корея обратилась в Орган по разрешению споров ВТО с просьбой признать тарифы на солнечные батареи и стиральные машины нарушающими правила ВТО. Китай также обратился в ВТО с просьбой признать тарифы на солнечные батареи нарушающими правила Организации в августе 2018 г. [Bown, Kolb, 2018; Ng, Chung, 2018].

Президент Д. Трамп в апреле 2017 г. поручил начать два расследования в отношении того, угрожает ли импорт стали и алюминия национальной безопасности США. Эти расследования были основаны на ст. 232 Закона о расширении торговли 1962 г. В феврале 2018 г. Министерство торговли США установило, что импорт стали и алюминиевых изделий угрожает национальной безопасности страны. Основываясь на результатах расследования, Д. Трамп объявил о введении тарифов для всех торговых партнеров в размере 25% на сталь и 10% – на алюминий, общей стоимостью 48 млрд долл., что в первую очередь затронуло союзников США: Канаду, ЕС, Мексику и Республику Корея. Китайский импорт составлял лишь 6% импорта в силу ранее введенных в США антидемпинговых и компенсационных пошлин. Поэтому ответные китайские тарифы по этому сектору составили всего 3 млрд долл. Из-за резких ответных мер ЕС и других торговых партнеров Д. Трамп выпустил обновленные официальные декларации о тарифах на сталь и алюминий, освобождающие ЕС, Республику Корея, Бразилию, Аргентину и Австралию в марте 2018 г., в дополнение к Канаде и Мексике, которые были временно освобождены до мая 2018 г. В результате тарифы на сталь и алюминий вступили в силу в марте 2018 г. с исключениями для отдельных стран. Тариф 25% на сталь применялся к странам, которые экспортiroвали в США стальную продукцию стоимостью 10,2 млрд долл. в 2017 г., тариф 10% на алюминий – к странам, совокупный экспорт которых в США составил 7,7 млрд долл. в том же году. После прекращения «отсрочки» действия тарифов Канады и ЕС Турция ввела ответные тарифы на связанные или другие продукты США. Китай также ввел тарифы на различные виды импорта из США – всего 128 тарифных позиций. Республика Корея получила постоянные льготы на сталь, но согласилась сократить экспорт стали на рынок США. Квота на сталь в 2,68 млн тонн сократила ее отгрузку на 21,2% от объема экспорта в 2017 г. [Bown, Kolb, 2018; Jun, 2018; Ng, Chung, 2018].

Помимо стали и алюминия, торговый представитель США (USTR) инициировал расследование в отношении Китая в соответствии с разд. 301 Закона о торговле 1974 г. после поручения президента Трампа в августе 2017 г. изучить любые китайские законы, политику, практику, которые могут нанести ущерб правам интеллектуальной собственности, инновациям или развитию технологий США. USTR обнаружил, что Китай применял нечестные торговые практики, связанные с передачей технологий, интеллектуальной собственности и инноваций, в этой связи президент Д. Трамп установил 25%-е тарифы на 1333 китайских продукта в два этапа, начиная с июля 2018 г., стоимостью 50 млрд долл. В ответ Китай опубликовал обновленный список товаров из США, в отношении которых устанавливались 25%-е тарифы стоимостью 50 млрд долл., включая сельскохозяйственную продукцию и продовольствие, сырую нефть, автомобили, самолеты, химические продукты, медицинское оборудование и энергетические продукты и др. в два этапа (659 тарифных позиций). С тех пор торговая война между Китаем и США продолжилась. Президент Д. Трамп поручил USTR определить дополнительные китайские товарные позиции стоимостью 200 млрд долл. для введения дополнительных 10%-х тарифов в ответ на ответные китайские тарифы в июне 2018 г. USTR доработал список тарифов, содержащий 5745 полных или частичных из исходных 6031 тарифной строки, которые были в предлагаемом списке китайского импорта. Дополнительный тариф вступил в силу с сентября 2018 г. [Bown, Kolb, 2018; McLarty Associates, 2018; Ng, Chung, 2018; UST, 2018].

Министерство торговли США в мае 2018 г. инициировало третье расследование национальной безопасности в отношении импортированных автомобилей и их деталей после стальных и алюминиевых корпусов. Президент Трамп рассмотрел вопрос о повышении тарифов на эти продукты до 25%, что затронуло преимущественно ЕС, Японию и Республику Корея. Тарифы на автомобили еще не введены. В целом торговые конфликты охватывают четыре разные сферы и все еще продолжаются. Поэтому очень сложно оценить, какое развитие они получат в будущем (табл. 1).

Таблица 1. Категории и содержание торговых конфликтов США с торговыми партнерами

Категория	Содержание
Солнечные панели и стиральные машины	Введение защитных тарифов для солнечных батарей на 8,5 млрд долл. и стиральных машин на 1,8 млрд долл. Китайские предварительные тарифы на американское сорго и разбирательство в ВТО в отношении введенных тарифов США на солнечные батареи. Обращение Республики Корея в Орган по разрешению споров ВТО в отношении введения США тарифов на солнечные батареи и стиральные машины
Сталь и алюминий как угроза национальной безопасности	Статья 232 Закона о расширении торговли 1962 г. Введение 25% тарифов на сталь и 10% тарифов на алюминий, охватывающих 48 млрд долл. импорта
Недобросовестные торговые практики в отношении технологий и интеллектуальной собственности	Статья 301 Закона о торговле 1974 г. Введение 25% тарифов на 1333 китайских товара стоимостью 13 млрд долл. в два этапа. Определение тарифных позиций стоимостью 200 млрд долл. для обложения 10% тарифами
Автомобили как угроза национальной безопасности	Повышение тарифов до 25%

Источник: [Bown, Kolb, 2018; McLarty Associates, 2018; Ng, Chung, 2018; USTR, 2018].

Результаты торговых конфликтов

Напряженность в мировой торговле значительно возросла после прихода к власти президента Д. Трампа в 2017 г. Вскоре после этого США ввели тарифы на различные виды импорта своих торговых партнеров. В ответ на действия Д. Трампа торговые партнеры США приняли контрмеры. Продолжающаяся торговая напряженность ухудшила перспективы глобального экономического роста после того, как президент Трамп объявил о введении 10%-х тарифов в отношении китайского импорта стоимостью 200 млрд долл. с 24 сентября 2018 г., а правительство Китая в ответ ввело 5–10%-е тарифы на американский импорт стоимостью 60 млрд долл. [Bown et al., 2018; IMF, 2018; Grace, 2018].

Экономические исследования торговых конфликтов показывают, что тарифы, введенные правительством Трампа и другими торговыми партнерами, не наносят ущерба макроэкономическому развитию в краткосрочной перспективе. Тариф в 25% на импорт из США стоимостью 50 млрд долл. и тариф в 10% на импорт стоимостью 200 млрд долл. вместе могут увеличить импортные расходы на 32,5 млрд долл., что крайне мало по сравнению с ВВП США (19,6 трлн долл. в год). Фактически эта сумма составляет 0,17% ВВП США (по состоянию на 2017 г.). Однако рост тарифов США и Китая может негативно повлиять на мировую торговлю. Как показывает модель общего равновесия Всемирного банка, он может сократить мировой экспорт на 3%, или 674 млрд долл., а совокупный доход – на 1,7%, или 1,4 трлн долл., для всех регионов [Freund et al., 2018; Lawrence, 2018].

Торговые конфликты между США и КНР оказывают как положительное, так и отрицательное воздействие на развивающиеся страны. Третий страны могут получить выгоду от увеличения преференций на рынках США и Китая, когда две страны вводят тарифы на импорт друг друга. Но когда доверие инвесторов ослабевает, эти выгоды исчезают во всех регионах из-за негативного влияния на доходы. В результате потери доходов колеблются от 0,9% в Южной Азии до 1,7% в Европе и Центральной Азии. Кроме того, наибольшее снижение доходов зарегистрировано в Китае и США – 3,5% и 1,6% соответственно. Самыми пострадавшими секторами в США являются сельское хозяйство, химикаты и продукты транспортного оборудования, а в Китае основные потери приходятся на электронное оборудование, машины и промышленные товары [Freund et al., 2018].

Согласно анализу Международного валютного фонда (МВФ), эскалация торговой напряженности может ослабить заинтересованность бизнеса и финансовых инвесторов, что приведет к снижению инвестиций и торговли. Более того, распространение введенных тарифов и ответных мер усиливает неопределенность в отношении потенциального расширения торговли, что создает препятствия для инвестиций. В результате более высокие торговые барьеры делают товары и услуги менее доступными. Торговые конфликты между США и остальным миром могут стоить мировой экономике 430 млрд долл. США. МВФ предупредил, что угрозы введения тарифов, выдвинутые США и их торговыми партнерами, к 2020 г. могут снизить глобальный экономический рост на 0,5%, что эквивалентно потере в мировом ВВП около 430 млрд долл. [IMF, 2018; Partington, 2018].

Oxford Economics дает еще более негативную прогнозную оценку. По мнению специалистов этой компании, в случае введения тарифов на импорт автомобилей в США торговые меры президента Д. Трампа в отношении союзников США в Европе, Китае и других торговых партнеров могут привести к сокращению мировой торговли на 4% и потере в мировом ВВП 800 млрд долл. в 2019 г., что негативно отразится на миро-

вой экономике, поскольку цены на нефть и процентные ставки растут [Edwards, 2018] (рис. 2, табл. 2).

Помимо спада в торговле и снижения глобального экономического роста торговые конфликты могут повредить глобальные цепочки поставок и производственно-сбытовые цепочки, а также препятствовать распространению новых технологий, а следовательно, повышению производительности. В долгосрочной перспективе воздействие на глобальные производственно-сбытовые цепочки снизит доверие компаний, которые управляют этими цепочками. Компании, столкнувшись с нестабильными условиями доступа на глобальный рынок, даже в краткосрочной перспективе будут вынуждены отложить свои инвестиционные планы из-за возросшей неопределенности [Freund et al., 2018; IMF, 2018; Lawrence, 2018].



Рис. 2. Торговые конфликты и их стоимость

Источник: [Edwards, 2018].

Таблица 2. Прогнозируемые издержки торговых конфликтов

Анализ	Предполагаемые издержки, млрд долл. США
Группа Всемирного банка	674
Международный валютный фонд	430
Oxford Economics	Около 800

Источник: составлено автором с использованием [Freund et al., 2018; IMF, 2018; Edwards, 2018].

Стратегии торговой политики Европейского союза и Японии

Предпосылки

С конца 1990-х годов в практику Европейской комиссии вошла актуализация торговой стратегии через каждые несколько лет на основе прагматичных подходов. Первоначально Европейский союз был нацелен на политику управляемой глобализации, подразумевающую введение глобальных правил и укрепление международных режимов с целью смягчения протестов против глобализации. В соответствии с этой стратегией ЕС настоятельно призывал к многосторонним торговым переговорам в рамках ВТО. В 2000 г. ЕС принял Лиссабонскую стратегию, согласно которой к 2010 г. он должен был превратиться в самую конкурентоспособную и динамичную экономику, основанную на знаниях. К сожалению, эта стратегия потерпела неудачу. Согласно менее амбициозной обновленной Лиссабонской стратегии, принятой в 2005 г., ЕС рассматривал торговлю как источник экономического роста и создания новых рабочих мест. С 2006 г. в центре торговой стратегии ЕС оказалась концепция глобальной Европы. В соответствии с ней партнеры по ССТ выбирались исходя из их рыночного потенциала, уровня защиты от экспорта из ЕС и переговоров с конкурентами ЕС. С 2015 г. ЕС реализует новую торговую стратегию под названием «Торговля для всех». Она направлена преимущественно на обеспечение экономического роста и создание новых рабочих мест без ущерба для основных принципов европейского пространства [Gstöhl, 2016].

Торговая политика Японии после Второй мировой войны была сосредоточена в основном на многостороннем подходе, а не на двустороннем или региональном, хотя Япония поддерживала восточноазиатскую интеграцию, поскольку японские компании имели значительное преимущество перед конкурентами. До конца 1990-х годов Япония поддерживала участие США в любом экономическом объединении, в частности в АТЭС и ТТП, несмотря на свою уверенную экономическую экспансию [Park, Pasierbiak, 2018].

Торговая политика Японии начала меняться в 2000-е годы вместе с ростом влияния Китая в восточноазиатском регионе. Китай был особенно активен в плане торговли со странами Восточной Азии. Когда Китай начал переговоры о ССТ с АСЕАН, торговая политика Японии также была переориентирована на ССТ со странами восточноазиатского региона. Активное развитие Японией торговли и наращивание ПИИ для своих производственных баз привело к значительному увеличению ССТ в регионе в 2002–2016 гг. С тех пор в торговой политике Японии реализуются двусторонние, многосторонние и мегасоглашения о свободной торговле [Baldwin, 2007; 2011; Park, 2016].

Торговая политика Европейского союза и Японии

Торговая политика ЕС в русле концепции глобальной Европы была сосредоточена на двусторонних соглашениях о свободной торговле и соглашениях между торговыми блоками, прежде всего с Ассоциацией государств Юго-Восточной Азии (АСЕАН), Южноамериканским общим рынком (МЕРКОСУР) и Советом сотрудничества стран Залива. ЕС рассматривал возможность заключения двусторонних соглашений о свободной торговле с такими важными партнерами, как Индия, Япония, Россия и Республика Корея. Кроме того, ЕС начал переговоры о ССТ с Китаем. Фактически ЕС рассматривал Китай как единственный значимый вызов возможности Европы обеспечивать экономический рост и занятость в условиях глобализации торговой политики. В результате в 2010 г. ЕС подписал и ратифицировал важнейшее ССТ с Республикой

Корея. Соглашение о свободной торговле между Республикой Корея и ЕС стало первым ССТ с азиатской страной, ССТ нового поколения и ориентиром для дальнейших соглашений [de Prado, 2014].

Глобальный финансовый кризис и кризис суверенного долга ударили по Стратегии «Европа 2020», которая была принята вслед за обновленной Лиссабонской стратегией. Стратегия «Европа 2020» призвана обеспечить разумный, устойчивый и инклюзивный рост. С этой точки зрения Стратегия по торговле, росту и международным отношениям (TGWA) рассматривалась как обновленная стратегия глобальной Европы начиная с 2010 г. В ней подчеркивалось, что торговая и внешняя политика ЕС, особенно в отношении стран с развивающейся экономикой, должны быть взаимодополняющими и стимулировать партнеров к соблюдению прав человека, трудовых и экологических стандартов, содействию устойчивому развитию и инвестициям.

В качестве целевых партнеров для стратегии TGWA были выбраны крупные экономики, такие как США, Япония и Канада, и отдельные страны – члены АСЕАН, поскольку подход заключения соглашений между торговыми блоками потерпел неудачу. В начале 2010-х годов в глобальной торговле начали распространяться протекционистские тенденции, а темп глобального экономического роста до 2016 г. был незначительным, поэтому крупнейшие экономики устали от создания мегасоглашений, таких как Всеобъемлющее региональное экономическое партнерство (ВРЭП), Транстихоокеанское партнерство (ТТП) и др. ЕС не стал исключением. Начались переговоры о двустороннем инвестиционном соглашении (BIA) с Китаем, в то время как США вели переговоры в рамках ТТП. Чтобы укрепить межатлантическое экономическое сотрудничество, ЕС начал переговоры о Трансатлантическом соглашении о торговле и инвестициях (TTIP) в 2013 г., которое осталось замороженным после прихода к власти президента Д. Трампа в 2017 г. Все эти меры стали стратегическими ответами на изменяющиеся условия мировой торговли [Gstöhl, 2016].

По мере нарастания споров в отношении TTIP, вызванных механизмом урегулирования споров между инвесторами и государством, и в период разработки стратегии «Европа 2020» ЕС в 2015 г. представил новую торговую стратегию «Торговля для всех». В новой стратегии ЕС сфокусировался на большей прозрачности, регулятивных вопросах и урегулировании споров в сфере инвестиций, а также внешнем влиянии ССТ. В результате была обеспечена более высокая прозрачность в стандартной практике переговоров по TTIP и других переговоров и расширены возможности для эффективной защиты торговли. Стратегическая цель ЕС заключается в том, чтобы торговые соглашения приносили конкретные выгоды для экономики и населения, то есть обеспечивали экономический рост и занятость на европейском пространстве [European Commission, 2017] (табл. 3)

Таблица 3. Стратегии торговой политики Европейского союза (ЕС), 1990–2015 гг.

Период	Торговая политика	Стратегия
1990-е годы	Многосторонние торговые переговоры в рамках ВТО	Выработка глобальных правил и международных режимов
2000–2015 гг.	Двусторонние ССТ в рамках концепции глобальной Европы	Лиссабонская стратегия и обновленная Лиссабонская стратегия
С 2015 г.	Торговля и внешняя политика взаимно дополняют друг друга: торговля для всех	Стратегия «Европа 2020» и Стратегия TGWA

Источник: составлено автором.

Для выстраивания справедливого торгового порядка ЕС использовал все возможные инструменты, направленные на обеспечение выполнения обязательств, принятых партнерами по ССТ. Подобная политика призвана устраниТЬ торгоVые барьеры и нечестные торгоVые практики, чтобы обеспечить равные условия для компаний из ЕС. Более того, ЕС защищал свои права посредством обращения в Орган по разрешению споров ВТО всякий раз, когда это было необходимо. В результате ЕС подал 21 жалобу в ВТО в отношении 10 торгоVых партнеров в 2017 г. и стал второй по числу обращений страной наряду с США. Инструменты торгоVой защиты (TDI) позволили компаниям из ЕС работать в условиях честной конкуренции, обеспеченной свободной торгоVлей. ЕС осуществляет координацию заинтересованных сторон, таких как Европейская комиссия, Европейский парламент, а также национальные правительства стран-участниц, чтобы обеспечить максимальное использование возможностей, созданных ССТ. В действительности около 40% общего экспорта ЕС регулируется соглашениями о свободной торгоVле, имплементируемыми или заключенными. Следовательно, для ЕС крайне важны правильное сочетание и координация ССТ для обеспечения экономического роста и новых рабочих мест [European Commission, 2017].

Даже после создания Всемирной торгоVой организации в 1995 г. торгоVая политика Японии не адаптировалась к новым реалиям, в которых региональные и двусторонние торгоVые соглашения «перегрузили» многостороннюю торгоVую систему, основанную на правилах ВТО. Поэтому Япония отвергала любые двусторонние и региональные соглашения о свободной торгоVле в пользу недискриминационного экономического сотрудничества. Японская торгоVая политика была против соглашений о свободной торгоVле до 1998 г., потому что они могли иметь неблагоприятные последствия для стран, не являющихся их членами. Среди японского руководства было распространено убеждение, что подобные негативные эффекты могут контролироваться на межстрановом уровне посредством международных организаций, таких как АТЭС или ВТО. Фактически торгоVая политика против ССТ поддерживала политику сельскохозяйственного лобби Японии, сопротивляющегося либерализации в рамках ГАТТ. Кроме того, это также способствовало защите японских компаний, инвестирующих за рубежом, благодаря официальной помощи в целях развития (ОПР). ТоргоVая политика Японии в последние пять десятилетий послевоенного периода была сосредоточена на доступе к мировым рынкам на основе многосторонности. Доступ к мировым рынкам давал возможность Японии приобретать недорогие средства производства, высокие технологии, сырье и продукты питания, которые могли обеспечить промышленный успех и экономическое процветание [Yamamoto, Kikuchi, 1998; Dyrdsdale, Armstrong, 2014].

Однако после азиатского финансового кризиса 1997 г. торгоVая политика Японии перешла от многостороннего режима к двустороннему, чтобы защитить свои региональные торгоVые интересы. Это привело к высокой степени интеграции торгоVли и инвестиций в Восточной Азии. После кризиса торгоVая политика Японии была направлена на оживление роста торгоVли через стратегию ССТ, что означало значительный сдвиг в японской торгоVой политике. В результате с 1998 г. власти Японии стали отдавать предпочтение заключению соглашений о преференциальной торгоVле, а не многосторонним торгоVым переговорам, что отражало стремление Японии и стран Восточной Азии укреплять институциональные связи. В 1998 г. Япония начала исследование целесообразности заключения ССТ с Республикой Корея, в 2000 г. – с Сингапуром [Dyrdsdale, Armstrong, 2014].

Япония и Сингапур заключили соглашение о свободной торгоVле в 2002 г. Однако его значение было в основном символическим в силу недостаточной либерализации тарифов и исключения сельскохозяйственного сектора, которое было призвано защи-

тить сельское хозяйство Японии даже в двусторонних ССТ. Кроме того, Япония предложила всем развивающимся странам договариваться об инвестициях и экономическом сотрудничестве в рамках ССТ, сохраняя при этом собственный сельскохозяйственный сектор в значительной степени защищенным. Аналогичные меры были предложены развитым странам, чтобы сектор услуг был исключен из переговоров о ССТ с целью его защиты. Эти стратегии не могли способствовать росту торговли, поскольку были недостаточно всеобъемлющими и не оказали реального экономического воздействия на обе стороны [Mitsuyu, Fukunari, 2008].

Фактически Япония продемонстрировала решительную поддержку многосторонней торговой системе и принципу наибольшего благоприятствования, что привело к распространению ССТ среди соседних с Японией стран, таких как Республика Корея, Китай и страны – участники АСЕАН. Несмотря на это, Япония заключила соглашения об экономическом партнерстве в рамках переговоров с Республикой Корея, Монголией, Канадой, ЕС и др. Тем не менее влияние соглашений было ограниченным, поскольку японские ССТ фокусировались на защите национального сельскохозяйственного сектора и сектора услуг, а не на открытии их для стран-партнеров. Поэтому Япония не смогла провести какую-либо стратегическую национальную реформу и достичь цели экономического роста. Ранние соглашения о свободной торговле в Японии были ориентированы скорее политически, дипломатически и стратегически, а не сосредоточены на рассмотрении экономических издержек и выгод [Tatsushi, 2002; Dyrsdale, Armstrong, 2014].

В 2000-е годы японское правительство инвестировало в инфраструктуру в странах Юго-Восточной и Южной Азии, что способствовало созданию цепочек поставок и экономическому развитию в регионе. Основной мотивацией для инвестиций была поддержка японских многонациональных компаний в экспорте оборудования, машин и инженерных услуг в регионе. Однако эта торговая политика не была связана с внутренними реформами, которые могли бы объединить Южную и Восточную Азию в интегрированную экономическую систему.

При таких обстоятельствах две крупные экономические державы, США и Китай, начали создавать мегазоны свободной торговли, включая ВРЭП и ТТП. С 2010-х годов Япония активно участвовала в двух мегасоглашениях, чтобы построить новое глобальное торгово-экономическое управление в Азиатско-Тихоокеанском регионе. Участвуя в переговорах по ВРЭП и ТТП, Япония пыталась избежать сельскохозяйственной реформы и реформы сектора услуг. Однако основные меры должны были быть реализованы внутри страны, а не в рамках ВРЭП и ТТП [Dyrsdale, Armstrong, 2014] (табл. 4).

Таблица 4. Стратегии торговой политики Японии, 1945–2018 гг.

Период	Торговая политика	Стратегия
До 1998 г.	Участие в многосторонних торговых переговорах с целью доступа на глобальные рынки	Принятие глобальных правил и международных режимов (ГАТТ/ВТО)
1999–2000 гг.	Двусторонние ССТ и соглашения об экономическом партнерстве для доступа на глобальные рынки	Защита сельскохозяйственного сектора от развивающихся стран и сферы услуг от развитых стран
С 2010 г.	Двусторонние и мегасоглашения	Обеспечение экономического роста посредством торговли (Абнномика)

Источник: составлено автором.

Торговля и прямые иностранные инвестиции (ПИИ) между Европейским союзом и Японией

Двусторонняя торговля между ЕС и Японией была усиlena с 1990-х годов. ЕС стал наращивать экономические и политические отношения с Японией после серии реформ в рамках Европейского договора. В результате две экономики были уже тесно взаимосвязаны, однако степень торговых отношений с Японией у 28 стран – членов ЕС различалась. Доля Японии в общем объеме экспорта в ЕС в 2000 г. составила более 5%, в то время как доля ЕС в общем объеме экспорта в Японию в том же году – около 17%. Эти показатели снизились до 3% и около 10% соответственно в 2013 г. Затем наметилась тенденция роста: до более 3% и 11% соответственно в 2016 г., однако этот показатель ниже, чем в 2000 г. Снижение доли экспорта в двусторонних торговых отношениях в период с 2000 по 2013 г. было обусловлено быстрым расширением китайского экспорта в ЕС и Японию [EPSC, 2017] (рис. 3).

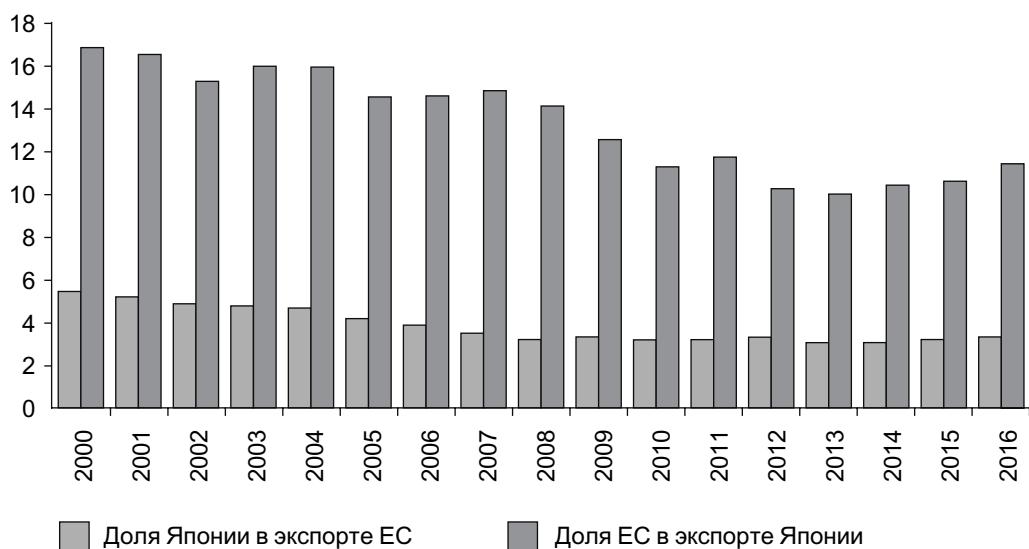


Рис. 3. Взаимная доля в общем объеме экспорта Европейского союза и Японии, 2000–2016 гг., %

Источник: [Eurostat, 2017; IMF, 2017].

В 2017 г. ЕС был третьим по величине торговым партнером Японии после Китая и США, а Япония – шестым. В Азии Япония была вторым по величине торговым партнером ЕС после Китая, но опередила Республику Корея и Индию. Япония была седьмым торговым партнером ЕС по импорту – доля импорта составляла 3,7%, и шестым торговым партнером ЕС по экспортру – доля экспорта составляла 3,2% в 2017 г. Тем не менее общий объем торговли ЕС с Японией значительно уступал объему торговли с Китаем. Однако торговля товарами должна была быть взаимовыгодна для ЕС и Японии [de Prado, 2014; ЕС, с. а.; EPSC, 2017] (табл. 5).

На протяжении длительного времени торговля товарами ЕС и Японии характеризовалась хроническим дефицитом. Дефицит постоянно уменьшался до 2013 г. и начал увеличиваться с 2014 г. Торговля ЕС с Японией товарами и услугами увеличилась с 116,3 млрд евро в 2015 г. до 129,4 млрд евро в 2017 г. и с 40,1 млрд евро в 2014 г. до 49 млрд евро

в 2016 г. соответственно. Если для ЕС был характерен дефицит торговли товарами, но при этом сальдо торгового баланса в сфере услуг было положительным, то для Японии наоборот. В целом ЕС достиг положительного сальдо торгового баланса с Японией благодаря сравнительной конкурентоспособности в сфере услуг. В последние годы становится очевидным, что дефицит ЕС в сфере торговли товарами увеличился, но сальдо торгового баланса в сфере услуг росло быстрее, чем торговый дефицит товаров [ЕС, с. а.] (табл. 5, рис. 4, 5).

Таблица 5. Топ-10 торговых партнеров Европейского союза, 2017 г.

	Импорт			Экспорт			Общий объем торговли		
	Партнер	Стоимость, млн евро	Вне ЕС, %	Партнер	Стоимость, млн евро	Вне ЕС, %	Партнер	Стоимость, млн евро	Вне ЕС, %
	Мир	1,858,257	100,0	Мир	1,879,431	100,0	Мир	3,737,688	100,0
1	Китай	374,823	20,2	США	375,845	20,0	США	632,021	16,9
2	США	256,176	13,8	Китай	198,200	10,5	Китай	573,023	15,3
3	Россия	145,094	7,8	Швейцария	150,813	8,0	Швейцария	261,220	7,0
4	Швейцария	110,407	5,9	Россия	86,186	4,6	Россия	231,280	6,2
5	Норвегия	77,433	4,2	Турция	84,490	4,5	Турция	154,251	4,1
6	Турция	69,760	3,8	Япония	60,493	3,2	Япония	129,373	3,5
7	Япония	68,880	3,7	Норвегия	50,702	2,7	Норвегия	128,135	3,4
8	Южная Корея	50,017	2,7	Южная Корея	49,805	2,7	Южная Корея	99,822	2,7
9	Индия	44,184	2,4	ОАЭ	42,616	2,3	Индия	85,907	2,3
10	Вьетнам	37,018	2,0	Индия	41,723	2,2	Канада	69,182	1,9

Источник: [Eurostat, 2018].

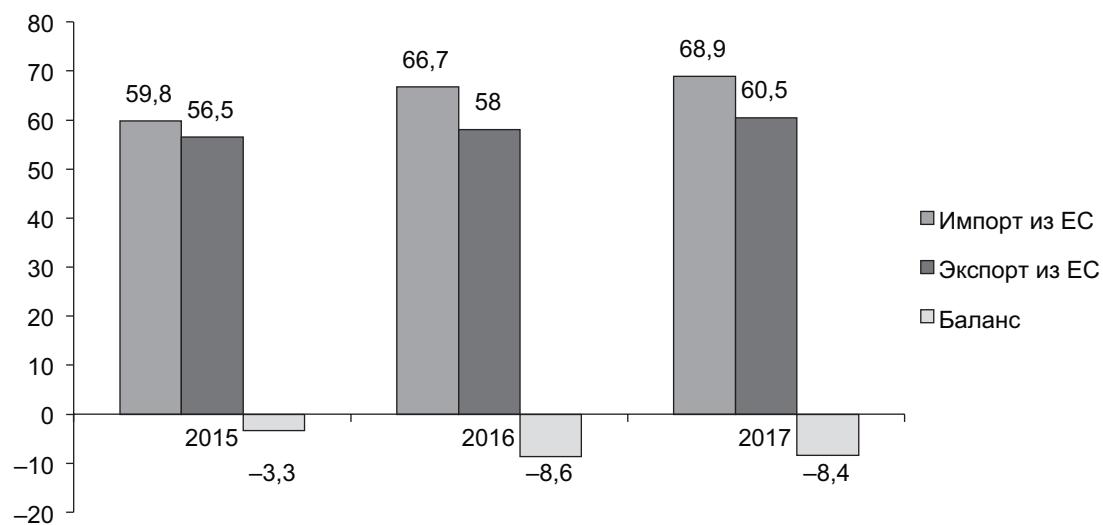


Рис. 4. Торговля товарами между Европейским союзом и Японией, 2015–2017 гг., млрд евро

Источник: [ЕС, с. а.; 2018а].

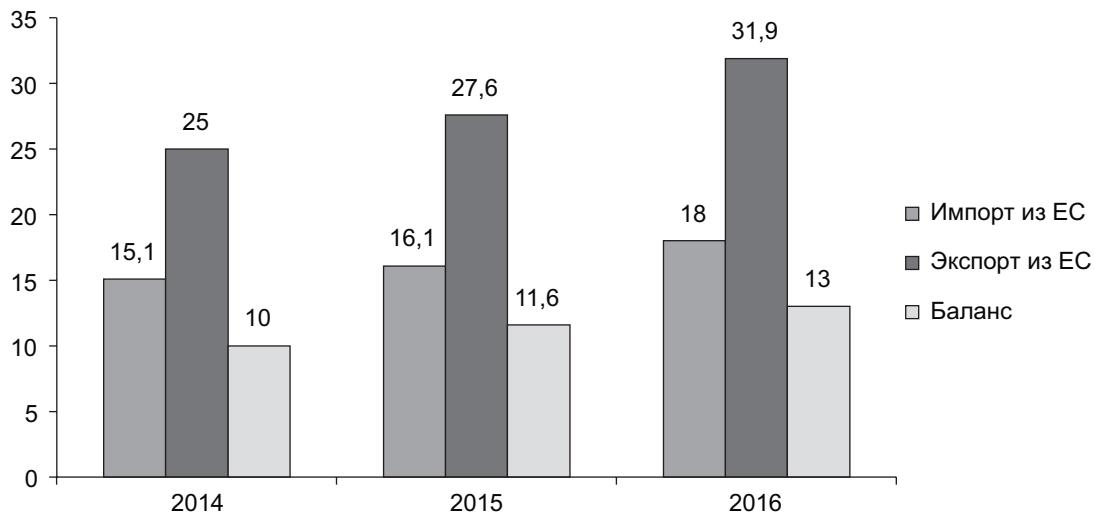


Рис. 5. Торговля услугами между Европейским союзом и Японией, 2015–2017 гг., млрд евро

Источник: [ЕС, с. а.; 2018а].

В 2017 г. Япония импортировала из ЕС товаров более чем на 69,1 млрд евро и экспорттировала товаров в ЕС более чем на 68,4 млрд евро. ЕС был вторым крупнейшим импортером и третьим по величине экспортным направлением для Японии. В целом ЕС был третьим по величине торговым партнером Японии (более 137,5 млрд евро). Эти показатели уступают показателям Китая и США, но превышают показатели Республики Корея. Доля ЕС в торговом балансе Японии составила 11,3% [European Commission, 2018а] (табл. 6).

Таблица 6. Топ-10 торговых партнеров Японии, 2017 г.

	Импорт			Экспорт			Общий объем торговли		
	Партнер	Стоимость, млн евро	% по миру	Партнер	Стоимость, млн евро	% по миру	Партнер	Стоимость, млн евро	% по миру
	Мир	594,125	100,0	Мир	617,928	100,0	Мир	1,212,053	100,0
1	Китай	145,485	24,5	США	119,568	19,4	Китай	263,053	21,7
2	ЕС 28	69,120	11,6	Китай	117,568	19,0	США	184,926	15,3
3	США	65,359	11,0	ЕС 28	68,412	11,1	ЕС 28	137,532	11,3
4	Австралия	34,509	5,8	Южная Корея	47,191	7,6	Южная Корея	72,078	5,9
5	Южная Корея	24,887	4,2	Тайвань	35,979	5,8	Тайвань	58,450	4,8
6	Саудовская Аравия	24,558	4,1	Гонконг	31,375	5,1	Австралия	48,685	4,0
7	Тайвань	22,471	3,8	Таиланд	26,058	4,2	Таиланд	46,171	3,8
8	Таиланд	20,114	3,4	Сингапур	20,049	3,2	Гонконг	32,992	2,7
9	ОАЭ	18,351	3,1	Австралия	14,176	2,3	Вьетнам	29,709	2,5
10	Индонезия	17,529	3,0	Вьетнам	13,228	2,2	Индонезия	29,386	2,4

Источник: [IMF, 2018].

Япония экспортировала в ЕС в основном машины и их составляющие, транспортное оборудование, продукцию химической или смежных отраслей промышленности, оптические и фотографические инструменты, а также пластмассы, резину и изделия, которые были в пятерке основных экспортных товаров в ЕС в 2016 г. На эти категории товаров приходилось 87% от общего экспорта. В том же году Япония импортировала из ЕС в основном продукцию химической или смежных отраслей промышленности, машины и их составляющие, транспортное оборудование, оптические и фотографические инструменты, а также продукты питания, напитки и табак. На эти пять статей импорта приходилось 74,4% от общего объема импорта [Deloitte, 2018; Government of Japan, 2017a; 2017b] (табл. 7, 8).

Наибольшую долю японского импорта из ЕС составляли медицинские изделия, на которые приходилось 19%, а наибольшая доля экспорта приходилась на другие виды оборудования – 16,2%. Кроме того, Япония импортировала сельскохозяйственную продукцию, включая напитки и табак, эти товары по объему находились на 5-м месте, несмотря на существование различных защитных мер внутреннего сельскохозяйственного сектора. Япония экспортировала сельскохозяйственную продукцию в ЕС на сумму 66561 млн евро в 2016 г., а ЕС – на сумму 10 693 млн евро. В целом Япония смогла эффективно защитить свой сельскохозяйственный сектор, хотя его объем рынка исходя из ВВП составлял примерно треть рынка ЕС. Япония в основном экспортировала в ЕС машины и оборудование, а также транспортное оборудование, на долю которых приходилось 65% от общей доли экспорта в том же году, а импортировала в ЕС главным образом химические или смежные отрасли промышленности, машины и их составляющие, а также транспортное оборудование, которое составило 60,2% от общей доли импорта. Если анализировать торговлю по товарным позициям, ее структура между двумя сторонами представляется скорее конкурентной, чем взаимодополняющей [Government of Japan, 2017b; Deloitte, 2018].

Таблица 7. Топ-5 товарных позиций, импортируемых Японией из Европейского союза, 2016 г.

Рейтинг	Товарная позиция	Стоимость, млн евро	Доля в общем объеме торговли, %
1	Химическая или смежные отрасли	13,835	23,8
2	Машины и их составляющие	10,693	18,4
3	Транспортное оборудование	10,470	18,0
4	Оптические и фотографические инструменты и др.	5,425	9,4
5	Сельскохозяйственная продукция, напитки и табак	2,806	4,8

Источник: [Deloitte, 2018].

Кроме того, прямые иностранные инвестиции между партнерами долгое время находились в равновесии. В 2016 г. накопленные ПИИ ЕС в Японию составили 82,8 млрд евро, а накопленные ПИИ Японии в ЕС – 205,7 млрд евро. Это означает, что Япония инвестировала в ЕС примерно в 2,5 раза больше, чем ЕС инвестировал в Японию. Хотя японские инвестиции в ЕС выше, чем инвестиции ЕС в Японию, инвестиции ЕС, основанные на размере рынка, можно рассматривать как важное направление для инвестиций [ЕС, с. а.] (рис. 6).

ЕС был вторым по величине направлением ПИИ из Японии в 2016 г. (22,5% в общей доле ПИИ). Этот показатель ниже США, но выше, чем совокупный для Китая

и АСЕАН. Инвестиции ЕС в Японию составили 39,6% в общем объеме ПИИ в том же году, что намного выше доли США (27,4%). В результате в 2016 г. ЕС стал крупнейшим инвестором в Японию [Bank of Japan, 2016; EC, 2018a] (рис. 7, 8).

Таблица 8. Топ-5 товарных позиций, экспортруемых Японией в Европейский союз, 2016 г.

Рейтинг	Товарная позиция	Стоимость, млн евро	Доля в общем объеме торговли, %
1	Машины и их составляющие	27,025	40,6
2	Транспортное оборудование	16,234	24,4
3	Химическая или смежные отрасли	6,101	9,1
4	Оптические и фотографические инструменты и др.	5,536	8,3
5	Пластмассы, резина и изделия из них	2,988	4,5

Источник: [Deloitte, 2018].

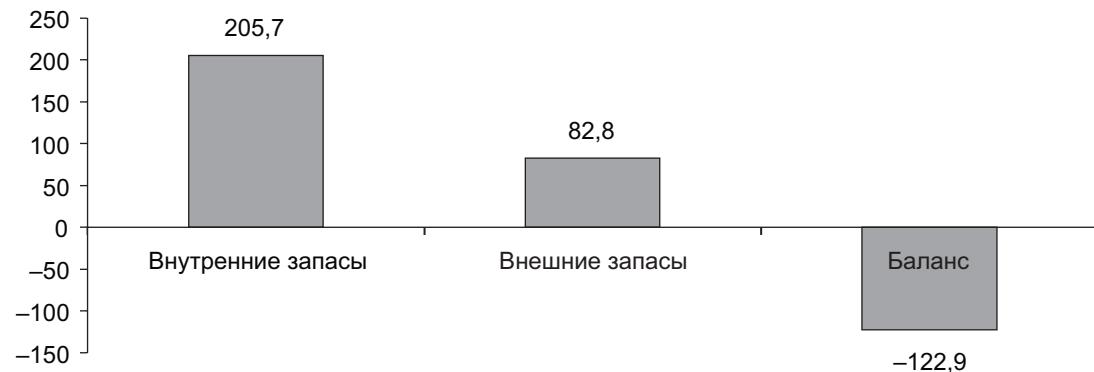


Рис. 6. Прямые иностранные инвестиции (ПИИ) Европейского союза и Японии, 2016 г., млрд евро

Источник: [EC, s. a.; 2018].

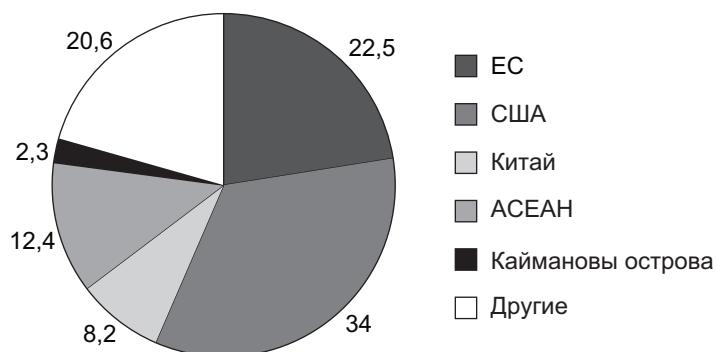


Рис. 7. Исходящие Прямые иностранные инвестиции (ПИИ) Японии, 2016 г., %

Источник: [Bank of Japan, 2016].

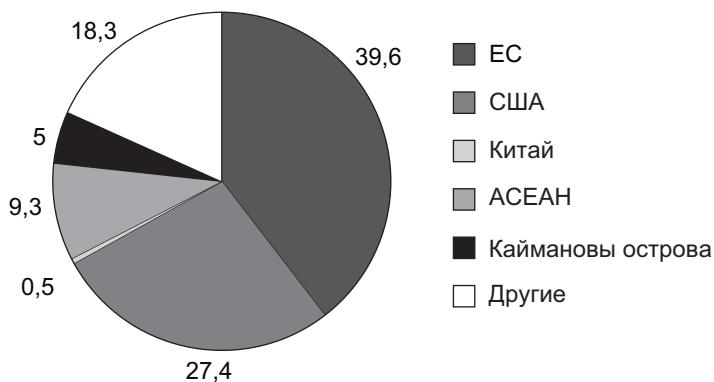


Рис. 8. Входящие Прямые иностранные инвестиции (ПИИ) Японии, 2016 г., %

Источник: [Bank of Japan, 2016].

Анализ соглашения о свободной торговле между Европейским союзом и Японией

Цели

6 июля 2017 г. после 18 раундов переговоров в течение четырех лет ЕС и Япония объявили о заключении Соглашения о свободной торговле (ССТ). В декабре 2018 г. оно было ратифицировано Европейским парламентом, затем парламентом Японии и вступило в силу 1 февраля 2019 г. ССТ между ЕС и Японией рассматривалось как стратегически значимый и убедительный шаг в направлении либерализации торговли, призванный нарастить торговлю и инвестиции между сторонами. ВВП ЕС составлял 21,8% мирового ВВП в 2016 г., в то время как Японии – 6,5%. В совокупности в 2016 г. ВВП обеих сторон ССТ составил 28,3% мирового ВВП при населении 638 млн человек и объеме торговли 11887 млн долл. (8,6 и 37,1% в мировом объеме соответственно) [Akhtar, Williams, 2017; Government of Japan, 2017b; EC, 2018b] (рис. 9).

ЕС и Япония достигли принципиальной договоренности по трем основным аспектам ССТ. Во-первых, соглашение обеспечит обеим сторонам легкий доступ к их рынкам, что будет стимулировать взаимную торговую и инвестиционную деятельность за счет формирования обширной экономической зоны, на которую приходится примерно треть мировой экономики. Во-вторых, сотрудничество между двумя сторонами может быть усилено в процессе установления различных правил и стандартов, которые могут стать основой для решения таких глобальных вопросов, как международное регулирование, борьба с глобальным потеплением и т.д. И последнее, но не менее важное, ССТ между ЕС и Японией может стать противодействием протекционизму США и поддержать глобальную систему свободной торговли, а также пересмотреть торговые стратегии, поскольку обе стороны столкнулись с провалом торговых сделок ТТИП и ТТП [Sugawara, 2017].

Основные интересы ЕС в ССТ с Японией заключались в отмене высоких таможенных пошлин, особенно в сельскохозяйственном секторе, включая напитки. Японские тарифы в размере почти 40% на говядину и сыр, 30% – на шоколад и 15% – на вино были слишком высоки для экспортёров ЕС. Кроме того, ЕС был заинтересован в отмене нетарифных мер в отношении автомобильной промышленности, пищевых

продуктов, химических веществ и др. со стороны Японии. ЕС также планировал участие в государственных закупках Японии.

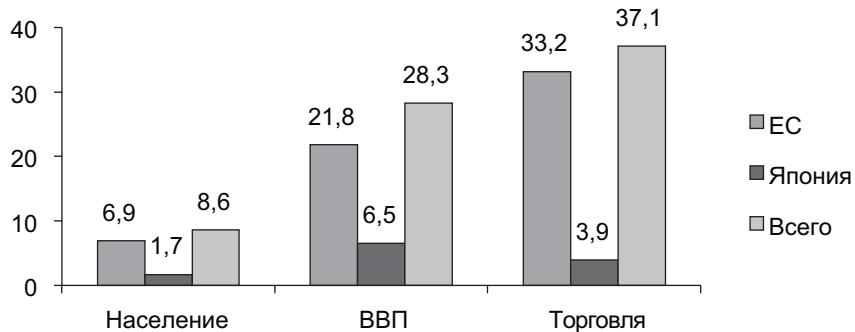


Рис. 9. Доля Европейского союза и Японии в мировом населении, ВВП и торговле, 2016 г., %

Источник: [World Bank, 2017; IMF, 2017].

Интересы Японии включали устранение высоких таможенных пошлин на автомобильные, химические, электронные устройства. Тарифы ЕС на эти продукты составляли 10, 5,5 и 15% соответственно. Япония также стремилась изменить регулирование ЕС в сфере нетарифных мер посредством устранения технических барьеров в торговле, гармонизации и взаимного признания стандартов и правил, прежде всего санитарных и фитосанитарных стандартов (СФС) и регулирования ГМО [Deloitte, 2018; Business Europe, Keidanren, 2016; Akhtar, Williams, 2017; ЕС, 2018c].

С момента вступления в силу ССТ ЕС либерализует 75% своего импорта из Японии, а в течение 15 лет этот показатель достигнет почти 100%. Для Японии эти показатели составляют 91% и 99% соответственно. Оставшийся 1% будет частично либерализован за счет квот и снижения тарифов. Несмотря на полную отмену тарифов, две товарные позиции – рис и водоросли – будут взаимно исключены из тарифной либерализации [Sugawara, 2017].

Возможное влияние ССТ между Европейским союзом и Японией

Полная имплементация соглашения о свободной торговле между ЕС и Японией, в том числе взаимное устранение высоких тарифов, окажет существенное влияние на глобальную торговлю. ССТ иногда называется сделкой по обмену «машин на сыр», поскольку обе стороны стремятся получить взаимную выгоду в чувствительных секторах своей промышленности. ЕС отменяет тариф на легковые автомобили, тогда как Япония снимает ограничения на импорт молочных продуктов, сыра и других сельскохозяйственных продуктов. Соглашение о свободной торговле между ЕС и Японией также либерализует несколько секторов услуг, таких как временное перемещение персонала предприятий, расширение доступа к государственным закупкам и др. [Akhtar, Williams, 2017].

В автомобильном секторе импорт автомобильной продукции из Японии в ЕС увеличился с 9217 млн евро в 2013 г. до 13036 млн евро в 2016 г., а импорт автомобильной продукции из ЕС в Японию за тот же период вырос с 7804 млн евро до 8 946 млн евро. Общая доля импорта ЕС в автомобильной продукции в 2016 г. составила 19,6%, а доля Японии – 15,4%. Это означает, что Япония активнее экспортит автомобильную

продукцию на рынок ЕС, чем ЕС на японский рынок. Тариф ЕС на легковые автомобили снизится в течение восьми лет: с 10 до 8,8% спустя год, до 5% четыре года спустя и будет полностью устранен через семь лет после вступления в силу ССТ. Это означает, что Япония может получить ценовое преимущество для своей автомобильной продукции на рынке ЕС и позволит увеличить экспорт за счет отмены тарифов на импорт японских автомобилей и комплектующих (рис. 10).

Япония, в свою очередь, отменила большое количество нетарифных мер в отношении автомобильной продукции ЕС, так что европейские производители автомобилей смогут значительно сэкономить на экспорте своей продукции в Японию. При снижении тарифов и устраниении неторговых барьеров спад европейского автомобильного производства может составить 0,3%. Кроме того, более 65% всех японских автомобилей, продаваемых на рынке ЕС, производится в ЕС. Японские автопроизводители поддерживают 14 производственных предприятий и 16 центров исследований и разработок в ЕС. В результате отмена тарифов на автомобильную продукцию может положительно воздействовать не только на японский экспорт на рынок ЕС, но также на производство и создание новых рабочих мест на японских автомобильных заводах в ЕС [Choudhry, Safir, Terzi, 2018; Deloitte, 2018; EC, 2018c].

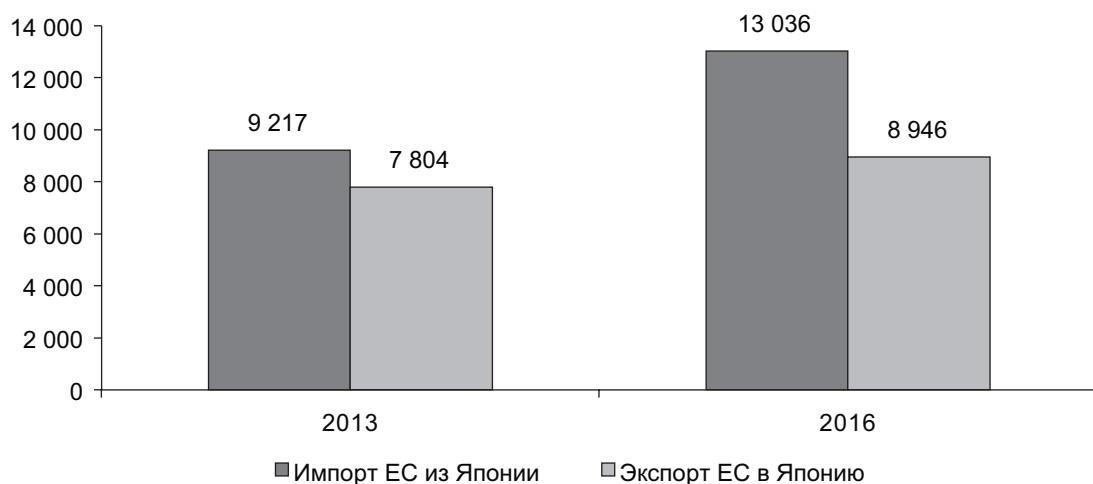


Рис. 10. Торговля автомобильной продукцией между Европейским союзом и Японией, 2013–2016 гг., млн евро

Источник: [Eurostat, 2018].

В секторе электроники снятие тарифов зависит от конкретной товарной позиции. В целом благодаря Соглашению по информационным технологиям (ITA) и его обновлению пиковые тарифы уже были снижены. В результате Япония получает преимущества ИТА без реализации каких-либо эквивалентных мер. ЕС в качестве ответной меры обеспечивает 10-летний «переходный» период для продукции обувной промышленности, несмотря на низкий экспорт со стороны Японии. Это может быть полное или постепенное устранение тарифов. Тариф на японский экспорт ламп в ЕС будет отменен в течение последующих трех лет (в настоящее время он составляет 5,7%), а тариф на экспорт жидкокристаллических экранов – в течение пяти лет (сейчас – 14%). Япония экспортировала большое количество машин и оборудования в ЕС (40,6% от общей доли эксппорта в 2016 г.). Доля экспортной продукции в Японии со стороны ЕС составила

18,4% от общей доли экспорта. Что касается объема торговли, то в период с 2013 по 2016 г. экспорт ЕС в Японию увеличился с 9430 до 10693 млн евро, а экспорт Японии в ЕС за тот же период увеличился с 26329 млн евро до 27025 млн евро. В этом секторе наблюдается наибольший торговый дефицит ЕС с Японией [ЕС, 2018с] (рис. 11).

После вступления в силу соглашения о свободной торговле между ЕС и Японией таможенные ограничения для экспортных поставок электроники с обеих сторон будут упрощены. Кроме того, могут быть сокращены технические барьеры в торговле за счет гармонизации промышленных стандартов, могут применяться разные подходы к правилам двойного использования. Будут снижены ввозные таможенные пошлины на электронные товары и национальные тарифные меры, что может способствовать росту экспорта между сторонами и созданию большего числа рабочих мест. Тем не менее для ЕС общие потери от устраниния тарифов будут в 2 раза выше, чем для Японии по истечении 15-летнего периода, по итогам которого будет открыт доступ к несельскохозяйственным рынкам. Эти потери будут компенсированы за счет уступки Японии в отношении рыночных новинок, государственных закупок, услуг и др. [Deloitte, 2018; Hilpert, 2017; ЕС, 2018с].

