

# 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.rospe.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 С.А. Васильковский  
(НИУ ВШЭ, РАНХиГС, 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 Федерацией)

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. Хайндал (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», 2020

# 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 Ulitsa, 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

**Sergei Vasilkovsky**, *Executive secretary*, HSE, RANEPA,  
Russian Federation

## EDITORIAL COUNCIL

**Andrew Baker** (Queen's University of Belfast, United Kingdom)  
**Alexander Sokolov** (National Research University Higher School of Economics, Russian Federation)

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

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

**Jan Wouters** (KU Leuven, Belgium)

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

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

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

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

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

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

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

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

**Shuyong Guo** (Shanghai International Studies University, China)

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

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

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

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

## EDITORIAL STAFF

*Executive editor* – Anna Zaichenko

*Pre-Press* – Yulia Petrina

*Designer* – Andrey Pavlov

## Address

National Research University Higher School of Economics  
17 Malaya Ordynka Ulitsa, 119017, Russian Federation  
Tel: +7 (495) 772-95-90 \*23147 and \*23149

E-mail: [iorj@hse.ru](mailto: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, 2020

# Содержание

<i>Л.М. Григорьев, И.А. Макаров, А.К. Соколова, В.А. Павлюшина, И.А. Степанов</i>	
Изменение климата и неравенство: потенциал для совместного решения проблем.....	7
<i>А.А. Игнатов</i>	
Цифровая экономика в БРИКС: перспективы многостороннего сотрудничества.....	31
<i>Ю.К. Зайцев</i>	
Новые вызовы для российской внешней помощи в контексте достижения целей устойчивого развития.....	63
<i>С.В. Михневич</i>	
Стремясь к балансу: анализ деятельности КНР по решению торгово-инвестиционных задач ЦУР на примере сотрудничества с ключевыми партнерами из числа наименее развитых стран (НРС) .....	84
<i>И.В. Андронова, Н.П. Гусаков, Е.Б. Завьялова</i>	
Финансирование терроризма: новые вызовы для международной безопасности.....	120
<i>М.М. Лебедева, М.И. Устинова</i>	
Гуманитарные и социальные вопросы в Совете Безопасности ООН.....	135
<i>М.В. Ларионова</i>	
Вызовы достижения Целей развития тысячелетия (ЦРТ) .....	155
<i>М.Д. Приколота, И.С. Крылов</i>	
Вступление Македонии в Североатлантический альянс как многоуровневая игра .....	177
<i>А.В. Шелепов</i>	
Роль МБР в синдицированном кредитовании (Обзор доклада «Стоимость заимствований и роль многосторонних банков развития: случай трансграничного синдицированного банковского кредитования») .....	190

# Content

<i>L. Grigoryev, I. Makarov, A. Sokolova, V. Pavlyushina, I. Stepanov</i>	
Climate Change and Inequality: How to Solve These Problems Jointly? .....	7
<i>A. Ignatov</i>	
The Digital Economy of BRICS: Prospects for Multilateral Cooperation.....	31
<i>Y. Zaytsev</i>	
New Challenges for Russia's Foreign Aid and Its Contribution to the Sustainable Development Goals.....	63
<i>S. Mikhnevich</i>	
Pursuing Balance: Analysis of the PRC's Implementation of Trade and Investment SDGs in Cooperation With Leading Partners From the Least Developed Countries .....	84
<i>I. Andronova, N. Gusakov, E. Zavyalova</i>	
Terrorism Financing: New Challenges for International Security .....	120
<i>M. Lebedeva, M. Ustinova</i>	
The Humanitarian and Social Agenda of the UN Security Council.....	135
<i>M. Larionova</i>	
The Challenges of Attaining the Millennium Development Goals (MDGs) .....	155
<b>Debut</b>	
<i>M. Prikolota, I. Krylov</i>	
The Accession of Macedonia to the North Atlantic Treaty Organization as a Multi-Level Game .....	177
<b>Articles and Book Reviews</b>	
<i>A. Shelepow</i>	
The MDBs' Role in Syndicated Loan Deals (Review of the IMF Working Paper "Borrowing Costs and the Role of Multilateral Development Banks: Evidence From Cross-Border Syndicated Bank Lending") .....	190

# Изменение климата и неравенство: потенциал для совместного решения проблем

Л.М. Григорьев, И.А. Макаров, А.К. Соколова, В.А. Павлюшина, И.А. Степанов

---

---

**Григорьев Леонид Маркович**, к.э.н., ординарный профессор, научный руководитель департамента мировой экономики НИУ ВШЭ; Российская Федерация, 101000, Москва, ул. Мясницкая, д. 20; E-mail: lgrigor1@yandex.ru

**Макаров Игорь Алексеевич**, к.э.н., руководитель департамента мировой экономики НИУ ВШЭ; Российская Федерация, 101000, Москва, ул. Мясницкая, д. 20; E-mail: imakarov@hse.ru

**Соколова Анна Константиновна**, стажер-исследователь Центра комплексных европейских и международных исследований, аспирант департамента мировой экономики НИУ ВШЭ; Российская Федерация, 101000, Москва, ул. Мясницкая, д. 20; E-mail: aksokolova@hse.ru

**Павлюшина Виктория Александровна**, м.н.с. Научно-учебной лаборатории экономики изменения климата НИУ ВШЭ; Российская Федерация, 101000, Москва, ул. Мясницкая, д. 20; E-mail: pa\_victoria@mail.ru

**Степанов Илья Александрович**, м.н.с. Научно-учебной лаборатории экономики изменения климата НИУ ВШЭ; Российская Федерация, 101000, Москва, ул. Мясницкая, д. 20; E-mail: iastepanov@hse.ru

*За последние десятилетия человечество достигло больших успехов в преодолении проблемы бедности и повышении благосостояния значительной части населения развивающихся стран. Переход из низших слоев населения в средний класс сопровождается сменой моделей потребительского поведения. Растет потребление энергоемких товаров, как следствие, происходит скачок в потреблении энергии, а значит – в выбросах парниковых газов. В контексте соглашения о Целях устойчивого развития ООН 2015 г. решение проблем бедности и неравенства в определенной мере вступает в конфликт с целями смягчения глобального изменения климата.*

*Существующая международная система климатического регулирования не способствует преодолению этого противоречия. Сегодня глобальное управление в области изменения климата опирается на оценки совокупных выбросов стран без учета уровня развития государств и распределения выбросов по доходным группам внутри каждой страны. Учитываются выбросы от производства, аспект выбросов, связанных с потреблением, известен, но в практическом плане не принимается во внимание. Между тем на него оказывает большое влияние распределение доходов. Решения о регулировании выбросов принимаются на национальном уровне странами с существенными различиями в актуальной повестке развития, где задачи противодействия изменению климата часто уступают по приоритетности задачам решения других социально-экономических проблем.*

*Данная работа предлагает набор принципов и конкретных механизмов, способных увязать между собой решения проблем климата и неравенства. Это, во-первых, модификация системы мониторинга выбросов, нацеленная на учет выбросов от потребления (а не производства) в разрезе социальных групп. Во-вторых, внедрение новой системы перераспределения средств на решение проблемы глобального изменения климата, предполагающей «штраф» домохозяйств с высоким уровнем выбросов парниковых газов. Такая система схожа по идеи с прогрессивным налогообложением, однако в отличие от нее имеет целевой характер (направлена на финансирование сокращения выбросов) и может быть трактована не как налогообложение высоких доходов, а как плата за негативную экстерналию. В-третьих, корректировка критерии климатического финансирования: приоритет должны получать проекты, нацеленные на снижение углеродоемкости потребления социальных групп, находящихся на пороге вступления в средний класс, а также адаптацию к изменению климата беднейшего населения. Особую роль в этой связи могут сыграть страны*

*БРИКС, для которых внедрение данных принципов способно ускорить переход к устойчивому низкоуглеродному развитию.*

**Ключевые слова:** изменение климата; неравенство; энергопотребление; выбросы парниковых газов; устойчивое развитие

**Для цитирования:** Григорьев Л.М., Макаров И.А., Соколова А.К., Павлюшина В.А., Степанов И.А. (2020) Изменение климата и неравенство: потенциал для совместного решения проблем // Вестник международных организаций. Т. 15. № 1. С. 7–30 (на русском и английском языках). DOI: 10.17323/1996-7845-2020-01-01.

## Введение и постановка проблемы

В науке и практике глобального управления проблемы устойчивого развития и, в частности, изменения климата традиционно рассматриваются в страновом контексте, вне связи с проблемами распределения доходов и ответственности за выбросы внутри стран. Однако динамику глобальных выбросов определяют не просто страны, а конкретные группы населения стран, в первую очередь – с высоким доходом и соответствующей моделью потребления.

Так, высокие доходы домохозяйств в развитых странах и увеличивающийся доход наиболее обеспеченных групп населения в развивающихся странах корреспондируют с высоким и растущим потреблением энергии – самими семьями в быту и на транспорте, компаниями при производстве потребительских товаров для их нужд, государством при производстве общественных благ. Само по себе это соображение достаточно тривиально, но его следует рассматривать с учетом динамики: что происходит при выходе той или иной страны (и той или иной социальной группы) из относительно бедного состояния – в следующее, с более высоким доходом.

Обычно проблема изменения характера производства рассматривается в контексте перехода от индустриального общества к постиндустриальному [Bell, 1976]. Развитые страны в основном завершили этот переход. Быстрый экономический рост в последние десятилетия вывел многие страны «третьего мира» из состояния застоя, и они ускоренными темпами проходят индустриальную fazu развития. Многие страны – Китай, страны Юго-Восточной Азии, Бразилия – достигли на этом пути определенных успехов. Все больше стран выходят из состояния бедности и переходят к достойному уровню жизни [Григорьев, Павлюшина, 2016].

Если измерять прогресс по росту ВВП на душу населения и успехам борьбы с бедностью, мир, безусловно, демонстрирует хорошие результаты [Григорьев, 2016]. Однако возникает вопрос: переходит ли мир к устойчивому развитию в широком смысле слова, в частности, в терминах Целей устойчивого развития (ЦУР), одобренных почти 150 странами на 2030 г.<sup>1</sup> Одна из ключевых проблем – как увязать наблюдаемый рост доходов и связанный с ним рост потребления энергии с решением проблемы изменения климата, в частности, с недопущением роста температуры на 2°C по сравнению с доиндустриальным периодом – именно такая цель поставлена Парижским соглашением по климату, принятым в 2015 г. (ООН, 2015).

---

<sup>1</sup> UN. Sustainable Development Goals (<http://www.un.org/sustainabledevelopment/sustainable-development-goals/>).

В 2018 г. мировой ВВП (по ППС в долларах 2011 г.) вырос по сравнению с 1992 г. на 155%, а подушевой уровень – на 78%<sup>2</sup>. Разумеется, эффективность производства и потребления значительно повысилась, и выбросы CO<sub>2</sub> за это время выросли лишь на 55%, в последние годы выходя на плато [Olivier, Peters, 2018]. Но этот успех относительный: для предотвращения изменения климата и выполнения цели ограничения роста температуры на 2°C выбросы должны не замедлять рост и даже не стабилизироваться, а сокращаться.

При текущем состоянии международного сотрудничества и лишь за счет технологического прогресса решение проблемы изменения климата невозможно по ряду причин:

- не все технологии с необходимыми параметрами будут изобретены вовремя;
- не все изобретенные технологии будут доступны там, где они наиболее необходимы, в силу особенностей механизма защиты прав интеллектуальной собственности;
- стоимость модернизации основного капитала мира будет очень высока;
- финансирование масштабных задач смягчения изменения климата и адаптации все еще остается проблемой, не решенной на международных климатических переговорах;
- меры по борьбе с изменением климата в ряде развитых и развивающихся стран зависят от электоральных циклов, которые трудно синхронизировать для совместного решения глобальных проблем;
- способность мировых элит к компромиссам для решения глобальных проблем ограничена, что отражается в geopolитических конфликтах, а в РКИК ООН – в крайне медленном принятии решений и фактически рамочном характере Парижского соглашения.

В данной работе приводятся убедительные доказательства того, что противодействие изменению климата (Цель № 13 ЦУР) целесообразно рассматривать в связке с задачей уменьшения неравенства (Цель № 10 ЦУР). Цель работы – предложить систему принципов, увязывающих решение этих двух проблем. Нельзя сказать, что это первая попытка такого рода. Например, Чансел и Пикетти [2015] подчеркивают важность прогрессивного налогообложения и рассматривают пример глобального налога на авиаперелеты, что, впрочем, можно оценить как незначительную меру, учитывая масштабы проблемы. Дейвис, Ши и Уэлли [2014] анализируют возможность введения глобального углеродного налога, доход от которого распределялся бы среди бедных слоев населения, что могло бы смягчить проблему неравенства. Сами авторы тем не менее признают, что подобные меры весьма утопичны, учитывая сложившуюся систему международного регулирования в сфере изменения климата.

В основе наших предложений лежит более реалистичный децильный подход к регулированию выбросов, предполагающий, что для разных доходных групп должна использоваться разная система регулирования: от мер раннего предупреждения для децилей, которые лишь приближаются к уровню среднего класса, до полноценного климатического налога для богатых децилей. В рамках такой системы мер налоги на потребление богатых социальных групп могли бы стать главным источником средств для финансирования смягчения изменения климата и адаптации. Проекты, реализуемые за счет этих средств, могли бы быть ориентированы на обеспечение доступа к чистым технологиям и моделям потребления социальных групп, находящихся на пороге

<sup>2</sup> World Development Indicators. The World Bank (<https://datacatalog.worldbank.org/dataset/world-development-indicators>).

перехода к потребительскому обществу, а также на адаптацию к изменению климата в бедных странах, населению которых оно наносит наибольший ущерб.

Помимо аккумулирования средств на решение проблемы изменения климата, предлагаемая система мер будет способствовать более справедливому распределению доходов, решая системную проблему роста неравенства по мере экономического развития. По сути, она является альтернативой системе глобального прогрессивного налогообложения, о котором говорят в последнее время [Пикетти, 2015], однако альтернативой более комплексной и более справедливой. Во-первых, предлагаемая нами система может быть трактована не как налогообложение полученных доходов, а как компенсация негативных экстерналий, необходимая для решения глобальной проблемы. Во-вторых, она сфокусирована на слоях общества, которые уже располагают финансовыми ресурсами не только для потребления, но и для решения глобальных проблем человечества. Принципиально важно, что это относится не только к развитым, но и к развивающимся странам, точнее, к их наиболее высоким доходным группам, которые вполне могут разделить ответственность с аналогичными группами в развитом мире.

Ключевую роль в этой связи будут играть страны БРИКС, на которые приходится значительная часть бедного населения мира; страны БРИКС одновременно занимают одно из первых мест по объемам выбросов парниковых газов. В то же время именно в этих странах растущий средний класс постепенно переходит на западные модели потребления, тогда как благосостояние верхних доходных децилей уже сопоставимо с уровнем благосостояния богатейшего населения развитых стран.

Данная работа выстроена следующим образом. Во втором разделе представлены теоретические представления о взаимосвязи между ростом доходов (и связанного с ним ростом неравенства) и выбросами. В третьем разделе продемонстрировано, как распределение доходов связано с распределением выбросов на практике, на примере четырех стран, дающих достаточно широкий охват. Четвертый раздел посвящен причинам ограниченной способности текущего международного климатического режима реагировать на рост доходов и переход в средний класс больших групп населения в развивающихся странах. В пятом разделе представлены практические рекомендации по совершенствованию системы международных институтов в области изменения климата. В заключительном разделе сформулированы основные выводы из исследования.

## Взаимосвязь уровня дохода и выбросов парниковых газов в теории

Наиболее простая модель, отражающая взаимосвязь между уровнем дохода и объемами антропогенной нагрузки на окружающую среду, — это модель IPAT [Ehrlich, Holdren, 1971], которая позже уточнена для анализа выбросов парниковых газов [Kaya, 1989]:

$$E = P \times \frac{Y}{P} \times \frac{E}{Y},$$

где  $E$  — выбросы парниковых газов,  $P$  — население,  $Y$  — ВВП,  $\frac{Y}{P}$  — ВВП на душу населения,  $\frac{E}{Y}$  — углеродоемкость ВВП. На ее основе часто делается вывод, что, так как население и ВВП в масштабах планеты неизбежно растут, для борьбы с изменением климата необходимо снижение углеродоемкости, что возможно за счет развития технологий [Gates, Gates, 2016]. Это верно, и уже частично реализуется на практике. Однако технологии разрабатываются в развитых странах, где рост населения минималь-

ный или даже отрицательный, а рост доходов невелик. В то же время в развивающихся странах растущее население, живущее в условиях растущей экономики, вовлекается в экономическую активность с использованием старых и менее энергоэффективных технологий, и именно этим обусловлен основной рост выбросов [Han, Chatterjee, 1997]. Поэтому важно не просто развивать новые технологии – необходимо делать это именно в ведущих развивающихся странах.

В реальности ситуация еще сложнее: в беднейших странах мира растущее население даже при старых технологиях оказывает минимальное воздействие на выбросы, что обусловлено крайне низким уровнем его потребления. Чтобы учесть разницу в потреблении, вместо модели IPAT корректнее использовать модель ICAT, где  $C$  – это потребление, или модель ImPACT [Waggoner, Ausubel, 2002; York, Rosa, 2003], которая в отношении выбросов парниковых газов имеет следующий вид:

$$E = P \times \frac{Y}{P} \times \frac{C}{Y} \times \frac{E}{C},$$

где  $C$  – потребление,  $\frac{C}{Y}$  – норма потребления,  $\frac{E}{C}$  – углеродоемкость потребления.

Для климата главную опасность представляет не рост населения или экономики по отдельности, а рост числа «потребителей» – людей, переходящих к образу жизни с высоким углеродным следом в условиях старых технологий. Именно увеличение числа таких людей в Китае, Индии и других ведущих развивающихся странах определяло рост выбросов в последние десятилетия, оно же будет определять динамику выбросов в будущем. Международные климатические институты, концентрируясь на оценке выбросов обобщенных «стран», никак не принимают во внимание этот фактор.

Другой важный инструмент оценки взаимодействия выбросов парниковых газов и доходов – экологическая кривая Кузнецца. Пытаясь объяснить факторы, влияющие на выбросы парниковых газов, многие исследователи проверяли гипотезы о наличии экологической кривой Кузнецца (см. [Kaika, Zervas, 2013a; 2013b]). Она предполагает существование зависимости между выбросами на душу населения и душевым доходом в виде перевернутой U-образной кривой. Иными словами, сначала по мере роста доходов наблюдается рост подушевых выбросов, а затем, по достижении определенного уровня дохода, происходит их снижение.

Предполагаемая перевернутая U-образная зависимость должна быть обусловлена структурными изменениями в результате роста душевого дохода: на первых этапах рост продолжается за счет экспенсивного расширения производства, что приводит к быстрому увеличению эмиссии парниковых газов. Однако после достижения определенного уровня доходов меняется отраслевая структура экономики (растет доля сферы услуг); внедряются более современные, а значит, более чистые технологии; и люди, и правительство начинают больше ценить высокое качество окружающей среды; грязные производства переносятся в страны с более низким уровнем дохода [Alstine, Neumayer, 2010].

Проблема состоит в том, что экологическая кривая Кузнецца – это теоретический конструкт, по умолчанию предлагаемый для любых типов загрязнений. Ее эмпирическая проверка в отношении выбросов парниковых газов дает противоречивые результаты [Kaika, Zervas, 2013a; 2013b]. Выясняется, что в реальности в подавляющем большинстве случаев по мере роста доходов происходит рост выбросов. Большинство оценок экологической кривой Кузнецца для выбросов парниковых газов подтверждают, что мир еще далек от точки перелома, и, вероятно, она будет достигнута лишь при таком уровне душевых доходов, который недостижим для большей части населения мира на горизонте нескольких десятилетий [Stern, 2015; Uchiyama, 2016].

Чаще всего проверка экологической кривой Кузнецца осуществляется для выбросов от производства. Однако не менее важна проверка экологической кривой Кузнецца для выбросов от потребления – выбросов, осуществляемых на этапе производства товаров, потребляемых в стране, включая те товары, которые произведены за границей, а затем импортированы. Такие оценки на выходе не дают перевернутую U-образную форму кривой: выбросы, основанные на потреблении, монотонно возрастают с ростом доходов [Mir, Storm, 2015; Makarov, 2018]. Чем больше страна или социальная группа потребляет, тем больше выбросов связано с ее потреблением.

Эта идея легла в основу целого ряда исследований на тему «углеродного неравенства». Они указывают на то, что относительно более обеспеченные социальные группы ответственны за гораздо больший объем выбросов, чем относительно бедные [Gore, 2015; Chancel, Piketty, 2015]. Чансел и Пикетти [2015] выявили значительный рост «углеродного неравенства» внутри стран в течение последних десятилетий, происходящий на фоне снижения «углеродного неравенства» между странами. «Углеродное неравенство» особенно быстро увеличивалось в развивающихся странах, где доходы населения росли быстро, в то время как эластичность выбросов по доходам не снижалась. В Китае самые бедные домохозяйства исторически потребляли так мало энергии, что они почти не производили выбросов (только 10% всех выбросов происходят из 10-го доходного дециля), в то время как верхние 50% отвечают за более 80% всех выбросов [Li, Wang, 2010]. В Индии относительно богатые домохозяйства (с доходом 10 долл. на душу населения в день и более) по объему выбрасывают вдвое больше, чем все остальные [Grunewald et al., 2012]. Эти два примера можно считать репрезентативными для других стран с аналогичным уровнем развития. Это означает, что дальнейший рост доходов в этих странах позволит большей части населения выбраться из нищеты, но, вероятно, будет сопровождаться значительным увеличением объемов выбросов даже при позитивных изменениях в областях энергоэффективности и потребления домохозяйств.

Такая модель неизбежно повлечет за собой увеличение объемов потребления энергоемкой продукции, а значит, рост выбросов парниковых газов. Таким образом, смягчение изменения климата и борьба с бедностью и неравенством – во многом взаимоисключающие цели: решение одной из них в современных условиях неизбежно ведет к усугублению другой.

## **Взаимосвязь динамики доходов и выбросов парниковых газов в реальности**

Рост потребления энергии и выбросов на пути от бедности к более высоким уровням дохода и потребления происходит неравномерно. Сначала следует переход от энергетической бедности к минимальному потреблению энергии, который значительно повышает качество жизни, но слабо сказывается на объеме выбросов в глобальном масштабе. Более радикальный сдвиг типа производства и соответствующего ему типа потребления происходит при вхождении в средний класс, когда наблюдаются: 1) рост спроса на отопление и охлаждение жилых и публичных зданий; 2) активное использование транспорта на базе углеводородного топлива; 3) рост спроса на потребительские товары и услуги более высокого класса – начиная с мяса и заканчивая путешествиями. Скачкообразное увеличение потребления энергии при переходе от бедности к расширению среднего класса связано как с изменением образа жизни семей, так и с общими сдвигами в общественной жизни.

К настоящему времени опубликовано лишь несколько работ, посвященных исследованию распределения выбросов между разными социальными группами. В част-

ности, Миланович [2016] отмечает, что «существует неравномерность в распределении выбросов CO<sub>2</sub>, которая редко признается и редко является объектом эмпирических исследований, несмотря на наличие данных. Можно легко оценить распределение выбросов CO<sub>2</sub> среди населения мира по группам доходов, а не по странам, как это делается сегодня. Если эластичность по выбросам CO<sub>2</sub> одинакова для всех (например, увеличение реального дохода на 10% влечет за собой увеличение выбросов на 10%), то коэффициент Джини по выбросам составляет около 70 пунктов. Это означает, что более половины всех выбросов приходится на верхние 10% доходных групп. Как мы знаем, почти все население из верхнего дециля живет в богатых странах. Не в Африке». Гор [2015] приводит очень похожие оценки: 10% наиболее обеспеченного населения мира фактически производит почти половину глобальных выбросов. Чансел и Пикетти [2015] также сделали расчет, используя эластичности 0,7, 0,9 и 1,1, и получили аналогичные результаты (табл. 1).

Таблица 1. Доля концентрации выбросов CO<sub>2-e</sub> в 2013 г., %

Эластичность	Верхний 1%	Верхние 5%	Верхние 10%	Средние 40%	Нижние 50%	Нижние 10%
0,9	13,8	31,5	45,2	41,8	13,0	1,2
0,7	9,9	26,6	40,0	44,8	15,3	1,5
1,1	19,0	38,0	51,3	38,0	10,7	0,9

Источник: [Chancel, Piketty, 2015].

Рассматривать население всего мира полезно для описания общей идеи, но не имеет смысла с практической точки зрения. Важно отслеживать ситуацию по отдельным странам. Более или менее полную базу данных по выбросам, относящимся к тому или иному квинтилю/декилю, еще предстоит сформировать. Ниже представлены примеры по отдельным странам, взятые из разных источников. В одних случаях они относятся к выбросам, в других – к энергопотреблению, которое тесно коррелирует с выбросами.

В табл. 2 приведены данные по США. Они показывают, что для этой страны выбросы даже первого квинтиля очень высоки (душевые выбросы даже первого квинтиля примерно равны выбросам среднего француза), а уже у представителей третьего квинтиля выбросы на душу населения значительно превышают значение этого показателя почти для всех стран мира.

Таблица 2. США: средний доход и выбросы на домохозяйство CO<sub>2</sub> по квинтилям в 2002–2004 гг.

Номер квинтиля	Доход, тыс. долл. США	Выбросы, т	ВВП на душу по ППС 2000, тыс. долл. США
1	13,7	4,7	12,3
2	24,6	7,1	24,5
3	36,0	9,2	35,8
4	52,1	11,4	51,3
5	102,4	18,5	106,0
Среднее	45,8	10,2	51,0

Источники: расчеты авторов по данным World Development Indicators; [Shammin, Bullard, 2009, p. 2432–2438].

Данные по Великобритании (табл. 3) в целом схожи с данными по США. Уже у второго дециля распределения доходов и уровень благосостояния, и объем потребления энергии велики по мировым стандартам.

*Таблица 3.* Среднее годовое потребление энергии в расчете на домохозяйство по децилям (кВт·ч) в Великобритании в 2004–2007 гг.

Номер дециля	Электричество	Газ	Сумма	ВВП на душу по ППС 2008, тыс. долл. США
1	2,608	8,758	11,366	9,9
2	2,967	10,631	13,598	16,8
3	3,204	11,767	14,971	23,0
4	3,510	12,750	16,260	
5	3,715	14,259	17,974	31,0
6	3,942	14,497	18,439	
7	4,263	15,538	19,801	42,5
8	4,393	16,498	20,891	
9	4,845	17,815	22,660	57,6
10	5,585	20,670	26,255	99,7
<i>Среднее</i>	<i>3,903</i>	<i>14,318</i>	<i>18,221</i>	
<i>Медианное значение</i>	<i>3,426</i>	<i>13,413</i>	<i>16,839</i>	

*Источники:* расчеты авторов по данным World Development Indicators; [White, Roberts, Preston, 2010].

Пример США и Великобритании дает представление о характере распределения доходов, потребления и выбросов в англосаксонской части развитого мира. Мексика относится к странам с уровнем развития выше среднего, при этом характеризуется высоким неравенством – как по доходам, так и по потреблению энергии (табл. 4). Так, выбросы пятого квинтиля превышают выбросы первого в 4,5 раза. Десятый дециль в Мексике имеет доходы более 60 тыс. долл. на душу населения, что существенно выше средних доходов в развитых странах. Тип потребления для этого дециля также слабо отличается от западного (хотя, вероятно, характеризуется меньшей углеродоемкостью по сравнению с англосаксонскими странами).

По Китаю, который является хорошим примером развивающейся страны, присутствуют лишь обобщенные и в значительной степени устаревшие данные (табл. 5). Они демонстрируют, что доля выбросов десятого дециля превышает среднюю величину доли выбросов во 2–5-м децилях более чем в 6 раз. При этом, согласно данным за 2002 г., только в десятом дециле преодолевается порог доходов 25 тыс. долл. Этот дециль обеспечивает 28,3% национальных выбросов. Не исключено, что по итогам роста доходов в последние десятилетия девятый или даже восьмой дециль, которые отражены в табл. 5 как часть верхних 40%, может оказаться в той же группе сейчас или в ближайшее время.

Представленные статистические данные по четырем странам весьма отрывочны. Однако даже их достаточно, чтобы сформировать картину, демонстрирующую реалии мирового распределения выбросов по доходным группам.

*Таблица 4.* Выбросы CO<sub>2</sub> от использования домохозяйствами основных видов бытового оборудования по децилям (млн т CO<sub>2</sub>, %) в Мексике, 2006 г.

Номер дециля	Выбросы дециля, млн т CO <sub>2</sub>	Доля дециля в суммарных выбросах, %	Доля дециля в суммарных доходах, %	Выбросы на домохозяйство, т CO <sub>2</sub>	ВВП на душу по ППС 2008, тыс. долл. США
1	1,3	2,8	1,2	0,5	2,8
2	2,1	4,4	2,7	0,8	4,7
3	2,8	5,9	3,8	1,1	7,0
4	3,3	6,9	4,8	1,2	
5	3,8	8,1	5,9	1,4	10,2
6	4,4	9,3	7,3	1,7	
7	5,0	10,6	9,1	1,9	15,4
8	5,9	12,4	11,8	2,2	
9	7,0	14,7	16,4	2,6	24,0
10	8,5	17,8	37,1	3,2	61,5
<i>Всего</i>	<i>44,0</i>	<i>92,9*</i>	<i>100</i>	<i>1,7</i>	<i>15,8</i>

*Источники:* расчеты авторов по данным World Development Indicators; [Rosas, Sheinbaum, Morillon, 2010, р. 127–133].

*Примечание.* Не все 100% выбросов домохозяйств могут быть распределены по децилям.

*Таблица 5.* Распределение выбросов CO<sub>2</sub> в Китае по доходным группам в 2002 г.

Группировка*	CO <sub>2</sub> на душу населения, т	Доля населения, %	Доля выбросов, %	Годовые расходы на потребление (юаней на душу)	ВВП на душу по ППС 2008, тыс. долл. США
Десятый дециль	6,3	7,6	28,3	9 974	25,3
Верхние 40%	2,5	35,6	51,8	4 831	—
Нижние 40%	0,7	44,0	18,3	1 727	—
Первый дециль	0,2	12,8	1,6	864	1,6

\*В источнике под «децилем» понимается не одна десятая от численности населения, а группа населения с существенно отличающимся доходом, численность которой близка к одной десятой.

*Источники:* расчеты авторов по данным World Development Indicators; [Li, Wang, 2010, р. 44–71].

Пока не хватает данных, чтобы точно отобразить распределение выбросов среди различных групп населения в странах БРИКС. Однако именно они в наибольшей степени будут ответственны за рост выбросов парниковых газов в ближайшие годы. Этот рост будет в основном обеспечен растущим средним классом с западной моделью потребительского поведения и ростом потребления верхних доходных децилей.

Группа стран БРИКС объединяет экономики с существенными различиями в уровне развития и моделях экономического роста. Китай, сравнимый по численности населения с Индией, производит почти в 2,5 раза больше ВВП по ППС. Разброс показателя ВВП на душу населения по ППС в текущих ценах 2017 г. внутри БРИКС составляет 3,9 раза. Максимальное социальное неравенство отмечается в ЮАР (в силу специфики сбора статистики страны не представлена на графиках), которая находится в середине распределения. Доля наиболее богатого десятого дециля в доходах в 2017 г. составляла 50,5% в ЮАР, 40,4% – в Бразилии, 31,4% – в Китае, 29,8% – в Индии и 29,7% – в России.

Таблица 6. Неравенство в странах БРИКС и население в 2017 г.

	Доля доходов, приходящаяся на:							Население, млн человек
	верхние 10%	верхние 20%	четвертые 20%	третий 20%	вторые 20%	нижние 20%	нижние 10%	
Бразилия	41,9	57,8	19,5	12,2	7,4	3,2	1	209,5
Россия	29,7	45,3	21,5	15,2	11,1	6,9	2,8	144,5
Индия	30,1	44,4	20,5	15,2	11,7	8,1	3,5	1352,6
Китай	29,4	45,4	22,3	15,3	10,6	6,4	2,6	1392,7
Южная Африка	50,5	68,2	16,5	8,2	4,8	2,4	0,9	57,8

\*На последний доступный год.

Источник: Всемирный банк.

Страны БРИКС быстрее всех переходят от низких и средних к высоким доходам. Если это будет сделано преимущественно на основе традиционной модели развития, на основе западной модели потребительского поведения, то мы неизбежно столкнемся с климатической катастрофой. В этой связи главный вопрос, который стоит перед мировым сообществом в отношении противодействия климатическим изменениям, заключается в том, смогут ли именно Китай, Индия, Бразилия и ЮАР перейти на рельсы низкоуглеродного развития. Впоследствии эта новая модель развития будет использоваться в качестве примера для менее развитых стран, таких как Индонезия и страны Африки к югу от Сахары.

## Действующая система климатического регулирования и ее недостатки

Решение проблемы глобального изменения климата требует координации усилий всех ведущих стран. Основным документом, декларирующим приверженность человечества борьбе с изменением климата, является Рамочная конвенция ООН по изменению климата, принятая в 1992 г. (UNFCCC, 1992). Данный документ, хотя и крайне важен, в целом носит декларативный и общий характер и, как следствие, требует конкретизации задач и мер для достижения заявленных целей. Это было сделано в принятом в 1997 г. Киотском протоколе.

Киотский протокол сыграл важную роль в развитии международного климатического сотрудничества, но сам по себе оказался неэффективным. Он не только имел

слишком слабые цели, но и не смог учесть глубинные тектонические сдвиги, произошедшие в мировой экономике в 1990–2000-е годы. К ним относятся и трансформационный кризис в странах с переходной экономикой, и превращение целого ряда развивающихся государств в развитые (например, Республика Корея или Сингапур). А главное, будучи сконцентрированным на богатых странах, Киотский протокол не справился с вызовом бурного экономического роста в Индии и особенно в Китае, который превратил эти страны в ведущих эмитентов парниковых газов. Китай и Индия с 1990 по 2012 г. увеличили объем выбросов парниковых газов в 3,6 и 2,4 раза соответственно<sup>3</sup>, что более чем перекрыло сокращение выбросов в развитых экономиках.

В 2015 г. на смену Киотскому протоколу пришло Парижское соглашение, ратифицированное 189 странами. В отличие от Киотского протокола, оно не обязывающее в части сокращения выбросов, зато универсальное: включает развивающиеся страны в качестве полноценных участников. Кроме того, Парижское соглашение основано на принципе «снизу вверх»: страны сами заявляют собственные цели по сокращению выбросов (так называемые определяемые на национальном уровне вклады – NDC), исходя из своих планов развития энергетики, других углеродоемких отраслей и экономики в целом [Макаров, Степанов, 2018; Savaresi, 2016]. Эти цели, строго говоря, являются не более чем ориентирами для декларирующих их государств [Макаров, Степанов, 2018]. При этом даже их полная реализация, очевидно, не позволит достичь выхода на траекторию повышения температуры менее чем на 2°C по сравнению с доиндустриальной эпохой [Climate Action Tracker, 2017]. Пессимизма добавляет и заявление Д. Трампа о выходе США из Парижского соглашения, сделанное в июне 2017 г.

Несколько упрощая сказанное, можно заключить, что Парижское соглашение делегирует определение траекторий сокращения выбросов на национальный уровень, оставляя за международным климатическим сотрудничеством лишь функции координации национальных климатических политик. Однако на национальном уровне решение проблемы предотвращения изменения климата неизбежно останется частью комплекса мер социально-экономического развития отдельных стран, находящихся на разных стадиях развития с разными стратегическими приоритетами и тактическими повестками дня [Victor, Jones, 2018]. Это ограничивает возможности координированного действия правительств и гражданских обществ в глобальном масштабе.

В развивающихся странах рост выбросов по-прежнему тесно связан с ростом доходов, при этом скачок в потреблении энергии происходит не на этапе выхода из бедности (энергопотребление в этот момент невелико), а вместе с успехом социально-экономического развития, когда появление массового среднего класса приводит к моторизации, переходу на кондиционеры в домах, усложнению образа жизни, росту мобильности и т.п. Без воздействия на энергопотребление в контексте эволюции социальной структуры решение проблемы выбросов может оказаться еще труднее, чем сейчас кажется.

Сложившаяся система международного климатического регулирования не направлена на то, чтобы: 1) предотвратить использование западной потребительской модели поведения на старых технологиях при переходе огромных групп населения в развивающихся странах в средний класс; 2) ограничивать углеродоемкое потребительское поведение средних и верхних доходных групп в развитых странах, которые уже в полной мере используют эту потребительскую модель. В рамках действующей системы международных институтов в области борьбы с изменениями климата решение этих

<sup>3</sup> World Resource Institute. CAIT Country GHG Emissions (<http://www.wri.org/resources/data-sets/cait-historical-emissions-data-countries-us-states-unfccc>).

задач затруднено, даже если будут аккумулированы значительные финансовые ресурсы.

Во-первых, современная система международного сотрудничества построена на оценке выбросов, агрегированных по странам. То, за счет чего растут выбросы внутри каждой из стран, на международном уровне никак не оценивается. Решения о конкретных механизмах сокращения выбросов (будь то налоги, системы торговли выбросами, субсидии на развитие чистых технологий и т.д.) также принимаются на уровне отдельных стран. При этом цели сокращения выбросов для политических элит каждой конкретной страны, осуществляющей выбор инструмента климатической политики, составляют лишь одну из групп целей, нередко уступающую по значимости другим: повышению уровня жизни, обеспечению энергетической безопасности, стимулированию экономического роста и т.д. Ситуация еще сильнее усложняется наличием электоральных циклов, препятствующих принятию долгосрочных решений.

Во-вторых, международное климатическое сотрудничество базируется на оценивании выбросов, производимых внутри страны (так называемых выбросов от производства), а не тех выбросов, которые осуществляются при производстве товаров, потребляемых в данной стране (так называемых выбросов от потребления) [Davis, Caldeira, 2010; Макаров, Соколова, 2014]. Изменение уровня доходов и структуры потребления оказывается на выбросах от производства гораздо меньшей степени, так как часть (в ведущих развивающихся странах – очень значительная) эмиссии генерируется для производства товаров, отправляемых на экспорт в другие страны. Так как связь между выбросами от производства и социальной структурой общества слабая, в контексте изменения климата последней традиционно уделялось незначительное внимание. В то же время связь между социальной структурой и выбросами от потребления сильна, но она остается за пределами интересов и ответственности международных организаций [Steininger et al., 2014].

В-третьих, действующая система международных институтов основана на поликентрическом подходе [Ostrom, 2014; Cole, 2015; Oberthür, 2016]. На сегодняшний день проблемами изменения климата занимаются такие международные организации, как система институтов Рамочной конвенции ООН об изменении климата, Всемирный банк (в части финансирования проектов), ЮНЕП и др. Все большее внимание вопросам изменения климата уделяется «Группой двадцати» и БРИКС. За научное обеспечение климатических переговоров отвечает Межправительственная группа экспертов по изменению климата (МГЭИК). Отдельными аспектами проблемы занимаются специализированные международные организации: ФАО, ПРООН, Международное энергетическое агентство, ВТО и др. Борьба с изменением климата является также частью Целей устойчивого развития ООН, принятых на Генеральной Ассамблее ООН. Параллельно существует сеть весьма влиятельных и обеспеченных финансовыми ресурсами международных неправительственных организаций (WWF, Greenpeace, Oxfam и др.), а также множество исследовательских институтов, совокупность которых венчает Межправительственная группа экспертов по изменению климата. Наконец, значительные усилия для борьбы с изменением климата предпринимаются в разных странах, регионах, муниципальных образованиях, а также на уровне отдельных компаний.

Такое разнообразие имеет свои плюсы, заключающиеся в большей гибкости и независимости от решений конкретных лиц. В то же время для него характерен недостаток координации между различными институтами. Это делает крайне сложным разрешение конфликта между различными целями устойчивого развития – в частности, между ликвидацией бедности и сокращением выбросов парниковых газов.

## Модификация системы глобального управления в области изменения климата на базе децильного подхода к регулированию выбросов

Было бы полезно дополнить действующую систему институтов надстройками, которые позволяют:

- скординировать работу по достижению двух целей устойчивого развития ООН: борьба с изменением климата (Цель № 13) и уменьшение неравенства (Цель № 10), предотвращая конфликт между ними; укрепить взаимодействие институтов, занимающихся решением проблем неравенства и климата;
- создать систему стимулов для обеспеченных домохозяйств и домохозяйств с растущим доходом, которая подвигнет их перестраивать свое потребление в соответствии с требованиями сокращения выбросов;
- обеспечить доступ семьям, стоящим на пороге перехода к обществу потребления, к относительно менее углеродоемким технологиям и моделям потребительского поведения.

Выполнение этих целей возможно посредством следующих механизмов:

### **1) Консолидация научных и экспертных усилий**

Под эгидой Всемирного банка (возможно, во взаимодействии с Департаментом ООН по социальным и экономическим вопросам, МГЭИК, МЭА, ОЭСР) целесообразно создание специальной группы, занимающейся мониторингом выбросов по странам. Ее функции могли бы акцентироваться на следующих аспектах выбросов:

1. Выбросы от потребления. Важно не то, где выбросы производятся, а то, для кого они производятся. Подсчет исключительно выбросов от производства, на котором фокусируется нынешняя система глобального управления в области изменения климата, приведет к продолжению переноса выбросов в страны с более мягким климатическим регулированием [Aichele, Felbermayr, 2013]. Развитые страны, осуществляющие этот перенос, будут продолжать отчитываться о «зеленом» развитии, хотя их объем выбросов от потребления, равно как и объем выбросов в мире в целом, в результате этого переноса не снижается.

2. Структура выбросов в разрезе социальных групп внутри стран, а также изменения в этой структуре по мере экономического роста.

3. Прогнозы выбросов по странам с учетом ожидаемого экономического роста и эволюции распределения доходов внутри стран.

В конечном счете, концептуализировав квинтильный/децильный подход к анализу выбросов, данная специальная группа должна определить ключевые группы населения, доходы которых в будущем будут определять динамику выбросов в той или иной стране.

### **2) Разработка новой системы регулирования в отношении доходных групп, превысивших пороговые значения доходов**

Стимулы должны иметь ступенчатый характер, начиная с мер предупреждающего воздействия для групп, лишь переходящих к потребительской модели поведения, и заканчивая введением полноценного климатического налога на богатые децили. Такая система перераспределения имеет прогрессивный характер, но ее отличие от прогрессивных подоходных налогов в том, что сборы от нее направляются на конкретные цели, связанные с противодействием изменению климата.

На основе сопоставления структуры общества по доходам и по выбросам от потребления можно разбить доходные квинтили/децили стран мира на группы и «про-

маркировать» их следующим образом, привязав к каждой группе ту или иную систему регулирования:

– Группа А: децили выше порога ВВП на душу населения 15 тыс. долл. (по ППС в долл. 2011 г.) – примерно соответствует уровню развития «стран со средним доходом» по классификации МБРР. Вступление в эту группу (условный «средний класс») характеризуется моторизацией, насыщением жилищ товарами длительного пользования, в частности, отопительными и охлаждающими системами, растущей мобильностью и пр. [Григорьев, Павлюшина, 2017]. Здесь появляется принципиальный сдвиг в характере повседневного потребления, а также происходит скачок в объемах предоставления общественных услуг и использовании общественных зданий.

В части регулирования для этой группы целесообразно сделать упор на меры предупреждающего воздействия, включающие систему углеродной маркировки товаров, углеродной сертификации проектов, добровольные цены на углерод, широкое информирование населения (образовательные программы) и др.

– Группа Б: децили выше порога ВВП на душу населения 25 тыс. долл. (по ППС в долл. 2011 г.) – примерно соответствует уровню «стран с доходами выше среднего» по классификации МБРР. Именно с этого уровня благосостояния происходит переход к моделям потребления, которые являются энергоемкими по товарам и услугам. Именно в эту группу постепенно будут переходить высокодоходные группы населения в развивающихся странах, ориентирующиеся на «западный образ жизни». Динамичное развитие этих групп создает возможности скачкообразного роста личного потребления, в том числе потребления энергии, а значит, выбросов парниковых газов. При этом группы населения, входящие в данную группу, склоняются к модели потребления, которую затем будет крайне сложно изменить, – вероятно, она останется стабильной в течение одного-двух поколений.

Для этой группы система регулирования должна включать в себя промежуточные механизмы стимулирования: введение отдельных элементов цены на углерод, которые пока не носят «указующего» характера. По сути, эти меры должны носить «гибридный» характер между добровольными пожертвованиями и полноценной ценой на углерод в форме углеродного налога или системы торговли квотами.

– Группа В: децили выше порога ВВП на душу населения 40 тыс. долл. (по ППС в долл. 2011 г.) – примерно соответствует современным доходам верхних децилей в развитых странах и самых богатых децилей в среднеразвитых странах. В этих группах ситуация с типом потребления начинает меняться к лучшему. Наиболее состоятельные слои могут позволить себе рациональное питание, современные дома, более здоровый образ жизни. Применение энергосберегающего оборудования в больших домах, покупка гибридных и электромобилей обуславливают некоторое замедление роста энергопотребления по сравнению с предыдущими доходными группами.

Система регуляторных мер для этой группы должна включать полноценную цену на углерод, которая может иметь разные формы: углеродный налог или «углеродная» надбавка на налог с продаж (НДС) с налоговыми вычетами для низкодоходных групп населения; акцизы и/или углеродные таможенные пошлины на товары, потребляемые верхними доходными группами; непосредственно прогрессивный подоходный налог и т.д. – меры могут варьировать в зависимости от распределения доходов, особенностей фискальной системы, соотношения с другими налогами и сборами в каждой конкретной стране.

Описанная «маркировка» децилей в ведущих странах была осуществлена на основе модифицированного децильного показателя неравенства по видимым доходам и ВВП на душу населения путем условного вменения каждому децилю определенного объема «производства» ВВП на душу населения пропорционально децильному распределению доходов [Григорьев, Салмина, 2013]. Предлагаемый показатель – «вмененный децильный ВВП на душу населения» – указывает на то, какой (условно) уровень ВВП на душу населения семей данного дециля (в данной стране) должен быть при предположении, что доля дохода дециля равна доле «производительности дециля» (вклада в ВВП страны) [Григорьев, 2016]. На основе расчета вмененного децильного ВВП на душу населения предлагается распределение мер углеродного регулирования по странам, представленное в табл. 7.