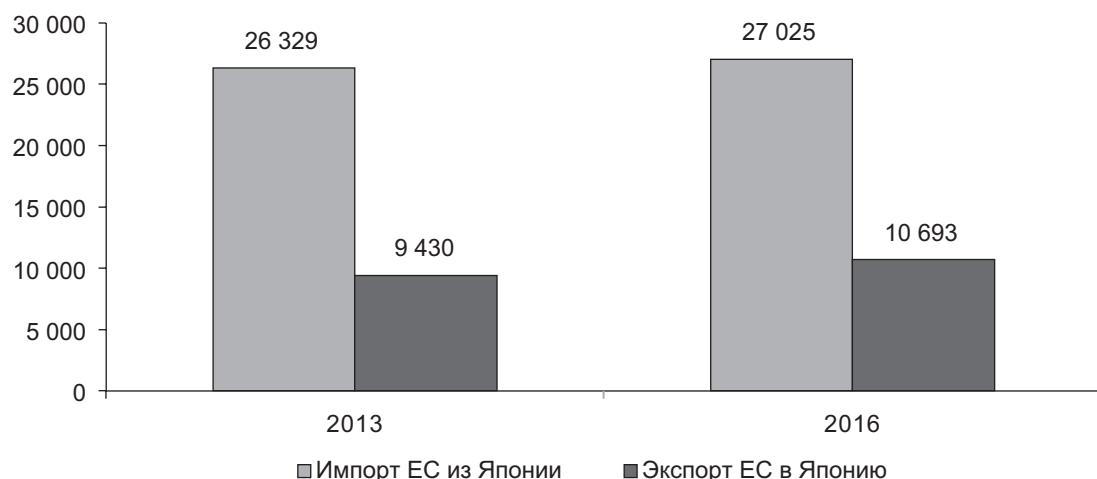


Рис. 11. Торговля машинами и оборудованием между Европейским союзом и Японией, 2013–2016 гг., млн евро

Источник: [Eurostat, 2018].

В сельскохозяйственном секторе модель отказа от тарифов основана на полном или постепенном устраниении, которое аналогично сектору электроники. Полное освобождение от пошлин получат экспортные в Японию шоколад и вино и экспортный в ЕС рис. Постепенно в срок до 2021 г. будет снижен тариф на говядину для Японии с 40 до 9%. Однако тарифные квоты по-прежнему будут применяться. Соглашение о свободной торговле между ЕС и Японией укрепит сотрудничество в области стандартизации и мер сельскохозяйственной безопасности.

В последние годы экспорт сельскохозяйственной продукции ЕС в Японию постоянно увеличивался: с 5107 млн евро в 2013 г. до 5774 млн евро в 2016 г. За тот же период импорт из Японии увеличился со 173 до 331 млн евро. Рост японского сельскохозяйственного экспорта происходил быстрее, чем европейский. Япония была пятым по величине экспортным направлением для сельскохозяйственной продукции и продук-

тов питания ЕС в 2016 г., и отмена тарифов в рамках ССТ может улучшить показатели торговли в этом секторе. Хотя Япония является нетто-импортером продовольствия, соглашение о свободной торговле с ЕС может увеличить экспорт ЕС в Японию. Япония согласилась либерализовать 84% всех сельскохозяйственных тарифов, которые составляли около 88% стоимости торговли и около 75% доходов от пошлин в среднем в 2014–2016 гг. По оценке Немецкого института экономических исследований (Ifo), ССТ окажет положительное влияние на добавленную стоимость в агропродовольственной отрасли ЕС, повысив ее на 0,82% [Choudhry, Safir, Terzi, 2018; Hilpert, 2017; EC, 2018d] (рис. 12).

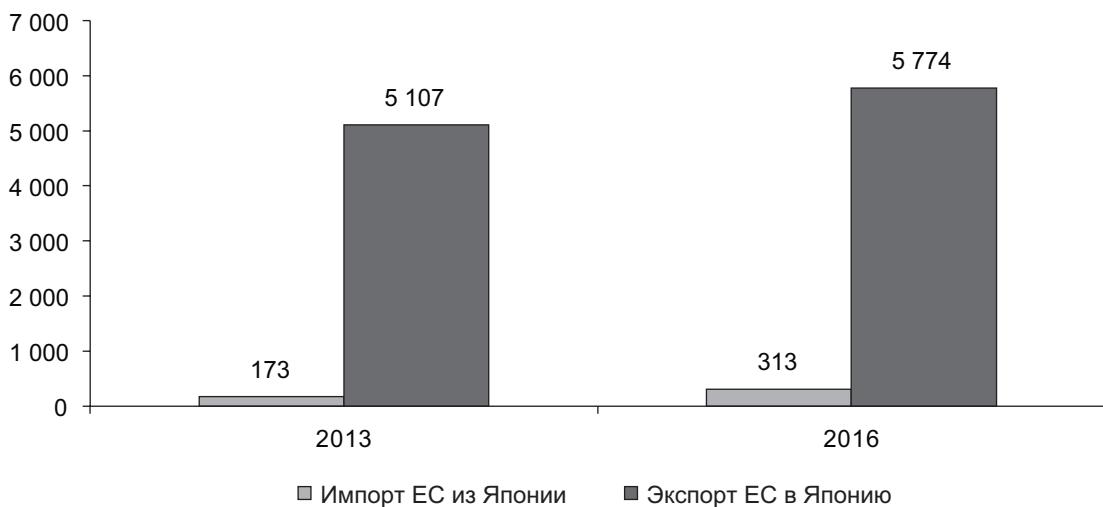


Рис. 12. Торговля сельскохозяйственной продукцией между Европейским союзом и Японией, 2013–2016 гг., млн евро

Источник: [EC, 2018d].

В целом влияние соглашения о свободной торговле между ЕС и Японией может быть значительным. Реализация ССТ может повысить ВВП ЕС на 0,76%, Японии – на 0,29%. Различные институты экономических исследований, такие как DG trade, CIAR, Ifo, оценивают увеличение экспорта от 13,2 до 73% для ЕС и 17,1–63% для Японии. Совокупный рост ВВП благодаря ССТ будет выше по сравнению с аналогичным с Республикой Корея, поскольку объем японской экономики в 3 раза превышает экономику Южной Кореи. Кроме того, реальная заработная плата в ЕС для низкоквалифицированной и квалифицированной рабочей силы увеличивается на 0,68 и 0,7%, как показывает прогноз на основе модели общего равновесия. Для Японии прирост составит 0,45 и 0,5% соответственно. В целом соглашение о свободной торговле между ЕС и Японией можно рассматривать как беспроигрышный подход, который создает взаимные экономические выгоды для обеих сторон, поскольку обе экономики будут тесно связаны между собой торговлей и ПИИ [Choudhry, Safir, Terzi, 2018; Deloitte, 2018; EC, 2016; Government of Japan, 2017b].

Принимая во внимание консервативную оценку, Соглашение о свободной торговле между ЕС и Японией может принести странам – членам ЕС общий доход в размере около 11 млрд евро в год, Японии – около 9 млрд евро в течение примерно десяти лет. Среди стран – членов ЕС наибольшую долю получит Германия (3,4 млрд евро).

Среди других основных бенефициаров – Великобритания (1,6 млрд евро), Франция (1,2 млрд евро) и Нидерланды (0,9 млрд евро). Однако с точки зрения относительного прироста экономики ССТ в наибольшей степени затронет Ирландию (0,19%), Нидерланды (0,14%), Люксембург (0,13%) и Германию (0,11%). ССТ будет способствовать экономическому росту (около 0,02%) даже периферийных стран ЕС: Греции, Португалии и Румынии. В результате ожидается, что все страны ЕС получат выгоду, хотя их относительные выгоды различаются в зависимости от промышленной структуры и мощностей [Felbermayr et al., 2017].

Заключение

Глобальная торговая система столкнулась с серьезной дилеммой, когда администрация Д. Трампа начала проводить протекционистскую политику в 2017 г. Кроме того, Брексит усилил торговый протекционизм с 2016 г. Несмотря на негативные настроения ряда стран, другие, наоборот, стали поборниками свободной торговли. Примером тому является соглашение о свободной торговле между ЕС и Японией, переговоры по которому были начаты в 2012 г. и завершились в 2017 г.

За последние два десятилетия Европейская комиссия приняла ряд стратегических документов, призванных способствовать экономическому росту и занятости. Особенно ярко эти цели прослеживаются в Лиссабонской стратегии 2000 г. и стратегии «Европа 2020». Кроме того, продолжает активно развиваться начатое в 1990-е годы торговое сотрудничество с различными регионами мира, включая Азию. Тем не менее полномочия Европейской комиссии в основном охватывали сферы торговли и помощи, но все же ограничены в других сферах. Стратегические задачи ЕС в отношении Японии с 1950-х годов состояли в том, чтобы поддержать развитие страны в рамках ее альянса с США. Однако в последние годы в связи с формированием новой глобальной структуры власти, основанной на многополярности, риски возросли. Следовательно, необходимо выработать более четкую стратегию для государственных и полугосударственных учреждений.

Кроме того, экономика ЕС серьезно пострадала от глобального финансового кризиса и кризиса суверенного долга, которые привели к снижению темпов экономического роста и высокому уровню безработицы. Для преодоления экономических проблем, восстановления экономического роста и занятости ЕС должен был увеличить объемы внешней торговли. Поэтому ЕС поставил задачу завершить создание мегасоглашений, таких как ССТ ЕС – Япония и ТТИП. В Японии экономическая ситуация была во многом схожей из-за мирового финансового кризиса и продолжительной рецессии, которая привела к снижению экономического роста. Правительство Абэ, пришедшее к власти в декабре 2012 г., предложило новую экономическую политику, основанную на смелой денежно-кредитной политике, гибкой финансовой политике и политике роста, которая должна оживить экономику Японии. Как и ЕС, Япония переориентировала свою торговую политику на заключение мегасоглашений (ССТ с Японией, ВРЭП и ТТП).

С 2012 г. ЕС и Япония провели 18 раундов переговоров, завершившихся в июле 2017 г. одобрением принципиального соглашения о ССТ. Соглашение значительно повысило степень либерализации торговли. Оно охватывает 99% тарифных позиций и 100% импорта в ЕС, 97% тарифных позиций и 99% импорта в Японии. Стороны договорились отменить тарифы и рационализировать нетарифные барьеры, хотя некоторые продукты, такие как рис и морские водоросли, по просьбе Японии были исключены из

CCT. После вступления соглашения в силу ЕС может экспортirовать больше сельскохозяйственной продукции в Японию, в то время как Япония может экспортirовать в ЕС больше оборудования, автомобилей и электроники.

В целом CCT ЕС – Япония обеспечит около 0,76% роста ВВП в ЕС и около 0,29% роста ВВП в Японии дополнительно ежегодно в течение следующих десяти лет. Кроме того, оно создаст новые рабочие места. Глобальной экономике Соглашение о свободной торговле между ЕС и Японией может принести гораздо больше дивидендов, чем потерь. Соглашение даст новый импульс системе свободной торговли, поскольку оно было заключено между конкурентными, а не взаимодополняющими структурами. Тем самым CCT подтверждает, что система свободной торговли является более конструктивной для мировой экономики, чем торговый протекционизм, и это может «расширять» протекционизм США. Таким образом, вступление CCT в силу выгодно не только ЕС и Японии, но и мировой экономике в целом.

ИСТОЧНИКИ

- Acemoglu D. (2009) Modern Economic Growth. Princeton: Princeton University Press.
- Akhtar S.I., Williams B.R. (2017) The Proposed EU – Japan FTA and Implications for U.S. Trade Policy. CRS Insight IN 10738, Congressional Research Service. Режим доступа: <https://fas.org/sgp/crs/row/IN10738.pdf> (дата обращения: 10.05.2019).
- Baldwin R. (2007) Managing the Noodle Bowl: The Fragility of East Asian Regionalism. ADB Working Paper Series on Regional Economic Integration No 7, Asian Development Bank. Режим доступа: <https://www.adb.org/sites/default/files/publication/28464/wp07-baldwin.pdf> (дата обращения: 18.04.2019).
- Baldwin R. (2011) Sequencing Regionalism: Theory, European Practice, and Lessons for Asia. ADB Working Paper Series on Regional Economic Integration No 80, Asian Development Bank. Режим доступа: <https://www.adb.org/sites/default/files/publication/28886/wp80-baldwin-sequencing-regionalism.pdf> (дата обращения: 18.04.2019).
- Bank of Japan (BOJ) (2016) Japan’s Balance of Payments Statistics and International Investment Position for 2016. Balance of Payments Division. Режим доступа: https://www.boj.or.jp/en/statistics/br/bop_06/bop2016a.pdf (дата обращения: 10.05.2019).
- Bhagwati J. (2009) Does the U.S Need a New Trade Policy? // Journal of Policy Modeling. Vol. 31. No. 4. P. 509–514. Режим доступа: https://www.researchgate.net/publication/319551057_IndiaTrade_Development_and_New_Trade_Theory (дата обращения: 10.05.2019).
- Bown C.P., Kolb M. (2018) Trump’s Trade War Timeline: An Up-to-Date Guide. Peterson Institute for International Economics. Режим доступа: <https://piie.com/blogs/trade-investment-policy-watch/trump-trade-war-china-date-guide> (дата обращения: 18.04.2019).
- Bown C.P., Jung E.J., Lu Z. (2018) Trump and China Formalize Tariffs on \$260 Billion of Imports and Look Ahead to Next Phase. Peterson Institute for International Economics. Режим доступа: <https://piie.com/blogs/trade-investment-policy-watch/trump-and-china-formalize-tariffs-260-billion-imports-and-look> (дата обращения: 21.09.2018).
- Bradford S., Grieco P., Hufbauer G.C. (2006) The Payoff to America From Globalisation // The World Economy. Vol. 29. No. 7. P. 893–917.
- Broda C.M., Weinstein D.E. (2006) Globalization and the Gains from Variety // The Quarterly Journal of Economics. Vol. 121. No. 2. P. 541–585.
- Business Europe, Keidanren Policy & Action (2016) Joint Statement for EU – Japan Regulatory Cooperation. 13 December. Режим доступа: https://www.businesseurope.eu/sites/buseur/files/media/position_papers/rex/2016-12-13_be-keidanren_statement_on_eu-jap_regulatory_cooperation.pdf (дата обращения: 11.05.2019).

Choudhry S., Safir A., Terzi A. (2018) The EU Japan Economic Partnership Agreement. Brussels: Bruegel. Режим доступа: <http://bruegel.org/2018/10/the-eu-japan-economic-partnership-agreement/> (дата обращения: 10.05.2019).

Deloitte (2018) The New EU Japan EPA: How Can Your Company Leverage Improved Trade Cooperation and Market Access? Режим доступа: <https://www2.deloitte.com/content/dam/Deloitte/be/Documents/tax/PPT/EU%20Japan%20webinar%2002%2002%202018%20final%20slide%20deck%20for%20sharing.pdf> (дата обращения: 18.04.2019).

Dyrsdale P., Armstrong S. (2014) Japan's Foreign Economic Policy Strategies and Economic Performance. Working Paper Series No 340, Center on Japanese Economy and Business, Columbia University. Режим доступа: <https://academiccommons.columbia.edu/doi/10.7916/D808640Q> (дата обращения: 01.06.2019).

Edwards J. (2018) Trump's Trade War Could Destroy 4% of Global Trade: 'The Threat to World Growth is Significant' // Business Insider. 4 July. Режим доступа: <https://www.businessinsider.com/statistics-trump-trade-war-global-trade-world-growth-gdp-2018-7> (дата обращения: 17.09.2018).

European Commission (EC) (s. a.) Countries and Regions: Japan. Режим доступа: <http://ec.europa.eu/trade/policy/countries-and-regions/countries/japan/> (дата обращения: 02.06.2019).

European Commission (EC) (2016) Trade Sustainability Impact Assessment of the Free Trade Agreement between the European Union and Japan: Final Report. Режим доступа: http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2016/may/tradoc_154522.pdf (дата обращения: 12.05.2019).

European Commission (EC) (2017) Report on the Implementation of the Trade Policy Strategy Trade for All: Delivering a Progressive Trade Policy to Harness Globalisation. COM(2017)491 Final. Режим доступа: <https://www.eumonitor.eu/9353000/1/j9vik7m1c3gyxp/vkhlg270lpur> (дата обращения: 18.04.2019).

European Commission (EC) (2018a) European Union, Trade in Goods with Japan. Режим доступа: https://webgate.ec.europa.eu/isdb_results/factsheets/country/details_japan_en.pdf (дата обращения: 18.04.2019).

European Commission (EC) (2018b) EU – Japan Trade Agreement on Track to Enter into Force in February 2019. 12 December. Режим доступа: <http://trade.ec.europa.eu/doclib/press/index.cfm?id=1954> (дата обращения: 09.02.2019).

European Commission (EC) (2018c) The Economic Impact of the EU – Japan Economic Partnership Agreement (EPA): An Analysis Prepared by the European Commission's Directorate-General for Trade. Режим доступа: http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2018/july/tradoc_157115.pdf (дата обращения: 10.02.2019).

European Commission (EC) (2018d) Agri-Food Trade Statistical Factsheet: European Union-Japan. Directorate-General for Agriculture and Rural Development. Режим доступа: https://ec.europa.eu/agriculture/sites/agriculture/files/trade-analysis/statistics/outside-eu/countries/agrifood-japan_en.pdf (дата обращения: 18.04.2019).

European Political Strategy Centre (EPSC) (2017) EU-Japan: Advanced Economies Shaping the Next Stage of Inclusive Globalisation. EPSC Brief, European Political Strategy Centre. Режим доступа: <https://ec.europa.eu/epsc/sites/epsc/files/epsc-brief-eu-japan-economic-partnership-agreement.pdf> (дата обращения: 18.04.2019).

Eurostat (2017) Annual Activity Report 2017. Brussels: Eurostat. Режим доступа: https://ec.europa.eu/info/publications/annual-activity-report-2017-eurostat_en (дата обращения: 14.06.2019).

Eurostat (2018) Eurostat Comext Statistical Regime 4. Режим доступа: <https://ec.europa.eu/eurostat/en/web/products-statistical-books/-/KS-01-18-656> (дата обращения: 09.06.2019).

Felbermayr G., Kimura F., Okubo T., Steininger M., Yalcin E. (2017) On the Economics of an EU – Japan Free Trade Agreement. Ifo Forschungsberichte 86, Ifo Institute. Режим доступа: https://www.cesifo-group.de/DocDL/ifo_Forschungsberichte_86_2017_Felbermayr_et.al_EU-JapanFreeTrade.pdf (дата обращения: 18.04.2019).

Feenstra R.C., Mandel B.R., Reinsdorf M.B., Slaughter M. (2009) Effects of Terms of Trade Gains and Tariff Changes on the Measurement of U.S. Productivity Growth. NBER Working Paper No 15592, National Bureau of Economic Research. Режим доступа: <https://www.nber.org/papers/w15592> (дата обращения: 18.04.2019).

- Freund C., Ferrantino M.J., Maliszewska M., Ruta M. (2018) Impacts on Global Trade and Income of Current Trade Disputes. MTI Practice Note No 2, World Bank Group. Режим доступа: <http://documents.worldbank.org/curated/en/685941532023153019/Impacts-on-Global-Trade-and-Income-of-Current-Trade-Disputes> (дата обращения: 18.04.2019).
- Gomory R., Baumol W. (2009) Globalization: Country and Company Interests in Conflict // Journal of Policy Modeling. Vol. 31. No. 3. P. 540–555.
- Government of Japan (2017) Japan – EU EPA. Ministry of Foreign Affairs. Режим доступа: <http://www.mofa.go.jp/files/000013835.pdf> (дата обращения: 09.05.2018).
- Grace A. (2018) China and America May Be Forging a New Economic Order. The Atlantic. 20 September. Режим доступа: <https://www.theatlantic.com/international/archive/2018/09/china-trade-war-trump/570880/> (дата обращения: 21.05.2018).
- Gstöhl S. (2016) ‘Trade for All’ – All for Trade? The EU’s New Strategy. College of Europe Policy Brief No 3.16. Режим доступа: http://aei.pitt.edu/93101/1/gstohl_cepolb_3-16.pdf (дата обращения: 03.05.2019).
- Hilpert H.G. (2017) The Japan – EU Economic Partnership Agreement. SWP Comments 49, Stifung Wissenschaft und Politik, German Institute for International and Security Affairs. Режим доступа: <https://www.swp-berlin.org/en/publication/the-japan-eu-economic-partnership-agreement/> (дата обращения: 18.04.2019).
- International Monetary Fund (IMF) (2017) World Economic Outlook Database Oct. Washington DC: IMF.
- International Monetary Fund (IMF) (2018) World Economic Outlook Update. 16 July. Режим доступа: <https://www.imf.org/en/Publications/WEO/Issues/2018/07/02/world-economic-outlook-update-july-2018> (дата обращения: 18.04.2019).
- Jun K. (2018) U.S., South Korea Strike Trade Deal: Seoul Exempt from Steel Tariffs. The Wall Street Journal. 25 March. Режим доступа: <https://www.wsj.com/articles/u-s-south-korea-amend-trade-deal-seoul-exempt-from-steel-tariffs-1522032055> (дата обращения: 20.09.2018).
- Krugman P.R. (1979) Increasing Returns, Monopolistic Competition, and International Trade // Journal of International Economics. Vol. 9. No. 4. P. 469–479. Режим доступа: [https://doi.org/10.1016/0022-1996\(79\)90017-5](https://doi.org/10.1016/0022-1996(79)90017-5) (дата обращения: 21.05.2018).
- Krugman P.R., Obstfeld M. (2009) International Economics. Boston: Pearson, Addison-Wesley.
- Lawrence R.Z. (2018) How the United States Should Confront China without Threatening the Global Trading System. PIIE Policy Brief No 18–17, Peterson Institute for International Economics. Режим доступа: <https://piie.com/publications/policy-briefs/how-united-states-should-confront-china-without-threatening-global> (дата обращения: 18.04.2019).
- Lewer J.J., van den Berg H. (2007) International Trade and Economic Growth. Armonk: M.E. Sharpe.
- Martin W. (2018) A Troubling Lesson From the 1930s Suggests Trump’s Trade War Will Damage the World for Decade // Business Insider. 15 July. Режим доступа: <https://www.businessinsider.com/oxford-economics-trump-trade-war-protectionism-great-depression-2018-7> (дата обращения: 15.09.2019).
- McLarty Associates (2018) Trade Update: Deepening of the U.S.-China Trade War Continued. July 11. Режим доступа: <https://maglobal.com/mclarty-trade-update-deepening-of-the-us-china-trade-war-continued/> (дата обращения: 17.09.2018).
- Mitsuyo A., Fukunari K. (2008) Japanese FTA/EPA Strategies and Agricultural Protection // Keio Business Review. Vol. 44. P. 1–25. Режим доступа: <file:///C:/Users/%EB%80%95%EC%83%81%EC%B2%A0/Downloads/AA00260481-20080000-0001.pdf> (дата обращения: 13.06.2019).
- Ng T., Chung K. (2018) Trade Conflict between China and the United States and Its Impact on Hong Kong’s Economy. Hong Kong: Research Office, Legislative Council Secretariat. Режим доступа: <https://www.legco.gov.hk/research-publications/english/1718in14-trade-conflict-between-china-and-the-united-states-and-its-impact-on-hong-kongs-economy-20180717-e.pdf> (дата обращения: 09.02.2019).
- Office of the United States Trade Representative (USTR) (2018) USTR Finalizes Tariffs on \$200 Billion of Chinese Imports in Response to China’s Unfair Trade Practices. Press Release. 18 September. Режим доступа: <https://ustr.gov/about-us/policy-offices/press-office/press-releases/2018/september/ustr-finalizes-tariffs-200> (дата обращения: 20.09.2018).

- O'Rourke K.H., Williamson J.G. (2001) Globalization and History: The Evolution of Nineteenth Century Atlantic Economy. Cambridge: The MIT Press.
- Ortiz-Ospina E., Beltekian D., Roser M. (2018) Trade and Globalization. Режим доступа: <https://ourworldindata.org/trade-and-globalization> (дата обращения: 14.06.2019).
- Park S.-C. (2017) Can Trade Help Overcome Economic Crisis? Implications for Northeast Asia Creating a Regional FTA between Korea, China, and Japan and Mega FTAs Such as RCEP and TPP // International Organisations Research Journal. Vol. 12. No. 2. P. 104–128.
- Park S.-C., Pasierbiak P. (2018) Japan's Role in East Asian Economic Regionalism // Institutions and Economies. Vol. 10. No. 2. P. 121–145.
- Partington R. (2018) IMF Warns Trump Trade War Could Cost Global Economy \$430bn // The Guardian. 16 July. Режим доступа: <https://www.theguardian.com/business/2018/jul/16/imf-trump-trade-war-global-economy-us-tariff-wéo> (дата обращения: 23.09.2018).
- de Prado C. (2014) Prospects for the EU-Japan Strategic Partnership: A Global Multi-level and SWOT Analysis. European University Institute. Режим доступа: <https://www.eu-japan.eu/sites/default/files/publications/docs/eujpstrategicpartnership.pdf> (дата обращения: 18.04.2019).
- Rosen H.F. (2008) Strengthening Trade Adjustment Assistance. Policy Brief 08-2, Peterson Institute for International Economics. Режим доступа: <https://piie.com/sites/default/files/publications/pb/pb08-2.pdf> (дата обращения: 01.06.2018).
- Samuelson P. (2004) Where Ricardo and Mill Rebut and Confirm Arguments of Mainstream Economists Supporting Globalization // Journal of Economic Perspectives. Vol. 18. No. 3. P. 135–146.
- Sugawara J. (2017) Significance of the Japan-EU EPA: The Agreement in Principle: Restart of Japan's Trade Strategy // Mizuho Economic Outlook and Analysis. 12 July. Режим доступа: <https://www.mizuho-ri.co.jp/publication/research/pdf/eo/MEA170814.pdf> (дата обращения: 11.05.2018).
- Tatsushi O. (2002) An Approach towards Japan's FTA Policy. Working Paper Series 01–02 No 4, IDE APEC Study Center. Режим доступа: https://www.ide.go.jp/library/English/Publish/Download/Apec/pdf/2001_16.pdf (дата обращения: 01.06.2019).
- Yamamoto Y., Kikuchi T. (1998) Japan's Approach to APEC and Regime Creation in the Asia Pacific. Asia Pacific Crossroads: Regime Creation and the Future of APEC / V.K. Aggarwal, C.E. Morrison (eds). N.Y.: St Martin's Press.
- World Bank (2017) World Development Indicators. 21 November. Washington, DC: World Bank.
- World Trade Organization (WTO) (2018) World Trade Statistical Review 2018, Geneva: WTO.

Trade Protectionism as the Achilles Heel of International Cooperation and Countermeasures Focused on the EU – Japan FTA¹

S.-C. Park

Sang-Chul Park — Doctor, Professor, Graduate School of Knowledge Based Technology and Energy, Korea Polytechnic University; 2121, Jeongwang-Dong, Siheung-City, Gyeonggi-Do, 429-793, Korea; E-mail: scpark@kpu.ac.kr

Abstract

Intensified trade protectionism led by the Trump administration in the U.S. negated the Trans-Pacific Partnership (TPP) Agreement until Japanese Prime Minister Abe restored it in 2018 without U.S. participation. At present, the trade wars between China and the U.S. and between the European Union (EU) and the U.S. are still ongoing processes and no one can predict exactly what the results will be for the global economy. Eventually, trade protectionism may be regarded as the Achilles heel of global economic cooperation. Despite the protectionist atmosphere, there is a pro-free trade movement in the global economy. The EU and Japan started negotiations for a free trade agreement (FTA) in 2012 and finalized their agreement in December 2017 after 18 rounds of negotiation. The two parties agreed in principle on the main elements of the EU – Japan FTA. After a legal verification and translation process, the European Commission submitted the agreement for the approval of the European Parliament and EU members. As a highly developed economy and a major global trader and investor, Japan is one of the most important partners for the EU. The EU – Japan FTA will lead to extensive economic cooperation accounting for approximately 30% of global gross domestic product (GDP) in 2017. Moreover, the EU-Japan FTA removes many barriers and establishes global trade rules in line with the high standards of free trade and shared values. In addition, it sends a powerful signal that two major economies reject the protectionism that has arisen since the global financial crisis in 2008 in general and the Trump administration in 2017 in particular. This article focuses on the EU – Japan FTA and examines whether it will boost economic growth and provide benefits for both parties. It also investigates and analyzes which industrial sectors will profit the most in the two economies. Finally, it estimates the impact of the EU – Japan FTA on the global trade environment.

Key words: trade protectionism; trade barriers; global trade rules; free trade agreement (FTA); economic growth

For citation: Park S.-C. (2019) Trade Protectionism as the Achilles Heel of International Cooperation and Countermeasures Focused on the EU – Japan FTA. *International Organisations Research Journal*, vol. 14, no 2, pp. 191–222 (in English). DOI: 10.17323/1996-7845-2019-02-08.

References

- Acemoglu D. (2009) *Modern Economic Growth*. Princeton: Princeton University Press.
- Akhtar S.I., Williams B.R. (2017) The Proposed EU – Japan FTA and Implications for U.S. Trade Policy. CRS Insight IN 10738, Congressional Research Service. Available at: <https://fas.org/sgp/crs/row/IN10738.pdf> (accessed 10 May 2018).
- Baldwin R. (2007) Managing the Noodle Bowl: The Fragility of East Asian Regionalism. ADB Working Paper Series on Regional Economic Integration No 7, Asian Development Bank. Available at: <https://www.adb.org/sites/default/files/publication/28464/wp07-baldwin.pdf> (accessed 18 April 2019).
- Baldwin R. (2011) Sequencing Regionalism: Theory, European Practice, and Lessons for Asia. ADB Working Paper Series on Regional Economic Integration No80, Asian Development Bank. Available at: <https://www.>

¹ The editorial board received the article in October 2018.

- adb.org/sites/default/files/publication/28886/wp80-baldwin-sequencing-regionalism.pdf (accessed 18 April 2019).
- Bank of Japan (BOJ) (2016) Japan's Balance of Payments Statistics and International Investment Position for 2016. Balance of Payments Division. Available at: https://www.boj.or.jp/en/statistics/br/bop_06/bop2016a.pdf (accessed 10 May 2018).
- Bhagwati J. (2009) Does the U.S Need a New Trade Policy? *Journal of Policy Modeling*, vol. 31, no 4, pp. 509–514. Available at: https://www.researchgate.net/publication/319551057_IndiaTrade_Development_and_New_Trade_Theory (accessed 10 May 2018).
- Bown C.P., Kolb M. (2018) Trump's Trade War Timeline: An Up-to-Date Guide. Peterson Institute for International Economics. Available at: <https://piie.com/blogs/trade-investment-policy-watch/trump-trade-war-china-date-guide> (accessed 18 April 2019).
- Bown C.P., Jung E.J., Lu Z. (2018) Trump and China Formalize Tariffs on \$260 Billion of Imports and Look Ahead to Next Phase. Peterson Institute for International Economics. Available at: <https://piie.com/blogs/trade-investment-policy-watch/trump-and-china-formalize-tariffs-260-billion-imports-and-look> (accessed 21 September 2018).
- Bradford S., Grieco P., Hufbauer G.C. (2006) The Payoff to America From Globalisation. *The World Economy*, vol. 29, no 7, pp. 893–917.
- Broda C.M., Weinstein D.E. (2006) Globalization and the Gains from Variety. *The Quarterly Journal of Economics*, vol. 121, no 2, pp. 541–585.
- Business Europe, Keidanren Policy & Action (2016) Joint Statement for EU – Japan Regulatory Cooperation. 13 December. Available at: https://www.businesseurope.eu/sites/buseur/files/media/position_papers/rex/2016-12-13_be-keidanren_statement_on_eu-jap_regulatory_cooperation.pdf (accessed 11 May 2018).
- Choudhry S., Safir A., Terzi A. (2018) *The EU Japan Economic Partnership Agreement*. Brussels: Bruegel. Available at: <http://bruegel.org/2018/10/the-eu-japan-economic-partnership-agreement/> (accessed 9 June 2019).
- Deloitte (2018) The New EU Japan EPA: How Can Your Company Leverage Improved Trade Cooperation and Market Access? Available at: <https://www2.deloitte.com/content/dam/Deloitte/be/Documents/tax/PPT/EU%20Japan%20webinar%2002%2002%202018%20final%20slide%20deck%20for%20sharing.pdf> (accessed 18 April 2019).
- Dyrsdale P., Armstrong S. (2014) Japan's Foreign Economic Policy Strategies and Economic Performance. Working Paper Series No 340, Center on Japanese Economy and Business, Columbia University. Available at: <https://academiccommons.columbia.edu/doi/10.7916/D808640Q> (accessed 1 June 2019).
- Edwards J. (2018) Trump's Trade War Could Destroy 4% of Global Trade: 'The Threat to World Growth is Significant.' Business Insider, 4 July. Available at: <https://www.businessinsider.com/statistics-trump-trade-war-global-trade-world-growth-gdp-2018-7> (accessed 17 September 2018).
- European Commission (EC) (s. a.) Countries and Regions: Japan. Available at: <http://ec.europa.eu/trade/policy/countries-and-regions/countries/japan/> (accessed 2 June 2019).
- European Commission (EC) (2016) Trade Sustainability Impact Assessment of the Free Trade Agreement between the European Union and Japan: Final Report. Available at: http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2016/may/tradoc_154522.pdf (accessed 12 May 2018).
- European Commission (EC) (2017) Report on the Implementation of the Trade Policy Strategy Trade for All: Delivering a Progressive Trade Policy to Harness Globalisation. COM(2017)491 Final. Available at: <https://www.eumonitor.eu/9353000/1/j9vvik7m1c3gyxp/vkhlg270lpyp> (accessed 18 April 2019).
- European Commission (EC) (2018a) European Union, Trade in Goods With Japan. Available at: https://webgate.ec.europa.eu/isdb_results/factsheets/country/details_japan_en.pdf (accessed 18 April 2019).
- European Commission (EC) (2018b) EU – Japan Trade Agreement on Track to Enter Into Force in February 2019. 12 December. Available at: <http://trade.ec.europa.eu/doclib/press/index.cfm?id=1954> (accessed 9 February 2019).
- European Commission (EC) (2018c) The Economic Impact of the EU – Japan Economic Partnership Agreement (EPA): An Analysis Prepared by the European Commission's Directorate-General for Trade. Available at: http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2018/july/tradoc_157115.pdf (accessed 10 February 2019).

- European Commission (EC) (2018d) Agri-Food Trade Statistical Factsheet: European Union-Japan. Directorate-General for Agriculture and Rural Development. Available at: https://ec.europa.eu/agriculture/sites/agriculture/files/trade-analysis/statistics/outside-eu/countries/agrifood-japan_en.pdf (accessed 12 February 2018).
- European Political Strategy Centre (EPSC) (2017) EU – Japan: Advanced Economies Shaping the Next Stage of Inclusive Globalisation. EPSC Brief, European Political Strategy Centre. Available at: <https://ec.europa.eu/epsc/sites/epsc/files/epsc-brief-eu-japan-economic-partnership-agreement.pdf> (accessed 18 April 2019).
- Eurostat (2017) Annual Activity Report 2017. Brussels: Eurostat. Available at: https://ec.europa.eu/info/publications/annual-activity-report-2017-eurostat_en (accessed 18 April 2019).
- Eurostat (2018) Eurostat Comext Statistical Regime 4, <https://ec.europa.eu/eurostat/en/web/products-statistical-books/-/KS-01-18-656> (accessed 9 June 2019).
- Felbermayr G., Kimura F., Okubo T., Steininger M., Yalcin E. (2017) On the Economics of an EU-Japan Free Trade Agreement. Ifo Forschungsberichte 86, Ifo Institute. Available at: https://www.cesifo-group.de/DocDL/ifo_Forschungsberichte_86_2017_Felbermayr_et.al_EU-JapanFreeTrade.pdf (accessed 18 April 2019).
- Feenstra R.C., Mandel B.R., Reinsdorf M.B., Slaughter M. (2009) Effects of Terms of Trade Gains and Tariff Changes on the Measurement of U.S. Productivity Growth. NBER Working Paper No 15592, National Bureau of Economic Research. Available at: <https://www.nber.org/papers/w15592> (accessed 18 April 2019).
- Freund C., Ferrantino M.J., Maliszewska M., Ruta M. (2018) Impacts on Global Trade and Income of Current Trade Disputes. MTI Practice Note No 2, World Bank Group. Available at: <http://documents.worldbank.org/curated/en/685941532023153019/Impacts-on-Global-Trade-and-Income-of-Current-Trade-Disputes> (accessed 18 April 2019).
- Gomory R., Baumol W. (2009) Globalization: Country and Company Interests in Conflict, *Journal of Policy Modeling*, vol. 31, no 3, pp. 540–555.
- Government of Japan (2017) Japan – EU EPA. Ministry of Foreign Affairs. Available at: <http://www.mofa.go.jp/files/000013835.pdf> (accessed 9 May 2018).
- Grace A. (2018) China and America May Be Forging a New Economic Order. The Atlantic, 20 September. Available at: <https://www.theatlantic.com/international/archive/2018/09/china-trade-war-trump/570880/> (accessed 21 September 2018).
- Gstöhl S. (2016) ‘Trade for All’ – All for Trade? The EU’s New Strategy. College of Europe Policy Brief No 3.16. Available at: http://aei.pitt.edu/93101/1/gstohl_cepob_3-16.pdf (accessed 3 May 2018).
- Hilpert H.G. (2017) The Japan-EU Economic Partnership Agreement. SWP Comments 49, Stifung Wissenschaft und Politik, German Institute for International and Security Affairs. Available at: <https://www.swp-berlin.org/en/publication/the-japan-eu-economic-partnership-agreement/> (accessed 18 April 2019).
- International Monetary Fund (IMF) (2017) World Economic Outlook Database Oct. Washington DC: IMF.
- International Monetary Fund (IMF) (2018) World Economic Outlook Update, 16 July. Available at: <https://www.imf.org/en/Publications/WEO/Issues/2018/07/02/world-economic-outlook-update-july-2018> (accessed 18 April 2019).
- Jun K. (2018) U.S., South Korea Strike Trade Deal: Seoul Exempt from Steel Tariffs. The Wall Street Journal, 25 March. Available at: <https://www.wsj.com/articles/u-s-south-korea-amend-trade-deal-seoul-exempt-from-steel-tariffs-1522032055> (accessed 20 September 2018).
- Krugman P.R. (1979) Increasing Returns, Monopolistic Competition, and International Trade. *Journal of International Economics*, vol. 9, no 4, pp. 469–479.
- Krugman P.R., Obstfeld M. (2009) *International Economics*. Boston: Pearson, Addison-Wesley.
- Lawrence R.Z. (2018) How the United States Should Confront China Without Threatening the Global Trading System. PIIE Policy Brief No 18–17, Peterson Institute for International Economics. Available at: <https://piie.com/publications/policy-briefs/how-united-states-should-confront-china-without-threatening-global> (accessed 18 April 2019).
- Lewer J.J., van den Berg H. (2007) *International Trade and Economic Growth*. Armonk: M.E. Sharpe.

- Martin W. (2018) A Troubling Lesson from the 1930s Suggests Trump's Trade War Will Damage the World for Decade. *Business Insider*, 15 July. Available at: <https://www.businessinsider.com/oxford-economics-trump-trade-war-protectionism-great-depression-2018-7> (accessed 15 September 2018).
- McLarty Associates (2018) Trade Update: Deepening of the U.S.-China Trade War Continued. July 11. Available at: <https://maglobal.com/mclarty-trade-update-deepening-of-the-us-china-trade-war-continued/> (accessed 17 September 2018).
- Mitsuyo A., Fukunari K. (2008) Japanese FTA/EPA Strategies and Agricultural Protection. *Keio Business Review*, vol. 44, pp. 1–25. Available at: file:///C:/Users/%EB%B0%95%EC%83%81%EC%B2%A0/Downloads/AA00260481-20080000-0001.pdf (accessed 9 June 2019).
- Ng T., Chung K. (2018) Trade Conflict between China and the United States and Its Impact on Hong Kong's Economy. Hong Kong: Research Office, Legislative Council Secretariat. Available at: <https://www.legco.gov.hk/research-publications/english/1718in14-trade-conflict-between-china-and-the-united-states-and-its-impact-on-hong-kongs-economy-20180717-e.pdf> (accessed 9 February 2019).
- Office of the United States Trade Representative (USTR) (2018) USTR Finalizes Tariffs on \$200 Billion of Chinese Imports in Response to China's Unfair Trade Practices. Press Release, 18 September. Available at: <https://ustr.gov/about-us/policy-offices/press-office/press-releases/2018/september/ustr-finalizes-tariffs-200> (accessed 20 September 2018).
- O'Rourke K.H., Williamson J.G. (2001) *Globalization and History: The Evolution of Nineteenth Century Atlantic Economy*. Cambridge: The MIT Press.
- Ortiz-Ospina E., Beltekian D., Roser M. (2018) Trade and Globalization. Available at: <https://ourworldindata.org/trade-and-globalization> (accessed 8 June 2019).
- Park S.-C. (2017) Can Trade Help Overcome Economic Crisis? Implications for Northeast Asia Creating a Regional FTA between Korea, China, and Japan and Mega FTAs Such as RCEP and TPP. *International Organisations Research Journal*, vol. 12, no 2, pp. 104–28.
- Park S.-C., Pasierbiak P. (2018) Japan's Role in East Asian Economic Regionalism. *Institutions and Economies*, vol. 10, no 2, pp. 121–145.
- Partington R. (2018) IMF Warns Trump Trade War Could Cost Global Economy \$430bn. *The Guardian*, 16 July. Available at: <https://www.theguardian.com/business/2018/jul/16/imf-trump-trade-war-global-economy-us-tariff-weo> (accessed 23 September 2018).
- de Prado C. (2014) Prospects for the EU – Japan Strategic Partnership: A Global Multi-level and SWOT Analysis. European University Institute. Available at: <https://www.eu-japan.eu/sites/default/files/publications/docs/eujpstrategicpartnership.pdf> (accessed 18 April 2019).
- Rosen H.F. (2008) Strengthening Trade Adjustment Assistance. Policy Brief 08-2, Peterson Institute for International Economics. Available at: <https://piie.com/sites/default/files/publications/pb/pb08-2.pdf> (accessed 1 June 2019).
- Samuelson P. (2004) Where Ricardo and Mill Rebut and Confirm Arguments of Mainstream Economists Supporting Globalization, *Journal of Economic Perspectives*, vol. 18, no 3, pp. 135–146.
- Sugawara J. (2017) Significance of the Japan – EU EPA: The Agreement in Principle: Restart of Japan's Trade Strategy. Mizuho Economic Outlook and Analysis, 12 July. Available at: <https://www.mizuho-ri.co.jp/publication/research/pdf/eo/MEA170814.pdf> (accessed 11 May 2018).
- Tatsushi O. (2002) An Approach towards Japan's FTA Policy. Working Paper Series 01–02 No 4, IDE APEC Study Center. Available at: https://www.ide.go.jp/library/English/Publish/Download/Apec/pdf/2001_16.pdf (accessed 1 June 2019).
- Yamamoto Y., Kikuchi T. (1998) Japan's Approach to APEC and Regime Creation in the Asia Pacific. *Asia Pacific Crossroads: Regime Creation and the Future of APEC* (V.K. Aggarwal, C.E. Morrison (eds)). New York: St Martin's Press.
- World Bank (2017) World Development Indicators, 21 November. Washington, DC: World Bank.
- World Trade Organization (WTO) (2018) World Trade Statistical Review 2018, Geneva: WTO.

Влияние санкций Совета Безопасности ООН на экономику КНДР¹

Л.В. Захарова

Захарова Людмила Владимировна – к.э.н., с.н.с. Центра корейских исследований Института Дальнего Востока РАН; Российская Федерация, 117997, Москва, Нахимовский просп., д. 32; доцент кафедры мировой экономики МГИМО МИД России; Российская Федерация, 119454, Москва, просп. Вернадского, д. 76; E-mail: ludmila_hph@rambler.ru

Статья посвящена экономическим санкциям, введенным Советом Безопасности ООН (СБ ООН) в отношении КНДР с 2006 по 2017 г. в ответ на ядерные испытания и ракетные запуски Пхеньяна. За этот период было принято несколько резолюций, содержащих обязательства для всех государств – членов ООН, часть из которых имеет непосредственное влияние как на экономические контакты Северной Кореи с внешним миром, так и на развитие ее экономики в целом. Особой жесткостью отличается пакет ограничительных мер, зафиксированных в резолюциях СБ ООН, принятых в 2016–2017 гг.

Целью исследования является проведение структурированного анализа введенных против КНДР экономических санкций и выявление возможных последствий международных ограничений для северокорейской экономики.

В основе исследования лежит системный подход, представляющий экономику КНДР как систему, а санкционный режим СБ ООН как внешний фактор, влияющий на ее развитие. При анализе текстов резолюций применялся метод сравнительного анализа, позволяющий рассмотреть процесс ужесточения санкций в динамике. Изучение современного состояния северокорейской экономики, ключевых факторов ее развития и влияния международных санкций потребовало использования статистического и аналитического метода исследования.

КНДР в 1960-е годы засекретила большую часть своей экономической статистики и иногда обнародует лишь некоторые показатели, например, объем ВВП за отдельные годы. В связи с этим при анализе динамики развития северокорейской экономики за длительные периоды приходится использовать оценочные показатели из вторичных источников, в том числе международных организаций и государственных учреждений Республики Корея. По имеющимся оценкам, последнее десятилетие было отмечено ростом ВВП Северной Кореи, несмотря на введенные СБ ООН ограничения. Этому способствовали усилия Пхеньяна по расширению внешнеэкономических связей, а также распространение рыночных элементов в социалистической экономике КНДР.

В результате введенных СБ ООН санкций к концу 2017 г. Северная Корея была фактически отрезана от мировой банковской системы, существенно ограничена в своих внешних торговых, инвестиционных, транспортных и научных связях. Среди важных последствий санкций для экономики КНДР автор статьи выделяет сокращение экспорта, «удорожание» всех внешних транзакций для северокорейских компаний, необходимость поиска новых путей взаимодействия с мировой экономикой, вынужденную переориентацию на внутренний рынок для ранее экспортно ориентированных производителей, а также негативные гуманитарные последствия международных санкций для гражданского населения КНДР. Существенное ограничение потока и удорожание поступающих из-за границы ресурсов в долгосрочной перспективе может привести к усилению крупных компаний, связанных с государством, за счет вытеснения малых «частных» форм бизнеса, обладающих меньшими возможностями.

Ключевые слова: КНДР; Северная Корея; Совет Безопасности ООН; санкции; ядерная программа; экономика

Для цитирования: Захарова Л.В. (2019) Влияние санкций Совета Безопасности ООН на экономику КНДР // Вестник международных организаций. Т. 14. № 2. С. 223–244 (на русском и английском языках). DOI: 10.17323/1996-7845-2019-02-09.

¹ Статья поступила в редакцию в мае 2018 г.

Исследование выполнено за счет гранта Российского научного фонда (проект № 17-78-10126).

Введение

С 2006 г. Совет Безопасности ООН (СБ ООН) начал вводить против КНДР санкции в ответ на проводимые республикой ядерные испытания и ракетные пуски. Основной задачей данной стратегии стало оказание давления на Пхеньян, чтобы заставить руководство страны отказаться от развития ракетно-ядерной программы, которая представляет собой угрозу международному миру и безопасности. В ответ КНДР форсировала создание ядерного оружия с одновременной выработкой механизма по обходу ограничений СБ ООН [Кику, 2016, с. 89]. В 2013 г. северокорейское руководство заявило о проведении курса на параллельное экономическое развитие и создание ядерных сил. В его рамках лидер КНДР Ким Чен Ын поставил цель одновременно укреплять ракетно-ядерный потенциал страны и развивать гражданские сектора экономики. До недавнего времени это в определенной мере удавалось, в том числе за счет использования фактора внешнеэкономических связей. Однако после обострения ситуации на Корейском полуострове и ужесточения международных санкций в 2017 г. стали создаваться предпосылки для изменения этого тренда. По оценкам Банка Кореи (РК), в результате сокращения внешней торговли страны отрицательный прирост ВВП КНДР в 2017 г. составил 3,5% [Bank of Korea, 2018, р. 2].

Перечень международных экономических санкций в отношении КНДР по состоянию на середину 2018 г. содержится в нескольких резолюциях СБ ООН. Ключевыми из них являются резолюции 1718 (2006), 1874 (2009), 2087 (2013), 2094 (2013), 2270 (2016), 2321 (2016), 2371 (2017), 2375 (2017) и 2397 (2017). Настоящее исследование предполагает анализ основных положений этих документов, касающихся экономического взаимодействия Северной Кореи с внешним миром, рассмотрение процесса ужесточения ограничительных мер в ключевых сферах и выявление возможного эффекта санкций на развитие экономики страны. Детальное изучение ограничений на военно-техническое сотрудничество с КНДР и односторонних санкций, введенных против Северной Кореи отдельными государствами, выходит за рамки данной работы.

Основой методологии настоящего исследования послужил системный подход, рассматривающий экономику КНДР как систему, находящуюся в динамичном взаимодействии с внешней средой. Международный санкционный режим в отношении Северной Кореи при этом рассматривается как один из ключевых факторов, влияющих на состояние внешней среды и перспективы развития всей системы. При изучении возможного влияния санкций на экономику КНДР использовался исторический подход и метод сравнительного анализа текстов резолюций СБ ООН и официальных заявлений представителей Северной Кореи, позволяющие рассмотреть ситуацию в динамике, а также статистический и аналитический методы исследования.

Учитывая информационную закрытость экономики КНДР для внешнего мира, в ходе проведения исследования автор опирался на имеющиеся в открытом доступе статистические данные международных организаций, а также оценки южнокорейских государственных организаций, таких как Банк Кореи и KOTRA, много лет на постоянной основе ведущих мониторинг экономического развития Северной Кореи. В процессе подготовки статьи были изучены относящиеся к теме данные из официальных северокорейских источников, результаты исследований российских и иностранных специалистов по КНДР, а также сведения об изменении экономической ситуации в КНДР, поступающие по различным каналам и публикуемые специализированными интернет-ресурсами. Важным источником эмпирического материала для проведенного исследования стала научная командировка автора в Пхеньян в мае – июне 2017 г.

В условиях недостатка официальных статистических данных о КНДР, позволяющих строить динамические ряды, довольно сложно представить количественные характеристики эффекта международных санкций. Однако автор статьи, используя имеющиеся оценки динамики и факторов роста северокорейской экономики и аналитические методы исследования, предпринял попытку выявить влияние санкций СБ ООН на внешнеэкономическую деятельность КНДР и ее социально-экономическое развитие.

Полученные результаты представляют интерес как с теоретической, так и с практической точки зрения. В теоретическом плане представленная статья вносит вклад в накопление знаний о современной северокорейской экономике в отечественной науке. С практической точки зрения для выстраивания российской внешней политики на Корейском полуострове необходимо понимание внутренних процессов в соседней стране, развитие экономических отношений с которой является важной задачей даже в условиях санкций [РИА Новости, 2018].

Структурно в исследовании можно выделить три основные части. В первой проводится анализ процесса последовательного введения экономических санкций СБ ООН в отношении КНДР и их содержания. Вторая часть содержит характеристику состояния северокорейской экономики и ключевых факторов ее роста в период санкций. Третья часть посвящена рассмотрению и выявлению последствий введенных ограничений для развития экономики Северной Кореи.

Обзор экономических санкций СБ ООН в отношении КНДР (2006–2017 гг.)

Начало действующему санкционному режиму СБ ООН в отношении Северной Кореи было положено после первого ядерного испытания, проведенного КНДР 9 октября 2006 г. Действуя на основании гл. VII Устава ООН и принимая меры на основании ст. 41 Устава, Совет Безопасности ООН 14 октября 2006 г. единогласно принял резолюцию 1718 [UNSC, 2006]. Она содержала запрет на поставки в Северную Корею и из нее ряда вооружений, «предметов, материалов, оборудования, товаров и технологий, определенных СБ ООН... которые могли бы содействовать осуществлению программ КНДР, связанных с ядерным оружием, баллистическими ракетами и другими видами ОМУ». Кроме того, были установлены ограничительные меры на поставки в Северную Корею так называемых предметов роскоши, однако списка конкретных товаров указано не было, что оставляло этот вопрос на усмотрение каждого конкретного члена ООН (п. 8 (а)). Также в резолюции была предусмотрена возможность осуществления досмотра грузов, отправляемых в КНДР или из нее, для обеспечения соблюдения требований резолюции (п. 8 (f)). В дальнейшем этот пункт трансформировался в обязательство досмотра судов и изъятия запрещенных грузов (п. 16 резолюции 2094).

В резолюции 1718 была предусмотрена заморозка финансовых активов и других экономических ресурсов физических и юридических лиц КНДР, которые, «как установлено Комитетом² или Советом Безопасности, являются участниками или обеспечивают поддержку» запрещенных для КНДР видов деятельности (п. 8 (d)). В последующих резолюциях списки физических и юридических лиц, подпадающих под действие адресных санкций, связанных с запретом на поездки и замораживанием активов, постепенно расширялись.

² Для отслеживания выполнения введенных в отношении КНДР санкций государствами – членами ООН, в соответствии с резолюцией 1718, был учрежден специальный Комитет в составе представителей всех членов Совета Безопасности.

В ответ на проводившиеся КНДР в дальнейшем ядерные испытания и ракетные запуски СБ ООН принял еще несколько резолюций – 1874 (2009) [UNSC, 2009], 2087 (2013) [UNSC, 2013a], 2094 (2013) [UNSC, 2013b], постепенно ужесточая санкционный режим. Новым моментом международных санкций в резолюции 1874 стал призыв к государствам-членам и международным учреждениям не предоставлять Северной Корее «субсидий, финансовой помощи или льготных кредитов», за исключением предназначенных для гуманитарных целей, ориентированных на нужды гражданского населения или со-действующих денуклеаризации (п. 19). Государствам – членам ООН было рекомендовано не оказывать государственной финансовой поддержки торговле с КНДР (включая экспортные кредиты, гарантии и страхование), если она может способствовать запрещенной деятельности Северной Кореи (п. 20). В дальнейшем в резолюции 2094 (2013) это положение было переформатировано из рекомендации в обязательство (п. 15), а в резолюции 2270 (2016) – в обязательство запретить оказание «по государственным и частным каналам финансовой поддержки для ведения торговли с КНДР» (п. 36).

В резолюции 2087, принятой в 2013 г., обращалось внимание на нарушения санкций со стороны КНДР и их обход с помощью различных способов перевода денег. В связи с этим резолюция 2094 (2013 г.) ввела ряд целенаправленных финансовых санкций против Северной Кореи. В частности, резолюция призывала не позволять северокорейским банкам открывать новые отделения на территории государств – членов ООН и поддерживать корреспондентские связи с их банками (п. 12). Кроме того, Совет Безопасности призвал запретить финансовым учреждениям государств – членов ООН открывать отделения или банковские счета в КНДР (п. 13), а также рекомендовал контролировать переводы крупных сумм наличности в Северную Корею (п. 14). Данные рекомендации сопровождались оговоркой «если есть достаточные основания полагать, что подобные действия могут способствовать ракетно-ядерным программам КНДР или нарушению резолюций СБ ООН». Однако в условиях непрозрачности происходящих в КНДР процессов многие банки закрыли счета северокорейских физических и юридических лиц без каких-либо разбирательств.

С резолюции 2094 началась конкретизация и составление списка «предметов роскоши», запрещенных к поставкам в Северную Корею. В частности, в Приложении IV были упомянуты драгоценности и средства транспорта класса «люкс» (яхты и автомобили). В резолюции 2270 (2016 г.) к ним были добавлены часы класса «люкс», изделия из хрусталя, частные суда, снегоходы и спортивное оборудование для рекреационных целей.

В статье А.В. Ильина и О.Ю. Курныкина «Северокорейский кризис через призму резолюций Совета безопасности ООН» [Ильин, Курныкин, 2014] представлена наглядная демонстрация политического вектора международного сообщества в отношении КНДР. Одним из выводов авторов на основании проведенного контент-анализа текстов резолюций СБ ООН в период с 1993 по 2013 г. является утверждение о том, что Совет Безопасности избрал метод финансово-экономических санкций как основу стратегии давления на КНДР, и останется ему верен. Этот прогноз показал свою состоятельность в 2016–2017 гг., когда в ответ на новые испытания были приняты очередные ограничительные меры в отношении экономических контактов КНДР с внешним миром.

Набор новых экономических санкций, введенный резолюцией СБ ООН 2270 (2016 г.) [UNSC, 2016a], был охарактеризован как беспрецедентно жесткий самими представителями членов Совбеза. Впервые против КНДР были введены меры по ограничению масштабов торговли товарами гражданского назначения. В п. 29 вводился запрет на экспорт из КНДР угля, железа и железной руды. При этом исключения были сделаны для транзитных поставок угля из порта Раджин, а также сделок, которые

«осуществляются исключительно для целей обеспечения средств к существованию и не связаны с получением доходов для программ КНДР по ядерному оружию и баллистическим ракетам». Подобные изъятия были выгодны прежде всего России, которая реализует совместный с КНДР логистический проект Хасан-Раджин и отправляет через Раджин свой уголь в Китай, а также Китаю, который мог продолжать закупки угля и железной руды у Северной Кореи, пользуясь предоставленной оговоркой.

Намного более четкий п. 30 вводил полный запрет на экспорт из КНДР золота, титановой руды, ванадиевой руды и редкоземельных минералов, а п. 31 – запрет на поставки Пхеньяну авиационного и ракетного топлива, за исключением заправки гражданских пассажирских самолетов за пределами КНДР для полета в Северную Корею и обратно.

Были расширены и финансовые санкции. В частности, резолюция 2270 содержала обязательство для всех стран в течение 90 дней закрыть все существующие филиалы и представительства северокорейских банков, созданные с ними совместные предприятия и установленные корреспондентские связи (п. 33). В п. 34 был предусмотрен запрет финансовым учреждениям государств – членов ООН открывать новые представительства, филиалы или отделения либо новые банковские счета в КНДР, и в течение 90 дней требовалось закрыть существующие там отделения и банковские счета (п. 35), если есть «разумные основания полагать, что соответствующие финансовые услуги могут способствовать» осуществлению ядерной или ракетной программ КНДР. Единственное исключение было сделано для банковских счетов, которые необходимы для оказания гуманитарной помощи или осуществления деятельности дипломатических представительств в КНДР.

В ответ на очередное ядерное испытание Пхеньяна 9 сентября 2016 г., 30 ноября 2016 г. СБ ООН принял резолюцию 2321 [UNSC, 2016b], содержащую пакет санкций, которые Генеральный секретарь ООН назвал самым жестким и всеобъемлющим санкционным режимом в истории СБ ООН.

Для сужения возможностей Северной Кореи по получению прибыли от экспорта угля, который был ограничен в резолюции 2270, но таким образом, что это ограничение при желании можно было обойти, в резолюции 2321 был зафиксирован конкретный потолок ежегодного объема продаж. В частности, с 2017 г. ежегодно Северная Корея могла продавать за рубеж не более 7,5 млн тонн или 400 870 018 долл. по продажам, в зависимости от того, что меньше (ст. 26). Это означало более чем 50%-е снижение по сравнению с действовавшим на тот момент объемом поставок угля, основного экспортного товара, из Северной Кореи в Китай [KOTRA, 2017, р. 46]. Документ полностью запретил КНДР экспорт меди, никеля, серебра и цинка (п. 28), а также статуй (п. 29). В п. 11 содержалось требование к государствам-членам приостановить научно-техническое сотрудничество с людьми или коллективами, официально спонсируемыми КНДР или представляющими эту страну, за исключением медицинских обменов. Об остальных случаях сотрудничества необходимо заранее информировать санкционный Комитет.

В резолюциях 2371 [UNSC, 2017a], 2375 [UNSC, 2017b], 2397 [UNSC, 2017c], принятых в августе, сентябре и декабре 2017 г. соответственно в ответ на ракетные пуски и ядерное испытание КНДР, были предусмотрены дальнейшие меры по сокращению источников заработка иностранной валюты для Пхеньяна. В частности, в п. 8 резолюции 2371 был полностью запрещен экспорт из Северной Кореи угля, железа и железной руды за исключением угля, добываемого за пределами КНДР и следующего транзитом через порт Раджин. Кроме того, был введен запрет на вывоз из КНДР морепродуктов (в том числе рыбы, ракообразных, моллюсков и других водных беспозвоночных во всех формах) (п. 9 резолюции 2371), свинца и свинцовой руды (п. 10 резолюции 2371), тек-

стильных изделий (п. 16 резолюции 2375). В 2016 г. КНДР экспорттировала каменный уголь на сумму 1,19 млрд долл. (около 42% от стоимости всего экспорта), различных металлов и их руд, включая железную руду, на 225 млн долл. (8% всего экспорта) [KOTRA, 2017, р. 7, 41]. Вывоз текстильных изделий, второй по значимости после угля группы экспортных товаров, в 2016 г. составил 752 млн долл., или более 26% от всего объема экспорта, а рыбы и морепродуктов – почти 196 млн долл., или 7% от всего объема экспорта КНДР [Ibid., р. 4, 7].

В резолюции 2397 список запрещенных к экспорту из КНДР товаров был расширен за счет сельскохозяйственной продукции, машинного оборудования, электрооборудования, земель и камня, включая магнезит и магнезию, древесины, судов (п. 6). Таким образом, под запрет попали все категории основных статей экспорта Северной Кореи, объем которого в 2016 г. составил около 2,82 млрд долл. [Ibid., р. 3].

По оценкам специалистов, важным источником валютных поступлений для КНДР также был экспорт рабочей силы [Толорая, Яковлева, 2016, с. 61]. По некоторым данным, работа около 100 тыс. северокорейских граждан за рубежом приносила государству около 500 млн долл. в год [U.S. Mission to the United Nations, 2017]. В сентябре 2017 г. СБ ООН ввел полный запрет на выдачу новых разрешений на работу гражданам КНДР (п. 17 резолюции 2375), а в резолюции 2397 (п. 8) был установлен конкретный срок, к которому все северокорейские рабочие должны вернуться на родину, – не позднее 22 декабря 2019 г.

В резолюции 2375 существенные ограничения коснулись поставок в КНДР топлива и сырья для его производства. В частности, был запрещен экспорт в Северную Корею всех видов конденсата и газоконденсатных жидкостей (используются как сырье для переработки в бензин, керосин и т.п.) (п. 13), ограничены поставки всех видов нефтепродуктов до объема в 2 млн баррелей в год (п. 14), а также заморожен экспорт сырой нефти в КНДР на уровне предшествовавших 12 месяцев (п. 15). В резолюции 2397 был установлен конкретный потолок для поставок сырой нефти в КНДР на уровне 4 млн баррелей или 525 тыс. тонн в год (п. 4), а поставки всех продуктов переработки нефти были ограничены до 500 тыс. баррелей в год (п. 5). Учитывая, что в 2016 г. Северная Корея импортировала около 4,5 млн баррелей нефтепродуктов [U.S. Mission to the United Nations, 2017], установленные ограничения должны были стать очень чувствительными для экономики страны.

В декабрьской резолюции СБ ООН также запретил продавать и передавать Северной Корее все виды промышленного оборудования, средства наземного транспорта, железо, сталь и другие металлы (п. 7), за исключением запасных частей для коммерческих гражданских пассажирских самолетов КНДР (среди них – воздушные суда марки Аян, Ил и Ту). По данным США, на эти товары в 2016 г. пришлось около 30% северокорейского импорта на сумму около 1,2 млрд долл. [Ibid.].

В финансовой сфере были ограничены возможности для осуществления иностранных инвестиций в КНДР. В частности, в п. 12 резолюции 2371 был установлен запрет на открытие «новых совместных предприятий или кооперативных коммерческих организаций с юридическими или физическими лицами КНДР», а также расширение существующих совместных предприятий посредством дополнительных инвестиций. В дополнение к этому, в п. 18 резолюции 2375 содержалось обязательство государств-членов запретить функционирование уже существующих совместных предприятий с Северной Кореей и закрыть их в течение 120 дней. Исключения были сделаны лишь для заранее одобренных ООН некоммерческих проектов в области жилищно-коммунального хозяйства, существующих проектов Китая – КНДР по созданию гидроэлектроэнергетической инфраструктуры и российско-северокорейского проекта Хасан-Раджин.

В целом за более чем 10 лет существования санкционного режима СБ ООН в отношении Северной Кореи международным сообществом были введены значительные ограничения на экономические связи этой страны с внешним миром в ряде областей. В сфере торговли был введен запрет на экспорт из КНДР ключевых товаров, а также установлены серьезные ограничения на импорт в Северную Корею топлива и продукции промышленного назначения. В финансовой области КНДР оказалась фактически изолирована от мировой банковской системы, было запрещено создание и функционирование совместных предприятий с иностранными инвесторами. Любые грузы, следующие в Северную Корею или из нее, рисуют быть задержанными любым государством – членом ООН. Кроме того, СБ ООН ввел серьезные ограничения на научно-техническое сотрудничество с Северной Кореей и фактически запретил экспорт рабочей силы из КНДР.

Несмотря на то, что все указанные выше санкционные резолюции были приняты единогласно, в самом Совете Безопасности ООН часто разворачивалась борьба по поводу масштабов вводимых ограничений и их конкретных формулировок. США традиционно настаивали на максимально жестких рестрикциях – вплоть до введения тотальной торгово-экономической блокады Северной Кореи, в то время как Россия и Китай прилагали усилия для смягчения санкционных положений [Министерство иностранных дел Российской Федерации, 2017].

Для мониторинга соблюдения санкционного режима в помощь Комитету 1718 в 2009 г. была учреждена Группа экспертов, в мандат которой в том числе входит подготовка итоговых докладов. В представляемых ежегодно объемных документах неоднократно ставились серьезные вопросы по поводу эффективности режима санкций СБ ООН в отношении КНДР. В 2016 г. члены Группы экспертов связывали успешные действия Пхеньяна по обходу санкционного режима в том числе с низким уровнем выполнения государствами – членами ООН соответствующих резолюций [Кику, 2016, с. 89–90]. Процесс мониторинга осложнялся тем, что далеко не все страны отчитывались перед СБ ООН о реализации санкционных решений. Например, к 2016 г. 90 государств ни разу не представили свои национальные доклады о конкретных мерах по выполнению антисеверокорейских резолюций [UNSC, 2016c, p. 10]. В 2018 г. Группа экспертов также отмечала изощренность методов, используемых КНДР для уклонения от санкций, среди которых использование глобальных цепочек поставок нефти, соучастников в лице иностранных граждан, регистров офшорных компаний и международной банковской системы [UNSC, 2018, p. 4].

Состояние северокорейской экономики и факторы ее развития в период санкций СБ ООН

В 1960-е годы КНДР засекретила свою экономическую статистику и за редким исключением не публикует ее, в связи с чем при оценке динамики развития страны приходится использовать данные международных и зарубежных организаций [Marumoto, 2009]. В частности, по данным Статистического подразделения ООН, основанным на статистике, предоставляемой Центральным статистическим бюро КНДР, средние темпы роста ВВП Северной Кореи в 2006–2016 гг. составляли 0,32% в год (табл. 1).

Оценки Банка Кореи (Республика Корея) представляют более радужную картину, согласно которой средние темпы роста ВВП Северной Кореи в 2006–2016 гг. достигли 0,59% в год (табл. 2).

Таблица 1. Темпы роста экономики КНДР в 2006–2016 гг., % к предыдущему году
(данные Статистического подразделения ООН)

	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Темпы роста	7,9	2,7	-7,2	-9,7	-16,0	7,7	5,4	2,7	4,8	1,9	3,3

Источник: рассчитано автором по данным Статистического подразделения ООН [UN, 2018] о ВВП КНДР в национальной валюте в текущих ценах.

Таблица 2. Темпы роста экономики КНДР в 2006–2016 гг., % к предыдущему году
(данные Банка Кореи)

	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Темпы роста	-1,0	-1,2	3,1	-0,9	-0,5	0,8	1,3	1,1	1,0	-1,1	3,9

Источник: [Bank of Korea, 2017].

В обеспечении экономического роста КНДР в последние годы особую роль сыграл внешний фактор, под которым имеется в виду существенное расширение торгово-экономических связей страны в 2010-е годы. По оценкам южнокорейской государственной организации KOTRA, внешний товарооборот Северной Кореи (без учета межкорейской торговли) вырос с 4,174 млрд долл. в 2010 г. до 6,546 млрд долл. в 2016 г., достигнув своего пика в 2014 г. (7,610 млрд долл.) (табл. 3). Кроме того, согласно оценочным данным UNCTAD, несмотря на некоторое сокращение объемов после 2013 г., приток прямых иностранных инвестиций в КНДР сохранялся на уровне около 80–90 млн долл. ежегодно в 2014–2016 гг. (табл. 4). За счет наращивания экспорта руководству страны удалось получить значительное количество средств, направленных в том числе и в гражданский сектор экономики. Кроме того, на внешние связи во многом оказались завязаны северокорейские предприятия производственных отраслей и сферы услуг, зависящие от зарубежных поставок сырья, материалов и оборудования, а также от иностранных рынков сбыта.

Таблица 3. Внешняя торговля КНДР в 2010–2016 гг., млрд долл. США

Внешняя торговля КНДР	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Экспорт	1,513	2,789	2,880	3,218	3,164	2,696	2,821
Импорт	2,661	3,568	3,931	4,126	4,446	3,555	3,725
Внешний товарооборот	4,174	6,357	6,811	7,344	7,610	6,251	6,546

Источник: [KOTRA, 2017, p. 3].

Таблица 4. Приток Прямых иностранных инвестиций (ПИИ) в КНДР, 2011–2016 гг., млн долл. США

	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Приток ПИИ	119	228	119	79	82	93

Источник: [UNCTAD, 2017, p. 223].

Сами северокорейские ученые признают важность развития внешнеэкономических отношений как неотъемлемого элемента на пути строительства «экономически мощной страны» в рамках реализации 5-летней стратегии экономического развития на 2016–2020 гг. [Pak, 2017, р. 12]. При этом особо подчеркивается, что перед страной остро стоит задача диверсификации круга торговых партнеров, а также вывода продукции КНДР на международный рынок [Jon, 2017, р. 22].

Важным фактором экономического роста КНДР специалисты считают тесное экономическое сотрудничество Северной Кореи с Китаем. На КНР приходится более 90% всей внешней торговли КНДР (по оценкам KOTRA, 92,51% в 2016 г. [KOTRA, 2017, р. 44]). Из Китая шел поток электротехнического оборудования, средств связи, транспортных средств, бытовой техники и электроники, пластиковых изделий, минерального топлива, продовольственных товаров, разнообразной одежды и многое другое, а также не отражаемые в китайской таможенной статистике поставки нефти по трубопроводу (по имеющимся оценкам, около 500 тыс. тонн в год). В ответ Северная Корея до недавнего времени экспортировала в Китай каменный уголь, железную руду и другие виды полезных ископаемых, текстильные изделия, рыбу, морепродукты и некоторые другие товары. По мнению зарубежных экспертов, именно китайские посредники, в том числе финансовые, обеспечивали связь экономики КНДР с внешним миром. Поставляя северокорейские товары под маркой китайских за рубеж, а также закупая необходимые для потребителей из КНДР товары в других странах, китайские компании способствовали смягчению эффекта международных санкций для северокорейской экономики.

К внутренним факторам экономического развития КНДР на современном этапе относится, прежде всего, расширение частнокапиталистического сектора в рамках формально социалистической северокорейской экономики. После прихода к власти в КНДР нового лидера в 2011 г. экономическому развитию и повышению уровня жизни населения уделяется особое внимание. В условиях нехватки собственных финансовых и материальных ресурсов государству приходится допускать активизацию частной инициативы граждан. И хотя на официальном уровне существование частного сектора не признается, по имеющимся сведениям, «даже некоторые инструкции и подзаконные акты правительства исходят из того, что частный сектор существует и активно взаимодействует с сектором государственным» [Lankov, 2016]. Западные исследователи северокорейской экономики отмечают, что, несмотря на незначительные изменения в политической системе КНДР, в стране проводятся экономические реформы, если не де-юре, то де-факто [Haggard, Noland, 2017, р. 227]. Особенно заметен частный капитал в таких отраслях, как сфера обслуживания, рыболовство и даже строительство. По оценкам некоторых экспертов, доля теневой экономики в ВВП КНДР может составлять от 30 до 50%, а Ким Чен Ын относится к рыночным элементам более терпимо, чем предыдущее руководство страны [Lankov, 2016].

На официальном уровне нововведения в хозяйственный механизм КНДР при Ким Чен Ыне сводятся к «поощрению творческой инициативы хозяйственных единиц» посредством внедрения «социалистической системы ответственности» за управление сельхозкооперативами и предприятиями³. Как пояснили северокорейские ученые из Института экономики АОН КНДР в личной беседе с автором статьи в июне 2017 г. в Пхеньяне, эта система находится в полном соответствии с социалистическими принципами хозяйствования и не может рассматриваться как начало рыночных реформ. Тем не менее руководство страны, вероятно, рассчитывает, что предоставление

³ Подробнее о внутриэкономической политике КНДР см. [Захарова, 2017].

большой самостоятельности предприятиям и сельхозкооперативам, которое способно повлечь за собой повышение материальной заинтересованности граждан и стимулировать их производственную активность, благоприятно скажется на экономическом росте страны.

В области сельского хозяйства определенные результаты уже были достигнуты, что позволило КНДР удерживать относительно высокий уровень собранного урожая, несмотря на ежегодные стихийные бедствия последних лет [Babson, 2016, р. 166]. По оценкам Продовольственной и сельскохозяйственной организации ООН, общий объем собранного урожая (в зерновом эквиваленте и пересчете в шлифованный рис) в КНДР за 2016–2017 гг. сельскохозяйственный год составил около 5,15 млн тонн при минимально необходимом для удовлетворения внутренних потребностей объеме в 5,608 млн тонн [FAO, 2017, р. 8]. Недостающие для полного удовлетворения потребностей объемы зерна частично компенсировались коммерческим импортом и поставками гуманитарной помощи.

Последствия санкций Совета Безопасности ООН для экономики КНДР

Международные санкции оказывают как прямое, так и косвенное влияние на экономику КНДР. С 2006 по 2015 г. они носили сравнительно «легкий» характер, не нанося существенного ущерба функционированию хозяйственного механизма страны. Только с 2016 г. началось введение широких ограничений в значимых для экономической системы Северной Кореи областях.

Международные санкции стали оказывать влияние на внешнюю торговлю Северной Кореи, так как из-за повышенного риска от взаимодействия с таким сложным партнером увеличилась «стоимость» всех обменов страны с внешним миром [Haggard, Noland, 2017, р. 62]. В связи с постоянно ухудшившимися условиями для ведения внешнеэкономической деятельности КНДР пришлось использовать различные инструменты для обхода санкций. В частности, северокорейские компании стали активно использовать подставные фирмы, наличный расчет и финансовые институты, не являющиеся частью международной банковской системы, а также разветвленную сеть иностранных посредников для продолжения экспорта и импорта запрещенных товаров. Это привело к повышению транзакционных издержек для северокорейских контрагентов, так как им приходилось платить еще больше посредникам, а также тратиться на взятки [Babson, 2016, р. 160–161].

В условиях международных санкций банкам КНДР пришлось вынести ключевую финансовую инфраструктуру за рубеж, используя иностранных (чаще всего китайских) посредников для совершения сделок [Macdonald, 2017]. Помимо разветвленной сети офшорных компаний, для уклонения от санкций КНДР стала использовать грузовые корабли, зарегистрированные под флагами других стран. Еще одним способом уклонения КНДР от санкций является перевалка запрещенных или подлежащих ограничениям грузов, включая уголь и нефтепродукты, с судна на судно в открытом море [UNSC, 2018, р. 4].

Американские специалисты, отслеживавшие результаты вводимых СБ ООН санкций, пришли к выводу о способности режима КНДР абсорбировать значительную часть расходов, связанных с ужесточением условий для ведения внешнеэкономической деятельности [Haggard, 2017, р. 32–33]. Однако в 2016 г. начался этап введения Советом Безопасности ООН намного более чувствительных для экономики КНДР санкцион-

ных мер, достигший своего апогея в 2017 г. Кроме того, именно в 2016 г. произошли важные изменения в позиции ключевого экономического партнера Северной Кореи – Китая: если ранее Пекин выступал резко против ужесточения санкционного режима в отношении КНДР, то после четвертого ядерного испытания Пхеньяна Китай согласился на введение серьезных санкций против коммерческой торговли и отдельных секторов северокорейской экономики [Haggard, Noland, 2017, p. 240].

Принятие трех санкционных резолюций СБ ООН в 2017 г., при условии что Китай будет их последовательно выполнять, должно привести к серьезному сокращению экспортно-импортных операций КНДР. По итогам 2017 г. внешняя торговля Северной Кореи сократилась на 15% до 5,55 млрд долл., причем объем экспорта уменьшился на 37% до 1,77 млрд долл. в связи с рекордным падением экспорта полезных ископаемых (55,7%), текстильных изделий (22,2%) и продукции животного происхождения (16,1%) [Bank of Korea, 2018, p. 4]. Запрет на вывоз до 90% традиционного экспорта страны ослабляет внешнеторговый и инвестиционный потенциал КНДР. До введения международных санкций иностранные фирмы присматривались к полезным ископаемым Северной Кореи как к возможному источнику крупных вложений, а дешевая квалифицированная рабочая сила позволяла открывать сборочное и текстильное производство.

На фоне сокращающихся традиционных форм внешнеэкономических связей КНДР была вынуждена искать новые источники для заработка иностранной валюты. Одним из вариантов может стать использование криптовалют, к которым Пхеньян проявляет повышенный интерес. В ноябре 2017 г. в Пхеньянском университете науки и технологий был организован курс лекций по технологии блокчейн и системе биткоин. По американским данным, в 2017 г. Северная Корея могла заработать на криптовалюте до 200 млн долл. [Yonhap News Agency, 2018].

Несмотря на усилия властей по активизации внешних инвестиционных связей, КНДР так и не удалось стать привлекательным объектом для иностранных инвесторов. А после принятия санкционных резолюций СБ ООН в 2017 г. возможности создания и функционирования совместных предприятий в стране были ограничены на международном уровне. Теоретически работать в КНДР иностранные компании могут, если будут открывать там предприятия со 100%-ным иностранным капиталом, что допускается внутренним законодательством Северной Кореи. Однако существующие ограничения в финансовой (невозможность перевода денег), транспортной и торговой сферах в среднесрочной перспективе вряд ли позволят Пхеньяну найти серьезных зарубежных партнеров.

В то же время приток иностранных инвестиций необходим Северной Корее для решения таких ключевых проблем на пути ее экономического развития, как энергетическая и транспортная. Без масштабных финансовых вливаний и зарубежных технологий невозможна серьезная модернизация старых и строительство новых электростанций, автомобильных и железных дорог. В таких условиях руководство КНДР пытается делать ставку на научно-технический прогресс, ожидая от своих ученых активного освоения иностранных изобретений для модернизации и развития национальной экономики, в том числе в области энергосбережения и инфраструктурной сфере. Одним из препятствий для реализации данного плана может стать введенное в конце 2017 г. эмбарго на поставки в КНДР промышленного оборудования и запчастей.

Существенные последствия для экономики КНДР способны иметь и положения резолюций СБ ООН, ограничивающие импорт энергоносителей. Перебои с поставками топлива из-за рубежа привели к резкому скачку цен на бензин в апреле и сентябре 2017 г. [Abrahamian, 2018].

Отдельного внимания заслуживают негативные гуманитарные последствия международных санкций. В п. 25 резолюции 2375 (2017) СБ ООН упоминает выводы Управления ООН по координации гуманитарной помощи о том, что большая половина населения КНДР страдает от отсутствия продовольственной безопасности, а почти четверть северных корейцев хронически недоедает. В этих условиях особое значение приобретает деятельность международных гуманитарных организаций. Несмотря на закрепленное в резолюциях СБ ООН положение о том, что вводимые ими меры не должны иметь отрицательных последствий для гражданского населения КНДР, на практике обеспечить это оказалось невозможным. Генеральный секретарь ООН А. Гуттерриш в своем докладе ГА ООН 3 августа 2017 г. отмечал, что введение санкций привело к сокращению ресурсов для оказания гуманитарной помощи. С февраля 2017 г. работающая в КНДР Всемирная продовольственная программа уменьшила свои продовольственные пайки для детей, беременных и кормящих женщин до двух третей стандартного пайка, который необходим для получения ощущимого диетологического результата [UNGA, 2017, р. 8]. После принятия СБ ООН резолюции 2270 (2016) у гуманитарных миссий в Северной Корее начались проблемы, вызванные задержками в процессе закупок в связи с дополнительными расходами на лицензии и необходимостью соблюдать санкционные ограничения [*Ibid.*, р. 20]. Кроме того, введенные резолюциями 2270 и 2321 финансовые рестрикции ограничили возможность работающих в Северной Корее организаций системы ООН (ВОЗ, ВПП, ФАО, ЮНИСЕФ и ЮНФПА) получать выделенные из бюджета ООН средства на реализацию гуманитарных проектов в КНДР. Единственным выходом из этой ситуации стала инициатива России по получению разрешения для российского банка «Спутник» на установление корреспондентских отношений с Банком внешней торговли КНДР, позволившая создать банковский канал для гуманитарного содействия Северной Корее [Кику, 2017, с. 106]. Тем не менее в 2018 г. посол России в КНДР А.И. Мацегора отмечал сохранявшееся существенное негативное влияние международных санкций на гуманитарную ситуацию в этой стране [ТАСС, 2018а].

Санкции СБ ООН могут иметь важные последствия и для развития всей социально-экономической системы КНДР. С одной стороны, у правительства нет вариантов, кроме как использовать элементы капиталистической модели для повышения уровня жизни населения и обеспечения инвестиций из внутренних источников. Вероятно, Пхеньяну придется развивать банковскую сферу для вывода из тени процесса накопления капитала гражданами и перенаправления его в инвестиции. А с другой стороны, постоянное международное давление не позволяет начать системные реформы, необходимые для существенного «скакча».

По мнению экспертов, хорошо разбирающихся во внутренней экономической ситуации в КНДР, неблагоприятные внешние условия для ведения деятельности могут способствовать банкротству малых и средних предприятий, завязанных на иностранных поставках и рынке, а также усилинию крупных диверсифицированных предприятий, связанных с государством. В частности, А. Абрамян считает, что в результате санкций могут пострадать средние предприятия, де-факто управляемые частным образом, в то время как крупные государственные компании смогут закрепить свое доминирование в экономике за счет преференциальных условий доступа к ограниченным ресурсам. На примере Мьянмы автор показывает, как санкции привели к созданию и укреплению крупных корпораций, зависящих от государства и потеснивших на рынке более мелкий бизнес [Abrahamian, 2018].

По мнению А. Ланькова, меры, принятые СБ ООН в резолюции 2375, в случае полного выполнения Китаем (как главным торговым партнером КНДР) могут нанести серьезный удар по зарождающимся рыночным силам в северокорейском обществе

и процессу социальной трансформации. Запрет на экспорт морепродуктов, текстиля и полезных ископаемых нанес удар не только по государственным предприятиям, которые, как считается, приносят валюту режиму, но в том числе и по местным предпринимателям, представителям малого и среднего бизнеса, которые в процессе работы во многом зависели от внешних связей [Lankov, 2017]. Лишившись зарубежных покупателей, им придется искать потребителей внутри страны, но продавать товары, вероятно, придется по более низкой цене, что может поставить вопрос о рентабельности и в итоге привести к банкротству.

Прекращение работы местных компаний может иметь серьезные социальные последствия, поскольку работники этих предприятий лишатся своих рабочих мест. Этот же эффект может дать и запрет на экспорт рабочей силы из КНДР, принятый СБ ООН в 2017 г. В результате приличного по местным меркам заработка лишатся около 100 тыс. человек, которые также обеспечивали средствами к существованию и членов своих семей [ТАСС, 2018b].

С другой стороны, поставки продукции местной промышленности, которую раньше отправляли на экспорт (например, морепродукты и некоторые виды полезных ископаемых), могут быть переориентированы на внутренний рынок. Спрос на уголь, в частности, уже диктуется попытками КНДР построить «одноуглеродную» химическую промышленность и освоить систему газификации угля для получения синтетического топлива [Ким, 2016, с. 53–54], а также растущим внутренним производством, прежде всего товаров народного потребления. Кроме того, перед правительством встанет задача обеспечения работой нескольких десятков тысяч специалистов-строителей, которые в ближайшем будущем вернутся из заграничных командировок на родину. Это может способствовать продолжению строительного бума по всей стране, который уже несколько лет длится в Пхеньяне и некоторых других городах. Таким образом, правительство КНДР будет вынуждено наращивать национальное производство, основанное на ограниченных к вывозу собственных ресурсах. Интересно отметить, что это вполне соответствует государственной идеологии *чучхе*, призывающей к самообеспеченности.

Помимо санкций Совета Безопасности ООН серьезные последствия для КНДР имеют односторонние экономические санкции США. Пользуясь своим доминирующим положением в международной финансовой системе и значением для мировой экономики в целом, Соединенные Штаты стали вводить так называемые вторичные санкции против физических и юридических лиц третьих стран [Harrell, Zarate, 2018]. Торгующие или иным образом ведущие дела с Северной Кореей люди или компании рискуют попасть в «черный список» Вашингтона, что фактически означает статус изгоя в деловом мире. Введение американских санкций, лишающее доступа к рынку и банковской системе США, против компаний третьих стран отпугивает иностранцев от сотрудничества с КНДР даже в разрешенных СБ ООН сферах.

Чтобы смягчить международное экономическое давление на страну, в 2018 г. северокорейский лидер пошел на восстановление контактов с Китаем, Южной Кореей и Соединенными Штатами. В результате в практическую реализацию санкционного режима СБ ООН были привнесены некоторые изменения. В частности, три саммита КНР – КНДР (в марте, мае и июне) привели к смягчению позиции Пекина и активизации двусторонних экономических связей [Yonhap News Agency, 2018], что даже трактовалось Вашингтоном как несоблюдение Китаем ранее взятых на себя обязательств по санкционному давлению на Пхеньян [Macdonald, 2018]. На двух межкорейских встречах на высшем уровне были обозначены возможные проекты сотрудничества двух стран [Reuters, 2018]. Для реализации намеченных планов, а именно восстановления «горячей линии» между военными двух стран, Сеул получил согласие Комитета 1718

на поставки в КНДР санкционных товаров [Kim, 2018]. Накануне саммита Ким Чен Ына и Д. Трампа, прошедшего 12 июня 2018 г. в Сингапуре, президент США не исключил возможности оказания экономической помощи Северной Корее и снятия санкций, если КНДР выполнит обязательства по денуклеаризации [White House, 2018]. На фоне подобного позитивного развития событий на полуострове появились сообщения о том, что крупные южнокорейские компании, а также некоторые иностранные инвесторы стали активно изучать возможности работы в КНДР на случай отмены международных ограничений и открытия страны для внешних связей [Salmon, 2018]. Однако, учитывая сложность последовавших за саммитом американо-северокорейских переговоров и настрой Вашингтона продолжить экономическое давление на Пхеньян [U.S. Department of State, 2018], процесс возможного ослабления санкций обещает быть длительным и проблемным. В то же время согласие Китая поддерживать КНДР на плаву (например, за счет разрешенной гуманитарной помощи или «творческого подхода» к соблюдению резолюций СБ ООН) способно вновь стать значимым фактором функционирования северокорейской экономики в условиях международных ограничений и без их снятия.

Заключение

В условиях разработки Пхеньяном собственной ядерной программы и испытаний межконтинентальных баллистических ракет военно-политическая ситуация на Корейском полуострове в 2017 г. обострилась и поставила регион на грань войны. Предпринимавшиеся с 2006 г. попытки Совета Безопасности ООН устранить угрозу миру посредством введения санкций, ограничивающих возможности Северной Кореи по освоению ядерных и ракетных технологий, не увенчались успехом. Ограничения на банковские связи с внешним миром в большинстве своем оказались легкопреодолимыми для изобретательных северокорейских компаний. Непрозрачность происходящих в КНДР процессов, а также официально сохраняющаяся в стране социалистическая экономика, в которой все ресурсы де-юре принадлежат государству, стали одной из причин для ввода с 2016 г. СБ ООН санкций, направленных против напрямую не связанных с разработкой ОМУ сфер «народного хозяйства» Северной Кореи. Заявленной целью является ограничение источников заработка иностранной валюты, которую правительство КНДР использует для развития ракетно-ядерной программы.

В результате принятия СБ ООН в 2016–2017 гг. пяти санкционных резолюций Северная Корея оказалась, по сути, отрезанной от системы международного экономического сотрудничества. Доступа на мировой рынок лишились основные экспортные товары КНДР, а импорт энергоносителей и многих видов промышленных товаров был ограничен. Ужесточилась и система отслеживания выполнения резолюций государствами – членами ООН, поскольку эффективность санкций напрямую зависит от скординированности действий всех торговых партнеров Пхеньяна.

Официально провозглашенной идеологией КНДР является опора на собственные силы, в том числе в экономике. Однако на практике Северная Корея существенно зависит от поставок топлива, промышленного оборудования, транспортных средств, технологий и многое другое из-за рубежа. За период действия международных санкций эта зависимость только возросла, а внешнеэкономические связи (как торговые, так и инвестиционные) стали играть роль важного фактора в развитии экономики страны. Выход на внешние рынки способствовал распространению в КНДР коммерческих отношений и укоренению рыночных принципов в северокорейской социально-экономической системе. Это способствовало повышению открытости экономики

страны для внешнего мира, создавая предпосылки для дальнейшей внутренней либерализации.

В результате введенных санкций эта открытость неизбежно будет сокращаться. Болезненно почувствуют себя ростки частнокапиталистического сектора в КНДР, поскольку его развитие в последние годы во многом было сопряжено с расширением китайско-северокорейских экономических связей. В условиях ограниченности ресурсов больше шансов получить доступ к ресурсной базе будет у крупных компаний, связанных с государством, чем у средних и малых фирм, функционирующих за счет частного капитала и не обладающих нужным уровнем связей. С учетом фактически закрытых внешних возможностей для экономического развития руководству Северной Кореи придется активнее использовать как экстенсивные (массовые мобилизационные компании), так и интенсивные (материальное стимулирование, научно-технический прогресс) факторы внутреннего развития.

В то же время Ким Чен Ын может попытаться прорвать «санкционное кольцо» за счет улучшения отношений с внешним миром. Первая половина 2018 г. ознаменовалась «мирным наступлением» Пхеньяна. Три китайско-северокорейских саммита, две встречи лидеров Северной и Южной Кореи и первый в истории американо-северокорейский саммит создали атмосферу для разрядки напряженности в регионе. Руководство КНДР считает, что в целом достигло поставленных целей в создании ядерных вооруженных сил, и заявляет, что готово сконцентрироваться на экономическом строительстве [DPRK.RU, 2018]. Однако без полного отказа от ядерного оружия Пхеньян вряд ли сможет получить необходимую для этого масштабную внешнюю помощь, оказание которой запрещено санкциями СБ ООН.

Источники

- Захарова Л.В. (2017) Экономика КНДР: взгляд изнутри // Азия и Африка сегодня. № 12. С. 38–45.
- Ильин А.В., Курныкин О.Ю. (2014) Северокорейский кризис через призму резолюций Совета Безопасности ООН // Сравнительная политика. № 1 (14). С. 77–95.
- Кику Д.В. (2016) Беспрецедентные санкции СБ ООН в отношении КНДР: прелюдия к дальнейшей эскалации или разрядке? Корейский полуостров в эпоху перемен / под ред. А.З. Жебина. М.: ИДВ РАН. С. 86–93.
- Кику Д.В. (2017) Оценка развития ракетно-ядерной программы КНДР через призму санкционного режима Совета Безопасности ООН. Корея перед новыми вызовами / под ред. А.З. Жебина. М.: ИДВ РАН. С. 100–107.
- Ким Чен Ын (2016) Отчетный доклад Центрального Комитета Трудовой партии Кореи VII Съезду партии. 6 и 7 мая. М.: Книжный мир.
- Министерство иностранных дел Российской Федерации (2017) Комментарий Департамента информации и печати МИД России в связи с принятием резолюции Совета Безопасности ООН 2397. Режим доступа: http://www.mid.ru/web/guest/maps/kp/-/asset_publisher/VJy7Ig5QaAII/content/id/3001355 (дата обращения: 01.08.2018).
- РИА Новости (2018) Матвиенко: Россия ищет варианты сотрудничества с КНДР в условиях санкций. Режим доступа: <https://ria.ru/economy/20180908/1528095095.html> (дата обращения: 11.09.2018).
- ТАСС (2018a) Посол РФ в Пхеньяне: Россия убеждает КНДР и США начать переговоры и не доводить до войны. 7 февраля. Режим доступа: <http://tass.ru/politika/4936121> (дата обращения: 09.02.2018).
- ТАСС (2018b) Россия начала высылку северокорейских трудовых мигрантов. 7 февраля. Режим доступа: <http://tass.ru/politika/4936118> (дата обращения: 04.05.2018).

Толорая Г., Яковлева Л. (2016) Преобразования по-северокорейски: попытки «либерализации и открытости» // Мир перемен. № 2. С. 57–69.

Abrahamian A. (2018) Sanctions and Marketization in North Korea: Lessons from Myanmar. 38 North. 28 February. Режим доступа: <https://www.38north.org/2018/02/aabrahamian022818/> (дата обращения: 03.05.2018).

Babson B. (2016) The North Korean Economic System: Challenges and Issues // International Journal of Korean Studies. Vol. 20. No. 1. P. 149–175.

Bank of Korea (2017) Gross Domestic Product Estimates for North Korea in 2016. Press Release. 22 July. Режим доступа: <https://www.bok.or.kr/eng/bbs/E0000634/view.do?nttId=230094&menuNo=400069&searchWrd=north+korea&searchCnd=1&sdate=&edate=&pageIndex=1> (дата обращения: 29.05.2019).

Bank of Korea (2018) Gross Domestic Product Estimates for North Korea in 2017. Press Release. 20 July. Режим доступа: <https://www.bok.or.kr/eng/bbs/E0000634/view.do?nttId=10046123&menuNo=400069> (дата обращения: 29.05.2019).

DPRK.RU (2018) Под руководством товарища Ким Чен Ына проведен 3-й пленум ЦК ТПК 7-го созыва. 21 апреля. Режим доступа: <http://dprk.ru/inside/proveden-3-iy-plenum-tsk-tpk-7-go-sozyva.html> (дата обращения: 12.06.2018).

Haggard S. (2017) Questions of Deterrence: Can Sanctions Work Against North Korea? // Global Asia. Vol. 12. No. 3. P. 32–36.

Haggard S., Noland M. (2017) Hard Target: Sanctions, Inducements, and the Case of North Korea. Stanford, California: Stanford University Press.

Harrell P., Zarate J. (2018) How to Successfully Sanction North Korea: A Long-Term Strategy for Washington and Its Allies // Foreign Affairs. 30 January. Режим доступа: <https://www.foreignaffairs.com/articles/north-korea/2018-01-30/how-successfully-sanction-north-korea> (дата обращения: 01.07.2018).

Jon O.S. (2017) The DPRK, Where the Diversification of External Economic Relations is Being Actively Furthered. ERINA Report (Plus) No. 139 / Economic Research Institute for Northeast Asia. P. 18–22.

Kim R. (2018) UN Allows Sanctions Exception for Military Hotline Recovery // The Korea Times. 15 July. Режим доступа: http://www.koreatimes.co.kr/www/nation/2018/07/103_252288.html (дата обращения: 15.06.2018).

Korea Trade-Investment Promotion Agency (KOTRA) (2017) Trends of North Korean Foreign Trade 2016. 27 July. Available at: <https://news.kotra.or.kr/user/globalBbs/kotranews/787/globalBbsDataView.do?setIdx=249&dataIdx=168031&pageViewType=&column=&search=&searchAreaCd=&searchNationCd=&searchTradeCd=&searchStartDate=&searchEndDate=&searchCategoryIdxs=&searchIndustryCateIdx=&searchItemCode=&searchItemName=&page=1&row=10> (дата обращения: 15.09.2017).

Lankov A. (2016) The Resurgence of a Market Economy in North Korea. Carnegie Moscow Center. Режим доступа: <http://carnegie.ru/2016/02/03/resurgence-of-market-economy-in-north-korea-pub-62647> (дата обращения: 26.01.2018).

Lankov A. (2017) As New Sanctions Bite, They'll Hurt North Korea's Few Entrepreneurs. NK News. 22 November. Режим доступа: <https://www.nknews.org/2017/11/as-new-sanctions-bite-theyll-hurt-north-koreas-few-entrepreneurs/?c=1511345528178> (дата обращения: 26.01.2018).

Macdonald H. (2017) North Korea's Illicit Networks Exposed, Vulnerable to Sanctions: Report. NK News. 12 December. Режим доступа: <https://www.nknews.org/2017/12/north-koreas-illicit-networks-exposed-vulnerable-to-sanctions-report/> (дата обращения: 13.12.2017).

Macdonald H. (2018) Kim Jong Un and Xi Jinping Meet in Beijing for Third Summit. 19 June. NK News. 19 June. Режим доступа: <https://www.nknews.org/2018/06/kim-jong-un-and-xi-jinping-meet-in-beijing-for-third-summit/> (дата обращения: 29.06.2018).

Marumoto M. (2009) Democratic People's Republic of Korea Economic Statistics Project. March. Режим доступа: <http://uskoreainstitute.org/research/special-reports/dprk-economic-statistics-report/> (дата обращения: 09.05.2018).

Pak T.S. (2017) The Objectives and Core Tasks for the Five-Year Strategy for State Economic Development in the DPRK. ERINA Report (Plus) No. 139 / Economic Research Institute for Northeast Asia. P. 8–12.

Reuters (2018) Panmunjeom Declaration for Peace, Prosperity and Unification of the Korean Peninsula. 27 April. Режим доступа: <https://uk.reuters.com/article/uk-northkorea-southkorea-summit-statement/panmunjom-declaration-for-peace-prosperity-and-unification-of-the-korean-peninsula-idUKKBN1HY193> (дата обращения: 16.06.2018).

Salmon A. (2018) A Kimdom Awaits: China and South Korea Get Down to Business // Asia Times. 16 July. Режим доступа: <http://www.atimes.com/article/a-kimdom-awaits-china-and-south-korea-get-down-to-business/> (дата обращения: 29.06.2018).

U.S. Department of State (2018) Secretary of State Michael R. Pompeo With Permanent Representative to the United Nations Nikki Haley. 20 July. Режим доступа: <https://www.state.gov/remarks-with-permanent-representative-to-the-united-nations-nikki-haley/> (дата обращения: 29.05.2019).

U.S. Mission to the United Nations (2017) Fact Sheet: UN Security Council Resolution 2397 on North Korea. 22 December. Режим доступа: <https://usun.state.gov/remarks/8238> (дата обращения: 25.01.2018).

United Nations (UN) (2018) National Accounts: Analysis of Main Aggregates (AMA). Department of Economic and Social Affairs. Режим доступа: <https://unstats.un.org/unsd/snaama/Index> (дата обращения: 09.05.2018).

United Nations Conference on Trade and Development (UNCTAD) (2017) World Investment Report 2017: Investment and the Digital Economy. Режим доступа: http://unctad.org/en/PublicationsLibrary/wir2017_en.pdf (дата обращения: 09.05.2018).

United Nations Food and Agriculture Organization (FAO) (2017) Special Alert No. 340: Country: Democratic People's Republic of Korea. Global Information and Early Warning System on Food and Agriculture. 20 July. Режим доступа: <http://www.fao.org/in-action/kore/publications/publications-details/en/c/1025325/> (дата обращения: 29.05.2019).

United Nations General Assembly (UNGA) (2017) Situation of Human Rights in the Democratic People's Republic of Korea: Report of the Secretary-General A/72/279. 3 August. Режим доступа: <https://reliefweb.int/report/democratic-peoples-republic-korea/situation-human-rights-democratic-peoples-republic-korea-3> (дата обращения: 27.05.2019).

United Nations Security Council (UNSC) (2006) Resolution 1718 (2006). Adopted by the Security Council at Its 5551st Meeting, on 14 October 2016. Режим доступа: [http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/RES/1718\(2006\)](http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/RES/1718(2006)) (дата обращения: 22.12.2017).

United Nations Security Council (UNSC) (2009) Resolution 1874 (2009). Adopted by the Security Council at Its 6141st Meeting, on 12 June 2009. Режим доступа: [http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/RES/1874\(2009\)](http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/RES/1874(2009)) (дата обращения: 22.12.2017).

United Nations Security Council (UNSC) (2013a) Resolution 2087 (2013). Adopted by the Security Council at Its 6904th Meeting, on 22 January 2013. Режим доступа: [http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/RES/2087\(2013\)](http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/RES/2087(2013)) (дата обращения: 22.12.2017).

United Nations Security Council (UNSC) (2013b) Resolution 2094 (2013). Adopted by the Security Council at Its 6932nd Meeting, on 7 March 2013. Режим доступа: [http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/RES/2094\(2013\)](http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/RES/2094(2013)) (дата обращения: 22.12.2017).

United Nations Security Council (UNSC) (2016a) Resolution 2270 (2016). Adopted by the Security Council at Its 7638th Meeting, on 2 March 2016. Режим доступа: [http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/RES/2270\(2016\)](http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/RES/2270(2016)) (дата обращения: 22.12.2017).

United Nations Security Council (UNSC) (2016b) Resolution 2321 (2016). Adopted by the Security Council at Its 7821st Meeting, on 30 November 2016. Режим доступа: [http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/RES/2321\(2016\)](http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/RES/2321(2016)) (дата обращения: 22.12.2017).

United Nations Security Council (UNSC) (2016c) Report of the Panel of Experts Established Pursuant to Resolution 1874. 24 February. Режим доступа: http://www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/2016/157&Lang=E (дата обращения: 29.07.2018).

United Nations Security Council (UNSC) (2017a) Resolution 2371 (2017). Adopted by the Security Council at Its 8019th Meeting, on 5 August 2017. Режим доступа: [http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/RES/2371\(2017\)](http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/RES/2371(2017)) (дата обращения: 22.12.2017).

United Nations Security Council (UNSC) (2017b) Resolution 2375 (2017). Adopted by the Security Council at Its 8042nd Meeting, on 11 September 2017. Режим доступа: [http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/RES/2375\(2017\)](http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/RES/2375(2017)) (дата обращения: 22.12.2017).

United Nations Security Council (UNSC) (2017c) Resolution 2397 (2017). Adopted by the Security Council at Its 8151st Meeting, on 22 December 2017. Режим доступа: [http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/RES/2397\(2017\)](http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/RES/2397(2017)) (дата обращения: 22.12.2017).

United Nations Security Council (UNSC) (2018) Final Report of the Panel of Experts Submitted Pursuant to Resolution 2345. 5 March. Режим доступа: http://www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/2018/171 (дата обращения: 29.07.2018).

White House (2018) Remarks by President Trump After Meeting with Vice Chairman Kim Yong Chol of the Democratic People's Republic of Korea. 1 June. Режим доступа: <https://www.whitehouse.gov/briefings-statements/remarks-president-trump-meeting-vice-chairman-kim-yong-chol-democratic-peoples-republic-korea/> (дата обращения: 13.06.2018).

Yonhap News Agency (2018) Chinese Firms Rush to N. Korea to Discuss Economic Cooperation. 22 June. Режим доступа: <https://en.yna.co.kr/view/AEN20180622003100315> (дата обращения: 29.05.2019).

The Influence of UN Security Council Sanctions on the North Korean Economy¹

L. Zakharova

Liudmila Zakharova – PhD (Economics), Senior Researcher, Center for Korean Studies, Institute of Far Eastern Studies of the Russian Academy of Sciences; 32 Nakhimovsky Prospect, 117997, Moscow, Russian Federation; Associate Professor, Department of World Economy, MGIMO University; 76 Vernadskogo Prospect, Moscow, 119454, Russian Federation; E-mail: ludmila_hph@rambler.ru

Abstract

This article examines the economic sanctions imposed by the UN Security Council (UNSC) on the Democratic People's Republic of Korea (DPRK or North Korea) in 2006–2017 in response to Pyongyang's nuclear tests and missile launches. The UNSC adopted a number of resolutions containing obligations for all UN member states. Some of them have a direct impact both on North Korea's economic contacts with the outside world and on the country's economic development. The restrictive measures imposed against the DPRK in 2016–2017 were particularly biting.

The purpose of this study is to explore economic sanctions imposed on the DPRK by the UNSC and examine their possible consequences for the North Korean economy.

The study is based on a systems approach. It examines the DPRK's economy as a system, and the UNSC sanctions as an external factor that influences its development. Methods of comparative analysis are applied to explore the dynamics of the tightening sanctions regime. Statistical and analytical methods are also used to evaluate the current state of the North Korean economy, identify the key factors of its development and the potential impact of multilateral sanctions.

In the 1960s, the DPRK classified most of its economic statistics and sometimes released only certain indicators, such as the gross domestic product (GDP) for certain years. Therefore, to analyze the long-term dynamics of North Korean economic development it is necessary to use evaluations from secondary sources, including international organizations and government agencies of the Republic of Korea (ROK). It is estimated that the last decade was marked by the growth of North Korea's GDP despite the restrictions imposed by the UN Security Council. Pyongyang's efforts to expand foreign economic relations, as well as the growth of a market sector in the country's socialist economy contributed to that upward trend.

The present study identifies important consequences that multilateral sanctions might have for the North Korean economy. By the end of 2017, North Korea was effectively cut off from the global banking system and substantially restricted in its foreign trade, investment, transport and scientific ties. In addition to a significant drop in exports, all external transactions for North Korean companies have become more expensive. The DPRK will have to search for new ways of interacting with the world economy, including the use of cryptocurrencies. Previously export-oriented producers in North Korea will be forced to focus on the domestic market. With increased local competition and limited access to resources, big companies connected with the state will probably oust smaller "private" forms of business from the market. An important unintended result of international sanctions is the negative humanitarian impact on the civilian population of the DPRK.

Key words: DPRK; North Korea; UN Security Council; sanctions; nuclear programme; economy

For citation: Zakharova L. (2019) The Influence of UN Security Council Sanctions on the North Korean Economy. *International Organisations Research Journal*, vol. 14, no 2, pp. 223–244 (in English). DOI: 10.17323/1996-7845-2019-02-09.

References

Abrahamian A. (2018) Sanctions and Marketization in North Korea: Lessons from Myanmar. 38 North. 28 February. Available at: <https://www.38north.org/2018/02/aabrahamian022818/> (accessed 3 May 2018).

¹ The editorial board received the article in May 2018.

The research was supported by Russian Science Foundation (project № 17-78-10126).