*Таблица 7. Предлагаемая система порогов для стимулирования сокращения выбросов в отношении различных доходных квинтилей по странам «Группы двадцати» (на 2015 г.) (таблица включает данные по странам «Группы двадцати» за исключением Республики Корея, Саудовской Аравии и ЕС)*

	Вмененный децильный ВВП на душу населения, тыс. долл. США			Номер квантиля, с которого начинается та или иная мера стимулирования		
	В целом по стране	Пятый квантиль	Десятый дециль	A	B	C
Аргентина	18,9	22,5	29,0	3	4	5
Австралия	41,4	43,6	54,9	1	2	3
Канада	40,7	41,7	52,4	1	2	4
Франция	37,3	38,5	50,1	1	3	4
Германия	42,7	41,2	50,6	1	2	4
Индонезия	9,7	11,5	15,4	5	–	–
Италия	35,2	36,7	46,3	2	3	4
Япония (2008)	36,3	36,0	44,9	2	3	4
Мексика	16,3	22,2	32,4	4	–	5
Турция	18,8	21,8	28,7	3	–	5
Великобритания	36,7	36,7	45,2	2	3	4
США	51,0	59,2	76,9	1	2	3
<b>Страны БРИКС</b>						
Бразилия	15,2	21,3	30,8	4	5	–
Россия	24,9	30,1	40,1	3	4	5
Индия	4,6	5,1	6,9	–	–	–
Китай	11,1	13,3	17,5	–	5	–
Южная Африка	12,2	21,1	31,4	–	–	5

*Источник:* расчеты авторов по данным World Development Indicators.

Все вводимые меры должны быть абсолютно транспарентными по своим принципам, предельно ясными по методам сбора средств и концентрированными на решении понятных обществу задач, связанных с противодействием изменению климата. Меры,

принимаемые каждой страной, должны заранее декларироваться по схеме, аналогичной системе национально определяемых вкладов (NDC), используемой в Парижском соглашении.

Иными словами, государства заявляют в качестве своего вклада не только цели (как в настоящее время в рамках NDC), но и инструменты, с помощью которых их предполагается достичь. Эти инструменты не обязательно должны быть вновь введенными — могут учитываться и действующие налоги с тем, чтобы избежать «тройного» налогообложения (имеющийся в некоторых странах прогрессивный подоходный налог, налог на энергоемкие товары и новые стимулы). При такой форме декларирования гораздо легче проверить, соблюдаются ли принцип дополнительности, то есть являются ли предпринимаемые усилия новыми. В случае декларирования одних лишь целей последние могут быть достигнуты по естественным причинам, без каких-либо дополнительных усилий, однако доказать это практически невозможно.

### **3) Выстраивание системы аккумулирования собранных средств**

Определение объема средств, которые необходимо аккумулировать с помощью налогов на высокие децили, должно, с одной стороны, опираться на модельные расчеты, показывающие, сколько их необходимо для непревышения роста температуры более чем на 2°C; с другой стороны, оно неизбежно станет предметом переговоров государств между собой и с гражданским обществом. Очевидно, что объем средств, который может быть согласован всеми сторонами, не может быть слишком высоким (вероятно, аккумулировать за счет климатического налога на богатые децили средства, достаточные для того, чтобы выполнить формальную цель Парижского соглашения, на первом этапе невозможно, и к этому необязательно стремиться любой ценой). Критически важно, чтобы объем собираемых средств был выше символического уровня и отражал компромисс государств, бизнеса и гражданского общества. На первом этапе введение самого принципа климатического налога на богатые децили важнее, чем его установление на высоком уровне. В дальнейшем давление со стороны гражданского общества и политическая конкуренция обеспечат постепенное ужесточение этого налога во многих ведущих странах.

Возможны два направления перераспределения собираемых средств. Они могут быть взаимодополняющими и реализовываться в определенной пропорции.

1. Передача средств в специальный Международный климатический фонд, из которого они будут распределяться на финансирование климатических проектов, удовлетворяющих установленному набору критериев (см. п. 4). Управляющей организацией фонда может выступать Всемирный банк, он же выступит гарантом транспарентности расходования средств.

2. Самостоятельные инвестиции внутри самих стран или даже в третьих странах, но лишь в проекты, удовлетворяющие тем же критериям, что и финансируемые за счет средств Международного климатического фонда. Определение направлений расходования средств самостоятельно, без посредничества со стороны Международного климатического фонда, позволит странам совместить решение климатических задач с достижением собственных социально-экономических или политических целей. Однако каждый подобный проект должен быть аккредитован специализированным подразделением Международного климатического фонда.

Роль стран БРИКС — одна из главных в описанном процессе. Более того, они должны стать его инициатором. Для стран БРИКС главным условием низкоуглеродного развития является инклузивность и согласованность климатической политики с другими целями развития: ликвидацией нищеты, сокращением неравенства и обеспечением всеобщего доступа к базовым товарам потребления, включая доступ к элек-

троэнергии. Традиционная модель климатической политики, основанная на введении цены на выбросы CO<sub>2</sub> и субсидировании возобновляемых источников энергии, была разработана и теперь относительно успешно применяется в западном мире, однако она вряд ли соответствует этому условию. Французское движение «желтые жилеты» демонстрирует, что движение к целям низкоуглеродного развития – проблема даже в развитом мире. В странах БРИКС, где и так высок уровень социального неравенства и бедные слои населения нуждаются в ослаблении фискальной нагрузки, эта модель сложна в применении. Задачи развития стран БРИКС требуют создания альтернативных механизмов; привязка ценообразования на углерод к прогрессивному налогообложению может быть одним из них.

Более того, страны БРИКС уже имеют некоторые совместимые институты. Это дает им возможность запустить собственные механизмы климатического финансирования вместо того, чтобы глубже интегрироваться в существующие международные институты. Например, средства, накопленные за счет прогрессивного налога на выбросы, могут быть вместе распределены на проектной основе через Новый банк БРИКС.

#### **4) Пересмотр критериев климатического финансирования**

Средства должны направляться преимущественно на проекты двух типов, не покрываемых обычным финансированием развития и финансированием, уже оговоренным в Парижском соглашении:

а) проекты по воздействию на углеродоемкость потребления тех групп людей, которые приближаются к пороговым значениям дохода; расходы на предоставление новейших технологий и обучение персонала соответствующих развивающихся стран;

б) адаптацию в странах, где высока доля бедных слоев населения, а последствия изменения климата могут привести к гуманитарной катастрофе;

Источником для этих инвестиций могут быть:

- 100 млрд долл. в год, которые предполагается мобилизовать для целей климатической помощи к 2020 г. (через двусторонние агентства помощи, международные банки развития и частные инициативы) с дальнейшим расширением объемов финансирования в 2020-х годах. Направления расходования этих средств пока не определены, и анализ зависимости потребления углеродоемкой продукции от доходов позволит четче определить критерии выбора конкретных проектов. Отметим, что средства уже есть, на 2016 г. было более 55, а в 2018 г., вероятно, в районе 80 млрд. Но попытки регламентировать направления расходования на переговорах в РКИК ООН резко отвергаются развитыми странами-донорами;
- новый Международный климатический фонд, формируемый за счет климатического налога на богатые децили;
- средства отдельных стран, предпочитающих самостоятельно финансировать проекты, аккредитованные Международным климатическим фондом.

## **Заключение**

В чистом виде идея высокого прогрессивного климатически ориентированного налога (без действий по другим фронтам), достаточного для недопущения роста температуры более чем на 2°C, едва ли может быть одномоментно внедрена на глобальном уровне, особенно с учетом современного уровня конфликтности в международных отношениях. Предлагаемые меры едва ли будут безболезненно восприняты всеми странами – участниками климатического регулирования, ведь они потребуют передачи значительной части государственного суверенитета на наднациональный уровень.

Вместе с тем в долгосрочном периоде в ведущих странах переход к предлагаемой системе регулирования вполне возможен. Он может быть поддержан наиболее активными участниками международного климатического режима – странами ЕС и другими развитыми экономиками (где доля относительно обеспеченных доходных групп выше), чьи интересы более гомогенны, а число значительно меньше, чем число всех участников климатических переговоров в рамках ООН. В то же время он не будет наносить ущерб бедным или среднеобеспеченным слоям населения в развивающихся странах, усугублять проблему бедности или тормозить экономический рост (особенно учитывая, что финансируемые проекты будут реализовываться в них же). Это также позволит смягчить в ведущих странах проблему неравенства, которая выходит на первый план в политической повестке западных экономик и на которую вынуждены обращать внимание политические элиты.

Для стран БРИКС предложенный механизм может быть инструментом перехода к низкоуглеродному развитию, которое не может быть достигнуто при помощи традиционных инструментов климатической политики. Он также согласуется с целями устойчивого развития, которые предполагают, что экологические, социальные и экономические проблемы должны рассматриваться как комплексный вопрос и решаться совместно.

Запуск предлагаемой системы мер даже в мягком виде (начиная с мониторинга выбросов в разрезе децилей/квантилей и разработки общих принципов климатического налога для групп с высоким доходом) может сыграть важную роль в смягчении климатической проблемы. Учитывая, что рост неравенства становится важным фактором, препятствующим экономическому развитию во многих странах, прогрессивный налог может стать более востребованным уже в ближайшие годы. И было бы хорошо, если он начнет внедряться в климатически ориентированной модификации.

Принимая во внимание тот факт, что проблема неравенства стоит все более остро, и учитывая конфликтность задач преодоления неравенства и борьбы с изменением климата, их решение более вероятно в связке, чем по отдельности. Даже если предлагаемая система мер будет внедрена в мягком виде, она обратит на себя внимание многих политических лидеров и гражданского общества. В дальнейшем они поспособствуют ее применению в полном объеме.

## ИСТОЧНИКИ

- Григорьев Л.М. (2016) Социальное неравенство в мире – интерпретация неочевидных тенденций // Журнал НЭА. № 3. С. 146–160.
- Григорьев Л.М., Павлюшина В.А. (2018) Межстрановое неравенство: динамика и проблема стадий развития // Вопросы экономики. № 7. С. 5–29.
- Григорьев Л.М., Салмина А.А. (2013) Структура социального неравенства современного мира: проблемы измерения // Социологический журнал. № 3. С. 5–16.
- Макаров И.А., Соколова А.К. (2014) Оценка углеродоемкости внешней торговли России // Экономический журнал Высшей школы экономики. Т. 18. № 3. С. 477–507.
- Макаров И.А., Степанов И.А. (2018) Парижское климатическое соглашение: влияние на мировую энергетику и вызовы для России // Актуальные проблемы Европы. № 1. С. 77–100.
- Aichele R., Felbermayr G. (2013) The effect of the Kyoto protocol on carbon emissions // Journal of Policy Analysis and Management. Vol. 32. No. 4. P. 731–757.
- Bell D. (1976) The coming of the post-industrial society // The Educational Forum. No. 40 (4). P. 574–579.

Chancel L., Piketty T. (2015) Carbon and inequality: from Kyoto to Paris. Trends in the global inequality of carbon emissions (1998–2013) & Prospects for an Equitable Adaptation Fund / Paris School of Economics, November.

Climate Action Tracker (2017) Improvement in warming outlook as India and China Move Ahead, but Paris Agreement Gap Still Looms Large. Режим доступа: <http://climateactiontracker.org/publications/briefing/288/Improvement-in-warming-outlook-as-India-and-China-move-ahead-but-Paris-Agreement-gap-still-looms-large.html> (дата обращения: 10.02.2020).

Cole D.H. (2015) Advantages of a polycentric approach to climate change policy // Nature Climate Change. Vol. 5. No. 2. P. 114–118.

Davies J., Shi X., Whalley J. (2014) The possibilities for global inequality and poverty reduction using revenues from global carbon pricing // The Journal of Economic Inequality. Vol. 12. No. 3. P. 363–391.

Davis S.J., Caldeira K. (2010) Consumption-based accounting of CO<sub>2</sub> emissions // Proceedings of the National Academy of Sciences. Vol. 107. No. 12. P. 5687–5692.

Ehrlich P.R., Holdren J.P. (1971) Impact of population growth // Science. Vol. 171. No. 3977. P. 1212–1217.

Gates B., Gates M. (2016) Two superpowers we wish we had // Gates Notes 2016 Annual letter. Режим доступа: <https://www.gatesnotes.com/2016-Annual-Letter> (дата обращения: 10.02.2020).

Gore T. (2015) Extreme Carbon Inequality: Why the Paris climate deal must put the poorest, lowest emitting and most vulnerable people first.

Grigoryev L.M., Pavlyushina V.A (2019) Relative social inequality in the world: Rigidity against the economic growth, 1992–2016 // Russian Journal of Economics. Vol. 5. No. 1. P. 46–66.

Grunewald N., Harteisen M., Lay J. et al. (2012) The carbon footprint of Indian households. 32nd General Conference of the International Association for Research in Income and Wealth, Boston, MA. P. 5–11.

Han X., Chatterjee L. (1997) Impacts of growth and structural change on CO<sub>2</sub> emissions of developing countries // World Development. Vol. 25. No. 3. P. 395–407.

Kaika D., Zervas E. (2013a) The Environmental Kuznets Curve (EKC) theory – Part A: Concept, causes and the CO<sub>2</sub> emissions case // Energy Policy. No. 62. P. 1392–1402.

Kaika D., Zervas E. (2013b) The environmental Kuznets curve (EKC) theory. Part B: Critical issues // Energy Policy. No. 62. P. 1403–1411.

Kaya Y. (1989) Impact of carbon dioxide emission control on GNP growth: interpretation of proposed scenarios. Intergovernmental Panel on Climate Change. Response Strategies Working Group, May.

Li J., Wang Y. (2010) Income, lifestyle and household carbon footprints (carbon-income relationship), a micro-level analysis on China's urban and rural household surveys // Environmental Economics. No. 1(2). P. 44–71.

Makarov I.A. (2018) Discrepancies between Environmental Kuznets Curves for Production- and Consumption-based CO<sub>2</sub> Emissions. NRU Higher School of Economics. Series WP BRP “Economics/EC”. No. WP BRP 199/EC/2018.

Milanovic B. (2016) Global Inequality. A New Approach for the Age of Globalization. Cambridge, London: The Belknap Press of Harvard University Press.

Mir G., Storm S. (2016) Carbon Emissions and Economic Growth: Production-based versus Consumption-based Evidence on Decoupling Institute of New Economic Thinking. Working Paper. No. 41.

Oberthür S. (2016) Reflections on global climate politics post Paris: Power, interests and polycentricity // The International Spectator. Vol. 51. No. 4. P. 80–94.

Olivier J.G.J., Peters J.A.H.W. (2018) Trends in Global CO<sub>2</sub> and Total Greenhouse Gas Emissions: 2018 Report. PBL Netherlands Environmental Assessment Agency, The Hague.

Ostrom E. (2009) A polycentric approach for coping with climate change // Annals of Economics and Finance. Vol. 15. No. 1. P. 97–134.

Piketty T. (2014) Capital in the 21st Century. Cambridge: The Belknap Press of Harvard University Press.

- Rosas J., Sheinbaum C., Morillon D. (2010) The structure of household energy consumption and related CO<sub>2</sub> emissions by income group in Mexico // Energy for Sustainable Development. Vol. 14. No. 2. P. 127–133.
- Savaresi A. (2016) The Paris Agreement: a new beginning? // Journal of Energy & Natural Resources Law. Vol. 34. No. 1. P. 16–26.
- Shammin M.R., Bullard C.W. (2009) Impact of cap-and-trade policies for reducing greenhouse gas emissions on US households // Ecological Economics. Vol. 68. No. 8–9. P. 2432–2438.
- Steininger K. et al. (2014) Justice and cost effectiveness of consumption-based versus production-based approaches in the case of unilateral climate policies // Global Environmental Change. No. 24. P. 75–87.
- Stern D.I. (2017) The environmental Kuznets curve after 25 years // Journal of Bioeconomics. Vol. 19. No. 1. P. 7–28.
- Uchiyama K. (2016) Environmental Kuznets Curve Hypothesis // Environmental Kuznets Curve Hypothesis and Carbon Dioxide Emissions. Tokyo: Springer. P. 11–29.
- United Nations (2015). Paris Agreement.
- United Nations Framework Convention on Climate Change (UNFCCC). 9 May 1992. Режим доступа: [http://unfccc.int/files/essential\\_background/background\\_publications\\_htmlpdf/application/pdf/conveng.pdf](http://unfccc.int/files/essential_background/background_publications_htmlpdf/application/pdf/conveng.pdf) (дата обращения: 10.02.2020).
- Van Alstine J., Neumayer E. (2010) The Environmental Kuznets Curve // Handbook on Trade and the Environment. P. 49–59.
- Victor D., Jones B. (2018) Undiplomatic Action. A Practical Guide to the New Politics and Geopolitics of Climate Change, Brookings, Paper 1.
- Waggoner P.E., Ausubel J.H. (2002) A framework for sustainability science: A renovated IPAT identity // Proceedings of the National Academy of Sciences. Vol. 99. No. 12. P. 7860–7865.
- White V., Roberts S., Preston I. (2010) Understanding ‘High Use Low Income’ Energy Consumers. Final Report to Ofgem.
- York R., Rosa, E.A., Dietz T. (2003) STIRPAT, IPAT and ImPACT: analytic tools for unpacking the driving forces of environmental impacts // Ecological Economics. Vol. 46. No. 3. P. 351–365.

# Climate Change and Inequality: How to Solve These Problems Jointly?

L. Grigoryev, I. Makarov, A. Sokolova, V. Pavlyushina, I. Stepanov

---

**Leonid M. Grigoryev**, Professor, Academic Supervisor, School of World Economy, National Research University Higher School of Economics; 20 Myasnitskaya, 101000, Moscow, Russian Federation; E-mail: lgrigor1@yandex.ru

**Igor A. Makarov**, Head, School of World Economy, National Research University Higher School of Economics; 20 Myasnitskaya, 101000, Moscow, Russian Federation; E-mail: imakarov@hse.ru

**Anna K. Sokolova**, Junior Research Fellow, Centre for Comprehensive European and International Studies, National Research University Higher School of Economics; 20 Myasnitskaya, 101000, Moscow, Russian Federation; E-mail: aksokolova@hse.ru

**Victoria A. Pavlyushina**, Junior Research Fellow, Laboratory for Climate Change Economics, National Research University Higher School of Economics; 20 Myasnitskaya, 101000, Moscow, Russian Federation; E-mail: pa\_victoria@mail.ru

**Ilya A. Stepanov**, Junior Research Fellow, Laboratory for Climate Change Economics, National Research University Higher School of Economics; 20 Myasnitskaya, 101000, Moscow, Russian Federation; E-mail: iastepanov@hse.ru

## Abstract

*In recent decades, economic growth in developing economies and the growth of the middle class lead to a surge in energy consumption and greenhouse gas emissions. Within the framework of the United Nations (UN) sustainable development goals established in 2015, the solution to poverty and inequality thus comes into conflict with climate change mitigation.*

*The existing international system of climate regulation does not address this contradiction. Today, global climate governance relies on estimates of aggregate emissions by countries without considering their level of development and the distribution of emissions among income groups within each country. Emissions from production are being monitored, while consumption-related emissions, albeit known to experts, rarely underlie decision-making. Meanwhile, income distribution has a higher impact on consumption-based emissions in comparison to production-based ones. Decisions on emissions regulation are made at the national level by countries with different development agendas in which climate change mitigation often gets less priority in comparison to other socio-economic objectives.*

*This paper proposes a set of principles and specific mechanisms that can link climate change and inequality within a single policy framework. First, we highlight the need to modify the global emission monitoring system for the sake of accounting for emissions from consumption (rather than production) by income groups. Second, we suggest the introduction of a new redistribution system to address climate change which would include the imposition of a “fine” on households with the highest levels of emissions. Such a system follows the principles of progressive taxation but supports climate mitigation objectives and should be understood not as taxation of high incomes but rather as payment for a negative externality. Third, we outline the need to adjust climate finance criteria; priority should be given to projects designed to reduce carbon-intensive consumption by social groups entering the middle class, or to help the poorest population groups adapt to climate change. A special role in the implementation of these principles may belong to BRICS (Brazil, Russia, India, China and South Africa), which may view this as an opportunity for a proactive transition to inclusive, low-carbon development.*

**Key words:** climate change; inequality; energy consumption; greenhouse gas emissions; sustainable development

**For citation:** Grigoryev L., Makarov I., Sokolova A., Pavlyushina V., Stepanov I. (2020) Climate Change and Inequality: How to Solve These Problems Jointly? *International Organisations Research Journal*, vol. 15, no 1, pp. 7–30 (in English). DOI: 10.17323/1996-7845-2020-01-01.

## References

- Aichele R., Felbermayr G. (2013) The Effect of the Kyoto Protocol on Carbon Emissions. *Journal of Policy Analysis and Management*, vol. 32, no 4, pp. 731–57. Available at: <https://doi.org/10.1002/pam.21720> (accessed 10 February 2020).
- Bell D. (1976) The Coming of the Post-Industrial Society. *The Educational Forum*, vol. 40, no 4, pp. 574–9. Available at: <https://doi.org/10.1080/00131727609336501> (accessed 10 February 2020).
- Chancel L., Piketty T. (2015) Carbon and Inequality: From Kyoto to Paris: Trends in the Global Inequality of Carbon Emissions (1998–2013) & Prospects for an Equitable Adaptation Fund. Paris School of Economics. Available at: <https://doi.org/10.13140/RG.2.1.3536.0082> (accessed 10 February 2020).
- Climate Action Tracker (2017). Improvement in Warming Outlook as India and China Move Ahead, but Paris Agreement Gap Still Looms Large. Available at: <http://climateactiontracker.org/publications/briefing/288/Improvement-in-warming-outlook-as-India-and-China-move-ahead-but-Paris-Agreement-gap-still-looms-large.html> (accessed 10 February 2020).
- Cole D.H. (2015) Advantages of a Polycentric Approach to Climate Change Policy. *Nature Climate Change*, vol. 5, no 2, pp. 114–8. Available at: <https://www.repository.law.indiana.edu/facpub/1415> (accessed 10 February 2020).
- Davies J., Shi X., Whalley J. (2014) The Possibilities for Global Inequality and Poverty Reduction Using Revenues From Global Carbon Pricing. *The Journal of Economic Inequality*, vol. 12, no 3, pp. 363–91. Available at: <https://link.springer.com/article/10.1007/s10888-013-9259-2> (accessed 10 February 2020).
- Davis S.J., Caldeira K. (2010) Consumption-Based Accounting of CO<sub>2</sub> Emissions. *Proceedings of the National Academy of Sciences*, vol. 107, no 12, pp. 5687–92. Available at: <https://doi.org/10.1073/pnas.0906974107> (accessed 10 February 2020).
- Ehrlich P.R., Holdren J.P. (1971) Impact of Population Growth. *Science*, vol. 171, no 3977, pp. 1212–7. Available at: <https://science.sciencemag.org/content/171/3977/1212> (accessed 10 February 2020).
- Gates B., Gates M. (2016) Two Superpowers We Wish We Had. *Annual Letter, Gates Notes*, 22 February. Available at: <https://www.gatesnotes.com/2016-Annual-Letter> (accessed 10 February 2020).
- Gore T. (2015) Extreme Carbon Inequality: Why the Paris Climate Deal Must Put the Poorest, Lowest Emitting and Most Vulnerable People First. *Policy Paper*, OXFAM International. Available at: <https://www.oxfam.org/en/research/extreme-carbon-inequality> (accessed 10 February 2020).
- Grigoryev L.M. (2016) Social'noe neravenstvo v mire – interpretaciya neochevidnyh tendencij [Social Inequality in the World: The Interpretation of Non-Obvious Trends]. *Journal of NEA*, no 3, pp. 146–60. (in Russian)
- Grigoryev L.M., Pavlyushina V.A. (2018) Mezhstranovoe neravenstvo: dinamika i problema stadij razvitiya [Inter-Country Inequality as a Dynamic Process and the Problem of Post-Industrial Development]. *Voprosy Ekonomiki*, no 7, pp. 5–29. (in Russian)
- Grigoryev L.M., Pavlyushina V.A. (2019) Relative Social Inequality in the World: Rigidity Against the Economic Growth, 1992–2016. *Russian Journal of Economics*, vol. 5, no 1, pp. 46–66. Available at: <https://doi.org/10.32609/j.ruje.5.35485>.
- Grigoryev L.M., Salmina A.A. (2013) Struktura social'nogo neravenstva sovremennoj mira: problemy izmereniya [The Structure of Social Inequality of the Modern World: Measurement Problems]. *Sociological Journal*, no 3, pp. 5–16. (in Russian)
- Grunewald N. et al. (2012) The Carbon Footprint of Indian Households. Paper presented at the 32nd General Conference of the International Association for Research in Income and Wealth, Boston, 5–11 August. Available at: <http://www.iariw.org/papers/2012/GrunewaldPaper.pdf> (accessed 10 February 2020).
- Han X., Chatterjee L. (1997) Impacts of Growth and Structural Change on CO<sub>2</sub> Emissions of Developing Countries. *World Development*, vol. 25, no 3, pp. 395–407. Available at: [http://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S0305-750X\(96\)00110-6](http://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S0305-750X(96)00110-6) (accessed 10 February 2020).
- Kaika D., Zervas E. (2013a) The Environmental Kuznets Curve (EKC) Theory: Part A: Concept, Causes and the CO<sub>2</sub> Emissions Case. *Energy Policy*, vol. 62, pp. 1392–1402. Available at: <http://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S0301421513007970> (accessed 10 February 2020).

- Kaika D., Zervas E. (2013b) The Environmental Kuznets Curve (EKC) Theory: Part B: Critical Issues. *Energy Policy*, vol. 62, pp. 1403–11. Available at: <http://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S0301421513007969> (accessed 10 February 2020).

Kaya Y. (1989) Impact of Carbon Dioxide Emission Control on GNP Growth: Interpretation of Proposed Scenarios. Response Strategies Working Group Memorandum, IPCC Energy and Industry Subgroup.

Li J., Wang Y. (2010) Income, Lifestyle and Household Carbon Footprints (Carbon-Income Relationship), A Micro-Level Analysis on China's Urban and Rural Household Surveys. *Environmental Economics*, vol. 1, no 2, pp. 44–71. Available at: [https://businessperspectives.org/pdfproxy.php?item\\_id=3684](https://businessperspectives.org/pdfproxy.php?item_id=3684) (accessed 10 February 2020).

Makarov I.A., Sokolova A.K. (2014) Ocenka uglerodoemkosti vneshej torgovli Rossii [Evaluation of the Carbon Intensity of Russian Foreign Trade]. *Economic Journal of the Higher School of Economics*, vol. 18, no 3, pp. 477–507. Available at: <https://ej.hse.ru/data/2014/11/19/1101018306/Makarov.pdf> (accessed 10 February 2020). (in Russian)

Makarov I.A., Stepanov I.A. (2018) Parizhskoe klimaticheskoe soglashenie: vliyanie na mirovuyu energetiku i vyzovy dlya Rossii [Paris Climate Agreement: Impact on World Energy and Challenges for Russia]. *Actual Problems of Europe*, vol. 2, no 1, pp. 77–100. (in Russian)

Makarov I.A. (2018) Discrepancies Between Environmental Kuznets Curves for Production- and Consumption-Based CO<sub>2</sub> Emissions. Research Paper No WP BRP199/EC/2018, Higher School of Economics. Available at: [https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract\\_id=3259100](https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=3259100) (accessed 10 February 2020).

Milanovic B. (2016) *Global Inequality: A New Approach for the Age of Globalization*. Cambridge: Harvard University Press.

Mir G., Storm S. (2016) Carbon Emissions and Economic Growth: Production-Based Versus Consumption-Based Evidence on Decoupling. *Working Paper* No 41, Institute of New Economic Thinking. Available at: [https://www.ineteconomics.org/uploads/papers/WP\\_41-Storm-and-Mir\\_1.pdf](https://www.ineteconomics.org/uploads/papers/WP_41-Storm-and-Mir_1.pdf) (accessed 10 February 2020).

Oberthür S. (2016) Reflections on Global Climate Politics Post Paris: Power, Interests and Polycentricity. *The International Spectator*, vol. 51, no 4, pp. 80–94. Available at: <https://doi.org/10.1080/03932729.2016.1242256> (accessed 10 February 2020).

Olivier J.G.J., Peters J.A.H.W. (2018) Trends in Global CO<sub>2</sub> and Total Greenhouse Gas Emissions: 2018 Report. *PBL Netherlands Environmental Assessment Agency*. Available at: <https://www.pbl.nl/en/publications/trends-in-global-co2-and-total-greenhouse-gas-emissions-2018-report> (accessed 10 February 2020).

Ostrom E. (2009) A Polycentric Approach for Coping With Climate Change. *Annals of Economics and Finance*, vol. 15, no 1, pp. 97–134. Available at: <https://doi.org/10.1596/1813-9450-5095> (accessed 10 February 2020).

Piketty T. (2014) *Capital in the Twenty-First Century*. Cambridge: Harvard University Press.

Rosas J., Sheinbaum C., Morillon D. (2010) The Structure of Household Energy Consumption and Related CO<sub>2</sub> Emissions by Income Group in Mexico. *Energy for Sustainable Development*, vol. 14, no 2, pp. 127–33. Available at: <https://doi.org/10.1016/j.esd.2010.04.002> (accessed 10 February 2020).

Savaresi A. (2016) The Paris Agreement: A New Beginning? *Journal of Energy & Natural Resources Law*, vol. 34, no 1, pp. 16–26. Available at: <https://doi.org/10.1080/02646811.2016.1133983> (accessed 10 February 2020).

Shammin M.R., Bullard C.W. (2009) Impact of Cap-and-Trade Policies for Reducing Greenhouse Gas Emissions on U.S. Households. *Ecological Economics*, vol. 68, no 8–9, pp. 2432–8. Available at: <https://doi.org/10.1016/j.ecolecon.2009.03.024> (accessed 10 February 2020).

Steininger K. et al. (2014) Justice and Cost Effectiveness of Consumption-Based Versus Production-Based Approaches in the Case of Unilateral Climate Policies. *Global Environmental Change*, vol. 24, no 1, pp. 75–87. Available at: <https://doi.org/10.1016/j.gloenvcha.2013.10.005> (accessed 10 February 2020).

Stern D.I. (2017) The Environmental Kuznets Curve After 25 Years. *Journal of Bioeconomics*, vol. 19, no 1, pp. 7–28. Available at: <https://link.springer.com/article/10.1007%2Fs10818-017-9243-1> (accessed 10 February 2020).

The Paris Agreement (2015). Adopted at the Twenty-First Session of the Conference of the Parties to the United Nations Framework Convention on Climate Change, Paris, 12 December. Available at: <https://treaties.un.org/doc/Publications/2015/12/ParisAgreement.aspx>

- un.org/Pages/ViewDetails.aspx?src=TREATY&mtdsg\_no=XXVII-7-d&chapter=27&lang=\_en&clang=\_en (accessed 10 February 2020).
- Uchiyama K. (2016) Environmental Kuznets Curve Hypothesis. Environmental Kuznets Curve Hypothesis and Carbon Dioxide Emissions. Tokyo: Springer.
- United Nations Framework Convention on Climate Change (UNFCCC) (1992). Adopted at the Fifth Session of the Intergovernmental Negotiating Committee for a Framework Convention on Climate Change. New York, 9 May. Available at: [http://unfccc.int/files/essential\\_background/background\\_publications\\_htmlpdf/application/pdf/conveng.pdf](http://unfccc.int/files/essential_background/background_publications_htmlpdf/application/pdf/conveng.pdf) (accessed 10 February 2020).
- Van Alstine J., Neumayer E. (2010) *The Environmental Kuznets Curve. Handbook on Trade and the Environment* (K.P. Gallagher (ed.)). Cheltenham: Edward Elgar. Available at: <http://eprints.lse.ac.uk/30809/> (accessed 10 February 2020).
- Victor D., Jones B. (2018) Undiplomatic Action: A Practical Guide to the New Politics and Geopolitics of Climate Change. Cross-Brookings Initiative on Energy and Climate Paper No 1, Brookings. Available at: <https://www.brookings.edu/research/undiplomatic-action-a-practical-guide-to-the-new-politics-and-geopolitics-of-climate-change/> (accessed 10 February 2020).
- Waggoner P.E., Ausubel J.H. (2002) A Framework for Sustainability Science: A Renovated IPAT Identity. *Proceedings of the National Academy of Sciences*, vol. 99, no 12, pp. 7860–5. Available at: <https://doi.org/10.1073/pnas.122235999> (accessed 10 February 2020).
- White V., Roberts S., Preston I. (2010) Understanding ‘High Use Low Income’ Energy Consumers. Final Report to Ofgem, Centre for Sustainable Energy. Available at: <https://www.ofgem.gov.uk/ofgem-publications/57558/high-use-low-income-energy-consumersfinal-report-nov-10-pdf> (accessed 10 February 2020).
- World Bank (n. d.). World Development Indicators. Available at: <https://datacatalog.worldbank.org/dataset/world-development-indicators> (accessed 10 February 2020).
- World Resources Institute (n.d.). CAIT Historical Emissions Data (Countries, U.S. States, UNFCCC). Available at: <https://www.wri.org/resources/data-sets/cait-country-greenhouse-gas-emissions-data> (accessed 10 February 2020).
- York R., Rosa E.A., Dietz T. (2003) STIRPAT, IPAT and ImPACT: Analytic Tools for Unpacking the Driving Forces of Environmental Impacts. *Ecological Economics*, vol. 46, no 3, pp. 351–65. Available at: [http://www.res.ku.edu/~crgc/NSFWorkshop/Readings/STIRPAT\\_%20IPAT%20and%20ImPACT.pdf](http://www.res.ku.edu/~crgc/NSFWorkshop/Readings/STIRPAT_%20IPAT%20and%20ImPACT.pdf) (accessed 10 February 2020).

# Цифровая экономика в БРИКС: перспективы многостороннего сотрудничества<sup>1</sup>

А.А. Игнатов

**Игнатов Александр Александрович**, м.н.с. Центра исследований международных институтов Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации (ЦМИИ РАНХиГС); Российская Федерация, 119034, Москва, Пречистенская наб., 11, оф. 403; E-mail: ignatov-aa@ranepa.ru

*Рост цифровой экономики становится определяющим фактором мирового развития. Цифровая экономика создает новые стимулы для экономического роста, который, однако, сопровождается углублением глобального неравенства, оказывающего негативное влияние на развитие стран «глобального Юга». Роль институтов глобального управления, в частности БРИКС, в развитии цифровой экономики недостаточно изучена. Неоднозначно оценивается и развитость цифровой экономики отдельных стран. В преддверии очередного председательства России в БРИКС вопрос о дальнейшем развитии цифровой повестки в рамках института приобретает особую актуальность. Автор статьи анализирует текущие показатели развитости цифровой экономики стран БРИКС, принятые странами БРИКС решения, направленные на развитие цифровой экономики, и уровень их исполнения. На основании полученных данных автор предлагает рекомендации по дальнейшему углублению повестки развития цифровой экономики в странах БРИКС.*

Согласно имеющимся данным ОЭСР, МСЭ, Группы Всемирного банка, ВЭФ, ЕС и Международного института управленческого развития, страны БРИКС находятся на разных уровнях развития цифровой экономики. Страны БРИКС характеризует недостаточный уровень развитости компонентов цифровой инфраструктуры и ее доступности; сравнительно низкий уровень внедрения цифровых технологий в деловую среду и жизнь простых граждан; недостаток достоверной статистики, позволяющей оценить качество инновационной и регуляторной среды. Тем не менее решения, принятые странами БРИКС по вопросам развития цифровой экономики, характеризуются высоким уровнем исполнения на протяжении длительного периода. Следовательно, рекомендации по углублению повестки БРИКС в вопросах развития цифровой экономики носят стратегический характер. Автор определяет три ключевых направления развития цифровой повестки БРИКС в ходе председательства России в 2020 г.: углубление диалога и обмен наилучшими практиками в вопросах содействия цифровому развитию; разработка общих стандартов производства цифровых товаров и услуг; продвижение общих интересов стран БРИКС в вопросах обеспечения глобальной информационной безопасности.

**Ключевые слова:** БРИКС; цифровая экономика; развитие; глобальное управление

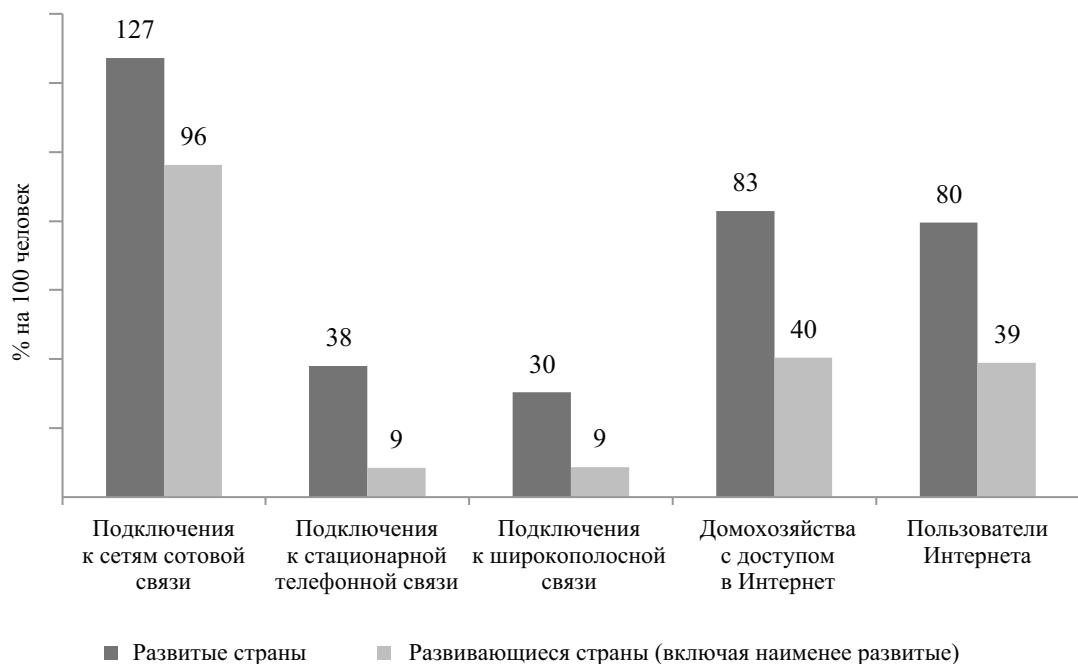
**Для цитирования:** Игнатов А.А. (2020) Цифровая экономика в БРИКС: перспективы многостороннего сотрудничества // Вестник международных организаций. Т. 15. № 1. С. 31–62 (на русском и английском языках). DOI: 10.17323/1996-7845-2020-01-02.

<sup>1</sup> Статья поступила в редакцию в августе 2019 г.

Исследование выполнено в рамках научно-исследовательской работы государственного задания РАНХиГС «Анализ возможностей координации позиций стран БРИКС по ключевым задачам международного сообщества» (2020).

Возникновение и стремительное распространение цифровой экономики – одна из важнейших тенденций мирового развития последних десятилетий. Цифровая экономика и связанные с ней явления, среди которых выделяется цифровизация (использование цифровых данных и технологий, приводящее к возникновению новых или трансформации существующих видов деятельности [OECD, 2019а, р. 7]), оказывают все большее влияние на мировую экономику, отдельные национальные хозяйства и жизнь людей. Цифровая экономика развивается очень быстро, особенно ощущим ее прогресс в последние годы: объем мировой торговли товарами, так или иначе связанными с информационно-коммуникационными технологиями (ИКТ), в 2015 г. превысил 2 трлн долл. США; производство ИКТ-продукции обеспечивает около 6,5% мирового ВВП; экспорт услуг, связанных с ИКТ, за пять лет (2010–2015 гг.) вырос на 40%; более 100 млн человек занимают рабочие места, возникшие благодаря развитию ИКТ [UNCTAD, 2017а].

Однако развитие цифровой экономики создает не только возможности, но и новые вызовы: наблюдается углубление «цифрового разрыва» [OECD, 2001] между развитыми и развивающимися странами. Он обусловлен недостаточным уровнем внедрения соответствующих технологий (рис. 1), что, в частности, способствует деиндустриализации последних и росту уязвимостей [Бухт, Хикс, 2018, с. 146].



*Рис. 1. Уровень проникновения ИКТ в развитых и развивающихся странах*

*Источник:* составлено автором на основе [ITU, 2017].

С цифровизацией связан ряд проблем: углубление неравенства в доходах трудающихся в развитых и развивающихся странах [European Commission, 2019, р. 16; Zhang, Chen, 2019, р. 18]; рост протекционизма в цифровой торговле на фоне отсут-

ствия единых стандартов производства цифровой продукции и услуг [United States Trade Representative, 2018]; возникающие угрозы безопасности государств и личности [Hansen, Nissenbaum, 2009, р. 116].

Новые вызовы цифровой эпохи порождают беспокойство еще и в силу недостаточной изученности цифровой экономики. К настоящему моменту не выработан единый подход к определению понятия «цифровая экономика», отсутствуют отлаженный механизм мониторинга состояния цифровой экономики и надежная методология оценки ее масштабов, ощущается недостаток достоверной статистики. Имеющиеся исследования в основном затрагивают проблемы роста цифровой экономики в развитых странах «глобального Севера» с высоким уровнем доходов, тогда как влияние цифровой экономики и связанных с ее развитием явлений на деятельность государственных органов, бизнеса и рынки труда в странах «глобального Юга» изучено недостаточно глубоко [Бухт, Хикс, 2018, с. 146]. Слабо изучена и роль глобальных институтов управления в развитии цифровой экономики, в частности БРИКС, – одного из основных представителей интересов развивающихся стран в системе глобального управления.

Проблематика развития цифровой экономики относительно нова для БРИКС, а сами страны-члены обладают разными показателями развитости компонентов цифровой экономики. Изучение особенностей национальных приоритетов стран-партнеров в области цифровизации особенно важно в контексте определения повестки председательства России в БРИКС в 2020 г. Таким образом, целью настоящей статьи является формирование списка основных рекомендаций для продвижения интересов России в сфере цифрового развития в рамках предстоящего председательства на основании результатов анализа текущих показателей развитости цифровой экономики в странах-партнерах согласно специализированным инструментам и международным рейтингам, а также в соответствии с тенденциями развития цифровой повестки на платформе БРИКС.

## Цифровая экономика: проблемы определения понятия и сравнительной оценки

Несмотря на важность *цифровой экономики* в современном мире, до сих пор не существует единого определения данного понятия. Одним из первых термин «цифровая экономика» начал использовать Д. Тапскотт в своей работе “The Digital Economy: Promise and Peril in the Age of Networked Intelligence”. Изначально под *цифровой экономикой* подразумевалась «экономика эпохи сетевого интеллекта», которая основана на «информации всех видов в цифровом формате... передаваемой при помощи сетевых технологий» [Tapscott, 2015, р. 16]. За прошедшие десятилетия свои подходы к определению *цифровой экономики* и связанных с ней понятий представили эксперты Конференции ООН по торговле и развитию (ЮНКТАД), Организации экономического сотрудничества и развития (ОЭСР), Группы Всемирного банка (ВБ), Всемирного экономического форума (ВЭФ) и других институтов и организаций (табл. 1).

Все рассмотренные определения, включая определение Д. Тапскотта, принимают за основу цифровой экономики *Интернет* и *цифровые технологии* вне зависимости от исторического и технологического контекста. Некоторые определения также включают в рамки *цифровой экономики* создание технологий данного типа и предоставление связанных с ними услуг.

*Таблица 1.* Некоторые определения понятия «цифровая экономика» и связанных с ним явлений и процессов

Источник	Определения понятия «цифровая экономика» и/или схожего по смыслу понятия	Определения понятий, связанных с развитием цифровой экономики
ЮНКТАД	<Цифровая экономика – это> применение цифровых интернет-технологий в производстве товаров и услуг [UNCTAD, 2017b, р. 156]	—
ВЭФ	<Интернет-экономика – это> покупательная способность пользователей Интернета [Dutta, Mia, 2011, р. 34]	<b>Цифровизация</b> – массовое использование подключаемых цифровых услуг потребителями, предприятиями и правительствами [WEF, 2013, р. vii]
ОЭСР	<Интернет-экономика – это> весь спектр видов экономической, социальной и культурной деятельности, осуществляющейся при помощи Интернета и соответствующих информационно-коммуникационных технологий [OECD, 2008, р. 4].  <Интернет-экономика – это> стоимость всех видов экономической деятельности, которые осуществляются целиком или при помощи Интернета [OECD, 2013, р. 6]	<b>Цифровой разрыв</b> – разница в уровнях доступа и использования ИКТ, а также разница в доступе и использовании цифровых интернет-услуг [OECD, 2018a, р. 11].  <b>Цифровизация (digitalization)</b> – использование данных и цифровых технологий, приводящее к возникновению новых или трансформации существующих видов деятельности [OECD, 2019a, р. 7].  <b>Цифровая инфраструктура</b> – эффективные, надежные и широкодоступные сети широкополосной связи и услуги, программное обеспечение и комплектующие, на которых основывается цифровая экономика [OECD, 2017, р. 28]
МВФ	<b>Цифровая экономика</b> (в узком смысле) понимается как совокупность онлайн-платформ, а также виды активности, возможные благодаря подобным платформам; в широком смысле под <b>цифровой экономикой</b> понимаются все виды активности, опирающиеся на использование цифровых данных; в развитых хозяйствах <b>цифровая экономика</b> охватывает <b>всю</b> экономику [IMF, 2018, р. 7]	<b>Цифровизация</b> – внедрение данных и Интернета в процесс производства и продукции, новые формы хозяйствования и государственного потребления, вложений в основной капитал, трансграничных потоков и финансов [IMF, 2018, р. 6].  <b>Цифровой сектор</b> – совокупность цифровых производителей: онлайн-платформы, платформенные услуги, поставщики ИКТ-продукции и услуг [IMF, 2018, р. 7]
«Группа двадцати»	Под <b>цифровой экономикой</b> понимаются различные виды экономической деятельности, в которых использование цифровой информации и знаний играет роль ключевого фактора производства, современные информационные сети становятся важной сферой деятельности, а эффективное применение ИКТ выступает в качестве важной движущей силы повышения результативности и оптимизации структуры экономики [G20, 2016]	—

*Источник:* составлено автором на основе указанных источников.