- Babson B. (2016) The North Korean Economic System: Challenges and Issues. *International Journal of Korean Studies*, vol. 20, no 1, pp. 149–175. Available at: http://www.icks.org/data/ijks/1482965794_add_file_7.pdf (accessed 3 June 2019).
- Bank of Korea (2017) Gross Domestic Product Estimates for North Korea in 2016. Press Release, 22 July. Available at: <https://www.bok.or.kr/eng/bbs/E0000634/view.do?nttId=230094&menuNo=400069&searchWrd=north+korea&searchCnd=1&sdate=&edate=&pageIndex=1> (accessed 29 May 2019).
- Bank of Korea (2018) Gross Domestic Product Estimates for North Korea in 2017. Press Release, 20 July. Available at: <https://www.bok.or.kr/eng/bbs/E0000634/view.do?nttId=10046123&menuNo=400069> (accessed 29 May 2019).
- DPRK.RU (2018) Pod rukovodstvom tovarischa Kim Chen Ina proveden 3-y plenum CK TPK 7-go soziva [Under the leadership of Comrade Kim Jong-un, the 3rd Plenary Meeting of the 7th convocation of the Central Committee of the WPK CC was held], 21 April. Available at: <http://dprk.ru/inside/proveden-3-iy-plenum-tsk-tpk-7-go-sozya.html> (accessed 6 June 2018).
- Haggard S. (2017) Questions of Deterrence: Can Sanctions Work Against North Korea? *Global Asia*, vol. 12, no 3, pp. 32–36.
- Haggard S., Noland M. (2017) *Hard Target: Sanctions, Inducements, and the Case of North Korea*. Stanford: Stanford University Press.
- Harrell P., Zarate J. (2018) How to Successfully Sanction North Korea: A Long-Term Strategy for Washington and Its Allies. *Foreign Affairs*. 30 January. Available at: <https://www.foreignaffairs.com/articles/north-korea/2018-01-30/how-successfully-sanction-north-korea> (accessed 1 July 2018).
- Il'in A.V., Kurnykin O.Yu. (2014) Severokoreiskii krizis cherez prizmu rezolyutsii Soveta bezopasnosti OON [The North Korean Crisis Through the Prism of UN Security Council Resolutions]. *Sravnitel'naya politika [Comparative Politics]*, no 1 (14), pp. 77–95 (in Russian).
- Jon O.S. (2017) The DPRK, Where the Diversification of External Economic Relations is Being Actively Furthered. ERINA Report (Plus) No 139, Economic Research Institute for Northeast Asia, pp. 18–22.
- Kiku D.V. (2016) *Besprecedentnye sankcii SB OON v otnoshenii KNDR: prelyudiya k dal'nejshej eskalacii ili razryadke?* [Unprecedented UN Security Council Sanctions Regime Against North Korea: A Prelude to Further Escalation or Detente?] Koreyskiy poluostrov v epokhu peremen [Korean Peninsula in the Era of Changes] (A. Zhebin (ed.)). Moscow: IFES RAS, pp. 86–93 (in Russian).
- Kiku D.V. (2017) *Ocenka razvitiya raketno-yadernoj programmy KNDR cherez prizmu sankcionnogo rezhima Soveta Bezopasnosti OON* [Assessment of the Development of the DPRK Missile and Nuclear Programmes Through the Lens of the UN Security Council Sanctions Regime]. Koreya pered novymi vyzovami [Korea Facing New Challenges] (A. Zhebin (ed.)). Moscow: IFES RAS, pp. 100–107 (in Russian).
- Kim J.U. (2016) Otchetnyj doklad Centralnogo Komiteta Trudovojo partii Korei VII S'ezdu partii [Report of the WPK Central Committee at Its 7th Congress]. Moscow (in Russian).
- Kim R. (2018) UN Allows Sanctions Exception for Military Hotline Recovery. The Korea Times, 15 July. Available at: http://www.koreatimes.co.kr/www/nation/2018/07/103_252288.html (accessed 15 July 2018).
- Korea Trade-Investment Promotion Agency (KOTRA) (2017) 2016nyeon bughan daeoemuyeog donghyang [Trends of North Korean Foreign Trade 2016]. Seoul: KOTRA. 27 July. (in Korean) Available at: <https://news.kotra.or.kr/user/globalBbs/kotranews/787/globalBbsDataView.do?setIdx=249&dataIdx=168031&pageViewType=&column=&search=&searchAreaCd=&searchNationCd=&searchTradeCd=&searchStartDate=&searchEndDate=&searchCategoryIdxs=&searchIndustryCode=&searchItemCode=&searchItemName=&page=1&row=10> (accessed 15 September 2017).
- Lankov A. (2016) The Resurgence of a Market Economy in North Korea. Carnegie Moscow Center. Available at: <http://carnegie.ru/2016/02/03/resurgence-of-market-economy-in-north-korea-pub-62647> (accessed 26 January 2018).
- Lankov A. (2017) As New Sanctions Bite, They'll Hurt North Korea's Few Entrepreneurs. NK News, 22 November. Available at: <https://www.nknews.org/2017/11/as-new-sanctions-bite-theyll-hurt-north-koreas-few-entrepreneurs/?c=1511345528178> (accessed 29 November 2017).

- Marumoto M. (2009) Democratic People's Republic of Korea Economic Statistics Project (April–December 2008). March. Available at: <http://uskoreainstitute.org/research/special-reports/dprk-economic-statistics-report/> (accessed 16.01.2014).
- Macdonald H. (2017) North Korea's Illicit Networks Exposed, Vulnerable to Sanctions: Report. NK News, 12 December. Available at: <https://www.nknews.org/2017/12/north-koreas-illicit-networks-exposed-vulnerable-to-sanctions-report/> (accessed 13 December 2017).
- Macdonald H. (2018) Kim Jong Un and Xi Jinping Meet in Beijing for Third Summit, 19 June. NK News, 19 June. Available at: <https://www.nknews.org/2018/06/kim-jong-un-and-xi-jinping-meet-in-beijing-for-third-summit/> (accessed 29 July 2018).
- Pak T.S. (2017) The Objectives and Core Tasks for the Five-Year Strategy for State Economic Development in the DPRK. ERINA Report (Plus) No 139, Economic Research Institute for Northeast Asia, pp. 8–12.
- Reuters (2018) Panmunjeom Declaration for Peace, Prosperity and Unification of the Korean Peninsula, 27 April. Available at: <https://uk.reuters.com/article/uk-northkorea-southkorea-summit-statement/panmunjom-declaration-for-peace-prosperity-and-unification-of-the-korean-peninsula-idUKKBN1HY193> (accessed 16 June 2018).
- RIA Novosti (2018) Matvienko: Russia Is Looking for Cooperation Options with the DPRK Amid Sanctions, 8 September. Available at: <https://ria.ru/economy/20180908/1528095095.html> (accessed 11 September 2018) (in Russian).
- Russian Federation (2017) Comment by the Information and Press Department of the Russian Ministry of Foreign Affairs Regarding the Adoption of UN Security Council Resolution 2397. Ministry of Foreign Affairs. 23 December. Available at: http://www.mid.ru/ru/maps/kp/-/asset_publisher/VJy7Ig5QaAII/content/id/30013553001355 (accessed 01 July 2018) (in Russian).
- Salmon A. (2018) A Kimdom Awaits: China and South Korea Get Down to Business. Asia Times, 16 July. Available at: <http://www.atimes.com/article/a-kimdom-awaits-china-and-south-korea-get-down-to-business/> (accessed 29 July 2018).
- TASS (2018a) The Ambassador of the Russian Federation in Pyongyang: Russia Convinces the DPRK and the United States to Begin Negotiations and Not Bring It to War. TASS, 7 February. Available at: <http://tass.ru/politika/49N6121> (accessed 9 February 2018).
- TASS (2018b) Russia Begins to Repatriate North Korean Labour Migrants. TASS, 7 February. Available at: <http://tass.ru/politika/4936118> (accessed 4 May 2018).
- The Korea Times (2018) NK Estimated to Have Made Up to US\$210 Mln With Bitcoin: Report, 2 March. Available at: <http://www.koreatimesus.com/nk-estimated-to-have-made-up-to-us210-mln-with-bitcoin-report/> (accessed 27 May 2019).
- Toloraya G., Yakovleva L. (2016) Preobrazovaniya po-severokoreiski: popytki "liberalizatsii i otkrytosti" [Transformation in the North Korean Style: Attempts at "Liberalization and Opening"]. *Mir peremen [World of Changes]*, no 2, pp. 57–69 (in Russian).
- United Nations (UN) (2018) National Accounts: Analysis of Main Aggregates (AMA). Department of Economic and Social Affairs. Available at: <https://unstats.un.org/unsd/snaama/Index> (accessed 26 July 2018).
- United Nations Conference on Trade and Development (UNCTAD) (2017) World Investment Report 2017: Investment and the Digital Economy. Available at: http://unctad.org/en/PublicationsLibrary/wir2017_en.pdf (accessed 9 May 2018).
- United Nations Food and Agriculture Organization (FAO) (2017) Special Alert No 340: Country: Democratic People's Republic of Korea. Global Information and Early Warning System on Food and Agriculture. 20 July. Available at: <http://www.fao.org/in-action/kore/publications/publications-details/en/c/1025325/> (accessed 29 May 2019).
- United Nations General Assembly (UNGA) (2017) Situation of Human Rights in the Democratic People's Republic of Korea: Report of the Secretary-General A/72/279. 3 August. Available at: <https://reliefweb.int/report/democratic-peoples-republic-korea/situation-human-rights-democratic-people-s-republic-korea-3> (accessed 27 May 2019).

United Nations Security Council (UNSC) (2006) Resolution 1718 (2006). Adopted by the Security Council at Its 5551st Meeting, on 14 October 2016. Available at: [http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/RES/1718\(2006\)](http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/RES/1718(2006)) (accessed 22 December 2017).

United Nations Security Council (UNSC) (2009) Resolution 1874 (2009). Adopted by the Security Council at Its 6141st Meeting, on 12 June 2009. Available at: [http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/RES/1874\(2009\)](http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/RES/1874(2009)) (accessed 22 December 2017).

United Nations Security Council (UNSC) (2013a) Resolution 2087 (2013). Adopted by the Security Council at Its 6904th Meeting, on 22 January 2013. Available at: [http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/RES/2087\(2013\)](http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/RES/2087(2013)) (accessed 22 December 2017).

United Nations Security Council (UNSC) (2013b) Resolution 2094 (2013). Adopted by the Security Council at Its 6932nd Meeting, on 7 March 2013. Available at: [http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/RES/2094\(2013\)](http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/RES/2094(2013)) (accessed 22 December 2017).

United Nations Security Council (UNSC) (2016a) Resolution 2270 (2016). Adopted by the Security Council at Its 7638th Meeting, on 2 March 2016. Available at: [http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/RES/2270\(2016\)](http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/RES/2270(2016)) (accessed 22 December 2017).

United Nations Security Council (UNSC) (2016b) Resolution 2321 (2016). Adopted by the Security Council at Its 7821st Meeting, on 30 November 2016. Available at: [http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/RES/2321\(2016\)](http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/RES/2321(2016)) (accessed 22 December 2017).

United Nations Security Council (UNSC) (2016c) Report of the Panel of Experts Established Pursuant to Resolution 1874, 24 February. Available at: http://www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/2016/157&Lang=E (accessed 29 July 2018).

United Nations Security Council (UNSC) (2017a) Resolution 2371 (2017). Adopted by the Security Council at Its 8019th Meeting, on 5 August 2017. Available at: [http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/RES/2371\(2017\)](http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/RES/2371(2017)) (accessed 22 December 2017).

United Nations Security Council (UNSC) (2017b) Resolution 2375 (2017). Adopted by the Security Council at Its 8042nd Meeting, on 11 September 2017. Available at: [http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/RES/2375\(2017\)](http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/RES/2375(2017)) (accessed 22 December 2017).

United Nations Security Council (UNSC) (2017c) Resolution 2397 (2017). Adopted by the Security Council at Its 8151st Meeting, on 22 December 2017. Available at: [http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/RES/2397\(2017\)](http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/RES/2397(2017)) (accessed 21 January 2018).

United Nations Security Council (UNSC) (2018) Final Report of the Panel of Experts Submitted Pursuant to Resolution 2345. 5 March. Available at: <https://www.undocs.org/S/2018/171> (accessed 29 May 2019).

U.S. Department of State (2018) Secretary of State Michael R. Pompeo With Permanent Representative to the United Nations Nikki Haley. 20 July. Available at: <https://www.state.gov/remarks-with-permanent-representative-to-the-united-nations-nikki-haley/> (accessed 29 May 2019).

U.S. Mission to the United Nations (2017) Fact Sheet: UN Security Council Resolution 2397 on North Korea. 22 December. Available at: <https://usun.state.gov/remarks/8238> (accessed 25 January 2018).

White House (2018) Remarks by President Trump After Meeting with Vice Chairman Kim Yong Chol of the Democratic People's Republic of Korea. 1 June. Available at: <https://www.whitehouse.gov/briefings-statements/remarks-president-trump-meeting-vice-chairman-kim-yong-chol-democratic-peoples-republic-korea/> (accessed 13 June 2018).

Yonhap News Agency (2018) Chinese Firms Rush to N. Korea to Discuss Economic Cooperation. 22 June. Available at: <https://en.yna.co.kr/view/AEN20180622003100315> (accessed 29 May 2019).

Zakharova L.V. (2017) Ekonomika KNDR: vzglyad iznutri [Economy of the DPRK: A View from the Inside]. *Aziya i Afrika segodnya* [Asia and Africa Today], no 12, pp. 38–45. (in Russian)

Перспективы и риски формирования институциональной структуры банковского регулирования в ЕАЭС¹

Э.П. Джагитян

Джагитян Эдуард Павлович – к.э.н., доцент Департамента мировой экономики факультета мировой экономики и мировой политики Национального исследовательского университета «Высшая школа экономики»; Российская Федерация, 101000, Москва, ул. Мясницкая, д. 20; E-mail: edzhagityan@hse.ru

Посткризисные преобразования в сфере международного банковского регулирования, известные как Базель III, оставляют нерешенным ряд институциональных аспектов реформы, что ставит под сомнение эффективность функции международного финансового посредничества для обеспечения устойчивого экономического роста. С другой стороны, отсутствие перспектив внедрения стандартов Базеля III в глобальном масштабе на фоне интернационализации банковской деятельности является одной из главных причин регулятивных асимметрий, которые трудно разрешить на национальном уровне. В этих условиях сближение национальных механизмов банковского регулирования и формирование региональной регулятивной конструкции – одна из центральных задач правительств и регуляторов по защите банковских секторов от системных рисков, о чем свидетельствует единый надзорный механизм в странах еврозоны.

Укрепление стрессоустойчивости банковских секторов ЕАЭС и активное вовлечение банков в орбиту задач евразийской экономической интеграции потребуют формирования региональной системы банковского регулирования и надзора. Вместе с тем, поскольку разнорежимность национальных регулятивных механизмов может препятствовать формированию механизма евразийского регулирования банковской сферы в отсутствие наднациональных институтов регулирования, запуск регулятивного механизма в ЕАЭС зависит от того, будет ли формат «мини-Базель III», согласованный государствами – членами ЕАЭС в качестве методологического ядра регионализации и наднационализации, способствовать разрешению регулятивной трилеммы между возможностями, востребованностью и потенциалом наднационализации.

Институциональный аспект «мини-Базеля III» объективно сопряжен с вопросом полноформатности будущего наднационального органа по регулированию финансового рынка ЕАЭС, однако издержки сближения могут превысить преимущества моноинституциональной архитектуры регулирования вследствие реальных и неявных рисков разнорежимности национальных моделей регулирования. В этой связи мы рассматриваем альтернативные сценарии формирования механизма банковского регулирования в ЕАЭС, которые могут быть востребованы с точки зрения оптимизации логистики регулирования и алгоритмов сближения его национальных механизмов. На основе систематизации преимуществ и рисков каждого из сценариев и сравнительного анализа их состоятельности по обеспечению континуума функции финансового посредничества и достижения финансовой стабильности в ЕАЭС мы пришли к выводу об отсутствии в настоящее время каких-либо приоритетных путей формирования наднациональной регулятивной архитектуры в ЕАЭС. Вместе с тем интеграционным ориентиром сближения и ориентиром наднационализации могло бы стать сходство структуры национальных банковских секторов и выбор наименее затратного сценария, но при условии дополнения предполагаемого над-

¹ Статья поступила в редакцию в апреле 2018 г.

Статья подготовлена при грантовой поддержке проекта «Экономические и институциональные аспекты формирования механизма банковского регулирования в ЕАЭС», выполненного в рамках программы исследований факультета мировой экономики и мировой политики НИУ ВШЭ в 2018 г.

национального органа по регулированию финансового рынка ЕАЭС органом по координации процесса регулятивного сближения.

Ключевые слова: международное банковское регулирование; институты банковского регулирования; Базель III; «мини-Базель II»; интеграция; наднационализация; системные риски; ЕАЭС

Для цитирования: Джагитян Э.П. (2019) Перспективы и риски формирования институциональной структуры банковского регулирования в ЕАЭС // Вестник международных организаций. Т. 14. № 2. С. 245–274 (на русском и английском языках). DOI: 10.17323/1996-7845-2019-02-10.

Новый формат институциональной платформы международного банковского регулирования

Последствия эпохи дерегулирования

Масштабные кризисные потрясения на рубеже 2010-х годов, охватившие практически все мировые финансовые рынки, ознаменовали, по сути, принципиально новое явление – глобализацию нестабильности макросреды. Многофакторность кризиса легла в основу множественности мнений экспертов и многочисленных дискуссий в академической среде, однако мало у кого вызывает сомнение, что кризис стал следствием упрощенного подхода к регулированию² финансовой сферы, продолжавшегося почти 30 лет, начиная с конца 1970-х годов. Пренебрежение фундаментальными принципами финансового надзора и недопонимание рисков дерегулирования фактическинейтрализовали способность банковских регуляторов к эффективному антикризисному управлению.

Несостоятельность дерегулирования обнажила также пробелы и проблемы в институциональной структуре регулирования³. Вне зависимости от регулятивного формата⁴ механизмы и инструменты международных и национальных регуляторов пере-

² Здесь и далее по тексту термины «регулирование», «финансовое регулирование», «банковское регулирование» схожи по смыслу и означают комплекс мер, инициированных «Группой двадцати» в рамках мероприятий по посткризисному восстановлению и обеспечению финансовой стабильности. При этом использование разных терминов зависит от контекста рассматриваемого вопроса или проблематики.

³ Здесь и далее под институциональной структурой банковского регулирования понимаются организационные и функциональные особенности органов управления, наделенных функциями регулирования и надзора за финансовыми рынками и институтами финансового рынка, включая центральные банки.

⁴ Институциональный формат регулирования определяется контурами и спецификой функций, которыми наделяются уполномоченные органы национального/регионального регулирования банковской сферы. Функции регулирования могут быть сосредоточены в уполномоченном институте, выполняющем роль центрального банка (моноинституциональная структура банковского регулирования и надзора), хотя не исключено, что такой формат предполагает дополнительные издержки, связанные с минимизацией потенциального конфликта интересов между денежно-кредитной (монархической) политикой и политикой банковского регулирования и надзора, включая вопросы функциональной независимости. Функции регулирования могут быть также распределены между различными институтами регулирования; при этом часть функций может быть сосредоточена в центральном банке (обычно это макропруденциальное регулирование), а другая часть – в специализированных органах регулирования (мультиинституциональная структура банковского регулирования и надзора). «Раздельная» специализация предполагает более высокий уровень независимости и прозрачности ре-

стали соответствовать целям и задачам банковского регулирования и надзора⁵, а также отвечать вызовам финансовой сферы. Непрерывный процесс диверсификации и усложнения финансовых продуктов/услуг, недостаточная прозрачность операционных моделей кредитных институтов и прорывные банковские технологии вступали в противоречие с устаревающим и малопригодным механизмом надзора. Доминирование идеологии краткосрочных количественных выгод в ущерб политике стрессоустойчивости расшатало баланс интересов между рентабельностью и риском, что не могло не отразиться на финансовой стабильности. Вполне очевидно, что накопление регулятивных противоречий на фоне пониженной функциональности институтов банковского регулирования и одновременного усиления взаимосвязанности банков в немалой степени способствовало усилию информационных асимметрий⁶ на глобальных финансовых рынках, критическая масса которых и привела к логическому завершению эпохи дерегулирования.

Серьезность проблемы несоответствия институциональной среды регулирования потребностям экономического развития и роста и вызовам финансовой глобализации получила разрешение путем усиления антикризисных и стабилизационных аспектов посткризисного регулятивного порядка⁷. Вместе с тем формирование оптимального механизма регулирования находится, с одной стороны, под давлением множественности операционных моделей кредитных институтов и, соответственно, их адаптационной способности к особенностям современного надзора, а с другой – определяется целевыми ориентирами макрофинансового управления. Оптимальность регулятивной политики зависит также и от степени независимости институтов регулирования в части принятия ими управленческих решений. Вполне очевидно, что дисбаланс между функциями финансового посредничества и регулированием будет снижать эффективность банковской деятельности и смещать банковский сектор в зону кризисогенности [Erol, Ordoñez, 2017], сводя к минимуму усилия по международной координации регулятивной реформы⁸ и усиливая эрозию ее интернационализации.

гулятивной политики, а также минимальные риски вмешательства государства в политику регулирования банковского сектора.

⁵ В дальнейшем для простоты понимания используемых терминов словосочетания «банковское регулирование», «пруденциальный банковский надзор», «банковский надзор» будут объединены понятием «банковское регулирование», если соответствующий контекст не потребует каких-либо дополнительных уточнений или если иное отдельно не оговорено.

⁶ Являются одним из факторов обострения системных рисков, а при их неуправляемости – и финансовых кризисов. Ряд экспертов (см., например, [Mwenda, p. 4]) предлагают концептуализировать регулирование информационного поля банковского сектора и интегрировать данный аспект в систему международного банковского регулирования.

⁷ Система международных регулятивных отношений, сформировавшаяся в посткризисный период, представляет собой кардинальное изменение экономической политики национальных юрисдикций, объединенных едиными целями и задачами в экономической сфере, которые направлены на усиление мер по минимизации системных рисков и, соответственно, рисков очередных кризисов за счет стабилизационного эффекта в системе регулирования банковской сферы с целью восстановления докризисных показателей эффективности деятельности кредитных институтов, а также обеспечения их устойчивости и непрерывности выполнения ими функций финансового посредничества.

⁸ Известна как Базель III. Представляет собой свод рекомендаций и стандартов пруденциального банковского надзора, разработанных Базельским комитетом по банковскому надзору (БКБН) в 2010–2011 гг., направленных на снижение рискогенности в финансовом секторе за счет внедрения в практику банковского регулирования более жестких норм минимальной достаточности капитала кредитных институтов, ликвидности, левериджа, обеспечения стабильного фондирования, долгосрочного управления системными рисками, обеспечения более высокого уровня прозрачности финансовой отчетности. Все мероприятия в рамках Базеля III должны быть завершены до 1 января 2019 г.

Противоречия и риски современного международного регулятивного порядка

К сожалению, в российской и зарубежной экономической литературе приоритеты исследований в сфере международного банковского регулирования смешены в сторону его экономических аспектов, что на первый взгляд может показаться разумным, учитывая беспрецедентный масштаб реформы и макроэкономические вызовы, в условиях которых она осуществляется. Однако в контексте банковской эволюции вопросы экономических циклов и проблемы их синхронизации⁹ являются лишь необходимым, но недостаточным условием для обеспечения стрессоустойчивости банков и банковских систем. С учетом высокой степени интернационализации функций финансового посредничества и институциональной взаимозависимости на мировых финансовых рынках, возврат банкам роли локомотивов экономического роста вряд ли может рассматриваться в отрыве от вопросов эффективности международной координации реформы с участием органов банковского регулирования¹⁰.

К настоящему времени на международном уровне сформировалась система органов (но не институтов) регулирования, функции которых ограничены лишь координацией преобразований и профессиональными рекомендациями, необязательными к исполнению на национальном уровне:

- «Группа двадцати»¹¹ как «высший орган» координации реформы и центральное звено ее движущих сил;
- Совет по финансовой стабильности (СФС)¹² как орган по координации процесса реформы;
- Базельский комитет по банковскому надзору (БКБН)¹³ как методологическое и технологическое ядро международной регулятивной трансформации и модернизации.

Вместе с тем представляется затруднительным определить границы эффективности указанных органов, поскольку принципы реформы и стандарты Базеля III внедрены лишь в некоторых национальных юрисдикциях, а параметры регулятивных нововведений зависят от целесообразности преобразований на национальном уровне. Отсутствие институциональной платформы международного банковского регулирования подстегивает скептицизм относительно эффективности концепции финансовой стабильности в глобальном масштабе и усиливает драматизм регулятивных преобразо-

⁹ Исходя из прерогативы достижения финансовой стабильности эффективность реформы находится в непосредственной зависимости от синхронизации регулятивно-надзорного цикла с экономическим и финансовым циклами. Реализация данной задачи непосредственным образом увязана с использованием, к примеру, комбинации гибких стандартов пруденциального банковского надзора и инструментов макропруденциального регулирования (подробнее о макропруденциальной политике в банковском регулировании см., например, [Джагитян, 2017а] – такой подход не только облегчает адаптацию банков к континууму регулятивных преобразований, но также и снижает зависимость конъюнктуры банковского сектора от внешних шоков и вызовов.

¹⁰ Здесь и далее по тексту понятие органов банковского регулирования включает национальные/наднациональные институты банковского регулирования и уполномоченные учреждения международного уровня, которые не являются институтами регулирования, но осуществляют координацию реформы с национальными/наднациональными институтами банковского регулирования.

¹¹ Группа правительств и глав центральных банков 19 ведущих стран мира и ЕС (G20). Высшим органом «Группы двадцати» являются саммиты, проводимые на ежегодной основе.

¹² Financial Stability Board (FSB).

¹³ Basel Committee on Banking Supervision (BCBS). Необходимо отметить, что БКБН не является наднациональной инстанцией, его решения не имеют юридической силы, и он не может применять штрафные или какие-либо другие санкции [BIS, 2018].

ваний, оставляя целостность реформы за рамками ее первоначальной концепции. Как представляется, несоответствие институционального аспекта нового регулятивного порядка разнообразию его экономических инструментов серьезно затрудняет возможности фильтрации финансового сектора от системных рисков не только на национальных/региональных финансовых рынках, но также и в глобальном масштабе¹⁴.

Отсутствие международных институтов регулирования оставляет открытый вопрос эффективности международной системы банковского регулирования. Одним из следствий институциональной «недоинформатности» является неоднозначность институциональной принадлежности функции банковского регулирования на национальном уровне: в отличие от монетарной политики, являющейся функцией исключительно центрального банка¹⁵, банковское регулирование может быть сосредоточено как в центральном банке (моноинституциональная структура регулирования), так и в специализированных институтах (мультиинституциональная структура регулирования¹⁶). При этом моноинституциональная структура регулирования предполагает дополнительные издержки по минимизации конфликта интересов, а мультиинституциональная – дополнительные издержки по обеспечению координации регулирования. Существует также ряд других особенностей организационного оформления регулятивных отношений (см., например, [Llewellyn, 2006, р. 4]).

Отсутствие единого принципа институциональной принадлежности функции банковского регулирования в отсутствие международных/наднациональных институтов регулирования неизбежно девальвирует кумулятивный эффект реформы, размывая ее потенциал и являясь причиной асимметрий реформы, среди которых:

- отход национальных регуляторов от Базельских принципов эффективного банковского надзора [BIS, 2012a], что неизбежно отдаляет перспективы унификации стандартов надзора [Goldbach, 2015];
- риски регулятивного арбитража как результат различий национальных режимов регулирования и стандартов надзора¹⁷;
- давление, оказываемое со стороны деловых кругов на органы банковского регулирования вследствие взаимосвязанности регуляторов, экономических акторов и финансовых рынков [Tsingou, 2007; Underhill, Zhang, 2008];

¹⁴ Так, несмотря на усилия международных регуляторов по снижению угрозы крупных банков для эффективного функционирования банковского сектора и экономики, агрегированная величина их активов не только не снизилась, но и выросла на 40% за период 2005–2014 гг. Кроме того, выросла также и доля их активов к ВВП [World Bank Group, 2018, р. 10].

¹⁵ Здесь и далее для удобства читателей под термином «центральный банк» понимаются также и другие институты, наделенные функциями центрального банка (национальный банк, резервный банк, монетарное агентство, денежно-кредитное управление и др.).

¹⁶ При мультиинституциональной структуре регулирования за центральным банком сохраняются регулятивные/надзорные функции (полностью или частично), либо функции регулирования финансовых рынков могут быть рассредоточены по специализированным институтам.

¹⁷ Регулятивный арбитраж является следствием переориентации стратегии банков в сторону операций на финансовых рынках с относительно либеральным регулятивным режимом, что, в свою очередь, предполагает более высокий потенциал рентабельности, в том числе за счет возможности осуществления операций с высокомаржинальными финансовыми инструментами, зачастую являющимися операциями спекулятивного характера. Вместе с тем регулятивный либерализм объективно ассоциируется с повышенными рисками операционной деятельности, что впоследствии может стать бомбой замедленного действия для финансовой устойчивости кредитных институтов, а также способствовать трансграничной миграции системных рисков. Политика регулятивного арбитража используется в основном системообразующими банками, осуществляющими деятельность на глобальных рынках капитала. Другой аспект регулятивного арбитража характеризуется степенью рискогенности макросреды: чем выше уровень риска, тем банкам сложнее привлекать дополнительный капитал с рынка ввиду роста его стоимости, и наоборот.

– застарелость проблемы системно значимых банков¹⁸ (в частности, в ЕС), что усиливает оттенки национальных приоритетов в регулировании в ущерб глобализации реформы [Spendzharova, 2017].

Нерешенность важных аспектов посткризисного регулирования на фоне слабости институционального блока реформы является одной из главных причин бессилия регуляторов по снижению абсолютной величины активов системно значимых банков до уровня, не представляющего угрозу для финансовой стабильности (табл. 1). Несмотря на снижение их доли в совокупных активах национальных банковских секторов (за исключением российских банков) и многочисленные усилия регуляторов с целью гомогенизации их операционных моделей, она продолжает оставаться высокой при продолжающемся росте их активов (кроме британских банков)¹⁹. Похоже, что нерешенность вопроса с доминированием крупнейших банков является одним из провалов реформы, учитывая, что она должна быть завершена к 1 января 2019 г.²⁰

Как полагает ряд экспертов, более высокие, чем ожидались в начале реформы, издержки по регулятивному соответствию являются следствием «недоинституционализации» регулирования. Издержки растут в основном у крупных банков, занимающих лидирующие позиции в сегменте привлечения депозитов и на рынке ценных бумаг, что, в свою очередь, требует дополнительных затрат по переформатированию их операционных моделей [Spendzharova et al., 2016]. Снижение же издержек зависит от сочетания традиционного режима регулирования, основанного на стандартах и рекомендациях Базеля III, с гибкими стандартами текущего надзора [de Chiara, Livio, Ponce, 2018], то есть стандартами, применяемыми на национальном уровне.

В этой связи вполне очевидно, что оптимальный режим банковского регулирования может быть обеспечен за счет сбалансированного сочетания принципов международной реформы и интересов национальных банковских секторов. Это подтверждается выводами ряда экспертов о «золотой середине» регулирования, которая учитывала бы взаимосвязь между стрессоустойчивостью банков и эффективностью их роли кредитора экономики [Erol, Ordoñez, 2017]. Иными словами, речь идет о достижении своего рода регулятивного равновесия, при котором возможности банков по кредитованию экономических агентов и потребности экономики в кредитных ресурсах совпадают. Однако в силу ряда причин, обусловленных как более жесткими критериями стрессоустойчивости банковского сектора, так и функциональными полномочиями регуляторов по минимизации системных рисков, национальные регуляторы не всегда в состоянии обеспечить приемлемый уровень регулятивной эффективности, адекватной задачам по достижению финансовой стабильности, в связи с чем остается открытым вопрос дерисканизации банковского сектора. Более того, процесс формиро-

¹⁸ Проблема системообразующих (или системно значимых, что одно и то же) банков (Systemically Important Financial Institutions (SIFIs), часть из которых относится к категории глобальных системообразующих банков (Global Systemically Important Banks (G-SIBs); их называют также ‘too big to fail’ (TBTF)) заключается, помимо доминирующего положения в банковских секторах ряда стран, также и в непредсказуемо высоких издержках для финансовой системы и экономики в целом в случае их несостоятельности и, соответственно, в непредсказуемых последствиях, связанных с их дисфункцией, а в широком смысле – с дезинтеграцией системы финансового посредничества.

¹⁹ Вместе с тем нельзя сбрасывать со счетов рост затрат банков по выполнению стандартов Базеля III, в связи с чем снижение уровня активов было бы равносильно сужению круга потенциальных источников прибыли, за счет которой и покрываются такие затраты.

²⁰ Без учета регулятивной реформы 2017 г., дополняющей отдельные концептуальные положения Базеля III и направленной на повышение объективности при определении и подсчете активов банков, взвешенных с учетом риска, а также на сопоставимость нормативов достаточности капитала кредитных институтов [BIS, 2017].

Таблица 1. Доля совокупных активов ряда глобальных и национальных системно значимых банков¹, 2012–2018 гг.

Страна	Банк	Консолидированные активы (млрд долл.) по состоянию на:				Доля консолидированных активов в совокупных активах национального банковского сектора (в %) по состоянию на:		
		01.01.2012	01.01.2015	01.01.2018	CAGR ² _i	01.01.2012	01.01.2015	CAGR ² _i
США	Bank of America	1,672,5	1,600, ³ 3	1,771, ³ 3	+1,15	13,2	11,1	10,9
	Citigroup	1,302,2	1,358,1	1,386,0	+1,26	10,3	9,4	8,5
	JPMorgan Chase	1,951, ³ 3	2,211,8	2,284,6	+3,20	15,4	15,3	14,1
	Wells Fargo	1,215,7	1,558,6	1,768,3	+7,78	9,6	10,8	10,9
	Итого:	6,141,7	6,728,8	7,210,2	+1,84	48,5	46,6	44,4
Велико-британия	Barclays	2,406, ³ 3	2,113,9	1,531,2	-8,64	21,5	21,3	15,4
	HSBC	2,555,6	2,634,1	2,521,8	-0,27	22,9	26,6	25,4
	Lloyds	1,510,1	1,330,8	1,097,0	-6,19	13,5	13,4	11,0
Италия	Royal Bank of Scotland	2,322,3	1,635,7	1,010, ⁴ 3	-15,33	20,8	16,5	10,2 ³
	Итого:	8,794,3	7,714,5	6,160,4	-6,87	78,7	77,8	62,0
	Agricultural Bank of China	1,484,9	2,574,8	3,139, ³ 3	+16,15	8,4	9,2	7,9 ³
Китай	Bank of China	1,869,1	2,458,9	2,914, ² 3	+9,29	6,7	8,8	7,3 ³
	Bank of Communications	728,6	1,011,4	1,341, ² 3	+12,98	4,1	3,6	3,4 ³
	China Construction Bank	1,941,0	2,699,2	3,309, ⁰ 3	+11,26	11,0	9,6	8,3 ³
	Industrial and Commercial Bank of China	2,445,0	3,323, ⁴ 4	3,865,3	+9,59	13,9	11,9	9,7
	Итого:	8,468,6	12,067,7	14,569,0	+11,46	44,1	43,1	36,6
Россия	Альфа-Банк	31,0	41,1	46,4	+8,40	2,4	3,0	3,1
	ВТБ	130,7	148,7	168,0	+5,15	10,1	10,8	11,4

Страна	Банк	Консолидированные активы (млрд долл.) по состоянию на:				Доля консолидированных активов в совокупных активах национального банковского сектора (в %) по состоянию на:
		01.01.2012	01.01.2015	01.01.2018	CAGR ² _i	
ГПБ (Газпромбанк)		76,4	84,0	98,0	+5,11	5,9
Россельхозбанк		45,5	38,5	55,4	+4,02	3,5
Сбербанк		340,9	397,1	420,0	+4,26	26,4
ЮниКредитБанк		27,8	24,6	21,3	-5,19	2,2
Итого:		652,3	734,0	809,1	+4,40	50,5
						53,3
						54,6
						+1,57

Примечания.

¹ Глобальные системно значимые банки (*G-SIBs*) (кроме *Lloyds* в Великобритании и *Bank of Communications* в Китае, которые относятся к категории национальных системно значимых банков) приведены в соответствии со списком, опубликованным Советом по финансовой стабильности (СФС) по состоянию на 1 ноября 2017 г. [FSB, 2017]. Российские банки в список СФС не входят и относятся к категории национальных системно значимых банков, перечень и режим регулирования которых определяются Центральным банком Российской Федерации (Банком России) [Bank of Russia, 2017].

² CAGR (*Compound annual growth rate*) — среднегодовой темп роста объема консолидированных активов *i*-го банка, рассчитанный на базе сложных процентов по формуле: $CAGR_i = \left(\frac{V(X_{i(n)})}{V(X_{i(0)})} \right)^{\frac{1}{n}} - 1$, где $X_{i(n)}$ — показатель объема активов *i*-го банка по состоянию на конец исследуемого периода; $X_{i(0)}$ — показатель объема активов *i*-го банка по состоянию на начало исследуемого периода; n — число лет во временнmm периоде, уменьшенное на единицу.

³ По состоянию на 1 октября 2017 г.

Источники: [IMF, s. a.; FDIC, s. a.; Ycharts, s. a.; Banki.ru News Agency Ltd., s. a.].

вания посткризисного регулятивного порядка показал, что ни одна из стран и ни один из национальных регуляторов не смогли в одиночку разработать эффективные меры по выходу из кризиса и минимизации его последствий [Lane, 2012]^{21, 22}, что решительно опровергло скептицизм ряда экспертов [Prasad, Rajan, 2009; Rodrik, 2000] о несостоятельности финансовой глобализации и регионализации, особенно в развивающихся странах. «Коллективные» усилия правительств остаются едва ли не единственным фактором оптимизации регулятивной политики в условиях неопределенности макросреды и процессов рискообразования в условиях многообразия рисков и отсутствия надежного инструментария по их ранней идентификации. Кроме того, в условиях возросшей взаимозависимости финансовых институтов на глобальных рынках возможности национальных правительств по вмешательству в процессы управления кризисными явлениями в последние годы существенно ограничились [Aikins, 2019; Jeong, Kim, 2010]²³, а если таковые и имели место, то зачастую приводили к ничтожным результатам ввиду неадекватной оценки обстоятельств [Lane, 2012]. В этой связи представляется, что антикризисная позиция национальных регуляторов находится под давлением поднадзорных банков: с ростом их интернационализации сужаются возможности регуляторов не только по эффективному надзору, но и по своевременному предупреждению системных рисков и системной стрессовости.

В то же время было бы наивно полагать, что идеи финансового глобализма будут определять регулятивную политику на национальном уровне, принимая во внимание множество изъянов в концептуальной основе новых стандартов пруденциального банковского надзора (например, в оценке достаточности капитала банка) и уязвимостей макросреды (например, от волатильности мировых финансовых рынков). Несбалансированность процессов финансовой глобализации неизбежно обостряет информационные асимметрии и макрофинансовые диспропорции, тем самым усиливая давление на объективность решений, принимаемых национальными регуляторами. Вот почему одним из индикаторов оптимального состояния регулятивно-надзорного цикла является временной фактор достижения финансовой стабильности, а эффективность регулирования определяется длительностью бескризисного состояния финансового посредничества²⁴.

²¹ Масштабы стратегической и операционной взаимозависимости в сегменте глобальных финансов впечатляют. Так, источником около ¼ объема совокупных убытков банков, головные организации которых зарегистрированы в Великобритании, являются их операции за пределами страны регистрации [Broadbent, 2012], а, например, совокупный объем убытков филиалов/дочерних банков иностранных банков в Ирландии за период 2009–2011 гг. составил свыше 22 млрд евро, или 18% объема ВВП Ирландии [BIS, 2012b].

²² Данный вывод подтверждается также результатами исследования Всемирного банка, согласно которому около 46% опрошенных руководителей высшего управленческого звена кредитных институтов считают современный механизм банковского регулирования недостаточно подготовленным для минимизации рисков, угрожающих финансовой стабильности [World Bank Group, 2018].

²³ В то же время антикризисные меры правительств ряда ведущих стран Юго-Восточной Азии оказали положительное влияние на ключевые показатели эффективности деятельности кредитных институтов (кредитоспособность, рентабельность, уровень кредитного риска) [Ding, Wu, Chang, 2013], хотя можно предположить, что улучшение показателей продемонстрировали прежде всего банки системно значимой категории с высокой долей интернационализации, на деятельность которых оказывают влияние также и меры правительств стран, на рынках которых они осуществляют свои операции.

²⁴ Условный термин, обозначающий урегулирование текущей несбалансированности банковской деятельности с наименьшими издержками (не превышающими уровень, при котором они начинают оказывать заметное влияние на рентабельность кредитных институтов и, соответственно, на

Регионализация и наднационализация банковского регулирования в ЕАЭС

Предпосылки регулятивной регионализации

Современные процессы финансовой глобализации, как это ни парадоксально, подстегивают процессы экономического регионализма [Heathcote, Perri, 2004], которые, в свою очередь, определяются особенностями экономических систем и различной динамикой экономического развития национальных юрисдикций [Hirata, Ayhan Kose, Otrok, 2013], что объективно предполагает формирование региональных векторов в финансовой сфере. Дело в том, что особенности посткризисной модели международного банковского регулирования не в полной мере отвечают задаче дерисканизации банковской сферы и тормозят усилия по обеспечению финансовой стабильности, что требует от национальных регуляторов совместного поиска бескризисных путей развития, в частности, посредством формирования региональных механизмов банковского регулирования. Возвышение идей регионализма в банковском регулировании определяется также отсутствием перспектив унификации стандартов Базеля III в глобальном масштабе (по крайней мере, в настоящее время), с одной стороны, и потребностями в интернационализации банковских систем, с другой стороны, что затруднено «в одиночку» национальными регуляторами из-за рисков асимметрий в сфере международного банковского регулирования.

Вопросы регионализации (региональной кластеризации) регулирования пока еще недостаточно изучены в современной экономической литературе. Тем не менее результаты отдельных исследований свидетельствуют о снижении процикличности в странах, участвующих в интеграционных процессах, если одной из движущих сил интеграции является сближение национальных механизмов банковского регулирования и интеграция национальных банковских секторов [Kalemlı-Ozcan, Papaioannou, Peydró, 2013]²⁵. При этом результативность финансовой интеграции выше для стран с дефицитом капитала, которым открывается доступ к новым, относительно недорогим источникам ликвидности/фондирования²⁶ [Hoxha, Kalemlı-Ozcan, Vollrath, 2013], однако такое перераспределение ресурсов, на наш взгляд, сопряжено с риском регулятивного арбитража вследствие разнорежимности регулирования и, соответственно, угрозой обострения системных рисков.

Опыт регионализации банковского регулирования в ЕС

Регионализация регулятивной политики, являющаяся ответом на нерешенность вопроса защиты национальных финансовых систем от экзогенных рисков, приобретает все более четкие контуры в рамках посткризисного восстановления. Показателен

их финансовое состояние) и в течение периода времени, несущественного для каких-либо диспропорций в банковской деятельности.

²⁵ Согласно результатам того же исследования, 50%-ная интеграция в сфере банковского регулирования влечет за собой снижение уровня синхронизации экономических циклов на 0,2 процентного пункта [Kalemlı-Ozcan, Papaioannou, Peydró, 2010, p. 9]. В то же время несколько спорным остается вопрос количественной оценки интеграции, предложенной авторами, принимая во внимание множественность факторов, оказывающих влияние как на процесс интеграции, так и на его результаты и значение для финансовой стабильности.

²⁶ По сравнению с источниками фондирования/ликвидности на национальном финансовом рынке.

опыт стран еврозоны, где к ноябрю 2014 г. был создан и запущен единый надзорный механизм²⁷, основанный на *системе институтов банковского регулирования* (табл. 2).

Таблица 2. Институциональные аспекты банковского регулирования в ЕС

Экономические и институциональные аспекты банковского регулирования	Зона функциональной ответственности (сегмент банковского регулирования)
1. Институты макропруденциального регулирования	
1.1. Европейский совет по системным рискам (European Systemic Risk Board, ESRB). Основан 16 декабря 2010 г. Местонахождение – Франкфурт-на-Майне, Германия	Макропруденциальное регулирование финансового сектора ЕС с целью минимизации системных рисков и обеспечения финансовой стабильности
2. Институты микропруденциального регулирования	
2.1. Европейская служба банковского надзора (European Banking Authority, EBA). Основана 1 января 2011 г. Предшественник – Европейский комитет органов банковского надзора (Committee of European Banking Supervisors). Основан 5 ноября 2003 г. Местонахождение – Лондон, Великобритания	Проведение стресс-тестирования европейских банков с целью определения слабых мест в структуре их капитала, а также повышения прозрачности их деятельности
2.2. Европейская служба по ценным бумагам и финансовым рынкам (European Securities and Markets Authority, ESMA). Основана 1 января 2011 г. Предшественник – Комитет европейских регуляторов рынков ценных бумаг (Committee of European Securities Regulators). Основан 6 июня 2001 г. Местонахождение – Париж, Франция	Разработка законодательства и регулирование финансовых рынков в ЕС, координация деятельности национальных регуляторов финансовых рынков, защита прав инвесторов
2.3. Европейская служба по надзору в сфере страхования и негосударственного пенсионного обеспечения (European Insurance and Occupational Pensions Authority, EIOPA). Основана 1 января 2011 г. Предшественник – Комитет европейских органов надзора за деятельностью в области страхования и негосударственного пенсионного обеспечения (Committee of European Insurance and Occupational Pensions Supervisors). Основан 5 ноября 2003 г. Местонахождение – Франкфурт-на-Майне, Германия	Заштита прав страхователей и участников программ пенсионного обеспечения, вопросы корпоративного управления, аудита и финансовой отчетности страховых и перестраховочных компаний и посредников
2.4. Совет по урегулированию несостоятельности кредитных институтов (Single Resolution Board, SRB). Основан 1 января 2016 г. Местонахождение: Брюссель, Бельгия	Вопросы, связанные с урегулированием несостоятельности и банкротств кредитных институтов стран еврозоны, посредством оценки перспектив урегулирования и достаточности средств на эти цели

²⁷ *Single Supervisory Mechanism (SSM)*. Функционирует под эгидой Европейского центрального банка (ЕЦБ) и в координации с национальными регуляторами стран еврозоны. По состоянию на 1 марта 2018 г. в рамках единого надзорного механизма ЕЦБ осуществлял пруденциальный надзор за 118 банками, совокупные активы которых составляли около 82% банковских активов в целом по еврозоне [ECB, 2018].

Экономические и институциональные аспекты банковского регулирования	Зона функциональной ответственности (сегмент банковского регулирования)
<p>2.5. Европейский центральный банк (European Central Bank, ECB). Основан 1 июня 1998 г.</p> <p>Предшественник – Европейский валютный институт (European Monetary Institute, EMI).</p> <p>Местонахождение – Франкфурт-на-Майне, Германия</p>	<p>Наднациональное регулирование и надзор банков стран еврозоны, отвечающих критериям системной значимости для ЕС (с 4 ноября 2014 г.)</p>

Источники: [EC, s. a.; ESRB, s. a.; EBA, s. a.; ESMA, s. a.; EIOPA, s. a.; SRB, s. a.; ECB, s. a.].

С функциональной точки зрения регулятивные институты ЕС основаны на трех взаимосвязанных платформах интеграции: единых принципах регулирования и унифицированных стандартах надзора, едином механизме по урегулированию несостоятельности кредитных институтов и единых принципах страхования банковских депозитов. Формирование институциональной инфраструктуры способствует не только заполнению вакуума в части регулирования международного движения капитала [Boege, Kempf, 2017], но также и обеспечению баланса интересов между различными сегментами финансового рынка [Yue, Luo, Ingram, 2013], что приобретает особую актуальность в условиях фрагментации банковского сектора.

Особенности, противоречия и риски формирования институциональной структуры банковского регулирования в ЕАЭС

Процессы интеграции на евразийском пространстве и задачи формирования ЕАЭС являются свидетельством совместного поиска путей оптимизации торгово-экономического сотрудничества в региональном масштабе в условиях длительности посткризисного восстановления мировой экономики и отсутствия готовых рецептов обеспечения финансовой стабильности на мировых финансовых рынках. Хотя в евразийскую интеграцию вовлечен пока лишь нефинансовый сектор, однозначность интеграции его финансовой сферы, а вместе с тем – и механизмов банковского регулирования и пруденциального банковского надзора, не вызывает сомнений, учитывая риски «недоинтеграции» и их последствия²⁸.

В то же время использование опыта регионализации механизма банковского регулирования в ЕС может снизить издержки, но не гарантировать эффективность аналогичного процесса в ЕАЭС и его завершенность. Проблема заключается не только в существенных диспропорциях параметров макросреды и потенциала евразийских финансовых институтов и не только в разных подходах к политике макрофинансового управления, которые могут создавать дополнительные риски для интеграционных процессов [Ширев, Гусев, 2013, с. 15], тем самым усиливая противоречия экономического сближения. Проблема заключается также и в отсутствии согласованной концепции ре-

²⁸ В части регулирования финансовой сферы Договором о ЕАЭС уже предусмотрены гармонизация требований по регулированию и надзору кредитных организаций в соответствии с принципами эффективного банковского надзора БКБН (п. 22 Приложения 17 к Договору о ЕАЭС), определение подходов к регулированию рисков на финансовых рынках государств – членов ЕАЭС в соответствии с международными стандартами (п. 1.4 ст. 70); определение пруденциальных требований к банковской деятельности (п. 1.5 ст. 70), определение порядка осуществления надзора за деятельностью участников финансового рынка (п. 1.6 ст. 70).

гиональной регулятивной конструкции и понимания пределов интернационализации регионального механизма банковского регулирования. И наконец, остаются неясными пути разрешения противоречий в случае, если формат будущего наднационального органа по регулированию финансового рынка ЕАЭС, предусмотренного Договором о ЕАЭС от 29 мая 2014 г., не будет совпадать с интересами национальных регуляторов.

Очевидно, что институциональный фундамент регионального механизма регулирования в ЕАЭС станет частью евразийской регулятивной системы, которую предстоит создать. Институциональный базис – один из важных факторов саморазвития экономических систем, минимизирующий при этом риски административного вмешательства [Григорьев, 2013, с. 51]. К настоящему времени сложились лишь общие черты будущего механизма, формат которого в соответствии с Договором о ЕАЭС предполагает совмещение всех функций регулирования финансовой сферы в едином евразийском регулятивном институте. Можно предположить, что выбор формата наднационального регулятора не случаен: такая конструкция является залогом эффективной координации по «матричному» принципу с мегарегуляторами государств – членов ЕАЭС²⁹ (табл. 3).

Как представляется, принцип регулятивного моноцентризма в ЕАЭС является наиболее оптимальной формой защиты региональных финансовых рынков от внешних рисков, по крайней мере, до достижения процессов экономической интеграции организационной и управлеченческой зрелости, сбалансированности и необратимости. Кроме того, выполнение центральными банками, по сути, роли координационных центров по формированию регионального регулятивного механизма должно обеспечить системность регулятивных решений и снизить риски фрагментации и информационных асимметрий на финансовых рынках ЕАЭС.

Вместе с тем, несмотря на идентичность институциональной структуры банковского регулирования в ЕАЭС, входящего в компетенцию исключительно центральных (национальных) банков, существенные различия его экономических аспектов могут серьезно затормозить делегирование полномочий на наднациональный уровень³⁰ и, соответственно, отложить функционализацию евразийского регулятора финансового рынка. Проблема заключается в высокой степени разнорежимности регулирования, которая могла бы быть разрешена на основе принципов и стандартов, приемлемых для всех государств – членов ЕАЭС в рамках концепции так называемого «мини-Базеля III», предложенного автором ранее (подробнее см. [Джагитян, 2015; 2017b])³¹.

²⁹ В Республике Беларусь и Кыргызской Республике функции регулирования финансовой сферы распределены между центральным банком и специализированным институтом, однако регулирование банковской сферы находится исключительно в компетенции центрального банка, что не противоречит взаимодействию по «матричному» принципу.

³⁰ В данном случае имеется в виду различная степень готовности государств – членов ЕАЭС передать полномочия (полностью или частично) наднациональному органу банковского регулирования, что может стать одним из основных тормозов евразийской интеграции. Отметим также, что от объема и важности делегированных полномочий и функций, а также от степени независимости регулятивных институтов зависит эффективность усилий национальных и наднациональных регуляторов по достижению финансовой стабильности [Hagendorff, 2013].

³¹ Здесь лишь кратко отметим, что «мини-Базель III» предполагает формирование будущего регионального механизма банковского регулирования в ЕАЭС, включая его наднациональную институциональную архитектуру и стандарты пруденциального банковского надзора, основанного на принципах эффективного банковского надзора БКБН и Базеле III и согласованного на уровне государств – членов ЕАЭС. Иными словами, концепция «мини-Базеля III» учитывает специфику посткризисных Базельских соглашений с учетом перспектив сближения (синхронизации) режимов национального банковского регулирования в контексте задач евразийской экономической интеграции и формирования единого финансового рынка ЕАЭС.

Таблица 3. Институциональная структура банковского регулирования в государствах – членах ЕАЭС

Государство – член ЕАЭС	Уполномоченный институт банковского регулирования и надзора	Примечания
Республика Армения	Центральный банк Республики Армения	В качестве единого регулятора финансового рынка функционирует с момента основания (1993 г.)
Республика Беларусь	Национальный банк Республики Беларусь	В качестве регулятора банковской сферы функционирует с момента основания (1992 г.). Регулирование рынка ценных бумаг осуществляют Департамент по ценным бумагам Министерства финансов Республики Беларусь (на правах юридического лица). Регулирование страховой и аудиторской деятельности осуществляет Министерство финансов Республики Беларусь
Республика Казахстан	Национальный банк Республики Казахстан	В качестве единого регулятора финансового рынка функционировал с момента основания (1991 г.) до 2004 г., после чего соответствующие функции были переданы Агентству Республики Казахстан по регулированию и надзору финансового рынка и финансовых организаций (АФН). Функция единого регулятора финансового рынка (мегарегулятора) восстановлена после упразднения АФН (Указ Президента Республики Казахстан от 12.04.2011 № 25)
Кыргызская Республика	Национальный банк Кыргызской Республики	В качестве единого регулятора финансового рынка функционировал с момента основания (1991 г.) до 2005 г., после чего функции по надзору за финансовым рынком ¹ были переданы Государственной службе регулирования и надзора за финансовым рынком при Правительстве Кыргызской Республики (Госфиннадзор)
Российская Федерация	Центральный банк Российской Федерации	В качестве регулятора банковской сферы функционирует с момента основания (1990 г.). В качестве единого регулятора финансового рынка (мегарегулятора) функционирует с сентября 2013 г. после упразднения Федеральной службы по финансовым рынкам Российской Федерации ² и передачи соответствующих полномочий в ЦБ РФ (Указ Президента Российской Федерации от 25.07.2013 № 645)

¹ Надзор за рынком ценных бумаг и деятельностью небанковских финансовых институтов.

² До упразднения функциональные обязанности по надзору распространялись только на небанковские финансовые институты.

Источники: [Central Bank of the Republic of Armenia, s. a.; National Bank of the Republic of Belarus, s. a.; Ministry of Finance of the Republic of Belarus, s. a.; National Bank of the Republic of Kazakhstan, s. a.; National Bank of the Kyrgyz Republic, s. a.; Service for Regulation and Supervision of the Financial Market under the Government of the Kyrgyz Republic (State Financial Supervision Agency), s. a.; Central Bank of the Russian Federation (Bank of Russia), s. a.].