«Практически всепроникающая природа цифровых и информационных технологий» [OECD, 2014, р. 18], их слияние с био- и нанотехнологиями затрудняет не только концептуализацию цифровой экономики, но и измерение ее масштабов. Некоторые эксперты связывают ограниченность потенциала общепринятых экономических показателей, среди которых основным является показатель валового национального продукта, в процессе оценки развитости цифровой экономики с фиксируемым в последние годы падением темпов роста ведущих экономик мира и новым «парадоксом производительности» [Watanabe et al., 2018, р. 226]. Отсутствие устоявшегося подхода приводит к значительным расхождениям в приводимых оценках – так, согласно разным оценкам, цифровая экономика в Китае создает от 6 до 30% ВВП страны [Zhang, Chen, 2019, р. 4].

Сегодня существует несколько методологий, на основании которых выстраиваются сопоставимые международные рейтинги развитости цифровой экономики. Они могут быть условно разделены на три группы: 1) инструменты, разработанные для измерения конкретных параметров развития цифровой экономики; 2) рейтинги, полностью или в значительной степени основанные на статистических данных технического характера; 3) рейтинги, применяющие смешанный подход, то есть сочетающие некоторый объем доступных статистических данных с оценочными показателями. Инструменты (OECD Toolkit for Measuring the Digital Economy; OECD Going Digital Toolkit) представляют собой ценный источник базовой информации и рекомендаций для планирования национальной политики в области цифрового развития и не преследуют цели ранжировать страны мира по уровню цифровой развитости. Рейтинги второй группы (ICT Development Index; Digital Adoption Index) в силу характера используемых данных больше подходят для оценки состояния цифровой инфраструктуры страны (согласно определению ОЭСР [OECD, 2017, р. 28]), тогда как рейтинги третьей группы (Networked Readiness Index; EU I-DESI; IMD World Digital Competitiveness Ranking) более всего подходят для анализа состояния правовой и деловой среды, – способствует она или тормозит развитие цифровой экономики, а также влияния цифровых технологий на жизнь общества.

Представленные рейтинги и инструменты, которые будут подробнее рассмотрены далее, отличаются не только по сфере их применения, но и по набору используемых параметров и весовых коэффициентов. Так как в настоящий момент единой методологии оценки уровня развитости не существует, для проведения сопоставительного анализа стран БРИКС будут использованы данные из всех рассматриваемых источников. Следует отметить, что в силу методологических особенностей и ограниченности доступной статистики наибольшей определенностью обладают только оценки состояния цифровой инфраструктуры и уровня ее доступности, тогда как оценки развитости рынка, инновационной и регуляторной среды, восприятия обществом цифровых новшеств носят более общий и приблизительный характер и требуют более глубокого изучения.

Инструменты измерения цифровой экономики, представленные ОЭСР в 2018–2019 гг., – Toolkit for Measuring the Digital Economy и Going Digital Toolkit, – опираются на схожий набор параметров, однако они предназначены для выполнения разных задач, что находит выражение в разности методологических подходов.

Toolkit for Measuring the Digital Economy [OECD, 2018b] был представлен в ходе председательства Аргентины в «Группе двадцати» в 2018 г. Инструмент включает 36 индикаторов развитости цифровой экономики, объединенных в четыре группы.

**Таблица 2. Категории оценки и примеры используемых параметров, характеризующих разработку цифровой экономики в ключевых международных рейтингах и инструментах**

Категория оценки	Going Digital Toolkit	Toolkit for Measuring the Digital Economy	ITU ICT Development Index	WBG Digital Adoption Index	WEF Networked Readiness Index	EUI-i-DESI	IMD World Digital Competitiveness Index
Развитость цифровой инфраструктуры	—	Скорость подключения к сети Интернет и др.	Покрытие населения 3G/4G; скорость подключения к сети Интернет и др.	Скорость загрузки данных из сетей Интернет; покрытие сетьями 3G и др.	Выработка электроэнергии; покрытие сетьми мобильной связи и др.	Покрытие сетями широкополосного подключения к Интернету; покрытие беспроводными сетями и др.	Скорость широкополосного подключения к Интернету; покрытие беспроводными сетями и др.
Доступность цифровой инфраструктуры	Подключение к сетям широкополосной связи;	Средняя стоимость подключения к сети Интернет, для домохозяйств, имеющих доступ в Интернет и др.	Подключения к стационарным и мобильным сетям	Доля компаний, имеющих веб-страницы; домохозяйства с подключением к телефонной связи; количество пользователей услуг активных пользователей в Интернете и др.	Пользователи Интернета (% от всего населения); индекс тарифов на услуги доступа в Интернет; индекс тарифов на мобильную связь и др.	Пользователи Интернета (% от всего населения)	Пользователи Интернета (% от всего населения)
Ситуация на рынке труда	Доля занятых в ИКТ-секторе и др.	Доля занятых в ИКТ-секторе и др.	Средняя продолжительность обучения и др.	—	Доля рабочих мест, связанных с интеллектуальным трудом и др.	Доля специалистов в области ИКТ; доля выпускников специальностей, связанных с ИКТ и др.	Выпускники технических специальностей; индекс цифровых навыков и др.
Развитость инновационной / регуляторной среды	Доля инвестиций в ИКТ от ВВП; доля внутренних инвестиций в ВВП; затраты бизнеса на НИОКР торговли и др.	Патенты в области ИКТ, расходы бизнеса и государства на НИОКР и др.	—	Качество налогового администрирования; индекс качества государственных услуг и др.	Эффективность законодательного процесса; эффективность законодательства при разрешении споров; индекс налоговой нагрузки и др.	Индекс электронного правительства; индекс электронного здравоохранения; индекс налоговой нагрузки и др.	Рейтинг иммиграционного законодательства; рейтинг инвестиционных рисков и др.

Категории оценки	Going Digital Toolkit	Toolkit for Measuring the Digital Economy	ITU ICT Development Index	WBG Digital Adoption Index	WEF Networked Readiness Index	EU I-DESI	IMD World Digital Competitiveness Index
Экономическое и социальное значение цифровых технологий	Использование работниками цифрового оборудования для выполнения трудовых задач и др.	Доля ИКТ-отраслей в ВВП страны; вклад ИКТ в рост производительности труда и др.	—	—	Индекс воздействия ИКТ на модели организации бизнеса; воздействие ИКТ на доступ к базовым услугам и др.	Доля пользователей Интернета, имеющих базовые и средние цифровые навыки	—
Восприятие цифровых технологий обществом	Доля пользователей Интернета, избегающих онлайн-покупок и др.	Доля граждан, совершающих покупки в сети Интернет и др.	—	—	—	Основные виды информации, потребляемой пользователями Интернета; основные виды онлайн-услуг и др.	—
Безопасность в цифровой среде / защита прав интеллектуальной собственности	—	Наличие защищенных серверных систем и др.	—	Индекс представления услуг электронной идентификации; наличие защищенных серверных систем и др.	Защищенность прав интеллектуальной собственности; доля ПО, распространяющегося нелегальным путем; наличие защищенных систем и др.	—	Индекс кибербезопасности; индекс защиты прав интеллектуальной собственности и др.

*Источники:* составлено автором на основе [ITU, 2018; WBG, 2016; OECD, 2019b; 2018; Baller et al., 2016; EU, 2018; IMD, 2018].

Инструмент, получивший название “Going Digital Toolkit”<sup>2</sup>, был представлен в марте 2019 г. [OECD, 2019c]. Он основывается на 33 индикаторах, объединенных в семь групп (табл. 3).

Сравнение индикаторов, на которых построены рассматриваемые инструменты, демонстрирует методологические различия, обусловленные изначально поставленными перед инструментами задачами (табл. 3). В случае с Toolkit for Measuring the Digital Economy основной задачей является «базовая компиляция стандартизованных и сопоставимых индикаторов, относящихся к цифровой экономике» [OECD, 2018b, р. 4] в интересах проведения дальнейших общенациональных измерений. Going Digital Toolkit предназначается для «повышения осведомленности о движущих силах цифровой трансформации», а также представляет «взгляд на тренды, воздействие и проблемы цифрового развития в масштабах всей экономики и общества, требующие принятия скоординированных политических действий» [OECD, 2019c, р. 3]. Задача первого инструмента – методология сбора и компиляции данных о развитии цифровой экономики, тогда как область применения второго включает вопросы определения глобальных трендов цифрового развития в интересах формулирования политических решений.

Несмотря на проработанность методологии рассматриваемых инструментов, существует ряд проблем, связанных с наличием сопоставимых данных по всем странам во всех категориях. В связи с этим дальнейшее сравнение средних показателей стран БРИКС, «Группы двадцати» и ОЭСР ограничивается только теми сферами, для которых имеется достаточный объем сопоставимых данных.

Сравнение средних показателей развитости цифровой экономики на базе доступных индикаторов двух рассмотренных инструментов ОЭСР дает схожие результаты (рис. 2, 3). Страны БРИКС в среднем характеризуются более низким показателем развитости физической инфраструктуры, что выражается в показателях скорости доступа, количества активных пользователей и домохозяйств с доступом в Интернет. Тем не менее БРИКС демонстрирует показатель равный или превосходящий средний уровень ОЭСР и «двадцатки» в такой категории, как стоимость подключения к Интернету. Среди стран БРИКС в данной категории выделяется Россия, показатель которой не только лучше, чем в среднем у партнеров по БРИКС, но и в мире в целом.

Анализ показателей инструментов ОЭСР, демонстрирующих развитость инновационной среды, показывает, что по некоторым направлениям страны БРИКС находятся на одном уровне со странами – членами ОЭСР и «двадцатки», – например, по количеству выпускников технических специальностей (табл. 4 и рис. 2). Сопоставимых результатов достигают страны БРИКС и ОЭСР по показателю количества зарегистрированных патентов в области ИКТ – среди стран БРИКС в этой области лидирует Китай (табл. 5). С другой стороны, занятость в секторах экономики, основанных на применении ИКТ, в странах БРИКС в настоящее время уступает средним результатам стран «двадцатки» и ОЭСР.

Инструменты ОЭСР представляют собой ценный источник статистических данных, однако они не предназначены для ранжирования стран мира по уровню цифровой развитости. Данную функцию выполняют международные рейтинги развитости цифровой экономики, которые будут рассмотрены далее.

<sup>2</sup> Информация, которая может быть получена благодаря данному инструменту, в первую очередь актуальна для стран – членов ОЭСР, однако для сравнения приводятся данные и для некоторых стран, не являющихся членами Организации.

Таблица 3. Примеры индикаторов цифрового развития инструментов ОЭСР

Toolkit for Measuring the Digital Economy		Going Digital Toolkit	
Категория	Примеры включаемых параметров*	Категория	Примеры включаемых параметров
Инфраструктура	Стационарные и мобильные подключения к широкополосной связи на 100 человек; средняя стоимость подключения; домохозяйства с персональным компьютером и доступом в Интернет и др. (8)	Доступ	Стационарные и мобильные подключения к широкополосной связи на 100 человек; домохозяйства с доступом в Интернет; компании, пользующиеся доступом в Интернет со скоростью > 30 Мбит/с (5)
Иновационное общество	Граждане, использующие Интернет для взаимодействия с государственными органами; доля выпускников технических специальностей; уровень владения населения цифровыми навыками (8)	Использование	Пользователи Интернета, % от населения; граждане, совершающие онлайн-покупки; компании малого бизнеса, ведущие электронную торговлю (5)
Иновации и внедрение технологий	Страновые патенты в области технологий ИИ; компании, применяющие технологии облачных вычислений (8)	Иновации	Инвестиции в сектор ИКТ, % ВВП; расходы бизнеса на НИОКР, % ВВП; страновые патенты в семействах патентов IP-5 (5)
Занятость и труд	Доля ИКТ-продукции и ИКТ-услуг в общем объеме торговли товарами и услугами; вклад ИКТ в рост производительности труда (12)	Рынок труда	Рабочие места, интенсивно использующие ИКТ; занятость в ИКТ-секторе (5)
		Общество	Домохозяйства с низким уровнем дохода, имеющие доступ в Интернет; женщины и девушки 16–24 лет, умеющие программировать (5)
		Доверие	Пользователи Интернета, избегающие онлайн-покупок из соображений безопасности (4)
		Открытость рынка	Компании, ведущие трансграничную электронную торговлю; индекс ограничения торговли цифровыми услугами (4)

\* Число в скобках показывает общее количество используемых параметров согласно рассматриваемой методологии.

Источник: составлено автором на основе [OECD, 2018b; 2019c].



*Рис. 2. Средние показатели стран БРИКС и «Группы двадцати» по отдельным индикаторам Toolkit for Measuring the Digital Economy*

*Источник:* [OECD, 2018b].

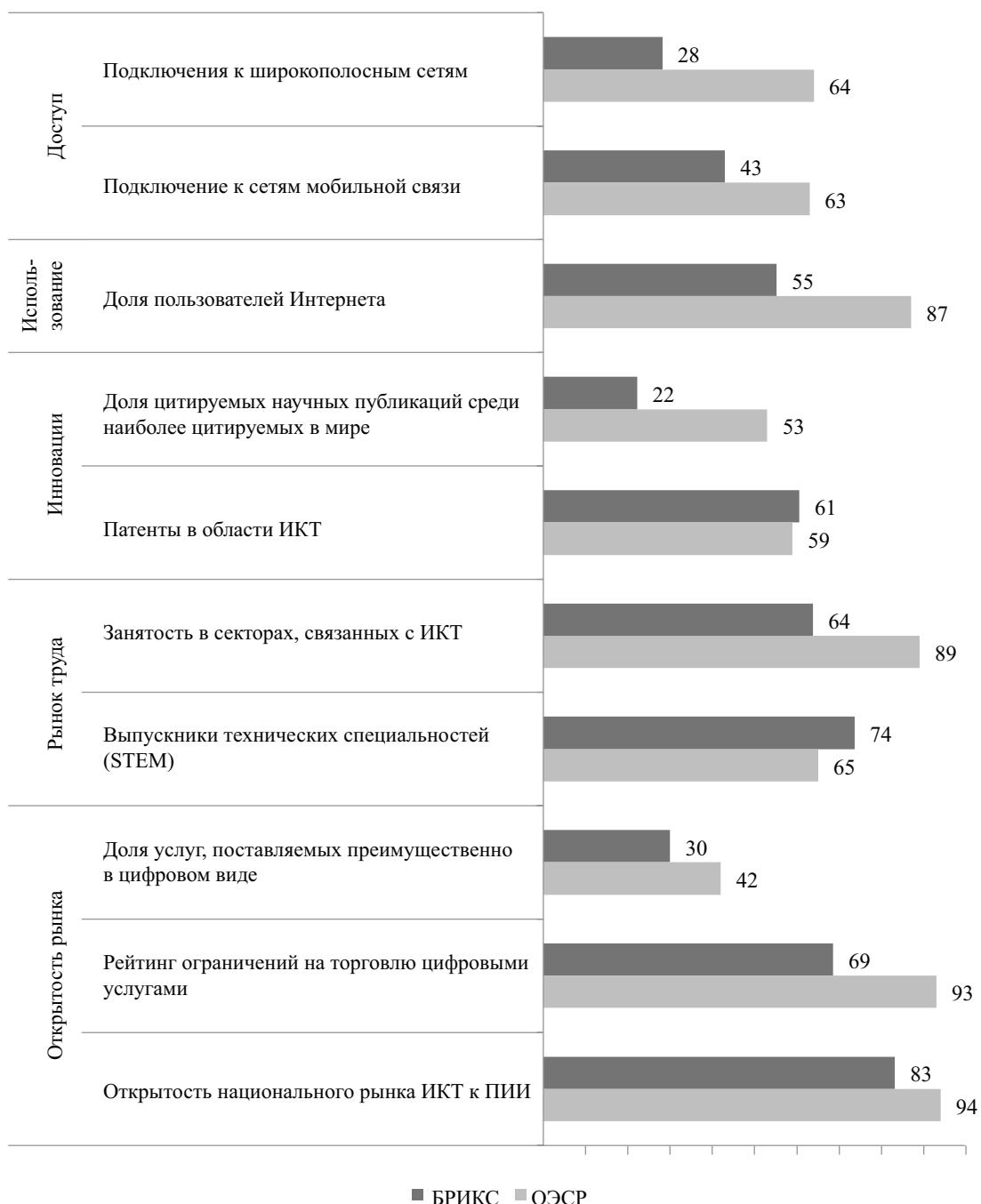


Рис. 3. Показатели стран БРИКС и ОЭСР по критериям инструмента Going Digital  
Организации экономического сотрудничества и развития (ОЭСР)

Источник: [OECD, 2019c].

**Таблица 4.** Отдельные показатели развитости цифровой экономики согласно инструменту Toolkit for Measuring the Digital Economy ОЭСР

Категория	Параметры	Китай	Бразилия	ЮАР	Индия	Россия
Инфраструктура	Стационарные подключения к широкополосной связи на 100 человек	28,0	13,7	3,0	1,3	21,4
	Активные мобильные широкополосные подключения на 100 человек	83,6	90,2	70,0	25,8	80,8
	Средняя скорость передачи данных, Мб/с	7,6	6,8	6,7	6,5	11,8
	Стоимость стационарного и мобильного широкополосного подключения, \$US PPP	16,1	29,9	18,0	17,1	10,1
Инновационное общество	Доля пользователей Интернета от всех граждан	54,3	67,5	56,2	34,5	76,0
	Доля граждан, совершивших онлайн-покупки за последние 12 месяцев	x	40,2	x	x	19,6
	Граждане, использующие Интернет для взаимодействия с органами власти	x	24,0	x	x	x
	Выпускники технических специальностей	x	15,0	x	31,0	29,0
Инновации и внедрение технологий	Компании, применяющие технологии облачных вычислений	x	44,6	x	x	x
Занятость и рост	Доля ИКТ-продукции в торговле товарами, экспорт и импорт	26,5	0,39	1,4	0,95	0,55
	Доля ИКТ-услуг в торговле услугами, экспорт и импорт	x	10,0	x	36,6	14,2

Источник: [OECD, 2018b].

Таблица 5. Показатели стран БРИКС согласно критериям инструмента Going Digital ОЭСР

Категория	Параметры	Бразилия	Россия	Индия	Китай	ЮАР
Доступ	Подключения к широкополосным сетям	29	46	3	57	6
	Подключение к сетям мобильной связи	55	50	16	51	43
Использование	Доля пользователей Интернета	59	77	30	55	55
Инновации	Доля цитируемых научных публикаций среди наиболее цитируемых в мире	27	20	16	29	19
	Патенты в области ИКТ	18	80	70	104	31
Рынок труда	Занятость в секторах, связанных с ИКТ	75	76	43	50	75
	Выпускники технических специальностей (STEM)	47	86	88	x	x
Открытость рынка	Доля услуг, поставляемых преимущественно в цифровом виде	21	42	36	24	27
	Рейтинг ограничений на торговлю цифровыми услугами	67	72	76	56	72
	Открытость национального рынка ИКТ к ПИИ	91	82	79	69	95

Источник: [OECD, 2019c].

## ICT Development Index

Важным источником данных о развитии цифровой экономики является рейтинг Международного союза электросвязи ICT Development Index. Рейтинг МСЭ построен на технических характеристиках развитости цифровых технологий, которые публикуются в отчете Measuring the Information Society Report. Рейтинг развитости цифровых технологий основывается на 11 параметрах, разделенных на три категории [ITU, 2018].

Согласно оценке МСЭ, страны БРИКС располагаются в середине общего мирового рейтинга, за исключением Индии, которая занимает 134-е место по итогам 2017 г. В список ведущих стран мира входят Исландия, Республика Корея, Швейцария, Дания и Великобритания (табл. 6).

Таблица 6. Страны БРИКС в международном рейтинге развитости цифровых технологий МСЭ

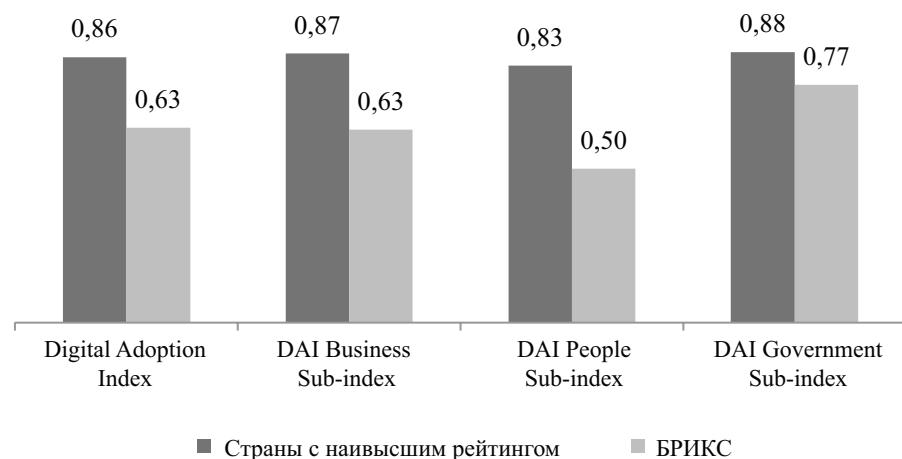
Страны	Доступ к ИКТ		Использование ИКТ		Цифровые навыки	
	ICT Development Index	ITU/IMT-2000	ITU/IMT-2000	ITU/IMT-2000	ITU/IMT-2000	ITU/IMT-2000
Исландия	1	43,60	122,60	490,60	97,30	97,90
Республика Корея	2	52,70	124,90	69,90	79,90	99,90
Швейцария	3	43,30	133,20	80,60	90,50	89,80
Дания	4	25,10	121,70	87,10	93,10	93,70
Великобритания	5	50,10	119,60	421,60	91,70	94,00
					94,60	94,30
					39,30	39,30
					13,30	13,30
					127,81	127,81
					56,48	56,48
					***	***
Россия	45	21,70	157,90	68,80	74,40	76,30
Бразилия	66	19,50	113,00	29,00	46,30	60,80
Китай	80	13,70	104,60	27,90	55,00	59,60
ЮАР	92	6,40	162,00	17,40	21,90	60,70
Индия	134	1,70	87,30	25,90	16,50	25,40

Источник: [ITU, 2018].

## Digital Adoption Index

Индекс внедрения цифровых технологий Группы Всемирного банка, помимо данных, характеризующих развитость и доступность цифровой инфраструктуры, учитывает эффективность национальных налоговых систем, таможенной службы, качество онлайн-услуг и т.п. Данный рейтинг состоит из трех компонентов, демонстрирующих масштаб внедрения цифровых технологий в жизнь граждан (DAI People), деловую среду (DAI Business) и работу государственных органов (DAI Government) [WBG, 2016].

Согласно оценкам Всемирного банка, страны БРИКС достаточно заметно отстают от мировых лидеров, представленных Сингапуром, Люксембургом, Австрией, Республикой Корея и Мальтой. Существенное отставание сложилось в уровне внедрения цифровых технологий в жизнь простых граждан, тогда как наибольших успехов страны БРИКС добились в инновационном развитии государственного управления (рис. 4 и табл. 7).



*Рис. 4. Средние показатели стран БРИКС в рейтинге Digital Adoption Index Группы Всемирного банка в сравнении со средними показателями пяти ведущих стран*

*Источник:* [WBG, 2016].

*Таблица 7. Показатели развитости цифровой экономики в странах БРИКС согласно рейтингу Группы Всемирного банка*

	Digital Adoption Index	DAI Business Sub-index	DAI People Sub-index	DAI Government Sub-index
Бразилия	0,68	0,68	0,55	0,82
Россия	0,74	0,71	0,70	0,82
Индия	0,51	0,50	0,23	0,80
Китай	0,59	0,55	0,52	0,69
ЮАР	0,64	0,69	0,50	0,73

*Источник:* [WBG, 2016].

## Networked Readiness Index

Индекс сетевой готовности Всемирного экономического форума (ВЭФ) включает 53 параметра, объединенных в десять групп и четыре субиндекса [Baller et al., 2016]. По итогам 2016 г. Бразилия, Россия, Индия, Китай и ЮАР расположились соответственно на 72-м, 41-м, 91-м, 59-м и 65-м местах. Самые низкие оценки в среднем страны БРИКС получили в субиндексе «Среда», тогда как в остальных категориях оценки находятся в середине рейтинга (табл. 8). Ведущими странами мира, согласно рейтингу ВЭФ, являются Сингапур, Финляндия, Швеция, Норвегия и США.

Таблица 8. Страны БРИКС в рейтинге сетевой готовности Всемирного экономического форума

Страны	Networked Readiness Index	Среда		Готовность		Использование			Воздействие		
		Политическая и регуляторная среда (9)*	Деловая и инновационная среда (9)	Инфраструктура и цифровые данные (4)	Доступность (3)	Навыки (4)	Отдельные пользователи (7)	Использование бизнесом (6)	Использование правительством (3)	Экономическое воздействие (4)	Социальное воздействие (4)
Сингапур	1	5,9	6,0	6,6	5,3	6,5	6,4	5,4	6,3	5,9	6,2
Финляндия	2	5,8	5,4	7,0	6,4	6,5	6,6	5,8	5,0	6,1	5,5
Швеция	3	5,5	5,2	7,0	6,2	5,8	6,7	6,0	5,0	6,1	5,6
Норвегия	4	5,7	5,4	7,0	6,1	6,0	6,7	5,5	5,2	5,4	5,2
США	5	5,2	5,5	7,0	6,4	5,8	6,2	5,9	5,4	5,8	5,7
***											
Россия	41	3,6	4,5	4,7	6,6	5,4	5,3	3,6	4,4	3,7	4,6
Китай	59	3,9	3,8	3,3	5,5	5,4	3,9	3,9	4,6	3,8	4,7
ЮАР	65	5,0	4,3	4,9	5,2	4,4	3,9	4,2	3,3	3,4	3,3
Бразилия	72	3,4	3,4	4,5	6,2	4,5	4,8	3,7	3,6	3,1	3,9
Индия	91	3,7	3,7	2,6	6,6	4,1	2,1	3,6	4,1	3,1	4,1

\* Число в скобках показывает общее количество используемых параметров в рамках рассматриваемой методологии.

Источник: [Baller et al., 2016].

## World Digital Competitiveness Ranking

Международный рейтинг цифровой конкурентоспособности Международного института управленческого развития учитывает 50 параметров, объединенных в три группы. В свою очередь, группы подразделяются на три подкатегории (субфакторы) (табл. 9).

Страны БРИКС в рассматриваемом рейтинге демонстрируют достаточно скромные показатели. Наиболее высокую позицию в рейтинге занимает Китай (30-е место),

наихудший результат демонстрирует Бразилия (57-е место). Россия, Индия и ЮАР занимают 40, 48 и 49-е место соответственно (табл. 9).

*Таблица 9.* Страны БРИКС в Международном рейтинге цифровой конкурентоспособности

Группы параметров	Итоговая позиция (от 1 до 63)	Бразилия	Россия	Индия	Китай	ЮАР
		57	40	48	30	49
Знания	Таланты	61	40	43	18	54
	Образование и навыки	57	12	59	46	54
	Научный потенциал	54	23	26	21	47
Технологии	Регуляторная среда	59	38	56	26	53
	Капитал	56	58	3	30	27
	Технологическая база	47	38	62	40	58
Готовность к будущему	Адаптивные подходы	38	39	54	23	56
	Гибкость бизнеса	52	62	33	19	38
	Внедрение ИКТ	51	43	56	41	39

*Источник:* [IMD, 2018].

## International Digital Economy and Society Index (I-DESI)

Международный рейтинг цифровой экономики и общества Европейского союза (I-DESI) формируется для сравнения уровня развитости цифровой экономики стран-членов с ведущими странами мира, не входящими в Евросоюз<sup>3</sup>. Рейтинг учитывает пять групп параметров (табл. 10).

Страны – члены БРИКС занимают достаточно низкие позиции по большинству рассматриваемых параметров рейтинга I-DESI. Заметное отставание сложилось по показателям использования цифровых технологий бизнесом. Относительно высокие показатели страны БРИКС демонстрируют в уровне развитости цифровых государственных услуг (табл. 10).

Имеющиеся оценки говорят о том, что в странах БРИКС достаточно остро стоит проблема *доступа к цифровой инфраструктуре* в плане распространенности цифровых устройств, позволяющих получать соответствующие типы услуг и информации. Так, количество домохозяйств в Индии, ЮАР и Бразилии, обладающих персональным компьютером, в 2–4 раза уступает аналогичному показателю ведущих стран; от 10 до 20% составляет средний показатель отставания стран БРИКС по количеству подключений к сетям широкополосной связи [ITU, 2018]. В этом контексте показателен пример России: отечественная цифровая инфраструктура характеризуется не только сопоставимым уровнем развития в сравнении с мировыми лидерами, но и при этом остается одной из самых доступных в плане необходимых финансовых затрат [OECD, 2018b]. Страны БРИКС отчасти компенсируют недостаточность ресурса базовой наземной цифровой инфраструктуры достаточно высоким показателем использования мобильных цифровых устройств и услуг [ITU, 2018].

<sup>3</sup> В рамках данного рейтинга из стран БРИКС рассматриваются только Бразилия, Россия и Китай.

*Таблица 10. Бразилия, Россия и Китай в рейтинге I-DESI*

	Бразилия	Россия	Китай	Ведущие страны ЕС (Top-4)	Средний показатель ЕС	Наименьший показатель ЕС (Bottom-4)
Связанность	39,5	38,9	45,9	75,2	62,9	52,2
Человеческий капитал	39,2	64,1	40,5	74,7	58,0	43,7
Использование интернет-услуг гражданами	33,8	48,7	45,3	78,5	59,7	44,4
Внедрение цифровых технологий бизнесом	27,8	29,8	40,7	72,8	51,3	32,3
Цифровые государственные услуги	62,4	56,8	58,6	84,7	63,1	41,1

*Источник:* [EU, 2018].

Недостаточным уровнем внедрения цифровых технологий характеризуется деловая среда в странах БРИКС. Это может быть связано как с текущими проблемами в области развития цифровой инфраструктуры, так и с недостатками регуляторной и инновационной среды, показатели развитости которой в странах БРИКС, согласно международным рейтингам, существенно отстают от лидеров (см., например, [WEF, 2016; IMD, 2018]). Китай является исключением — эта страна не только опережает партнеров по количеству зарегистрированных патентов семейства IP5, но и в целом занимает одну из первых позиций в мире [OECD, 2019b]. Определенный оптимизм вызывает текущая ситуация в отношении потенциала распространения цифровых навыков в странах БРИКС — показатели готовности образовательных систем к вызовам цифровой эпохи в странах «пятерки» колеблются от средних в сравнении с мировыми до высоких даже в сравнении со странами-лидерами (см., например, [EU, 2018; ITU, 2018]). Кроме того, в странах БРИКС профессии, имеющие отношение к цифровым технологиям, остаются одними из самых востребованных, что доказывается на примере средней доли выпускников технических специальностей [OECD, 2019c].

## Национальные приоритеты стран БРИКС в вопросах цифровизации

На современном этапе приоритет развития цифровой экономики является основой долгосрочного планирования развития во всех странах — членах БРИКС, а также находит отражение в итоговых решениях саммитов института.

### **Бразилия**

Действующая Стратегия социально-экономического развития Бразилии рассматривает сектор ИКТ в качестве локомотива экономического роста. Приоритетными вопросами в данной области являются содействие развитию конкуренции в сфере ИКТ, противодействие углублению «цифрового разрыва» и снижение издержек внедрения ИКТ в производство и быт [Правительство Бразилии, 2018a].

Актуальная Национальная стратегия по развитию науки, инноваций и технологий Бразилии на 2016–2022 гг. выделяет следующие приоритеты в сфере цифровизации и ИКТ: поощрение внедрения ИКТ в бизнес; коммерциализация исследований в области ИКТ; содействие осуществлению фундаментальных исследований в данной сфере [Правительство Бразилии, 2016]. Указанные приоритеты получили развитие в Стратегии цифровой трансформации Бразилии, принятой в 2018 г. Стратегия также выделяет в качестве приоритетных такие направления, как развитие инфраструктуры и расширение доступа домохозяйств в Интернет, обеспечение безопасности в цифровой среде, развитие цифрового образования, углубление регионального и глобального сотрудничества в вопросах развития цифровой экономики [Правительство Бразилии, 2018б].

Развитие сектора ИКТ также рассматривается как один из приоритетов обеспечения национальной безопасности Бразилии наряду с аэрокосмической отраслью и ядерной энергетикой [Правительство Бразилии, 2012].

Наряду с национальным измерением Бразилия активно продвигает цифровую повестку в региональных объединениях и международных организациях: МЕРКОСУР и Экономической и социальной комиссии для Латинской Америки (ЭКЛАК). В 2017 г. Бразилия, будучи председателем МЕРКОСУР, активно продвигала инициативу создания специальной рабочей группы для координации коллективных позиций стран объединения в отношении регулирования Интернета, введения единых правил лицензирования и торговли цифровой продукцией и услугами [Agência Brasil, 2017]. В 2018 г. Бразилия, как и другие страны Латинской Америки, одобрила принятие Цифровой повестки для Латинской Америки до 2020 г., в центре которой находятся вопросы устойчивого развития и обеспечения равенства в условиях цифровой трансформации [ECLAC, 2018].

## **Россия**

Развитие ИКТ и цифровой экономики – приоритетные сферы для России, что подтверждают документы стратегического характера. Наиболее актуальным среди них является Национальная программа «Цифровая экономика Российской Федерации», принятая в декабре 2018 г. Программа нацелена на увеличение государственной поддержки развития цифровой экономики, развитие цифровой инфраструктуры в контексте расширения доступа к ней домохозяйств и бизнеса, развитие отечественного производства программного обеспечения [Правительство РФ, 2018].

Концепция долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 г. рассматривает развитие ИКТ в качестве наиболее влиятельного инструмента экономического развития и поддержания конкурентоспособности отечественной экономики. В данном контексте к приоритетным направлениям политики относятся формирование единого информационного пространства, развитие инфраструктуры широкополосного доступа по всей территории страны и повышение доступности современных ИКТ-услуг для населения [Правительство РФ, 2008].

Содействие цифровизации в контексте развития ИКТ является базовым элементом современной доктрины информационной безопасности России. Обновленная версия Доктрины от 5 декабря 2016 г. содержит прямое указание на важность информационных технологий как «неотъемлемой части всех сфер деятельности личности, общества и государства», а их применение «является фактором ускорения экономического развития государства...». Кроме того, указывается, что «информационная сфера играет важную роль в обеспечении реализации стратегических национальных приоритетов Российской Федерации» [Правительство РФ, 2016].

Россия активно продвигает национальные приоритеты в цифровой сфере на различных международных площадках, например, на регулярной основе участвует в работе Форума по управлению Интернетом через своего постоянного представителя в Многостороннем консультативном комитете Форума [IGF, п. д.]. Постоянный представитель России присутствует при Корпорации по управлению доменными именами и IP-адресами (ICANN) – важнейшей неправительственной организации в системе управления Интернетом [ICANN, п. д.]. Россия также участвует в работе Регионального содружества в области связи (РСС), куда входят бывшие республики СССР, а также ряд государств-наблюдателей и представителей профильных международных организаций [Правительство РФ, б. г.].

### **Индия**

Цифровая трансформация экономики Индии рассматривается руководством страны в качестве одного из основных локомотивов роста. В Плане действий на 2017–2018 и 2019–2020 гг. были выделены три ключевых направления деятельности: развитие цифровой инфраструктуры; разработка программного обеспечения для оказания цифровых услуг; расширение экономических возможностей на базе цифровых технологий.

Приоритетами по данным направлениям являются: расширение инфраструктуры широкополосного доступа для подключения домохозяйств в сельских и отдаленных районах; поддержание «сетевого нейтралитета»; распространение цифровых навыков и содействие росту цифровой грамотности; развитие производства электронной продукции для внутреннего рынка и экспорта; совершенствование законов в области кибербезопасности и защиты данных; цифровые финансовые услуги; улучшение качества услуг «электронного правительства» [Правительство Индии, 2016]. В рамках поддержки национальных производителей ПО в феврале 2019 г. была запущена целевая программа [Премьер-министр Индии, 2019]. Достижению названных приоритетов также содействует запущенная в 2015 г. программа «Цифровая Индия» (The Digital India), в поддержку которой активно выступает действующий премьер-министр Индии Н. Моди [Премьер-министр Индии, 2018].

Как и другие страны – члены БРИКС, Индия включает безопасность сетевой инфраструктуры и технологическую самодостаточность «цифрового» компонента обороночной промышленности в приоритеты национальной политики безопасности [Правительство Индии, 2018].

Индия как региональный лидер успешно инкорпорирует национальные приоритеты в повестку международных площадок, главной среди них является Ассоциация регионального сотрудничества Южной Азии (СААРК). Работа по углублению сотрудничества в области ИТ между странами – членами организации ведется на базе профильной рабочей группы, созданной в 2004 г. В приоритеты деятельности рабочей группы входят следующие вопросы: рационализация тарифов между странами – членами СААРК; развитие региональной ИТ-инфраструктуры; наращивание региональной связности; обмен опытом и экспертизой в области ИТ; обеспечение кибербезопасности и ряд других [SAARC, п. д.].

Наряду с региональным измерением Индия вовлечена в процесс обсуждения вопросов, связанных с развитием глобальных информационных сетей, в частности, представитель Индии участвует в работе Многостороннего консультативного комитета при Форуме по управлению Интернетом.

## **Китай**

Китай рассматривает ИТ-сферу как важный компонент обеспечения национальной безопасности, что подчеркивается в тексте Национальной стратегии кибербезопасности [Правительство Китая, 2016а]. Стратегия выделяет следующие приоритетные направления: защита суверенитета в киберпространстве; безопасность информационной инфраструктуры; борьба с киберпреступностью; совершенствование инструментов управления киберпространством; углубление международного сотрудничества в данной сфере.

Цифровая экономика включена в список приоритетов развития 13-го пятилетнего плана [Правительство Китая, 2016б]. В центре цифровой повестки Китая развитие ИТ-инфраструктуры, которое включает развитие оптоволоконных и беспроводных сетей, повышение скорости соединения с Интернетом, развитие связанных с Интернетом технологий (облачные вычисления, Интернет вещей и др.) и т.п.

Китай активно вовлечен в работу по цифровой проблематике на международной арене: китайский представитель входит в состав членов Многостороннего консультативного комитета Форума по управлению Интернетом; постоянные представители Китая также аккредитованы при ICAAN.

Китай как один из ведущих членов Шанхайской организации сотрудничества (ШОС) содействует развитию повестки кибербезопасности на данной площадке. В 2015 г. ШОС направил в ООН первый в своем роде проект международной конвенции о кибербезопасности; Китай тем самым выразил готовность к поиску многостороннего решения проблемы обеспечения безопасности личности и государства в меняющихся условиях цифровой эпохи [Правительство Китая, 2017].

## **ЮАР**

В рамках действующей Стратегии национального развития ЮАР до 2030 г. [Правительство ЮАР, 2012] обозначены следующие приоритеты долгосрочного развития сектора ИКТ: наращивание инвестиций в развитие сетевой инфраструктуры; развитие спроса на цифровую продукцию на внутреннем рынке; привлечение зарубежной экспертизы, в частности, со стороны крупных международных организаций, например, Международного союза электросвязи.

В комплексном виде повестка ЮАР в сфере ИКТ и цифровой экономики начала формироваться в 2016–2017 гг., когда правительство ЮАР представило сразу несколько документов стратегического характера, посвященных проблемам долгосрочного развития указанных отраслей. Указанные ранее направления были значительно углублены и дополнены новыми приоритетами в рамках принятой в сентябре 2016 г. Белой книги интегрированной национальной стратегии в сфере ИКТ [Правительство ЮАР, 2016]. Национальная цифровая стратегия [Правительство ЮАР, 2017] наряду с указанными направлениями включает в список приоритетов обеспечение кибербезопасности страны с точки зрения большей диверсификации рынков ПО и комплектующих.

ЮАР продвигает цифровую повестку в рамках региональных организаций и объединений. Например, в рамках Сообщества развития Юга Африки во время первого председательства ЮАР в 2008–2009 гг. был принят Протокол о науке, технологиях и инновациях, в рамках которого стороны (страны – члены САДК) договорились о создании региональных механизмов сотрудничества в области науки и инноваций; совместных действиях для наращивания инвестиций в НИОКР; устранении барьеров для обмена технологиями, кадрами и опытом и т.п. [SADC, 2008]. Данная проблематика

получила новое развитие в рамках повестки работы САДК с принятием Плана действий по развитию региональной ИТ-инфраструктуры на период до 2027 г. [SADC, 2012]. План уделяет особое внимание проблеме региональной инфраструктурной связности в контексте политики создания единого информационного пространства.

Южная Африка поддерживает развитие проблематики ИКТ на площадке Африканского союза. Национальные цели ЮАР коррелируются с приоритетами работы Африканского союза по данному направлению: на встрече на высшем уровне по вопросам сотрудничества Африканского союза и Европейского союза в цифровой сфере министр связи, телекоммуникаций и почтовой связи ЮАР С. Ндабени-Абрахамс заявила о приоритетности развития систем профессиональной переподготовки и развития цифровых навыков наряду с расширением доступной ИТ-инфраструктуры [Правительство ЮАР, 2018].

Таким образом, на фоне различий в реальном уровне развитости компонентов цифровой экономики, страны БРИКС в рамках своей национальной цифровой повестки преследуют в целом содержательно схожие цели. Основные направления – развитие цифровой инфраструктуры и содействие расширению доступа к цифровым услугам населения, бизнеса и государственных органов. Большое внимание страны БРИКС уделяют вопросам трансформации рынков труда, развитию и распространению цифровых навыков среди населения. Развитие ИКТ также является важным критерием обеспечения национальной безопасности в странах «пятерки». Указанные приоритеты реализуются в виде конкретных решений и совместных инициатив на платформе БРИКС.

## Вопросы цифровизации на платформе БРИКС

В настоящее время сотрудничество БРИКС в цифровой области охватывает ограниченное количество направлений. Отчасти это связано с недолгим периодом «самостоятельности» цифровой повестки БРИКС.

Изначально вопросы цифрового развития косвенно рассматривались в рамках повестки научно-технического сотрудничества БРИКС, затем – как неотъемлемый элемент повестки в области ИКТ. Страны БРИКС начали принимать конкретные решения по вопросам цифрового развития начиная с 2018 г., то есть формирование рабочего инструментария, помимо формата межминистерского взаимодействия, запущенного в 2015 г., началось сравнительно недавно.

БРИКС учредили специальный формат взаимодействия в вопросах развития информационно-коммуникационных технологий и цифровой экономики – в ходе председательства России в 2015 г. состоялась первая встреча министров связи стран БРИКС. По итогам встречи министры не только утвердили план долгосрочного сотрудничества [БРИКС, 2015б], но и приняли решение о создании специальной рабочей группы, задачей которой стала подготовка рекомендаций по развитию сотрудничества в сфере ИКТ для дальнейшего утверждения на уровне министров [БРИКС, 2015а].

В ходе второго председательства ЮАР в 2018 г. страны БРИКС договорились о создании специального механизма экспернского взаимодействия – PartNIR, Партнерства БРИКС для Новой промышленной революции. Задачами инициативы стали наращивание обмена опытом и наилучшими практиками в вопросах поддержки развития цифровых отраслей и стабильного экономического роста [БРИКС, 2018].

О востребованности повестки на платформе БРИКС свидетельствует и сравнительно высокий уровень исполнения обязательств, принимаемых лидерами стран-членов по вопросам цифрового развития.

Всего с 2011 г. страны БРИКС приняли 38 обязательств в сфере ИКТ. Наиболее результативным стал период российского председательства в БРИКС в 2015 г., когда было принято 17 обязательств в данной сфере. Сопоставимые результаты были достигнуты по итогам саммита в Сямэне (Китай) в 2017 г., когда страны БРИКС согласовали 12 обязательств. Уровень исполнения обязательств в сфере ИКТ, отобранных для мониторинга, в течение многих лет остается достаточно высоким и в среднем составляет 94%, что говорит о приоритетности «цифровой» повестки в странах БРИКС (табл. 11).

*Таблица 11. Количество принятых странами БРИКС обязательств в сфере ИКТ и уровень исполнения обязательств, отобранных для мониторинга*

	Уфа, 2015 г.	Гоа, 2016 г.	Сямэнь, 2017 г.	Йоханнесбург, 2018 г.
Количество принятых обязательств	17	3	12	3
Уровень исполнения обязательств, отобранных для мониторинга*	90%	90%	100%	–

\* Полный перечень отобранных обязательств доступен по адресу: <https://www.ranepa.ru/ciir/sfery-issledovanij/briks/obyazatelstva-briks-prinyatye-v-ramkakh-sammitov/obyazatelstva-briks-po-sferam>

*Источник:* составлено автором на основе результатов исследований Центра исследований международных институтов РАНХиГС.

## Рекомендации для третьего председательства России в БРИКС в сфере цифровой экономики

Развитие цифровой экономики – актуальный вопрос как для каждой из стран – членов БРИКС в отдельности, так и для института в целом. Тем не менее страны БРИКС находятся на разном уровне развития цифровой экономики. С учетом данных факторов роль БРИКС как института в деле решения проблем цифрового развития заключается в содействии принятию коллективных решений стратегического характера. Это определяет характер рекомендаций, которые могут быть учтены при формулировании приоритетов третьего председательства России в БРИКС в 2020 г.

Перспективным направлением сотрудничества стран БРИКС в цифровой сфере представляется *развитие диалога, обмена наилучшими практиками, информацией и опытом*. В настоящий момент БРИКС не располагает специализированным механизмом для постоянного обмена релевантной информацией относительно общих параметров развитости компонентов цифровой экономики в странах-партнерах, разрабатываемых и реализуемых проектах в данной области, успешных практиках содействия развитию цифровых отраслей, особенностях регулирования цифрового производства и торговли и т.п. Учреждение подобного механизма на базе существующих форматов взаимодействия (встречи министров ИКТ, Рабочей группы БРИКС по сотрудничеству в сфере ИКТ) позволит расширить масштаб экспертной работы в интересах решения теку-

ших проблем, связанных с цифровым развитием, в частности, проблемы адаптации существующих систем экономических показателей к потребностям измерения и учета вклада цифровых отраслей в хозяйство страны. Введение новых показателей, а также совершенствование существующих систем оценки позволят повысить качество и эффективность государственного планирования в интересах противодействия возникающим уязвимостям и сокращения «цифрового разрыва».

Страны БРИКС могут достичь определенных успехов в *разработке общих стандартов производства цифровых товаров и услуг*. К настоящему моменту универсальные стандарты производства цифровой продукции еще не представлены. Инициатива БРИКС может стать первой в своем роде и тем самым определить характер развития данного направления в долгосрочной перспективе. Немаловажно и то, что разработка и введение единого цифрового стандарта БРИКС в значительной степени способствует укреплению торгово-инвестиционных связей стран-партнеров.

Третьим перспективным направлением сотрудничества является *совместное продвижение интересов стран БРИКС в сфере международной цифровой безопасности*. Страны БРИКС демонстрируют общность декларируемых задач в вопросах укрепления систем противодействия киберпреступности и вызовам цифровой безопасности стратегического характера, а также обладают определенным влиянием на процесс принятия решений в ключевой области международной цифровой политики – в вопросах управления Интернетом. Китай уже представил свое видение международной системы поддержания кибербезопасности и управления Интернетом. Россия на правах председателя БРИКС, а также председателя Шанхайской организации сотрудничества (ШОС), саммит которой также пройдет в России в 2020 г., может обеспечить конверсию инициативы китайских партнеров, выдвинутой на платформе ШОС, в общую позицию стран БРИКС и тем самым обеспечить преимущество в продвижении данного вопроса на платформе ООН.

## ИСТОЧНИКИ

БРИКС (2015a). Communique of BRICS Ministers of Communications on the outcomes of the meeting “Expansion of Cooperation in the Field of Communications and ICTs”. Режим доступа: [https://www.ranepa.ru/images/media/brics/rusresidency2/Communique\\_BRICS\\_ICT\\_ministers\\_eng.pdf](https://www.ranepa.ru/images/media/brics/rusresidency2/Communique_BRICS_ICT_ministers_eng.pdf) (дата обращения: 19.07.2019).

БРИКС (2015b). BRICS Science, Technology and Innovation Work Plan 2015-2018. Режим доступа: [https://www.ranepa.ru/images/media/brics/rusresidency2/Work\\_Plan\\_STI\\_28Oct2015\\_\(2\).pdf](https://www.ranepa.ru/images/media/brics/rusresidency2/Work_Plan_STI_28Oct2015_(2).pdf) (дата обращения: 19.07.2019).

БРИКС (2018). Declaration of the 4<sup>th</sup> BRICS Communication Ministers Meeting. Режим доступа: [https://www.ranepa.ru/images/media/brics/sapresidency2/BRICS\\_ICT\\_2018.pdf](https://www.ranepa.ru/images/media/brics/sapresidency2/BRICS_ICT_2018.pdf) (дата обращения: 19.07.2019).

Бухт Р., Хикс Р. (2018) Определение, концепция и измерение цифровой экономики // Вестник международных организаций. Т. 13. № 2. С. 143–172. DOI: 10.17323/1996-7845-2018-02-07.

Правительство Бразилии (2018a). Estratégia Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social. Режим доступа: [http://bibliotecadigital.planejamento.gov.br/xmlui/bitstream/handle/123456789/1058/estrategia\\_nacional\\_v3.pdf?sequence=6](http://bibliotecadigital.planejamento.gov.br/xmlui/bitstream/handle/123456789/1058/estrategia_nacional_v3.pdf?sequence=6) (дата обращения: 19.07.2019).

Правительство Бразилии (2018b). Estratégia Brasileira de transformação digital. Режим доступа: <http://www.mctic.gov.br/mctic/export/sites/institucional/estrategiadigital.pdf> (дата обращения: 19.07.2019).

Правительство Бразилии (2016). Estratégia nacional de ciência, tecnologia e inovação 2016 – 2022. Режим доступа: [http://www.mctic.gov.br/mctic/export/sites/institucional/publicacao/ciencia/ENCTI/MCTIC\\_ENCTI\\_2016-2022\\_210x240mm\\_14.03.2017.pdf](http://www.mctic.gov.br/mctic/export/sites/institucional/publicacao/ciencia/ENCTI/MCTIC_ENCTI_2016-2022_210x240mm_14.03.2017.pdf) (дата обращения: 19.07.2019).

Правительство Бразилии (2012). Defense White Paper. Режим доступа: [https://www.defesa.gov.br/arquivos/estado\\_e\\_defesa/livro\\_branco/lbdn\\_2013\\_ing\\_net.pdf](https://www.defesa.gov.br/arquivos/estado_e_defesa/livro_branco/lbdn_2013_ing_net.pdf) (дата обращения: 19.07.2019).

Правительство Индии (2017). India Three Years Action Agenda 2017–18 to 2019–20. Режим доступа: [https://niti.gov.in/writereaddata/files/coop/India\\_ActionAgenda.pdf](https://niti.gov.in/writereaddata/files/coop/India_ActionAgenda.pdf) (дата обращения: 19.07.2019).

Правительство Индии (2018). Draft Defense Production Policy 2018. Режим доступа: <https://ddpmod.gov.in/sites/default/files/Draft%20Defence%20Production%20Policy%202018%20-%20for%20website.pdf> (дата обращения: 19.07.2019).

Правительство Китая (2016a). 《国家网络空间安全战略》全文 (Полный текст Национальной стратегии кибербезопасности) (на кит. яз.). Режим доступа: [http://www.cac.gov.cn/2016-12/27/c\\_1120195926.htm](http://www.cac.gov.cn/2016-12/27/c_1120195926.htm) (дата обращения: 19.07.2019).

Правительство Китая (2016b). The 13<sup>th</sup> Five-Year Plan for Economic and Social Development of the People's Republic of China. Режим доступа: <http://en.ndrc.gov.cn/newsrelease/201612/P020161207645765233498.pdf> (дата обращения: 19.07.2019).

Правительство Китая (2017). International Strategy of Cooperation on Cyberspace. Режим доступа: [http://www.chinadaily.com.cn/kindle/2017-03/02/content\\_28409210.htm](http://www.chinadaily.com.cn/kindle/2017-03/02/content_28409210.htm) (дата обращения: 19.07.2019).

Правительство РФ (б. г.). Региональное содружество в области связи. Режим доступа: <https://digital.gov.ru/ru/events/list/?directions=292> (дата обращения: 10.09.2019).

Правительство РФ (2008). Концепция долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 года. Режим доступа: <http://gov.garant.ru/SESSION/PILOT/main.htm> (дата обращения: 19.07.2019).

Правительство РФ (2016). Доктрина информационной безопасности Российской Федерации. Режим доступа: [http://base.garant.ru/71556224/5ae12a82709880a15ae6511ea57cd407/#block\\_2](http://base.garant.ru/71556224/5ae12a82709880a15ae6511ea57cd407/#block_2) (дата обращения: 19.07.2019).

Правительство РФ (2018). Паспорт национальной программы «Цифровая экономика Российской Федерации». Режим доступа: <http://static.government.ru/media/files/urKHM0gTPPnzJlaKw3M5cN-Lo6gczMkPF.pdf> (дата обращения: 19.07.2019).

Правительство ЮАР (2012). National Development Plan 2030. Режим доступа: [https://www.gov.za/sites/default/files/gcis\\_document/201409/ndp-2030-our-future-make-it-workr.pdf](https://www.gov.za/sites/default/files/gcis_document/201409/ndp-2030-our-future-make-it-workr.pdf) (дата обращения: 19.07.2019).

Правительство ЮАР (2016). National Integrated ICT Policy White Paper. Режим доступа: [https://www.dtps.gov.za/images/phocagallery/Popular\\_Topic\\_Pictures/National\\_Integrated\\_ICT\\_Policy\\_White.pdf](https://www.dtps.gov.za/images/phocagallery/Popular_Topic_Pictures/National_Integrated_ICT_Policy_White.pdf) (дата обращения: 19.07.2019).

Правительство ЮАР (2017). National e-Strategy Digital Society South Africa. Режим доступа: [https://www.dtps.gov.za/images/phocagallery/Popular\\_Topic\\_Pictures/National-e-strategy.pdf](https://www.dtps.gov.za/images/phocagallery/Popular_Topic_Pictures/National-e-strategy.pdf) (дата обращения: 19.07.2019).

Правительство ЮАР (2018). Minister Ndabeni-Abrahams Participates in High-Level Dialogue on Taking AU-EU Cooperation to the Digital Age. Media Release, 18 December. Режим доступа: [https://www.dtps.gov.za/index.php?option=com\\_content&view=article&id=782:minister-ndabeni-abrahams-participates-in-high-level-dialogue-on-taking-au-eu-cooperation-to-the-digital-age&catid=13&Itemid=138](https://www.dtps.gov.za/index.php?option=com_content&view=article&id=782:minister-ndabeni-abrahams-participates-in-high-level-dialogue-on-taking-au-eu-cooperation-to-the-digital-age&catid=13&Itemid=138) (дата обращения: 10.09.2019).

Премьер-министр Индии (2018). PM's Address During His Interaction with the Beneficiaries of Digital India. 15 June. Режим доступа: [https://www.pmindia.gov.in/en/news\\_updates/pms-address-during-his-interaction-with-the-beneficiaries-of-digital-india/?comment=disable](https://www.pmindia.gov.in/en/news_updates/pms-address-during-his-interaction-with-the-beneficiaries-of-digital-india/?comment=disable) (дата обращения: 10.09.2019).

Премьер-министр Индии (2019). Cabinet Approves National Policy on Software Products – 2019. 28 February. Режим доступа: [https://www.pmindia.gov.in/en/news\\_updates/cabinet-approves-national-policy-on-software-products-2019/?comment=disable](https://www.pmindia.gov.in/en/news_updates/cabinet-approves-national-policy-on-software-products-2019/?comment=disable) (режим доступа: 10.09.2019).

Baller S., Dutta S., Lanvin B. (eds) (2016) The Global Information Technology Report 2016: Innovating in the Digital Economy. World Economic Forum / INSEAD Insight Report. Режим доступа: [http://www3.weforum.org/docs/GITR2016/WEF\\_GITR\\_Full\\_Report.pdf](http://www3.weforum.org/docs/GITR2016/WEF_GITR_Full_Report.pdf) (дата обращения: 19.07.2019).

- Bilbao-Osorio B., Dutta S., Lanvin B. (eds) (2013) The Global Information Technology Report 2013: Growth and Jobs in a Hyperconnected World. World Economic Forum/INSEAD Insight Report. Режим доступа: [http://www3.weforum.org/docs/WEF\\_GITR\\_Report\\_2013.pdf](http://www3.weforum.org/docs/WEF_GITR_Report_2013.pdf) (дата обращения: 19.07.2019).
- Dutta D., Mia I. (eds) (2011) The Global Information Technology Report 2010–2011: Transformations 2.0. World Economic Forum/INSEAD. Режим доступа: <http://reports.weforum.org/wp-content/pdf/gitr-2011/wef-gitr-2010-2011.pdf> (дата обращения: 19.07.2019).
- ECLAC (2018). Digital Agenda for Latin America and the Caribbean (eLAC 2020). Режим доступа: [https://conferenciaelac.cepal.org/6/sites/elac2020/files/cmsi.6\\_digital\\_agenda-en-23\\_april.pdf](https://conferenciaelac.cepal.org/6/sites/elac2020/files/cmsi.6_digital_agenda-en-23_april.pdf) (дата обращения: 19.07.2019).
- EU (2018). International Digital Economy and Society Index 2018. Режим доступа: [https://ec.europa.eu/newsroom/dae/document.cfm?doc\\_id=54991](https://ec.europa.eu/newsroom/dae/document.cfm?doc_id=54991) (дата обращения: 19.07.2019).
- European Commission (2019). Report of the High-Level Expert Group on the Impact of the Digital Transformation on EU Labour Markets, 8 April 2019. Режим доступа: <https://ec.europa.eu/digital-single-market/en/high-level-expert-group-impact-digital-transformation-eu-labour-markets> (дата обращения: 19.07.2019).
- G20 (2016). G20 Blueprint on Innovative Growth. Режим доступа: <https://www.ranepa.ru/images/media/g20/2016Hangzhou/G20%20Blueprint%20on%20Innovative%20Growth.pdf> (дата обращения: 19.07.2019).
- Hanse L., Nissenbaum H. (2009) Digital Disaster, Cyber Security, and the Copenhagen School // International Studies Quarterly. No. 53. P. 1155–1175.
- ICANN (n. d.). Government Advisory Committee. Режим доступа: <https://gac.icann.org> (дата обращения: 10.09.2019).
- IGF (n. d.). About MAG. Режим доступа: <https://www.intgovforum.org/multilingual/content/about-mag> (дата обращения: 10.09.2019).
- ITU (2017). ICT Fact and Figures 2017. Режим доступа: <https://www.itu.int/en/ITU-D/Statistics/Documents/facts/ICTFactsFigures2017.pdf> (дата обращения: 19.07.2019).
- ITU (2018). Measuring the Information Society Report. Vol. 2. Режим доступа: <https://www.itu.int/en/ITU-D/Statistics/Documents/publications/misr2018/MISR-2018-Vol-2-E.pdf> (дата обращения: 19.07.2019).
- IMD (2018). World Digital Competitiveness Ranking 2018. Режим доступа: [https://www.imd.org/globalassets/wcc/docs/imd\\_world\\_digital\\_competitiveness\\_ranking\\_2018.pdf](https://www.imd.org/globalassets/wcc/docs/imd_world_digital_competitiveness_ranking_2018.pdf) (дата обращения: 19.07.2019).
- IMF (2018). Measuring the Digital Economy. Режим доступа: <https://www.imf.org/~/media/Files/Publications/PP/2018/022818MeasuringDigitalEconomy.ashx> (дата обращения: 19.07.2019).
- OECD (2001). Understanding the Digital Divide. Режим доступа: [https://www.oecd-ilibrary.org/science-and-technology/understanding-the-digital-divide\\_236405667766](https://www.oecd-ilibrary.org/science-and-technology/understanding-the-digital-divide_236405667766) (дата обращения: 19.07.2019).
- OECD (2002). Measuring the Information Economy. Режим доступа: <http://www.oecd.org/internet/ieconomy/1835738.pdf> (дата обращения: 19.07.2019).
- OECD (2008). The Seoul Declaration for the Future of the Internet Economy. Режим доступа: <https://www.oecd-ilibrary.org/docserver/230445718605.pdf?expires=1560513099&id=id&accname=guest&checksum=E A71D93921795F044CEF9FA800DE5994> (дата обращения: 19.07.2019).
- OECD (2013). Measuring the Internet Economy. Режим доступа: <https://www.oecd-ilibrary.org/docserver/5k43gjg6r8jf-en.pdf?expires=1560774605&id=id&accname=guest&checksum=DE3110F286800B4E40ED38740EAF68E0> (дата обращения: 19.07.2019).
- OECD (2014). Measuring the Digital Economy. A New Perspective. Режим доступа: <https://www.oecd-ilibrary.org/docserver/9789264221796-en.pdf?expires=1560774003&id=id&accname=oid008603&checksum=9C3B369C4CFD55637650525ED8745B79> (дата обращения: 19.07.2019).
- OECD (2016). 2016 Ministerial Meeting on the Digital Economy Background Report. Режим доступа: <https://www.oecd-ilibrary.org/docserver/5jlwvzzj5wvl-en.pdf?expires=1560514926&id=id&accname=guest&checksum=11D64C422D0A1D165A49DFE405A84DB4> (дата обращения: 19.07.2019).
- OECD (2017). Digital Economy Outlook 2017. Режим доступа: [https://read.oecd-ilibrary.org/science-and-technology/oecd-digital-economy-outlook-2017\\_9789264276284-en#page30](https://read.oecd-ilibrary.org/science-and-technology/oecd-digital-economy-outlook-2017_9789264276284-en#page30) (дата обращения: 19.07.2019).

- OECD (2018a). Bridging the Rural Digital Divide. Режим доступа: <https://www.oecd-ilibrary.org/docserver/852bd3b9-en.pdf?expires=1560517806&id=id&accname=guest&checksum=A421AE0C16836ED> E5015A642726F42DB (дата обращения: 19.07.2019).
- OECD (2018b). Toolkit for Measuring the Digital Economy. Режим доступа: <http://www.oecd.org/g20/summits/buenos-aires/G20-Toolkit-for-measuring-digital-economy.pdf> (дата обращения: 19.07.2019).
- OECD (2019a). Vectors of Digital Transformation. Режим доступа: <https://www.oecd-ilibrary.org/docserver/5ade2bba-en.pdf?expires=1560516557&id=id&accname=guest&checksum=85F34612CEDE5902046577773374F807> (дата обращения: 19.07.2019).
- OECD (2019b). Measuring the Digital Transformation. A Roadmap for the Future. Режим доступа: [https://read.oecd-ilibrary.org/science-and-technology/measuring-the-digital-transformation\\_9789264311992-en#page1](https://read.oecd-ilibrary.org/science-and-technology/measuring-the-digital-transformation_9789264311992-en#page1) (дата обращения: 19.07.2019).
- OECD (2019c). Going Digital: Shaping Policies, Improving Lives. Режим доступа: <https://www.oecd-ilibrary.org/docserver/9789264312012-en.pdf?expires=1563190460&id=id&accname=oid008603&checksum=181EF2BCA3A30673D59C06640461165D> (дата обращения: 19.07.2019).
- SADC (2008). Protocol on Science, Technology and Innovation. Режим доступа: [https://www.sadc.int/files/3013/5292/8367/Protocol\\_on\\_Science\\_Technology\\_and\\_Innovation2008.pdf](https://www.sadc.int/files/3013/5292/8367/Protocol_on_Science_Technology_and_Innovation2008.pdf) (дата обращения: 19.07.2019).
- SADC (2012). Regional Infrastructure Development Master Plan. Режим доступа: [https://www.sadc.int/files/9413/5293/3532/Regional\\_Infrastructure\\_Development\\_Master\\_Plan\\_ICT\\_Sector\\_Plan.pdf](https://www.sadc.int/files/9413/5293/3532/Regional_Infrastructure_Development_Master_Plan_ICT_Sector_Plan.pdf) (дата обращения: 19.07.2019).
- South Asian Association for Regional Cooperation (SAARC) (n. d.). Information and Poverty Alleviation. Режим доступа: [http://saarc-sec.org/areas\\_of\\_cooperation/area\\_detail/information-and-poverty-alleviation/click-for-details\\_9](http://saarc-sec.org/areas_of_cooperation/area_detail/information-and-poverty-alleviation/click-for-details_9) (дата обращения: 10.09.2019).
- Tapscott D. (2015) The Digital Economy. Rethinking Promise and Peril in the Age of Networked Intelligence. New York, NY: McGraw-Hill.
- UNCTAD (2005). Information Economy Report 2005. Режим доступа: [https://unctad.org/en/Docs/sdteedc20051\\_en.pdf](https://unctad.org/en/Docs/sdteedc20051_en.pdf) (дата обращения: 19.07.2019).
- UNCTAD (2017a). Information Economy Report 2017: Digitalization, Trade and Development. Режим доступа: [https://unctad.org/en/PublicationsLibrary/ier2017\\_en.pdf](https://unctad.org/en/PublicationsLibrary/ier2017_en.pdf) (дата обращения: 19.07.2019).
- UNCTAD (2017b). World Investment Report 2017. Investment and the Digital Economy. Режим доступа: [https://unctad.org/en/PublicationsLibrary/wir2017\\_en.pdf](https://unctad.org/en/PublicationsLibrary/wir2017_en.pdf) (дата обращения: 19.07.2019).
- United States Trade Representative (2018). 2018 Fact Sheet: Key Barriers to Digital Trade. Режим доступа: <https://ustr.gov/about-us/policy-offices/press-office/fact-sheets/2018/march/2018-fact-sheet-key-barriers-digital> (дата обращения: 19.07.2019).
- Valente J. (2017) Mercosur to Create Group to Deal With Digital Economy. Agência Brasil, 12 December. Режим доступа: <http://agenciabrasil.ebc.com.br/es/internacional/noticia/2017-12/mercosur-creara-grupo-para-tratar-de-economia-digital> (дата обращения: 19.07.2019) (на португальском).
- Watanabe C. et al. (2018) Measuring DGP in the digital economy: Increasing dependence on uncaptured GDP // Technological Forecasting & Social Change. Vol. 13. P. 226–240. DOI: <https://doi.org/10.1016/j.techfore.2018.07.053>
- WBG (2016). Digital Adoption Index (DAI): Measuring the Global Spread of Digital Technologies. Режим доступа: <http://pubdocs.worldbank.org/en/587221475074960682/WDR16-BP-DAI-methodology.pdf> (дата обращения: 19.07.2019).
- Zhang L., Chen S. (2019) China's Digital Economy: Opportunities and Risks // IMF Working Paper. No. 19/16. Режим доступа: <https://www.imf.org/en/Publications/WP/Issues/2019/01/17/Chinas-Digital-Economy-Opportunities-and-Risks-46459> (дата обращения: 19.07.2019).

# The Digital Economy of BRICS: Prospects for Multilateral Cooperation

A. Ignatov

---

**Alexander Ignatov**, Researcher, Centre for International Institutions Research, Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration; 11 Prechistenskaya naberezhnaya, Moscow, 119034, Russian Federation; E-mail: ignatov-aa@ranepa.ru

## Abstract

*The growth of the digital economy has become the most significant trend in global development. The digital economy creates new impetuses for economic growth, but at the same time it deepens global inequality and impacts the growth of countries of the global South. The role of global governance institutions such as the BRICS grouping of Brazil, Russia, India, China and South Africa – the main representative of developing countries in global governance – in the promotion of digital growth has not yet been fully explored. There is also some ambiguity concerning the development level of the digital economy in particular countries. In the context of Russia's third BRICS presidency in 2020, issues of digital development in BRICS have become particularly relevant. The author analyzes current indicators of digital development in the BRICS countries, drawing on several existing methodologies, ratings, and decisions made by BRICS on issues of digital growth and levels of compliance, and makes recommendations for the further development of BRICS' digital agenda.*

*According to data provided by the Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD), the International Telecommunication Union (ITU), the World Bank, the World Economic Forum (WEF), the European Union (EU) and the International Development Institute (IDI), the BRICS countries differ in terms of the maturity of their digital economies. They are characterized by a relatively low quality and affordability of digital infrastructure; additionally, the penetration of information and communications technology (ICT) into business and daily activities in BRICS countries lags behind the world leaders, and data on the quality and efficiency of regulatory and innovative frameworks in the BRICS countries is insufficient. However, decisions made by BRICS on matters of digital growth are followed with a high-average level of compliance. Thus, recommendations for the further development of BRICS' digital agenda are strategic in nature. The author defines three promising areas of cooperation on digital matters during Russia's 2020 BRICS presidency: facilitation of dialog and exchange of best practices supporting digital growth; development of a common BRICS standard offor the production of digital goods and services and; promotion of a common BRICS position on cybersecurity issues.*

**Key words:** BRICS; digital economy; development; global governance

**For citation:** Ignatov A. (2020) The Digital Economy of BRICS: Prospects for Multilateral Cooperation. *International Organisations Research Journal*, vol. 15, no 1, pp. 31–62 (in English). DOI: 10.17323/1996-7845-2020-01-02.

## References

- Baller S., Dutta S., Lanvin B. (eds) (2016) The Global Information Technology Report 2016: Innovating in the Digital Economy. World Economic Forum/INSEAD Insight Report. Available at: [http://www3.weforum.org/docs/GITR2016/WEF\\_GITR\\_Full\\_Report.pdf](http://www3.weforum.org/docs/GITR2016/WEF_GITR_Full_Report.pdf) (accessed 19 July 2019).
- Bilbao-Osorio B., Dutta S., Lanvin B. (eds) (2013) The Global Information Technology Report 2013: Growth and Jobs in a Hyperconnected World. World Economic Forum/INSEAD Insight Report. Available at: [http://www3.weforum.org/docs/WEF\\_GITR\\_Report\\_2013.pdf](http://www3.weforum.org/docs/WEF_GITR_Report_2013.pdf) (accessed 19 July 2019).
- BRICS (2015a). Communiqué of BRICS Ministers of Communications on the Outcomes of the Meeting “Expansion of Cooperation in the Field of Communications and ICTs.” Moscow, 23 October. Available at: [https://www.ranepa.ru/images/media/brics/rusresidency2/Communigue\\_BRICS\\_ICT\\_ministers\\_eng.pdf](https://www.ranepa.ru/images/media/brics/rusresidency2/Communigue_BRICS_ICT_ministers_eng.pdf) (accessed 19 July 2019).

- BRICS (2015b). BRICS Science, Technology and Innovation Work Plan 2015–2018. Available at: [https://www.ranepa.ru/images/media/brics/rusresidency2/Work\\_Plan\\_STI\\_28Oct2015\\_\(2\).pdf](https://www.ranepa.ru/images/media/brics/rusresidency2/Work_Plan_STI_28Oct2015_(2).pdf) (accessed 19 July 2019).
- BRICS (2018). Declaration of the 4th BRICS Communication Ministers Meeting. KwaZulu-Natal, 15 September. Available at: [https://www.ranepa.ru/images/media/brics/sapresidency2/BRICS\\_ICT\\_2018.pdf](https://www.ranepa.ru/images/media/brics/sapresidency2/BRICS_ICT_2018.pdf) (accessed 19 July 2019).
- Bukht R., Heeks R. (2018) Defining, Conceptualising and Measuring the Digital Economy. *International Organisations Research Journal*, vol. 13, no 2, pp. 143–172. Available at: <http://doi.org/10.17323/1996-7845-2018-02-07>. (in Russian)
- Dutta D., Mia I. (eds) (2011) The Global Information Technology Report 2010–2011: Transformations 2.0. World Economic Forum/INSEAD. Available at: <http://reports.weforum.org/wp-content/pdf/gitr-2011/wef-gitr-2010-2011.pdf> (accessed 19 July 2019).
- Economic Commission for Latin America and the Caribbean (ECLAC) (2018). Digital Agenda for Latin America and the Caribbean (eLAC2020). Sixth Ministerial Conference on the Information Society in Latin America and the Caribbean. Available at: [https://conferenciaelac.cepal.org/6/sites/elac2020/files/cmsi.6\\_digital\\_agenda-en-23\\_april.pdf](https://conferenciaelac.cepal.org/6/sites/elac2020/files/cmsi.6_digital_agenda-en-23_april.pdf) (accessed 19 July 2019).
- European Commission (2019). Final Report of the High-Level Expert Group on the Impact of the Digital Transformation on EU Labour Markets. 8 April. Available at: <https://ec.europa.eu/digital-single-market/en/news/final-report-high-level-expert-group-impact-digital-transformation-eu-labour-markets> (accessed 19 July 2019).
- European Union (EU) (2018). International Digital Economy and Society Index 2018. SMART 2017/0052. Available at: [https://ec.europa.eu/newsroom/dae/document.cfm?doc\\_id=54991](https://ec.europa.eu/newsroom/dae/document.cfm?doc_id=54991) (accessed 19 July 2019).
- G20 Argentine Presidency (2018). Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD) Toolkit for Measuring the Digital Economy: Draft Version. Available at: <http://www.oecd.org/g20/summits/buenos-aires/G20-Toolkit-for-measuring-digital-economy.pdf> (accessed 19 July 2019).
- Government of Brazil (2012). Defence White Paper. Available at: [https://www.defesa.gov.br/arquivos/estado\\_e\\_defesa/livro\\_branco/lbdn\\_2013\\_ing\\_net.pdf](https://www.defesa.gov.br/arquivos/estado_e_defesa/livro_branco/lbdn_2013_ing_net.pdf) (accessed 19 July 2019). (in Portuguese)
- Government of Brazil (2016). National Science, Technology and Innovation Strategy 2016–2022. Ministry of Science, Technology, Innovation and Communication. Available at: [http://www.mctic.gov.br/mctic/export/sites/institucional/publicacao/ciencia/ENCTI/MCTIC\\_ENCTI\\_2016-2022\\_210x240mm\\_14.03.2017.pdf](http://www.mctic.gov.br/mctic/export/sites/institucional/publicacao/ciencia/ENCTI/MCTIC_ENCTI_2016-2022_210x240mm_14.03.2017.pdf) (accessed 19 July 2019) (in Portuguese).
- Government of Brazil (2018a). National Strategy for Economic and Social Development. Ministry of Planning, Development and Management. Available at: <http://www.planejamento.gov.br/assuntos/planeja/endes/estrategia-nacional/view> (accessed 19 July 2019). (in Portuguese)
- Government of Brazil (2018b). Brazilian Digital Transformation Strategy. E-Digital. Available at <http://www.mctic.gov.br/mctic/export/sites/institucional/estrategiadigital.pdf> (accessed 19 July 2019). (in Portuguese)
- Government of China (2016a). Full Text of the National Cyberspace Security Strategy. Available at: [http://www.cac.gov.cn/2016-12/27/c\\_1120195926.htm](http://www.cac.gov.cn/2016-12/27/c_1120195926.htm) (accessed 19 July 2019). (in Chinese)
- Government of China (2016b). The 13th Five-Year Plan for Economic and Social Development of the People's Republic of China 2016–2020. Available at: <http://en.ndrc.gov.cn/newsrelease/201612/P020161207645765233498.pdf> (accessed 19 July 2019).
- Government of China (2017). International Strategy of Cooperation on Cyberspace. Available at: [http://www.chinadaily.com.cn/kindle/2017-03/02/content\\_28409210.htm](http://www.chinadaily.com.cn/kindle/2017-03/02/content_28409210.htm) (accessed 19 July 2019).
- Government of India (2017). India Three Year Action Agenda 2017–18 to 2019–20. Available at: [https://niti.gov.in/writereaddata/files/coop/India\\_ActionAgenda.pdf](https://niti.gov.in/writereaddata/files/coop/India_ActionAgenda.pdf) (accessed 19 July 2019).
- Government of India (2018). Draft Defence Production Policy 2018. Available at: <https://ddpmod.gov.in/sites/default/files/Draft%20Defence%20Production%20Policy%202018%20-%20for%20website.pdf> (accessed 19 July 2019).

- Government the Russian Federation (n. d.). Regional Commonwealth in the Field of Communications. Ministry of Digital Development, Communications and Mass Media of the Russian Federation. Available at: <https://digital.gov.ru/en/events/list/?directions=292> (accessed 10 September 2019).
- Government of the Russian Federation (2008). The Concept of Long-Term Socioeconomic Development of the Russian Federation for the Period Until 2020. Available at: <http://gov.garant.ru/SESSION/PILOT/main.htm> (accessed 19 July 2019). (in Russian)
- Government of the Russian Federation (2016). Doctrine of Information Security of the Russian Federation. Ministry of Foreign Affairs of the Russian Federation. Available at: [http://www.mid.ru/en/foreign\\_policy/official\\_documents/-/asset\\_publisher/CptICkB6BZ29/content/id/2563163](http://www.mid.ru/en/foreign_policy/official_documents/-/asset_publisher/CptICkB6BZ29/content/id/2563163) (accessed 19 July 2019).
- Government of the Russian Federation (2018). Passport of the National Programme “Digital Economy of the Russian Federation”. Available at: <http://static.government.ru/media/files/urKHM0gTPPnzJlaKw3M5cN-Lo6gczMkPF.pdf> (accessed 19 July 2019). (in Russian)
- Government of South Africa (2012). National Development Plan 2030: Our Future: Make It Work. Department of the Presidency. Available at: [https://www.gov.za/sites/default/files/gcis\\_document/201409/ndp-2030-our-future-make-it-workr.pdf](https://www.gov.za/sites/default/files/gcis_document/201409/ndp-2030-our-future-make-it-workr.pdf) (accessed 19 July 2019).
- Government of South Africa (2016). National Integrated ICT Policy White Paper. Department of Telecommunications and Postal Services. Available at: [https://www.dtps.gov.za/images/phocagallery/Popular\\_Topic\\_Pictures/National\\_Integrated\\_ICT\\_Policy\\_White.pdf](https://www.dtps.gov.za/images/phocagallery/Popular_Topic_Pictures/National_Integrated_ICT_Policy_White.pdf) (accessed 19 July 2019).
- Government of South Africa (2017). Digital Society South Africa: South Africa’s National E-Strategy: Towards a Thriving and Inclusive Digital Future. *Government Gazette*, vol. 629, no 41242. Available at: [https://www.dtps.gov.za/images/phocagallery/Popular\\_Topic\\_Pictures/National-e-strategy.pdf](https://www.dtps.gov.za/images/phocagallery/Popular_Topic_Pictures/National-e-strategy.pdf) (accessed 19 July 2019).
- Government of South Africa (2018). Minister Ndabeni-Abrahams Participates in High-Level Dialogue on Taking AU-EU Cooperation to the Digital Age. Media Release, 18 December. Available at: [https://www.dtps.gov.za/index.php?option=com\\_content&view=article&id=782:minister-ndabeni-abrahams-participates-in-high-level-dialogue-on-taking-au-eu-cooperation-to-the-digital-age&catid=13&Itemid=138](https://www.dtps.gov.za/index.php?option=com_content&view=article&id=782:minister-ndabeni-abrahams-participates-in-high-level-dialogue-on-taking-au-eu-cooperation-to-the-digital-age&catid=13&Itemid=138) (accessed 10 September 2019).
- Group of 20 (G20) (2016). G20 Blueprint on Innovative Growth. Available at: <https://www.ranepa.ru/images/media/g20/2016Hangzhou/G20%20Blueprint%20on%20Innovative%20Growth.pdf> (accessed 19 July 2019).
- Hansen L., Nissenbaum H. (2009) Digital Disaster, Cyber Security, and the Copenhagen School. *International Studies Quarterly*, vol. 53, no 4, pp. 1155–1175. Available at: <https://doi.org/10.1111/j.1468-2478.2009.00572.x>.
- Institute for Management Development (IMD) (2018). IMD World Digital Competitiveness Ranking 2018. Available at: [https://www.imd.org/globalassets/wcc/docs/imd\\_world\\_digital\\_competitiveness\\_ranking\\_2018.pdf](https://www.imd.org/globalassets/wcc/docs/imd_world_digital_competitiveness_ranking_2018.pdf) (accessed 19 July 2019).
- Internet Corporation for Assigned Names and Numbers (ICANN) (n. d.). Government Advisory Committee. Available at: <https://gac.icann.org> (accessed 10 September 2019).
- Internet Governance Forum (IGF) (n. d.). About MAG. Available at: <https://www.intgovforum.org/multilingual/content/about-mag> (accessed 10 September 2019).
- International Monetary Fund (IMF) (2018). Measuring the Digital Economy. IMF Staff Report. Available at: <https://www.imf.org/~/media/Files/Publications/PP/2018/022818MeasuringDigitalEconomy.ashx> (accessed 19 July 2019).
- International Telecommunication Union (ITU) (2017). ICT Facts and Figures 2017. Available at: <https://www.itu.int/en/ITU-D/Statistics/Documents/facts/ICTFactsFigures2017.pdf> (accessed 19 July 2019).
- International Telecommunication Union (ITU) (2018). Measuring the Information Society Report, vol. 2: ICT Country Profiles. Available at: <https://www.itu.int/en/ITU-D/Statistics/Documents/publications/misr2018/MISR-2018-Vol-2-E.pdf> (accessed 19 July 2019).
- Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD) (2001). Understanding the Digital Divide. OECD Digital Economic Paper No 49. Available at: <https://doi.org/10.1787/236405667766> (accessed 19 July 2019).

- Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD) (2008). The Seoul Declaration for the Future of the Internet Economy. OECD Digital Economic Paper No 147. Available at: <https://doi.org/10.1787/230445718605> (accessed 19 July 2019).
- Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD) (2013). Measuring the Internet Economy. OECD Digital Economic Paper No 226. Available at: <https://doi.org/10.1787/5k43gjg6r8jf-en> (accessed 19 July 2019).
- Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD) (2014). Measuring the Digital Economy: A New Perspective. Available at: <https://doi.org/10.1787/9789264221796-en> (accessed 19 July 2019).
- Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD) (2017). OECD Digital Economy Outlook 2017. Available at: <https://dx.doi.org/10.1787/9789264276284-en> (accessed 19 July 2019).
- Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD) (2018). Bridging the Rural Digital Divide. OECD Digital Economy Papers No 265. Available at: <https://doi.org/10.1787/852bd3b9-en> (accessed 19 July 2019).
- Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD) (2019a). Vectors of Digital Transformation. OECD Digital Economy Papers No 273. Available at: <https://doi.org/10.1787/5ade2bba-en> (accessed 19 July 2019).
- Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD) (2019b). Measuring the Digital Transformation: A Roadmap for the Future. Available at: <https://doi.org/10.1787/9789264311992-en> (accessed 19 July 2019).
- PMIndia (2018). PM's Address During His Interaction with the Beneficiaries of Digital India. 15 June. Available at: [https://www.pmindia.gov.in/en/news\\_updates/pms-address-during-his-interaction-with-the-beneficiaries-of-digital-india/?comment=disable](https://www.pmindia.gov.in/en/news_updates/pms-address-during-his-interaction-with-the-beneficiaries-of-digital-india/?comment=disable) (accessed 10 September 2019).
- PMIndia (2019). Cabinet Approves National Policy on Software Products – 2019. 28 February. Available at: [https://www.pmindia.gov.in/en/news\\_updates/cabinet-approves-national-policy-on-software-products-2019/?comment=disable](https://www.pmindia.gov.in/en/news_updates/cabinet-approves-national-policy-on-software-products-2019/?comment=disable) (accessed 10 September 2019).
- Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration (RANEPA) (n. d.). Commitments Adopted at BRICS Summits. Available at: <https://www.ranepa.ru/eng/ciir-ranepa/research-areas/brics/commitments-adopted-at-brics-summits/commitments-adopted-at-brics-summits> (accessed 10 September 2019).
- South Asian Association for Regional Cooperation (SAARC) (n. d.). Information and Poverty Alleviation. Available at: [http://saarc-sec.org/areas\\_of\\_cooperation/area\\_detail/information-and-poverty-alleviation/click-for-details\\_9](http://saarc-sec.org/areas_of_cooperation/area_detail/information-and-poverty-alleviation/click-for-details_9) (accessed 10 September 2019).
- South African Development Community (SADC) (2008). Protocol on Science, Technology and Innovation. Available at: [https://www.sadc.int/files/3013/5292/8367/Protocol\\_on\\_Science\\_Technology\\_and\\_Innovation2008.pdf](https://www.sadc.int/files/3013/5292/8367/Protocol_on_Science_Technology_and_Innovation2008.pdf) (accessed 19 July 2019).
- South African Development Community (SADC) (2012). Regional Infrastructure Development Master Plan. Available at: [https://www.sadc.int/files/9413/5293/3532/Regional\\_Infrastructure\\_Development\\_Master\\_Plan\\_ICT\\_Sector\\_Plan.pdf](https://www.sadc.int/files/9413/5293/3532/Regional_Infrastructure_Development_Master_Plan_ICT_Sector_Plan.pdf) (accessed 19 July 2019).
- Tapscott D. (2015) *The Digital Economy, Anniversary Edition: Rethinking Promise and Peril in the Age of Networked Intelligence*. New York: McGraw-Hill.
- United Nations Conference of Trade and Development (UNCTAD) (2017a). *Information Economy Report 2017: Digitalization, Trade and Development*. Available at: [https://unctad.org/en/PublicationsLibrary/ier2017\\_en.pdf](https://unctad.org/en/PublicationsLibrary/ier2017_en.pdf) (accessed 19 July 2019).
- United Nations Conference of Trade and Development (UNCTAD) (2017b). World Investment Report 2017: Investment and the Digital Economy. Available at: [https://unctad.org/en/PublicationsLibrary/wir2017\\_en.pdf](https://unctad.org/en/PublicationsLibrary/wir2017_en.pdf) (accessed 19 July 2019).

United States Trade Representative (2018). 2018 Fact Sheet: Key Barriers to Digital Trade. Available at: <https://ustr.gov/about-us/policy-offices/press-office/fact-sheets/2018/march/2018-fact-sheet-key-barriers-digital> (accessed 19 July 2019).

Valente J. (2017) Mercosur to Create Group to Deal With Digital Economy. Agência Brasil, 12 December. Available at: <http://agenciabrasil.ebc.com.br/es/internacional/noticia/2017-12/mercosur-creara-grupo-para-tratar-de-economia-digital> (accessed 19 July 2019). (in Portuguese)

Watanabe C. et al. (2018) Measuring DGP in the Digital Economy: Increasing Dependence on Uncaptured GDP. *Technological Forecasting & Social Change*, vol. 137, pp. 226–40. Available at: <https://doi.org/10.1016/j.techfore.2018.07.053> (accessed 19 July 2019).

World Bank Group (WBG) (2016). Digital Adoption Index (DAI): Measuring the Global Spread of Digital Technologies. Background Note: Digital Dividends. Available at: <http://pubdocs.worldbank.org/en/587221475074960682/WDR16-BP-DAI-methodology.pdf> (accessed 19 July 2019).

Zhang L., Chen S. (2019) China's Digital Economy: Opportunities and Risks. *IMF Working Paper* no 19/16. Available at: <https://www.imf.org/en/Publications/WP/Issues/2019/01/17/Chinas-Digital-Economy-Opportunities-and-Risks-46459> (accessed 19 July 2019).

# Новые вызовы для российской внешней помощи в контексте достижения целей устойчивого развития<sup>1</sup>

Ю.К. Зайцев

---

---

Зайцев Юрий Константинович, к.э.н., доцент кафедры экономической политики и государственно-частного партнерства МГИМО, с.н.с. Лаборатории исследований международной торговли Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации (РАНХиГС); Российская Федерация, 119571, Москва, проспект Вернадского, д. 84, корп. 9; E-mail: Yuriy.zaitsev@gmail.com

*В статье рассматриваются современные тренды в российской практике оказания международной помощи в целях развития. Несмотря на международную изоляцию, правительство Российской Федерации продолжило увеличивать объем ассигнований на официальную помощь развитию, которые с 2015 г. составляют порядка 1 млрд долл. США ежегодно. Автор статьи определяет ключевые проблемы в сфере содействия международному развитию (СМР), связанные с мониторингом и оценкой, достижением Целей устойчивого развития (ЦУР) и взаимодействием с бизнес-сектором. Автор описывает действия российского правительства в его стремлении решить эти проблемы. Отдельный акцент поставлен на со-поставительном анализе показателей ЦУР с показателями национальных целей развития до 2024 г. Это дает возможность связывать российские цели с международными приоритетами. Теоретической основой настоящего исследования стали подход «системных изменений» ("systemic change") и «масштабный подход» ("scaling up approach"), которые часто используются в исследованиях по экономике развития. «Масштабный подход» позволяет измерить масштабы участия Российской Федерации в СМР с точки зрения количества выделяемых ресурсов, числа вовлеченных стейкхолдеров, географического охвата и т.д. Подход «системных изменений» объясняет, как деятельность России в области сотрудничества в целях развития согласуется с национальными целями и ЦУР, а также трансформацию в структуре и в динамике системы, которая приводит к воздействию на материальные условия или поведение заинтересованных сторон. В заключительном разделе автор размышляет о перспективах создания российской национальной системы мониторинга и оценки в сфере СМР, а также о возможностях содействия достижению ЦУР к 2030 г. Одним из таких направлений может стать усиление участия в формировании новых международных институтов развития, включая создание Нового банка развития (НБР) и Азиатского банка инфраструктурных инвестиций (АБИИ) наряду с формированием двусторонних программ в сфере содействия международному развитию.*

**Ключевые слова:** цели устойчивого развития (ЦУР); мониторинг и оценка (МиО); содействие международному развитию (СМР); национальные системы мониторинга и оценки; эффективность помощи; Россия

**Для цитирования:** Зайцев Ю.К. (2020) Новые вызовы для российской внешней помощи в контексте достижения целей устойчивого развития // Вестник международных организаций. Т. 15. № 1. С. 63–83 (на русском и английском языках). DOI: 10.17323/1996-7845-2020-01-03.

---

<sup>1</sup> Статья поступила в редакцию в августе 2019 г.

Статья подготовлена в рамках выполнения научно-исследовательской работы государственного задания РАНХиГС.

## Введение

В последние годы роль России в области международной помощи в целях развития остается особенно дискуссионной в свете формирования и реализации повестки ЦУР. 20 апреля 2014 г. правительство Российской Федерации приняло Концепцию государственной политики Российской Федерации в области содействия международному развитию (СМР), в которой были официально объявлены национальные цели и приоритеты. Концепция заменила предыдущую версию, которая была утверждена в 2007 г. после первого председательства России в клубе глобальных доноров «Группы восьми». Российский опыт проведения саммита «восьмерки» в 2006 г. оказал существенное влияние на повестку дня национальной программы СМР, а также на первую Концепцию СМР 2007 г. [Ларионова, 2007], аналогов которой ранее не было.

Несмотря на существование официальной повестки СМР, обозначенной в Концепции 2014 г., в которой акцентируется облегчение бремени задолженности, укрепление систем образования и здравоохранения [Указ Президента РФ от 20 апреля 2014 г. № 259..., 2014], российское правительство еще не до конца сформулировало национальный подход к СМР по нескольким причинам. С одной стороны, российское правительство сотрудничает с КСР ОЭСР, предоставляя статистику официальной помощи в целях развития (ОПР) на ежегодной основе. С другой стороны, оно поддерживает активный диалог со странами Юга в формате БРИКС, где страны идентифицируют себя как новых доноров. Однако трансформация международной архитектуры СМР, новая повестка развития на период до 2030 г., а также усиление роли новых заинтересованных сторон, в том числе частного сектора, создают дополнительные вызовы для международных доноров, включая Россию.

Российское правительство еще не приняло специальный национальный закон о выполнении обязательств по Целям в области устойчивого развития (ЦУР). Тем не менее некоторые ЦУР совпадают с национальными приоритетами России, введенными Указом Президента в мае 2018 г. [Указ Президента Российской Федерации от 7 мая 2018 г.] на региональном и страновом уровне. В Повестке дня в области устойчивого развития на период до 2030 г., принятой Организацией Объединенных Наций (ООН) в 2015 г., особое внимание уделяется процессам последующей деятельности и обзору на национальном и глобальном уровне. Постепенное достижение ЦУР к 2030 г., а также национальных приоритетов к 2024 г. требует укрепления национальной системы мониторинга и оценки (МиО) СМР, чтобы существенно повысить эффективность и действенность российской помощи за рубежом и способствовать снижению чрезмерной бюрократии. Выявленные тенденции обуславливают необходимость проведения концептуального анализа российского СМР с учетом новых возможностей, связанных с ЦУР, формированием системы МиО и сотрудничеством с бизнесом.