С точки зрения координации регулятивного сближения формат наднационального регулятора несколько сокращает и упрощает путь к наднационализации. Но будет ли при этом обеспечена стрессоустойчивость банков и банковских систем в той мере, в которой востребована их функция кредитора экономики для укрепления интеграционных ориентиров? Из данного вопроса логично вытекает ряд других вопросов, ответы на которые должны будут прояснить, насколько сближение национальных механизмов и наднационализация регулирования будут необходимым и достаточным условием для запуска полноформатного механизма банковского регулирования в ЕАЭС:

- Будет ли разрешена трилемма между возможностями, востребованностью и потенциалом наднационализации механизма банковского регулирования в ЕАЭС?
- Сможет ли моноинституциональная структура наднационального регулирования обеспечить стрессоустойчивость национальных банковских секторов ЕАЭС и, соответственно, финансовую стабильность?
- Обеспечит ли моноинституциональная структура наднационального регулирования эффективность мер по ранней идентификации системных рисков?
- Каковы должны быть объемы, пределы, критерии и временные рамки делегирования полномочий на наднациональный уровень с тем, чтобы «мини-Базель III» стал фундаментом сближения национальных режимов регулирования?
- Обеспечит ли наднациональная регулятивная политика равный доступ банков на финансовые рынки государств – членов ЕАЭС и, если да, будут ли созданы условия для конкурентной среды в региональном масштабе с учетом неконгруэнтности национальных финансовых секторов?
- Насколько эффективно будут разрешаться возможные противоречия национальных механизмов банковского регулирования, в том числе в рамках процесса наднационализации?
- Обеспечит ли наднационализация регулирования иммунитет банков к кризисным явлениям и, если да, то не превысят ли издержки обеспечения иммунитета синергетический эффект регионального механизма регулирования?
- Будут ли затраты, связанные с формированием наднационального регулятивного механизма, сопоставимы с синергетическим эффектом регионализации?
- Повысит ли «матричный» принцип взаимодействия эффективность координации между национальным и наднациональным уровнями регулирования?
- Повысит ли «матричный» принцип взаимодействия адаптационные возможности банков в рамках перехода на принципы и стандарты «мини-Базеля III»?
- Не приведет ли регулятивная наднационализация к эрозии взаимодействия между банками и национальными регуляторами?

Вопросы наднациональной институционализации банковского регулирования в ЕАЭС объективно сопряжены с вопросом полноформатности будущего наднационального регулятора евразийского финансового рынка: будет ли достигнута его эффективность как института, принимая во внимание одновременное совмещение экономических аспектов регулирования (например, исходя из функций регулятивных институтов в ЕС (табл. 2)) и координацию процессов сближения? Хотя оптимальность данного сценария определяется относительной простотой процесса наднационализации, было бы ошибкой игнорировать скрытые, неизвестные в настоящее время риски сближения, издержки по которым могут перевесить преимущества моноинституциональной структуры регулирования. Альтернативные сценарии формирования евразийского регулятивного механизма могут быть востребованы с точки зрения оптимизации регулятивной логистики, алгоритмов межведомственного взаимодействия и сближения национальных режимов надзора, прозрачности регулятивного механизма и пределов

институциональной независимости. В табл. 4 рассмотрены сценарии сближения в контексте преимуществ и рисков каждого из них.

«Матричная» координация сближения национальных механизмов регулирования и наднационализации (Сценарий 1), основанная на организационно-экономическом и методологическом взаимодействии между национальным и наднациональным уровнями, способна эффективно фильтровать системные риски и осуществлять защиту евразийской финансовой системы от внешних шоков по сравнению со Сценариями 2 и 3. Однако в связи с герметичностью национальных банковских секторов (кроме России), институциональной асимметричностью и фрагментацией финансовых секторов, а также их ориентацией преимущественно на внутренний финансовый рынок национальные регуляторы могут неохотно воспринять идею делегирования полномочий на наднациональный уровень [Howarth, Quaglia, 2016] вследствие ожидания диспропорций в рамках регионального экономического взаимодействия. Ситуация осложняется слабой репрезентативностью кредитных институтов государств – членов ЕАЭС в банковских секторах друг друга, что изначально девальвирует их потенциал как драйверов интеграции и создает риски половинчатости решений по регулятивному сближению³². Кроме того, чрезмерная централизация функций в единственном регуляторе может свести к минимуму усилия по преодолению асимметрий, связанных с различиями в размерах, структуре, конкурентоспособности и уровне системной стрессовости и стрессоустойчивости национальных банковских секторов. Вполне логично, что критерии и объемы делегирования полномочий будут сопровождаться противоречиями и длительностью согласования, а это может стать серьезной помехой сближения национальных регулятивных режимов в формате «мини-Базеля III» и приемлемости его концепции, а в конечном счете – причиной эрозии интеграционных ориентиров в ЕАЭС. Гордиев узел проблемы мог бы быть разрешен с помощью евразийского органа по региональной финансовой стабильности, который обеспечивал бы баланс интересов между национальными регуляторами и процессами наднационализации, однако такой орган не предусмотрен Договором о ЕАЭС и, соответственно, не вписывается в институциональную структуру Сценария 1.

Доминирование в банковских секторах ЕАЭС коммерческих банков (в сравнении с другими формами финансовых институтов, например, кредитными кооперативами) несколько облегчает задачу достижения межгосударственного консенсуса в части стандартов банковского надзора [Corbet, Larkin, 2017], что является позитивным фактором для всех трех сценариев регионализации. При этом для фактически однородного ландшафта микроуровня будет достаточно упрощенного, наименее затратного формата регионализации (Сценарии 1 и 3). Вместе с тем возможное в будущем усложнение структуры финансовых рынков и диверсификация банковской деятельности могут потребовать включения в Сценарии 1 и 2 наднационального органа по координации регулятивного сближения (см. выше), причем выбор между данными сценариями будет определяться уровнем рискогенности финансово-банковской сферы и потребностями ее защиты от угроз финансовой стабильности.

Сценарий 2, увязанный с концепцией регулятивной децентрализации, мог бы стать основой регионального механизма регулирования в случае непреодолимости

³² При всей очевидности взаимных выгод от деятельности кредитных институтов на финансовых рынках других национальных юрисдикций, а также неизбежности данного процесса в рамках финансово-экономической интеграции, необходимо иметь в виду, что перераспределение рыночной доли между местными и иностранными банками в части предоставления кредитов может спровоцировать усиление рыночной фрагментации и волатильности на финансовых рынках; при этом данные риски усиливаются для стран с небольшими экономиками открытого типа [Agénor, 2003].

Таблица 4. Базовый и альтернативные сценарии формирования институциональной структуры механизма банковского регулирования в ЕАЭС

Наднациональный орган по регулированию финансового рынка ЕАЭС (в соответствии с Договором о ЕАЭС) ¹		Сценарий 1 (базовый), Сценарий 2 (альтернативный), Система наднациональных институтов финансового регулирования ЕАЭС ²		Сценарий 3 (альтернативный), Система национальных институтов финансового регулирования ЕАЭС ³	
Преимущества	Риски	Преимущества	Риски	Преимущества	Риски
Приемлемый уровень координации между подразделениями, ответственными за финансовое регулирование, а также между функциональными блоками мегарегулятора	Подверженнию, в том числе с целью получения инсайдерской/непубличной информации, что сопряжено с риском должностных и профессиональных злоупотреблений	Обмен информацией и сотрудничество с регулятивными институтами государства – членов ЕАЭС преимущественно по «матричному» (функциональному) принципу	Потенциальная административная конкуренция между институтами финансового регулирования ЕАЭС (в части регулятивных полномочий)	Упрощенность законодательной базы ЕАЭС в финансовой сфере ввиду отсутствия наднационального уровня регулирования финансового сектора	Несбалансированность (вплоть до «недолинтеграции») финансового рынка ЕАЭС ввиду отсутствия единых принципов, правил, механизмов и стандартов регулирования и надзора
Возможности оперативного обмена информацией между подразделениями, ответственными за финансовое регулирование, для принятия управленческих решений	Обострение системных рисков в случае нерегулируемости правовых асимметрий в банковском законодательстве и различий в подходах к более высокому уровню интернационализации регулятивного пространства	Возможности синхронизации параметров банковского регулирования и надзора между ЕАЭС и ЕС и перехода к более высокому уровню интернационализации регулятивного пространства	Недостаточность/ slabость координации между национальными и национальными институтами финансового регулирования ЕАЭС	Экономия затрат по наднациональным национальным институтам (ов) банковского регулирования	Несбалансированность между государственной кредитной политикой виду различных надзоров различных подконтрольных кредитных рисков и порядка формирования банковских резервов
Возможности оптимизации затрат в рамках формирования евразийского механизма банковского регулирования	Заделание пропессов возврата банков ЕАЭС от многосторонней к традиционной банковской деятельности, явившейся одним из условий снижения кризисоопасности в банковском секторе	Высокая эффективность мер по идентификации, предупреждению и управлению системными рисками	Дополнительные затраты на создание институтов регулирования при отсутствии перспектив эффективности их деятельности, а также дополнительные затраты по мониторингу выполнения ими своих функций	Незменность национальных интересов в регулятивной политике и пруденциальном банковском надзоре	Обострение информационных асимметрий банковского регулирования
Единство методологии, механизма и мониторинга процесса формирования евразийского механизма банковского регулирования	Интернационализация банковского регулирования (регулятивная изоляция) в следствие воздействия внешних факторов и обострение регулятивно-надзорных асимметрий	Относительно высокая прозрачность и, соответственно, высокий уровень объективности процесса регулятивной регионализации	Трудности и неэффективность координации с другими органами макрофинансового управления в ЕАЭС	Независимость (отсутствие необходимости согласования с – государствами – членами ЕАЭС) регулятивной политики, включая возможные корректировки и калибровки	Обострение рисков интеграции национальных финансовых рынков ЕАЭС и формирования единого (интегрированного) финансового рынка ЕАЭС

Сценарий 1 (базовый). Национальный орган по регулированию финансового рынка ЕАЭС (в соответствии с Договором о ЕАЭС) ¹		Сценарий 2 (альтернативный). Система наднациональных институтов финансового регулирования ЕАЭС ²		Сценарий 3 (альтернативный). Система национальных институтов финансового регулирования ЕАЭС ³	
Премущества	Риски	Премущества	Риски	Премущества	Риски
Синергетический эффект от совмещения монетарной и надзорной функций ⁴ при условии обеспечения их организационной автономности	Размытость критериев регулирования различных сегментов финансового рынка ЕАЭС вследствие сущностных асимметрий национальных финансовых рынков и регулятивный субъективизм ⁵	Прозрачность процесса создания единого регулятивного и надзорного механизма в ЕАЭС	Разрозненность информации и данных, необходимых для принятия мер по минимизации системных рисков (в случае отсутствия специализированного органа по управлению системными рисками)	Большие возможности синхронизации регулятивно-надзорного цикла с другими аспектами макрофинансового управления на нацио- нальном уровне	Регулятивный арбитраж ввиду разнородности механизмов банковского регулирования и надзора
Дополнительные возможности по урегулированию несостоятельности и банкротства кредитных институтов в ЕАЭС	Длительность (временной аспект) согласования и делигирования полномочий (в полном объеме или частично) национальных регуляторов	Прозрачность процесса урегулирования несостоятельности и банкротства кредитных институтов в ЕАЭС	Трудности согласования единой политики урегулирования несостоятельности и банкротства банков вследствие различного понимания несостоятельности/ банкротства в национальных законодательствах	Трудности и барьеры на пути формирования банковского союза ЕАЭС, в том числе вследствие обострения противоречий, обусловленных существенными различиями ключевых показателей эффективности национальных банковских секторов	
Относительно высокая эффективность координации с другими органами макрофинансового управления (минимальный риск недлехашей координации)	Функциональный дисбаланс в случае неурегулированности экономических и правовых аспектов единого финансового рынка, в том числе в связи с различной степенью открытости и прозрачности механизмов функционирования его национальных сегментов	Относительно короткий (по сравнению с единим национальным органом финансового регулирования) процесс согласования и делегирования полномочий (в полном объеме или частично) национальных регуляторов		Мультиплексия и трансмиссия системных рисков в финансовых секторах государств – членов ЕАЭС, в том числе вследствие диспропорций (фрагментации) сегментов национальных финансовых рынков и их несоразмерности между собой	

Сценарий 1 (базовый). Национальный орган по регулированию финансового рынка ЕАЭС (в соответствии с Договором о ЕАЭС) ¹		Сценарий 2 (альтернативный). Система наднациональных институтов финансового регулирования ЕАЭС ²		Сценарий 3 (альтернативный). Система национальных институтов финансового регулирования ЕАЭС ³	
Премиумущества	Риски	Премиумущества	Риски	Премиумущества	Риски
Доступность информации и данных, необходимых для принятия мер по минимизации системных рисков	Прозрачность мониторинга процессов возврата банков ЕАЭС от многосторонней к традиционной банковской деятельности, являющейся одним из условий снижения кризисоопасности в банковском секторе				Трудности формирования и реализации политики антикризисного управления и макро-экономической стабилизации в случае обострения внешних шоков и вызовов
Возможность управления системными рисками также и в небанковских сегментах финансовой системы					Неэффективность макропруденциальной политики для целей формирования единого финансового рынка в ЕАЭС и снижение стрессовых этикономической интеграции

Примечания.

¹ В соответствии с Договором о ЕАЭС от 29 мая 2014 г. создание наднационального органа по регулированию финансового рынка запланировано к 2025 г. Предполагается, что наднациональный регулятор будет совмещать функции регулятора всех сегментов финансового рынка, по аналогии с функциями национальных регуляторов – центральных банков государств – членов ЕАЭС. Одновременно в зону его функциональной ответственности будут входить вопросы системных рисков.

² Данный гипотетический сценарий предполагает формирование системы наднациональных институтов регулирования, состоящей из евразийского центрального банка, которому в той или иной степени будут делегированы функции регулятора банковского сектора, других сегментов финансового рынка и макропруденциального регулирования, регуляторов инфраструктуры финансового рынка, а также уполномоченных органов по управлению системными рисками (по аналогии с посткризисной регулятивной архитектурой в ЕС (табл. 2)).

³ Данный гипотетический сценарий предполагает одноранговую (исключительно на национальном уровне) структуру финансового регулирования в ЕАЭС, которая тем не менее должна быть дополнена координацией регулятивной политики на наднациональном уровне (например, в форме постоянно действующего совета, обладающего функциями рекомендательного наблюдательного органа).

⁴ Синергетический эффект двухблочной конструкции регулятора обеспечивается за счет доступности более широкой информационной базы, что позволяет повысить точность экономических прогнозов, в том числе для обеспечения финансовой стабильности и устойчивого экономического роста.

⁵ Является следствием гипотетически некорректных/ошибочных управленческих решений, основанных на экстраполяции национальных нормативов и стандартов одного сегмента финансовой системы на надзорные нормативы и стандарты другого.

Источник: составлено автором [Джагитян, 2015].

различий в организационно-функциональной структуре национальных банковских секторов и инфраструктуре финансовых рынков. Мультиинституциональный механизм регулирования предполагает более высокий уровень эффективности по минимизации системных рисков и достижению финансовой стабильности, о чем свидетельствует опыт ЕС в посткризисный период. С другой стороны, эффективность данного сценария будет определяться эффективностью координации как между институтами регулирования, так и с центральными банками государств – членов ЕАЭС, что, как представляется, неизбежно должно опираться на принципы и механизм «мини-Базеля III». Кроме того, функциональная идентичность с институциональной структурой банковского регулирования в ЕС может открыть новые возможности по оперативному и адресному обмену информацией, что, в свою очередь, будет способствовать как результативности усилий по формированию регионального регулятивного порядка и росту доверия к наднациональной системе регулирования в ЕАЭС, так и синхронизации с задачей Базеля III по дальнейшей интернационализации международной реформы регулирования.

В отличие от Сценариев 1 и 2, Сценарий 3 не предполагает создания наднациональных институтов регулирования в ЕАЭС. В условиях «регулятивной упрощенности» состоятельность регионализации будет определяться достижением межгосударственного консенсуса по вопросам не столько политики регулирования, сколько сближения стандартов надзора, что само по себе является достаточным условием для формирования устойчивой конкурентной среды и повышения роли финансового посредничества в интеграционных процессах. Однако такой подход не учитывает ряд ключевых вопросов, от которых зависит не только эффективность процесса регулятивной регионализации, но также и прочность будущей конструкции банковского регулирования в ЕАЭС: ни вопросы обмена информацией между национальными регуляторами для своевременного/согласованного принятия решений (Сценарий 1), ни вопросы идентификации системных рисков (Сценарий 2), ни перспективы интернационализации регулятивного механизма (Сценарии 1 и 2), ни степень независимости национальных регуляторов³³. Кроме того, отсутствие наднациональных механизмов регулирования будет создавать дополнительные риски интеграционных процессов [Зуев, 2011, с. 37]. Вполне очевидно, что в отсутствие наднационального координирующего органа Сценарий 3 может оказаться несовместимым с принципами «мини-Базеля III», тем самым создавая риск отхода от регулятивного консенсуса государств – членов ЕАЭС.

Выводы

Ни в коей мере не подвергая сомнению институциональный формат регулирования финансового рынка в ЕАЭС, закрепленный в Договоре о ЕАЭС, необходимо тем не менее иметь в виду, что процесс регионализации банковского регулирования будет, по всей вероятности, сопровождаться неуправляемыми (систематическими) рисками асимметрий на евразийских финансовых рынках и рисками внешних шоков и вызовов. При этом, учитывая значительную фрагментацию финансовых рынков в государствах – членах ЕАЭС и значительные различия национальных режимов банковского регулирования, отмеченные выше эндогенные и экзогенные риски могут стать катализатором обострения системных рисков и, таким образом, поставить под сомнение достижение финансовой стабильности.

³³ В соответствии с уставными документами центральные банки государств – членов ЕАЭС подотчетны национальным парламентам, а национальные банки – руководителям государств.

В условиях повышенной рискованности макросреды институциональная среда банковского регулирования в ЕАЭС должна стать одной из фундаментальных детерминант эффективности и необратимости евразийской экономической интеграции. Однако существенные различия макроэкономического и макрофинансового управления в государствах – членах ЕАЭС и разнорежимность банковского регулирования являются генезисом конфликтогенности процесса сближения национальных механизмов регулирования, что несколько размывает перспективы результативности регулятивной регионализации. Опыт формирования единого надзорного механизма в ЕС, основанного на системе институтов банковского регулирования, настоятельно диктует рассмотрение также и других, альтернативных путей формирования институционального фундамента банковского регулирования в ЕАЭС с едиными принципами институциональной конструкции, необходимыми для оптимальной расстановки регулятивных приоритетов.

Критерии выбора оптимального сценария институциональной наднационализации регулирования ограничены уникальностью модели интеграции в ЕАЭС и будущей регулятивной парадигмы, обусловленной множественностью различий в масштабах, структуре, ключевых параметрах и динамике макроуровня государств, вовлеченных в интеграцию, с одной стороны, и отсутствием систематизированной концепции регионального механизма регулирования и будущего евразийского банковского союза, с другой. Вместе с тем ограниченность критериев выбора можно преодолеть, рассматривая институциональную регионализацию регулирования на основе укрупненных блоков и схем, лежащих в основе любых интеграционных процессов.

Выбор сценария должен определяться стратегическими ориентирами интеграции, задача-минимум которых должна определяться уровнем финансового посредничества, соответствующего текущим потребностям интеграционных процессов, а рационализм выбора – формированием целостной экосистемы регионального банковского регулирования, функциональность которой не будет зависеть от возможного изменения количественного состава государств – членов ЕАЭС.

Выбор сценария должен зависеть от способности национальных регуляторов найти общий знаменатель экономических аспектов сближения регулятивных режимов, включая согласование концепции «мини-Базеля III» и внедрение его стандартов. При этом синергизм евразийского регулятивного институционализма будет заключаться в потенциале «мини-Базеля III» по разрешению трилеммы регулирования – между сближением национальных механизмов регулирования, обеспечением баланса интересов национальных регуляторов и достижением финансовой стабильности.

Выбор сценария должен основываться на единых принципах антикризисной, стабилизационной модели регулирования и согласованном методологическом фундаменте, которые должны будут укрепить системную стабильность в финансовой сфере ЕАЭС для достижения высшей октавы регионализации – формирования банковского союза ЕАЭС. Вполне вероятно, что усиление интеграционной ориентации банков будет обеспечиваться гибкими стандартами пруденциального банковского надзора в рамках «мини-Базеля III», учитывающими как интересы национальных регуляторов, так и цели и задачи регулятивной регионализации. При этом возможные регулятивные калибровки в ходе процесса регионализации должны будут вывести роль банков на принципиально иной уровень, обеспечивающий укрепление интеграционного взаимодействия и интеграционных ориентиров в ЕАЭС, а вместе с этим – устойчивый экономический рост и финансовую стабильность.

ИСТОЧНИКИ

- Григорьев Л.М. (2013) Сценарии развития и экономические институты // Экономическая политика. № 3. С. 33–60.
- Джагитян Э.П. (2015) Пути регионализации и наднационализации банковского регулирования в ЕАЭС // Банковское дело. № 8. С. 26–31.
- Джагитян Э.П. (2017а) Макропруденциальная политика в посткризисном банковском регулировании // Мировая экономика и международные отношения. Т. 61. № 4. С. 13–23. Режим доступа: <https://doi.org/10.20542/0131-2227-2017-61-11-13-23> (дата обращения: 31.05.2019).
- Джагитян Э.П. (2017б) Фактор регионализации банковского регулирования в формировании евразийского механизма финансовой стабильности // Деньги и кредит. № 7. С. 31–40.
- Ширев А.А., Гусев М.С. (2013) Прогнозирование динамических и структурных характеристик развития единого экономического пространства // Проблемы прогнозирования. № 3 (138). С. 3–15.
- Зуев В.Н. (2011) Наднациональный механизм в теории интеграции // Мировая экономика и международные отношения. № 4. С. 30–38.
- Agénor P.-R. (2003) Benefits and Costs of International Financial Integration: Theory and Facts // The World Economy. Vol. 26. No. 8. P. 1089–1118.
- Aikins S. (2009) Global Financial Crisis and Government Intervention: A Case for Effective Regulatory Governance // International Public Management Review. Vol. 10. No. 2. P. 23–43. Режим доступа: <https://ssrn.com/abstract=2689183> (дата обращения: 31.05.2019).
- Bank for International Settlements (BIS) (2012а) Core Principles for Effective Banking Supervision. Basel Committee on Banking Supervision. Режим доступа: <https://www.bis.org/publ/bcbs230.pdf> (дата обращения: 31.05.2019).
- Bank for International Settlements (BIS) (2012б) Household Indebtedness: Context, Consequence & Correction. Address by Mr. Patrick Honohan, Governor of the Central Bank of Ireland, to the Limerick Law Society, University of Limerick, Limerick. 14 March. Режим доступа: <http://www.bis.org/review/r120315b.pdf?frames=0> (дата обращения: 27.02.2018).
- Bank for International Settlements (BIS) (2017) Finalising Basel III. Basel Committee on Banking Supervision (BCBS). Режим доступа: https://www.bis.org/bcbs/publ/d424_inbrief.pdf (дата обращения 20.03.2018).
- Bank for International Settlements (BIS) (2018) Keynote Speech by Stefan Ingves, Chairman, Basel Committee on Banking Supervision at the Institute for Law and Finance Conference, Goethe University, Frankfurt. 29 January. Режим доступа: <https://www.bis.org/speeches/sp180129.pdf> (дата обращения: 31.05.2019).
- Banki.ru News Agency Ltd. (с. а.) Рейтинги банков. Режим доступа: <https://www.banki.ru/banks/ratings/> (дата обращения: 01.06.2019).
- Boyer P.C., Kempf H. (2017) Regulatory Arbitrage and the Efficiency of Banking Regulation // Journal of Financial Intermediation. Режим доступа: <https://doi.org/10.1016/j.jfi.2017.09.002> (дата обращения: 31.05.2019).
- Central Bank of the Republic of Armenia (с. а.) Legal Acts. Режим доступа: <https://www.cba.am/en/sites-pages/lalaws.aspx> (дата обращения: 31.05.2019).
- Central Bank of the Russian Federation (Bank of Russia) (с. а.) Official Site of the Central Bank of the Russian Federation (Bank of Russia). Режим доступа: <https://www.cbr.ru/eng/> (дата обращения: 31.05.2019).
- de Chiara A., Livio L., Ponce J. (2018) Flexible and Mandatory Banking Supervision // Journal of Financial Stability. Vol. 34. P. 86–104. Режим доступа: <https://doi.org/10.1016/j.jfs.2017.12.002> (дата обращения 31.05.2019).
- Corbet S., Larkin C. (2017) Has the Uniformity of Banking Regulation Within the European Union Restricted Rather Than Encouraged Sectoral Development? // International Review of Financial Analysis. Vol. 53. P. 48–65. Режим доступа: <https://doi.org/10.1016/j.irfa.2017.08.007> (дата обращения 31.05.2019).

Ding C.G., Wu C.-H., Chang P.-L. (2013) The Influence of Government Intervention on the Trajectory of Bank Performance During the Global Financial Crisis: A Comparative Study Among Asian Economies // Journal of Financial Stability. Vol. 9. No. 4. P. 556–564. Режим доступа: <https://doi.org/10.1016/j.jfs.2012.11.002> (дата обращения: 31.05.2019).

Erol S., Ordoñez G. (2017) Network Reactions to Banking Regulations // Journal of Monetary Economics. Vol. 89. P. 51–67. Режим доступа: <https://doi.org/10.1016/j.jmoneco.2017.03.005> (дата обращения: 31.05.2019).

Eurasian Economic Union (EAEU) (2014) Treaty on the Eurasian Economic Union. Astana. 29 May. Режим доступа: https://www.wto.org/english/thewto_e/acc_e/kaz_e/WTACCKAZ85_LEG_1.pdf (дата обращения: 01.06.2019).

European Banking Authority (EBA) (s. a.) Official Site of the European Banking Authority. Режим доступа: <https://eba.europa.eu/> (дата обращения: 01.06.2019).

European Central Bank (ECB) (s. a.) Official Site of the European Central Bank. Режим доступа: <https://www.ecb.europa.eu/home/html/index.en.html> (дата обращения: 01.06.2019).

European Commission (EC) (s. a.) European System of Financial Supervision. Режим доступа: https://ec.europa.eu/info/business-economy-euro/banking-and-finance/financial-supervision-and-risk-management/european-system-financial-supervision_en (дата обращения: 01.06.2019).

European Insurance and Occupational Pensions Authority (EIOPA) (s. a.) Official Site of the European Insurance and Occupational Pensions Authority. Режим доступа: <https://eiopa.europa.eu/> (дата обращения: 01.06.2019).

European Securities and Markets Authority (ESMA) (s. a.) Official Site of the European Securities and Markets Authority. Режим доступа: <https://www.esma.europa.eu/> (дата обращения: 01.06.2019).

European Systemic Risk Board (ESRB) (s. a.) Official Site of the European Systemic Risk Board. Режим доступа: <https://www.esrb.europa.eu/home/html/index.en.html> (дата обращения: 01.06.2019).

Federal Deposit Insurance Corporation (FDIC) (s. a.) Official Site of the Federal Deposit Insurance Corporation. Режим доступа: <https://www5.fdic.gov/idasp/advSearchLanding.asp> (дата обращения: 01.06.2019).

Financial Stability Board (FSB) (2017) 2017 List of Systemically Important Banks. Режим доступа: <http://www.fsb.org/wp-content/uploads/P211117-1.pdf> (дата обращения: 02.02.2018).

Goldbach R. (2015) Asymmetric Influence in Global Banking Regulation: Transnational Harmonization, the Competition State, and the Roots of Regulatory Failure // Review of International Political Economy. Vol. 22. No. 6. P. 1087–1127. Режим доступа: <https://doi.org/10.1080/09692290.2015.1050440> (дата обращения: 02.02.2018).

Hagendorff J. (2013) Board Monitoring, Regulation, and Performance in the European Banking Industry. Size, Risk, and Governance in European Banking / J. Hagendorff, K. Keasey, F. Vallascas (eds). Oxford: Oxford University Press.

Heathcote J., Perri F. (2004) Financial Globalization and Real Regionalization // Journal of Economic Theory. Vol. 119. No. 1. P. 207–243. Режим доступа: <https://doi.org/10.1016/j.jet.2003.06.003> (дата обращения: 02.02.2018).

Hirata H., Ayhan Kose M., Otrok C. (2013) Regionalization vs. Globalization. IMF Working Paper WP/13/19, International Monetary Fund. Режим доступа: <https://www.imf.org/external/pubs/ft/wp/2013/wp1319.pdf> (дата обращения: 08.02.2018).

Howarth D., Quaglia L. (2016) Internationalised Banking, Alternative Banks and the Single Supervisory Mechanism // West European Politics. Vol. 39. No. 3. P. 438–461. Режим доступа: <https://doi.org/10.1080/01402382.2016.1143241> (дата обращения: 08.02.2018).

Hoxha I., Kalemlı-Ozcan S., Vollrath D. (2013) How Big Are the Gains from International Financial Integration? // Journal of Development Economics. Vol. 103. P. 90–98. Режим доступа: <https://doi.org/10.1016/j.jdeveco.2013.02.003> (дата обращения: 08.02.2018).

International Monetary Fund (IMF) (s. a.) IMF Macroeconomic and Financial Data. Режим доступа: <http://data.imf.org/?sk=388DFA60-1D26-4ADE-B505-A05A558D9A42> (дата обращения: 01.06.2019).

Jeong K.-Y., Kim E. (2010) The Global Financial Crisis: New Implications and Perspectives for Emerging Economies // *Global Economic Review*. Vol. 39. No. 1. P. 1–13. Режим доступа: <https://doi.org/10.1080/12265081003696379> (дата обращения: 01.06.2019).

Kalemi-Ozcan S., Papaioannou E., Peydró J.-L. (2010) Financial Regulation, Financial Globalization and the Synchronization of Economic Activity. Working Paper Series No 1221, European Central Bank. Режим доступа: <http://citeseerx.ist.psu.edu/viewdoc/download?rep=rep1&type=pdf&doi=10.1.1.178.3310> (дата обращения: 15.03.2018).

Kalemi-Ozcan S., Papaioannou E., Peydró J.-L. (2013) Financial Regulation, Financial Globalization and the Synchronization of Economic Activity // *The Journal of Finance*. Vol. 68. No. 3. P. 1179–1228. Режим доступа: <https://doi.org/10.1111/jofi.12025> (дата обращения: 15.03.2018).

Lane P.R. (2012) Financial Globalisation and the Crisis. BIS Working Paper No 397, Bank for International Settlements. Режим доступа: <https://www.bis.org/publ/work397.pdf> (дата обращения: 22.03.2018).

Llewellyn D.T. (2006) Institutional Structure of Financial Regulation and Supervision: The Basic Issues. Paper presented at a World Bank seminar, Washington DC, 6–7 June. Режим доступа: <http://siteresources.worldbank.org/INTTOPCONF6/Resources/2057292-1162909660809/F2FlemmingLlewellyn.pdf> (дата обращения: 27.02.2018).

Ministry of Finance of the Republic of Belarus (s. a.) Official Site of the Ministry of Finance of the Republic of Belarus. Режим доступа: <http://www.minfin.gov.by/en/> (дата обращения: 31.05.2019).

Mwenda K.K. (2006) Legal Aspects of Financial Services Regulation and the Concept of a Unified Regulator. Law, Justice, and Development Series, The World Bank, Washington DC. Режим доступа: http://siteresources.worldbank.org/INTAFRSUMAFTPS/Resources/Legal_Aspects_of_Financial_Sces_Regulations.pdf (дата обращения: 27.02.2018).

National Bank of the Kyrgyz Republic (s. a.) Official Site of the National Bank of the Kyrgyz Republic. Режим доступа: <https://www.nbkr.kg/index.jsp?lang=ENG> (дата обращения: 31.05.2019).

National Bank of the Republic of Belarus (s. a.) Official Site of the National Bank of the Republic of Belarus. Режим доступа: <https://www.nbrb.by/engl> (дата обращения: 31.05.2019).

National Bank of the Republic of Kazakhstan (s. a.) About the National Bank. Режим доступа: <https://nationalbank.kz/?docid=1&switch=english> (дата обращения: 31.05.2019).

Prasad E.S., Rajan R.G. (2009) A Pragmatic Approach to Capital Account Liberalization // *Journal of Economic Perspectives*. Vol. 22. No. 3. P. 149–172. Режим доступа: <https://doi.org/10.1257/jep.22.3.149> (дата обращения: 31.05.2019).

Rodrik D. (2000) How Far Will International Economic Integration Go? // *Journal of Economic Perspectives*. Vol. 14. No. 1. P. 177–186. Режим доступа: <https://doi.org/10.1257/jep.14.1.177> (дата обращения: 27.02.2018).

Single Resolution Board (SRB) (s. a.) Single Resolution Mechanism (SRM). Режим доступа: <https://srb.europa.eu/> (дата обращения: 01.06.2019).

Spendzharova A.B. (2017) Regulatory Cascading: Limitations of Policy Design in European Banking Structural Reforms // *Policy and Society*. Vol. 35. No. 3. P. 227–237. Режим доступа: <https://doi.org/10.1016/j.polsoc.2016.09.001> (дата обращения: 01.06.2019).

Spendzharova A.B., Versluis E., Radulova E., Flöthe L. (2016) Too Much, Too Fast? The Sources of Banks' Opposition to European Banking Structural Reforms // *Journal of Banking Regulation*. Vol. 17. No. 1–2. P. 133–145. Режим доступа: <https://doi.org/10.1057/jbr.2015.16> (дата обращения: 01.06.2019).

State Service of Regulation and Supervision of the Financial Market at the Government of the Kyrgyz Republic (State Financial Supervision Agency) (s. a.) Official site of the State Service of Regulation and Supervision of the Financial Market at the Government of the Kyrgyz Republic. Режим доступа: <http://fsa.kg/#/home> (дата обращения: 31.05.2019).

Tsingou E. (2007) Transnational Private Governance and the Basel Process: Banking Regulation and Supervision, Private Interests, and Basel II. *Transnational Private Governance and Its Limits* / J.-C. Graz, A. Nölke A. (eds). L.: Routledge. P. 58–68.

Underhill G.R.D., Zhang X. (2008) Setting the Rules: Private Power, Political Underpinnings, and Legitimacy in Global Monetary and Financial Governance // International Affairs. Vol. 84. No. 3. P. 535–554. Режим доступа: <https://doi.org/10.1111/j.1468-2346.2008.00723.x> (дата обращения: 31.05.2019).

World Bank Group (2018) Bankers Without Borders. Global Financial Development Report 2017/2018. Режим доступа: <https://openknowledge.worldbank.org/bitstream/handle/10986/28482/9781464811487.pdf> (дата обращения: 31.05.2019).

Ycharts (s. a.) The modern financial data research platform. Режим доступа: <https://ycharts.com/companies/BCS/assets> (дата обращения: 01.06.2019).

Yue L.Q., Luo J., Ingram P. (2013) The Failure of Private Regulation: Elite Control and Market Crises in the Manhattan Banking Industry // Administrative Science Quarterly. Vol. 58. No. 1. P. 37–68. Режим доступа: <https://doi.org/10.1177/0001839213476502> (дата обращения: 01.06.2019).

Shaping the EAEU's Institutional Framework for Banking Regulation: Perspectives and Risks¹

E. Dzhagityan

Eduard Dzhagityan – PhD, Associate Professor, School of World Economy, Faculty of World Economy and International Affairs, National Research University Higher School of Economics; 20 Myasnitskaya Str., Moscow, 101000, Russian Federation; E-mail: edzhagityan@hse.ru

Abstract

The institutional aspect of post-crisis banking regulation reform (Basel III) remains unsettled, and as such undermines regulators' efforts to shape a seamless platform for international financial intermediation. The lack of global acceptance of the Basel III standards amid the internationalization of banking activities is one of the main reasons for regulatory asymmetries which are difficult to handle at the national level. In this context, the efforts of governments and financial regulators are a central core of their policy in protecting banking sectors from systemic risks. It becomes imperative to bring together national mechanisms of banking regulation and to develop a regional system of regulatory institutions, as is evidenced by the single supervisory mechanism in the eurozone countries.

Strengthening stress-resilience of the national banking sectors in the Eurasian Economic Union (EAEU) and the expansion of banking activities to the Eurasian economy will require a conceptual framework of the EAEU banking regulation system. However, different regulatory regimes in EAEU states along with the lack of supranational regulatory institutions may slow the progress of the Eurasian mechanism of banking regulation. This means that operationalization of the EAEU regulatory mechanism will depend on whether the mini-Basel III format as a methodological hub of regionalization and supranationalization will act as an enabler of a resolution to the regulatory trilemma of the feasibility, relevance and opportunities of supranationalization.

The institutional aspect of mini-Basel III is intrinsically linked to the integrity and consistency of the supranational authority for regulation of EAEU financial markets being an authority documented in the treaty on the EAEU; however, the costs of regulatory alignment may exceed the advantages of a single-institution regulatory architecture owing to the existent and tacit risks from the heterogeneity of the national regulatory models. Stemming from the complex financial sector environment that falls short of valid and reliable institutional fundamentals, this article proposes alternative scenarios for the EAEU regulatory mechanism that could be sought for optimization of regulatory logistics and algorithms of regulatory alignment. Based on systematization of the benefits and weaknesses of each of the scenarios as well as on a comparative analysis as to whether the proposed scenarios would ensure a continuum of financial intermediation and financial stability, this article concludes that currently there are no priority approaches to the design of a supranational institutional system in the EAEU. At the same time, the identical structure of national banking sectors together with the least expensive scenario approach could underpin the process of regulatory supranationalization; however, to secure the integrity of the EAEU supranational authority, it should be complemented with an authority that would be responsible for the coordination of EAEU-wide regulatory alignment.

Key words: international banking regulation; banking regulation institutes; Basel III; mini-Basel III; integration; supranationalization; systemic risks; Eurasian Economic Union (EAEU)

For citation: Dzhagityan E. (2019) Shaping the EAEU's Institutional Framework for Banking Regulation: Perspectives and Risks. *International Organisations Research Journal*, vol. 14, no 2, pp. 245–274 (in English). DOI: 10.17323/1996-7845-2019-02-10.

¹ The editorial board received the article in April 2018.

This article is an output of a research project entitled “Economic and Institutional Aspects of Shaping the EAEU Banking Regulation Mechanism” implemented as part of the Individual Research Programme of the Faculty of World Economy and International Affairs at the National Research University Higher School of Economics (HSE).

References

- Agénor P.-R. (2003) Benefits and Costs of International Financial Integration: Theory and Facts. *The World Economy*, vol. 26, no 8, pp. 1089–1118.
- Aikins S. (2009) Global Financial Crisis and Government Intervention: A Case for Effective Regulatory Governance. *International Public Management Review*, vol. 10, no 2, pp. 23–43.
- Bank for International Settlements (BIS) (2012a) Core Principles for Effective Banking Supervision. Basel Committee on Banking Supervision. Available at: <https://www.bis.org/publ/bcbs230.pdf> (accessed 31 May 2019).
- Bank for International Settlements (BIS) (2012b) Household Indebtedness: Context, Consequence & Correction. Address by Mr. Patrick Honohan, Governor of the Central Bank of Ireland, to the Limerick Law Society, University of Limerick, Limerick, 14 March. Available at: <http://www.bis.org/review/r120315b.pdf?frames=0> (accessed 27 February 2018).
- Bank for International Settlements (BIS) (2017) Finalising Basel III. Basel Committee on Banking Supervision (BCBS). Available at: https://www.bis.org/bcbs/publ/d424_inbrief.pdf (accessed 20 March 2018).
- Bank for International Settlements (BIS) (2018) Keynote Speech by Stefan Ingves, Chairman, Basel Committee on Banking Supervision at the Institute for Law and Finance Conference, Goethe University, Frankfurt, 29 January. Available at: <https://www.bis.org/speeches/sp180129.pdf> (accessed 31 May 2019).
- Banki.ru News Agency Ltd (s. a.) Bank ratings. Available at: <https://www.banki.ru/banks/ratings/> (in Russian) (accessed 1 June 2019).
- Boyer P.C., Kempf H. (2017) Regulatory Arbitrage and the Efficiency of Banking Regulation. *Journal of Financial Intermediation*. Available at: <https://doi.org/10.1016/j.jfi.2017.09.002> (accessed 31 May 2019).
- Central Bank of the Republic of Armenia (s. a.) Legal Acts. Available at: <https://www.cba.am/en/sitepages/lalaws.aspx> (accessed 31 May 2019).
- Central Bank of the Russian Federation (Bank of Russia) (c. a.) Official site of the Central Bank of the Russian Federation (Bank of Russia). Available at: <https://www.cbr.ru/eng/> (accessed 31 May 2019).
- Central Bank of the Russian Federation (Bank of Russia) (2017) Ob utverzhdenii perechnja sistemno znachimykh kreditnyh organizacij [On Approval of the List of Systemically Important Credit Organizations]. Available at: http://www.cbr.ru/press/PR/?file=13092017_194655ik2017-09-13t19_46_25.htm (accessed 17 February 2018) (in Russian).
- Corbet S., Larkin C. (2017) Has the Uniformity of Banking Regulation Within the European Union Restricted Rather Than Encouraged Sectoral Development? *International Review of Financial Analysis*, vol. 53, pp. 48–65. Available at: <https://doi.org/10.1016/j.irfa.2017.08.007> (accessed 31 May 2019).
- de Chiara A., Livio L., Ponce J. (2018) Flexible and Mandatory Banking Supervision. *Journal of Financial Stability*, vol. 34, pp. 86–104. Available at: <https://doi.org/10.1016/j.jfs.2017.12.002> (accessed 31 May 2019).
- Ding C.G., Wu C.-H., Chang P.-L. (2013) The Influence of Government Intervention on the Trajectory of Bank Performance During the Global Financial Crisis: A Comparative Study Among Asian Economies. *Journal of Financial Stability*, vol. 9, no 4, pp. 556–564. Available at: <https://doi.org/10.1016/j.jfs.2012.11.002> (accessed 31 May 2019).
- Dzhagityan E. (2015) Puti regionalizacii i nadnacionalizacii bankovskogo regulirovaniya v EAJeS [Perspectives of Regionalization and Supranationalization of Banking Regulation in the Eurasian Economic Union in Light of International Experience]. *Bankovskoe delo [Banking]*, no 8, pp. 26–31 (in Russian).
- Dzhagityan E. (2017a) Makroprudencial'naja politika v postkrisisnom bankovskom regulirovaniyu [Macro Prudential Policy in Post-Crisis Banking Regulation]. *Mirovaja jekonomika i mezhdunarodnye otnoshenija [World Economy and International Relations]*, vol. 61, no 4, pp. 13–23. Available at: <https://doi.org/10.20542/0131-2227-2017-61-11-13-23> (accessed 31 May 2019) (in Russian).
- Dzhagityan E. (2017b) Faktor regionalizacii bankovskogo regulirovaniya v formirovaniu evrazijskogo mehanizma finansovoj stabil'nosti [Regionalization of Banking Regulation as a Driving Force of the Eurasian Financial Stability Mechanism]. *Den'gi i kredit [Russian Journal of Money and Finance]*, no 7, pp. 31–40 (in Russian).

- Erol S., Ordoñez G. (2017) Network Reactions to Banking Regulations. *Journal of Monetary Economics*, vol. 89, pp. 51–67. Available at: <https://doi.org/10.1016/j.jmoneco.2017.03.005> (accessed 31 May 2019).
- Eurasian Economic Union (EAEU) (2014) Treaty on the Eurasian Economic Union. Astana, 29 May. Available at: https://www.wto.org/english/thewto_e/acc_e/kaz_e/WTACCKAZ85_LEG_1.pdf (accessed 1 June 2019).
- European Banking Authority (EBA) (s. a.) Official Site of the European Banking Authority. Available at: <https://eba.europa.eu/> (accessed 1 June 2019).
- European Central Bank (ECB) (s. a.) Official Site of the European Central Bank. Available at: <https://www.ecb.europa.eu/home/html/index.en.html> (accessed 1 June 2019).
- European Commission (EC) (s. a.) European System of Financial Supervision. Available at: https://ec.europa.eu/info/business-economy-euro/banking-and-finance/financial-supervision-and-risk-management/european-system-financial-supervision_en (accessed 1 June 2019).
- European Insurance and Occupational Pensions Authority (EIOPA) (s. a.) Official Site of the European Insurance and Occupational Pensions Authority. Available at: <https://eiopa.europa.eu/> (accessed 1 June 2019).
- European Securities and Markets Authority (ESMA) (s. a.) Official Site of the European Securities and Markets Authority. Available at: <https://www.esma.europa.eu/> (accessed 1 June 2019).
- European Systemic Risk Board (ESRB) (s. a.) Official Site of the European Systemic Risk Board. Available at: <https://www.esrb.europa.eu/home/html/index.en.html> (accessed 1 June 2019).
- Federal Deposit Insurance Corporation (FDIC) (s. a.) Official Site of the Federal Deposit Insurance Corporation. Available at: <https://www5.fdic.gov/idasp/advSearchLanding.asp> (accessed 1 June 2019).
- Financial Stability Board (FSB) (2017) 2017 List of Systemically Important Banks. Available at: <http://www.fsb.org/wp-content/uploads/P21117-1.pdf> (accessed 2 February 2018).
- Goldbach R. (2015) Asymmetric Influence in Global Banking Regulation: Transnational Harmonization, the Competition State, and the Roots of Regulatory Failure. *Review of International Political Economy*, vol. 22, no 6, pp. 1087–127. Available at: <https://doi.org/10.1080/09692290.2015.1050440> (accessed 2 February 2018).
- Grigor'ev L.M. (2013) Scenarii razvitiya i jekonomicheskie instituty [Scenarios of Development and Economic Institutions]. *Jekonomicheskaja politika*, no 3, pp. 33–60 (in Russian).
- Hagendorff J. (2013) Board Monitoring, Regulation, and Performance in the European Banking Industry. *Size, Risk, and Governance in European Banking* (J. Hagendorff, K. Keasey, F. Vallascas (eds)). Oxford: Oxford University Press.
- Heathcote J., Perri F. (2004) Financial Globalization and Real Regionalization. *Journal of Economic Theory*, vol. 119, no 1, pp. 207–243. Available at: <https://doi.org/10.1016/j.jet.2003.06.003> (accessed 31 May 2019).
- Hirata H., Ayhan Kose M., Otrok C. (2013) Regionalization vs. Globalization. IMF Working Paper WP/13/19, International Monetary Fund. Available at: <https://www.imf.org/external/pubs/ft/wp/2013/wp1319.pdf> (accessed 8 February 2018).
- Howarth D., Quaglia L. (2016) Internationalised Banking, Alternative Banks and the Single Supervisory Mechanism. *West European Politics*, vol. 39, no 3, pp. 438–461. Available at: <https://doi.org/10.1080/01402382.2016.1143241> (accessed 31 May 2019).
- Hoxha I., Kalemli-Ozcan S., Vollrath D. (2013) How Big Are the Gains from International Financial Integration? *Journal of Development Economics*, vol. 103, pp. 90–98. Available at: <https://doi.org/10.1016/j.jdeveco.2013.02.003> (accessed 31 May 2019).
- International Monetary Fund (IMF) (s. a.) IMF Macroeconomic and Financial Data. Available at: <http://data.imf.org/?sk=388DFA60-1D26-4ADE-B505-A05A558D9A42> (accessed 1 June 2019).
- Jeong K.-Y., Kim E. (2010) The Global Financial Crisis: New Implications and Perspectives for Emerging Economies. *Global Economic Review*, vol. 39, no 1, pp. 1–13. Available at: <https://doi.org/10.1080/12265081003696379>.
- Kalemli-Ozcan S., Papaioannou E., Peydró J.-L. (2010) Financial Regulation, Financial Globalization and the Synchronization of Economic Activity. Working Paper Series No 1221, European Central Bank. Available at: <http://citeseerx.ist.psu.edu/viewdoc/download?rep=rep1&type=pdf&doi=10.1.1.178.3310> (accessed 15 March 2018).

- Kalemi-Ozcan S., Papaioannou E., Peydró J.-L. (2013) Financial Regulation, Financial Globalization and the Synchronization of Economic Activity. *The Journal of Finance*, vol. 68, no 3, pp. 1179–228. Available at: <https://doi.org/10.1111/jofi.12025> (accessed 31 May 2019).
- Lane P.R. (2012) Financial Globalisation and the Crisis. BIS Working Paper No 397, Bank for International Settlements. Available at: <https://www.bis.org/publ/work397.pdf> (accessed 22 March 2018).
- Llewellyn D.T. (2006) Institutional Structure of Financial Regulation and Supervision: The Basic Issues. Paper presented at a World Bank seminar, Washington DC, 6–7 June. Available at: <http://siteresources.worldbank.org/INTTOPCONF6/Resources/2057292-1162909660809/F2FlemmingLlewellyn.pdf> (accessed 27 February 2018).
- Ministry of Finance of the Republic of Belarus (s. a.) Official Site of the Ministry of Finance of the Republic of Belarus. Available at: <http://www.minfin.gov.by/en/> (accessed 31 May 2019).
- Mwenda K.K. (2006) Legal Aspects of Financial Services Regulation and the Concept of a Unified Regulator. Law, Justice, and Development Series, The World Bank, Washington DC. Available at: http://siteresources.worldbank.org/INTAFRSUMAFTPS/Resources/Legal_Aspects_of_Financial_Sces_Regulations.pdf (accessed 27 February 2018).
- National Bank of the Kyrgyz Republic (s. a.) Official Site of the National Bank of the Kyrgyz Republic. Available at: <https://www.nbkr.kg/index.jsp?lang=ENG> (accessed 31 May 2019).
- National Bank of the Republic of Belarus (s. a.) Official Site of the National Bank of the Republic of Belarus. Available at: <https://www.nbrb.by/engl> (accessed 31 May 2019).
- National Bank of the Republic of Kazakhstan (s. a.) About the National Bank. Available at: <https://nationalbank.kz/?docid=1&switch=english> (accessed 31 May 2019).
- Prasad E.S., Rajan R.G. (2009) A Pragmatic Approach to Capital Account Liberalization. *Journal of Economic Perspectives*, vol. 22, no 3, pp. 149–172. Available at: <https://doi.org/10.1257/jep.22.3.149> (accessed 31 May 2019).
- Rodrik D. (2000) How Far Will International Economic Integration Go? *Journal of Economic Perspectives*, vol. 14, no 1, pp. 177–186. Available at: <https://doi.org/10.1257/jep.14.1.177> (accessed 31 May 2019).
- Shirov A.A., Gusev M.S. (2013) Prognozirovaniye dinamicheskikh i strukturnykh harakteristik razvitiya Edinogo jekonomicheskogo prostranstva [Forecasting of Dynamic and Structural Characteristics of the Development of the Common Economic Area]. *Problemy prognozirovaniya*, no 3 (138), pp. 3–15 (in Russian).
- Single Resolution Board (SRB) (s. a.) Single Resolution Mechanism (SRM). Available at: <https://srb.europa.eu/> (accessed 1 June 2019).
- Spendzharova A.B. (2017) Regulatory Cascading: Limitations of Policy Design in European Banking Structural Reforms. *Policy and Society*, vol. 35, no 3, pp. 227–237. Available at: <https://doi.org/10.1016/j.pol-soc.2016.09.001> (accessed 31 May 2019).
- Spendzharova A.B., Versluis E., Radulova E., Flöthe L. (2016) Too Much, Too Fast? The Sources of Banks' Opposition to European Banking Structural Reforms. *Journal of Banking Regulation*, vol. 17, no 1–2, pp. 133–45. Available at: <https://doi.org/10.1057/jbr.2015.16> (accessed 31 May 2019).
- State Service of Regulation and Supervision of the Financial Market at the Government of the Kyrgyz Republic (State Financial Supervision Agency) (s. a.) Official site of the State Service of Regulation and Supervision of the Financial Market at the Government of the Kyrgyz Republic. Available at: <http://fsa.kg/#/home> (accessed 31 May 2019).
- Tsingou E. (2007) Transnational Private Governance and the Basel Process: Banking Regulation and Supervision, Private Interests, and Basel II. *Transnational Private Governance and Its Limits* (J.-C. Graz, A. Nölke (eds)). London: Routledge, pp. 58–68.
- Underhill G.R.D., Zhang X. (2008) Setting the Rules: Private Power, Political Underpinnings, and Legitimacy in Global Monetary and Financial Governance. *International Affairs*, vol. 84, no 3, pp. 535–554. Available at: <https://doi.org/10.1111/j.1468-2346.2008.00723.x> (accessed 31 May 2019).
- World Bank Group (2018) Bankers Without Borders. Global Financial Development Report 2017/2018. Available at: <https://openknowledge.worldbank.org/bitstream/handle/10986/28482/9781464811487.pdf> (accessed 31 May 2019).

Ycharts (s. a.) The modern financial data research platform. Available at: <https://ycharts.com/companies/BCS/assets> (accessed 1 June 2019).

Yue L.Q., Luo J., Ingram P. (2013) The Failure of Private Regulation: Elite Control and Market Crises in the Manhattan Banking Industry. *Administrative Science Quarterly*, vol. 58, no 1, pp. 37–68. Available at: <https://doi.org/10.1177/0001839213476502> (accessed 31 May 2019).

Zuev V.N. (2011) Nadnacional'nyj mehanizm v teorii integracii [Supranational Mechanism in Integration Theory]. *Mirovaja jekonomika i mezhdunarodnye otnoshenija*, no 4, pp. 30–38 (in Russian).

Цифровая экономика Китая: возможности и риски¹

Л. Джан, С. Чен

Джан Лунмэй – PhD, экономист Департамента стран Азиатско-Тихоокеанского региона Международного валютного фонда; U.S., N.W. Washington, D.C. 20431, 700 19th Str.; E-mail: lzhang2@imf.org

Чен Салли – постоянный представитель Международного валютного фонда в САР Гонконг, Международный валютный фонд; U.S., N.W. Washington, D.C. 20431, 700 19th Str.; E-mail: schen@imf.org

В последние годы цифровая экономика Китая стремительно развивается. Средний уровень цифровизации экономики остается ниже, чем в развитых странах, но в отдельных регионах и секторах уровень цифровизации уже достиг высоких показателей, особенно в электронной торговле и финансовых технологиях, особенно в прибрежных регионах. Эти трансформации ускорили рост производительности, в различной степени повлияв на уровень занятости в разных секторах. В будущем цифровизация продолжит трансформировать экономику Китая, увеличивая эффективность и смягчая последствия замедления потенциального экономического роста, возникающего по мере достижения китайской экономикой состояния развитости. Правительство должно играть существенную роль в максимизации преимуществ, создаваемых цифровизацией, и минимизации рисков, таких как потенциальный рост безработицы, нарушение тайны частной жизни, возникновение олигополий и финансовые риски.