Теоретической основой настоящего исследования стали подход «системных изменений» (“systemic change”) [Humphrey, 2014] и «масштабный подход» (“scaling up approach”) [WBCSD, 2013], которые часто используются в исследованиях по экономике развития. «Масштабный подход» позволяет измерить масштабы участия России в СМР с точки зрения количества выделяемых ресурсов, числа вовлеченных стейкholderов, географического охвата и т.д. Хотя эффект масштаба и отдача от политических инвестиций важны для российского правительства, объемы помощи сами по себе не характеризуют качественное влияние на процессы развития. Вот почему подход «системных изменений» полезен для объяснения того, как деятельность России в области сотрудничества в целях развития согласуется с национальными целями и ЦУР. Подход также объясняет трансформацию в структуре и в динамике системы, которая приво-

дит к воздействию на материальные условия или поведение заинтересованных сторон. В долгосрочной перспективе этот подход выявляет, среди прочего, и побочные эффекты, которые оказывают более широкое прямое и косвенное воздействие [Ruffer, Wach, 2013]. Этот подход может описать сложный характер участия России в международном развитии и выявить проблемы и последствия, которые имеют системный характер [Harich, 2010].

В целях определения как системных, так и масштабных эффектов влияния российских проектов СМР, в настоящей статье обсуждаются вопросы МиО, проблемы достижения ЦУР, участия российских предприятий, которые также способствуют системным изменениям и расширению масштабов российских проектов помощи. Несомненно, обозначенные вопросы так или иначе уже рассматривались в работах российских авторов [Ларионова, 2019; Максимова, 2015; Рахмангулов, 2010], однако в данной статье мы пытаемся переосмыслить поставленные ранее проблемы с учетом новых факторов национальной и международной повестки дня.

## Россия как глобальный донор

Советский подход к предоставлению экономической помощи был в основном связан с выделением финансовых ресурсов социалистическим странам и странам с низким уровнем дохода в целях оказания ими политической поддержки на международной арене [Всемирный банк, 2013]. После распада Советского Союза место России в международной системе помощи развитию изменилось. В 1990-е годы, во время переходного периода, Россия была включена в список стран – получателей КСР ОЭСР и получала льготные кредиты для поддержки национальной экономики. В 1997 г. страна была приглашена на саммит «Группы семи», где она оставалась в качестве члена до 2013 г. В 2006 г. Россия официально стала глобальным донором после председательства в «Группе восьми» в Санкт-Петербурге, где страны-доноры приняли ряд обязательств по борьбе с глобальной бедностью в таких областях, как образование, энергетика и здравоохранение. Более того, в 2005 г. Россия полностью выполнила свои обязательства перед Парижским клубом доноров. Это потребовало от правительства России скорректировать свой подход к СМР. В результате процесс способствовал обсуждению возможностей для системной трансформации национальных институтов в целях реализации политики СМР.

Современная экономическая история России характеризуется одновременно как интенсификацией, так и частичным сдерживанием работы по формированию российской системы СМР. Как упоминалось ранее, в 2007 г., сразу после председательства России в «восьмерке», президент России утвердил Концепцию участия России в сотрудничестве международному развитию [Концепция участия России..., 2007]. В указе 2007 г. содержались специальные ссылки на международные обязательства России, такие как Декларация тысячелетия, Монтеррейский консенсус, Парижская декларация и т.д. Он подтвердил многоплановый подход России к политике развития, выходящий за рамки прежнего акцента на обязательствах по облегчению бремени задолженности, которые Россия взяла на себя в Глениглсе в 2005 г. Именно в этот период активно обсуждалась идея создания национального агентства международной помощи [Рахмангулов, 2010].

Россия наращивала и расширяла свои программы международной помощи в целях развития со 100 млн долл. США в 2004 г. до наибольшего значения в 1,3 млрд долл. США в 2016 г. (рис. 1). Хотя эти суммы весьма скромны по сравнению с затратами других доноров, а также по отношению к уровню ВНД России, они достаточно существенны в условиях антироссийских санкций и ряда внутриэкономических проблем.

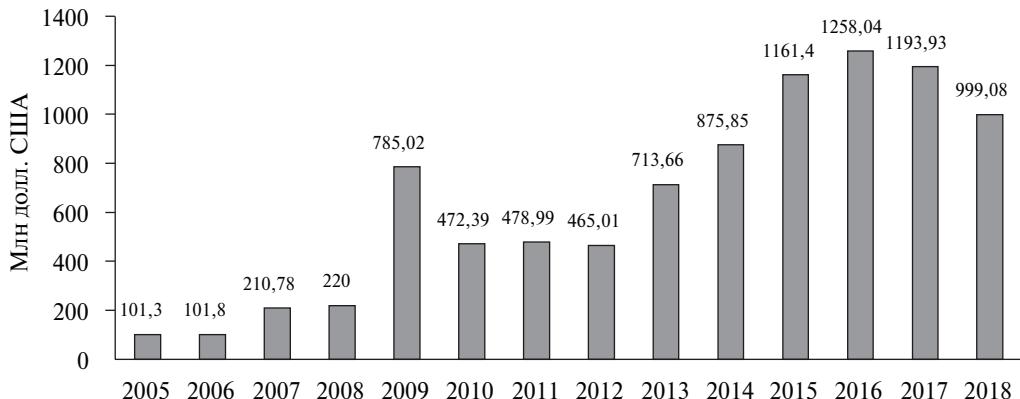


Рис. 1. Официальная помощь в целях развития, предоставленная Российской Федерацией в период с 2005 по 2018 г., млн долл. США

Источник: на основе данных, предоставленных КСР ОЭСР и Минфином России.

В период 2014–2017 гг., который совпал с внешним и внутренним экономическим кризисом, Российская Федерация продолжала укреплять свои позиции в качестве международного донора. Внутренние и внешние проблемы для российской экономики в этот период были в основном связаны с санкциями. Предполагаемое воздействие санкций на российскую экономику составляло от 1 до 1,5% ВВП в год, а отток ПИИ превысил 150 млрд долл. США [ЦБ РФ, 2018].

В 2018 г. уровень экономической помощи развивающимся странам незначительно понизился – до 999,08 млн долл. США, однако это сопоставимо с тремя предыдущими периодами, когда финансирование превышало 1 млрд долл. США, несмотря на экономический спад.

В 2014 г. был опубликован новый президентский указ об утверждении Концепции государственной политики Российской Федерации в сфере содействия международному развитию [Указ Президента РФ от 20 апреля 2014 г. № 259..., 2014]. Особый приоритет был сохранен в отношении формирования зоны добрососедства в рамках экономической поддержки стран СНГ [Кнобель, Зайцев, 2017]. Акцент был сделан на международных обязательствах, принятых в период 2007–2014 гг. Фокус на поддержке результатов устойчивого развития также сохранился.

Согласно последним статистическим данным, в 2018 г. Россия выделила 999,08 млн долл. США в качестве официальной помощи развитию (ОПР), что на 16% меньше, чем в 2017 г. Уровень ОПР в мире в 2018 г. в реальном выражении составил 149,3 млрд долл. США [OECD, 2018]<sup>2</sup>. Несмотря на это снижение, объем российской ОПР не превышает 0,1% от ее ВНД, в то время как одной из целей ООН по финансированию СМР является ежегодное предоставление донорской помощи на уровне 0,7% от уровня ВНД доноров [OECD, 2019]. В то же время вклад в ОПР таких стран, как Великобритания, Норвегия Швеция, по результатам 2018 г. превысил этот показатель.

<sup>2</sup> ОПР 30 членов Комитета содействия развитию (КСР) ОЭСР в 2018 г. составила 153,0 млрд долл. США в соответствии с использованием новой «эквивалентной грантам» методологии, принятой в качестве более точного способа подсчета усилий доноров в поддержке развития. В соответствии со старой методологией на основе подсчета денежного потока, объем ОПР 2018 г. составил 149,3 млрд долл. США, что на 2,7% меньше в реальном выражении по сравнению с уровнем 2017 г.

Несмотря на поступательный рост российских ассигнований на реализацию проектов внешней помощи, работа над формированием институциональной системы все еще требует существенного прогресса.

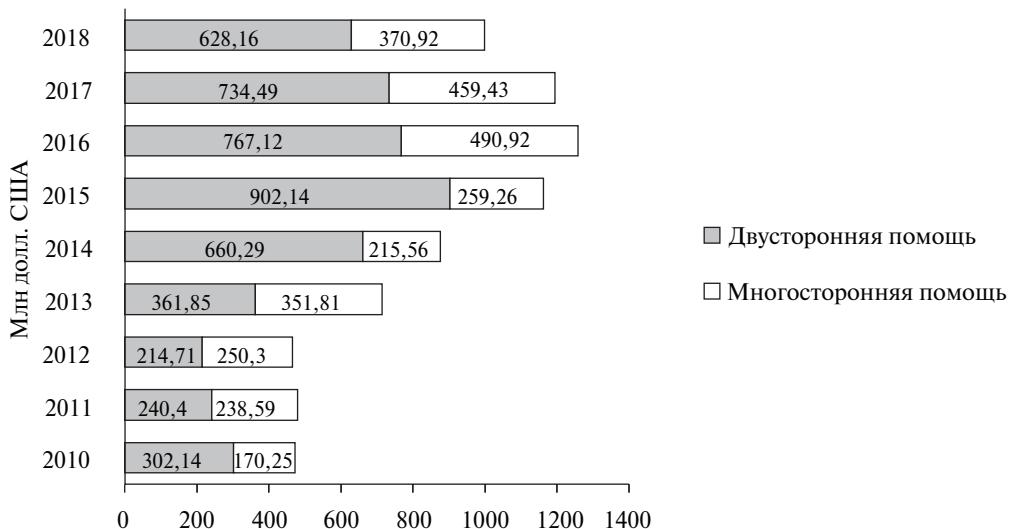
## Распределение российской ОПР по каналам предоставления

Хотя в Концепции российской политики в сфере СМР обозначен широкий спектр приоритетных секторов, нынешняя практика предоставления российской ОПР в целом связана с многосторонними и двусторонними каналами, а также с гуманитарной помощью и облегчением задолженности. Кроме того, понимание действующих инструментальных форм российского участия в СМР поможет определить национальные приоритеты, связанные с достижением ЦУР и созданием национальной системы МиО.

### **Многосторонняя помощь**

В 2012–2013 гг. двусторонние и многосторонние потоки ОПР были практически на одном уровне, с небольшим превышением многостороннего финансирования над двусторонним. Основной мотивацией изменения режима предоставления помощи стало стремление повысить эффективность российской помощи по двусторонним каналам, что могло бы усилить контроль над ней.

Несмотря на наметившуюся тенденцию Минфина России к увеличению доли двусторонней помощи в 2014–2015 гг., в 2017 и 2018 гг. объем многосторонней помощи составил 38,5 и 37% соответственно (рис. 2). Это свидетельствует о сохранении приоритетности использования международных институтов в качестве механизмов предоставления ОПР.



*Рис. 2. Распределение российской ОПР на двустороннюю и многостороннюю помощь, млн долл. США*

*Источник:* на основе данных, предоставленных КСР ОЭСР и Минфином России.

Основными многосторонними партнерами России в 2018 г. были учреждения ООН (104,71 млн долл. США), Всемирный банк (16,4 млн долл. США) и региональные банки развития (225,12 млн долл. США) (табл. 1).

*Таблица 1.* Объем финансового участия России в международных институтах развития в 2018 г.

Международный институт	Объем финансового участия России, млн долл. США
Институты ООН	104,71
Институты Всемирного банка (МАР, МБРР, МФК, МАГИ)	16,14
Региональные банки развития	225,12
Монреальский протокол*	7,95
Другие международные институты	17,01
<i>Всего</i>	<i>370,92</i>

\* Монреальский протокол по веществам, разрушающим озоновый слой. Принят 16 сентября 1987 г. ([http://www.un.org/ru/documents/decl\\_conv/conventions/montreal\\_prot.shtml](http://www.un.org/ru/documents/decl_conv/conventions/montreal_prot.shtml)).

*Источник:* составлено на основе данных КСР ОЭСР и Минфина России.

Несмотря на заявления, сделанные в рамках весенних ежегодных встреч Всемирного банка и МВФ в 2018 г. по поводу воздержания России в отношении рекапитализации Всемирного банка на сумму 13 млрд долл. США, российское правительство продолжает использовать инструменты Банка для оказания помощи [РБК, 2018]. Во Всемирном банке Российская Федерация финансирует проекты в рамках 21 целевого фонда [World Bank, 2019]. Общая сумма денежных взносов в 2013–2017 гг. составила 62 млн долл. США, в результате чего Россия заняла 25-е место в рейтинге доноров по целевым фондам МБРР/МАР [World Bank, 2018]. Среди региональных банков развития в 2017–2018 гг. основной приоритет был отдан тем из них, которые реализуют свои проекты на евразийском пространстве, в частности, Евразийскому банку развития (ЕАБР) [Кнобель, Зайцев, 2018].

### **Двусторонняя помощь**

В рамках двустороннего сотрудничества Россия продолжает уделять основное внимание оказанию помощи странам Содружества независимых государств (СНГ). Для многих постсоветских стран Россия по-прежнему один из крупнейших доноров. Например, по данным Агентства по статистике при Президенте Таджикистана, доля России в общей помощи развитию страны составила 19,8% [Какую помощь Россия..., 2017]. По словам заместителя министра иностранных дел А. Панкина, приоритетными регионами для России также остаются страны Латинской Америки, Африки и Азии [ТАСС, 2018].

Тем не менее большая часть двусторонней международной помощи России в области развития направлена на конкретные страны – партнеров, друзей или соседей России. На такие страновые программы приходится 40% всех программ и 80% всего текущего российского финансирования СМР. Среди наиболее значимых получателей

Кыргызстан, Таджикистан, Куба, Северная Корея, Никарагуа, Гвинея, Сербия, Мозамбик, Сирия и Армения. На эти страны приходится 95% российской помощи [Кнобель, Зайцев, 2017].

В настоящее время российская двусторонняя помощь в основном сосредоточена на облегчении бремени задолженности (ЦУР 17), борьбе с изменением климата (ЦУР 13), развитии инфраструктуры (ЦУР 9), энергетике (ЦУР 7), здравоохранении (ЦУР 3), водоснабжении и санитарии (ЦУР 6), а также на поддержке бюджета (ЦУР 17). В частности, Россия использует много- и двусторонние механизмы, обращаясь во Всемирный банк или Всемирную продовольственную программу для оказания помощи странам СНГ в развитии инфраструктуры и обеспечении продовольственной безопасности. Эти мероприятия соответствуют национальным задачам России на евразийском экономическом пространстве [Указ Президента РФ от 20 апреля 2014 г. № 259..., 2014].

Следует отметить, что объем ОПР, предоставленной Российской Федерацией, в отчетности КСР ОЭСР несколько занижен. Дело в том, что Россия оказывает помощь странам, которые не включены в список бенефициаров КСР ОЭСР, в частности, поддерживает социально-экономическое развитие Республики Южная Осетия в рамках инвестиционной программы финансовой помощи России на период 2015–2017 гг. Российское правительство выделило 600 млн руб. на строительство операционно-хирургического комплекса республиканской больницы [Vademec, 2018]. Кроме того, Российская Федерация выделяет средства на борьбу с международным терроризмом, оказывает военную помощь. Однако эти направления деятельности не учитываются в статистике ОПР [Зайцев, 2013]. Существует вероятность увеличения значения российской помощи вследствие реформы принципов статистического учета, проведенной КСР ОЭСР в 2018 г. [OECD, 2019].

Надлежащий учет российской ОПР позволит точнее оценить масштабы официального участия России в развитии беднейших стран по двусторонним и многосторонним каналам. Кроме того, учет помощи по механизмам предоставления отражает количественную сторону участия в процессе развития, никоим образом не характеризуя качественные аспекты. Для обоснованных суждений о системных изменениях в результате влияния российской ОПР необходима база фактических данных. Тем не менее в настоящее время в российской политике в области СМР отсутствуют компоненты МиО и оценки воздействия помощи развитию.

## Мониторинг и оценка

Сохранение относительно высокого уровня финансирования российских программ СМР повышает важность отслеживания действий правительства в области сотрудничества в целях развития для повышения эффективности и действенности помощи. Более того, в условиях ограниченных бюджетных ресурсов мониторинг реализации государственной внешней и внутренней политики может повысить стандарты отчетности российского правительства. Вот почему разработка институциональной модели и создание национальной системы мониторинга и оценки (МиО) имеет большое значение. Кроме того, система МиО помогает отслеживать прогресс «системных изменений» [Humphrey, 2014] и оценивать «масштабы» российских программ по борьбе с глобальной бедностью [WBCSD, 2013].

С точки зрения экспертов, существует несколько причин для внедрения системы МиО СМР в России. Первая причина – предоставление информации общественности и правительству, особенно в условиях бюджетных ограничений. Отчетность долж-

на включать простые показатели, по которым можно судить о том, что было сделано на глобальном и страновом уровне. Показатели должны быть легкоизмеримыми, а данные – доступными. Успешные исследования по созданию систем мониторинга и оценки СМР обычно связывают с практикой Великобритании, Германии, Канады, Австралии [Boehmer, Zaytsev, 2019], где эффективность проектов помощи оценивается по критериям «системных изменений».

Вторая причина связана с подотчетностью на международном уровне, в частности, в рамках участия России в «Группе двадцати», которое предполагает подготовку национальных планов действий по достижению ЦУР. Россия как участник «двадцатки» приняла обязательство обеспечить ежегодную отчетность о достижении ЦУР. Данное международное обязательство совпадает с национальными приоритетами России по достижению ЦУР, что отражено в Концепции государственной политики Российской Федерации в области содействия международному развитию [Указ Президента РФ от 20 апреля 2014 г. № 259..., 2014]. Кроме того, использование показателей ЦУР может способствовать формированию национальной системы мониторинга и оценки СМР, а также повысить эффективность и результативность российских проектов помощи в целях развития. Таким образом, отчеты о достижении ЦУР для «двадцатки» могут быть частью национальных усилий по мониторингу и оценке СМР.

В международной повестке акцент на постепенном достижении ЦУР к 2030 г. стал одним из факторов укрепления национальных систем мониторинга и оценки в сфере СМР. В Повестке дня в области устойчивого развития на период до 2030 г., принятой ООН в 2015 г., особое внимание уделяется последующему обзору национальных действий по достижению ЦУР [UN, 2015]. С запуском ЦУР многие правительства активно работают над своевременным достижением показателей и целей ЦУР. Это заставляет их пересматривать основные принципы национальных систем МиО. Учитывая, что российское правительство находится на самой ранней стадии создания национальной системы мониторинга и оценки СМР, достижение ЦУР может быть частью этого процесса. Это также способствовало бы повышению прозрачности национальных усилий России в области международного сотрудничества в целях развития. Более того, большинство ЦУР предполагает формирование длительных эффектов и системных изменений. Для выявления этих эффектов необходима система МиО. Благодаря мониторингу и оценке соответствующих целей ЦУР, правительственные органы смогут отслеживать свои усилия, связанные с системными изменениями в экономическом развитии стран – получателей помощи.

## Российская политика СМР и повестка дня ЦУР

ЦУР стали новым вызовом для международного сообщества, особенно в условиях меняющейся повестки дня в области развития. Достижение каждой из ЦУР зависит от большого числа факторов, при этом все 17 ЦУР взаимосвязаны друг с другом. Каждая из целей связана с другими целями и подцелями различным образом, часто зависящим от определенного национального контекста [UN, 2015]. Более того, введение ЦУР в российскую практику СМР может быть связано с реализацией системного подхода, направленного на изменение процесса, а также эффектов прямого и косвенного воздействия российской помощи [Ruffer, Wach, 2013].

Как отмечалось ранее, в российской практике в институциональном порядке роль и функция ЦУР не определены. Тем не менее можно выделить отдельные направления работы российского правительства в данной сфере. Так, по итогам заседания Государ-

ственного совета по вопросу «Об экологическом развитии Российской Федерации в интересах будущих поколений» [Администрация Президента, 2016], состоявшегося в декабре 2016 г., правительству России, в частности, поручено определить и использовать систему показателей устойчивого развития, механизмы достижения целей и поэтапное решение задач экологически устойчивого развития страны до 2030 г. и на долгосрочный период до 2050 г.

Работа по мониторингу достижения ЦУР Российской Федерации с 2017 г. включена в Федеральный план статистических работ [Распоряжение Правительства РФ от 23 сентября 2017 г. N 2033-р]. Ответственным органом за разработку национальных показателей ЦУР для Российской Федерации с целью их дальнейшей реализации в государственных стратегических документах был назначен Росстат [Росстат, 2019]. Ведомство также координирует сбор и предоставление статистической информации по показателям ЦУР для международных организаций [Распоряжение Правительства Российской Федерации от 6 июня 2017 г. № 1170-р]. Всего собрано 90 показателей ЦУР, в том числе 54 показателя (60%) Росстата и 36 показателей (40%) отраслевых министерств и ведомств. В 2017 г. на портале Росстата был создан раздел «Цели устойчивого развития» для загрузки статистической информации о мониторинге реализации ЦУР на национальном уровне [Цели устойчивого развития, 2015]. Таким образом, индикаторы реализации российской внутренней и внешней политики отражают и динамику действий правительства России в сфере ЦУР (рис. 4).

Необходимо отметить, что на национальном уровне ЦУР косвенным образом отражены в Указе Президента России «О национальных целях и стратегических задачах развития Российской Федерации на период до 2024 года» (далее – Майский указ) [Указ Президента Российской Федерации от 7 мая 2018 г.]. Майский указ 2018 г. устанавливает стратегические задачи для правительства Российской Федерации и определяет показатели результатов, которые, как ожидается, будут достигнуты через шесть лет и позволяют решить задачи ЦУР.

Майский указ включает девять национальных целей в области демографии, искоренения нищеты и увеличения доходов, улучшения жилищных условий, развития технологий, цифровой экономики, экономического роста, расширения экспорта и т.д. В табл. 2 приведены цели, показатели и их значения к 2024 г. Национальные цели и показатели коррелируют с ЦУР, связанными с ликвидацией нищеты (ЦУР 1), голода (ЦУР 2), укреплением систем здравоохранения (ЦУР 3), сокращением неравенства (ЦУР 10), устойчивым развитием городов и населенных пунктов (ЦУР 11), индустриализацией и инфраструктурным развитием (ЦУР 9), экономическим ростом (ЦУР 8).

Цели российской политики СМР также связаны с ЦУР, и могут быть классифицированы по трем уровням: глобальному, региональному и страновому. Традиционно приоритеты России как донора охватывали области, в которых страна обладала сравнительными преимуществами: здравоохранение, образование, энергетика, продовольственная безопасность. Все эти области связаны с ликвидацией нищеты в странах-партнерах (ЦУР 1). Другие цели российской Концепции СМР на глобальном уровне, связанные с предотвращением последствий стихийных бедствий, установлением стабильного и справедливого мирового порядка на основе общепризнанных норм международного права и отношений между странами, также могут быть сопоставлены с соответствующими ЦУР (ЦУР 11 и 17).

На региональном уровне приоритеты России в основном связаны с содействием интеграционным процессам на пространстве СНГ с особым акцентом на развитие торгово-экономических партнерств (ЦУР 17). В отношении других соседних стран

Таблица 2. Перечень общенациональных целей Майского указа 2018 г.

Цель	Показатель цели	Значение показателя к 2024 г.	ЦУР
Обеспечение устойчивого роста населения Российской Федерации	Естественный прирост населения, человек	1,0	ЦУР 2, 3
Увеличение продолжительности жизни	Ожидаемая продолжительность жизни, лет	78,0	ЦУР 2, 3
Обеспечение устойчивого роста реальных доходов граждан, а также повышение уровня пенсий выше уровня инфляции	Реальные денежные доходы, % к предыдущему году (реальные располагаемые денежные доходы населения, % к предыдущему году)	2,4	ЦУР 10
Снижение уровня бедности в Российской Федерации вдвое	Население с денежными доходами ниже прожиточного минимума, % от общей численности населения	6,6	ЦУР 1
Улучшение условий жизни минимум 5 млн семей ежегодно	Количество семей, которые каждый год улучшали свои жилищные условия (увеличение комнат в жилье, появление недостающих основных коммунальных удобств в жилье, сокращение реальных расходов на содержание жилья более чем на 5%), млн семей	5	ЦУР 11
Ускорение технологического развития Российской Федерации, увеличение количества организаций, внедряющих технологические инновации, до 50% от их общего количества	Доля организаций, занимающихся технологическими, организационными, маркетинговыми инновациями в отчетном году, в общем количестве опрошенных организаций, %	50,0	ЦУР 8, 9
Обеспечение ускоренного внедрения цифровых технологий в экономику и социальную сферу	—	—	—
Содействие тому, чтобы Российская Федерация стала одной из пяти крупнейших экономик мира, обеспечив темпы экономического роста выше мировых, при этом поддерживая макроэкономическую стабильность, включая инфляцию, на уровне, не превышающем 4%	Место среди стран мира по номинальному ВВП по ППС в долл. США	5	ЦУР 8
Создание в основных секторах экономики, прежде всего в обрабатывающей промышленности и агропромышленном комплексе, высокопродуктивного, ориентированного на экспорт сектора, развивающегося на основе современных технологий и обеспеченного высококвалифицированными кадрами	Экспорт (в стоимостном выражении) несырьевых неэнергетических товаров, млрд долл. США в год	350	ЦУР 2

Источник: составлено автором по материалам правительства РФ.

Россия заинтересована в содействии устраниению потенциальных точек напряженности и конфликтов и, прежде всего, источников незаконного оборота наркотиков, международного терроризма и организованной преступности, а также в предотвращении их возникновения (ЦУР16).

На уровне стран-получателей приоритеты российской политики СМР часто совпадают с ее глобальными и региональными приоритетами. Национальные интересы России в поддержке развивающихся стран воплощаются в жизнь путем активизации экономической деятельности, создания условий для вовлечения беднейших групп населения в экономическую активность (ЦУР 8), обеспечения доступа к жизненно важным ресурсам, прежде всего к воде и электричеству (ЦУР 6 и 7). В случае содействия евразийской экономической интеграции все меры России помогают реципиентам улучшить условия для торговой и инвестиционной деятельности с целью повышения своей активности на евразийском экономическом пространстве.

Другое направление российских национальных интересов в политике СМР связано с повесткой дня глобального партнерства, которая в первую очередь касается укрепления национальных систем здравоохранения и социальной защиты (ЦУР 3), повышения качества образования (ЦУР 4) и поддержки усилий в постконфликтных ситуациях, миростроительстве (ЦУР 16).



*Рис. 3. Области совпадения национальных интересов, региональных целей и ЦУР*

*Источник:* составлено автором.

Таким образом, большинство приоритетных направлений российской политики СМР на глобальном, региональном и национальном уровне связаны с соответствующими ЦУР. Учитывая, что достижение целей развития сопряжено не только с конкретной ЦУР или несколькими ЦУР, важно отметить, что приоритетные области и соответствующие цели СМР России должны взаимно усиливать и дополнять друг друга (рис. 3).

Показатели ЦУР могут быть использованы для информирования заинтересованных сторон о достижении Россией целей национальной политики в сфере СМР. Кроме того, цели развития могут быть дополнены индикаторами, разработанными на международном уровне и адаптированными к конкретным потребностям мониторинга российской политики СМР [Boehmer, Zaytsev, 2018].

## Российский бизнес и СМР

Российский бизнес был представлен на рынках развивающихся стран с советских времен. По сути, экономическая помощь СССР частично являлась формой корпоративной социальной ответственности (КСО) для работающих в развивающихся странах советских предприятий. Эта форма сотрудничества была направлена на укрепление их позиций на местах. По идеологическим причинам социально ориентированные программы, сопровождающие работу советских организаций, не могли концептуально и содержательно пересекаться с программами компаний капиталистических стран. Тем не менее они имели много общего с КСО-проектами западных партнеров [Зайцев, 2018].

Несмотря на то что роль, приписываемая бизнесу как субъекту развития, выходит далеко за рамки его деятельности в сфере КСО, из-за отсутствия детальной информации об участии российского частного сектора в СМР в настоящей статье используются только открытые данные по КСО, опубликованные российскими компаниями в рамках их участия в Глобальной инициативе по отчетности (GRI). Расходы российских компаний на внешнюю практику КСО, как правило, связаны с целями развития в области инфраструктуры и человеческого развития.

В настоящее время доля российских прямых иностранных инвестиций (ПИИ) в наиболее бедных странах Африки, Латинской Америки и Юго-Восточной Азии все еще довольно низка. Например, в Субтропической Африке этот показатель составляет менее 8%, а на Ближнем Востоке и в Северной Африке – менее 1% [RAS Institute, 2014]. На развивающихся и быстрорастущих рынках российские инвесторы вытесняются конкурентами из США, Китая и Австралии. Основные причины преимущественно связаны с относительно высокой конкуренцией и наличием поддержки со стороны национальных правительств, которые в случае США и ЕС часто имеют более диверсифицированные и эффективные механизмы поддержки. Например, в 2015 г. американские компании потратили на проекты КСО в Африке более 41,5 млн долл. США. В то же время Нигерия (5,41 млн долл. США) и Египет – одни из крупнейших получателей социальных инвестиций (6,14 млн долл. США) [CECP, 2016].

Российские компании также представлены в перечисленных регионах в горнодобывающей отрасли и в сфере услуг, где программы КСО сопровождают бизнес-процессы. Однако расходы российских компаний на КСО существенно ниже, чем затраты западных коллег. Если американские компании в 2015 г. потратили более 41,5 млн долл. США на проекты КСО в Африке [CECP, 2016], то ОАО «Лукойл Оверсиз» реализовала в 2015 г. свои проекты КСО в Египте, Гане, Кот-д'Ивуаре, Ираке на сумму более 5 млн долл. США [Корпоративный отчет Лукойл..., 2011].

Российский частный сектор имеет расширенный портфель проектов КСО. Программы КСО, реализуемые российским бизнесом за рубежом, существенно различаются в зависимости от специфики бизнеса и условий финансирования. Например, бизнес из реального сектора экономики уделяет особое внимание инфраструктурным проектам и развитию человеческого капитала и местных сообществ. Проекты в области КСО бизнеса из финансового сектора в основном сосредоточены на решении экологических и социальных проблем [Зайцев, 2018].

Российский бизнес, представляющий реальный сектор экономики, отдает предпочтение проектам, которые затрагивают местные сообщества при реализации программ КСО. Ярким примером является деятельность российских компаний «Алроса», «Лукойл Оверсиз», «Русал», «Газпром», «Роснефть» на рынках развивающихся стран и стран с быстрорастущей экономикой.

«Лукойл Оверсиз» – крупнейшая российская частная компания по активам, продажам и расходам на социально ориентированные проекты в Африке, Латинской Америке и на Ближнем Востоке. Компания входит в десятку крупнейших нефинансовых транснациональных корпораций, представленных на рынках развивающихся стран и стран с переходной экономикой. Один из крупнейших ее проектов в Африке – проект «Мелейха» (Западная пустыня), реализуемый на условиях концессии до 2024 г. Компания владеет 50% акций проекта. Еще 50% принадлежат правительству Египта и египетской нефтяной компании EGPC. Одним из условий концессии была реализация социально ориентированных проектов, направленных на обеспечение интересов местных сообществ и развитие инфраструктуры.

Горнодобывающая компания «Русал» также входит в число ключевых представителей российских компаний, реализующих проекты КСО в регионах присутствия. В случае «Русала» такими странами являются Гвинея, Нигерия, Гайана, Ямайка [Отчет об устойчивом развитии..., 2013].

Практика КСО стала неотъемлемой частью деловой активности и часто реализуется как часть программы корпоративного управления. С одной стороны, программы согласуются с усилиями правительства по обеспечению общественных благ. С другой стороны, они не всегда преследуют основные цели развития, но косвенно способствуют экономическому росту.

Интеграция российского бизнеса в систему глобальных экономических отношений означает его более глубокое участие в цепочках создания стоимости, что, в свою очередь, предполагает расширение производства на развивающихся рынках в зависимости от наличия факторов производства. Однако политические риски и неэффективная система государственной поддержки экспортёров капитала с акцентом на компании с государственным участием значительно усложняют вход на зарубежные рынки российского бизнеса. Привлечение российского бизнеса к российским проектам СМР может существенно снизить такие риски.

Существует несколько механизмов, включая государственно-частные партнерства (ГЧП), которые могут повысить вовлеченность российского частного сектора в государственные проекты СМР. ГЧП стали неотъемлемой частью повестки дня ЦУР, охватывающей огромный потенциал для содействия достижению ЦУР 8, 9 и 17 в частности.

Более того, некоторые российские компании уже включили достижение ЦУР в свою повседневную деятельность. По данным Российского союза промышленников и предпринимателей (РСПП), около 200 компаний реализуют более 500 проектов, направленных на преодоление социальных и экологических проблем. Из них 25 компаний, работающих в таких областях, как энергетика, нефтегазовая промышленность, металлургическая и горнодобывающая промышленность, сельское хозяйство, телекоммуникации, упорядочили свою социальную и экологическую практику с помощью Повестки дня в области устойчивого развития на период до 2030 г. [РСПП, 2018]. Этот подход отражен в отчетах КСО этих компаний, где конкретные действия относятся к соответствующим ЦУР.

Несмотря на внутренние экономические проблемы, социально ориентированные проекты должны оставаться приоритетом для российских корпораций в условиях растущего экологического и социального давления, обусловленного достижением ЦУР. Это касается не только классических компаний-загрязнителей из горнодобывающего и обрабатывающего сектора, но и предприятий, работающих в сфере услуг. Более того, расширение присутствия российского бизнеса в развивающихся странах может быть усилено за счет государственной поддержки, связанной с проектами ГЧП и снижением политических рисков.

Более того, по заявлению российских властей, текущая деятельность правительства, связанная со списанием долговых обязательств через механизм «долг в обмен на развитие», способствует расширению преференций российского бизнеса в странах – получателях помощи [«Слишком мало»: Россия списала..., 2019].

## Заключение

Несмотря на спад в российской экономике и нестабильность отношений с США и ЕС с 2014 г., правительство России продолжает реализовывать программы в сфере международной помощи в целях развития. В результате приверженность России международным соглашениям остается твердой, даже вопреки тому, что политические события, такие как санкции Запада, подталкивают Россию к более изолированной позиции. Кроме того, предпринимаются попытки по изменению модальностей предоставления помощи, связанные с ее эффективностью. Тем не менее многосторонние и двусторонние механизмы продолжают обеспечивать баланс интересов и издержек, связанных с предоставлением российской помощи. Однако отсутствие системы МиО программ и проектов СМР на национальном уровне затрудняет точное понимание результативности и эффективности этих каналов и тормозит отслеживание прогресса.

Вопросы обеспечения подотчетности российских программ СМР, а также проблемы их эффективности и результативности актуализируют задачу формирования национальной системы МиО российских программ СМР. Безусловно, попытка создания национальной системы МиО СМР может привести к дополнительной бюрократии для лиц, принимающих решения, а также для исполнителей проектов СМР. Однако формирование такой системы позволит решать другие задачи, связанные с выполнением российских международных обязательств, в том числе в сфере ЦУР.

Кроме того, ЦУР становятся приоритетными для российской национальной политики в области социального и экологического развития [Заседание Госсовета..., 2016]. Росстат стал ключевым ведомством в проведении мониторинга целей на национальном уровне [Распоряжение Правительства РФ от 23 сентября 2017 г. N 2033-р]. Последовательность действий по реализации программ СМР и достижению ЦУР могла бы быть обеспечена за счет дополнения национальной системы стратегического планирования СМР национальной Стратегией устойчивого развития России, а также достижения ЦУР до 2030 г. [Бобылев, Григорьев, 2016]. Для успешной реализации целей ЦУР необходимо адаптировать показатели ЦУР на национальном уровне на основе анализа существующих задач и мероприятий в рамках национальных программ социально-экономического развития и их сравнения с глобальными целями и задачами.

Сотрудничество с бизнесом также может привести к повышению эффективности помощи, что в дальнейшем будет способствовать появлению прямых и косвенных системных изменений в российских программах помощи и результатах развития в странах-реципиентах.

Учитывая сложную иерархию приоритетов СМР России на разных уровнях, важно сосредоточить внимание на областях пересечения национальных интересов, региональных задач, а также ЦУР в качестве глобальных приоритетов. Таким образом, сужая приоритетные области с целью разработки простой системы МиО, предлагается рассмотреть те сферы, в которых национальные интересы России напрямую совпадают с ЦУР и интересами стран-партнеров. Это могут быть ЦУР 2, 6, 7, 8 [Boehmer, Zaytsev, 2018].

Безусловно, модальности будущих программ СМР будут определять будущие направления развития российской системы СМР и позиционирование России как меж-

дународного донора. Сейчас сотрудничество с КСР ОЭСР остается на достаточно низком уровне и заключается в рамках отчетности по ОПР. С другой стороны, Россия не является страной глобального Юга и была изолирована Западом от форумов глобальных доноров, таких как «Группа семи». Сложившееся положение требует от российского правительства поиска альтернативных вариантов развития системы СМР. Одной из таких альтернатив стало участие в формировании новых международных институтов развития, включая создание Нового банка развития (НБР) и Азиатского банка инфраструктурных инвестиций (АБИИ).

## Источники

Беларусь получила кредит в 700 миллионов долларов от России (2017) // РИА-Новости. 15 сентября. Режим доступа: <https://ria.ru/economy/20170915/1504859213.html> (дата обращения: 21.06.2019).

Бартенев В., Глазунова Е. (2013) Международное сотрудничество в целях развития: конспект лекций. М.: Всемирный банк. Режим доступа: <https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/13228> (дата обращения: 21.06.2019).

В Южной Осетии был построен хирургический комплекс за счет российского бюджета (2018). 11 июля. Режим доступа: <https://vademec.ru/news/2018/07/11/v-yuzhnay-osetii-otkryli-medkompleks-zashchet-finansovoy-pomoshchi-rossii/> (дата обращения: 21.06.2019).

Евразийский фонд стабилизации и развития. Годовой отчет (2017) // ЕАБР. Режим доступа: [https://efsd.eabr.org/upload/iblock/c5b/EABR\\_AR\\_2017\\_EFSD\\_EN\\_-1\\_.pdf](https://efsd.eabr.org/upload/iblock/c5b/EABR_AR_2017_EFSD_EN_-1_.pdf) (дата обращения: 21.06.2019).

Зайцев Ю. (2013) Программы содействия международному развитию в контексте поддержки инвестиционной активности российского бизнеса в развивающихся странах: возможности и вызовы // Проблемы национальной стратегии. № 5. С. 54–71. Режим доступа: <https://elibrary.ru/item.asp?id=21081853> (дата обращения: 21.06.2019).

Зайцев Ю. (2018) Социальные инвестиции российского бизнеса за рубежом // Международные процессы. Т. 16. № 3 (54). С. 189–201. Режим доступа: <http://intertrends.ru/system/Doc/ArticlePdf/2038/dausNjkW8w.pdf> (дата обращения: 21.06.2019).

Заседание Госсовета по вопросу «Об экологическом развитии Российской Федерации в интересах будущих поколений» (2016). 27 декабря. Режим доступа: <http://kremlin.ru/events/president/news/53602> (дата обращения: 21.06.2019).

Институт РАН (2014). Инвестиции из России стабилизируются после глобального кризиса М.: Институт мировой экономики и международных отношений РАН.

Какую помошь Россия оказывает Таджикистану? (2017) // TJ News. 27 ноября. Режим доступа: <http://news.tj.ru/news/tajikistan/politics/20171127/kakuyu-pomotsh-okazivaet-rossiya-tadzhikistanu> (дата обращения: 21.06.2019).

Кнобель А., Зайцев Ю. (2017) Экономическая помощь России другим странам в 2016 году // Экономическое развитие России. Т. 24. № 10. С. 17–21.

Кнобель А., Зайцев Ю. (2018) Россия как международный донор в 2017 году // Экономическое развитие России. Т. 25. № 12. С. 8–12.

Концепция участия России в содействии международному развитию (2007) / Министерство финансов Российской Федерации. 14 июня. Режим доступа: [https://www.mfin.ru/common/img/uploaded/library/2007/06/concept\\_eng.pdf](https://www.mfin.ru/common/img/uploaded/library/2007/06/concept_eng.pdf) (дата обращения: 21.06.2019).

Корпоративный отчет Лукойл Оверсиз Холдинг Лтд. (2011) // Лукойл Оверсиз. С. 78. Режим доступа: [http://lukoil-overseas.com/upload/iblock/707/annual\\_report\\_2011.pdf](http://lukoil-overseas.com/upload/iblock/707/annual_report_2011.pdf) (дата обращения: 21.06.2019).

Ларионова М. (2007) Исполнение обязательств «Группы восьми», принятых на саммите 2006 г. в Санкт-Петербурге // Вестник международных организаций. Т. 2. № 3. С. 34–80. Режим доступа: <https://elibrary.ru/item.asp?id=11723194> (дата обращения: 21.06.2019).

Ларионова М.В. (2019) СССР в системе сотрудничества в целях развития под эгидой ООН // Вестник международных организаций. Т. 14. № 1. С. 145–163. Режим доступа: <https://iorj.hse.ru/2019-14-1/252925752.html> (дата обращения: 21.06.2019).

Максимова А.В. (2015) Что ценим, то и оцениваем: оценка результативности содействия международному развитию // Вестник международных организаций. Т. 10. № 1. С. 56–79. Режим доступа: <https://iorj.hse.ru/2015-10-1/147908797.html> (дата обращения: 21.06.2019).

Объем российской помощи развивающимся странам в 2017 году превысил 1,2 млрд долл. США (2018) // ТАСС. Режим доступа: <http://tass.ru/politika/5152423> (дата обращения: 21.06.2019).

Отчет об устойчивом развитии ОК «Русал» (2013). Режим доступа: <http://www.rusal.ru/upload/uf/ecd/EWF%20101.pdf> (дата обращения: 21.06.2019).

Презентация о механизме использования средств специального счета для финансирования поставок, работ и услуг в рамках проектов в Республике Куба в соответствии с российско-кубинским межправительственным соглашением от 25 октября 2013 года (2013). Режим доступа: [https://www.mfin.ru/ru/document/?id\\_4=120003](https://www.mfin.ru/ru/document/?id_4=120003) (дата обращения: 21.06.2019).

Правительственная комиссия по экономическому развитию и интеграции // Официальный сайт Правительства Российской Федерации. Режим доступа: <http://government.ru/department/426/about/> (дата обращения: 21.06.2019).

Распоряжение Правительства РФ от 23 сентября 2017 г. N 2033-р.

Распоряжение Правительства Российской Федерации от 6 июня 2017 года № 1170-р.

Рахмангулов М.Р. (2010) Становление системы содействия международному развитию в России // Вестник международных организаций. Т. 5. № 2. С. 196–215. Режим доступа: <https://iorj.hse.ru/2010-5-2/26733985.html> (дата обращения: 21.06.2019).

РБК (2018). Россия и США отказались участвовать в рекапитализации Всемирного банка. 22 апреля. Режим доступа: <https://www.rbc.ru/politics/22/04/2018/5adc50499a79471b369363ca> (дата обращения: 21.06.2019).

Российский бизнес и цели устойчивого развития // РСПП. С. 200. Режим доступа: <http://media.rspp.ru/document/1/b/2/b24091d44c9660fcf3a9fdad6551b88f.pdf> (дата обращения: 21.06.2019).

Россия списала долг Кыргызстану в размере 240 миллионов долларов США (2017) // Ведомости. 20 июня. Режим доступа: <https://www.vedomosti.ru/economics/news/2017/06/20/695219-kirgizii> (дата обращения: 21.06.2019).

«Слишком мало»: Россия списала Африке \$20 млрд (2019) // Газета. 23 октября. Режим доступа: <https://www.gazeta.ru/business/2019/10/23/12772364.shtml> (дата обращения: 15.11.2019).

Состояние разработки показателей для целей устойчивого развития // Росстат. Режим доступа: [http://www.gks.ru/free\\_doc/new\\_site/m-sotrudn/CUR/cur\\_STATUS.htm](http://www.gks.ru/free_doc/new_site/m-sotrudn/CUR/cur_STATUS.htm) (дата обращения: 21.06.2019).

Социальные программы за рубежом. Отчет об устойчивом развитии ОК «Русал» // Русал (2013). Режим доступа: <http://sr.rusal.ru/investments-in-development-of-local-communities/the-results-of-2012.php> (дата обращения: 21.06.2019).

Соглашение между Правительством Российской Федерации и Правительством Республики Куба об урегулировании задолженности Республики Куба перед Российской Федерацией по кредитам, предоставленным в период бывшего СССР.

Статистика внешнего сектора (2018) // ЦБ РФ. Режим доступа: <https://www.cbr.ru/statistics/?PrtId=sys> (дата обращения: 21.06.2019).

Указ Президента РФ от 20 апреля 2014 г. № 259 (2014). «Об утверждении Концепции государственной политики Российской Федерации в сфере содействия международному развитию». Режим доступа: [http://minfin.ru/common/upload/library/2007/06/concept\\_eng.pdf](http://minfin.ru/common/upload/library/2007/06/concept_eng.pdf) (дата обращения: 21.06.2019).

Указ Президента Российской Федерации от 7 мая 2018 г. (2018). О национальных целях и стратегических задачах развития Российской Федерации на период до 2024 года. Режим доступа: <http://www.kremlin.ru/acts/bank/43027> (дата обращения: 21.06.2019).

Федеральная таможенная служба. Таможенная статистика внешней торговли (2018) // ФТС. Режим доступа: [http://www.customs.ru/index.php?option=com\\_newsfts&view=category&id=181&Itemid=2091](http://www.customs.ru/index.php?option=com_newsfts&view=category&id=181&Itemid=2091) (дата обращения: 21.06.2019).

Цели ООН в области устойчивого развития и Россия: доклад о человеческом развитии в Российской Федерации / под ред. С.Н. Бобылева, Л.М. Григорьева. Режим доступа: <http://ac.gov.ru/files/publication/a/11068.pdf> (дата обращения: 21.06.2019).

Цели устойчивого развития (2015) // Росстат. Режим доступа: [http://www.gks.ru/wps/wcm/connect/rosstat\\_main/rosstat/ru/statistics/goalOfDevelopment/](http://www.gks.ru/wps/wcm/connect/rosstat_main/rosstat/ru/statistics/goalOfDevelopment/) (дата обращения: 21.06.2019).

Boehmer H.M., Zaytsev Yu. (2019) Raising Aid Efficiency with IDA M&E Systems // Journal of MultiDisciplinary Evaluation. Vol. 15. Iss. 32. P. 28–36. Режим доступа: [http://journals.sfu.ca/jmde/index.php/jmde\\_1/article/view/508](http://journals.sfu.ca/jmde/index.php/jmde_1/article/view/508) (дата обращения: 21.06.2019).

Boehmer H.M., Zaytsev Yu. (2018) Monitoring and Evaluation in Russia's International Development Assistance Program // Research paper for 13-Biannual conference of the European Evaluation Society (EE18-0036). Режим доступа: [https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract\\_id=3360461](https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=3360461) (дата обращения: 21.06.2019).

Development Aid Drops in 2018, Especially to Neediest Countries. OECD (2018). Режим доступа: <https://www.oecd.org/development/development-aid-drops-in-2018-especially-to-neediest-countries.htm> (дата обращения: 15.11.2019).

Giving Around the Globe. 2016 Edition. CECP (2016). P. 12. Режим доступа: [https://cecp.co/wp-content/uploads/2016/11/2016\\_Giving\\_Around\\_the\\_Globe\\_web-1.pdf](https://cecp.co/wp-content/uploads/2016/11/2016_Giving_Around_the_Globe_web-1.pdf) (дата обращения: 21.06.2019).

Harich J. (2010) Change Resistance as the Crux of the Environmental Sustainability Problem // System Dynamics Review. Vol. 26 (1). P. 35–72.

Humphrey J. et al. (2014) Understanding and Enhancing the Role of Business in International Development: A Conceptual Framework and Agenda for Research, IDS Working Paper 440, Brighton: IDS.

Montreal Protocol on Ozone Depleting Substances (1987). September 16. Режим доступа: [http://www.un.org/ru/documents/decl\\_conv/conventions/montreal\\_prot.shtml](http://www.un.org/ru/documents/decl_conv/conventions/montreal_prot.shtml) (дата обращения: 21.06.2019).

Official Development Assistance – Definition and Coverage. DAC OECD (2019). Режим доступа: <https://www.oecd.org/dac/stats/officialdevelopmentassistancedefinitionandcoverage.htm> (дата обращения: 21.06.2019).

Russia and the World Bank: International Development Assistance. The World Bank Group (Moscow office), 2019. Режим доступа: <http://www.vsemirnyjbank.org/ru/country/russia/brief/international-development> (дата обращения: 21.06.2019).

Ruffer T., Wach E. (2013) Review of M4P Evaluation Methods and Approaches, ITAD Report, Hove.

The 0.7% ODA/GNI Target – A History. OECD (2019). Режим доступа: <http://www.oecd.org/dac/stats/the07odagnitarget-ahistory.htm> (дата обращения: 21.06.2019).

Thorpe J. (2014) Business and International Development: Is Systemic Change Part of the Business Approach? / Institute of Development Studies. P. 33. Режим доступа: <https://opendocs.ids.ac.uk/opendocs/bitstream/handle/123456789/4307/ER92%20Business%20and%20International%20Development%20Is%20Systemic%20Change%20Part%20of%20the%20Business%20Approach.pdf> (дата обращения: 21.06.2019).

The United Nations 2030 Agenda for Sustainable Development (2015) // UN. Режим доступа: <http://www.un.org/sustainabledevelopment/development-agenda/> (дата обращения: 21.06.2019).

World Business Council for Sustainable Development (2013). Scaling Up Inclusive Business: Solutions to Overcome Internal Barriers, WBCSD Brief, Conches-Geneva: World Business Council for Sustainable Development.

2017 Trust Fund Annual Report, The World Bank Group. Режим доступа: <http://documents.worldbank.org/curated/en/428511521809720471/2017-trust-fund-annual-report> (дата обращения: 21.06.2019).

# New Challenges for Russia's Foreign Aid and Its Contribution to the Sustainable Development Goals<sup>1</sup>

Y. Zaytsev

---

**Yury K. Zaytsev**, Can. of Sc. in Economics, Senior Research Fellow, The Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration (RANEPA); bldg. 9, 84 Prospekt Vernadskogo, 119571, Moscow, Russian Federation; E-mail: Yury.zaitsev@gmail.com

## Abstract

The article discusses current trends in the Russian practice of international development assistance (IDA). Despite international isolation, the Russian government continued to increase its allocations for official development assistance (ODA), which, from 2015, amount to about USD1 billion annually. The author identifies key problems in the field of IDA related to monitoring and evaluation, the achievement of the Sustainable Development Goals (SDGs) and interaction with the business sector. The author describes the actions of the government in its quest to solve these problems. Special emphasis is placed on a comparative analysis of the SDG indicators with indicators of national development goals until 2024. This makes it possible to link Russian goals with international priorities. The theoretical basis of this study is the 'systemic change' and 'scaling up approach', which are often used in research on development economics. A "large-scale approach" allows us to measure the scale of Russia's participation in construction and installation work in terms of the number of allocated resources, the number of stakeholders involved, geographical coverage, etc. The "systemic change" approach explains how Russia's development cooperation activities are aligned with national goals and the SDGs, as well as the transformation in the structure and dynamics of the system, which leads to an impact on the material conditions or behavior of stakeholders.

In conclusion, the author reflects on the prospects for the creation of a national monitoring and evaluation system in the area of IDA, as well as on the possibilities of contributing to the achievement of the SDGs by 2030. One of the directions could be increased participation in the formation of new international development institutions, including the creation of the New Development Bank (NDB) and the Asian Infrastructure Investment Bank (AIIB) along with the expansion of bilateral programs in the field of international development assistance.

**Key words:** sustainable development goals (SDGs); monitoring and evaluation (M&E); international development assistance (IDA); national monitoring and evaluation systems; aid effectiveness; Russia

**For citation:** Zaytsev Y. (2020) New Challenges for Russia's Foreign Aid and Its Contribution to the Sustainable Development Goals. *International Organisations Research Journal*, vol. 15, no 1, pp. 63–83 (in English). DOI: 10.17323/1996-7845-2020-01-03.

## References

- Bartenev V., Glazunova E. (eds) (2013) *International Development Cooperation: Set of Lectures*. Moscow: World Bank.
- Bobylev S.N., Grigoriev L.M. (eds) (2015) Doklad o chelovecheskom razvitiu v Rossiijskoj Federacii: Celi ustojchivogo razvitiya. OON i Rossiya [The UN Sustainable Development Goals and Russia: Human Development Report in the Russian Federation. Analytical Centre for the Government of the Russian Federation]. Available at: <http://ac.gov.ru/files/publication/a/11068.pdf> (accessed 21 June 2019). (in Russian)
- Boehmer H.M., Zaytsev Y. (2018) Monitoring and Evaluation in Russia's International Development Assistance Program. Presented at the 13th Biennial Conference of the European Evaluation Society, Thessaloniki, 1–5 October. Available at: [https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract\\_id=3360461](https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=3360461) (accessed 21 June 2019).

---

<sup>1</sup> The editorial board received the article in August 2019.

- Boehmer H.M., Zaytsev Y. (2019) Raising Aid Efficiency With International Development Aid Monitoring and Evaluation Systems. *Journal of MultiDisciplinary Evaluation*, vol. 15, no 32, pp. 28–36.
- Bylina E. et al. (2007) G8 Compliance With Commitments, Made at 2006 Summit in St. Petersburg. *International Organisations Research Journal*, vol. 2, no 3, pp. 34–81. Available at: <https://iorj.hse.ru/data/2011/05/11/1213461406/vypolnobjaz.PDF> (accessed 21 June 2019). (in Russian)
- Central Asia News (2018). The Volume of Russian Assistance to Developing Countries in 2017 Exceeded \$1.2 Billion, 24 April. Available at: <https://www.centralasian.org/a/29189917.html> (accessed 21 June 2019). (in Russian)
- Central Bank of the Russian Federation (2018). Statistics of the Bank of Russia. Available at: <https://cbr.ru/eng/statistics/> (accessed 21 June 2019).
- Chief Executives for Corporate Purpose (CECP) (2016). Giving Around the Globe, 2016 Edition. Available at: [https://cecp.co/wp-content/uploads/2016/11/2016\\_Giving\\_Around\\_the\\_Globe\\_web-1.pdf](https://cecp.co/wp-content/uploads/2016/11/2016_Giving_Around_the_Globe_web-1.pdf) (accessed 21 June 2019).
- Gordeev V. (2018) *Russia and the United States Refused to Participate in the Recapitalization of the World Bank* [Rossiya i SSHA otkazalis' ot uchastiya v dokapitalizacii Vsemirnogo banka] Moscow: RBC Group. Available at: <https://www.rbc.ru/politics/22/04/2018/5adc50499a79471b369363ca> (accessed 21 June 2019). (in Russian)
- Government of the Russian Federation (2007). The Concept of Russia's Participation in International Development Assistance. PR-No 1040. Ministry of Foreign Affairs. Available at: [https://www.mfin.ru/common/img/uploaded/library/2007/06/concept\\_eng.pdf](https://www.mfin.ru/common/img/uploaded/library/2007/06/concept_eng.pdf) (accessed 21 June 2019).
- Government of the Russian Federation (2014). The Concept of the Russian Federation's State Policy in the Area of International Development Assistance. PR-No 259. Ministry of Foreign Affairs. Available at: [http://mfin.ru/common/upload/library/2007/06/concept\\_eng.pdf](http://mfin.ru/common/upload/library/2007/06/concept_eng.pdf) (accessed 21 June 2019).
- Government of the Russian Federation (2017a). On Ensuring Coordination of Activities of Subjects of Official Statistics on the Formation and Submission to International Organizations of National Statistical Information on Indicators of Achievement of the Sustainable Development Goals. Order No 1170-r. Available at: <http://docs.cntd.ru/document/436740030> (accessed 21 June 2019). (in Russian)
- Government of the Russian Federation (2017b). Formation of Official Statistical Information Carried Out by Subjects of Official Statistical Accounting (Resolution No 2033-r). Moscow: Government of Russia. (in Russian)
- Governmental Commission (2019). Governmental Commission on Economic Development and Integration. Moscow: Government of Russia. (in Russian)
- Harich J. (2010) Change Resistance as the Crux of the Environmental Sustainability Problem. *System Dynamics Review*, vol. 26, no 1, pp. 35–72. Available at: <https://doi.org/10.1002/sdr.431> (accessed 21 June 2019).
- Humphrey J. et al. (2014) Understanding and Enhancing the Role of Business in International Development: A Conceptual Framework and Agenda for Research. IDS Working Paper No 440, Institute of Development Studies. Available at: <https://www.ids.ac.uk/publications/understanding-and-enhancing-the-role-of-business-in-international-development-a-conceptual-framework-and-agenda-for-research/> (accessed 21 June 2019).
- Knobel A. et al. (2019) Deep Integration in the Eurasian Economic Union: What Are the Benefits of Successful Implementation or Wider Liberalization? *Eurasian Geography and Economics*, vol. 60, no 2, pp. 177–210. Available at: <https://doi.org/10.1080/15387216.2019.1627232> (accessed 21 June 2019).
- Knobel A., Zaytsev Y. (2017) Russia's Economic Aid to Other Countries in 2016. *Economic Development of Russia*, vol. 24, no 10, pp. 17–21. (in Russian).
- Knobel A., Zaytsev Y. (2018) Russia as International Donor in 2017. *Economic Development of Russia*, vol. 25, no 12, pp. 8–12. (in Russian)
- Knobel A., Zaytsev Y. (2019) Priorities of Russian assistance to development in 2018. *Economic Development of Russia*, vol. 26, no 12, pp. 23–29. (in Russian)
- Larionova M.V. (2019) The Soviet Union in the United Nations Development System. *International Organisations Research Journal*, vol. 14, no 1, pp. 145–63. Available at: <https://iorj.hse.ru/2019-14-1/252925752.html> (accessed 21 June 2019). (in Russian)

- Lukoil Overseas (2011). Annual Report 2011. Available at: <http://www.lukoil.com/FileSystem/9/289069.pdf> (accessed 21 June 2019).
- Maksimova A.V. (2015) Measure What You Treasure: Evaluating the Effectiveness of Development Assistance. *International Organisations Research Journal*, vol. 10, no 1, pp. 56–79. Available at: <https://iorj.hse.ru/2015-10-1/147908797.html> (accessed 21 June 2019). (in Russian)
- Montreal Protocol (1987). Montreal Protocol on Ozone Depleting Substances. Montreal, 15 September. Available at: <https://ozone.unep.org/treaties/montreal-protocol> (accessed 21 June 2019).
- Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD) (2019). The 0.7% ODA/GNI Target: A History. Available at: <https://www.oecd.org/dac/stats/the07odagnitarget-ahistory.htm> (accessed 21 June 2019).
- President of Russia (2016). Meeting of the State Council on the Environmental Development of the Russian Federation in the Interests of Future Generations, 27 December. Available at: <http://kremlin.ru/events/president/news/53602> (accessed 21 June 2019). (in Russian)
- President of Russia (2018). National Goals and Strategic Tasks of the Development of the Russian Federation for the Period up to 2024. Decree of the President of the Russian Federation of 7 May 2018, No 204. Available at: <http://www.kremlin.ru/acts/bank/43027> (accessed 21 June 2019). (in Russian)
- Rakhmangulov M. R. (2010) Establishing Russia's International Assistance Policy. *International Organisations Research Journal*, vol. 5, no 2, pp. 196–215. Available at: <https://iorj.hse.ru/2010-5-2/26733985.html> (accessed 21 June 2019). (in Russian)
- RAS Institute (2014). *Investment From Russia Stabilizes After the Global Crisis* [Инвестиции из России стабилизируются после глобального кризиса]. Moscow: RAS Institute of World Economy and International Relations.
- Rosstat (2019). *Status of Developing Indicators for Sustainable Development Goals*. Moscow: Rosstat. (in Russian)
- Rosstat (Russian Federal State Statistics Service) (2015). *Sustainable Development Goals*. Moscow: Rosstat. (in Russian)
- Ruffer T., Wach E. (2013) Review of M4P Evaluation Methods and Approaches. Itad Report. Available at: [https://www.itad.com/wp-content/uploads/2013/05/M4P-Evaluation-Review\\_ITAD\\_Final-Copy.pdf](https://www.itad.com/wp-content/uploads/2013/05/M4P-Evaluation-Review_ITAD_Final-Copy.pdf) (accessed 21 June 2019).
- Rusal (2013a). Sustainable Development Report. (in Russian).
- Rusal (2013b). Social Programs Abroad: Sustainability Report of UC “Rusal”. (in Russian).
- Russian Union of Industrialists and Entrepreneurs (2018). Russian Business and Sustainable Development Goals. Available at: <http://media.rspp.ru/document/1/b/2/b24091d44c9660fcf3a9fdad6551b88f.pdf> (accessed 21 June 2019). (in Russian)
- Sineva O. (2018) In South Ossetia, a Surgical Complex Was Built at the Expense of the Russian Budget. Vademecum, 11 July. Available at: <https://vademec.ru/news/2018/07/11/v-yuzhnaya-osetii-otkryli-medkompleks-za-schet-finansovoy-pomoshchi-rossii/> (accessed 21 June 2019). (in Russian)
- TAJWeek (2017). What Assistance Does Russia Provide to Tajikistan? 27 November. Available at: <http://news.tajweek.tj/view/kakuyu-pomosch-okazyvaet-rossiya-tadzhikistanu/> (accessed 21 June 2019). (in Russian)
- UAWire (2017). Russia Has Written Off Kyrgyzstan's Debt of USD240 Million. 4 May. Available at: <https://www.uawire.org/news/russia-has-written-off-kyrgyzstan-s-debt-of-240-million-usd> (accessed 21 June 2019).
- United Nations (UN) (2015). Transforming Our World: 2030 Agenda for Sustainable Development. Available at: <https://sustainabledevelopment.un.org/content/documents/21252030%20Agenda%20for%20Sustainable%20Development%20web.pdf> (accessed 21 June 2019).
- World Bank (2018). 2017 Trust Fund Annual Report. Available at: <http://documents.worldbank.org/curated/en/428511521809720471/2017-trust-fund-annual-report> (accessed 21 June 2019).
- World Bank (2019). Russia and the World Bank: International Development Assistance. Available at: <https://www.worldbank.org/en/country/russia/brief/international-development> (accessed 21 June 2019).

World Business Council for Sustainable Development (WBCSD) (2013). Scaling Up Inclusive Business: Solutions to Overcome Internal Barriers. WBCSD Brief. Available at: [https://docs.wbcsd.org/2013/11/Scaling\\_up\\_inclusive\\_business.pdf](https://docs.wbcsd.org/2013/11/Scaling_up_inclusive_business.pdf) (accessed 21 June 2019).

Zaytsev Y. (2013) International Development Assistance Programs in the Context of Supporting the Investment Activity of Russian Business in Developing Countries: Opportunities and Challenges [Programmy sodejstviya mezhdunarodnomu razvitiyu v kontekste podderzhki investicionnoj aktivnosti rossijskogo biznesa v razvivayushchihsy stranah: vozmozhnosti i problemy]. *Problems of National Strategy*, vol. 5, pp. 54–71. Available at: <https://en.riss.ru/bookstore/journal/2013-2/n20/> (accessed 21 June 2019). (in Russian)

Zaytsev Y. (2018) Social Investments of Russian Businesses Abroad [Social'nye investitsii rossijskogo biznesa za rubezhom]. *International Trends*, vol. 16, no 3, pp. 189–201. Available at: <http://intertrends.ru/en/rubrics/world-business-and-global-governance/journals/dynamic-of-order-and-logic-of-protest/articles/social-investments-of-russian-businesses-abroad> (accessed 21 June 2019). (in Russian)

# Стремясь к балансу: анализ деятельности КНР по решению торгово-инвестиционных задач ЦУР на примере сотрудничества с ключевыми партнерами из числа наименее развитых стран (НРС)<sup>1, 2</sup>

С.В. Михневич

**Михневич Сергей Владимирович**, к.полит.н., с.н.с. Центра исследований международных институтов РАНХиГС, директор Центра многостороннего сотрудничества и евразийской интеграции Российского союза промышленников и предпринимателей; Российская Федерация, 119034, Москва, Пречистенская наб., д. 11; E-mail: sxzex@yandex.ru

*Достижение Целей устойчивого развития (ЦУР) – один из ключевых элементов международной повестки дня. Особые сложности решение данной задачи представляет для стран, отстающих в развитии и входящих в категорию наименее развитых (НРС). Такие государства имеют крайне ограниченные внутренние ресурсы и практически не могут самостоятельно обеспечить собственное развитие, что требует активного участия со стороны более развитых стран. В этой связи ключевым фактором обеспечения устойчивого развития становится наращивание торгово-инвестиционного сотрудничества с партнерами, способными оказать действие в привлечении финансирования для решения ключевых инвестиционных задач, предъявлять спрос на производимую продукцию и обеспечить импорт необходимой продукции. Традиционные модели сотрудничества с партнерами из развитых государств в новых условиях не могут в полной мере обеспечить потребности НРС. Это создает окна возможностей для новых центров силы, преследующих наряду с экономическими также политические цели. Особое место в их ряду занимает Китай. Изучению экономического сотрудничества Китая с десятью ключевыми партнерами из числа наименее развитых стран (НРС) по объему торговли (НРС-10) посвящена данная статья.*

Во Введении рассматривается ряд аспектов, обосновывающих заинтересованность КНР в сотрудничестве с НРС, а также его необходимость для решения задач устойчивого развития. Кроме того, представлена методология анализа торгово-инвестиционных задач ЦУР, применяемая в статье. Первый раздел статьи посвящен особенностям финансирования развития, осуществляемого КНР, а также общей оценке объемов китайских инвестиций в ключевые проекты. Второй раздел посвящен основным положениям торговой политики Китая, а также анализу его торгово-экономического сотрудничества с НРС-10. В Заключении рассматривается динамика ключевых показателей социально-экономического и политического развития КНР и НРС-10 и делается вывод об относительной эффективности сотрудничества с точки зрения решения задач устойчивого развития.

**Ключевые слова:** Цели устойчивого развития (ЦУР); устойчивое развитие; КНР, внешняя политика; торговая политика; международные инвестиции; Повестка дня в области устойчивого развития на период до 2030 г.

**Для цитирования:** Михневич С.В. Стремясь к балансу: анализ деятельности КНР по решению торгово-инвестиционных задач ЦУР на примере сотрудничества с ключевыми партнерами из числа наименее развитых стран (НРС) // Вестник международных организаций. Т. 15. № 1. С. 84–119 (на русском и английском языках). DOI: 10.17323/1996-7845-2020-01-04.

<sup>1</sup> Статья поступила в редакцию в августе 2019 г.

<sup>2</sup> Исследование выполнено в рамках научно-исследовательской работы государственного задания РАНХиГС «Анализ вклада стран “Группы двадцати” в реализацию торгово-инвестиционных направлений в рамках Целей устойчивого развития» (2020).

## Введение

Комплексная реализация международной повестки дня в области устойчивого развития на период до 2030 г. (далее – Повестка–2030) представляет собой крайне сложную и нетривиальную задачу, требующую деятельного участия всего международного сообщества. «В концепции устойчивого развития признается, что ликвидация нищеты во всех ее формах и проявлениях, борьба с неравенством внутри стран и между ними, сохранение планеты, обеспечение поступательного, всеохватного и устойчивого экономического роста и содействие социальной интеграции взаимосвязаны и взаимозависимы» [ГА ООН, 2015]. Как справедливо отмечают М.В. Ларионова и Е.А. Сафонкина, «...принятые Цели устойчивого развития (ЦУР) являются мировым ориентиром для развитых и развивающихся государств в выработке национальной политики и осуществлении международного сотрудничества с целью совместной борьбы с глобальными вызовами» [Ларионова, Сафонкина, 2018]. ЦУР включают 17 целей и 169 задач, «носят комплексный и неделимый характер и обеспечивают сбалансированность всех трех компонентов устойчивого развития: экономического, социального и экологического» [ГА ООН, 2015].

Не секрет, что наибольшие сложности в претворении ЦУР в жизнь испытывают страны, относящиеся к категории наименее развитых (НРС). Соответствующее понятие было введено Генеральной Ассамблей ООН в 1971 г. для определения государств, которые в наибольшей степени нуждаются в международном содействии социально-экономическому развитию. Тогда же была разработана классификация отнесения стран к данной категории, которая затем периодически дорабатывалась. Один раз в три года Комитет по политике в области развития Экономического и Социального Совета ООН (ЭКОСОС) пересматривает список НРС. По итогам последнего пересмотра (декабрь 2018 г.) в него вошли 47 государств<sup>3</sup>, тогда как на момент введения понятия НРС в 1971 г. таких государств было 25. За время существования категории НРС только пяти государствам удалось выйти из нее: Ботсване (декабрь 1994 г.), Кабо-Верде (декабрь 2007 г.), Мальдивским островам (январь 2011 г.), Самоа (январь 2014 г.) и Экваториальной Гвинеи (июнь 2017 г.) [United Nations Conference on Trade and Development (UNCTAD), 2019a].

Причин такого положения вещей немало. Это и сильная деформация структуры народного хозяйства с доминированием низкопроизводительных отраслей и относительно слабой диверсификацией, серьезные инвестиционные разрывы, высокое неравенство и имущественное расслоение, недостаточный уровень развития человеческого капитала, высокая коррупция и множество других серьезных причин. Из одной только Африки за 40 лет (1970–2010 гг.) было незаконно выведено коррупционных доходов, прибылей от незаконных финансовых махинаций и неуплаченных налогов на 854 млрд долл. США [Сафонова, 2019, с. 98]. Довольно подробно особенности социально-экономического развития НРС рассмотрены в работе [Панькова, Михневич, 2018]. Можно небезосновательно утверждать, что ввиду крайней ограниченности собственного потенциала НРС ключевым средством для комплексного улучшения ситуации в них и достижения прогресса в реализации ЦУР является развитие сотрудничества с внешними партнерами, включая новые центры силы, такие как КНР.

Для Китая налаживание конструктивной инвестиционной деятельности и развитие торговли – важнейшие факторы экспоненциального роста и кардинального изме-

<sup>3</sup> United Nations (UN) (n. d., a). List of Least Developed Countries (As of December 2018). Committee for Development Policy. Режим доступа: [https://www.un.org/development/desa/dpad/wp-content/uploads/sites/45/publication/ldc\\_list.pdf](https://www.un.org/development/desa/dpad/wp-content/uploads/sites/45/publication/ldc_list.pdf) (дата обращения: 15.08.2019).

нения структуры китайской экономики после начала политики реформ и открытости, активной фазе которой в 2020 г. исполняется 40 лет. Немаловажно и то, что Китай, занимаясь решением внутренних проблем, активно работал и продолжает работать в сфере развития зарубежных партнеров. Партнерство с развивающимися странами и НРС – традиционное направление китайской внешней политики. Как подчеркивал Мао Цзэдун в 1971 г., «...африканские друзья привели Китай в ООН» [Сафонова, 2019, с. 134]. В дальнейшем «благодаря голосам развивающихся стран к концу первого десятилетия XXI в. 11 раз были отклонены предложения западных государств принять в Комитете по правам человека ООН резолюции, осуждающие положение в правозащитной сфере КНР, и 14 раз нейтрализованы попытки Тайваня вернуть себе членство в ООН» [Там же].

Взаимодействие осуществляется на множестве площадок и в различных многосторонних и двусторонних форматах, начиная от «Движения неприсоединения» и «Группы 77+Китай» и заканчивая «Группой двадцати» и БРИКС, а также иными многочисленными примерами «форумной дипломатии»<sup>4</sup>, в частности на форумах «Китай – Африка» и «Шелковый путь». Простое перечисление существующих механизмов сотрудничества займет не одну страницу. Особо стоит отметить форматы «Юг – Юг» (между развивающимися странами) и «Север – Юг» (развитые и развивающиеся государства). Сотрудничество по линии «Юг – Юг» предоставляет Китаю возможность заручиться поддержкой своих предложений и идей со стороны «развивающегося мира», чтобы в дальнейшем в рамках диалога «Север – Юг» выступать в качестве лидера и адвоката интересов «Юга» по ключевым проблемам международной повестки дня, включая обеспечение устойчивого развития. Наряду с самоценными социально-экономическими результатами для Китая реализация ЦУР – важнейший фактор укрепления международного влияния и создания условий для установления в качестве легитимного глобального центра силы. В основе китайского стремления к лидерству лежит рациональная и прагматичная мотивация: без лидерства Китай рискует утратить возможности и ресурсы для устойчивого развития и погрузиться в серьезный кризис.

«Отход китайской внешней политики от принципа Дэн Сяопина «таогуан янхуэй» (*скрывать свои возможности и держаться в тени*) знаменуется при Си Цзиньпине активным выдвижением различных концепций и внешнеполитических инициатив (от «Одного пояса, одного пути» или «Пояса и пути» (ОПОП, ПИП) до строительства Сообщества единой судьбы (СЕС») [Денисов, Адамова, 2017, с. 76]. Здесь же можно упомянуть и о концепции «китайской мечты» – одной из ключевых идеологических инноваций действующего китайского лидера. Причем если ПИП в первую очередь нацелен на осуществление практических проектов, то СЕС – на формирование ценностной основы обновляемой системы международных отношений и ее подсистем. В этой связи важным направлением китайской политики становится укрепление потенциала «международной дискурсивной силы» (*гоцзи хуаюйчоань*) посредством публикации «Белых книг», выступлений руководства страны, внешнеполитической пропаганды, развития научных и культурных обменов [Там же]. Ее конечным результатом должно стать приобретение КНР масштабной международной поддержки своей политики и снижение издержек для ее претворения в жизнь. КНР традиционно декларирует выстраивание отношений с партнерами на основе «взаимной выгоды и обоюдного выигрыша», «невмешательства во внутренние дела и необусловленности сотрудничества». Это повы-

<sup>4</sup> Многие крупные международные мероприятия, инициатором, хозяином или просто участником которых выступает КНР, используются для запуска и продвижения китайских политических инициатив, а также для обнародования планов Китая по развитию отношений с зарубежными партнерами.

шает привлекательность сотрудничества с КНР для многих развивающихся государств, не соответствующих условиям, предъявляемым западными партнерами. Сам Китай при таком подходе получает возможности для максимизации экономических выгод от сотрудничества благодаря его взаимному характеру. *Взаимность* – на протяжении многих лет ключевая ценностная максима стратегии Китая в сфере развития. Она подразумевает *неразрывность* внутреннего и внешнего измерений политики страны в сфере торговли и инвестиций.

Базовым документом, регулирующим подходы КНР к реализации ЦУР, является «Позиция по осуществлению Повестки дня в области устойчивого развития на период до 2030 года» (Позиция КНР по Повестке–2030) [Ministry of Foreign Affairs of the People's Republic of China, 2016]. В ней отмечается, что, несмотря на положительные результаты в области международного сотрудничества, мир по-прежнему сталкивается с серьезными проблемами, решить которые самостоятельно страны не могут. Эти проблемы требуют объединения усилий и конкретных действий по реализации взятых обязательств. В табл. 1 приведены основные подходы, предлагаемые в «Позиции».

*Таблица 1. Основное содержание позиции КНР по ЦУР*

Принципы	Приоритетные направления	Механизмы
Мирное развитие	Устранение бедности и голода	Содействие развитию потенциала
Обоюдный выигрыш	Поддержание экономического роста	Формирование международной среды, содействующей развитию
Интеграция и координация	Продвижение индустриализации	Укрепление партнерства в области развития
Инклюзивность и открытость	Улучшение социального обеспечения и общественных услуг	Продвижение механизмов координации
Суворенитет и добровольность действий	Укрепление равноправия и правосудия	Улучшение механизмов оценки и обзора взаимодействия
Общая, но дифференцированная ответственность	Охрана окружающей среды Поиск ответа на изменения климата Эффективное использование ресурсов Улучшение национального управления	

*Источник:* составлено автором на основе [Ministry of Foreign Affairs of the People's Republic of China, 2016].

В настоящем исследовании автор пытается проанализировать результативность политики КНР в решении торгово-инвестиционных задач ЦУР в ходе сотрудничества с ключевыми партнерами из числа НРС. Основной **исследовательский вопрос** состоит в выяснении, приводит ли деятельность КНР по развитию экономического сотрудничества с НРС к комплексному улучшению ситуации с точки зрения интересов его участников: КНР, с одной стороны, и НРС – с другой.

В центре настоящей работы находится следующая **гипотеза**: в основе стратегии КНР по реализации торгово-инвестиционных ЦУР лежит стремление к достижению комплексного политico-экономического блага, включающего создание условий для долговременного поступательного социально-экономического развития Китая и его ключевых партнеров, а также максимизации влияния страны на международной арене. В то же время, претворяя свою стратегию в жизнь, Китай стремится оптимизировать затрачиваемые ресурсы, принимая экономически оправданные решения для достижения политических задач, и наоборот, что периодически приводит к усложнению социально-экономической и политической ситуации в странах-партнерах.

**Хронология** исследования преимущественно охватывает 2015–2017 гг., то есть первые три года с момента принятия Повестки–2030, что связано с наличием комплекса индикаторов за указанный период, позволяющих оценить динамику социально-экономического развития.

Поиск ответа на исследовательский вопрос потребовал решения ряда **задач**:

- анализа основных подходов и механизмов КНР к финансированию развития и инвестициям за рубежом, реализации внешнеторговой политики в отношениях с НРС;
- выявления ключевых экономических партнеров КНР из числа НРС;
- определения существующих тенденций в развитии экономического сотрудничества КНР с ними;
- оценки динамики основных показателей, отражающих социально-экономическое развитие.

Для поиска решения поставленных задач была применена авторская **методология**, в основе которой теоретические разработки исследовательского коллектива Центра исследований международных институтов РАНХиГС, использовавшиеся при проведении научно-исследовательской работы «Анализ вклада стран “Группы двадцати” в реализацию торгово-инвестиционных направлений в рамках Целей устойчивого развития», в написании которой принимал участие автор настоящей статьи.

I. В целях уточнения задач ЦУР, определяющее значение для реализации которых представляет торгово-инвестиционное сотрудничество, с учетом степени его влияния на уровень социально-экономического развития НРС были отобраны четыре задачи в рамках ЦУР и соответствующие им параметры, определенные ООН, в частности:

- *Параметр 2.б – Изменение ставок тарифов на импорт и экспорт сельскохозяйственной продукции в/из развивающихся и НРС* (ЦУР 2: Ликвидация голода, обеспечение продовольственной безопасности и улучшение питания и содействие устойчивому развитию сельского хозяйства; Задача 2.6 – Устранение и пресечение введения торговых ограничений и возникновения искажений на мировых рынках сельскохозяйственной продукции, в том числе посредством параллельной ликвидации всех форм субсидирования экспорта сельскохозяйственной продукции и всех экспортных мер, имеющих аналогичные последствия, в соответствии с ман-датом Дохийского раунда переговоров по вопросам развития);
- *Параметр 10.а – Доля тарифных линий, в отношении которых применяется нулевая ставка* (в отношении импорта из развивающихся и НРС) (ЦУР 10: Сокращение неравенства внутри стран и между ними; Задача 10.а – Проведение в жизнь принципа особого и дифференцированного режима для развивающихся стран, особенно НРС, в соответствии с соглашениями ВТО);
- *Параметр 17.10 – Средневзвешенная ставка тарифов* (ЦУР 17: Укрепление средств осуществления и активизация работы в рамках Глобального партнерства в интересах устойчивого развития; Задача 17.10 – Поощрять универсальную, осно-

ванную на правилах, открытую, недискриминационную и справедливую многостороннюю торговую систему в рамках ВТО, в том числе благодаря завершению переговоров по ее Дохийской повестке дня в области развития);

– *Параметр 17.12 – Среднее значение тарифов, применяемых в отношении развивающихся и наименее развитых государств* (ЦУР 17; Обеспечить своевременное предоставление всем НРС на долгосрочной основе беспошлининого и неквотируемых доступа на рынки в соответствии с решениями ВТО, в том числе путем обеспечения того, чтобы преференциальные правила происхождения, применяемые в отношении товаров, импортируемых из НРС, были прозрачными и простыми и содействовали облегчению доступа на рынки).

**II.** На основе информации из статистической базы данных ЮНКТАД была подготовлена выборка из 10 крупнейших торгово-экономических партнеров КНР из числа НРС по сумме экспорта и импорта за три года (2015, 2016, 2017 гг.).

**III.** Проведен анализ торговли КНР и 10 крупнейших стран – торговых партнеров из числа НРС в указанный период и выявлены пять крупнейших секторов глобального экспорта из каждой НРС, определена их доля в общем объеме экспорта на мировой рынок и в Китай, а также рассчитано отношение экспорта соответствующей страны партнера и всей группы стран в Китай к их экспорту на мировой рынок (определенна значимость Китая как партнера по экспорту НРС). Кроме того, проведен анализ импорта из КНР 10 крупнейшими партнерами НРС и выявлены пять ключевых экспортных секторов КНР, а также рассчитано отношение экспорта КНР в 10 крупнейших партнеров по указанным секторам к ее экспорту на мировой рынок (определенна значимость 10 крупнейших торговых партнеров из числа НРС с точки зрения экспортных поставок КНР).

**IV.** Рассмотрено воздействие торговой политики КНР на реализацию торгово-инвестиционных задач ЦУР в соответствующих странах, включая количество введенных протекционистских и либерализующих мер (целенаправленных и косвенных). Оценка воздействия проводилась на основе параметров: изменение объемов двусторонней торговли между КНР и страной-партнером по сравнению с предыдущим годом, а также изменение объемов торговли страны-партнера со всеми странами по сравнению с предыдущим годом.

**V.** Проведен анализ динамики комплекса параметров социально-экономического развития НРС и Китая в 2015–2018 гг. и дана оценка возможного влияния на них экономического сотрудничества КНР и НРС. В число соответствующих параметров включены: **ВВП на душу населения по ППС** (по данным Всемирного банка); **индекс развития человеческого капитала** (по данным ПРООН); **глобальный индекс конкурентоспособности** (по данным Всемирного экономического форума); **валовое накопление капитала** (по данным Всемирного банка); **безработица** (по данным Всемирного банка); **рейтинг восприятия коррупции** (по данным Transparency International); **индекс демократии** (по данным Economist).

**Ограничения методологии.** Поскольку социально-экономическое развитие испытывает влияние множества внешних факторов по отношению к взаимодействию КНР и НРС, не представляется возможным определить конкретную степень влияния отдельных прямых или косвенных торгово-инвестиционных мер на динамику показателей социально-экономического развития. Так, снижение темпов экономического роста в КНР оказывает негативное воздействие на рынки сырьевых товаров, способствуя падению цен, что приводит к ухудшению экономической ситуации во многих НРС из-за их неразвитой и недиверсифицированной структуры народного хозяйства.

## Финансирование развития и инвестиционное сотрудничество

С 2014 г. правительство КНР не издавало официальных «Белых книг», посвященных китайскому СМР. По информации, опубликованной в феврале 2017 г., в выступлении Си Цзиньпина на заседании Ведущей малой группы по углублению реформ упоминалось, что совокупный объем китайской помощи с 1949 по 2016 г. превысил 600 млрд юаней, или 89,6 млрд долл. США<sup>5</sup>. Если вычесть из указанных объемов средств финансирование помощи в период до 2012 г. (345,63 млрд юаней, или 51,6 млрд долл. США), то можно вычислить, что в 2013–2016 гг. Китай предоставил помочь примерно на 255 млрд юаней, или около 38 млрд долл. США [China's Foreign Aid, 2011; 2014].

Однако указанная информация не в полной мере соотносится с иными данными по объемам китайского СМР. В частности, в марте 2017 г. официальное китайское новостное агентство «Синхуа» со ссылкой на Министерство финансов КНР обнародовало информацию об объемах китайского содействия международному развитию в 2012–2016 гг.<sup>6</sup> Так, совокупный объем китайской помощи за указанный период составил 92,3 млрд юаней, или 13,8 млрд долл. США. Если же не учитывать 2012 г., то объем помощи за 2013–2016 гг. составит 75,6 млрд юаней, или 11,3 млрд долл. США, в том числе в 2015 и 2016 гг.: 19,4 млрд юаней, или 2,9 млрд долл. США, и 20,6 млрд юаней, или 3,1 млрд долл. США соответственно. Таким образом, даже с оценкой данных по объемам предоставленной помощи из официальных китайских источников ситуация неоднозначная, что существенно затрудняет анализ.

Ключевую роль в финансировании развития и реализации китайских инвестиционных проектов за рубежом играют ЭКСИМ-банк Китая и Банк развития Китая (БРК). Они выполняют функцию посредников между финансовыми рынками и странами-получателями на основе механизмов суверенных гарантит в отношении выплаты ссуд и доступа китайских компаний к их рынкам [Zheng, 2016]. Банки проводят анализ представляемых проектов на предмет реализуемости, величины рисков, платежеспособности реципиентов и принимают решение о выделении средств. Основанием для выделения средств является заключение соглашений между органами государственной власти государств-реципиентов и Министерством коммерции КНР, а с апреля 2018 г. – Китайским агентством сотрудничества в сфере международного развития, независимым от Министерства коммерции КНР и МИДа КНР<sup>7</sup>.

Нельзя забывать, что банки проводят анализ предстоящих инвестиций с учетом китайских интересов, которые далеко не всегда совпадают с национальными интересами объекта инвестиционной деятельности. Относительно низкое качество управления в китайских странах-партнерах, требования к развитию которого не включаются КНР в число обязательных условий для выделения ресурсов, часто приводит к нерациональным тратам средств и невозможности выполнения обязательств перед Китаем. В результате многие проекты и объекты инвестиций переходят в собственность или под управление китайских экономических операторов, что, разумеется, приводит к общественному не-

<sup>5</sup> Radio Free Asia (RFA) (2017). Си Цзиньпин подчеркнул необходимость наращивания эффективности международной помощи, предоставляемой КНР. (На кит. яз.) Режим доступа: <https://www.rfa.org/mandarin/yataibaodao/junshiwaijiao/nu-02092017164129.html> (дата обращения: 12.03.2019).

<sup>6</sup> Ren Q., Zhou W. (2017) КНР наращивает свою международную помощь по сравнению с западными государствами. (На кит. яз.) Режим доступа: <http://xinhua-rss.zhongguowangshi.com/13694/-622380394845431009/1687327.html> (дата обращения: 18.03.2018).

<sup>7</sup> Zhou J., Zhang Y. (2018) China International Development Cooperation Agency inaugurated. Режим доступа: <http://www.chinadaily.com.cn/a/201804/18/WS5ad72297a3105cdcf651915e.html> (дата обращения: 30.05.2018).

одобрению. В ряде развитых стран, которые выступают конкурентами КНР в борьбе за экономическое влияние в развивающемся мире, Китай обвиняют в стремлении загнать своих партнеров в «долговую ловушку» (debt trap)<sup>8</sup>. Одним из ярких примеров «долговой дипломатии» часто называют передачу в аренду на 99 лет Китаю шриланкийского порта Хамбантота из-за невозможности властей Шри-Ланки обслуживать китайские кредиты. Однако, по мнению ряда экспертов, данная ситуация сложилась из-за кризисной ситуации в экономике Шри-Ланки и не была связана исключительно с данным проектом<sup>9</sup>. Но некорректный учет властями страны потенциальных последствий китайского финансирования и переоценка собственных возможностей, разумеется, также оказали воздействие на усложнение социально-экономической ситуации.

Кроме того, благодаря связанному характеру китайского международного содействия, большинство проектов реализуется китайскими компаниями, что также ограничивает возможные выгоды для китайских партнеров. Данный подход роднит КНР с Японией, которая традиционно использовала предоставление международной помощи для укрепления позиций собственного бизнеса на международных рынках и увеличения присутствия в экономиках целевых стран [Zheng, 2016]. Так, ст. 3 Порядка осуществления менеджмента проектов технического содействия (2015) определено, что «в общем смысле осуществление проектов технического содействия подразумевает их осуществление китайской стороной» [Министерство коммерции КНР, 2015]. При согласовании сторон к реализации проектов *может* привлекаться сторона – получатель технического содействия. Согласно п. 3.3.2 Плана действий Форума китайско-африканского сотрудничества (FOCAC) на 2019–2021 гг., принятого 4 сентября 2018 г., «Китай оказывает поддержку китайским компаниям в их участии в инфраструктурном развитии Африки посредством механизма “инвестиции – строительство – операционная деятельность” или с применением других моделей. Основное внимание при этом уделяется развитию сотрудничества в сфере энергетики, транспорта, ИКТ и трансграничного использования водных ресурсов»<sup>10</sup>.

В результате именно китайские компании «осваивают» большую часть объемов китайского содействия развитию. Как отмечает китайский исследователь Чжэн Юй, «китайские компании, вне зависимости от их структуры собственности, используют разнообразные схемы предоставления Китаем международной помощи для продвижения собственных коммерческих интересов, которые, в свою очередь, могут оказывать косвенное воздействие на цели внешней политики» [Zheng, 2016].

**Предоставление Китаем финансирования развитию осуществляется в трех основных формах: гранты, беспроцентные и концессионные ссуды.**

Основное направление использования **грантов** – развитие общественно значимой инфраструктуры: больницы, школы, низкозатратные дома, колодцы и проекты в сфере водоснабжения, иные средние и малые проекты в данной сфере. Гранты также используются для развития человеческого капитала, технического содействия, предоставления натуральной (*in-kind*) и гуманитарной помощи. Китайская сторона практически никогда не выделяет гранты «живыми деньгами». Гранты представляют собой определенную номинальную сумму средств, направляемую на реализацию отдельных проектов. При-

<sup>8</sup> Challaney B. (2017) China’s Debt-Trap Diplomacy. Project syndicate. Режим доступа: <https://www.project-syndicate.org/commentary/china-one-belt-one-road-loans-debt-by-brahma-chellaney-2017-01?barrier=accesspaylog> (дата обращения: 25.05.2019).

<sup>9</sup> Moramudali U. (2019) Is Sri Lanka Really a Victim of China’s ‘Debt Trap’? The Diplomat. Режим доступа: <https://thediplomat.com/2019/05/is-sri-lanka-really-a-victim-of-chinas-debt-trap/> (дата обращения: 25.05.2019).

<sup>10</sup> [China-Africa Forum (FOCAC), 2019].

мер проекта, реализованного на грант правительства КНР, – строительство двух школ в Джубе (Южный Судан) общей стоимостью 8 млн долл., завершившееся в январе 2017 г.<sup>11</sup>

**Беспроцентные ссуды** преимущественно используются для содействия государствам-получателям в строительстве более крупных проектов общественного характера, связанных с улучшением качества жизни населения. Срок предоставления таких ссуд, как правило, 20 лет, включая пять лет отсрочки платежа, пять лет использования ссуды и 10 лет уплаты процентов. Такие ссуды в основном направляются в страны с хорошими экономическими условиями. Оператором беспроцентных ссуд является БРК. Основное отличие беспроцентных ссуд от грантов – их возвратность. По состоянию на конец 2018 г., совокупный объем ссуд, выданных с 2006 г. БРК 43 африканским государствам, большая часть из которых принадлежит к числу НРС, превысила 50 млрд долл. США<sup>12</sup>. Одним из ключевых механизмов выделения финансирования банком стал созданный Китайско-африканский фонд развития.

Усилиению влияния китайского финансирования на африканском континенте также будет способствовать деятельность Межбанковского объединения Китая и Африки, учрежденного в сентябре 2018 г. в ходе очередного Форума китайского-африканского сотрудничества. В новое объединение, помимо БРК, вошли 16 ведущих африканских банков. Одной из целей деятельности нового объединения будет продвижение сотрудничества в области инфраструктурной взаимосвязанности, производственных мощностей и в гуманитарной сфере<sup>13</sup>.

В качестве примера уместно упомянуть выделение беспроцентной ссуды 30 млн долл. Замбии в сентябре 2018 г.<sup>14</sup> При этом Китай успешно капитализирует свое влияние в этой стране, которой ранее неоднократно выделял финансирование. Так, в 2017 г. правительство Замбии создало совместное предприятие TopStar Communications Limited для цифровизации своей телевизионной и радиопередающей инфраструктуры. Китайская компания Start Times в данном СП получила 60%, национальный канал ZNBC – 40%. Поступления от деятельности компании в течение 25 лет будут использоваться для выплаты китайской концессионной ссуды, предоставленной на реализацию проекта<sup>15</sup>. Причем войти в проект ZNBC вынудило правительство Замбии.

**Концессионные ссуды** в основном применяются для содействия государствам – получателям помощи в проектах по созданию производственных мощностей, генерирующих одновременно экономические и социальные выгоды, а также в крупных и средних инфраструктурных проектах. Еще одним направлением концессионных ссуд являются поставки готовых заводов, механической и электрической продукции, технических услуг и иных материалов. Концессионные ссуды предоставляются ЭКСИМ-банком КНР

<sup>11</sup> All Africa (2017). South Sudan: China-Built School Inaugurated in South Sudan. Режим доступа: <http://allafrica.com/stories/201701160064.html> (дата обращения: 30.04.2018).