Ключевые слова: цифровая экономика; финансовые технологии (финтех); производительность; занятость; финансовая стабильность

Для цитирования: Джан Л., Чен С. (2019) Цифровая экономика Китая: возможности и риски // Вестник международных организаций. Т. 14. № 2. С. 275–303 (на русском языке). DOI: 10.17323/1996-7845-2019-02-11.

Текст «Цифровая экономика Китая: возможности и риски» Л. Джан, С. Чен² переведен и опубликован с разрешения МВФ. © МВФ. МВФ не несет ответственности за качество перевода.

Определение и измерение цифровой экономики

Определение понятия «цифровая экономика» развивалось вместе с сопутствующими технологиями. В последние десятилетия сегмент информационных и коммуникационных технологий (ИКТ) развивался быстрыми темпами, начиная от микроэлектрон-

¹ Перевод выполнен А.А. Игнатовым, м.н.с. Центра исследований международных институтов Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте РФ.

Авторы выражают благодарность Линде Цзин (Linde Jing) за помощь в проведении исследования, а также Китайскую академию информационно-коммуникационных технологий за предоставленную информацию. Отдельная благодарность Чан Ён Ри (Chang Yong Rhee), Маркусу Родлауэр (Markus Rodlauer), Джеймсу Дэниэлю (James Daniel), Сонали Чандра (Sonali Chandra) и Тао Сан (Tao Sun) за предоставленные комментарии к работе.

² Zhang L., Chen S. (2019) China's Digital Economy: Opportunities and Risks. IMF Working Paper No. 19/16, International Monetary Fund. Режим доступа: <https://www.imf.org/en/Publications/WP/Issues/2019/01/17/Chinas-Digital-Economy-Opportunities-and-Risks-46459> (дата обращения: 01.07.2019).

ных компонентов в 1940-х годах, создания первого компьютера в 1960-е годы, запуска Интернета в 1990-е годы до недавних разработок в области блокчейн, искусственного интеллекта и робототехники. Благодаря этим технологическим новшествам возникли новые отрасли, такие как электронная коммерция, цифровые финансовые технологии (финтех) и беспилотные автомобили.

Цифровая экономика может рассматриваться в узком и широком понимании. Возникновение и быстрое распространение новых технологий в последние годы породили новую волну дискуссии о цифровой экономике. Узкое определение цифровой экономики относится только к связанным с ИКТ отраслям: телекоммуникации, Интернет, ИТ-услуги, производство комплектующих и программного обеспечения и т.п. Широкое определение включает и ИКТ-отрасли, и часть отраслей «традиционной» экономики, в которых внедряются цифровые технологии. «Группа двадцати» использует второй подход и рассматривает цифровую экономику как «широкий перечень видов экономической активности, которые подразумевают использование цифровых знаний и информации в качестве ключевого фактора производства, а также современных информационных сетей в качестве основной среды деятельности»³.

Существует множество подходов к измерению цифровой экономики. Индекс цифровой экономики ОЭСР основан на узком подходе к определению цифровой экономики. Согласно оценке ОЭСР, доля цифровой экономики в ВВП Китая составляет 6%. Китайская академия информационных и коммуникационных технологий (CAICT) действует более широкий подход и оценивает размер цифровой экономики Китая в 30% ВВП – вдвое больше, чем в 2008 г. Китайские компании Tencent и Caixin⁴ разработали методологию оценки цифровизации отраслей «традиционной» экономики, которая не основывается на системе национальных счетов. Кроме того, существует множество смешанных индексов, которые объединяют показатели готовности к внедрению цифровых технологий (например, развитость ИТ-инфраструктуры и уровень проникновения мобильной связи) и индикаторы развитости отдельных цифровых отраслей (например, объемы электронной торговли). К таким индексам относятся индекс внедрения цифровых технологий Всемирного банка, индекс цифровой эволюции Школы Флетчера, индекс сетевой готовности Всемирного экономического форума и индекс цифровой экономики Государственного статистического управления.

Цифровая экономика Китая в глобальном контексте

По общему уровню цифровизации экономики Китай занимает среднюю позицию. Согласно узкому определению цифровой экономики (по методологии ОЭСР), цифровая экономика Китая создает около 6% ВВП⁵. В Южной Корее и Японии этот показатель достигает 8–10%, так как в этих странах ИТ-сектор сильнее развит и является основой экономики. Более широкий подход к определению рассматриваемого понятия, предложенный Китайской академией информационных и телекоммуникационных технологий (CAICT)⁶, дает показатель в 30% ВВП. В случае США данный показатель до-

³ G20 Digital Economy Development and Cooperation Initiative.

⁴ Tencent – китайская ИТ-компания; Caixin – ведущее китайское информагентство.

⁵ Следует принять во внимание, что представленные показатели являются усредненными для всех провинций Китая, включая сельские регионы; уровень цифровизации выше в более развитых отраслях экономики.

⁶ Данная методология основана на разделном подсчете объема цифрового (digital capital stock) и нецифрового капитала (non-digital capital stock); объем цифрового капитала добавляется к показателю размера цифровой экономики.

стигнет 59%, в Японии – 46% и около 20% в Бразилии, Индии и ЮАР. Несмотря на то что смешанные индексы не слишком подходят для измерения цифровой экономики, они могут быть полезны при проведении сравнения в глобальном масштабе с учетом большого масштаба оценки и сопоставимости результатов: согласно индексу внедрения цифровых технологий Всемирного банка, Китай занимает 50-е место из 131 страны; 59-е место в рейтинге Всемирного экономического форума; 36-е место из 62, согласно индексу цифровой эволюции Школы Флетчера. Следует отметить, что данные рейтинги представляют усредненный показатель в масштабе всей экономики и, следовательно, не отражают разницу в уровне цифровизации отдельных секторов экономики и регионов Китая. Некоторые из них более «цифровые», например, электронная коммерция и финтех, а среди регионов особенно выделяются прибрежные.

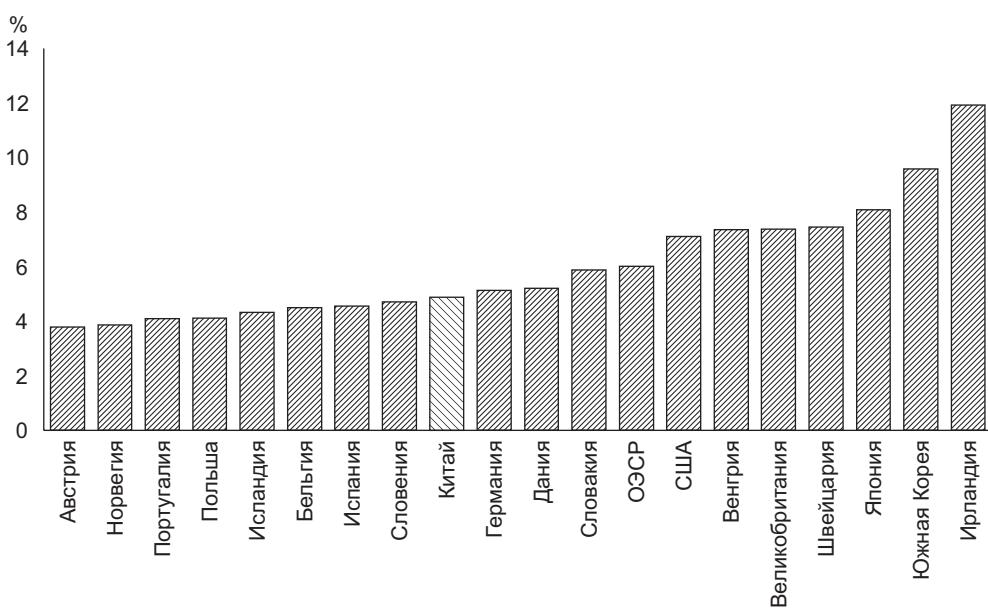


Рис. 1. Цифровая экономика/ВВП – узкий подход, %

Источник: OECD, Natixis.

Тем не менее Китай стал мировым лидером в некоторых ключевых цифровых отраслях. По общему уровню развитости цифровой экономики Китай отстает от развитых экономик, но в некоторых отраслях он вышел на лидирующие позиции:

- **Электронная коммерция.** На долю Китая приходится более 40% всех транзакций в мире, а уровень внедрения электронной торговли (в процентах от общего объема розничных продаж) достигает 15%; в США этот показатель достигает 10%.
- **Финтех.** На долю китайских компаний приходится порядка 70% от общемировой оценки стоимости компаний. Объем потребительских мобильных платежей в 2016 г. достиг 790 млрд долл. США, что в 11 раз превосходит показатель США. Принимая во внимание рост рынка мобильных платежей, следует заметить, что процессинговая мощность одного из крупнейших китайских операторов мобильных платежей примерно в 3 раза выше, чем у партнеров в США.

Хотя ведущие отрасли экономики Китая находятся на ранней стадии цифрового развития, их деятельность уже характеризуется глобальным охватом, особенно в области финансовых технологий (финтех).

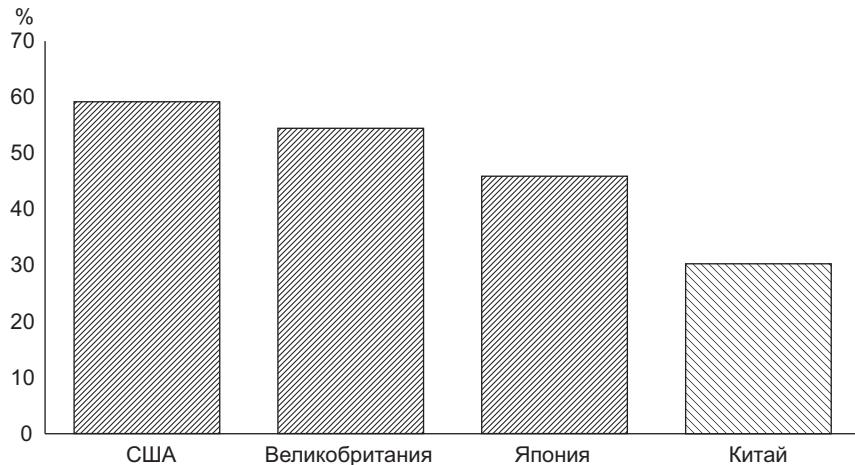


Рис. 2. Цифровая экономика/ВВП – широкий подход, %

Источник: China Academy of Information and Communication Technology.

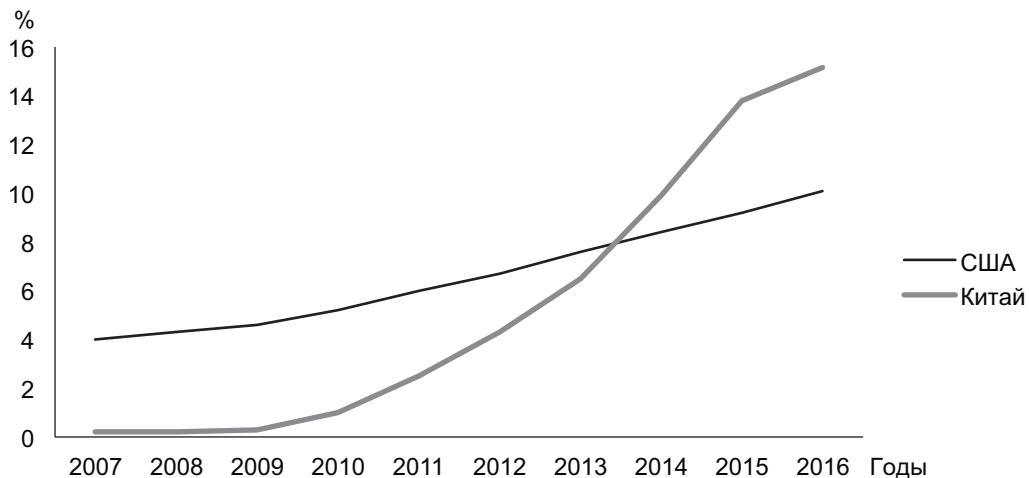


Рис. 3. Внедрение электронной торговли (доля электронной торговли в общем объеме), %

Источник: Aliresearch.

- **Платежи.** Китайские ИТ-гиганты быстро вышли на рынки зарубежных стран. Примечательно, что популярные в Китае платежные системы Alipay и WeChat Pay доступны для использования китайскими туристами в 28 странах и регионах за пределами Китая.
- **Электронная коммерция.** Компания Alibaba создала глобальную платформу, объединяющую продавцов и покупателей из более чем 200 стран, показатель роста общего объема выручки которой составляет более 200%. Китайские компании также содействуют развитию электронной коммерции и платежных систем в других странах через инвестиции в местные компании: Pay TM в Индии, Airwallex в Австралии, Lazada в странах Юго-Восточной Азии.

- *Облачные вычисления.* Alibaba создала международную сеть из 14 вычислительных центров, что обеспечило рост объема выручки в сегменте облачных вычислений на уровне 400%.
- *Экспорт ИТ-продукции.* В целом доля Китая в мировом экспорте ИТ-продукции составляет 32%⁷ и 6% в экспорте ИТ-услуг. В 2017 г. 11% китайских прямых зарубежных инвестиций были направлены в ИТ-сектор. Компания Dajiang, ведущий производитель дронов в Китае, занимает 50% рынка данных устройств в Северной Америке.

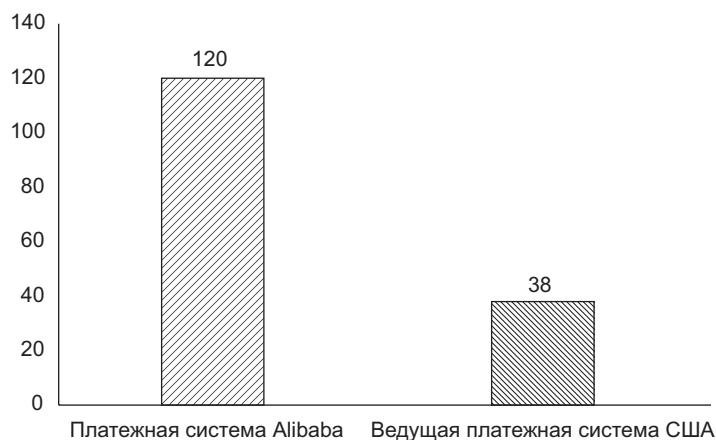


Рис. 4. Обрабатывающая способность платежных систем

Китай – ведущий глобальный инвестор в ключевые цифровые технологии. Рынок венчурного капитала в Китае растет высокими темпами; сегмент цифровых технологий является особенно востребованным. Согласно расчетам McKinsey, рынок венчурного капитала в Китае вырос с 12 млрд долл. США в 2011–2013 гг. до 77 млрд долл. США в 2014–2016 гг. (с 6 до 19% от общемирового показателя), из которых 38 млрд долл. США приходятся на зарубежные инвестиции. Основными секторами – реципиентами венчурных инвестиций являются технологии больших данных, искусственный интеллект и финансовые технологии. Сейчас Китай входит в топ-3 крупнейших инвесторов в сфере ключевых цифровых технологий, к которым относятся технологии виртуальной реальности, беспилотные транспортные средства, трехмерная печать, робототехника, дроны и ИИ.

Достижения Китая в области цифровых технологий обусловлены рядом факторов.

- Значительная часть населения не имеет доступа к финансовым услугам. В самом начале процесса цифрового развития уровень использования населением финансовых услуг в Китае оставался ограниченным по сравнению с развитыми экономиками. В 2011 г. счет в банке имели 64% взрослого населения Китая, тогда как в Японии, Южной Корее и Германии – 90%⁸. Малые и средние предприятия также сталкивались с ограниченностью доступа к кредитным средствам через обычные банковские каналы. В совокупности это привело к возникновению высокого спроса на финансовые услуги от небанковских поставщиков.
- Правительство создало условия для развития цифровой экономики. Инвестиции в цифровую инфраструктуру сыграли важную роль в содействии взрывному росту

⁷ С точки зрения добавленной стоимости этот показатель будет ниже и составляет около 11%. Экспорт ИКТ-продукции составляет 16% товарного экспорта Китая и около 40% экспорта услуг.

⁸ Показатели мирового развития.

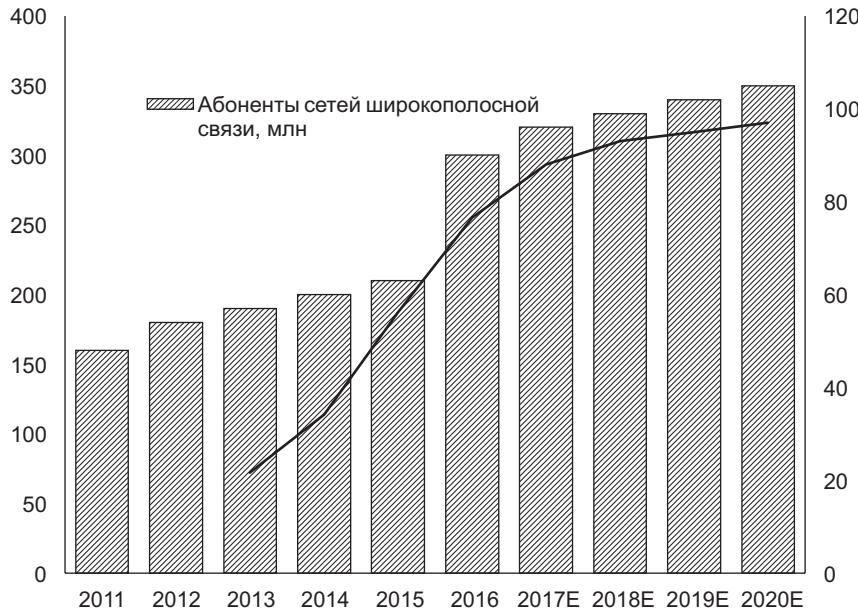


Рис. 5. Рост показателя внедрения широкополосного соединения с Интернетом

Источник: China Academy of Information and Communications Technology.

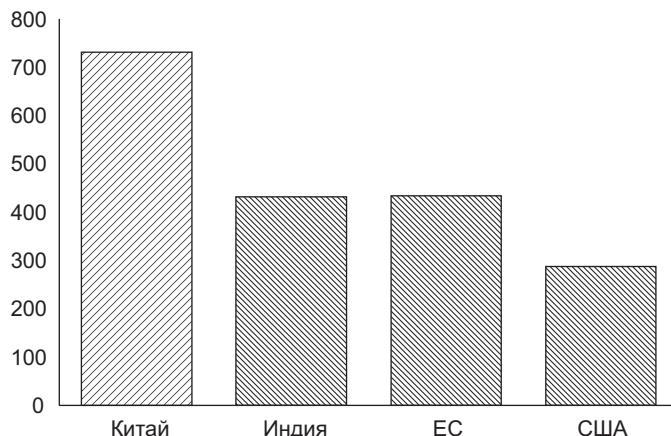


Рис. 6. Пользователи Интернета, млн человек

Источник: McKinsey.

цифровых секторов. Благодаря государственным инвестициям развитие цифровой инфраструктуры в последние годы шло такими же темпами, как и в развитых экономиках⁹. Кроме того, правительство пошло по пути слабого регулирования для

⁹ Например, скорость соединения при стационарном подключении составляет 39 Мб/с, а скорость загрузки 12 Мб/с, что выше показателей развитых экономик, например Франции. Доля домохозяйств, подключенных к широкополосной связи, превысила 50% — ниже, чем в среднем по странам ОЭСР, однако доля подключений по оптоволоконной связи достигает 77%, что выводит Китай на первое место в мире. К началу 2016 г. в Китае было 700 млн пользователей 4G-связи, что составляет около 58% от всех пользователей мобильной связи и превосходит средний показатель стран ОЭСР (CAICT).

содействия инновациям. В сумме эти меры привели к резкому росту новых секторов экономики. Некоторые опасения за сохранность личных данных со стороны населения Китая также способствовали быстрому цифровому развитию страны.

— Локомотивы развития — эффект масштаба и энтузиазм потребителей/пользователей. Сейчас в Китае проживает более 700 млн пользователей Интернета и 282 млн представителей «цифрового поколения» (пользователи Интернета моложе 25 лет), с готовностью принимающих технологические новшества. В Индии ситуация иная — при почти равном населении количество пользователей Интернета составляет около 60% от аналогичного показателя Китая по итогам 2016 г., в то время как в США, мировом лидере цифровых инноваций, менее 300 млн человек пользуются Интернетом при меньшей численности населения.

— Система, созданная крупными технологическими компаниями Baidu, Alibaba и Tencent (вместе также упоминаемые как «BAT»), использует многоотраслевую структуру этих компаний и возможности быстрого накопления потребительской информации для обеспечения легкого доступа миллионов потребителей к новым продуктам и услугам.

Эволюция цифровой экономики Китая

В последние годы в Китае наблюдается стремительная цифровизация. Масштаб цифровой экономики Китая вырос с 15% ВВП в 2008 г. до 33% в 2017 г., что обусловлено внедрением ИКТ в традиционные сектора. Несмотря на возникновение новых связанных с ИКТ секторов, их совокупный размер остается небольшим и колеблется в районе 7% ВВП. С другой стороны, размер цифровизированных традиционных секторов экономики (например, ИКТ все больше используются в финансовой и культурно-развлекательной сфере; робототехника активно внедряется в промышленное производство) увеличился с 10% ВВП в 2008 г. до 25% в 2017 г. Согласно индексу Школы Флетчера, скорость цифровизации экономики Китая — самая высокая в выборке из 62 стран.



Рис. 7. Цифровая экономика Китая, % ВВП

Источник: China Academy of Information and Communications Technology.

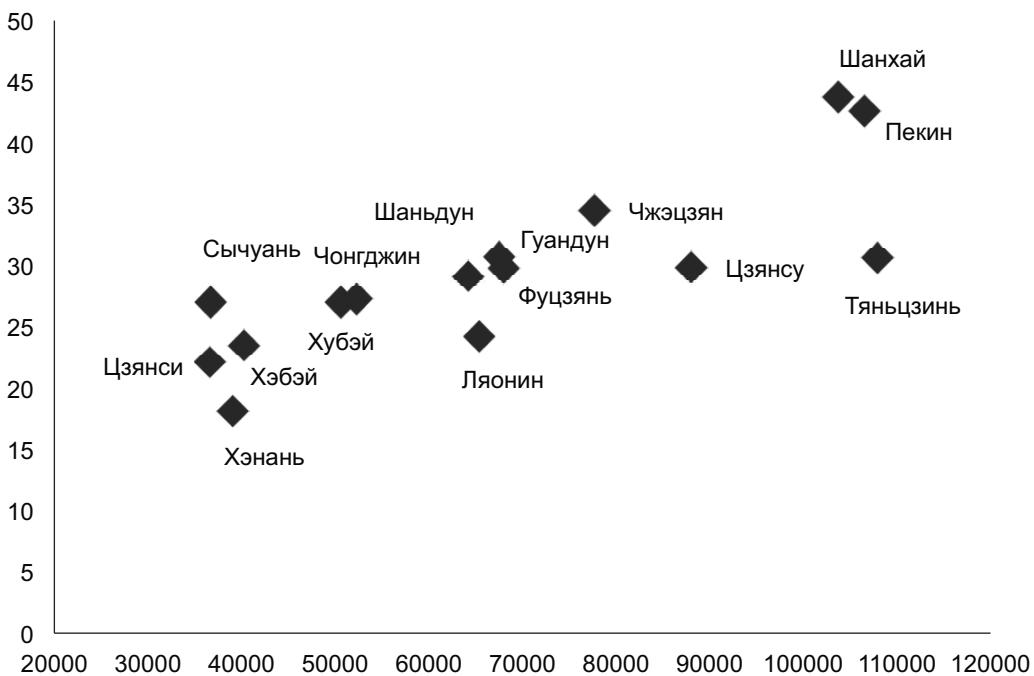


Рис. 8. Цифровизация провинций Китая: доля цифровой экономики в ВВП и ВВП на душу населения, юаней

Источник: China Academy of Information and Communications Technology, NBC.

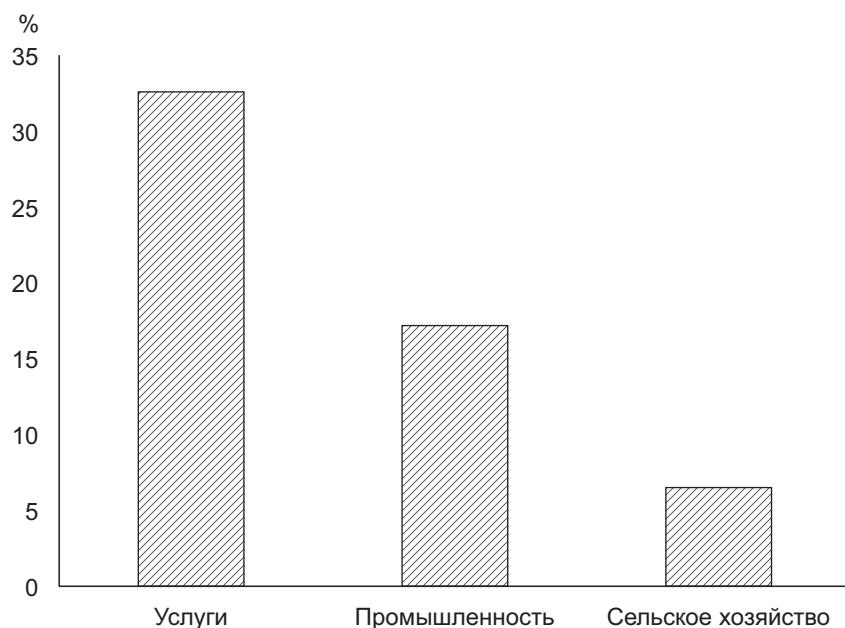


Рис. 9. Цифровизация секторов экономики Китая, % от создаваемой сектором стоимости

Источник: China Academy of Information and Communications Technology.

Размах цифровизации варьируется в зависимости от провинции. Поскольку провинции Китая имеют различный уровень экономической развитости, их показатели цифровизации также различаются, в основном согласно уровню дохода. Например, в Пекине и Шанхае цифровая экономика обеспечивает около 45% ВВП, что сопоставимо с уровнем Японии; в то же время в провинции Хэнань аналогичный показатель достигает лишь 15% ВВП.

Сектора экономики различаются по уровню цифровизации. В целом самый высокий уровень цифровизации характерен для сектора услуг – в 2017 г. вклад ИКТ в совокупную добавленную стоимость сектора услуг составил 33%. Промышленность отстает от услуг – в этом секторе вклад ИКТ в произведенную добавленную стоимость составляет 17%. Самый низкий уровень цифровизации характерен для сельского хозяйства, где данный показатель составляет только 7%. Существенные различия наблюдаются и в подсекторах: в сфере услуг самым высоким уровнем цифровизации характеризуются финансовая и культурно-развлекательная сферы; в промышленности наиболее современные виды производств характеризуются более высоким показателем цифровизации.

Реальное воздействие цифровизации

Производительность

Теоретически цифровизация может способствовать росту производительности, который отразится в системе показателей учета. Данные в цифровую эпоху становятся одним из факторов производства, в то время как в период индустриализации таковыми считались только капитал и труд. Объем доступных данных удваивается примерно каждые два года, а каждые 18 месяцев происходит удвоение вычислительных мощностей, необходимых для их обработки. Кроме того, цифровые технологии все больше используются капиталом (K) и трудом (L) в процессе производства благ. Сегодня методология измерения доли данных в производственной функции еще не создана. Тем не менее путем манипуляций с существующей функцией вклад цифровизации может быть представлен в виде остатка Солоу, то есть в виде роста совокупной производительности факторов производства. Если мы представим размер цифровой экономики в виде совокупности данных, то появится возможность определить влияние цифровизации.

$$Y = F(A, K, L) \rightarrow Y = F(A, D, K, L) \leftrightarrow Y = F(A(D), K, L).$$

Эмпирические данные демонстрируют значительное влияние цифровизации на рост производительности. В последнее десятилетие рост цифровой экономики (согласно широкому определению САИСТ) в значительной степени коррелировался с ростом совокупной производительности факторов производства с коэффициентом 0,5. Регрессия показывает, что рост общего показателя цифровизации экономики на 1 п.п. соотносится с ростом ВВП на 0,3 п.п. (приложение А) с задержкой в два года¹⁰. Это означает, что новая IT-продукция приводит к немедленному росту показателя цифровизации, однако ее воздействие на производительность становится ощутимым, когда данные технологии полностью внедрены в деловую активность. Согласно данным Tencent, то

¹⁰ Учитывая текущую неопределенность в отношении методологии измерения масштабов цифровой экономики, оценка воздействия цифровизации на экономический рост может быть неточной. Чистое воздействие может быть меньше, так как в условиях негативного воздействия цифровизации ресурсы постепенно выводятся из традиционных отраслей экономики.

же самое в отношении воздействия цифровизации на рост можно наблюдать на уровне отдельных провинций, при этом подобный эффект более ощутим в развитых регионах, что, скорее всего, обусловлено более развитой цифровой экономикой данных регионов, то есть выгоды, получаемые при аналогичном росте показателя цифровизации, в случае с этими регионами становятся выше (см. приложения).

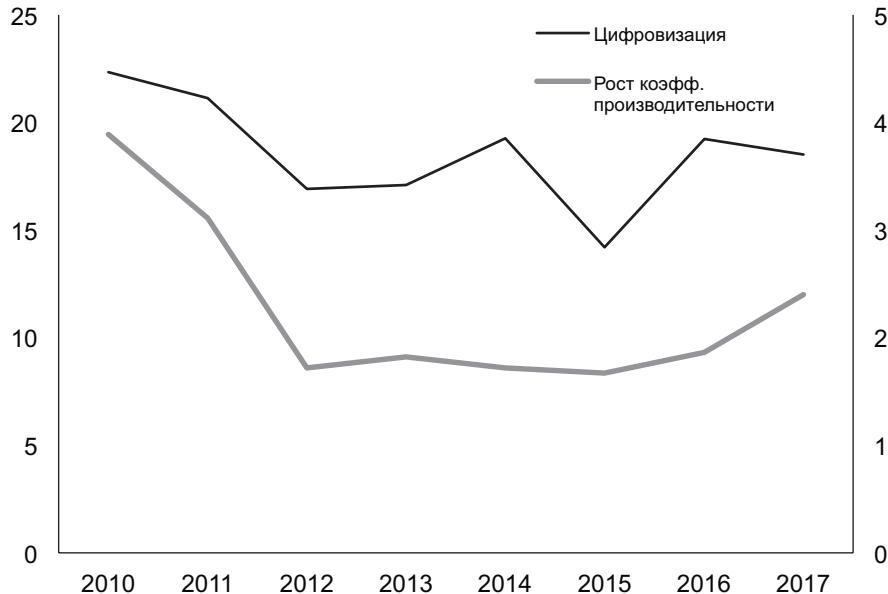


Рис. 10. Цифровизация и рост общего коэффициента производительности, % по годам

Источник: расчеты экспертов МВФ.

Цифровизация воздействует на рост продуктивности несколькими путями.

- *Снижение транзакционных издержек.* Это особенно характерно для сегмента финансовых технологий. Финансовые операции, которые раньше предполагали посещение банковских учреждений, теперь могут быть выполнены за секунды при помощи мобильного телефона.
- *Снижение информационной асимметрии и оптимизация спроса/предложения.* Созданная крупными китайскими ИТ-компаниями система позволяет мелким поставщикам получить доступ к огромной базе данных потребителей. Анализ больших данных также определяет предпочтения потребителей и содействует целевому предоставлению услуг.
- *Увеличение производственной эффективности.* Автоматизация производства позволяет сократить производственные циклы, улучшить качество и надежность продукции.

Занятость

Цифровизация привела к созданию миллионов рабочих мест в новых секторах. Стремительно растущий сегмент электронной торговли и экономики совместного потребления стали движущими силами в процессе создания новых рабочих мест в Китае. В течение последнего десятилетия 11 млн МСМП, работающих на платформе Alibaba,

создали более 30 млн рабочих мест в секторе электронной торговли. Китайский аналог Uber (Didi taxi) работает с 13 млн водителей. Занятость в сегменте ИКТ также увеличилась, пусть и с меньшими показателями: в течение последних пяти лет были созданы 1,4 млн рабочих мест для высококвалифицированных рабочих, а средний уровень заработной платы удвоился по сравнению с 2012 г.

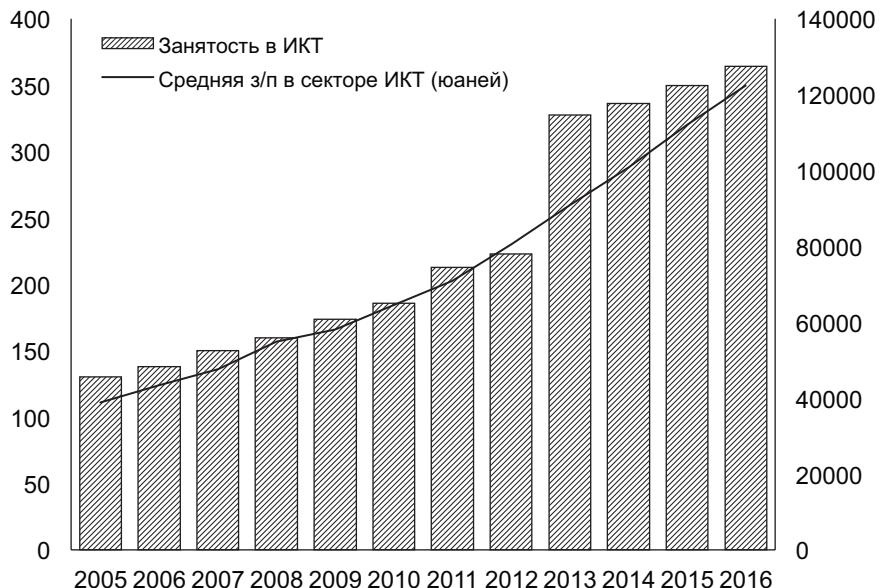


Рис. 11. Занятость и заработка плата в секторе ИКТ, юаней

Источник: NBS.

С другой стороны, миллионы рабочих мест исчезли как следствие цифровой революции. Негативное влияние цифровизации на занятость наиболее заметно в промышленности, в то время как воздействие на занятость в сфере услуг остается довольно ограниченным. С 2012 г. количество рабочих мест в промышленном секторе сократилось на 9 млн вследствие сокращения избыточных производственных мощностей и автоматизации производства. Например, Foxcom, ведущая ИТ-компания, заменила 60 тыс. рабочих на 40 тыс. роботов. В сегменте услуг наиболее чувствительным к изменениям вследствие цифровизации сегментом оказались розничные продажи. Тем не менее, несмотря на активное внедрение инструментов электронной торговли, рост численности работников в сфере розничных продаж в целом остается стабильным.

Совместив два противоположных тренда, мы приедем к выводу, что нетто-воздействие цифровизации на занятость является положительным. Несмотря на замедление темпов роста ВВП в течение последних лет, общий уровень занятости в Китае продолжает расти вследствие перехода на более трудоемкие модели производства услуг. Регрессия показывает, что рост цифровой экономики на 1 п.п. приводит к увеличению темпов роста занятости на 0,01 п.п. с задержкой в один год (см. приложения). Учитывая тот факт, что средний темп роста цифровой экономики достиг 10 п.п., получается, что темп роста уровня занятости вырос на 0,1 п.п. Принимая во внимание то, что в последние годы рост занятости составил 0,2–0,3 п.п., мы делаем вывод, что цифровизация обеспечила одну треть общего роста занятости.

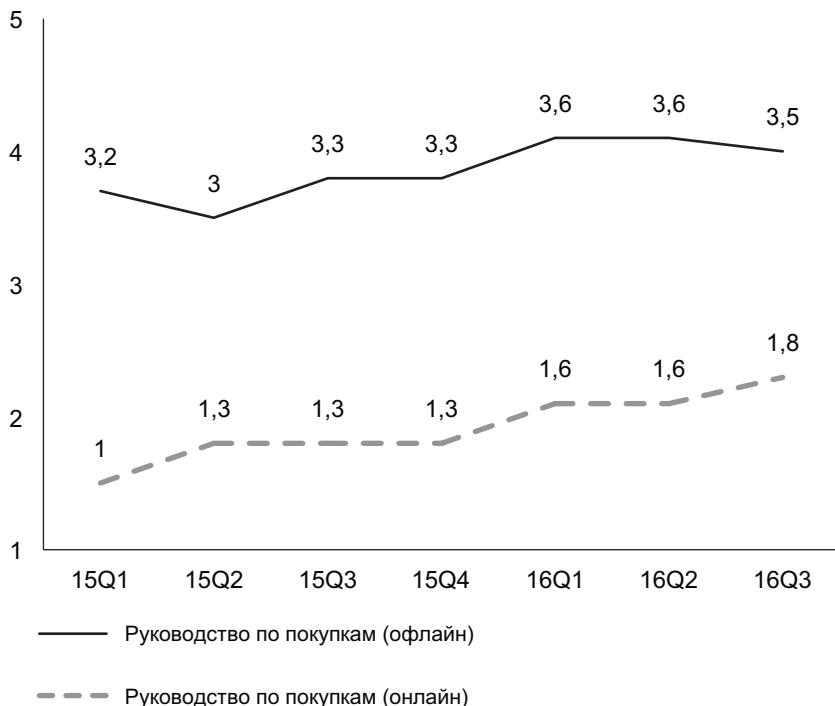


Рис. 12. Онлайн- и офлайновые торговые ассистенты, показатель спроса

Источник: Boston Consulting.

Структура рынка

Цифровизация оказывает значительное воздействие на структуру рынка. Она воздействует на рынок тремя путями:

- *Избавление от посредников.* Цифровизация уменьшила количество уровней распределения, позволив связать спрос и предложение напрямую при помощи цифровых платформ.
- *Рост числа небольших фирм в традиционных секторах.* Цифровизация значительно упростила процесс вхождения на рынок во многих секторах, особенно в производстве потребительских товаров и услугах. Малый бизнес получил доступ к обширной потребительской базе с минимальными издержками. Это привело к трансформации структуры рынка от доминирования крупных компаний к росту влияния малого бизнеса.
- *Олигополии в сфере платформенного бизнеса.* В то время как в традиционных секторах процесс вхождения на рынок упрощается, в сфере цифровых платформ он, напротив, усложняется – ведущими в данном сегменте являются несколько компаний. Например, Alibaba и Tencent уже стали крупнейшими компаниями в сфере мобильных платежей и постепенно завоевывают другие сегменты сферы финансовых услуг. Подобный тип рыночной структуры обладает преимуществами экономики масштаба или «экономики знаний», но в то же время создает предпосылки для ценовых диспропорций вследствие недостаточной конкуренции.

Изменение экономического баланса

Цифровизация также может содействовать установлению экономического равновесия. Быстрое внедрение мобильных приложений ускорило развитие сферы услуг, потому что приложения, разработанные крупными ИТ-компаниями, работают по принципу «единого окна», позволяя потребителю получать любые услуги в рамках одной платформы – от развлечений и питания до образования и медицинских услуг. Кроме того, цифровизация содействует внедрению «зеленых» моделей развития, упрощая процесс отслеживания выбросов парниковых газов. Например, компания Ant Financial представила приложение Ant Forest, которое определяет уровень выбросов парниковых газов в зависимости от повседневной потребительской активности пользователя. К концу 2017 г. у приложения было 288 млн пользователей, что позволило сократить общий уровень выбросов на 2,05 млн тонн, а также увеличило количество посаженных деревьев на 13,14 млн.

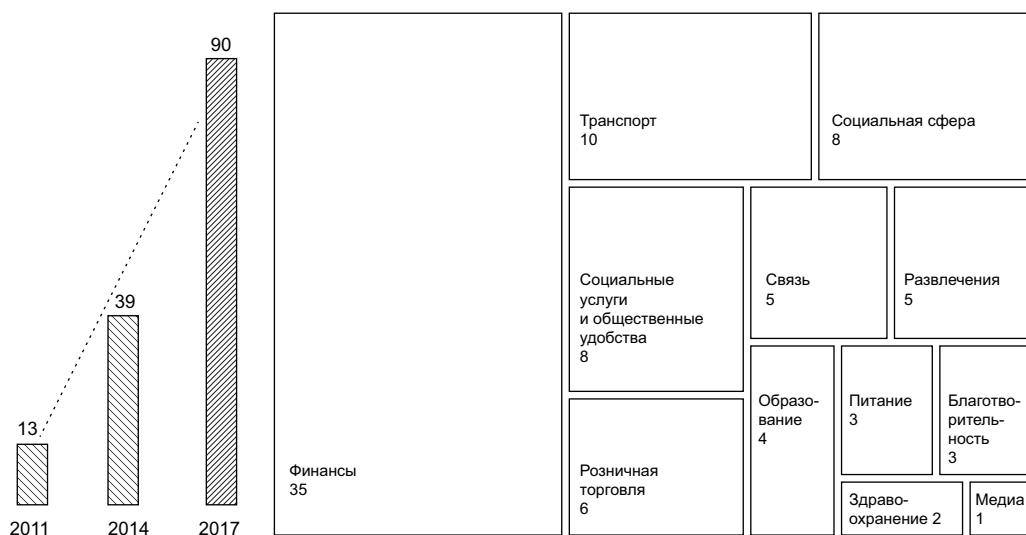


Рис. 13. Система приложений Alibaba (количество приложений по каждой категории)

Источник: Alibaba, McKinsey.

Неравенство

Влияние цифровизации на уровень неравенства доходов остается двояким. С одной стороны, цифровизация помогает снизить уровень бедности, в частности, путем установления связей между производителями в отдаленных районах с потребителями в крупных городах. Например, электронная торговая платформа Alibaba способствовала развитию более 1300 «деревень Taobao» в Китае. Цифровизация также помогает увеличить доступность финансовых услуг, обеспечивая легкий доступ к разнообразным финансовым услугам для жителей сельских районов при помощи мобильных устройств [World Bank, 2017]. С другой стороны, издержки цифровой трансформации экономики ложатся на плечи низкоквалифицированных работников, в то время как основные выгоды – растущий уровень занятости и более быстрый рост заработной платы – достаются высококвалифицированным трудящимся, что может потенциаль-

но углубить неравенство. После финансового кризиса 2008 г. уровень неравенства в Китае постепенно уменьшался (в последние годы этот тренд сошел на нет), несмотря на быструю цифровизацию, что обусловлено как особенностями структуры хозяйства, так и результатами дальновидной политики правительства, направленной на снижение неравенства.

Финансовые технологии и влияние на финансовую стабильность

Развитие финансовых технологий

Финансовые технологии (финтех) – понятие, которое означает применение ИКТ в сфере финансовых услуг. В последнее время сектор финансовых технологий растет быстрыми темпами, а Китай становится глобальным лидером в данной области. Огромная емкость китайского рынка и лояльная политика регулирующих и надзорных органов в последние годы создали условия для развития сегмента финансовых технологий в Китае. Финтех в Китае включает следующие сегменты: *платежные операции, осуществляемые небанковскими учреждениями; предоставление займов; интернет-кредитование, включая микрокредитование; интернет-банкинг и страхование; цифровые услуги в сфере управления капиталом; оценка кредитно-платежной способности заемщиков*. Следует отметить, что крупные китайские финтех-компании ведут деятельность не только в своей рыночной нише, но и за ее пределами, создавая тем самым систему финансовых сервисов, связывающих потребителей и бизнес.

Китайские финтех-компании достигли наиболее существенного прогресса в осуществлении платежей небанковскими акторами. Быстрое развитие небанковских платежных систем обусловлено развитием соответствующих технологий, распространением инструментов электронной торговли и социальных сетей, а также преимуществами «позднего старта» в сфере цифровизации денег. Система Alipay, запущенная Alibaba в 2004 г. на собственной электронной торговой платформе, стала одним из первых подобных примеров. С тех пор количество мобильных платежных систем выросло, как и количество их пользователей. Согласно некоторым оценкам, объем платежей, осуществляемых данными системами, по итогам 2016 г. превысил 18 трлн долл. США [World Bank, People's Bank of China, 2018]. Alipay и WeChat Pay (запущенная Tencent) занимают около 84% китайского рынка небанковских платежных систем. Средний объем осуществляемых мобильных транзакций не превышает 20 долларов, однако на их долю приходится почти 75% всех платежей (2016 г.). В США мобильные платежи занимают всего 20% [Goldman Sachs, 2017].

Сервисы, предоставляющие займы через интернет-платформы («P2P»), также демонстрируют существенный рост. Функционально P2P платформы отличаются от обычных кредитных учреждений – они выступают скорее в качестве информационных посредников. Их задачи включают сбор информации, рассмотрение кредитных заявок, обеспечение обмена информацией и подбор заявителей и кредиторов. Подобные платформы получают средства в основном от розничных инвесторов. Ограниченнность доступа к заемным средствам и ограничения процентной ставки наряду с установкой банков кредитовать в первую очередь крупные корпорации и государственные компании создали благоприятные предпосылки для роста P2P платформ. К концу 2016 г. общий объем транзакций P2P платформ достиг 2,06 трлн юаней, что почти в 2 раза больше аналогичного показателя предыдущего года и примерно равно 12% от всего объема банковских кредитов, выданных в 2016 г. [World Bank, People's Bank of China, 2018].

Срок кредитования варьируется от 5 до 8 месяцев; средняя норма прибыли в 2016 г. составляла 10,5%, что несколько ниже показателя 2015 г., равного 13% [Ibid.]. Тем не менее в связи с ужесточением регулирования количество P2P существенно снизилось.

Сегмент микрокредитов от интернет-банков также процветает. Существуют три категории микрокредитов: кредитование операторов интернет-магазинов, например, займы, предоставляемые Ant Financial для владельцев онлайн-магазинов Taobao; потребительское кредитование для пользователей онлайн-магазинов, например, сервис Ant Credit Pay; а также небольшие по сумме займы для домохозяйств в трудном финансовом положении преимущественно из сельских регионов. Три оператора занимают ведущее положение в данном сегменте: WeBank, MyBank и XW Bank. Все они имеют банковскую лицензию. WeBank предоставляет необеспеченные микрозаймы (Weilidai), а также автоматические микрозаймы (Weichedai), сумма которых может доходить до 200 тыс. юаней без залога или финансового обеспечения. В отличие от традиционных банков интернет-банки в основном занимаются микрозаймами и обработкой больших данных, полученных от электронных торговых площадок для осуществления операций и оценки кредитных рисков. Соответственно, страховые услуги, предоставляемые интернет-банками, обычно краткосрочные, подразумевают небольшие суммы выплат и стандартные для всех условия.

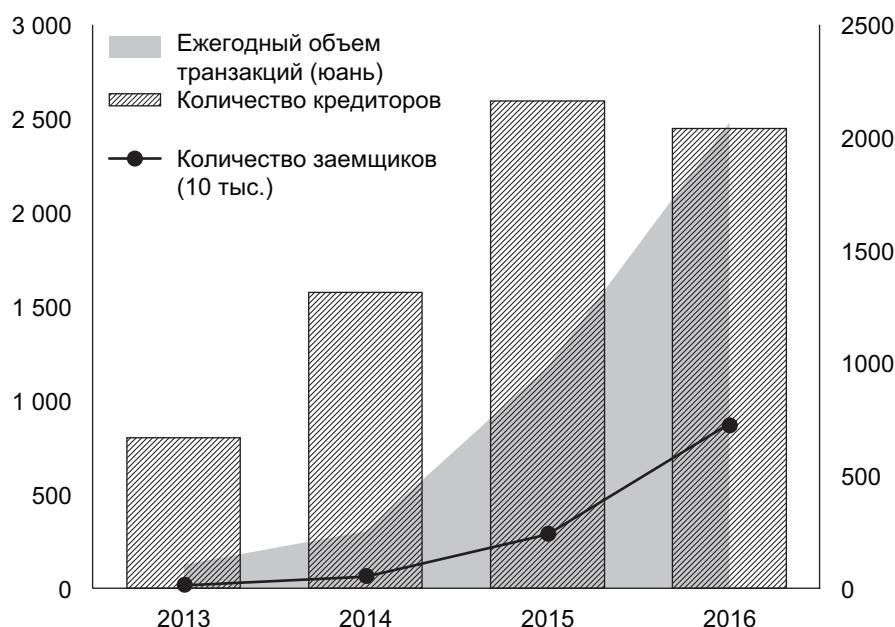


Рис. 14. Рост P2P кредитования (количество заемщиков; в млрд юаней)

Источник: Wangai Zhijia; PBC, World Bank.

Появление в 2013 г. Yuerbao — онлайн-платформы для торговли валютой, разработанной Ant Financial, значительно расширило участие инвесторов в управлении фондами; в настоящий момент Yuerbao — крупнейшая в мире платформа подобного плана. Yuerbao запускает в оборот неиспользуемые средства на счетах Alipay и имеет низкий порог входа — всего 1 юань против обычной суммы в 1000 юаней. Средства пользователей Alipay инвестируются в фондовый рынок и банковские вклады. Система обеспечивает практически мгновенный вывод средств, ежедневное отслеживание

начисляемых процентов, а также позволяет использовать средства на счете для платежей посредством Alipay. Простота использования Alipay позволила платформе быстро расширить пользовательскую базу и портфель находящихся под управлением фондов. К концу 2017 г. количество пользователей преодолело отметку в 474 млн (около 30% населения страны), а стоимость располагаемых средств достигла 1,6 трлн юаней, что примерно равно 2,5% стоимости всех банковских вкладов в Китае.

Развитие финансовых технологий в Китае характеризуется высоким уровнем интеграции различных звеньев финансовых цепочек добавленной стоимости. Компании, которые ранее добились определенных успехов в области финансовых технологий, создали систему, включающую в работу всю цепочку добавленной стоимости, тем самым расширяя потребительскую базу своей основной продукции. Примерами могут служить крупные ИТ-компании, среди которых Alibaba, Tencent, JD.com, Baidu, а также финансовый конгломерат Ping An. Помимо Alipay, Ant Financial предоставляет кредиты для малых и средних предприятий через сервис Ant Credit Pay, а также микрозаймы; оказывает услуги по управлению фондами посредством Ant Fortune, проводит частную независимую оценку кредитного рейтинга. Американские компании (Visa, MasterCard, сервисы онлайн-платежей, такие как PayPal), напротив, охватывают одно или два направления и практически не ведут деятельность вне цифрового пространства.

Возросшая популярность небанковских платежных систем оказала влияние на банковский сектор. Банки находятся в зависимости от небанковских платежных операторов в плане операционной поддержки финтех-услуг. В итоге данные услуги часто предоставляются без привязки к обычной деятельности того или иного банка. Например, обычные сберегательные банки могут быть подключены к небанковской платежной системе, которая позволяет вкладчикам оплачивать свои покупки; данный тип операций требует отслеживания оператором онлайн-транзакций. Банки используют услуги аутсорс-подрядчиков, стремясь снизить издержки и обеспечить большую гибкость всей операционной системы. Тем не менее, несмотря на то что подобные услуги можно передать на аутсорсинг, банки по-прежнему несут ответственность и риски, связанные с данными операциями. Величина и потенциальный ущерб этих рисков могут быть значительными, что выводит на передний план вопросы, связанные с управлением рисками, например, обеспечение должного уровня внутреннего контроля и экспертизы для их выявления и противодействия. Данные вопросы заставляют задуматься о необходимости установления внешнего контроля и подотчетности крупных ИТ-компаний перед органами финансового регулирования.

Влияние на финансовую стабильность

Финансовые технологии меняют механизмы оказания финансовых услуг и структуру рынка. Крупные компании на рынке финансовых технологий создали многоуровневую систему банковских и финансовых услуг на базе огромной аудитории потребителей коммерческих, игровых и сетевых услуг. Данные компании суют своим клиентам ощущимые выгоды, включая снижение издержек при проведении онлайн-платежей и обеспечение доступа к финансовым услугам для ранее неохваченных слоев населения, а также значительно увеличивают объем кредитных операций. В то же время банки теряют свои преимущества на традиционном потребительском рынке и все чаще берут на себя роль операторов платежей, посредников или службы документооборота поставщиков онлайн-услуг.

Уникальное в своем роде сочетание ИТ- и финансового направлений в деятельности крупных компаний в сфере услуг может оказывать ощущимое сопутствующее влияние на всю финансовую систему.

- Операторы онлайн-платежей часто работают «всерую»: они принимают средства от банков, инвестируют их в виде межбанковских депозитных сертификатов или микрозаймов, и в итоге это приводит к трансформации кредита и сроков погашения. Реальное движение средств трудно отследить, так как компании-операторы работают вне поля деятельности надзорных органов.
- Большинство компаний финтех-сегмента, занимающихся потребительским кредитованием, строят свой бизнес на базе модели облегченных активов (*a capital-light model*); в итоге потребители могут понести значительные убытки в случае, если у данных компаний случится кризис ликвидности.
- Данные компании не всегда придерживаются стандартного правила «знай своего клиента», что создает простор для хищений и мошенничества. Отсутствие полных сведений о масштабе и природе финансовых операций вкупе с невозможностью достоверно установить личности большинства клиентов создают трудности в борьбе с отмыванием денег и финансированием терроризма.
- Тесная интеграция между различными сегментами цепочки добавленной стоимости может способствовать распространению рисков по всей системе финансовых услуг, увеличивая потери в случае спада.

Возросли трудности, связанные с отслеживанием транзакций в интегрированных, замкнутых финансовых системах. Отличие подобных систем от открытых аналогов в случае, например, с платежами по кредитной карте, состоит в том, что они не связывают все платежи с личным аккаунтом владельца. Замкнутые интегрированные системы работают по принципу подарочных карт, позволяя пользователям управлять платежами напрямую с мобильных устройств, при этом ограничивая круг возможных поставщиков данных услуг. Крупная замкнутая система позволяет выдавать кредиты вне поля зрения центральных банков. Для ликвидации подобных «слепых зон» были приложены огромные усилия: например, фонд краткосрочных инвестиций Yuebaо теперь включается в статистику денежной массы ЦБ Китая; денежные потоки в рамках платежных систем вскоре попадут в поле зрения Wanglian – новой центральной клиринговой системы. Тем не менее существующая система все еще неспособна обеспечить надлежащий контроль за владельцами данных или обменом данными между участниками рынка и надзорными органами.