<sup>12</sup> China Development Bank (CDB) (2019). CDB Provides Over 50 Billion USD of Investment and Financing for Africa. Режим доступа: [http://www.cdb.com.cn/English/xwzx\\_715/khdt/201902/t20190201\\_5875.html](http://www.cdb.com.cn/English/xwzx_715/khdt/201902/t20190201_5875.html) (дата обращения: 09.10.2019).

<sup>13</sup> Xinhua News Agency (2018). В Пекине подписано соглашение о создании Межбанковского объединения Китая и Африки. Режим доступа: <https://rus.yidaiyilu.gov.cn/news/world/65384.htm> (дата обращения: 09.07.2019).

<sup>14</sup> Solomon S. (2018) Zambia Continues to Borrow as China Debt Concerns Rise. Режим доступа: <https://www.voanews.com/a/zambia-continues-to-borrow-as-china-debt-concerns-rise/4566634.html> (дата обращения: 20.09.2018).

<sup>15</sup> Tumfweko (2017). Kampamba Topstar company owns majority 60% shares in ZNBC. Режим доступа: <http://tumfweko.com/2017/02/13/kampamba-topstar-company-owns-majority-60-shares-in-znbc/> (дата обращения: 07.09.2018).

по ставке ниже ключевой, устанавливаемой Народным банком Китая. Последний, в свою очередь, определяет порядок выдачи и возврата займов и кредитов, а также по согласованию с упомянутыми министерствами формирует годовой план по низкопроцентным займам и процентную ставку по ним. Соответственно, разница между ставками является предоставляемой государством банкам финансовой субсидией. Как правило, средняя ставка по концессионным ссудам КНР составляла 2–3% годовых, а период выплат — 15–20 лет, в том числе 5–7 лет отсрочки платежа.

Особенность предоставления концессионных ссуд заключается в активном использовании механизма государственно-частного партнерства (ГЧП), нацеленного на аккумулирование значительных средств для реализации крупных инфраструктурных проектов. В проектах ГЧП китайское финансирование покрывает большую часть, но не весь объем расходов (порядка 85%). Оставшиеся расходы несут правительства стран – получателей помощи [Мардашев, 2011]. Концессионные ссуды ЭКСИМ-банка КНР не подпадают прямо под категории торговли, инвестиций или помощи. Фактически они демонстрируют характеристики всех трех сфер, поскольку китайская помощь во многих случаях является частью крупных инвестиционных сделок, включающих поддержку экспорта.

Один из крупнейших примеров китайских концессионных ссуд — строительство железной дороги Джибути — Эфиопия протяженностью 752,7 км, построенной Китаем. Стоимость эфиопской части проекта, завершившегося в 2016 г., составила 3,4 млрд долл. США, 70% из них были предоставлены в рамках льготной ссуды ЭКСИМ-банком КНР<sup>16</sup>. Управлением операционной деятельностью новой железной дороги занялся консорциум из Китайской гражданской инженерно-строительной корпорации и Китайской корпорации железнодорожного строительства согласно подписанному договору<sup>17</sup>.

Существенному наращиванию деятельности БРК и ЭКСИМ-банка Китая способствовал запуск инициативы ПИП, в которой принимают участие 126 государств и 29 международных организаций [Михневич, 2019]. С момента выдвижения инициативы к середине 2019 г. БРК выдал кредитов для реализации более чем 600 проектов ПИП на сумму свыше 190 млрд долл. ЭКСИМ-банк Китая выделил финансирование более 1800 проектам объемом свыше 149 млрд долл.<sup>18</sup> (в первом квартале 2017 г. было 1200 проектов на сумму порядка 101,5 млрд долл. [Михневич, 2017]). Подробнее о результатах деятельности ПИП см. [Михневич, 2017; 2019].

К реализации проектов также подключены относительно новые финансовые институты: Фонд Шелкового пути (ФШП) объемом 40 млрд долл. (в 2017 г. увеличен на 100 млрд юаней — более 16 млрд долл.) и Азиатский банк инфраструктурных инвестиций (АБИИ) с уставным капиталом 100 млрд долл. США. ФШП с момента создания и до конца 2018 г. подписал соглашения на сумму 11 млрд долл. (реальная сумма капиталовложений — 7,7 млрд долл.) [Инициатива совместного строительства..., 2019], а закрыл сделки по шести проектам, в числе которых покупка долей в проекте «Ямал

<sup>16</sup> Railway Gazette International (2016). Ethiopia — Djibouti railway inaugurated. Режим доступа: <https://www.railwaygazette.com/news/infrastructure/single-view/view/ethiopia-djibouti-railway-inaugurated.html> (дата обращения: 20.04.2018).

<sup>17</sup> China Civil Engineering Construction Corporation (CCECC) (2016). CCECC Signs Ethiopia-Djibouti Railway Operation and Management Project. Режим доступа: [http://www.ccecc.com.cn/art/2016/9/1/art\\_7753\\_1136443.html](http://www.ccecc.com.cn/art/2016/9/1/art_7753_1136443.html) (дата обращения: 20.03.2018).

<sup>18</sup> Weizhen T. (2019) China's loans to other countries are causing 'hidden' debt. That may be a problem. Режим доступа: <https://www.cnbc.com/2019/06/12/chinas-loans-causing-hidden-debt-risk-to-economies.html> (дата обращения: 10.07.2019).

СПГ» (9,9%) и компании «Сибур» (10%)<sup>19</sup>. В конце августа 2019 г. портфель АБИИ насчитывал 46 проектов, доля Банка в которых составляла 8,87 млрд долл. США<sup>20</sup>. Большая часть проектов приходится на Индию (10 проектов), Индонезию и Бангладеш (по пять проектов).

С учетом того, что многие ссуды «дополняются» инвестициями китайских компаний, уровень инвестиционной зависимости многих развивающихся государств, и в особенности ряда НРС, от китайских источников в среднесрочной и долгосрочной перспективе будет превосходить зависимость от любого другого внешнего инвестора. В частности, по итогам 2018 г. Китай стал **вторым по величине инвестором** в Африку, уступив лишь ЕС: объем анонсированных новых китайских проектов (гинифилд-проекты) в 2018 г. составил 11,93 млрд долл. США (8,705 млрд долл. США – в 2017 г.) [United Nations Conference on Trade and Development (UNCTAD), 2019b, p. 35].

Во многом это было связано с наращиванием китайской активности в рамках FOCAC. Так, на форуме 2015 г. Си Цзиньпин объявил о 10 ключевых планах Китая по поддержке отношений с Африкой, затрагивающих сферы индустриализации, модернизации сельского хозяйства, инфраструктуры, финансовых услуг, «зеленого» развития, содействия торговле и инвестициям, сокращения бедности и социального обеспечения, здравоохранения, общественных контактов, мира и безопасности<sup>21</sup>. Общий объем планов поддержки Африки в течение трех последующих лет – свыше 60 млрд долл. США, в том числе: 5 млрд долл. – в виде безвозмездной помощи и беспроцентных займов; 35 млрд долл. – в виде преференциальных займов и экспортных кредитов на льготных условиях; 5 млрд долл. – в качестве докапитализации Китайско-африканского фонда развития; 5 млрд долл. США – в форме специальных ссуд для африканских МСП; 10 млрд долл. США – в форме взноса в Китайско-африканский фонд сотрудничества по развитию промышленности.

По итогам FOCAC 2018 г. Китай пообещал в течение 2019–2021 гг. пристимулировать национальные компании: инвестировать 10 млрд долл. США в Африку, создать специальный фонд в 5 млрд долл. для оплаты импорта из Африки, расширить на 20 млрд долл. кредитные линии и создать очередной фонд в 10 млрд долл. для финансирования развития, кроме того, 15 млрд долл. будут направлены для выдачи грантов, беспроцентных и концессионных ссуд странам Африки<sup>22</sup>.

Одновременно в отношении исходящих из КНР ПИИ принят ряд мер, направленных на их систематизацию и предотвращение вывода капитала из страны, который в 2008–2017 гг. составил, по оценкам, астрономические 3,8 трлн долл. США<sup>23</sup>. Значительная часть выводимых средств была замаскирована под инвестиции в зарубежные, как правило, непрофильные, активы. Для изменения ситуации Государственный комитет по развитию и реформе (ГКРР) совместно с тремя ведомствами в августе 2017 г. опубликовал Директивы по дальнейшему руководству и регулированию направления

<sup>19</sup> Габуев А. (2017) Шелковый путь в никуда. Режим доступа: <https://www.vedomosti.ru/opinion/articles/2017/05/15/689763-shelkovii-put> (дата обращения: 14.05.2017).

<sup>20</sup> Расчеты автора на основании данных: Asian Infrastructure Investment Bank (AIIB) (n. d.). Approved Projects. Режим доступа: <https://www.aiib.org/en/projects/approved/index.html> (дата обращения: 10.09.2019).

<sup>21</sup> Xinhua News Agency (2015). Xi announces 10 major China-Africa cooperation plans for coming 3 years. Режим доступа: [http://www.china.org.cn/world/2015-12/04/content\\_37237456.htm](http://www.china.org.cn/world/2015-12/04/content_37237456.htm) [www.china.org.cn/world/2015-12/04/content\\_37237456.htm](http://www.china.org.cn/world/2015-12/04/content_37237456.htm) (дата обращения: 03.04.2018).

<sup>22</sup> [China-Africa Forum (FOCAC), 2019].

<sup>23</sup> Gunter F.R. (2017) Why China Lost About \$3.8 Trillion To Capital Flight In The Last Decade. Режим доступа: <https://www.forbes.com/sites/insideasia/2017/02/22/china-capital-flight-migration/#e960bb34a37c> (дата обращения: 09.09.2019).

исходящих иностранных инвестиций<sup>24</sup>. Документ делит исходящие ПИИ на три категории: «стимулируемые», «ограничиваемые» и «запрещенные», в зависимости от сектора и страны-получателя.

В дальнейшем в декабре 2017 г. ГКРР обнародовал Административные меры для внешних инвестиций предприятий<sup>25</sup>. Ключевой особенностью данного документа стало распространение процедуры мониторинга исходящих инвестиций с предварительной (предтранзакционной) верификации и регистрации на период во время и после транзакции<sup>26</sup>. В Административных мерах выделены инвестиции, осуществляемые непосредственно национальными (китайскими) инвесторами, и инвестиции национальных (китайских) инвесторов через контролируемые зарубежные предприятия.

В дальнейшем в 2018 г. были разработаны и приняты Положения об управлении исходящими инвестициями для предприятий и временные меры по отчетности и регистрации (одобрению) исходящих инвестиций, устанавливающие конкретные шаги по представлению информации в контролирующие органы [National Development and Reform Commission, 2019]. Процесс совершенствования регулирования на данном направлении не прекращается, что должно способствовать восстановлению позиций КНР в качестве одного из крупнейших международных инвесторов: с 2016 по 2018 г. после усиления контроля китайские исходящие ПИИ сократились со 196 до 130 млрд долл. [United Nations Conference on Trade and Development (UNCTAD), 2018; 2019b]. Впрочем, первые оценки китайских исходящих ПИИ по итогам 2019 г. не позволяют говорить о возобновлении позитивной динамики: исходящие ПИИ из КНР в 2019 г. упали, по официальным данным, на 6% – до 118 млрд долл. США<sup>27</sup>.

Кроме того, остается проблема «теневых инвестиций» из КНР. По расчетам экспертов из Кильского института мировой экономики (ФРГ), половина долга зарубежных развивающихся государств перед КНР носит скрытый характер [Horn, Reinhart, Trebesch, 2019]. Одновременно совокупный размер внешнего долга перед КНР на начало 2018 г. оценивался в 5 трлн долл. США, или 6% мирового ВВП (рост в 10 раз с 2000 г.). При включении в расчеты прямых инвестиций КНР и долей в зарубежных предприятиях совокупный объем достигнет 8% ВВП, или порядка 6,7 трлн долл. США [Ibid., p. 5]. Анализ динамики зарубежного долга привел авторов к мысли, что международная ситуация похожа на ситуацию 1981 г., когда разразился «третий мировой долговой кризис». И непрозрачность значительного числа международных обязательств перед крупнейшим держателем внешнего долга в лице КНР крайне затрудняет принятие взвешенных решений для предотвращения потенциального кризиса [Ibid., p. 30].

<sup>24</sup> Office of the State Council of the People's Republic of China (2017). Директивы Государственного комитета по развитию и реформе КНР по дальнейшему руководству и регулированию направления исходящих иностранных инвестиций № 74. (на кит. яз.) Режим доступа: [http://www.gov.cn/zhengce/content/2017-08/18/content\\_5218665.htm](http://www.gov.cn/zhengce/content/2017-08/18/content_5218665.htm) (дата обращения: 09.09.2019).

<sup>25</sup> National Development and Reform Commission of the People's Republic of China (2017). Административные меры для внешних инвестиций предприятий. Приказ Государственного комитета по развитию и реформе КНР. № 11. (на кит. яз.) Режим доступа: [https://www.ndrc.gov.cn/fggz/lywzjw/zcfg/201712/t20171226\\_1047050.html](https://www.ndrc.gov.cn/fggz/lywzjw/zcfg/201712/t20171226_1047050.html) (дата обращения: 09.09.2019).

<sup>26</sup> Wang K., Huang M., Tang X. (2018) China's NDRC Issued New Outbound Investment Rules. Режим доступа: [https://www.chinalawinsight.com/2018/01/articles/foreign-investment/chinas-ndrc-issued-new-outbound-investment-rules/#\\_ftn2](https://www.chinalawinsight.com/2018/01/articles/foreign-investment/chinas-ndrc-issued-new-outbound-investment-rules/#_ftn2) (дата обращения: 09.09.2019).

<sup>27</sup> Reuters (2020). China's 2019 foreign direct investment grew most in two years, but outbound investment fell 6 per cent. Режим доступа: <https://www.scmp.com/economy/china-economy/article/3046958/chinas-2019-foreign-direct-investment-58-cent-outbound> (дата обращения: 20.01.2020).

Усилиению влияния Китая в странах-партнерах способствует продвигаемая модель сотрудничества на рынках третьих стран (CPTC). Она подразумевает сотрудничество Китая с развитыми странами в совместной реализации проектов на рынках развивающихся государств в рамках ПИП [Chen, 2019]. В результате такого сотрудничества объединяются сравнительные преимущества всех заинтересованных сторон (производительные мощности Китая, продвинутые технологии развитых стран и спрос на рынках третьих стран). По информации посла Франции в КНР Ж.-М. Рипера, Китай и Франция в настоящий момент обсуждают перечень из 13 проектов для реализации в формате CPTC под эгидой ПИП<sup>28</sup>. Китай уже подписал соглашения о CPTC с Японией, Испанией, Нидерландами, Бельгией и Австралией, а также с рядом международных организаций.

Отдельное направление китайского содействия развитию за рубежом – создание специальных зон торгово-экономического сотрудничества. По состоянию на сентябрь 2018 г. в 46 зарубежных государствах их создано 113. Инвестиции в них достигли 36,6 млрд долл. США, 4 663 компании, работающие в таких зонах, создали 287 тыс. новых рабочих мест и платят налогов на сумму свыше 3,1 млрд долл. [Ernst & Young (EY), 2018, p. 5].

### **Торговая политика**

Китай проводит активную торговую политику, справедливо считая ее важнейшим средством развития экономики, особенно в условиях жесткого экономического противостояния с США. Актуальным вектором политики Китая в этой связи является постепенное изменение модели развития с экспортно ориентированной на модель с ключевым драйвером в виде внутреннего спроса, что подразумевает расширение импорта, с одной стороны, и поддержание конкурентоспособности национальных производителей, с другой.

В контексте достижения показателя 2.б *Изменение ставок тарифов на импорт и экспорт сельскохозяйственной продукции в/из развивающихся и НРС* это приводит к интересным и неоднозначным политическим решениям. На фоне снижения показателя глобальных экспортных субсидий в отношении сельскохозяйственной продукции (с 3,8 млрд долл. в 2003 г. до 117 млн долл. в 2016 г., примененных государствами – членами ВТО)<sup>29</sup> совокупные объемы поддержки, выделяемой производителям сельскохозяйственной продукции, не только не сокращаются, но и часто растут. Так, объем поддержки КНР в 2015–2018 гг. каждый год превышал 200 млрд долл. США, в то время как в 2003 г. составлял 26 млрд долл. США<sup>30</sup>.

За годы после присоединения Китая к ВТО средняя ставка импортного тарифа Китая снизилась с 15,3% в 2001 г. до 7,5% в 2019 г. [Александрова, 2018, с. 275; Li, 2019]. Как справедливо отмечает М.В. Александрова, указанный результат был достигнут «в основном за счет подписанных КНР двусторонних соглашений о свободной торговле» [Александрова, 2018]. На сегодняшний день Китай является участником 15 таких соглашений<sup>31</sup>.

<sup>28</sup> Cao D. (2019) BRI brings new concept, mutual benefit. Режим доступа: <https://www.chinadailyhk.com/articles/45/154/122/1556260866727.html> (дата обращения: 09.07.2019).

<sup>29</sup> United Nations (UN) (n. d., b). SDG Indicators. Режим доступа: <https://unstats.un.org/sdgs/indicators/database/> (дата обращения: 20.09.2019).

<sup>30</sup> Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD) (n. d.). Agricultural support. Режим доступа: <https://data.oecd.org/agrpolicy/agricultural-support.htm> (дата обращения: 20.05.2019).

<sup>31</sup> Расчеты автора по: World Trade Organization (WTO) (n. d., a). Regional Trade Agreements Database. Режим доступа: <http://rtais.wto.org/UI/PublicSearchByMemberResult.aspx?MemberCode=156&lang=1&redirect=1> (дата обращения: 09.07.2019).

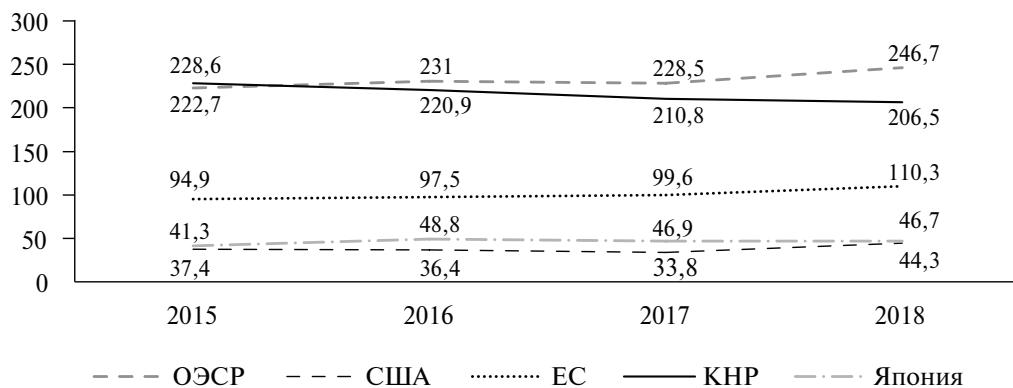


Рис. 1. Объемы поддержки сельскохозяйственных производителей, млрд долл. США

Источник: Agricultural Support. Режим доступа: <https://data.oecd.org/agrpolcy/agricultural-support.htm> (дата обращения: 20.05.2019).

Китайские власти проводят политику снижения тарифов в рамках действующих соглашений по свободной торговле. Это вполне соотносится с актуальными международными тенденциями: улучшение условий в рамках действующих и создаваемых международных соглашений о торговле фактически приводит к появлению протекционистских барьеров по их периметру. Имея это в виду, Китай содействует продвижению переговоров по формированию Всеобъемлющего регионального экономического партнерства (ВРЭП), второй саммит которого состоялся в 2018 г. В результате достижения соглашения по ВРЭП будет создана одна из крупнейших зон свободной торговли нового типа, затрагивающая не только вопросы тарифов, но и нетарифных барьеров, интеллектуальной собственности, электронной коммерции, инвестиций, а также стандартов. Китаю очень важно расширить международное применение своих технических стандартов и регулирования. Для этих целей Китай не только использует уже действующие инициативы, такие как ПИП (например, через обнародование Плана действий по унификации и объединению стандартов стран вдоль ОПОП), но и продвигает новые идеологические концепции, такие как *институциональная открытость (ИО)*. ИО должна прийти на смену открытости за счет движения товаров и факторов производства. Она «предполагает “мягкие формы связанныности” за счет единых правил, стандартов, сертификации и права на интеллектуальную собственность» [Чжао, 2019, с. 29]. Таким образом, продвигая концепцию ИО, Китай создает потенциал для существенного усиления своих позиций там, где он чаще всего был вынужден подстраиваться под уже созданные другими требования и стандарты.

В отношении тарифного регулирования импорта в КНР применяется три основных типа регулирования [Александрова, 2018]: общий внешнеторговый режим, режим наибольшего благоприятствования (РНБ), система преференциальных тарифов (ПТ).

**Общий внешнеторговый режим** действует в КНР в отношении стран, не входящих в ВТО, и предусматривает максимальные ставки импортных пошлин.

**Режим наибольшего благоприятствования (РНБ)** применяется в отношении стран – членов ВТО и государств, заключивших с Китаем соглашения о соблюдении РНБ. Он предусматривает льготные ставки импортных пошлин и охватывает более 99% всех товарных позиций (8549) [Комиссия по таможенным тарифам Госсовета КНР, 2018].

**Система преференциальных тарифов (ПТ),** то есть более низких, чем ставки РНБ, применяется в отношении импортной продукции из отдельных стран и некоторых видов товаров независимо от страны-поставщика. Так, число товарных позиций, в отношении которых применялись временные преференциальные импортные ставки (более низкие, чем ставки РНБ), снизилось с 948 в 2018 г. до 706 в 2019 г. [Комиссия по таможенным тарифам Госсовета КНР, 2017; 2018].

В динамике средневзвешенной ставки импортного тарифа КНР, в отличие от ЕС и США, отсутствует устойчивое снижение, что роднит Китай с Японией, где также наблюдался рост ставки после некоторого снижения. Однако, в отличие от Японии, в трехлетнем периоде средневзвешенная ставка импортного тарифа КНР снизилась практически на 0,7%, а не выросла.

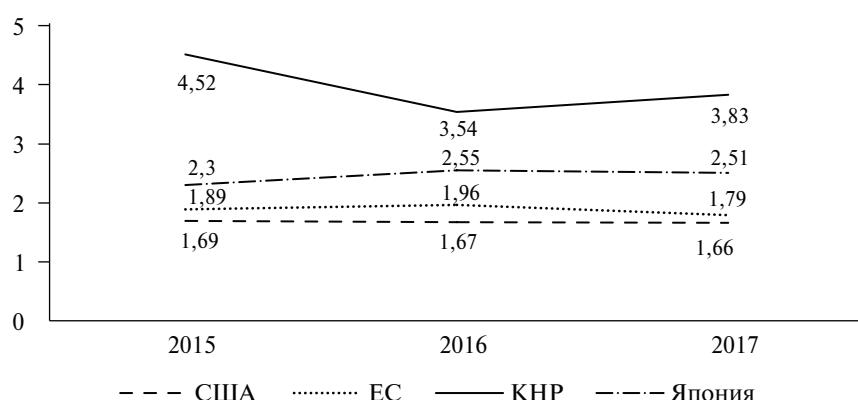


Рис. 2. Средневзвешенные ставки импортного тарифа, %

Источник: World Bank (n. d., d). Режим доступа: <https://data.worldbank.org/indicator/TM.TAX.MRCH.WM.AR.ZS?end=2017&locations=CN-US-OE-EU&start=2015&view=chart> (дата обращения: 20.09.2019).

Динамика средневзвешенных ставок тарифов, применяемых Китаем в рамках режима наибольшего благоприятствования (РНБ) и преференциального торгового режима (ПТ), носит неустойчивый характер. По большей части тарифных линий снижение средневзвешенных ставок в 2016 г. сменилось повышением в 2017 г., что оказалось определенное давление на китайский импорт по соответствующим товарным группам. Впрочем, в трехлетнем периоде ставки по всем тарифным линиям были снижены (табл. 2).

Сегодня наиболее низкие ставки импортного тарифа распространяются на страны, из которых КНР ввозит товары сырьевой группы. Лишь в отношении восьми товарных групп (пшеница, кукуруза, рис, сахар, шерсть, шерстяная одежда, хлопок и химические удобрения) Китай применяет импортное квотирование [Комиссия по таможенным тарифам Госсовета КНР, 2018].

Особо благоприятные условия Китай создает для своих партнеров из числа НРС и стран с низким уровнем дохода, что способствует позитивной динамике параметра 17.12 *Среднее значение тарифов, применяемых в отношении развивающихся и наименее развитых государств* и соответствующей задачи обеспечения беспошлинного и неквотируемого долгосрочного доступа НРС на свой рынок. С 1 апреля 2017 г. в Китае вступили в силу новые правила происхождения товаров из НРС, в соответствии с которыми были упрощены процедуры импорта товаров из НРС, обладающих правом на беспош-

линный ввоз в Китай<sup>32</sup>. Также до 41 страны был расширен перечень НПС, на которые распространяется нулевой тариф (31 – в Африке и 10 – в Азии). Для содействия имплементации НПС Соглашения об упрощении торговых процедур ВТО 2014 г. (Trade Facilitation Agreement), которое сам Китай полностью выполнил<sup>33</sup>, он принял на себя обязательство выделить 1 млрд долл.<sup>34</sup>

**Таблица 2.** Средневзвешенная ставка тарифов, применяемых КНР в рамках режима наибольшего благоприятствования (РНБ) и преференциального тарифа (ПТ), %

Тарифная линия	2015, РНБ/ПТ	2016, РНБ/ПТ	2017, РНБ/ПТ
Сельскохозяйственная продукция	11,49452 / 9,24926	12,0711 / 9,20954	11,95115 / 9,01074
Вооружение	13,00884 / 12,73241	13,04521 / 11,03205	13 / 12,39568
Промышленные товары	7,91048 / 5,38717	3,74072 / 2,88221	4,41724 / 3,62125
Нефтепродукты	0 / 0	0 / 0	0 / 0
Одежда	16,04429 / 9,9698	16,16864 / 7,71158	16,05713 / 9,0394
Текстильная продукция	7,72047 / 5,26113	7,58446 / 4,59315	7,83193 / 5,04397
<i>Все тарифные линии</i>	<i>7,47456 / 5,19257</i>	<i>4,06539 / 3,09468</i>	<i>4,58926 / 3,67714</i>

*Источник:* United Nations (UN) (n. d., b). SDG Indicators. Режим доступа: <https://unstats.un.org/sdgs/indicators/database/> (дата обращения: 20.09.2019).

Китай постепенно наращивают долю тарифных линий импорта из развивающихся стран и НПС, в отношении которых применяется нулевая ставка тарифа (табл. 3). В 2017 г. она достигла 36,68805% (34,60758% – в 2015 г.)<sup>35</sup>. Однако Китай уступает многим развитым странам по данному показателю, что в дальнейшем должно стать предметом внимания китайских властей. При этом доля тарифных линий импорта из НПС, в отношении которого не взимаются пошлины и не действуют квоты, составляет 96,6% (93,5% для сельскохозяйственной и 97,1% иной продукции)<sup>36</sup>. Льготами могут воспользоваться все НПС, имеющие дипломатические отношения с Китаем<sup>37</sup>.

Что касается средневзвешенной ставки тарифов для импорта из НПС, применяемой КНР, то, согласно данным ВТО, в отношении всех тарифных линий в 2017 г. она составила 0,8%, в том числе 14,5% для сельскохозяйственной (64,4% импорта по сектору) и 0,2% для иной продукции (98,5% импорта по сектору)<sup>38</sup>.

<sup>32</sup> United Nations (UN) (n. d., c). China's Rules of Origin for LDCs. Режим доступа: <https://www.un.org/ldcportal/new-chinese-measures-on-rules-of-origin-of-imported-goods-from-ldcs/> (дата обращения: 23.04.2018).

<sup>33</sup> World Trade Organization (WTO) (n. d., b). Rate of TFA Implementation Commitment. Режим доступа: <https://www.tfadatabase.org/members/china> (дата обращения: 09.09.2019).

<sup>34</sup> World Trade Organization (WTO) (2018). China donates USD 1 million to support implementation of Trade Facilitation Agreement. Режим доступа: <https://tfafacility.org/china-donates-usd-1-million-support-implementation-trade-facilitation-agreement> (дата обращения: 09.09.2019).

<sup>35</sup> United Nations (UN) (n. d., b). SDG Indicators.

<sup>36</sup> United Nations (UN) (n. d., d). Preferential market access for goods. Режим доступа: <https://www.un.org/ldcportal/preferential-market-access-for-goods/> (дата обращения: 09.09.2019).

<sup>37</sup> United Nations (UN) (n. d., e). Preferential Market Access: China's DFQF Scheme for LDC Products. Режим доступа: <https://www.un.org/ldcportal/preferential-market-access-chinas-dfqf-scheme-for-ldc-products/> (дата обращения: 09.09.2019).

<sup>38</sup> [World Trade Organization (WTO), 2019].

*Таблица 3. Доля тарифных линий импорта из развивающихся и наименее развитых стран, в отношении которых применяется нулевая ставка, %*

Тарифная линия	2015 г.	2016 г.	2017 г.
Сельскохозяйственная продукция	34,14461	33,69783	35,90482
Вооружение	27,73109	29,03981	31,52174
Промышленные товары	37,25147	37,64189	39,14997
Нефтепродукты	62,5	57,89474	68,96552
Одежда	15,33568	15,29873	20,15559
Текстильная продукция	25,14476	25,81373	27,45283
<i>Все тарифные линии</i>	<i>34,60758</i>	<i>34,90806</i>	<i>36,68805</i>

*Источник:* United Nations (UN) (n. d., b). SDG Indicators. Режим доступа: <https://unstats.un.org/sdgs/indicators/database/> (дата обращения: 20.09.2019).

По данным анализа торгового оборота КНР с государствами НПС, в число 10 крупнейших торговых партнеров (далее – НПС-10) вошли шесть африканских государств (Ангола, Демократическая Республика Конго (ДРК), Замбия, Судан, Танзания, Эфиопия), три государства АТР (КНДР, Камбоджа, Мьянма) и одно государство из Южной Азии (Бангладеш). Ангола – крупнейший экспортёр в КНР (48,65% всего экспорта НПС-10 в КНР), а Бангладеш – крупнейший импортер китайской продукции (29,68% китайского импорта НПС-10). Экспорт Китая в НПС-10 почти в 1,4 раза превышает импорт, при этом в 2015–2017 гг. по обоим направлениям внешней торговли наблюдалась схожая динамика: некоторое снижение в 2016 г. и возвращение к росту в 2017 г., но если экспорт НПС-10 в 2017 г. существенно превысил объемы 2015 г., то импорт не вернулся к уровню 2015 г.

В общей сложности в число приоритетных секторов НПС-10 с точки зрения их экспорта на мировой рынок вошли **25 секторов** экономики (прил. 1). По **15 секторам** НПС-10 выступают в качестве конкурентов на мировом рынке (соответствующие сектора являются приоритетными с точки зрения экспорта, по крайней мере, 2 НПС-10). Причем **три сектора** (предметы одежды и аксессуары для одежды; немонетарное золото (кроме золотых руд и концентратов); овощи и фрукты) являются приоритетными сразу для четырех НПС-10, и четыре сектора (рыба, ракообразные, моллюски и продукты из них; металлическая руда и лом; неметаллические минеральные изделия, не указанные по другим статьям; нефть, нефтепродукты и связанные материалы) – приоритетными для трех НПС-10. **Десять секторов** уникальны с точки зрения приоритетности для отдельных НПС-10. Для Анголы это пробковое дерево и древесина; сырье удобрения, кроме упомянутых в разд. 56, и неочищенные минералы; для Бангладеш – текстильные волокна и их отходы; кожа, изделия из кожи, мех и изделия из него; для ДРК – продукты неорганической химии; для Камбоджи – средства наземного транспорта; для КНДР – уголь, кокс и брикеты; железо и сталь; для Мьянмы – газ, природный и искусственный; для Судана – живые животные, исключая животных из категории 03. Замбия, Танзания и Эфиопия **не имеют** приоритетных секторов, которые не совпадали бы с другими государствами из НПС-10.

Далеко не все приоритетные сектора экспорта стран НПС-10 на мировой рынок являются приоритетными с точки зрения их торговли с Китаем. Так, Китай не импортирует из Анголы: кофе, чай, какао, специи и продукцию из них; продукты неоргани-

**Таблица 4.** Десять ключевых торговых партнеров КНР из числа НРС и стран с низким уровнем дохода (НРС-10)

Экспорт в КНР, млрд долл. США				Импорт из КНР, млрд долл. США				Совокупный объем торговли в 2015–2017 гг., млрд долл. США		
Год	2015	2016	2017	Итого	Год	2015	2016	2017	Итого	
Страна					Страна					
Ангола	14,28	12,78	15,4	42,46	Ангола	4,01	1,75	2,28	8,04	50,5
Бангладеш	0,76	0,88	0,86	2,5	Бангладеш	11,67	11,8	12,45	35,92	38,42
Мьянма	4,68	4,61	5,34	14,63	Мьянма	6,43	5,4	6,12	17,95	32,58
КНДР	3,31	2,54	1,53	7,38	КНДР	4,01	3,49	3,71	11,21	18,59
Эфиопия	0,28	0,33	0,34	0,95	Эфиопия	5,61	5,21	5,06	15,88	16,83
Камбоджа	0,4	0,53	0,75	1,68	Камбоджа	3,27	3,95	4,37	11,59	13,27
ДРК	2,28	2,19	3,33	7,8	ДРК	1,47	1,15	1,05	3,67	11,47
Судан	1,13	1,38	1,68	4,19	Судан	2,4	1,95	2,24	6,59	10,78
Танзания	0,39	0,3	0,19	0,88	Танзания	2,52	2,71	2,62	7,85	8,73
Замбия	1,38	1,23	2,29	4,9	Замбия	0,75	0,61	0,97	2,33	7,23
<i>Итого</i>	<i>28,89</i>	<i>26,77</i>	<i>31,71</i>	<i>87,27</i>	<i>Итого</i>	<i>42,14</i>	<i>38,02</i>	<i>40,87</i>	<i>121,03</i>	<i>208,3</i>

*Источник:* расчеты автора по данным: United Nations Conference on Trade and Development (UNCTAD) (n. d.).

ческой химии – из ДРК; немонетарное золото (кроме золотых руд и концентратов) – из Камбоджи, Судана и Эфиопии (**три сектора в пяти странах**), а по ряду секторов торговля находится в районе статистической погрешности.

Доля Китая в совокупном экспорте НРС-10 по **пяти крупнейшим секторам экспорта на мировой рынок<sup>39</sup> в 2015–2017 гг.** составила **25,05% (64,502 млрд долл. США)** от совокупного объема поставок НРС-10 на мировой рынок по данным секторам (**257,504 млрд долл. США**). Из пяти приоритетных секторов мирового экспорта НРС-10 в КНР четыре совпадают с приоритетными секторами мирового экспорта НРС-10<sup>40</sup>. Если рассчитать долю Китая в совокупном мировом экспорте НРС-10 по пяти крупнейшим экспортным секторам с точки зрения приоритетных секторов экспорта НРС-10 в КНР, то тогда доля КНР составит **26,96% (67,447 млрд долл. США)** от поставок НРС-10 на глобальный рынок (**250,186 млрд долл. США**). При этом по важнейшему для КНР экспортному сектору НРС-10 «Нефть, нефтепродукты и связанные материалы» доля Китая составляет **46,64% (44,992 млрд долл. США)**. Если же посчитать долю экспорта в Китай по всем **25 приоритетным секторам** поставок НРС-10, то она составит **25,33% (83,045 млрд долл. США)** от совокупного объема экспорта по данным секторам на мировой рынок (**327,857 млрд долл. США**).

<sup>39</sup> Предметы одежды и аксессуары для одежды; нефть, нефтепродукты и связанные материалы; цветные металлы; газ, природный и искусственный; немонетарное золото (кроме золотых руд и концентратов).

<sup>40</sup> За исключением сектора «Немонетарное золото» (кроме золотых руд и концентратов), вместо него пятым приоритетным сектором для КНР является «Уголь, кокс и брикеты».

На пять приоритетных секторов НПС-10 в 2015–2017 гг. пришлось **8,03%** (**73,776 млрд долл. США<sup>41</sup>**) всего китайского импорта по соответствующим секторам (**918,504 млрд долл. США**), или **9,27%** всех закупок КНР по соответствующим секторам, осуществляемым у всех НПС (**796,13 млрд долл. США**).

*Таблица 5. Меры торговой политики КНР и динамика ее торговли по пяти приоритетным секторам мирового экспорта НПС-10 с НПС-10*

Страна	Кол-во мер		Затронутый объем экспорта НПС-партнеров, млн долл. США				Средневзвешенная ставка таможенного тарифа, %
	Либерализующие	Протекционистские	И протекционистские, и либерализующие	Только протекционистские	Только либерализующие	Общий объем, затронутый всеми видами мер	
Ангола	23	4	42 434	0,001	0,004	<b>42 434,005</b>	0,02
Бангладеш	14	8	446,83	176,23	895,9	<b>1 518,96</b>	2,79
ДРК	15	4	331,23	1 811,3	2 695	<b>4 837,53</b>	4,77
Замбия	5	2	1 118	0,0008	1 247,54	<b>2 365,541</b>	0,72
Камбоджа	11	3	203,14	0	292,18	<b>495,32</b>	0,55
КНДР	19	4	152,46	2 859,4	3 243,83	<b>6 255,69</b>	—
Мьянма	14	10	6 328	1 715,78	1 241,64	<b>9 285,42</b>	0,78
Судан	21	3	480,52	0,0008	1 039,5	<b>1 520,021</b>	6,92
Танзания	9	1	0	131,83	58,43	<b>190,26</b>	0,48
Эфиопия	10	3	253,34	0	240,86	<b>494,2</b>	0,41
<i>Итого</i>	<i>141</i>	<i>42</i>	<i>51 747,52</i>	<i>6 694,54</i>	<i>10 954,88</i>	<i>69 396,95</i>	

*Источник:* расчеты автора по данным United Nations Conference on Trade and Development (UNCTAD) (n. d., 2016), Global Trade Alert<sup>42</sup>.

Что касается значимости НПС-10 с точки зрения китайского экспорта, то доля НПС-10 в поставках по пяти крупнейшим секторам китайского экспорта на мировой рынок (**3 191,385 млрд долл. США<sup>43</sup>**) в 2015–2017 гг. составила лишь **0,9%** (**28,741 млрд долл. США**). Интересно, что один из приоритетных секторов мирового экспорта у НПС-10 и КНР совпадает – «Предметы одежды и аксессуары для одежды». Объем экспортных поставок НПС-10 на мировой рынок по данному сектору составил в 2015–2017 гг. 111,499 млрд долл. США (34% всего экспорта НПС-10 по приоритетным секторам), и 490,216 млрд долл. США (15,36%) – у КНР. Таким образом, КНР и НПС-10 конкурируют по данному направлению. Одновременно значимость экспортных поставок по сектору

<sup>41</sup> Данные различаются из-за различий в источниках, предоставляющих их в базу данных ЮНКТАД национальных статистических служб НПС-10 и Главного таможенного управления КНР.

<sup>42</sup> Global Trade Alert (n. d.). Independent Monitoring of Policies That Affect World Commerce. Режим доступа: <https://www.globaltradealert.org/> (дата обращения: 20.09.2019).

<sup>43</sup> Электрические машины, аппаратура и оборудование; приборы и аппаратура, специально предназначенные для телекоммуникаций и звукозаписи; офисные машины и вычислительные машины; предметы одежды и аксессуары для одежды; разные готовые изделия.

относительно прочих существенно выше для НРС-10, обладающих гораздо менее диверсифицированной и сложной экономикой, нежели КНР. Если же посчитать значимость НРС-10 с точки зрения китайского экспорта по пяти приоритетным секторам по объемам поставок из КНР в НРС-10<sup>44</sup>, то их доля в экспорте КНР на мировой рынок по данным секторам составит **2,59% (61,009 млрд долл. из 2 351,188 млрд долл. США)**.

Торговая политика КНР, затрагивающая экспорт НРС-10 в Китай, весьма активна и в 2015–2017 гг. включала, по крайней мере, 141 либерализующую и 42 протекционистские меры. Немаловажно, что многие из них имеют не целенаправленный характер, а являются косвенным результатом торговой политики КНР, что в ряде случаев оказывается на мере их воздействия на экспорт соответствующих НРС-10. Наибольшее число либерализующих мер коснулось экспорта Анголы и Судана, а протекционистских – Мьянмы и Бангладеш. При этом сектором, затронутым наибольшим числом и либерализующих, и протекционистских мер, стал «Нефть, нефтепродукты и связанные материалы» – 44 и 6 мер соответственно.

Основной объем стимулирующих мер затрагивает сырьевые сектора экспорта НРС в Китай. В ряде случаев применяемые меры касаются не самых важных направлений с точки зрения экспортных поставок в КНР или товарные группы, производства которых в рассматриваемых государствах – партнерах Китая практически или полностью отсутствуют. Одновременно ряд секторов (например, «Предметы одежды и аксессуары для одежды»), по которым сам Китай является экспортёром или развитие которых нуждается в дополнительном стимулировании, подпадают под действие прямых или косвенных ограничительных мер, вне зависимости от уровня передела экспортируемого продукта.

## Заключение

Как показывают результаты проведенного исследования, Китай – очень важный экономический партнер для многих НРС, в особенности НРС-10. Это подтверждает уже один тот факт, что на Китай приходится более 25% всей их торговли как по приоритетным, так и по остальным секторам мирового экспорта, что свидетельствует о серьезной зависимости экономического роста и развития этих стран от торговли с Китаем. Схожая ситуация наблюдается и с инвестициями. Например, для Мьянмы, Камбоджи и Бангладеш Китай – один из крупнейших партнеров: для Мьянмы – второй, уступая лишь Сингапуру (накопленный объем инвестиций на 31 января 2019 г. составляет 20,37 млрд долл. США, объем инвестиций в 2017–2018 гг. – 1 395,22 млн долл. США, в 2015–2018 гг. – 5,5 млрд долл. США)<sup>45</sup>; для Камбоджи – первый (в 2016 – августе 2019 гг. – 8,75 млрд долл. США)<sup>46</sup>; для Бангладеш – первый (в 2018 г. 1,03 млрд долл.

<sup>44</sup> Текстильная пряжа и сопутствующие товары; электрические машины, аппаратура и оборудование; приборы и аппаратура, специально предназначенные для телекоммуникаций и звукозаписи; железо и сталь; средства наземного транспорта.

<sup>45</sup> Directorate of Investment and Company Administration (DICA) (n. d.). Foreign Investment by Country. Режим доступа: <https://www.dica.gov.mm/en/topic/foreign-investment-country?page=2> (дата обращения: 10.09.2019).

<sup>46</sup> Расчеты авторы на основе данных: [Council for the Development of Cambodia (n. d.). Investment trend. Режим доступа: <http://www.cambodiainvestment.gov.kh/why-invest-in-cambodia/investment-environment/investment-trend.html> (дата обращения: 20.08.2019); Xinhua News Agency (2019). Cambodia attracts 7.9 bln USD investment from China in nearly 4 years: senior official. Режим доступа: [http://www.xinhuanet.com/english/2019-10/11/c\\_138462725.htm](http://www.xinhuanet.com/english/2019-10/11/c_138462725.htm) (дата обращения: 20.10.2019)].

США против 119 млн долл. США в 2017 г.)<sup>47</sup>. Аналогичным образом обстоят дела с китайскими инвестициями в африканские НРС.

Инициативы и практические решения, проводимые КНР, – один из важных факторов формирования благоприятных условий для устойчивого развития НРС, что на фоне снижения активности традиционных доноров и экономических партнеров из числа развитых экономик повышает заинтересованность НРС в развитии партнерства с КНР. Разумеется, далеко не все ценностные максимы и идеалы Китая, такие как взаимная выгода и необусловленность сотрудничества, соблюдаются в полной мере. Зачастую, в условиях недостаточно качественного управления и слабых экономик, сотрудничество с КНР приводит к серьезным последствиям для стран-партнеров, особенно если принять во внимание значительную непрозрачность сотрудничества. Вместе с тем для многих НРС партнерство с Китаем – один из немногих, если не единственный шанс попытаться вырваться из нищеты. В КНР это прекрасно понимают и стараются pragmatically использовать представляющиеся шансы в своих интересах. Любопытным следствием заинтересованности НРС в партнерстве с Китаем является снижение конфликтности в отношениях между соседями в ситуации, если существует необходимость в участии соседа в сотрудничестве с КНР. Данный вопрос актуален для многих НРС, не имеющих выхода к морю, зато часто имеющих сложности с соседями. Так, строительство и эксплуатация КНР железной дороги Джибути – Эфиопия придало новый импульс их конструктивному взаимодействию.

Нельзя не обратить внимания на то, что в партнерстве НРС-10 и Китая наблюдается серьезная асимметрия в масштабах взаимозависимости. Для Китая НРС-10 – важный источник импорта, в первую очередь ресурсов – более 8% глобального импорта КНР по приоритетным секторам мирового экспорта НРС-10 приходится именно на страны, входящие в данную группу. Но как экспортное направление НРС-10 не столь важны для КНР – лишь 0,9% по приоритетным секторам мирового экспорта Китая или 2,59% по приоритетным секторам китайского импорта НРС-10.

Однако по-прежнему нет ответа на важный вопрос: оказывает ли положительное влияние торгово-инвестиционное сотрудничество НРС-10 с КНР на их комплексное социально-экономическое развитие? В табл. 6 показана динамика ключевых показателей для НРС-10 и КНР в 2015–2018 гг.

На основании приведенных данных, даже с учетом определенной предвзятости или нехватки информации о реальном положении вещей, нельзя говорить о том, что НРС-10, развивающие активное торгово-инвестиционное сотрудничество с КНР, достигли серьезного успеха в разрешении ключевых политico-экономических и социальных проблем. Утверждать о наличии негативного влияния сотрудничества НРС-10 с Китаем на улучшение их показателей будет неправильно, поскольку на ситуацию в странах оказывают воздействие сотни сопутствующих факторов.

Вместе с тем с достаточно высокой долей уверенности можно констатировать: сотрудничество с КНР, несмотря на предоставляемые возможности, не является универсальным средством, гарантированным достижение ЦУР в НРС. Отчасти это связано с неэффективной моделью экономики и государственного управления, значительными издержками ведения бизнеса, высокой неопределенностью и множеством других проблем, на которые сотрудничество с КНР оказывает лишь незначительное воздействие.