На раннем этапе развития финансовых технологий власти Китая придерживались политики невмешательства. Влияние первых проектов в финтех-сфере на экономику в целом было незначительным, следовательно, не было потребности в наличии системы жесткого контроля. Более того, многие были убеждены, что именно такой уровень свободы необходим для развития новой отрасли. Например, до 2016 г. не существовало никаких официальных ограничений на объем онлайн-платежей – в течение 11 лет с момента создания Alipay; Taobao создали свою систему онлайн-платежей в 2003 г., однако государственная система лицензирования платежных систем появилась только в 2014 г.

На фоне роста финтех-сектора в последние годы органы финансового надзора предприняли несколько шагов по укреплению мер контроля. Более того, развитие финансовых технологий выводит на передний план, помимо обеспечения финансовой стабильности, другие вопросы: обеспечение безопасности данных, кибербезопасность, защита прав потребителя, развитие конкуренции и противодействие отмыванию денег и финансированию терроризма становятся неотъемлемой частью процесса развития финансовых технологий и системы регуляторов.

- Юридические заключения, опубликованные Народным банком Китая и девятью министерствами в 2015 г., а также Временный регламент 2016 г., авторами которого стали Комиссия по регулированию банковской деятельности Китая и три

центральных министерства, заложили правовую основу для деятельности финтех-кредитных платформ. Согласно указанным постановлениям, кредитные платформы выступают посредниками финансовой информации, то есть выступают в качестве финансовых посредников и несут ответственность за управление рисками [Financial Stability Board, Committee on the Global Financial System, 2017].

— Серией постановлений, принятых с июня 2015 г. по октябрь 2016 г., власти Китая создали полноценную всеобъемлющую систему правовых сдержек и противовесов, определяющую порядок регулирования всех видов деятельности в сфере интернет-финансов. Данные постановления в основном затрагивают вопросы подотчетности, схем финансирования и защиты прав потребителей.

— В мае 2017 г. был создан Комитет по надзору в финтех-сфере, который будет координировать связи между надзорными органами и представителями бизнеса.

— В Китае были закрыты биржи криптовалют, деятельность которых была расценена как спекулятивная и не приносящая реальной пользы в масштабах национального хозяйства. Народный банк Китая не признает в качестве финансовых инструментов ICO и другие виды криптовалют. Торговые операции с биткоинами, совершаемые в юанях, строго запрещены, а в других валютах не поощряются.

— Wanglian, центральное клиринговое агентство, осуществляющее надзор над всеми платежными системами, было создано в марте 2017 г. для осуществления клиринга всех онлайн-транзакций. Wanglian будет препятствовать установлению непосредственных связей между платежными системами и банками, благодаря которой первые избегают контроля над назначением осуществляемых платежей и источниками средств со стороны надзорных органов. Кроме того, Народный банк Китая был уполномочен принимать на хранение средства всех клиентов онлайн-платежных платформ; в свою очередь, сдача клиентских средств на хранение в ЦБ стала обязанностью компаний – поставщиков данного вида финансовых услуг.

Прогнозы

Согласно прогнозам, цифровизация экономики Китая будет и далее идти высокими темпами. Ожидается, что цифровизация Китая продолжится благодаря его огромному сообществу пользователей Интернета, растущему качеству цифровой инфраструктуры и спросу на цифровую продукцию. Локомотивом следующего этапа цифровизации станет бизнес – ожидается более масштабное внедрение цифровых технологий в бизнес-процессы. Правительство Китая поддерживает внедрение ИКТ в производство, на что прямо указывается в программе «Китайское производство 2025». Экстраполируя текущие темпы цифровизации в будущее, мы получим прогноз, согласно которому размер цифровой экономики Китая достигнет 50% ВВП к 2025 г., то есть достигнет нынешнего уровня Японии.

Несмотря на рост производительности, связанный с цифровизацией, рост экономики Китая будет замедляться вместе с ее дальнейшим развитием. Вместе с ростом уровня доходов темп роста экономики Китая будет замедляться естественным образом по мере приближения к технологическому пределу. Ожидается, что начавшийся в 2012 г. процесс перестройки китайской экономики с индустриальной на постиндустриальную модель продолжится в течение нескольких следующих десятилетий [Zhang, 2016]. Так как производительность в сфере услуг Китая уступает аналогичному показателю промышленности, подобный сдвиг неизбежно окажет сдерживающее влияние на потенциал роста. Цифровизация может сдержать падение темпов роста в случае, если нынешние высокие показатели цифровизации сохранятся и впредь, однако даже цифровизация не в силах полностью обратить вспять описанную тенденцию.

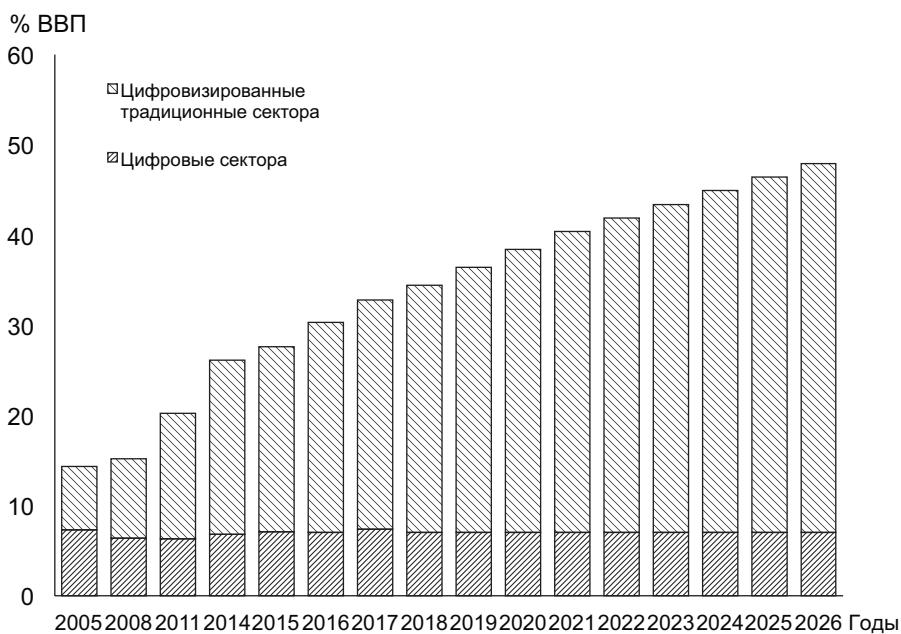


Рис. 15. Перспективы цифровизации, % ВВП

Источник: подсчеты экспертов МВФ.

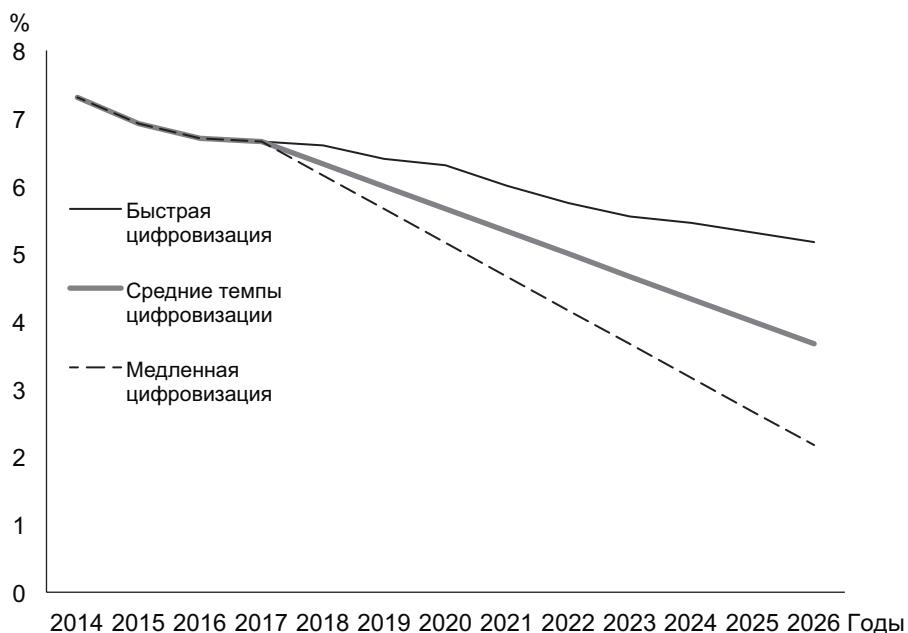


Рис. 16. Цифровизация как средство замедления падения темпов роста, рост ВВП согласно различным сценариям, %

Источник: расчеты экспертов МВФ.

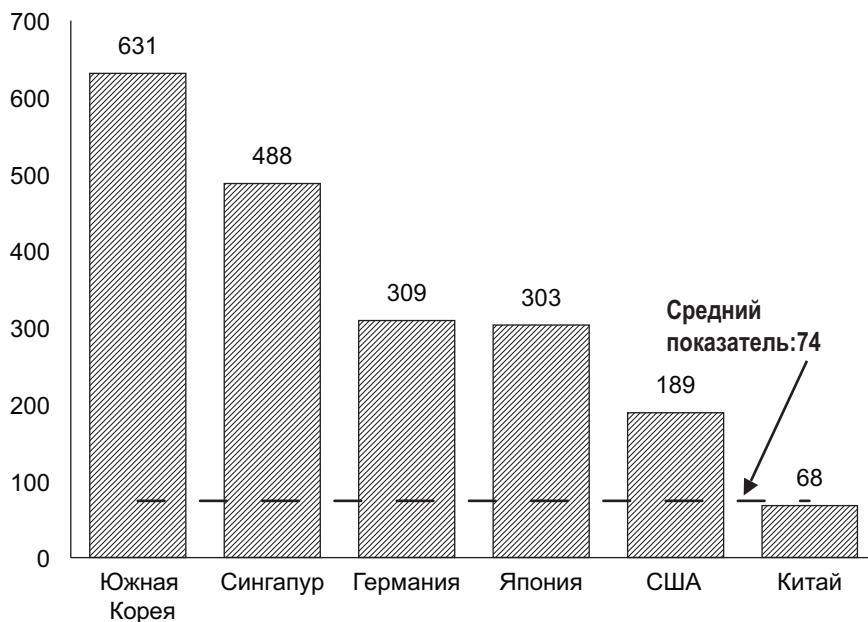


Рис. 17. Роботы в ведущих экономиках мира. Количество работающих промроботов на 10 тыс. рабочих в производящих отраслях, 2016 г.

Источник: International Federation of Robotics.

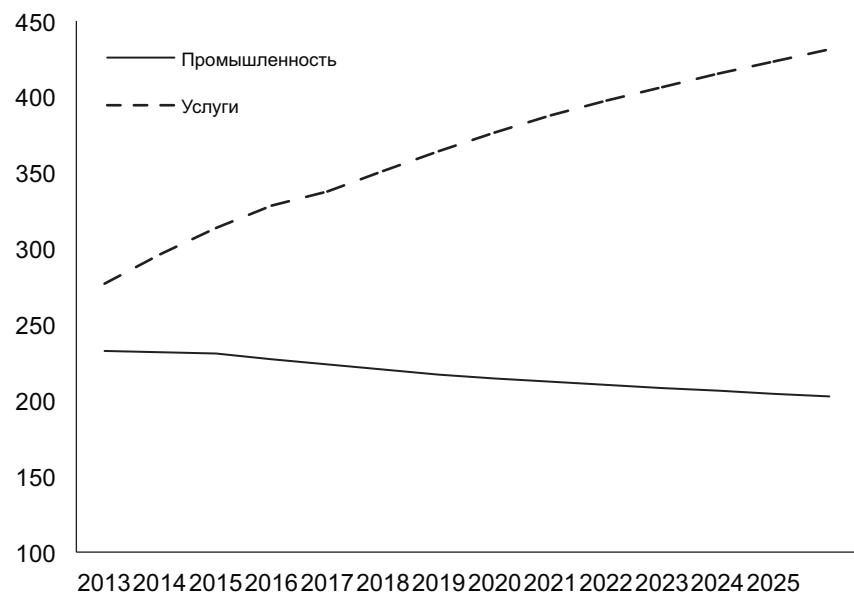


Рис. 18. Занятость по секторам, млн человек

Источник: подсчеты экспертов МВФ.

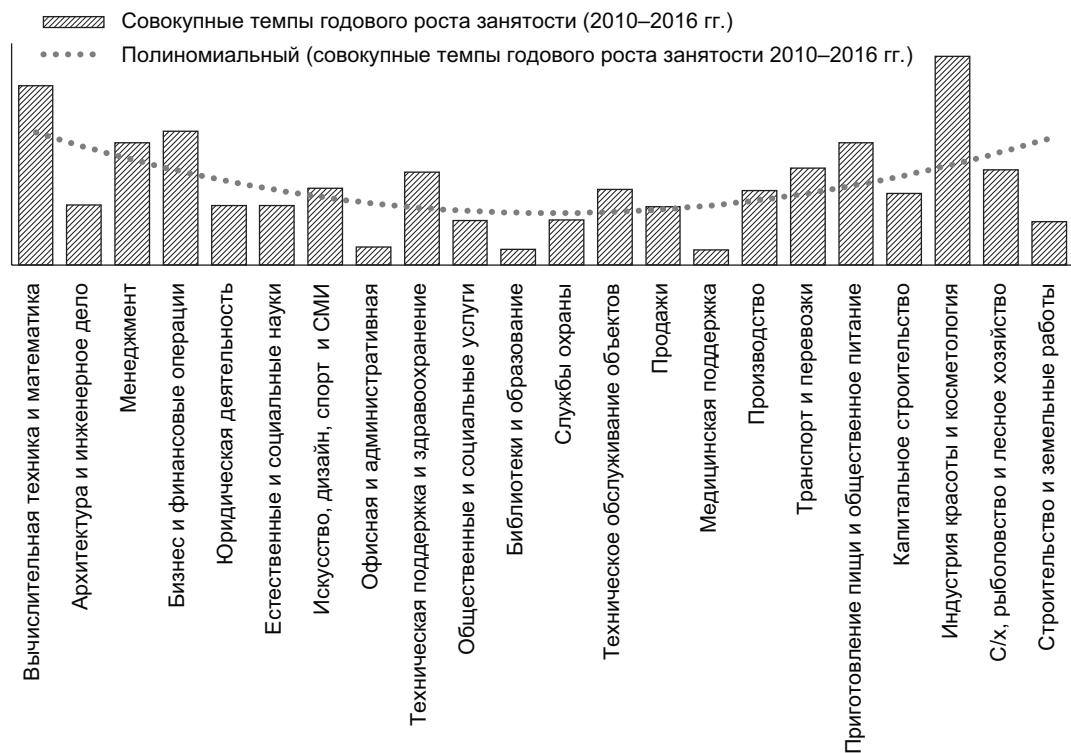


Рис. 19. Совокупный ежегодный рост занятости по категориям работников, 2010–2016 гг., средний показатель по категориям работников, 2016 г., %

Источник: Brookings analysis of O*NET; данные OES.

Цифровизация с большой вероятностью приведет к дальнейшему сокращению рабочих мест в промышленном секторе экономики, однако влияние на рынок труда в целом останется сдержаным. Роботизация промышленности в Китае в настоящий момент достигла показателя 5%, что уступает показателю США (18%) и Республики Корея (60%). По мере внедрения технологий автоматизации производства востребованность низкоквалифицированного труда будет падать. Тем не менее экономика Китая хорошо подготовлена к подобным сдвигам: ожидается, что миллионы рабочих мест будут созданы в секторе услуг. Если бывшие работники промышленности смогут пройти переподготовку и найти работу в сфере услуг, общий рост занятости останется положительным, даже с учетом того, что в числовом выражении он упадет ниже 0,1%. Важно и то, что продолжающийся процесс уменьшения доли работоспособного населения будет в дальнейшем способствовать сужению емкости рынка труда.

Вероятно, цифровизация также приведет к большей поляризации рынка труда. Цифровизация создает неравнозначные выгоды для участников рынка труда, что зависит от характера выполняемых задач. Наиболее уязвимы профессии со средними требованиями к квалификации, то есть когда рабочие обязанности состоят из выполнения задач, которые легко автоматизировать. Напротив, внедрение ИКТ комплементарно в случае с высококвалифицированным трудом; влияние ИКТ на занятость в отдельных видах низкоквалифицированного труда, например, в случае с сиделками, в основном нейтральное [Das, Hilgenstock, 2018]. Следовательно, цифровизация может привести к

поляризации рынка труда, углублению неравенства в доходах и более высокой занятости в сферах высококвалифицированного и низкоквалифицированного труда в сравнении с «проседающей серединой». Подобные процессы ранее повсеместно наблюдались в развитых экономиках (на графике ниже представлены результаты исследования рынка труда в США). По мере продолжения процесса цифровизации экономики Китая поляризация будет только усиливаться.

Масштабное внедрение искусственного интеллекта может усилить риски снижения уровня занятости. В настоящее время искусственный интеллект находит только ограниченное практическое применение, однако данный вид технологий быстро развивается. Технологии машинного обучения, подвид технологий искусственного интеллекта, уже внедряются в финансовой сфере. В 2016 г. Всемирный банк подсчитал, что 77% рабочих мест в Китае могут быть автоматизированы. Будущее технологий искусственного интеллекта все еще не определено в силу существующих технологических ограничений, необходимости разработки соответствующей правовой базы, а также восприятия искусственного интеллекта общественностью. Тем не менее успехи в разработке и дальнейшем внедрении информационных технологий могут привести к еще более значительным последствиям на рынке труда, чем предполагалось ранее.

Заключение и рекомендации

Цифровизация создает не только экономические выгоды, но и риски. С одной стороны, цифровизация может увеличить производительность труда, способствовать выравниванию баланса в экономике и способствовать созданию рабочих мест в новых секторах. С другой стороны, цифровизация может оказать негативное влияние на традиционные сектора экономики, выраженное в падении занятости, особенно среди работников производящей промышленности со средним уровнем квалификации. Внедрение ИКТ в финансовый сектор увеличивает эффективность предоставляемых финансовых услуг и способствует росту финансовой инклюзивности населения, но создает угрозы финансовой стабильности и усложняет работу органов финансового надзора и регулирования. В долгосрочной перспективе цифровизация будет создавать новые стимулы роста, однако их будет недостаточно для того, чтобы обратить процесс снижения темпов роста экономики Китая вспять.

Меры государственной политики могут сыграть ключевую роль в максимизации выгод цифровизации при минимизации возникающих рисков. Среди основных мер следует упомянуть:

- Активное развитие рынка труда. Один из основных рисков, связанных с цифровизацией, – это влияние на отдельные сегменты рынка труда. Государство может сыграть конструктивную роль в профессиональной переподготовке трудящихся в процессе перехода из одной сферы труда в другую.
- Укрепление системы социальной поддержки. Сильная социальная поддержка необходима для поддержания минимального уровня жизни трудящихся предпенсионного возраста, которые могут потерять работу вследствие продолжения процесса цифровизации экономики.
- Развитие конкуренции. Олигополия является естественным состоянием новых отраслей китайской экономики. Следовательно, крайне важным направлением государственной политики становится поддержание конкуренции (включая доступ на рынок иностранных компаний) и обмена информацией между компаниями. В этой ситуации государство может вводить меры, направленные на развитие конкуренции и открытости. В настоящее время в Китае введены самые строгие тре-

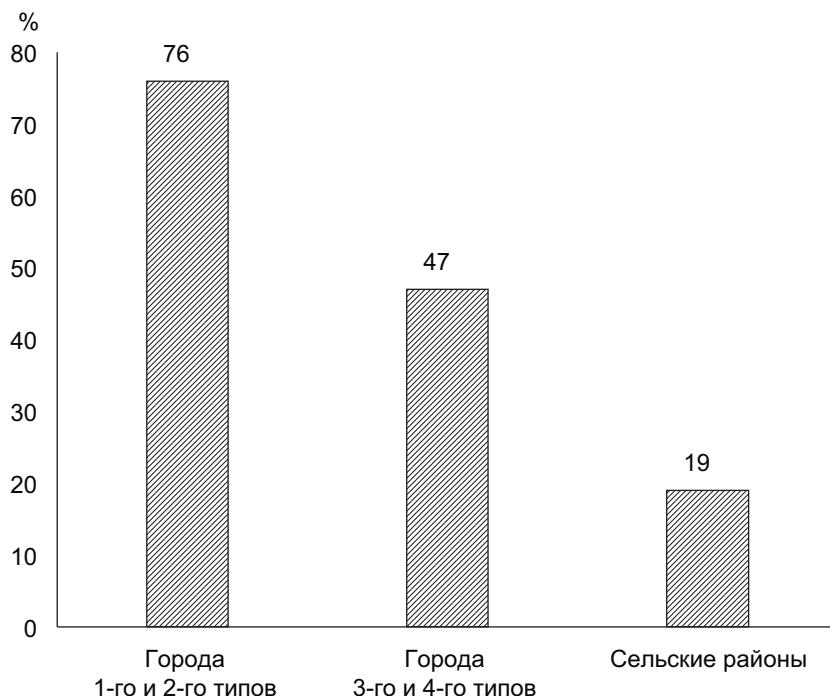


Рис. 20. Доступ в Интернет

Источники: China's iConsumer 2015, Mckinsey.

бования к хранению данных и их трансграничной передаче (см., например, исследование European Center for International Political Economy). Подобные требования могут стать препятствием для дальнейшей интеграции в глобальную систему инноваций.

– Внедрение всестороннего контроля за цифровыми финансовыми операциями для ликвидации «слепых зон». Финансовые технологии, как и цифровая экономика в целом, объединяют множество направлений деятельности. Органы надзора и представители делового сообщества должны активнее взаимодействовать друг с другом для обеспечения надлежащего уровня контроля. «Регуляторные песочницы» полезны в процессе введения экспериментальных правил и постановлений в области финансовых технологий. В то же время риски, связанные с деятельностью в области финансовых технологий, обуславливают необходимость введения требований к обеспечению ликвидности и достаточности капитала. Учитывая инновационную сущность финансовых технологий, органы финансового контроля и надзора должны оперативно реагировать на возникающие риски, например, путем усиления требований к организации сбора данных и идентификации клиентов платежными системами.

– Защита данных и прав потребителей. Надзорные органы должны взаимодействовать и координировать свою деятельность с соответствующими инстанциями, осуществляющими надзор и защиту прав потребителей услуг финтех-компаний [Basel Committee on Banking Supervision, 2018]. Правительство может также принять законы, направленные на защиту данных потребителей и распространение своей юрисдикции на процесс обмена данными.

- Электронное правительство. Государство может повысить качество предоставляемых населению услуг путем внедрения цифровых технологий. В Индексе электронного правительства Организации Объединенных Наций Китай находится на 63-м месте из 193 стран по итогам 2016 г., то есть имеется значительный задел для роста.
- Дальнейшее развитие цифровой инфраструктуры. По мере быстрой эволюции цифровых технологий требуется постоянное обновление соответствующей цифровой инфраструктуры, то есть соответствующих вложений со стороны государства. Требуется больше усилий для обеспечения Интернетом сельских районов, где менее 19% населения имеют доступ в Сеть.
- Образовательная политика. Требуется внедрение ИКТ-образования в программы обучения в университетах и заведениях профессионального образования.
- Участие в выработке международных стандартов. Китай, будучи лидером в области электронной коммерции и финансовых технологий, может играть активную роль в выработке отраслевых стандартов, стандартов цифровой безопасности и электронного правительства в тесном сотрудничестве с другими странами.

Источники

- AliResearch (2016) Three Future Trends in the E-commerce Logistics Industry. May. Режим доступа: <http://www.aliresearch.com/blog/article/detail/id/20931.html> (дата обращения: 01.06.2019).
- AliResearch (2017) Report on China's Taobao Village. December. Режим доступа: <http://www.aliresearch.com/en/news/detail/id/21298.html> (дата обращения: 01.06.2019).
- Basel Committee on Banking Supervision (2018) Sound Practices – Implications of Fintech Development for Bank and Bank Supervisors. February. Режим доступа: <https://www.bis.org/bcbs/publ/d431.htm> (дата обращения: 01.06.2019).
- Boston Consulting Group (2017a) Towards 2035: The Future with 400 billion Digital Employment. January. Режим доступа: http://image-src.bcg.com/Images/BCG_Year-2035_400-Million-Job-Opportunities-Digital%20Age_ENG_Mar2017_tcm52-153963.pdf (дата обращения: 01.06.2019).
- Boston Consulting Group (2017b) Towards 2035: The Battle on Human Capital for Digital Economy. January. Режим доступа: http://image-src.bcg.com/Images/BCG_Year-2035_Talent-War-Digital-Age_ENG_Jan2017_tcm9-153967.pdf (дата обращения: 01.06.2019).
- China Academy of Information and Communications Technology (2017a) White paper on digital economy development. July. Режим доступа: http://www.chinadaily.com.cn/business/2017-07/20/content_30179729.htm (дата обращения: 01.06.2019).
- China Academy of Information and Communications Technology (2017b) White paper on digital economy development of G20 countries. December.
- China Academy of Information and Communications Technology (2017c) Internet Development Trends Report. December.
- China Development Forum (2017) The Future of Artificial Intelligence in China. March.
- China Internet Information Center (2017) China Statistical Report on Internet Development. January. Режим доступа: <https://cnnic.com.cn/IDR/ReportDownloads/201807/P020180711391069195909.pdf> (дата обращения: 01.06.2019).
- Das M., Hilgenstock B. (2018) The Exposure to Routinization: Labor Market Implications for Developed and Developing Economies. IMF Working Paper, 18/135. Режим доступа: <https://www.imf.org/en/Publications/WP/Issues/2018/06/13/The-Exposure-to-Routinization-Labor-Market-Implications-for-Developed-and-Developing-45989> (дата обращения: 01.06.2019).
- Didi Taxi (2017) The Big Data Report on Smart Travel. January.

Financial Stability Board and Committee on the Global Financial System (2017) FinTech Credit: Market Structure, Business Models and Financial Stability Implications. May. Режим доступа: https://www.bis.org/publ/cgfs_fsb1.htm (дата обращения: 01.06.2019).

Goldman Sachs (2017) The Rise of China FinTech. August. Режим доступа: <https://hybg.cebnet.com.cn/upload/gaoshengfintech.pdf> (дата обращения: 01.06.2019).

Guizhou Global Big Data Exchange (2016) White Paper on China Big Data Exchange. May.

Mckinsey (2016) Where Machines could Replace Humans And Where They Can't(yet). July. Режим доступа: <https://www.mckinsey.com/business-functions/digital-mckinsey/our-insights/where-machines-could-replace-humans-and-where-they-cant-yet> (дата обращения: 01.06.2019).

Mckinsey (2017a) Digital China: Powering the Economy to Global Competitiveness. December. Режим доступа: <https://www.mckinsey.com/featured-insights/china/digital-china-powering-the-economy-to-global-competitiveness> (дата обращения: 01.06.2019).

Mckinsey (2017b) Artificial Intelligence: The Next Digital Frontier? June. Режим доступа: <https://www.mckinsey.com/~media/McKinsey/Industries/Advanced%20Electronics/Our%20Insights/How%20artificial%20intelligence%20can%20deliver%20real%20value%20to%20companies/MGI-Artificial-Intelligence-Discussion-paper.ashx> (дата обращения: 01.06.2019).

Tencent Research Institution (2017) The 2017 China “Internet Plus” digital economy index. April.

U.S. Department of Commerce (1998) The Emerging Digital Economy. Режим доступа: <http://govinfo.library.unt.edu/ecommerce/EDEreprt.pdf> (дата обращения: 01.06.2019).

World Bank (2016) World Development Report 2016: Digital Dividends. January. Режим доступа: <https://www.worldbank.org/en/publication/wdr2016> (дата обращения: 01.06.2019).

World Bank, the People’s Bank of China (2018) Toward Universal Financial Inclusion in China. February. Режим доступа: <http://documents.worldbank.org/curated/en/181081518452447434/Toward-Universal-Financial-Inclusion-in-China-Models-Challenges-and-Global-Lessons> (дата обращения: 01.06.2019).

World Economic Forum (2016) The Global Information Technology Report 2016. July. Режим доступа: http://www3.weforum.org/docs/GITR2016/WEF_GITR_Full_Report.pdf (дата обращения: 01.06.2019).

Zhang L. (2016) Rebalancing in China – Progress and Prospects. IMF Working Paper 16/183. Режим доступа: <https://www.imf.org/external/pubs/ft/wp/2016/wp16183.pdf> (дата обращения: 01.06.2019).

Приложение А.

Влияние цифровизации на производительность и занятость. Регрессия наименьших квадратов на национальном уровне

Данные: ежегодная статистика по развитию цифровой экономики от Китайской академии исследований ИКТ с поправками на квартальные данные (DEI). Ежеквартальные данные об уровне ВВП, инвестиций (INV) и занятости (EMP) предоставлены Национальной службой статистики. Все переменные выражены в терминах роста.

Регрессия: $GDP_t = \alpha_0 + \alpha_1 \times DEI_{t-1} + \alpha_2 INV_t + \alpha_3 EMP_t + \varepsilon_t$, $EMP_t = \alpha_0 + \alpha_1 \times DEI_{t-1} + \alpha_2 GDP_t + \varepsilon_t$

Результат:

Воздействие на рост

Переменные	Модель 1	Модель 2	Модель 3
	Рост ВВП	Рост ВВП	Рост ВВП
Показатель цифровизации с лагом	0,34* (0,18)	0,47** (0,12)	0,29*** (0,26)
Инвестиции	0,68***	0,71***	
Труд	7,9 (8,1)		26,6*** (0,03)
Постоянная переменная	-1,8 (1,98)	-3,87 (2,01)	
Количество наблюдений	44	44	44
R-квадрат	0,56	0,55	0,31

Робастная стандартная ошибка в скобках

*** $p < 0,01$, ** $p < 0,05$, * $p < 0,1$.

Воздействие на занятость

Переменные	Рост занятости
Показатель цифровизации с лагом	0,013*** (0,002)
Рост ВВП	0,005*** (0,002)
Постоянная переменная	0,007 (0,04)
Количество наблюдений	49
R-квадрат	0,57

Робастная стандартная ошибка в скобках

*** $p < 0,01$, ** $p < 0,05$, * $p < 0,1$.

Приложение Б.

Влияние цифровизации на производительность и занятость. Панельная регрессия на провинциальном уровне

Данные: данные ежегодного рейтинга цифровой экономики TeCenT с поправками на квартальные данные (DEI). Данные об уровне провинциального ВВП и инвестиций (INV) предоставлены Национальной службой статистики. Все переменные представлены в виде логарифмических членов, за исключением ВВП на душу населения (уровневый терм).

Регрессия: $GDP_{i,t} = \alpha_0 + \alpha_1 \times DEI_{t-i,t} + \alpha_3 \times GDP / Capita_{i,t-1} + \alpha_2 INV_t + \eta_i + \chi_t + \varepsilon_{i,t}$

Результат:

Переменные	Вся выборка		Развитые регионы	Менее развитые регионы
	Рост ВВП	Рост ВВП		
Показатель цифровизации с лагом	0,27*** (0,05)	0,35*** (0,04)	0,27** (0,09)	
Инвестиции	-0,05 (0,03)	0,13 (0,1)	-0,05 -0,04	
ВВП на душу населения	-4,6 (1,14)	-4,25*** (0,9)	-6,5 *** (2,94)	
Постоянная переменная	12,5*** (1,00)	12,8*** (1,10)	12,7*** (2,14)	
Количество наблюдений	146	68	78	
Провинции	30	14	16	
R-квадрат				
Внутри	0,26	0,53	0,22	
Междү	0,12	0,01	0,03	
Общий итог	0,11	0,01	0,03	

Робастная стандартная ошибка в скобках

*** $p < 0,01$, ** $p < 0,05$, * $p < 0,1$.

China's Digital Economy: Opportunities and Risks

L. Zhang, S. Chen

Longmei Zhang — PhD, Economist, IMF's Asia and Pacific Department, International Monetary Fund; 700 19th Street, N.W. Washington, D.C. 20431, U.S.; E-mail: lizhang2@imf.org

Sally Chen — IMF's resident representative for Hong Kong SAR, International Monetary Fund; 700 19th Street, N.W. Washington, D.C. 20431, U.S.; E-mail: schen@imf.org

Abstract

China's digital economy has expanded rapidly in recent years. While average digitalization of the economy remains lower than in advanced economies, digitalization is already high in certain regions and sectors, in particular e-commerce and fintech, and coastal regions. Such transformation has boosted productivity growth, with varying impact on employment across sectors. Going forward, digitalization will continue to reshape the Chinese economy by improving efficiency, softening though not reversing, the downward trend of potential growth as the economy matures. The government should play a vital role in maximizing the benefits of digitalization while minimizing related risks, such as potential labor disruption, privacy infringement, emerging oligopolies, and financial risks.

Keywords: Digital economy; Fintech; Productivity; Employment; Financial stability

For citation: Zhang L., Chen S. (2019) China's Digital Economy: Opportunities and Risks. *International Organisations Research Journal*, vol. 14, no 2, pp. 275–303 (in Russian). DOI: 10.17323/1996-7845-2019-02-11.

“China's Digital Economy: Opportunities and Risks” by L. Zhang, S. Chen, English text¹ © International Monetary Fund. Translated and reproduced with permission. The International Monetary Fund is not responsible for the accuracy of this translation.

References

- AliResearch (2016) Three Future Trends in the E-commerce Logistics Industry. May. Available at: <http://www.aliresearch.com/blog/article/detail/id/20931.html> (accessed 1 June 2019).
- AliResearch (2017) Report on China's Taobao Village. December. Available at: <http://www.aliresearch.com/en/news/detail/id/21298.html> (accessed 1 June 2019).
- Basel Committee on Banking Supervision (2018) Sound Practices – Implications of Fintech Development for Bank and Bank Supervisors. February. Available at: <https://www.bis.org/bcbs/publ/d431.htm> (accessed 1 June 2019).
- Boston Consulting Group (2017a) Towards 2035: The Future with 400 billion Digital Employment. January. Available at: http://image-src.bcg.com/Images/BCG_Year-2035_400-Million-Job-Opportunities-Digital%20Age_ENG_Mar2017_tcm52-153963.pdf (accessed 1 June 2019).
- Boston Consulting Group (2017b) Towards 2035: The Battle on Human Capital for Digital Economy. January. Available at: http://image-src.bcg.com/Images/BCG_Year-2035_Talent-War-Digital-Age_ENG_Jan2017_tcm9-153967.pdf (accessed 1 June 2019).

¹ Zhang L., Chen S. (2019) China's Digital Economy: Opportunities and Risks. IMF Working Paper No. 19/16, International Monetary Fund. Available at: <https://www.imf.org/en/Publications/WP/Issues/2019/01/17/Chinas-Digital-Economy-Opportunities-and-Risks-46459> (accessed 1 July 2019).

- China Academy of Information and Communications Technology (2017a) White Paper on Digital Economy Development. July. Available at: http://www.chinadaily.com.cn/business/2017-07/20/content_30179729.htm (accessed 1 June 2019).
- China Academy of Information and Communications Technology (2017b) White Paper on Digital Economy Development of G20 countries. December.
- China Academy of Information and Communications Technology (2017c) Internet Development Trends Report. December.
- China Development Forum (2017) The Future of Artificial Intelligence in China. March.
- China Internet Information Center (2017) China Statistical Report on Internet Development. January. Available at: <https://cnnic.com.cn/IDR/ReportDownloads/201807/P020180711391069195909.pdf> (accessed 1 June 2019).
- Das M., Hilgenstock B. (2018) The Exposure to Routinization: Labor Market Implications for Developed and Developing Economies. IMF Working Paper, 18/135. Available at: <https://www.imf.org/en/Publications/WP/Issues/2018/06/13/The-Exposure-to-Routinization-Labor-Market-Implications-for-Developed-and-Developing-45989> (accessed 1 June 2019).
- Didi Taxi (2017) The Big Data Report on Smart Travel. January.
- Financial Stability Board and Committee on the Global Financial System (2017) FinTech credit: Market Structure, Business Models and Financial Stability Implications. May. Available at: https://www.bis.org/publ/cgfs_fsb1.htm (accessed 1 June 2019).
- Goldman Sachs (2017) The Rise of China FinTech. August. Available at: <https://hybg.cebnet.com.cn/upload/gaoshengfintech.pdf> (accessed 1 June 2019).
- Guizhou Global Big Data Exchange (2016) White paper on China Big Data Exchange. May.
- Mckinsey (2016) Where Machines could Replace Humans and Where They Can't(yet). July. Available at: <https://www.mckinsey.com/business-functions/digital-mckinsey/our-insights/where-machines-could-replace-humans-and-where-they-cant-yet> (accessed 1 June 2019).
- Mckinsey (2017a) Digital China: Powering the Economy to Global Competitiveness. December. Available at: <https://www.mckinsey.com/featured-insights/china/digital-china-powering-the-economy-to-global-competitiveness> (accessed 1 June 2019).
- Mckinsey (2017b) Artificial Intelligence: The Next Digital Frontier? June. Available at: <https://www.mckinsey.com/~media/McKinsey/Industries/Advanced%20Electronics/Our%20Insights/How%20artificial%20intelligence%20can%20deliver%20real%20value%20to%20companies/MGI-Artificial-Intelligence-Discussion-paper.ashx> (accessed 1 June 2019).
- Tencent Research Institution (2017) The 2017 China “Internet Plus” Digital Economy Index. April.
- U.S. Department of Commerce (1998) The Emerging Digital Economy. Available at: <http://govinfo.library.unt.edu/ecommerce/EDErpt.pdf> (accessed 1 June 2019).
- World Bank (2016) World Development Report 2016: Digital Dividends. January. Available at: <https://www.worldbank.org/en/publication/wdr2016> (accessed 1 June 2019).
- World Bank, the People's Bank of China (2018) Toward Universal Financial Inclusion in China. February. Available at: <http://documents.worldbank.org/curated/en/181081518452447434/Toward-Universal-Financial-Inclusion-in-China-Models-Challenges-and-Global-Lessons> (accessed 1 June 2019).
- World Economic Forum (2016) The Global Information Technology Report 2016. July. Available at: http://www3.weforum.org/docs/GITR2016/WEF_GITR_Full_Report.pdf (accessed 1 June 2019).
- Zhang L. (2016) Rebalancing in China – Progress and Prospects. IMF Working Paper 16/183. Available at: <https://www.imf.org/external/pubs/ft/wp/2016/wp16183.pdf> (accessed 1 June 2019).

Экспертное мнение

Императив реформирования ВТО в эпоху роста протекционизма и торговых войн¹

А.П. Портанский

Портанский Алексей Павлович — к.э.н., профессор факультета мировой экономики и мировой политики НИУ ВШЭ, ведущий научный сотрудник ИМЭМО РАН; Российская Федерация, 119017, Москва, ул. Малая Ордынка, д. 17; E-mail: aportanskiy@hse.ru

В статье обосновывается необходимость реформирования важнейшего института глобального экономического управления — Всемирной торговой организации (ВТО). Рассматриваются основные накопившиеся проблемы современной многосторонней торговой системы (МТС): проблема развития и эффективности ВТО в новых условиях, ослабление лидерской роли США, регионализм, кризис системы принятия решений в ВТО, обострившийся в последние годы протекционизм в торговле. Все эти вызовы в сумме обусловили необходимость реформирования ВТО, однако острыми — теми, которые в конце концов перевели вопрос из сферы научных дискуссий в сферу практических инициатив, — оказались два последних. Анализируются первые шаги государств — членов ВТО на пути реформирования организации, сделанные в 2018 г. В этом плане основное внимание уделяется Концепции ЕС по реформированию ВТО — первой среди других стран инициативы в данном направлении. Отмечается важность позиций США и Китая, без учета которых вряд ли возможно успешно продолжать процесс реформирования ВТО. Особое внимание уделяется позиции США, которая носит противоречивый характер и сформирована в значительной степени под воздействием нынешней изоляционистской и протекционистской торговой политики администрации Дональда Трампа. Предварительный вывод, к которому приходит автор, состоит в том, что процесс реформирования ВТО будет весьма сложным и может растянуться на годы.

Ключевые слова: многосторонняя торговая система; ГATT; реформирование ВТО; мегарегиональные торговые соглашения

Для цитирования: Портанский А.П. (2019) Императив реформирования ВТО в эпоху роста протекционизма и торговых войн // Вестник международных организаций. Т. 14. № 2. С. 304–318 (на русском и английском языках). DOI: 10.17323/1996-7845-2019-02-12.

К исходу второго десятилетия XXI в. в торгово-экономических отношениях между странами накопился ряд серьезных проблем, которые в совокупности стали заметно тормозить и даже препятствовать международной торговле. Поскольку не менее 97% мировой торговли регулируется правилами Всемирной торговой организации, то речь идет в первую очередь о проблемах многосторонней торговой системы (МТС), существующий в виде ВТО. Конкретным проявлением этих проблем явился зашедший фактически в тупик Дохийский раунд торговых переговоров, начавшийся еще в конце 2001 г. Наконец, последним сигналом об обострении ситуации стали начавшиеся после

¹ Статья поступила в редакцию в январе 2018 г.

2017 г. торговые войны, которые оказалось невозможным предотвратить при существующем инструментарии организации.

Дискуссии в экспертном сообществе о реформировании ВТО начались фактически еще в начале XXI в. Однако до недавнего времени никто не решался перевести их в практическую плоскость из-за устойчивых опасений «не навредить» работающему, пусть и с изъянами, но все-таки в течение семи десятилетий институту. Возникавшие и раньше торгово-политические конфликты вынуждали страны прибегать к использованию Органа по разрешению споров ВТО. Однако в условиях торговых войн этот механизм стал давать сбой. Последнее обстоятельство можно считать решающим в осознании неотвратимости реформирования ВТО, именно оно заставило ключевых игроков международной торговли перейти, наконец, от слов к делу.

Всемирная торговая организация стала третьим Бреттон-Вудским институтом после Международного валютного фонда (МВФ) и Международного банка реконструкции и развития (МБРР) – в дальнейшем Всемирный банк. Однако на создание ВТО, в отличие от МВФ и МБРР, которые начали функционировать сразу после окончания Второй мировой войны, ушло около полувека. Проект первоначального третьего института Бреттон-Вудса в виде Международной торговой организации (МТО) не состоялся, но 23 страны – участницы переговоров по созданию МТО договорились подписать на временной основе главу IV устава этой организации («Гаванская хартия»), имевшую название «Торговая политика». Это произошло 30 октября 1947 г. Так появилось Генеральное соглашение о тарифах и торговле – ГАТТ-1947, ставшее первым в истории институтом многостороннего регулирования торговли.

Потребовалось восемь раундов напряженных торговых переговоров, чтобы в результате в апреле 1994 г. более 100 стран-участниц смогли подписать пакет соглашений о создании Всемирной торговой организации, известных также в истории как соглашения Уругвайского раунда и образовавших правовую базу ВТО. Создание ВТО, без сомнения, стало крупнейшим событием XX в. в сфере международных экономических отношений. Как и ГАТТ-1947, ВТО была основана на принципах недискриминации и предсказуемости торгового режима, а именно взаимного предоставления режима наибольшего благоприятствования, национального режима, транспарентности, приоритета тарифного регулирования над нетарифным, разрешения споров путем переговоров.

Не только развитые, но и развивающиеся страны получили реальную выгоду от членства в ВТО. Либерализация торговли как результат переговоров в рамках ГАТТ/ВТО стала мощным стимулом для экономического роста ряда ранее отсталых стран, в частности в регионе Восточной Азии. Вместе с тем по итогам Уругвайского раунда далеко не все проблемы и противоречия удалось разрешить. Многие развивающиеся страны посчитали, что от соглашений Уругвайского раунда в большей степени выиграли развитые страны, в частности в сфере сельского хозяйства, где последние в отличие от бедных стран широко применяли различные субсидии. С целью исправления ситуации в конце 2001 г. был начат очередной раунд торговых переговоров – Доха-раунд или Раунд развития. Второе название как раз должно было подчеркнуть исключительную направленность раунда на корректировку определенного дисбаланса, возникшего по итогам Уругвайского раунда, и удовлетворение нужд развивающихся стран.

К сожалению, различия в подходах к дохийской повестке между развитыми и развивающимися странами уже в 2003 г. привели к громкому провалу очередной Министерской конференции (высшая инстанция ВТО) в Канкуне (Мексика). Это положило начало длительному кризису Доха-раунда. Лишь в 2013 г. на министерской конференции на Бали и в 2015 г. в Найроби удалось принять новые соглашения, наиболее важным из которых стало многостороннее Соглашение об упрощении процедур торговли.

Однако отдельные позитивные результаты не сняли общего кризисного состояния Раунда развития. Более того, в заключительной декларации конференции в Найроби в 2015 г. впервые в истории ГATT/ВТО был зафиксирован раскол между членами по фундаментальному вопросу – отношению к повестке Доха-раунда. Одна часть, преимущественно развивающиеся страны, выступила за ее сохранение, другая, в основном развитые страны, – за внесение в нее кардинальных изменений с целью вывода переговоров из тупика. Позиция первых объяснялась тем, что развивающиеся страны считали повестку Уругвайского раунда выполненной не до конца, особенно в части их доступа на рынки развитых стран, отсюда и требование сохранения первоначальной повестки раунда. Для последних же главной задачей стало дальнейшее движение вперед по пути либерализации рынков и выработки правил торговли в новых сферах, что требовало изменения повестки. Это и привело к расколу.

Острейшие проблемы многосторонней торговой системы

Начало XXI в. было отмечено значительным подъемом экономической мощи новых индустриальных стран (НИС): Китая, Индии, Бразилии и некоторых других. Как следствие, усилилось влияние этих стран на переговорный процесс внутри ВТО. В этом смысле в отличие от других важнейших институтов глобального экономического регулирования (МВФ, Всемирный банк) ВТО в большей мере продемонстрировала способность приспосабливаться к новым экономическим реалиям. Тем не менее это не избавило организацию от ряда серьезных вызовов. К их числу мы относим:

- проблему развития и эффективности в условиях нового баланса сил, обусловленного резко возросшим влиянием НИС и в целом большой группы развивающихся стран;
- ослабление роли США в торговых переговорах;
- кризис системы принятия решений в ВТО в условиях значительно выросшего числа членов организации;
- как следствие предыдущего – серьезное замедление функции ВТО, а именно генерирования новых правил для меняющейся торговли;
- новый этап роста протекционизма после прихода к власти в США Дональда Трампа и готовность его администрации нарушать правила ВТО ради национальных интересов Соединенных Штатов.

Все перечисленные вызовы тесно взаимосвязаны и взаимозависимы. Тем не менее стоит рассмотреть вкратце каждый из них.

Проблема развития и эффективности в условиях нового баланса сил. Начиная с 1960-х годов ряд развивающихся стран Юго-Восточной Азии и Латинской Америки добились существенного роста торговли, что помогло им поддерживать высокие темпы экономического роста и сократить масштабы бедности. Это стало возможным в значительной степени благодаря открытым рынкам для их экспорта, а также возможностям использовать новые технологии в глобализующемся мире. Открытые рынки не помогли, однако, беднейшим африканским странам – их медленное развитие оставалось серьезным сдерживающим фактором, и их доля в мировой торговле снижалась. Большинство развивающихся стран достаточно ясно сознавали, что открытые рынки важны для их экспорта. Однако, когда речь заходила о том, до каких пределов следует снизить уровень протекционизма на их собственных рынках, мнения разных стран на сей счет заметно расходились.

Уругвайский раунд торговых переговоров привлек десятки новых участников. Около 70 развивающихся стран впервые приняли активное участие в нем. В ряде слу-

чаев они взяли обязательства по открытию рынков, а также согласились с новыми правилами, подписав пакет соглашений Уругвайского раунда. Однако, как вскоре выяснилось, они скорее реагировали на повестку дня, предложенную развитыми странами, чем были реально готовы к сложным переговорам. Развивающиеся страны практически лишились так называемого *специального и дифференцированного режима* (SDT), который предполагал ряд льгот при выполнении ими обязательств в рамках ГATT-1947. В новых условиях им было предоставлено более продолжительное время на реализацию новых соглашений и обещана техническая помощь для выполнения взятых обязательств. Однако время показало, что принятых мер было недостаточно или они плохо реализовывались, и потому многие страны не смогли полностью выполнить свои обязательства в установленные сроки.

Причина в том, что наименее развитые государства до сих пор не имеют достаточных ресурсов для эффективного участия в переговорах: они не располагают своими представительствами при штаб-квартире ВТО в Женеве, у них остро не хватает квалифицированных специалистов в области торговой политики, их национальные ресурсы ограничены для выполнения некоторых соглашений, в частности, ТРИПС, Соглашения о технических барьерах в торговле, ТРИМС и др.

Демократизация процесса подготовки и принятия решений в ВТО избавила развивающиеся страны от одних проблем, но взамен создала новые. В отличие от времен ГATT, когда каждая страна могла выбирать, к каким документам она будет присоединяться, а к каким – нет, в ВТО принцип «единого пакета»² кардинально изменил поведение стран-членов. Отныне неучастие в процессе принятия решений стало рискованным, ибо эти решения чреваты принятием новых обязательств, которые могут стать обременительными или даже неприемлемыми для отдельных стран. То есть выполнение некоторых новых обязательств означало опять-таки необходимость располагать достаточными для этого ресурсами.

После образования ВТО в процессе присоединения к ней находилось более 40 государств. Анализ условий их присоединения привел к однозначному выводу: процесс обретения членства в ВТО становится все более сложным – присоединяющиеся страны вынуждены принимать на себя более высокий уровень обязательств, чем прежние страны-члены, а развивающимся странам не удается добиться SDT [Рикуперо, 2004, с. 61].

Следует вместе с тем заметить, что последствия Уругвайского раунда не были сплошь негативными для развивающихся стран, как об этом часто принято говорить. Эти страны, безусловно, получили свою выгоду от снижения среднего уровня тарифного обложения до 4%. Проведенные исследования показали, что развивающиеся страны в основном выиграли от реализации соглашений Уругвайского раунда по отношению к своему ВВП примерно столько же, сколько промышленно развитые страны [Шорт, 2004, с. 80]. Исключением стали африканские страны к югу от Сахары, положение которых после Уругвайского раунда ухудшилось в связи с тем, что они лишились части льгот по преференциальному доступу на рынки развитых стран.

В последние годы активное и постоянное обсуждение проблем развивающихся стран, с которыми они столкнулись в ВТО, лишь усилило у них ощущение разочарования в исходе Уругвайского раунда и скепсис в отношении Доха-раунда. В целомчество развивающихся стран в ВТО привело к некоему парадоксу их участия в работе

² Принцип «единого пакета» на переговорах в рамках ВТО означает необходимость согласования всех пунктов повестки, чтобы каждый из них мог вступить в силу (Nothing is agreed until everything is agreed).

этой организации: с одной стороны, они, вне всякого сомнения, нуждаются в либерализации и базирующейся на правилах системе торговли, однако, с другой стороны, применение этих правил на практике становится для них весьма непростой задачей. Именно в этом заключается проблема развития, которая в последние годы занимает весьма заметное место не только в ВТО, но и в других международных организациях.

Проблема развития приобрела в последние годы и некую оборотную сторону. Около 2/3 членов присоединились в свое время к ВТО как развивающиеся страны, что подразумевает использование упомянутого SDT, в частности, сохранения повышенных импортных тарифов. Однако с течением времени некоторые из этих стран добились заметного экономического прогресса, но ни одна из них не отказалась от прежнего статуса, предполагающего перечень льгот. Это вызывает законное недовольство со стороны развитых стран, побуждая их в конечном счете искать другие площадки для торговых переговоров.

Ослабление роли США в торговых переговорах. В течение более чем полувека после окончания Второй мировой войны Соединенным Штатам принадлежала бесспорная лидирующая роль на многосторонних торговых переговорах в рамках ГATT/ВТО. Утрата этой роли стала ощущаться уже при президенте Б. Обаме, когда его администрация стала в большей мере склоняться к региональным форматам. Но если при Б. Обаме эта утрата компенсировалась возрастанием активности в создании мегарегиональных торговых соглашений (ТТП, ТТИП), то с приходом к власти Д. Трампа лидерство США в торговых переговорах вообще оказалось под вопросом. Свидетельством тому – неоднократные заявления представителей его администрации о готовности нарушить правила ВТО, если они будут препятствовать реализации национальных интересов Америки, а также выход США из ТТП и остановка по инициативе Вашингтона переговоров с ЕС по ТТИП.

Несмотря на то что в переговорах в рамках ВТО в XXI в. значительно увеличилось влияние развивающихся стран, прежде всего Китая, Индии, Бразилии, в ближайшем будущем ни одна из этих стран не готова взять на себя роль лидера. Таким образом, можно говорить о происходящем размыкании лидерства на торговых переговорах, которое до сих пор обеспечивали США. Это, безусловно, усложняет достижение результата на торговых переговорах и в целом имеет весьма негативный эффект для ВТО.

Кризис системы принятия решений в ВТО в условиях значительно выросшего числа членов организации. Действующая с момента подписания ГATT-1947 система принятия решений через механизм консенсуса является, пожалуй, наиболее чувствительной из всех рассматриваемых проблем ВТО.

Консенсус, бесспорно, создает ощущение суверенного равенства стран – членов ВТО, которое вовсе не гарантировано при голосовании, когда неизбежно проявляется фактор экономического и политического веса государства. Но одновременно при консенсусе каждый участник обладает блокирующей силой. Когда во времена ГATT число участников переговоров не превышало нескольких десятков, и к тому же тон задавали развитые государства, представители которых преследовали схожие цели и имели хорошие личные контакты между собой, механизм консенсуса в общем работал вполне удовлетворительно. Однако в условиях, когда число участников перевалило за 150, и фактически две трети из них – это развивающиеся государства, для многих из которых характерен протестный настрой, достижение консенсуса стало чрезвычайно сложным и обременительным процессом.

Проблема в острейшем виде проявилась еще в 2003 г. на очередной министерской конференции в Канкуне (Мексика), завершившейся провалом из-за невозможности принятия решений по ключевым вопросам повестки конференции. Как подчеркивал

занимавший в то время пост представителя США на торговых переговорах Роберт Зеллик, раскол в Канкуне пролег не между богатыми и бедными странами, а между теми, кто способен к реальным переговорам (*can do countries*), и теми, кто просто не желает договариваться (*wont do countries*) [Zoellick, 2003]. То есть в последние годы в ВТО консенсус фактически превратился в ничем не ограниченное право вето, с помощью которого любой участник способен блокировать решение, в котором заинтересована значительная группа других стран-членов.

Но ситуация не столь однозначна — консенсус остается уникальным способом обеспечения легитимности, которая критически необходима принимаемым в ВТО решениям. Таким образом, возникает ощущение некоего «институционального тупика», выход из которого, очевидно, должен лежать на пути институционального реформирования системы.

Собственно прямым логическим следствием кризиса системы принятия решений в ВТО становится *серезное замедление функции ВТО генерирования новых правил для меняющейся торговли*.

После того как в октябре 1947 г. было подписано ГАТТ-1947, на протяжении большей части послевоенного периода это соглашение в целомправлялось с задачей создания правил международной торговли в сфере товаров, выполняя три важные базовые функции: сбалансированное взаимное открытие рынков (либерализация); создание правил путем переговоров; способствование дипломатическому урегулированию торговых споров.

Иными словами, в течение почти всей второй половины XX в. ГАТТ вполне соответствовало задачам регулирования торговли, которые сводились к принципу «Произведи товар у себя — продай его за рубежом». С наступлением XXI в. характер торговли стал кардинально меняться — теперь границы пересекают не только товары и услуги (услуги могут и не пересекать границы. — А. П.), но и целые производства. Как следствие, наряду с товарными потоками через границы также идут и потоки инвестиций, идей, ноу-хау, рабочей силы. Следовательно, требуется соответствующий новый свод правил торговли.

Предполагалось, что функционирующая с января 1995 г. ВТО должна будет обеспечивать появление новых правил. Однако на деле это происходит далеко не в полной мере. За 23 года существования ВТО странам-членам удалось подписать лишь одно полноценное многостороннее соглашение: Соглашение об упрощении процедур торговли³. Дефицит современных правил на многостороннем уровне ощущается, к примеру, в следующих областях: регулирование торговли в рамках глобальных цепей добавленной стоимости (GVC), использование зеленой энергии, международное инвестирование, валютная политика и др. Чтобы эти новые правила появились в рамках ВТО, соответствующие вопросы должны быть внесены в повестку Доги, то есть ее требуется изменить. Но сделать это непросто. Как было сказано выше, этому препятствуют многие страны-члены (в основном развивающиеся), настаивающие на непременном выполнении всех пунктов первоначальной утвержденной повестки до того, как перейти к новым вопросам. В результате отсутствие своевременного генерирования необходимых правил неизбежно снижает эффективность ВТО.

Новый этап роста протекционизма после прихода к власти в США Д. Трампа. Собственно, эта причина и стала, как было отмечено в начале статьи, важнейшим импульсом для начала реформирования ВТО на практике. Администрация 45-го американ-

³ Соглашение об упрощении (процедур) торговли — Trade Facilitation Agreement — было подписано на 9-й Министерской конференции ВТО на о. Бали в декабре 2013 г.

ского президента полностью отошла от принципов торговой политики, проводившейся всеми предшественниками Трампа, начиная с Франклина Рузвельта, подразумевавших последовательную либерализацию рынков, уважение правил международной торговли и совместно созданных институтов многостороннего регулирования, прежде всего ГАТТ/ВТО.

Наиболее острую негативную реакцию ближайших торговых партнеров США вызвали неоднократные заявления представителей американской администрации о готовности США нарушить правила ВТО, если они будут препятствовать реализации национальных интересов страны, а также сугубо одностороннее и субъективное толкование Вашингтоном положения ГАТТ/ВТО об угрозе национальной безопасности, результатом чего, в частности, стало необоснованное увеличение импортных пошлин на сталь и алюминий в 2018 г. Кроме того, по вине американской стороны к концу 2018 г. сложилась крайне напряженная ситуация вокруг функционирования Апелляционной инстанции внутри Органа по разрешению споров (ОРС) ВТО. США попросту блокировали назначение новых судей, без чего этот важнейший элемент ОРС рискует прекратить свою работу, что поставит под угрозу весь механизм разрешения споров – сердцевину Всемирной торговой организации. Это и побудило в первую очередь ЕС и Канаду наконец перейти к практическим шагам по реформированию организации.

Поиски решений в альтернативных форматах

Важнейший императив глобальной экономики – продолжение торговой экспансии и движение к дальнейшей либерализации рынков – по-прежнему остается в силе. Его не могут отменить ни мировой экономический кризис, ни тупик торговых переговоров Дохийского раунда и ослабление функции ВТО по созданию новых правил, ибо он отвечает самой природе капитализма, описанной еще К. Марксом. Адаптируя этот императив к условиям глобальной экономики и торговли XXI в., можно сказать, что если новые правила не генерируются на многостороннем уровне, то они неизбежно будут выработаны за рамками ВТО.

Именно по этой причине переговорная активность к началу XXI в. заметно снизилась с многостороннего на региональный уровень с целью выработки и заключения региональных/преференциальных торговых соглашений (РТС/ПТС), содержащих новые нормы регулирования. В результате в последние годы де-факто происходило снижение тарифов и открытие рынков в рамках РТС/ПТС в двустороннем и даже в одностороннем порядке, то есть повсюду, кроме многостороннего формата [Портанский, 2017, с. 47–53].

Первый серьезный прорыв в создании правил торговли за рамками ВТО произошел в начале октября 2015 г., когда из Атланты (США) пришло сообщение о завершении 12 государствами АТР (Австралия, Бруней, Новая Зеландия, Вьетнам, Сингапур, США, Канада, Чили, Япония, Мексика, Малайзия, Перу) длительных и весьма сложных переговоров и достижении согласия по Транстихоокеанскому торговому партнерству (ТТП). Соглашение нового типа было выработано в достаточно короткий срок. 4 октября 2016 г. в Окленде (Новая Зеландия) соглашение было подписано министрами 12 государств. Изначальный потенциал ТТП оценивался весьма внушительно: его доля в мировом ВВП составила бы около 40%, в мировой торговле – порядка 30% [Farrer, 2015].

Опубликованный текст соглашения подтвердил, что ТТП предполагало впечатляющий список мер по снятию торговых барьеров [USTR, s. a.]. В соглашении были сформулированы правила практически по всем аспектам торговли. В области доступа на рынок отменялись пошлины на 18 тыс. товаров. Удалось достичь договоренностей в таких чувствительных областях, как доступ на автомобильный и сельскохозяйственный рынки.

Унифицировались правила происхождения, правила в сфере технических барьеров, санитарных и фитосанитарных мер, были выработаны новые нормы в сфере финансовых и телекоммуникационных услуг. ТТП пошло дальше ВТО в области либерализации правительственные закупок и защиты прав интеллектуальной собственности. Наконец, в ряде сфер, где до сих пор не было соответствующих норм и правил ВТО, они были выработаны, а именно в сферах: инвестирования, конкурентной политики, охраны труда, окружающей среды, электронной торговли. Одновременно с основным документом участники ТТП даже подписали отдельную совместную декларацию о валютной политике, которая должна была вступить в силу одновременно с основным соглашением партнерства. В специальном заявлении по случаю подпиской декларации подчеркивалась важность макроэкономической стабильности для общего успеха ТТП.

По данным института мировой экономики Петерсона, партнерство должно было увеличивать реальные доходы 12 государств-участников на 295 млрд долл. в год. При этом 64% общего прироста придется на Японию и США. Экспорт стран – участниц ТТП должен вырасти на 440 млрд долл., или на 7% [Petri, Plummer, 2012]. В целом, как заявлял президент Б. Обама, выступая на осенней сессии Генассамблеи ООН в 2015 г., Транстихоокеанское партнерство позволило бы поддерживать экономический рост с помощью торговли, которая соответствует более высокому стандарту. Таким образом, в плане выработки правил и либерализации ТТП первое из подписанных мегагео-нальных торговых соглашений – МРТС – двинулось заметно дальше достижений ВТО.

Заняв президентское кресло в начале 2017 г., Д. Трамп радикально изменил ситуацию, подписав указ о выходе США из ТТП. При этом никаких убедительных разъяснений этого шага сделано не было. После выхода США из партнерства мнения 11 стран – участниц ТТП относительно целесообразности продолжения проекта вначале разделились, однако затем все пришли к общему мнению о необходимости проведения новых переговоров. В результате соглашение было изменено и подписано в первой половине марта 2018 г. под новым названием «Всеобъемлющее и прогрессивное Соглашение для Транстихоокеанского партнерства» (ВПТТП) [ICTSD, 2018]. Практически сразу после подписания 11 стран-участниц приступили к его ратификации, и 30 декабря 2018 г. оно вступило в силу.

Другим проектом МРТС, потенциал которого изначально расценивался выше, чем у ТТП, стало Трансатлантическое торговое и инвестиционное партнерство (ТТИП) между США и Евросоюзом. Переговоры по нему стартовали в 2013 г. и, согласно заявлениям представителей американской администрации, должны были завершиться в рамках президентского мандата Б. Обамы. Этого, однако, не случилось из-за значительного объема торговых противоречий и спорных вопросов между партнерами. С приходом к власти Д. Трампа переговоры по ТТИП были остановлены по инициативе американской стороны. Главное объяснение фактического отхода от партнерства – намерение администрации Трампа строить политические и торгово-экономические отношения с каждой страной ЕС по отдельности, а не с ЕС.

После срыва проектов ТТП и ТТИП первым реально заработавшим МРТС стало Всеобъемлющее экономическое и торговое соглашение между ЕС и Канадой СЕТА⁴. Соглашение было подписано сторонами 30 октября 2016 г. в Брюсселе, а в феврале 2017 г. ратифицировано Европарламентом и парламентом Канады. После этого оно вступило в силу на временной основе, так как в Евросоюзе требуется его ратификация всеми национальными и региональными парламентами, на что отведен срок до конца 2019 г.

Как отметил в своем обращении к европарламентариям по случаю ратификации Соглашения премьер-министр Канады Джастин Трюдо, СЕТА является самым прогрессивным торговым соглашением, когда-либо заключавшимся Оттавой или Брюсселем [Prime Minister of Canada, 2017]. СЕТА устанавливает высочайшие стандарты современной торговли, подчеркнул он. Иными словами, Соглашение реализует то, что было заложено изначально в двух известных торговых мегапроектах – ТТП и ТТИП. Положения СЕТА затрагивают не только торговлю товарами, услугами, инвестиции, госзакупки, но и сферы, где норм ВТО либо еще нет, либо они разработаны достаточно слабо, а именно – вопросы окружающей среды, трудовых стандартов, функционирования госпредприятий, устойчивого развития, электронной торговли. Наиболее тонким и чувствительным пунктом Соглашения считается выработанный порядок рассмотрения споров инвестор – государство в создаваемом инвестиционном суде, чего также пока нет в ВТО.

С 2012 г. между странами АТР ведутся переговоры по созданию еще одного МРТС – Всеобъемлющего регионального экономического партнерства (ВРЭП). Целью переговоров было объявлено достижение современного, всеобъемлющего, качественного и взаимовыгодного соглашения в рамках экономического партнерства между десятью членами АСЕАН и шестью странами, имеющими соглашения о ЗСТ с первыми. В повестке переговоров вопросы торговли товарами, услугами, инвестиционное сотрудничество, экономическое и техническое взаимодействие, защита прав интеллектуальной собственности (ИС), развитие конкуренции, создание механизма по разрешению споров. Сроки подписания соглашения несколько раз сдвигались с конца 2016 г., и на момент написания этой статьи подписание было перенесено на 2019 г.

Мегарегиональные торговые соглашения способны вызвать значительные перемены в международной торговле, когда и если они будут полностью реализованы. Так, если бы были реализованы первоначальные планы по ТТП и ТТИП, то на их совместную долю, по оценкам, пришлось бы около 2/3 мирового ВВП и более половины мировой торговли. Это обстоятельство было бы чревато неизбежными последствиями для действующих в международной торговле правил, каковыми на сегодняшний день являются главным образом правила ВТО. Ибо ТТП и ТТИП смогли бы задавать свои правила и нормы в торговле. А с учетом указанного объема торговых обменов, на которые эти правовые нормы распространялись бы, они неминуемо вошли бы в коллизию с нормами и правилами ВТО [Портанский, 2016, с. 42–52]. Реализуемые в настоящее время МРТС меньше по своему потенциалу, чем ТТП и ТТИП, тем не менее перспектива коллизий правовых норм ВТО и МРТС в недалеком будущем сохраняется. Это вызывает озабоченность у многих участников международной торговли. Чтобы избежать негативного сценария развития событий необходимо выполнение как минимум двух тесно взаимосвязанных условий: постепенной гармонизации правовых положений

⁴ Строгого определения или критериев для МРТС пока не существует. На базе проектов ТТП и ТТИП считалось, что на МРТС должно приходиться не менее 25% мировой торговли. СЕТА не отвечает этому критерию, однако оно вполне отвечает другому, не менее важному, – в нем содержатся более передовые по сравнению с ВТО нормы и правила.

МРТС и ВТО и реформирования последней. Ибо без реформирования универсальной организации гармонизация норм между двумя форматами теряет смысл.

Вступившие на начало 2019 г. в силу МРТС, а именно СЕТА, ВПТТП и ЕРА, устанавливают более высокие в сравнении с ВТО стандарты торговли, что подчеркивали премьер-министр Канады Дж. Трюдо, а ранее – бывший президент США Б. Обама. Это означает, что данные соглашения содержат положения, которые пока еще не выработаны в рамках ВТО, в частности, в таких сферах, как инвестирование, конкурентная политика, трудовые стандарты, защита окружающей среды, электронная торговля, а также более совершенные нормы в сфере защиты прав интеллектуальной собственности и некоторые другие.

Инициативы по реформированию ВТО и их перспективы

В течение лета и осени 2018 г. стали известны изначальные позиции и предложения ряда стран-членов по реформированию ВТО. Наибольшую активность в этом плане проявили Евросоюз и Канада при поддержке еще ряда государств. Министры этих 13 стран (Австралия, Бразилия, ЕС, Канада, Кения, Мексика, Новая Зеландия, Норвегия, Сингапур, Чили, Швейцария, Южная Корея и Япония) провели 24–25 октября 2018 г. совещание в Оттаве, на котором попытались выработать ключевые направления реформирования ВТО. Как видно, в перечне участников не оказалось США и Китая, главных игроков мировой экономики и торговли, и этому есть серьезные основания. Между двумя экономическими сверхдержавами с 2017 г. идет торговая война, среди которой случаются перемирия, однако до сих пор лишь временные. Понятно, что участие этих двух игроков в указанном совещании могло свести все вопросы повестки к проблеме торгового противостояния США и Китая⁵. Торговая война явилась следствием глубоких претензий Вашингтона к Пекину, суть которых состоит в следующем.

В марте 2018 г. представитель США на торговых переговорах Р. Лайтхайзер обнародовал последнюю версию ежегодной повестки американской администрации в сфере торговой политики. Повестка затрагивает такие вопросы, как реформирование ВТО, торговые соглашения с другими странами, применение американских торговых законов. Документ выдержан в критическом духе в отношении торговой политики предыдущих администраций и одновременно претендует на достижение нового качественного уровня торговой политики при администрации Д. Трампа.

В докладе Лайтхайзера сказано о неудовлетворенности администрации существующими правилами и их применением в таких областях, как условия труда, конкурентная политика, рынок медицинского оборудования. Отмечены предпринятые расследования нарушений прав интеллектуальной собственности в отношении американского бизнеса в Китае. Фактически оправданы случаи применения торговых законов США 1960–1970-х годов в целях защиты интересов национальной безопасности, что не может не вызывать озабоченность, поскольку эти законы применяются в отрыве от правил ВТО и обязательств самих США в рамках этой организации.

Значительное внимание удалено положению в ВТО большой группы стран, которые, присоединившись в свое время к Организации со статусом развивающихся, продолжают и сегодня считать себя таковыми, хотя многие из них достигли существенного прогресса в ряде отраслей экономики и даже обогнали некоторые развитые страны.

⁵ Подобный негативный опыт был получен на состоявшемся в ноябре 2018 г. в Папуа – Новой Гвинее саммите АТЭС, когда из-за разногласий между США и Китаем не удалось сразу принять заключительное коммюнике.

При этом некоторые развивающиеся страны имеют непрозрачную торговую политику. В результате эти члены ВТО де-факто пользуются неоправданными, по мнению Вашингтона, привилегиями, что блокирует прогресс в выработке новых правил ВТО и дальнейшей либерализации. И главные претензии США среди этой группы стран как раз обращены к Китаю. Китайская экономика, как неоднократно подчеркивали представители администрации Д. Трампа, имеет в силу ранее обретенных привилегий огромные преимущества перед американской.

В этом, собственно, заключается суть подхода Вашингтона к реформированию ВТО – ликвидировать неоправданные, устаревшие привилегии группы развивающихся стран, которые сегодня фактически парализуют торговые переговоры и многостороннюю торговую систему в целом. Данный подход можно понять, но оправдать – лишь отчасти. Наставая на своих требованиях, американская сторона фактически блокирует с самого начала какое-либо продвижение на едва начавшихся консультациях по реформированию ВТО, выставляя в качестве условия их выполнение. Это, безусловно, противоречит духу и сложившимся в течение десятилетий традициям многосторонних переговоров в рамках ГATT/ВТО, не говоря о том, что еще раз ставит под вопрос многолетнее лидерство США на этих переговорах.

Евросоюз, как отмечалось ранее, занял наиболее активную позицию по реформированию ВТО, первым опубликовав список конкретных предложений (концепцию) на этот счет [ЕС, 2018]. Несмотря на то что позиция ЕС изначально явилась прямым следствием неправомерных протекционистских мер США в отношении европейских производителей, в ней нет прямых или косвенных претензий к Вашингтону, что по большому счету разумно. Ибо реформирование одного из главных институтов глобального экономического управления слишком серьезный вопрос, чтобы начать немедленно сводить счеты с главным торговым партнером. В предложенной концепции обозначены три ключевых направления реформирования:

- приведение правил ВТО в соответствие с современной глобальной экономикой;
- усиление роли ВТО в мониторинге торговли;
- преодоление надвигающейся тупиковой ситуации в системе разрешения споров ВТО.

Предложив свою концепцию, ЕС сразу начал консультации с ведущими партнерами, в том числе с США и Китаем. При этом Брюссель фактически разделяет обозначенную выше позицию и претензии Вашингтона в отношении группы развивающихся стран, достигших достаточно высокого уровня развития экономики, но не желающих расставаться с обретенными ранее привилегиями. В этом плане Брюссель предлагает «улучшение транспарентности», «своевременность подачи нотификаций о применяемых субсидиях» и др. Предложения предполагают, в частности, повышение транспарентности в деятельности государственных предприятий и в субсидировании. Остроту последней проблемы, к примеру, иллюстрирует такой показатель: к марта 2018 г. 90 стран-членов не направили в ВТО ни одной нотификации (!). С достаточной уверенностью можно предположить, что почти все эти страны принадлежат к развивающимся, и подобная ситуация, разумеется, не может далее быть терпимой.

Значительное место в концепции ЕС отведено модернизации апелляционной инстанции Органа по разрешению споров ВТО. Ситуация вокруг нее обострилась в 2018 г. в связи с блокированием американской стороной назначения в него новых судей под предлогом неудовлетворенности его функционированием. Это вызвало острую обеспокоенность многих членов ВТО, ибо к концу 2018 г. оставалось всего трое судей вместо предусмотренных семи, и дальнейшее неназначение новых грозит остановкой

в 2019 г. функционирования собственно Органа по разрешению споров ВТО, который считается сердцевиной всей организации. Позицию ЕС в этом вопросе поддержали в ноябре 2018 г. Канада, Индия, Норвегия, Новая Зеландия, Швейцария, Австралия, Южная Корея, Исландия, Сингапур, Мексика, Китай, что отвечает изначальному намерению Брюсселя сформировать коалицию стран по данному вопросу.

В своих предложениях по апелляционной инстанции Брюссель во многом учел претензии Вашингтона к его нынешнему функционированию. В частности, предложено строго ограничить апелляцию сроком на 90 дней, что было прописано и ранее, однако часто не соблюдалось. Тем не менее в середине декабря 2018 г. американская сторона отвергла предложения Евросоюза по реформированию апелляционной инстанции, сославшись на то, что они не в полной мере учитывают озабоченности США [Miles, 2018]. В этой связи следует заметить, что эти озабоченности, помимо претензий к функционированию апелляционной инстанции, сводятся к претензиям общего характера, постоянно предъявляемым администрацией Трампа к Китаю, в плане недостаточной открытости его экономики. Однако возникшая вокруг системы разрешения споров ВТО проблема слишком серьезна и чувствительна, чтобы выставлять предварительные условия для ее решения. Это позволяет считать позицию США в данном вопросе на начало 2019 г. явно неконструктивной.

В предложениях ЕС также отмечается, что в современных дискуссиях часто доминирует точка зрения, согласно которой правила глобальной торговли тем или иным образом препятствуют торговле и потому развивающиеся страны нуждаются в освобождении как от нынешних, так и от будущих правил. На самом же деле сегодня различия между развитыми и многими развивающимися странами уже не выглядят так отчетливо, как это было четверть века назад при создании ВТО, и потому упомянутая точка зрения является в корне неверной. Понятно, что определенная гибкость в выполнении развивающимися странами правил ВТО должна быть сохранена, но лишь в тех случаях, когда это необходимо. В предложениях Брюсселя содержатся конкретные механизмы для решения этой задачи.

Концепция ЕС также содержит ряд инициатив по укреплению многосторонней торговой системы, повышению эффективности ВТО.

О своей активной позиции в отношении реформирования ВТО заявляет и Китай, который в последние годы стремится выступать единым фронтом с другими странами, осуждающими протекционизм Вашингтона. На последнем традиционном саммите ЕС – Китай в июле 2018 г. стороны выразили единогласие о стремлении реформировать ВТО. При этом, однако, в Брюсселе в значительной мере разделяют озабоченности Вашингтона относительно нарушений Пекином прав интеллектуальной собственности в отношении иностранных компаний и недостаточным обеспечением свободы доступа на китайский рынок.

Выражая поддержку реформированию ВТО, китайская сторона пока ограничивается достаточно общими заявлениями, подчеркивая важность незыблемости базовых принципов и правил ВТО. Представляется, что Пекин вряд ли будет готов безоговорочно откликнуться на требования Вашингтона об упразднении существующих привилегий для развивающихся стран – членов ВТО. В противовес этому на первый план Китай скорее будет выдвигать необходимость борьбы против протекционизма, несущего угрозу свободной торговли.

Что касается России, то она всячески поддерживает идею реформирования ВТО, о чем в последнее время заявляли, в частности, президент Владимир Путин и министр экономического развития Максим Орешкин. При этом российская торговая дипломатия имеет весьма неплохие позиции для активного участия в процессе.

Изложенное дает основания полагать, что процесс реформирования ВТО будет довольно сложным и может занять не один год. Самым трудным, видимо, станет на определенном этапе вопрос преобразования системы принятия решений. Механизм консенсуса, действовавший в ГATT/ВТО более 70 лет, сегодня в условиях 164 стран-членов стал явным тормозом при выработке решений. Но и отказаться от него тоже будет непросто. И в этом, возможно, кроется один из главных вызовов начинающегося реформирования ВТО. В начавшемся процессе реформирования обозначился также вопрос, требующий безотлагательного решения – это модернизация Апелляционной инстанции ОРС, ибо отсутствие решения данного вопроса может нанести серьезный урон важнейшей функции ВТО – разрешению торговых споров.

Источники

- Портанский А. (2016) После Найроби ВТО будет вынуждена меняться // Российский внешнеэкономический вестник. № 3. С. 42–52.
- Портанский А.П. (2017) О перспективах мегарегиональных торговых соглашений // Мир новой экономики. № 3. С. 47–53.
- Рикуперо Р. (2004) Восстановление доверия в МТС: следует ликвидировать «разрыв легитимности». Роль Всемирной торговой организации в глобальном управлении / под ред. Г.М. Сэмпсона. М.: Весь мир.
- Шорт К. (2004) Превращая раунд развития в реальность. Роль Всемирной торговой организации в глобальном управлении / под ред. Г.М. Сэмпсона. М.: Весь мир.
- European Commission (EC) (2018) Concept Paper: WTO Modernisation: Introduction to Future EU Proposals. Режим доступа: http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2018/september/tradoc_157331.pdf (дата обращения 03.06.2019).
- Farrer M. (2015) From Cars to Cough Medicine: Why the Trans-Pacific Partnership Matters to You // The Guardian. 5 October. Режим доступа: <http://www.theguardian.com/business/2015/oct/05/from-cars-to-cough-medicine-why-the-trans-pacific-partnership-matters-to-you> (дата обращения: 29.11.2018).
- International Centre for Trade and Sustainable Development (ICTSD) (2018) Countries Sign Pacific Rim Trade Deal, Call for “Expeditious” Ratification Process // Bridges. Vol. 22. No. 9. Режим доступа: <https://www.ictsd.org/bridges-news/bridges/news/countries-sign-pacific-rim-trade-deal-call-for-'expeditious'-ratification> (дата обращения: 29.11.2018).
- Miles T. (2018) U.S. Not Swayed by WTO Reform Proposals // Reuters. 12 December. Режим доступа: <https://www.reuters.com/article/us-usa-trade-wto/u-s-not-swayed-by-wto-reform-proposals-idUSKBN1OB1XG> (дата обращения: 01.06.2019).
- Petri P.A., Plummer M.G. (2012) The Trans-Pacific Partnership and Asia-Pacific Integration: Policy Implications. Policy Brief 12–16, Peterson Institute for International Economics. Режим доступа: <http://www.iie.com/publications/interstitial.cfm?ResearchID=2146> (дата обращения: 05.01.2015).
- Prime Minister of Canada (2017) Prime Minister Trudeau Welcomes the European Parliament’s Approval of the Comprehensive Economic and Trade Agreement and Strategic Partnership Agreement. Режим доступа: <https://pm.gc.ca/eng/news/2017/02/15/prime-minister-trudeau-welcomes-european-parliaments-approval-comprehensive-economic> (дата обращения: 29.11.2018).
- United States Trade Representative (USTR) (s. a.) TPP Full Text. Режим доступа: <https://ustr.gov/trade-agreements/free-trade-agreements/trans-pacific-partnership/tpp-full-text> (дата обращения: 03.06.2019).
- Zoellick R.B. (2003) America Will Not Wait for the Won’t-Do Countries // Financial Times. 22 September. Режим доступа: https://ustr.gov/archive/Document_Library/Op-eds/2003/America_will_not_wait_for_the_won%27t-do_countries.html (дата обращения: 03.06.2019).

The Imperative of WTO Reform in an Era of Rising Protectionism and Trade Wars¹

A. Portanskiy

Alexey Portanskiy – PhD, Professor of the Faculty of World Economy and International Affairs, Higher School of Economics; Leading Researcher, IMEMO RAS; 17 Malaya Ordynka Str., 119017, Moscow, Russian Federation; Email: aportanskiy@hse.ru

Abstract

This article substantiates the necessity of reform of the major institution of global economic governance, the World Trade Organization (WTO). A number of crucial problems facing the existing multilateral trading system (MTS) are explored: the problem of the development and efficiency of the WTO in the new environment; the weakening of the leadership role of the U.S.; regionalism; the crisis of the decision-making system in the WTO; and the recent rise of trade protectionism. These challenges point to the necessity of WTO reform, the latter two being particularly pressing since they eventually moved the issue from the realm of scientific discussion into the realm of practical initiatives. This article analyzes the first steps taken by members of the WTO in 2018 toward the organization's reform, focusing on the EU's concept paper on WTO modernization, which was the first such initiative. Emphasis is given to the pivotal role of the positions of the U.S. and China since it is hardly possible to successfully continue the process of WTO reform without them. The controversial position of the U.S., formed largely under the influence of the current isolationist and protectionist trade policy of the Trump administration, is analyzed in depth. The article concludes that the process of WTO reform is bound to be extremely complicated and may take years.

Key words: multilateral trading system; GATT; WTO reform; mega-regional trade agreements

For citation: Portanskiy A. (2019) The Imperative of WTO Reform in an Era of Rising Protectionism and Trade Wars. *International Organisations Research Journal*, vol. 14, no 2, pp. 304–318 (in English). DOI: 10.17323/1996-7845-2019-02-12.

References

- European Commission (EC) (2018) Concept Paper: WTO Modernisation: Introduction to Future EU Proposals. Available at: http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2018/september/tradoc_157331.pdf (accessed 3 June 2019).
- Farrer M. (2015) From Cars to Cough Medicine: Why the Trans-Pacific Partnership Matters to You. *The Guardian*, 5 October. Available at: <http://www.theguardian.com/business/2015/oct/05/from-cars-to-cough-medicine-why-the-trans-pacific-partnership-matters-to-you> (accessed 29 December 2018).
- International Centre for Trade and Sustainable Development (ICTSD) (2018) Countries Sign Pacific Rim Trade Deal, Call for “Expedited” Ratification Process. Bridges, vol. 22, no 9. Available at: <https://www.ictsd.org/bridges-news/bridges/news/countries-sign-pacific-rim-trade-deal-call-for-“expedited”-ratification> (accessed 29 December 2018).
- Miles T. (2018) U.S. Not Swayed by WTO Reform Proposals. Reuters, 12 December. Available at: <https://www.reuters.com/article/us-usa-trade-wto/u-s-not-swayed-by-wto-reform-proposals-idUSKBN1OB1XG> (accessed 1 June 2019).
- Petri P.A., Plummer M.G. (2012) The Trans-Pacific Partnership and Asia-Pacific Integration: Policy Implications. Policy Brief 12–16, Peterson Institute for International Economics. Available at: <http://www.iie.com/publications/interstitial.cfm?ResearchID=2146> (accessed 5 January 2015).

¹ The editorial board received the article in January 2018.

Prime Minister of Canada (2017) Prime Minister Trudeau Welcomes the European Parliament's Approval of the Comprehensive Economic and Trade Agreement and Strategic Partnership Agreement. Available at: <https://pm.gc.ca/eng/news/2017/02/15/prime-minister-trudeau-welcomes-european-parliaments-approval-comprehensive-economic> (accessed 29 December 2018).

Portanskiy A. (2017) O perspektivakh megaregionaknykh torgovykh soglaieniy [On Prospects of MRTAs]. *Mir Novoi Ekonomiki*, no 3, pp. 47–53 (in Russian).

Portanskiy A. (2016) Posle Nairobi VTO budet dynuzhdna menjatsja [After Nairobi the WTO Will Be Forced to Change]. *Rossiyskiy vnesheekonomicheskiy vestnik*, no 3, pp. 42–52 (in Russian).

Short C. (2001) *Making the development Round a reality. The Role of the World Trade Organization in Global Governance* (G.P. Sampson (ed.)). Tokyo: The United Nations University Press.

Ricupero R. (2001) *Rebuilding Confidence in the Multilateral Trading System: Closing the “Legitimacy Gap”*. The Role of the World Trade Organization in Global Governance (G.P. Sampson (ed.)). Tokyo: The United Nations University Press.

United States Trade Representative (USTR) (s. a.) TPP Full Text. Available at: <https://ustr.gov/trade-agreements/free-trade-agreements/trans-pacific-partnership/tpp-full-text> (accessed 3 June 2019).

Zoellick R.B. (2003) America Will Not Wait for the Won't-Do Countries. Financial Times, 22 September. Available at: https://ustr.gov/archive/Document_Library/Op-eds/2003/America_will_not_wait_for_the_won%27t-do_countries.html (accessed 3 June 2019).

Обзоры и рецензии

Упрощение торговых процедур: вклад в развитие международной торговли и глобальной экономики (обзор доклада ОЭСР «Упрощение процедур торговли и мировая экономика»)¹

А.А. Мальцев, Д.А. Чупина

Мальцев Александр Андреевич – д.э.н., профессор кафедры мировой экономики Уральского государственного экономического университета; Российская Федерация, 620144, Екатеринбург, ул. 8 Марта, д. 62; ведущий научный сотрудник Института экономики УрО РАН; Российская Федерация, 62014, Екатеринбург, ул. Московская, д. 29; докторант CRISEA Университета Пикардии им. Жюля Верна, Франция; 10 Place Lafleur BP 2716, 80027, Amiens, France; E-mail: almalzev@mail.ru

Чупина Дарья Анатольевна – к.э.н., доцент кафедры мировой экономики Уральского государственного экономического университета; Российская Федерация, 620144, Екатеринбург, ул. 8 Марта, д. 62; E-mail: daria.chupina@gmail.com

Обзорная статья посвящена отчету ОЭСР 2018 г. «Упрощение процедур торговли и мировая экономика». В докладе показано, что в 2015–2017 гг. большинство стран мира достигли прогресса в упрощении процедур международной торговли, а лидерами этого процесса стали развитые государства. Авторы рассматриваемой работы установили, что в процедурном отношении наиболее сложно реализуемыми мероприятиями являются координирование деятельности пограничных ведомств и создание Единых окон, предъявляющие не только повышенные требования к подготовке кадров, но и требующие высокого уровня доверия между профильными службами внутри страны и в странах-партнерах. На наш взгляд, упрощение процедур торговли, при сравнительно небольших инвестициях, всегда оказывает положительное влияние на благосостояние населения. В краткосрочной перспективе упрощение процедур торговли способствует росту производства, в то время как более эффективное размещение ресурсов и увеличение зарплат проявляются по истечении более длительного периода времени. Ожидается, что главными бенефициарами дальнейшего упрощения процедур торговли станут страны с более низкими доходами.

Ключевые слова: международная торговля; упрощение процедур торговли; ОЭСР

Для цитирования: Мальцев А.А., Чупина Д.А. (2019) Упрощение торговых процедур: вклад в развитие международной торговли и глобальной экономики (обзор доклада ОЭСР «Упрощение процедур торговли и мировая экономика») // Вестник международных организаций. Т. 14. № 2. С. 319–325 (на русском языке). DOI: 10.17323/1996-7845-2019-02-13.

¹ OECD (2018) Trade Facilitation and the Global Economy. Режим доступа: https://read.oecd-ilibrary.org/trade/trade-facilitation-and-the-global-economy_9789264277571-en#page1 (дата обращения: 28.03.2019).

Обзор поступил в редакцию в мае 2019 г.

Работа выполнена при поддержке Гранта Президента РФ № МД-59.2019.6, а также при финансовой поддержке РФФИ в рамках научного проекта № 18-314-00018.

В начале 2019 г. на страницах бизнес-периодики и отчетах международных организаций вновь стали встречаться пессимистичные прогнозы в отношении перспектив экономического развития мирового хозяйства. Позабытые благодаря ускорению глобальной экономической динамики в 2016–2017 гг. концепции «вековой стагнации» и «новой нормальности» снова оказались в центре внимания экспертного сообщества. Особо горячие споры вызывают причины прогнозируемого торможения глобальной экономики. Одни специалисты связывают его главным образом с утратой Китаем былой хозяйственной динамики и рисками рецессии в ведущих странах ОЭСР. Другие полагают, что мировая экономика стоит не только на пороге очередного циклического спада, но и вступает в эпоху глубоких структурных сдвигов, вызванных развитием цифровых технологий, стимулирующих развитие локальных производств и снижение интенсивности трансграничного перемещения товаров. Как бы то ни было, несмотря на наблюдающееся с начала 2010-х годов заметное уменьшение эластичности по доходам, глобальная торговля остается мощным генератором роста благосостояния населения.

Неудивительно, что многие исследователи по-прежнему считают одним из важнейших способов оживления мировой экономики активизацию внешнеторговой деятельности. Основной преградой на этом пути большинству из них видится чрезмерная политизация международных экономических отношений, уже вылившаяся в обострение противоречий между США и КНР, учащение применения различных санкций, ренессанс протекционизма и нарастание дезинтеграционных процессов. При этом ключевым механизмом противодействия дальнейшей эскалации экономического национализма, чреватого разрушением существующего глобального экономического порядка, многим экспертам представляется обуздание амбиций политических элит и разъяснение общественности преимуществ открытых рынков.

Не принижая значимости данных соображений, нельзя не заметить, что решение задачи расширения глобальной торговли едва ли стоит сводить исключительно к корректировке политического дискурса и просвещению широких масс. Придание импульса роста международной торговле требует претворения в жизнь целого комплекса мероприятий, направленных на упрощение внешнеэкономической деятельности (ВЭД). Именно этой проблеме посвящен опубликованный в 2018 г. доклад ОЭСР «Упрощение процедур торговли и глобальная экономика», авторы которого последовательно отстаивают мысль о том, что снижение внешнеторговых барьеров, прозрачные и предсказуемые правила ведения международной торговли выгодны как жителям отдельных стран, так и всему мировому сообществу.

Отчет ОЭСР состоит из двух смысловых частей (помимо вводной главы и приложений с технической информацией по сбору и обработке данных). В первом разделе дается обзор прогресса по упрощению процедур торговли в мире с акцентом на развитие координации деятельности пограничных ведомств и систем единого окна, а также анализируются затраты, с которыми предстоит столкнуться странам на пути упрощения процедур торговли. Во второй части отчета рассмотрены эффекты упрощения процедур торговли как непосредственно для товарообмена (в том числе в рамках глобальных цепочек создания стоимости (ГЦСС), так и для экономики в целом.

В первой главе обосновывается важность упрощения процедур торговли на современном этапе развития глобального хозяйства. Авторы приводят убедительные аргументы в пользу того, что упрощение процедур торговли способствует снижению затрат на трансграничное перемещение товаров. В свою очередь, это дает импульс повышению эффективности товарообмена, уменьшению цен на товары, расширению их ассортимента и в конечном счете оказывает положительное воздействие на благосостояние населения. Быстрое прохождение пограничных формальностей крайне важно для

растущей онлайн-торговли и современной промышленности, очень чувствительной к задержкам поставок в рамках ГЦСС (особенно скоропортящихся товаров и высокотехнологичных комплектующих). Наконец, упрощение процедур торговли может способствовать снижению коррупционных рисков.

С учетом всего вышеперечисленного Соглашение ВТО об упрощении процедур торговли, вступившее в силу 22 февраля 2017 г., представляется важным событием в системе многостороннего регулирования торговли. Еще в ходе переговоров по Соглашению эксперты ОЭСР разработали набор показателей упрощения процедур торговли (ПУПТ, *Trade Facilitation Indicators*). Эти индикаторы задумывались как инструмент для информационной поддержки переговоров и дальнейшего мониторинга (но не контроля) политики стран в области упрощения процедур торговли. ПУПТ содержат 11 групп показателей, причем последний блок – управление и непредвзятость (*Governance and Impartiality*) – выходит за рамки Соглашения. ПУПТ рассчитываются для 163 стран мира на основе открытых данных профильных служб, поданной странами информации и опросов предпринимателей.

Сравнению показателей ПУПТ в 2015–2017 гг. и 2012–2015 гг. посвящена вторая глава. В целом, несмотря на большой разброс результатов по регионам мира, в исследуемых странах отмечается положительная динамика по всем направлениям упрощения процедур торговли. Тем не менее развитые государства продвинулись дальше в упрощении процедур торговли.

Анализ ПУПТ выявил следующие наиболее проблемные сферы. В области *прозрачности и прогнозируемости процедур на границе* (ст. 1–6 Соглашения) почти за всеми позитивными сдвигами скрываются «узкие» места, которые несколько умаляют значение достигнутого прогресса. Например, информация о порядке внешнеторговых операций и размере взимаемых при этом пошлин и сборов представлена преимущественно на бумажных носителях и не публикуется в Интернете. В последние годы выросло число национальных справочных центров, но лишь у трети из них часы работы отвечают потребностям бизнеса. Пока оставляют желать лучшего достижения в части предварительного опубликования и консультирования. Хотя круг стран, организующих предварительные консультации с заинтересованными участниками ВЭД, расширился (с 40% в 2015 г. до 50% в 2017 г.), зачастую они проводятся эпизодически. При этом даже если предложения заинтересованных сторон принимаются во внимание, остается неясным, до какой степени они в конечном счете учитываются государством.

В части *сокращения формальностей* (ст. 7 и 10 Соглашения) также наблюдаются неоднозначные результаты. Успехи в стандартизации форм нивелируются их большим числом и сложностью для заполнения. Если в 60% развивающихся стран допускается подача копий документов при наличии их оригиналов в одном из профильных ведомств, то лишь в 8% наименее развитых стран (НРС) и стран со средним уровнем дохода копии принимаются без каких-либо исключений. Хотя системы риск-менеджмента введены в 35% стран, они замыкаются на единственной пограничной службе – таможне. Более продвинутые механизмы упрощения торговли – аудит после таможенной очистки (*post-clearance audit*) и институт уполномоченных операторов (*authorized operators*) – имеют ограниченное распространение.

Наконец, ряд проблем выявлен в области *управления и непредвзятости*. В частности, таможни остаются довольно закрытыми для общества. Только в половине стран публикуются ежегодные отчеты о деятельности таможенных органов. Лишь четверть стран из публикующих сведения о таможнях (в свою очередь, 60% от общего числа), раскрывают данные об их финансировании.

Интересно, что на фоне подобных неоднородных результатов четко выделяются наиболее проблемные для всех стран направления упрощения торговых процедур – координирование деятельности пограничных ведомств и создание Единых окон. Их анализу посвящены *третья* и *четвертая* главы доклада. Налаживание согласованной работы профильных служб внутри страны требует соответствующей законодательной базы, четкого разделения обязанностей, надежного обмена данными, общей инфраструктуры и материально-технической базы, и может быть институционально оформлено различными способами. Важнейшим барьером для реализации такого взаимодействия является наличие работников с необходимым набором навыков. Координацию смогут наладить только сотрудники, с одной стороны, владеющие современным программным обеспечением для обмена и обработки данных, а с другой стороны, способные наладить доверительные отношения с коллегами из других ведомств. Анализ успешного кейса Коста-Рики подчеркивает также важность политической воли для достижения осязаемых результатов. Координация работы пограничных служб в соседних странах – следующая ступень упрощения процедур торговли, которая требует не только отлаженного взаимодействия различных государственных служб внутри страны, но и высокого уровня доверия между странами (особенно при создании комплексных пограничных пунктов (*one-stop border post*)). В 2015–2017 гг. наибольшего прогресса странам удалось добиться в согласовании времени работы своих профильных ведомств и сближении процедур. Рассмотренный опыт пограничного взаимодействия Швейцарии и ЕС позволил установить ряд факторов успеха, среди которых заинтересованность и вовлеченность государства, поддержка со стороны участников ВЭД, проработанная законодательная база, широкий обмен данными при соблюдении защиты интересов всех сторон и пр.

Единые окна – это специальные службы или электронные системы, которые позволяют участникам ВЭД однократно предоставлять документы по единым формам для разных ведомств, задействованных во внешнеторговом обороте. Единые окна взаимосвязаны с координированием деятельности пограничных ведомств: с одной стороны, наложенное взаимодействие упрощает создание Единого окна, с другой – организация централизованного канала подачи данных стимулирует межведомственную работу. По итогам 2017 г. системы Единого окна функционировали в 60% стран ОЭСР, около трети стран с высоким уровнем доходов, не входящих в ОЭСР, и государств со средним уровнем дохода, а также 10% НРС. Более подробно в отчете рассмотрены 23 страны Латинской Америки и Карибского бассейна, АТЭС и АСЕАН. Первая группа стран показала сравнительно невысокие результаты в рамках данной выборки, а достижения, близкие к лучшим мировым практикам, зафиксированы в АСЕАН. Все государства столкнулись с наибольшими сложностями в обеспечении совместимости Единых окон с системами в третьих странах и платформами частных провайдеров услуг для внешней торговли. Более чем в половине стран наблюдались расхождения в требованиях к данным, процедурные рассогласования, отсутствовала возможность электронного обмена данными и пр. Примечательно, что успех АСЕАН в развитии региональной системы Единого окна (как и в предыдущих примерах Коста-Рики и ЕС – Швейцарии) в первую очередь зиждется на политической воле.

В *пятой главе* авторы отчета попытались сопоставить затраты на упрощение процедур торговли с ожидаемыми эффектами. Несмотря на разнообразие затрат (расходы на оценку текущего состояния и выработку плана по реформированию; разработку нового законодательства; создание новых профильных служб; обучение; материально-техническую базу и инфраструктуру; разъяснительную работу среди населения), опыт 24 развивающихся стран показал, что стартовые вложения укладываются в диапазон

3,5–19 млн евро при ежегодных операционных затратах в 2,5 млн евро. Важно учитывать, что в указанные суммы включено финансирование мероприятий, относящихся не только к упрощению процедур торговли, но к более широкой модернизации таможенных органов, что, в свою очередь, ведет к повышению производительности таможни и собираемости таможенных платежей. Кроме того, для развивающихся и наименее развитых стран часть затрат может быть компенсирована за счет международных программ технической и финансовой поддержки (в 2016 г. объем 363 млн долл.). Оценка результатов упрощения процедур торговли проведена преимущественно через объяснение механизмов возникновения выгод. Специалисты ОЭСР подчеркивают, что некоторые мероприятия (например, институциональные преобразования) приводят к скромным краткосрочным, но значительным долгосрочным эффектам, что непременно должно учитываться в анализе.

Более подробно последствия упрощения процедур торговли рассмотрены в *шестой и седьмой главах*. Авторы смоделировали два сценария реализации Соглашения ВТО по упрощению процедур торговли: «полная» имплементация (реализованы все положения) и «частичная» (реализованы только обязательные положения). В первом случае ожидаемое снижение торговых затрат составит 12–18%, причем основными бенефициарами станут страны с более низкими доходами. Во втором варианте снижение затрат ограничится 10–14%, а наибольшие упущеные выгоды от неполной реализации Соглашения коснутся стран с доходами ниже среднего и низкими. Важнейшими источниками экономии в любом случае станут гармонизация и упрощение документов по торговым сделкам, автоматизация, упрощение процедур, обеспечение доступности информации. Упрощение процедур торговли должно положительно сказаться и на участии стран в ГЦСС. Интересно, что потребители промежуточных товаров в рамках ГЦСС получат большие выгоды, чем поставщики продукции и комплектующих. Если ПУПТ улучшится на 0,1 пункта, то импорт страны вырастет на 1,5–3,5%, а экспорт – на 1–2,5%. Для наращивания поставок в рамках ГЦСС важны автоматизация, упрощение процедур, соразмерность и прозрачность платежей и сборов. При этом импортерам основные выгоды сулит развитие практики вынесения предварительных решений, а экспортёрам – доступность информации о различных аспектах торговли.

Упрощение процедур торговли может привести к позитивным сдвигам не только в торговле, но и в производстве, а в долгосрочной перспективе окажет положительный эффект на уровень зарплат и размещение ресурсов. Триггером роста производства выступает сокращение производственных затрат за счет снижения стоимости частей и комплектующих. Наибольшие выгоды должны проявиться в отраслях с фрагментированными цепочками создания стоимости: производственное оборудование, транспортные средства, тяжелое машиностроение, транспортные услуги, а общий прирост мирового производства может достигнуть 0,5%. Главными бенефициарами станут государства с низкими доходами и доходами ниже среднего, в то время как страны ОЭСР, довольно широко внедрившие упрощение процедур торговли, смогут рассчитывать на менее чем 0,1% прирост производства. В долгосрочной перспективе упрощение процедур торговли потенциально приведет к более эффективному размещению производственных мощностей, росту зарплат в мире не менее чем на 0,25% и увеличению глобального ВВП на 0,04–0,41%.

Подводя итоги, следует еще раз подчеркнуть значимость комплекса мероприятий по упрощению внешнеторговых процедур. Признавая наличие объективных трудностей с их претворением в жизнь в условиях нарастания глобальной неопределенности, нельзя не отметить непреходящей значимости данных мероприятий. Этот взвешенный практико-ориентированный подход выгодно отличается от наводнившей современ-

ную литературу бесплодной критики антиистеблишментских сил, якобы являющихся единственными виновниками грядущего наступления мрачной эпохи торговых войн и фрагментации мирохозяйственного пространства. Хочется верить, что подобные работы послужат хорошим интеллектуальным противоядием от засилья пессимистичной футурологии, отвлекающей исследователей от осмысления реально происходящих в современной мировой экономике процессов и разработки программ содействия экономическому развитию.

Trade Facilitation: Contribution to Development of the International Trade and the Global Economy (Review of OECD Report “Trade Facilitation and the Global Economy”)¹

A. Maltsev, D. Chupina

Alexander Maltsev – PhD in Economics, professor, Global Economy Department, Ural State University of Economics; 62 8 Marta Str., Yekaterinburg, 620144, Russian Federation; senior researcher, The Institute of Economics of the Russian Academy of Sciences (Ural branch), 29 Moskovskaya Str., Yekaterinburg, 620014, Russian Federation; Doctoral candidate, CRISEA University of Picardie Jules Verne; 10 Placette Lafleur BP 2716, 80027, Amiens, France; E-mail: almalzev@mail.ru

Daria Chupina – PhD in Economics, associate professor, Global Economy Department, Ural State University of Economics; 62 8 Marta Str., Yekaterinburg, 620144, Russian Federation; E-mail: daria.chupina@gmail.com

Abstract

The review covers 2018 OECD report “Trade Facilitation and the Global Economy”. It is shown that most countries indeed facilitated their trade in 2015–2017 and developed countries led this progress. Border agencies co-ordination and Single windows launching are the most challenging trade facilitation measures among all countries as both require skilled employees and high levels of trust among border agencies and partner countries. Trade facilitation does not require significant investments, but leads to welfare gains. In the short-run trade facilitation drives growth of production, while efficient resource allocation and growth of wages are achievable over the longer term. Lower income countries are benefitting the most from trade facilitation.

Key words: international trade; trade facilitation; OECD

For citation: Maltsev A., Chupina D. (2019) Trade Facilitation: Contribution to Development of the International Trade and the Global Economy (Review of OECD Report “Trade Facilitation and the Global Economy”). *International Organisations Research Journal*, vol. 14, no 2, pp. 319–325 (in Russian). DOI: 10.17323/1996-7845-2019-02-13.

¹ OECD (2018) Trade Facilitation and the Global Economy. Available at: https://read.oecd-ilibrary.org/trade/trade-facilitation-and-the-global-economy_9789264277571-en#page1 (accessed 28.03.2019).

The editorial board received the article in May 2019.

The reported study was funded by Grant of the President of the Russian Federation for the Young Scientists (Research Project № МД-59.2019.6) and by RFBR according to the research project № 18-314-00018.

Национальный исследовательский университет «Высшая школа экономики»

XXI АПРЕЛЬСКАЯ МЕЖДУНАРОДНАЯ НАУЧНАЯ КОНФЕРЕНЦИЯ ПО ПРОБЛЕМАМ РАЗВИТИЯ ЭКОНОМИКИ И ОБЩЕСТВА

6–10 апреля 2020 г., Москва

6–10 апреля 2020 г. в Москве состоится **XXI Апрельская международная научная конференция по проблемам развития экономики и общества**, проводимая Национальным исследовательским университетом «Высшая школа экономики» при поддержке Всемирного банка. Председатель Программного комитета конференции – научный руководитель НИУ ВШЭ профессор Е.Г. Ясин.

Конференция посвящена широкому кругу актуальных проблем экономического и социального развития страны. Основную часть выступлений на АМНК составляют научные доклады российских и зарубежных ученых. Важной частью программы конференции являются специальные мероприятия, которые проводятся в формате пленарных заседаний и круглых столов с участием членов Правительства Российской Федерации, государственных деятелей, представителей бизнеса, российских и зарубежных экспертов.

Апрельская международная научная конференция в очередной раз открывает свои двери для академического и экспертного сообщества!

Подробнее об истории АМНК: <https://conf.hse.ru/2019/>

Требования к заявкам на участие в конференции и порядок подачи заявок:

Доклад, заявляемый на конференцию, должен содержать **результаты оригинального научного исследования**, выполненного с использованием современной исследовательской методологии. Программа секций и круглых столов формируется с учетом принятых заявок.

Рабочие языки: русский и английский.

Время выступлений:

- Продолжительность презентации доклада на сессии – 15–20 минут;
- Выступления в рамках круглых столов ограничиваются 5–7 минутами.

Сроки подачи заявок:

Заявки на выступление в качестве докладчиков на сессиях следует подавать онлайн через систему регистрации НИУ ВШЭ с **9 сентября до 15 ноября 2019 г.** (регистрация будет открыта позже).

К заявке должна быть приложена развернутая аннотация предполагаемого выступления на русском (для русскоязычных участников) и английском (для всех

участников) языках в формате Word или RTF объемом не менее 1, но не более 3 машинописных страниц каждая, через 1,5 интервала (до 7 тыс. знаков). В аннотации должны быть четко сформулированы рассматриваемая проблема, используемый подход к ее решению (в частности, если есть, модель, на которой основан анализ), изложены основные полученные результаты. Необходимо указать, в чем основная новизна представленных результатов по сравнению с ранее опубликованными. **Заявки, не соответствующие указанным требованиям, не будут рассматриваться.**

Группа авторов, каждый из которых зарегистрирован в системе конференции, может сообщить в Программный комитет конференции о своем желании организовать коллективную сессию. Для этого необходимо до **15 ноября 2019 г.** заполнить форму, размещенную на сайте конференции.

Один автор может представить на конференции **один личный доклад и не более двух докладов в соавторстве**. В рамках отдельной сессии не должно быть более двух докладов, представленных от одной организации. Продолжительность сессии 1,5 часа. Предложения по формированию сессий рассматриваются Программным комитетом на этапе экспертизы заявок и формирования программы конференции.

Решение Программного комитета о включении докладов в программу конференции будет принято до **24 января 2020 г.** на основании экспертизы с привлечением независимых экспертов, после чего на сайте конференции будет опубликована предварительная версия программы конференции.

В срок до **10 февраля 2020 г.** авторы докладов, включенных в предварительную программу конференции, должны подтвердить своё участие в личном кабинете системы регистрации. В случае отсутствия подтверждения доклады будут исключены из программы. Авторы докладов, включенных в программу конференции, должны до **13 марта 2020 г.** представить слайды презентации на английском языке.

Доклады, включенные в программу конференции, после дополнительного рецензирования и рассмотрения редакциями, могут быть приняты к публикации в ведущие российские научные журналы по экономике, социологии, менеджменту, государственному управлению, которые индексируются Scopus и/или Web of Science, входят в список ВАК.

Заявки на участие в конференции **без доклада** принимаются онлайн до **20 марта 2020 г.**

Регистрационный взнос:

Информация об оплате участия в конференции (размер регистрационных взносов, порядок и сроки оплаты) будет размещена на сайте конференции.

Организационный комитет конференции
(контакт: interconf@hse.ru)

Формат 60×88 1/8. Печать офсетная.
Бумага офсетная № 1. Уч.-изд. л. 31. 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