<sup>47</sup> Bdnews24.com (2019). Bangladesh receives record FDI in 2018, China tops investors' list. Режим доступа: <https://bdnews24.com/economy/2019/05/09/bangladesh-receives-record-fdi-in-2018-china-tops-investors-list> (дата обращения: 20.10.2019).

Таблица 6. Динамика ключевых показателей социально-экономического и политического развития КНР и НРС-10

Страна	ВВП на душу населения по ППС в 2015 и 2018 гг. <sup>3</sup> , тыс. долл. СПА <sup>4</sup>	Индекс развития человеческого капитала в 2015 и 2018 гг., место в мире <sup>5</sup>	Индекс демократии в 2015 и 2018 гг., место в мире <sup>6</sup>	Глобальный индекс конкуренции способности в 2014/2015–2017/2018 гг. <sup>7</sup> , место в мире	Глоб. индекс капитала в 2015 г. и 2017 г., % от общ. капитала в 2015 г. и 2017 г., % ВВП <sup>9</sup>	Безработица в 2015 и 2018 гг. <sup>10</sup> , % от общ. численности труда/ресурсов
Ангола	7 097 / 6 452	149 / 147	163 / 165	131 / 123	140 / –	34,2 / 24,1 7,3 / 7,3
Бангладеш	3 451 / 4 372	142 / 136	139 / 149	86 / 88	109 / 99	28,9 / 30,5 4,4 / 4,3
ДРК	867 / 932	176 / 176	147 / 149	157 / 165	– / 126	18,5 / 25 4,2 / 4,2
Замбия	3 928 / 4 224	139 / 144	76 / 105	73 / 86	96 / 118	42,8 / 38,2 (2016) 7,5 / 7,2
Камбоджа	3 514 / 4 361	143 / 146	150 / 161	113 / 125	95 / 94	22,5 / 22,9 1,2 / 1,1
КНДР	696 / 685 <sup>9</sup>	– / –	167 / 176	167 / 167	– / –	– / – 3,5 / –3,3
Мьянма	5 372 / 6 674	148 / 148	147 / 132	114 / 118	134 / 131 <sup>10</sup>	34,6 / 32,8 0,8 / 1,6
Судан	4 552 / 4759	167 / 167	165 / 172	151 / 155	– / –	16,6 / 18,9 13,2 / 12,9
Танзания	2 791 / 3 227	151 / 154	117 / 99	91 / 91	121 / 113	32,8 / 34 2,1 / 1,9
Эфиопия	1 622 / 2 022	174 / 173	102 / 114	123 / 128	118 / 108	40,7 / 38,5 2 / 1,8
КНР	14 455 / 18 237	90 / 86	83 / 87	136 / 130	28 / 27	45,6 / 44,3 4,6 / 4,4

*Источник:* составлено автором.

<sup>1</sup> World Bank (n. d., a). GDP Per Capita 2015–2018, PPP (Current International \$). Режим доступа: <https://data.worldbank.org/indicator/NY.GDP.PCAP.PP.CD?end=2018&start=2015&view=chart> (дата обращения: 01.09.2019).

<sup>2</sup> Из 188 анализируемых государств и территорий [United Nations Development Programme (UNDP), 2015].

<sup>3</sup> Из 189 анализируемых государств и территорий [United Nations Development Programme (UNDP), 2018].

<sup>4</sup> Из 167 стран – в 2015 г., и 180 стран – в 2018 г. [Transparency International, 2016; 2019].

<sup>5</sup> Из 167 стран – в 2015 и 2018 гг. [The Economist Intelligence Unit, 2015; 2018].

<sup>6</sup> Из 144 – в 2014/2015 гг., и 137 – в 2017/2018 гг. [Schwab, 2014; 2017].

<sup>7</sup> World Bank (n.d.b) Gross Capital Formation (% of GDP). Режим доступа: <https://data.worldbank.org/indicator/NE.GDI.TOTL.ZS?view=chart> (дата обращения: 01.09.2019).

<sup>8</sup> World Bank (n. d., c). Unemployment, Total (% of Total Labor Force) (modeled ILO estimate). Режим доступа: <https://data.worldbank.org/indicator/SL.UEM.TOTL.ZS?view=chart> (дата обращения: 01.09.2019).

<sup>9</sup> United Nations (n. d., f). Country Profile: Democratic People's Republic of Korea. Режим доступа: <http://data.un.org/en/iso/kp.html> (дата обращения: 10.09.2019).

<sup>10</sup> [Schwab, 2015].

В очень большой части ограниченные успехи КНР в обеспечении своего устойчивого развития обусловлены именно внутренними факторами. Это хорошо видно при сравнении ситуации с Китаем, который, несмотря на слабые стартовые позиции, сумел модернизировать свою экономику и радикально повысить благосостояние народа. Впрочем, и сама КНР по мере развития испытывает сложности с обеспечением его устойчивости и динамики. От того, насколько китайским властям удастся преуспеть в этом, зависят перспективы не только самой КНР, но и десятков государств-партнеров и их населения.

## Источники

- Александрова М.В. (2018) Тарифное и нетарифное регулирование импорта в КНР и его влияние на ввоз товаров из России // Китай в мировой и региональной политике. История и современность. Выпуск XXIII: ежегодное издание / сост., отв. ред. Е.И. Сафонова. М.: ИДВ РАН.
- ГА ООН (2015). Резолюция от 25 сентября 2015 г. Преобразование нашего мира: Повестка дня в области устойчивого развития на период до 2030 г. (A/70/L.1)
- Денисов И.Е., Адамова Д.Л. (2017) Формулы внешней политики Си Цзиньпина: основные особенности и проблемы интерпретации // Китай в мировой и региональной политике. История и современность. Выпуск XXII: ежегодное издание / сост., отв. ред. Е.И. Сафонова. М.: ИДВ РАН.
- Инициатива совместного строительства «Одного пояса, одного пути»: прогресс, вклад и перспективы (2019). Канцелярия руководящей рабочей группы по продвижению строительства «Одного пояса, одного пути». Пекин.
- Комиссия по таможенным тарифам Госсовета КНР (2017). Уведомление Комиссии по таможенным тарифам Госсовета КНР о Программе корректировки тарифов на 2018 г. № 27. Режим доступа: [http://gss.mof.gov.cn/zhenwguxinxi/zhengefabi/201712/t20171215\\_2777552.html](http://gss.mof.gov.cn/zhenwguxinxi/zhengefabi/201712/t20171215_2777552.html) (дата обращения: 09.09.2019). (на кит. яз.)
- Комиссия по таможенным тарифам Госсовета КНР (2018). Уведомление Комиссии по таможенным тарифам Госсовета КНР о плане корректировки предварительной ставки налога на ввоз и вывоз в 2019 г. № 65. Режим доступа: [http://gss.mof.gov.cn/zhenwguxinxi/zhengefabi/201812/t20181221\\_3101662.html](http://gss.mof.gov.cn/zhenwguxinxi/zhengefabi/201812/t20181221_3101662.html) (дата обращения: 09.09.2019). (на кит. яз.).
- Ларионова М.В., Сафонкина Е.А. (2018) Первые десятилетия сотрудничества для развития. Участники, достижения и трудности // Вестник международных организаций. Т. 13. № 4. С. 96–121. (на рус. и англ. яз.)
- Мардашев А.А. (2011) Китайская модель помощи международному развитию // Вестник МГИМО Университета. № 6.
- Министерство коммерции КНР (2015). Порядок осуществления менеджмента проектов технического содействия, приказ № 5. (на кит. яз.).
- Михневич С.В. (2017) Куда ведет нас новый Шелковый путь? // Новости АТР. № 2 (7). Режим доступа: [www.aprcenter.ru/images/ART\\_4.pdf](http://www.aprcenter.ru/images/ART_4.pdf) (дата обращения: 20.10.2019).
- Михневич С.В. (2019) 2-й Международный форум Пояса и пути: куда дальше пойдет флагманская международная инициатива КНР? // ЦМИИ РАНХиГС. Режим доступа: <https://www.ranepa.ru/ciir/expert-opinion/2-j-mezhdunarodnyj-forum-poyasa-i-puti-kuda-dalshe-pojdet-flagmanskaya-mezhdunarodnaya-iniciativa-knr> (дата обращения: 18.09.2019).
- Панькова А.С., Михневич С.В. (2018) Политико-экономические аспекты развития наименее развитых стран // Актуальные проблемы Европы. № 1. С. 122–146.
- Сафонова Е.И. (2018) Китай и развивающийся мир: концепции и актуальная практика отношений на примере Африки и Латинской Америки. М.: ИД «Форум».
- Чжао Лэй (2019). Новое измерение «Пояса и пути» в докладе о работе правительства // Китай. № 4. Режим доступа: [http://www.kitaichina.com/rjingji/201904/t20190401\\_800163856.html](http://www.kitaichina.com/rjingji/201904/t20190401_800163856.html) (дата обращения: 20.10.2019).

- All Africa (2017). South Sudan: China-Built School Inaugurated in South Sudan. 16 January. Режим доступа: <https://allafrica.com/stories/201701160064.html> (дата обращения: 30.04.2018).
- Asian Infrastructure Investment Bank (AIIB) (n. d.). Approved Projects. Режим доступа: <https://www.aiib.org/en/projects/approved/index.html> (дата обращения: 10.09.2019).
- Bdnews24.com (2019). Bangladesh Receives Record FDI in 2018, China Tops Investors List. 9 May. Режим доступа: <https://bdnews24.com/economy/2019/05/09/bangladesh-receives-record-fdi-in-2018-china-tops-investors-list> (дата обращения: 20.10.2019).
- Cao D. (2019) BRI Brings New Concept, Mutual Benefit // China Daily. 26 April. Режим доступа: <https://www.chinadailyhk.com/articles/45/154/122/1556260866727.html> (дата обращения: 09.07.2019).
- Challaney B. (2017) China's Debt-Trap Diplomacy. Project Syndicate. 23 January. Режим доступа: <https://www.project-syndicate.org/commentary/china-one-belt-one-road-loans-debt-by-brahma-chellaney-2017-01?barrier=accesspaylog> (дата обращения: 25.05.2019).
- Chen J. (2019) Third-Party Model to Open More Paths on Belt and Road Route // China Daily. 17 April. Режим доступа: <https://eng.yidaiyilu.gov.cn/qwyw/rdxw/86108.htm> (дата обращения: 18.09.2019).
- China-Africa Forum (FOCAC) (2019). Forum on China-Africa Cooperation Beijing Action Plan (2019–2021). Beijing. 12 September. Режим доступа: [https://focacsummit.mfa.gov.cn/eng/hyqk\\_1/t1594297.htm](https://focacsummit.mfa.gov.cn/eng/hyqk_1/t1594297.htm) (дата обращения: 18.09.2019).
- China Civil Engineering Construction Corporation (CCECC) (2016). CCECC Signs Ethiopia-Djibouti Railway Operation and Management Project. 1 September. Режим доступа: [http://www.ccecc.com.cn/art/2016/9/1/art\\_7753\\_1136443.html](http://www.ccecc.com.cn/art/2016/9/1/art_7753_1136443.html) (дата обращения: 20.03.2018).
- China Development Bank (CDB) (2019). CDB Provides Over 50 Billion USD of Investment and Financing for Africa. Режим доступа: [http://www.cdb.com.cn/English/xwzx\\_715/khdt/20190201\\_t20190201\\_5875.html](http://www.cdb.com.cn/English/xwzx_715/khdt/20190201_t20190201_5875.html) (дата обращения: 09.07.2019).
- China's Foreign Aid (2011). White paper. Information Office of the State Council, the People's Republic of China. April, Beijing.
- China's Foreign Aid (2014). White paper. Information Office of the State Council, the People's Republic of China. July, Beijing.
- Council for the Development of Cambodia (n. d.). Investment Trend. Режим доступа: <http://www.cambodia-investment.gov.kh/why-invest-in-cambodia/investment-enviroment/investment-trend.html> (дата обращения: 20.08.2019).
- DIRECTORATE OF INVESTMENT AND COMPANY ADMINISTRATION (DICA) (n. d.). Foreign Investment by Country. Режим доступа: <https://www.dica.gov.mm/en/topic/foreign-investment-country?page=2> (дата обращения: 10.09.2019).
- Ernst & Young (EY) (2018). How Does Geopolitical Dynamics Affect Future China Overseas Investment? China Go Abroad (8th Issue), November. Режим доступа: [https://www.ey.com/Publication/vwLUAssets/ey-china-overseas-investment-report-issue-8-en/\\$FILE/ey-china-overseas-investment-report-issue-8-en.pdf](https://www.ey.com/Publication/vwLUAssets/ey-china-overseas-investment-report-issue-8-en/$FILE/ey-china-overseas-investment-report-issue-8-en.pdf) (дата обращения: 20.09.2019).
- Global Trade Alert (n. d.). Independent Monitoring of Policies That Affect World Commerce. Режим доступа: <https://www.globaltradealert.org> (дата обращения: 20.09.2019).
- Gunter F.R. (2017) Why China Lost About \$3.8 Trillion to Capital Flight in the Last Decade // Forbes. 22 February. Режим доступа: <http://www.globaltimes.cn/content/956623.shtml> (дата обращения: 09.09.2019).
- Horn S., Reinhart C., Trebesch C. (2019) China's Overseas Lending. Kiel Working Paper No. 2132, Kiel Institute for the World Economy. Режим доступа: [https://www.ifw-kiel.de/fileadmin/Dateiverwaltung/IfW-Publications/Christoph\\_Trebesch/KWP\\_2132.pdf](https://www.ifw-kiel.de/fileadmin/Dateiverwaltung/IfW-Publications/Christoph_Trebesch/KWP_2132.pdf) (дата обращения: 20.10.2019).
- Larionova M., Safonkina E. (2018) The First Five Decades of Cooperation for Development: Actors, Achievements and Challenges // International Organisations Research Journal. Vol. 13. No. 4. P. 96–136. DOI: <https://doi.org/10.17323/1996-7845-2018-04-05>.
- Ministry of Commerce of the People's Republic of China (2015). Administrative Measures for Foreign Technical Assistance Projects (Trial). Order No. 5. (in Chinese)
- Ministry of Finance of the People's Republic of China (2017). Notice of the State Council Tariff Commission on the 2018 Tariff Adjustment Plan. Commission on Customs Tariffs of the State Council of the PRC, Inland

Revenue Commission No. 27. Режим доступа: [http://gss.mof.gov.cn/zhangwuxinxi/zhangcefabu/201712/t20171215\\_2777552.html](http://gss.mof.gov.cn/zhangwuxinxi/zhangcefabu/201712/t20171215_2777552.html) (дата обращения: 18.09.2019). (in Chinese)

Ministry of Finance of the People's Republic of China (2018). Notice of the State Council Customs Tariff Commission on the Adjustment Plan for the Temporary Import and Export Tax Rates in 2019. Commission on Customs Tariffs of the State Council of the PRC, Tax Commission No. 65 Режим доступа: [http://gss.mof.gov.cn/zhangwuxinxi/zhangcefabu/201812/t20181221\\_3101662.html](http://gss.mof.gov.cn/zhangwuxinxi/zhangcefabu/201812/t20181221_3101662.html) (дата обращения: 18.09.2019). (in Chinese)

Ministry of Foreign Affairs of the People's Republic of China (2016). China's Position Paper on the Implementation of the 2030 Agenda for Sustainable Development // Communiqué. 22 April. Режим доступа: [http://www.fmprc.gov.cn/mfa\\_eng/wjdt\\_665385/2649\\_665393/t1357701.shtml](http://www.fmprc.gov.cn/mfa_eng/wjdt_665385/2649_665393/t1357701.shtml) (дата обращения: 18.09.2019).

Moramudali U. (2019) Is Sri Lanka Really a Victim of China's 'Debt Trap'? // The Diplomat. 14 May. Режим доступа: <https://thediplomat.com/2019/05/is-sri-lanka-really-a-victim-of-chinas-debt-trap/> (дата обращения: 25.05.2019).

National Development and Reform Commission of the People's Republic of China (2017). Administrative Measures for Enterprise Outbound Investment. Decree No. 11. Режим доступа: [https://www.ndrc.gov.cn/fggz/lywzjw/zcfg/201712/t20171226\\_1047050.html](https://www.ndrc.gov.cn/fggz/lywzjw/zcfg/201712/t20171226_1047050.html) (дата обращения: 09.09.2019). (in Chinese)

National Development and Reform Commission of the People's Republic of China (2019). Report on the implementation of the 2018 Plan for national economic and social development and on the 2019 draft plan for national economic and social development delivered at the Second Session of the Thirteenth National People's Congress. March 5.

Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD) (n. d.). Agricultural Support. Режим доступа: <https://data.oecd.org/agrpolicy/agricultural-support.htm> (дата обращения: 20.05.2019).

Office of the State Council of the People's Republic of China (2017). Notice of the General Office of the State Council on the Guiding Opinions of the Ministry of Commerce of the National Development and Reform Commission and the Ministry of Foreign Affairs of the People's Bank of China on Further Guiding and Regulating the Direction of Overseas Investment. State Council No. 74. Режим доступа: [http://www.gov.cn/zhangce/content/2017-08/18/content\\_5218665.htm](http://www.gov.cn/zhangce/content/2017-08/18/content_5218665.htm) (дата обращения: 09.09.2019). (in Chinese)

Radio Free Asia (RFA) (2017). Xi Jinping Proposes That China's Foreign Aid Must Be More Reasonable in the Future. 9 February. Режим доступа: <https://www.rfa.org/mandarin/yataibaodao/junshiwaijiao/nu-02092017164129.html> (дата обращения: 12.03.2019). (in Chinese)

Railway Gazette International (2016). Ethiopia-Djibouti Railway Inaugurated. 5 October. Режим доступа: <https://www.railwaygazette.com/news/infrastructure/single-view/view/ethiopia-djibouti-railway-inaugurated.html> (дата обращения: 20.04.2018).

Ren Q., Zhou W. (2017) Contrary to Western Countries: China's Foreign Aid Steadily Increases // Xinhua News Agency. 23 March. Режим доступа: <http://xinhua-rss.zhongguowangshi.com/13694/-622380394845431009/1687327.html> (дата обращения: 18.03.2018). (in Chinese)

Reuters (2020). China's 2019 Foreign Direct Investment Grew Most in Two Years, but Outbound Investment Fell 6 Per Cent. 21 January. Режим доступа: <https://www.scmp.com/economy/china-economy/article/3046958/chinas-2019-foreign-direct-investment-58-cent-outbound> (дата обращения: 20.01.2020).

Schwab K. (2014) The Global Competitiveness Report 2014–2015. World Economic Forum Insight Report. Режим доступа: [http://www3.weforum.org/docs/WEF\\_GlobalCompetitivenessReport\\_2014-15.pdf](http://www3.weforum.org/docs/WEF_GlobalCompetitivenessReport_2014-15.pdf) (дата обращения: 20.10.2019).

Schwab K. (2015) The Global Competitiveness Report 2015–2016. World Economic Forum Insight Report. Режим доступа: [http://www3.weforum.org/docs/gcr/2015-2016/Global\\_Competitiveness\\_Report\\_2015-2016.pdf](http://www3.weforum.org/docs/gcr/2015-2016/Global_Competitiveness_Report_2015-2016.pdf) (дата обращения: 20.10.2019).

Schwab K. (2017) The Global Competitiveness Report 2017–2018. World Economic Forum Insight Report. Режим доступа: <http://www3.weforum.org/docs/GCR2017-2018/05FullReport/TheGlobalCompetitivenessReport2017–2018.pdf> (дата обращения: 20.10.2019).

Solomon S. (2018) Zambia Continues to Borrow as China Debt Concerns Rise // VOA News. 11 September. Режим доступа: <https://www.voanews.com/africa/zambia-continues-borrow-china-debt-concerns-rise> (дата обращения: 20.09.2018).

The Economist Intelligence Unit (2016). Democracy Index 2015: Democracy in an Age of Anxiety. Режим доступа: [https://www.eiu.com/public/topical\\_report.aspx?campaignid=DemocracyIndex2015](https://www.eiu.com/public/topical_report.aspx?campaignid=DemocracyIndex2015) (дата обращения: 20.01.2019).

The Economist Intelligence Unit (2019). Democracy Index 2018: Me Too? Political Participation, Protest and Democracy Режим доступа: [https://275rzy1ul4252pt1hv2dqyuf-wpengine.netdna-ssl.com/wp-content/uploads/2019/01/Democracy\\_Index\\_2018.pdf](https://275rzy1ul4252pt1hv2dqyuf-wpengine.netdna-ssl.com/wp-content/uploads/2019/01/Democracy_Index_2018.pdf) (дата обращения: 20.10.2019).

The Belt and Road Initiative: Progress, Contributions and Prospects (2019). Office of the Leading Group for Promoting the Belt and Road Initiative, Beijing. Режим доступа: <https://eng.yidaiyilu.gov.cn/zchj/qwfb/86739.htm> (дата обращения: 20.09.2019)

Transparency International (2016). Corruption Perceptions Index 2015. Режим доступа: [https://www.transparency.org/whatwedo/publication/cpi\\_2015](https://www.transparency.org/whatwedo/publication/cpi_2015) (дата обращения: 01.09.2019). (дата обращения: 20 January 2019).

Transparency International (2019). Corruption Perceptions Index 2018. Режим доступа: [https://www.transparency.org/whatwedo/publication/corruption\\_perceptions\\_index\\_2018](https://www.transparency.org/whatwedo/publication/corruption_perceptions_index_2018) (дата обращения: 01.09.2019).

Tumfweko (2017). Kampamba: TopStar Company Owns Majority 60% Shares in ZNBC. 13 February. Режим доступа: <https://tumfweko.com/2017/02/13/kampamba-topstar-company-owns-majority-60-shares-in-znbc/> (дата обращения: 07.09.2018).

United Nations (UN) (n. d., a). List of Least Developed Countries (As of December 2018). Committee for Development Policy. Режим доступа: [https://www.un.org/development/desa/dpad/wp-content/uploads/sites/45/publication/lde\\_list.pdf](https://www.un.org/development/desa/dpad/wp-content/uploads/sites/45/publication/lde_list.pdf) (дата обращения: 15.08.2019).

United Nations (UN) (n. d., b). SDG Indicators. Режим доступа: <https://unstats.un.org/sdgs/indicators/database/> (дата обращения: 20.09.2019).

United Nations (UN) (n. d., c). China's Rules of Origin for LDCs. LDC Portal: International Support Measures for Least Developed Countries. Режим доступа: <https://www.un.org/ldcportal/new-chinese-measures-on-rules-of-origin-of-imported-goods-from-ldc/> (дата обращения: 23.04.2018).

United Nations (UN) (n. d., d). Preferential Market Access for Goods. LDC Portal: International Support Measures for Least Developed Countries. Режим доступа: <https://www.un.org/ldcportal/preferential-market-access-for-goods/> (дата обращения: 09.09.2019).

United Nations (UN) (n. d., e). Preferential Market Access: China's DFQF Scheme for LDC Products. LDC Portal: International Support Measures for Least Developed Countries. Режим доступа: <https://www.un.org/ldcportal/preferential-market-access-chinas-dfqf-scheme-for-ldc-products/> (дата обращения: 09.09.2019).

United Nations (n. d., f). Country Profile: Democratic People's Republic of Korea. UN Statistics Office. Режим доступа: <http://data.un.org/en/iso/kp.html> (дата обращения: 10.09.2019).

United Nations (UN) (2015). Transforming Our World: The 2030 Agenda for Sustainable Development. General Assembly Resolution A/RES/70/1. Режим доступа: <https://undocs.org/A/RES/70/1> (дата обращения: 10.09.2019).

United Nations Conference on Trade and Development (UNCTAD) (n. d.). UNCTAD Stat. Режим доступа: [https://unctadstat.unctad.org/wds/ReportFolders/reportFolders.aspx?sCS\\_ChosenLang=en](https://unctadstat.unctad.org/wds/ReportFolders/reportFolders.aspx?sCS_ChosenLang=en) (дата обращения: 20.09.2019).

United Nations Conference on Trade and Development (UNCTAD) (2016). G20 Policies and Export Performance of Least Developed Countries. Policy Issues in International Trade and Commodities Research Study Series No. 75. Режим доступа: [https://unctad.org/en/PublicationsLibrary/itcdtab77\\_en.pdf](https://unctad.org/en/PublicationsLibrary/itcdtab77_en.pdf) (дата обращения: 20.09.2019).

United Nations Conference on Trade and Development (UNCTAD) (2018). World Investment Report: Investment and New Industrial Policies. Режим доступа: [https://unctad.org/en/PublicationsLibrary/wir2018\\_en.pdf](https://unctad.org/en/PublicationsLibrary/wir2018_en.pdf) (дата обращения: 20.09.2019).

United Nations Conference on Trade and Development (UNCTAD) (2019a). Least Developed Countries Report: The Present and Future of External Development Finance: Old Dependencies, New Challenges. Режим доступа: [https://unctad.org/en/PublicationsLibrary/ldecr2019\\_en.pdf](https://unctad.org/en/PublicationsLibrary/ldecr2019_en.pdf). (дата обращения: 20.09.2019).

United Nations Conference on Trade and Development (UNCTAD) (2019b). World Investment Report: Special Economic Zones. Режим доступа: [https://unctad.org/en/PublicationsLibrary/wir2019\\_en.pdf](https://unctad.org/en/PublicationsLibrary/wir2019_en.pdf) (дата обращения: 20.09.2019).

United Nations Development Programme (UNDP) (2015). Human Development Report 2015: Work for Human Development. Режим доступа: <http://hdr.undp.org/en/content/human-development-report-2015> (дата обращения: 01.09.2019).

United Nations Development Programme (UNDP) (2018). 2018 Statistical Update: Human Development Indices and Indicators. Режим доступа: <http://hdr.undp.org/en/content/human-development-indices-indicators-2018-statistical-update> (дата обращения: 01.09.2019).

Wang K., Huang M., Tang X. (2018) China's NDRC Issued New Outbound Investment Rules // China Law Insight. 18 January. Режим доступа: [https://www.chinalawinsight.com/2018/01/articles/foreign-investment/chinas-ndrc-issued-new-outbound-investment-rules/#\\_ftn2](https://www.chinalawinsight.com/2018/01/articles/foreign-investment/chinas-ndrc-issued-new-outbound-investment-rules/#_ftn2) (дата обращения: 09.09.2019).

Weizhen T. (2019) China's Loans to Other Countries Are Causing 'Hidden' Debt: That May Be a Problem. CNBC. 11 June. Режим доступа: <https://www.cnbc.com/2019/06/12/chinas-loans-causing-hidden-debt-risk-to-economies.html> (дата обращения: 10.07.2019).

World Bank (n. d., a). GDP Per Capita, PPP (Current International \$). Режим доступа: <https://data.worldbank.org/indicator/NY.GDP.PCAP.PP.CD?end=2018&start=2015&view=chart> (дата обращения: 01.09.2019).

World Bank (n. d., b). Gross Capital Formation (% of GDP). Режим доступа: <https://data.worldbank.org/indicator/NE.GDI.TOTL.ZS?view=chart> (дата обращения: 01.09.2019).

World Bank (n. d., c). Unemployment, Total (% of Total Labor Force) (Modeled ILO Estimate). Режим доступа: <https://data.worldbank.org/indicator/SL.UEM.TOTL.ZS?view=chart> (дата обращения: 01.09.2019).

World Bank (n. d., d). Tariff Rate, Applied, Weighted Mean, All Products (%): China, United States, OECD Members, European Union. Режим доступа: <https://data.worldbank.org/indicator/TM.TAX.MRCH.WM.AR.ZS?end=2017&locations=CN-US-OE-EU&start=2015&view=chart> (дата обращения: 20.09.2019).

World Trade Organization (WTO) (n. d., a). Regional Trade Agreements Database. Режим доступа: <http://rtais.wto.org/UI/PublicMaintainRTAHome.aspx> (дата обращения: 09.07.2019).

World Trade Organization (WTO) (n. d., b). Rate of Implementation Commitment. Trade Facilitation Agreement Database. Режим доступа: <https://tfadatabase.org/members/china> (дата обращения: 09.09.2019).

World Trade Organization (WTO) (2018). China Donates USD 1 Million to Support Implementation of Trade Facilitation Agreement. Режим доступа: <https://tfafacility.org/china-donates-usd-1-million-support-implementation-trade-facilitation-agreement> (дата обращения: 09.09.2019).

World Trade Organization (WTO) (2019). Sub-Committee on Least Developed Countries: Market Access for Products and Services of Export Interest to Least Developed Countries: Note by the Secretariat. WT/COMTD/LDC/W/67.

Xinhua News Agency (2015). Xi Announces 10 Major China-Africa Cooperation Plans for Coming 3 Years. Режим доступа: <http://www.globaltimes.cn/content/956623.shtml> (дата обращения: 02.03.2020).

Xinhua News Agency (2018). An Agreement Was Signed in Beijing on the Creation of the China – Africa Interbank Association. 7 September. Available at <https://rus.yidaiyilu.gov.cn/news/world/65384.htm> (дата обращения: 09.07.2019). (in Russian)

Xinhua News Agency (2019). Cambodia Attracts 7.9 Bln USD Investment From China in Nearly 4 Years: Senior Official. 11 October. Режим доступа: [http://www.xinhuanet.com/english/2019-10/11/c\\_138462725.htm](http://www.xinhuanet.com/english/2019-10/11/c_138462725.htm) (дата обращения: 20.10.2019).

Zheng Y. (2016) China's Aid and Investment in Africa: A Viable Solution to International Development? Режим доступа: <https://www.hhs.se/contentassets/bc7089cd2c364b2cae4c287184ad743b/yu-zheng---china-s-aid-and-investment-in-africa-.pdf> (дата обращения: 18.09.2019).

Zhou J., Zhang Y. (2018) China International Development Cooperation Agency Inaugurated // China Daily. 18 April. Режим доступа: <http://www.chinadaily.com.cn/a/201804/18/WS5ad72297a3105cdcf651915e.html> (дата обращения: 30.05.2018).

## Приложение 1

### Приоритетные направления мирового экспорта НРС-10

<b>Ангола</b>	
<b>Сектор</b>	<b>Экспорт на мировой рынок в 2015–2017 гг., тыс. долл. США</b>
Нефть, нефтепродукты и связанные материалы	92 081 845,97
Сырые удобрения, кроме упомянутых в разд. 56, и неочищенные минералы	2 733 115,40
Рыба, ракообразные, моллюски и продукты из них	160 717,89
Пробковое дерево и древесина	21 351,46
Кофе, чай, какао, специи и продукция из них	3 163,58
<b>Совокупный экспорт / доля экспорта по 5 приоритетным направлениям в совокупном экспорте / доля КНР в экспорте по 5 приоритетным направлениям / экспортная квота по 5 приоритетным секторам, % ВВП</b>	<b>95 000 194,3 тыс. долл. / 100% / 44,69% / 27,25%</b>
<b>Бангладеш</b>	
<b>Сектор</b>	<b>Экспорт на мировой рынок в 2015–2017 гг., тыс. долл. США</b>
Предметы одежды и аксессуары для одежды	84 828 664,78
Текстильные волокна и их отходы	5 018 884,58
Обувь	2 229 253,71
Рыба, ракообразные, моллюски и продукты из них	1 859 596,27
Кожа, изделия из кожи, мех и изделия из него	990 166,79
<b>Совокупный экспорт / доля экспорта по 5 приоритетным направлениям в совокупном экспорте / доля КНР в экспорте по 5 приоритетным направлениям / экспортная квота по 5 приоритетным секторам, % ВВП</b>	<b>101 538 390,9 тыс. долл. / 93,49% / 2,05% / 13,4%</b>
<b>Демократическая Республика Конго</b>	
<b>Сектор</b>	<b>Экспорт на мировой рынок в 2015–2017 гг., тыс. долл. США</b>
Цветные металлы	11 243 828,52
Металлическая руда и лом	2 851 414,69
Неметаллические минеральные изделия, не указанные по другим статьям	1 266 721,54
Продукты неорганической химии	954 968,98
Нефть, нефтепродукты и связанные материалы	899 466,35
<b>Совокупный экспорт / доля экспорта по 5 приоритетным направлениям в совокупном экспорте / доля КНР в экспорте по 5 приоритетным направлениям / экспортная квота по 5 приоритетным секторам, % ВВП</b>	<b>19 100 000 тыс. долл. / 90,13% / 44,47% / 19,2%</b>
<b>Замбия</b>	
<b>Сектор</b>	<b>Экспорт на мировой рынок в 2015–2017 гг., тыс. долл. США</b>
Цветные металлы	14 881 235,87
Неметаллические минеральные изделия, не указанные по другим статьям	718 259,94

Зерновые и злаковые продукты	695 421,63
Табак и табачные изделия	583 948,94
Сахар, изделия из сахара и мед	482 044,24
<b>Совокупный экспорт / доля экспорта по 5 приоритетным направлениям в совокупном экспорте / доля КНР в экспорте по 5 приоритетным направлениям / экспортная квота по 5 приоритетным секторам, % ВВП</b>	<b>21 754 509,4 тыс. долл. / 79,8% / 26,38% / 24,98%</b>
<b>Камбоджа</b>	
<b>Сектор</b>	<b>Экспорт на мировой рынок в 2015–2017 гг., тыс. долл. США</b>
Предметы одежды и аксессуары для одежды	19 278 418,15
Обувь	2 906 281,88
Немонетарное золото (кроме золотых руд и концентратов)	1 030 438,04
Овощи и фрукты	939 917,92
Средства наземного транспорта	820 265,52
<b>Совокупный экспорт / доля экспорта по 5 приоритетным направлениям в совокупном экспорте / доля КНР в экспорте по 5 приоритетным направлениям / экспортная квота по 5 приоритетным секторам, % ВВП</b>	<b>30 700 759,99 тыс. долл. / 81,35% / 2,26% / 44%</b>
<b>КНДР</b>	
<b>Сектор</b>	<b>Экспорт на мировой рынок в 2015–2017 гг., тыс. долл. США</b>
Уголь, кокс и брикеты	3 041 697,53
Предметы одежды и аксессуары для одежды	2 184 068,92
Металлическая руда и лом	683 771,36
Рыба, ракообразные, моллюски и продукты из них	512 532,45
Железо и сталь	284 709,32
<b>Совокупный экспорт / доля экспорта по 5 приоритетным направлениям в совокупном экспорте / доля КНР в экспорте по 5 приоритетным направлениям / экспортная квота по 5 приоритетным секторам, % ВВП</b>	<b>7 983 538,96 тыс. долл. / 84,01% / 97,14% / 7,54%</b>
<b>Мьянма</b>	
<b>Сектор</b>	<b>Экспорт на мировой рынок в 2015–2017 гг., тыс. долл. США</b>
Газ, природный и искусственный	11 359 928,53
Предметы одежды и аксессуары для одежды	4 988 214,59
Овощи и фрукты	4 414 071,23
Зерновые и злаковые продукты	3 014 489,78
Сахар, изделия из сахара и мед	2 175 260,42
<b>Совокупный экспорт / доля экспорта по 5 приоритетным направлениям в совокупном экспорте / доля КНР в экспорте по 5 приоритетным направлениям / экспортная квота по 5 приоритетным секторам, % ВВП</b>	<b>37 708 627,94 тыс. долл. / 70,91% / 39,16% / 13,53%</b>
<b>Судан</b>	
<b>Сектор</b>	<b>Экспорт на мировой рынок в 2015–2017 гг., тыс. долл. США</b>
Немонетарное золото (кроме золотых руд и концентратов)	3 810 571,32

Нефть, нефтепродукты и связанные материалы	1 952 123,20
Живые животные, исключая животных из категории 03	1 553 416,88
Масличные семена и маслосодержащие плоды	1 427 425,29
Сырье животного и растительного происхождения, не указанное по другим статьям	238 095,02
<b>Совокупный экспорт / доля экспорта по 5 приоритетным направлениям в совокупном экспорте / доля КНР в экспорте по 5 приоритетным направлениям / экспортная квота по 5 приоритетным секторам, % ВВП</b>	<b>10 556 201,86 тыс. долл. / 85,08% / 17,82% / 2,97%</b>
<b>Танзания</b>	
<b>Сектор</b>	<b>Экспорт на мировой рынок в 2015–2017 гг., тыс. долл. США</b>
Немонетарное золото (кроме золотых руд и концентратов)	4 087 335,06
Овощи и фрукты	1 792 105,19
Табак и табачные изделия	1 006 111,12
Неметаллические минеральные изделия, не указанные по другим статьям	892 078,71
Металлическая руда и лом	839 188,88
<b>Совокупный экспорт / доля экспорта по 5 приоритетным направлениям в совокупном экспорте / доля КНР в экспорте по 5 приоритетным направлениям / экспортная квота по 5 приоритетным секторам, % ВВП</b>	<b>13 809 707,88 тыс. долл. / 47,43% / 4,02% / 4,74%</b>
<b>Эфиопия</b>	
<b>Сектор</b>	<b>Экспорт на мировой рынок в 2015–2017 гг., тыс. долл. США</b>
Кофе, чай, какао, специи и продукция из них	2 489 236,62
Овощи и фрукты	1 448 863,67
Масличные семена и маслосодержащие плоды	1 141 852,75
Сырье животного и растительного происхождения, не указанное по другим статьям	773 876,80
Немонетарное золото (кроме золотых руд и концентратов)	757 898,09
<b>Совокупный экспорт / доля экспорта по 5 приоритетным направлениям в совокупном экспорте / доля КНР в экспорте по 5 приоритетным направлениям / экспортная квота по 5 приоритетным секторам, % ВВП</b>	<b>9 130 909,8 тыс. долл. / 72,4% / 10,88% / 3,03%</b>

# Pursuing Balance: Analysis of the PRC's Implementation of Trade and Investment SDGs in Cooperation With Leading Partners From the Least Developed Countries<sup>1, 2</sup>

S. Mikhnevich

---

**Sergey Mikhnevich**, PhD, Director of the Center for Multilateral Cooperation, Russian Union of Industrialists and Entrepreneurs; Senior Researcher, Center for International Institutions Research, the Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration (RANEPA), 11 Prechistenskaya Naberezhnaya, Moscow, 119034, Russian Federation; E-mail: sxzex@yandex.ru

## Abstract

*Implementation of the sustainable development goals (SDGs) is one of the key elements of the current international agenda. But some countries, in particular, the least developed countries (LDCs), face serious difficulties in doing so. Such states have very limited internal resources and cannot ensure their own development; as such, they require the involvement of more developed states. Therefore, a key factor to ensure sustainable development is the facilitation and widening of trade and investment cooperation with partners that can provide financing support for the most urgent investment gaps, demand for export products, and imports of necessary goods and services. Traditional collaboration models with partners from developed countries cannot fully meet the needs of the LDCs in the current international context. This situation provides windows of opportunity as new power centres pursue their economic and political goals. China (PRC) has a special place among these emerging powers.*

*This article analyzes the economic cooperation of China with its 10 key trade partners among the LDCs (LDCs-10). The author suggests various rationales for the PRC's cooperation with the LDCs, examines the importance of this cooperation for achieving the SDGs, and presents an applied methodology. The first part of the article covers the particularities and general assessment of China's development finance. The author then analyzes the main aspects of China's trade policy and its trade and economic cooperation with the LDCs-10. In conclusion, the author considers the dynamics of the key indicators of socio-economic and political development of the PRC and the LDCs-10 and evaluates the relative effectiveness and efficiency of their cooperation through the prism of the SDGs' implementation.*

**Key words:** sustainable development goals; SDGs; sustainable development; the PRC; China; foreign policy; trade policy; foreign investment; the 2030 Agenda for Sustainable Development

**For citation:** Mikhnevich S. (2020) Pursuing Balance: Analysis of the PRC's Implementation of Trade and Investment SDGs in Cooperation With Leading Partners From the Least Developed Countries. *International Organisations Research Journal*, vol. 15, no 1, pp. 84–119 (in English). DOI: 10.17323/1996-7845-2020-01-04.

## References

Aleksandrova M.V. (2018) Tarifnoe i netarifnoe regulirovanie importa v KNR i ego vliyanie na vvoz tovarov iz Rossii [Tariff and Non-Tariff Regulation of Imports in China and Its Impact on the Import of Goods From Russia]. *Kitaj v mirovoj i regional'noj politike. Istoryya i sovremennost'* [China in World and Regional Politics: History and Modernity] (E. I. Safronova (ed)). Moscow: IFE RAS. (in Russian)

<sup>1</sup> The editorial board received the article in August 2019.

<sup>2</sup> The study was carried out as part of the research work of the state task of the RANEPA "Analysis of the contribution of the G20 countries to the implementation of trade and investment areas in the framework of the Sustainable Development Goals" (2020).

- All Africa (2017). South Sudan: China-Built School Inaugurated in South Sudan, 16 January. Available at: <https://allafrica.com/stories/201701160064.html> (accessed 30 April 2018).
- Asian Infrastructure Investment Bank (AIIB) (n. d.). Approved Projects. Available at: <https://www.aiib.org/en/projects/approved/index.html> (accessed 10 September 2019).
- Bdnews24.com (2019). Bangladesh Receives Record FDI in 2018, China Tops Investors List, 9 May. Available at: <https://bdnews24.com/economy/2019/05/09/bangladesh-receives-record-fdi-in-2018-china-tops-investors-list> (accessed 20 October 2019).
- Cao D. (2019) BRI Brings New Concept, Mutual Benefit. China Daily, 26 April. Available at: <https://www.chinadailyhk.com/articles/45/154/122/1556260866727.html> (accessed 9 July 2019).
- Challaney B. (2017) China's Debt-Trap Diplomacy. Project Syndicate, 23 January. Available at: <https://www.project-syndicate.org/commentary/china-one-belt-one-road-loans-debt-by-brahma-chellaney-2017-01?barrier=accesspaylog> (accessed 25 May 2019).
- Chen J. (2019) Third-Party Model to Open More Paths on Belt and Road Route. China Daily, 17 April. Available at: <https://eng.yidaiyilu.gov.cn/qwyw/rdxw/86108.htm> (accessed 18 September 2019).
- China-Africa Forum (FOCAC) (2019). Forum on China-Africa Cooperation Beijing Action Plan (2019–2021). Beijing, 12 September. Available at: [https://focacsummit.mfa.gov.cn/eng/hyqk\\_1/t1594297.htm](https://focacsummit.mfa.gov.cn/eng/hyqk_1/t1594297.htm) (accessed 18 September 2019).
- China Civil Engineering Construction Corporation (CCECC) (2016). CCECC Signs Ethiopia-Djibouti Railway Operation and Management Project, 1 September. Available at: [http://www.ccecc.com.cn/art/2016/9/1/art\\_7753\\_1136443.html](http://www.ccecc.com.cn/art/2016/9/1/art_7753_1136443.html) (accessed 20 March 2018).
- China Development Bank (CDB) (2019). CDB Provides Over 50 Billion USD of Investment and Financing for Africa. Available at: [http://www.cdb.com.cn/English/xwzx\\_715/khdt/201902/t20190201\\_5875.html](http://www.cdb.com.cn/English/xwzx_715/khdt/201902/t20190201_5875.html) (accessed 9 July 2019).
- China's Foreign Aid (2011). White paper. Information Office of the State Council, the People's Republic of China. April, Beijing.
- China's Foreign Aid (2014). White paper. Information Office of the State Council, the People's Republic of China. July, Beijing.
- Council for the Development of Cambodia (n. d.). Investment Trend. Available at: <http://www.cambodiainvestment.gov.kh/why-invest-in-cambodia/investment-enviroment/investment-trend.html> (accessed 20 August 2019).
- Denisov I.E., Adamova D.L. (2017) Formuly vneshej politiki Si Czin'pina: osnovnye osobennosti i problemy interpretacii [Xi Jinping's Foreign Policy Formulas: Main Features and Problems of Interpretation]. *Kitaj v mirovoj i regional'noj politike. Iсториya i sovremennost'* [China in World and Regional Politics: History and Modernity] (E.I. Safronova (ed.)). Moscow: IFE RAS. (in Russian)
- Direktorate of Investment and Company Administration (DICA) (n. d.). Foreign Investment by Country. Available at: <https://www.dica.gov.mm/en/topic/foreign-investment-country?page=2> (accessed 10 September 2019).
- Ernst & Young (EY) (2018). How Does Geopolitical Dynamics Affect Future China Overseas Investment? China Go Abroad (8th Issue), November. Available at: [https://www.ey.com/Publication/vwLUAssets/ey-china-overseas-investment-report-issue-8-en/\\$FILE/ey-china-overseas-investment-report-issue-8-en.pdf](https://www.ey.com/Publication/vwLUAssets/ey-china-overseas-investment-report-issue-8-en/$FILE/ey-china-overseas-investment-report-issue-8-en.pdf) (accessed 20 September 2019).
- Gabuev A. (2017) Silk Road to Nowhere. *Vedomosti*, 14 May. Available at: <https://www.vedomosti.ru/opinion/articles/2017/05/15/689763-shelkovii-put> (accessed 14 May 2017). (in Russian)
- Global Trade Alert (n. d.). Independent Monitoring of Policies That Affect World Commerce. Available at: <https://www.globaltradealert.org> (accessed 20 September 2019).
- Gunter F.R. (2017) Why China Lost About \$3.8 Trillion to Capital Flight in the Last Decade. *Forbes*, 22 February. Available at: <http://www.globaltimes.cn/content/956623.shtml> (accessed 9 September 2019).

- Horn S., Reinhart C., Trebesch C. (2019) China's Overseas Lending. Kiel Working Paper No 2132, Kiel Institute for the World Economy. Available at: [https://www.ifw-kiel.de/fileadmin/Dateiverwaltung/IfW-Publications/Christoph\\_Trebesch/KWP\\_2132.pdf](https://www.ifw-kiel.de/fileadmin/Dateiverwaltung/IfW-Publications/Christoph_Trebesch/KWP_2132.pdf) (accessed 20 October 2019).
- Larionova M., Safonkina E. (2018) The First Five Decades of Cooperation for Development: Actors, Achievements and Challenges. *International Organisations Research Journal*, vol. 13, no 4, pp. 96–136. DOI: <https://doi.org/10.17323/1996-7845-2018-04-05>.
- Mardashev A.A. (2011) Kitajskaya model' pomoshchi mezhdunarodnomu razvitiyu [The Chinese Model of Assistance to International Development]. *Vestnik MGIMO Universiteta [Bulletin of MGIMO University]*, no 6. (in Russian)
- Mikhnevich S.V. (2017) Kuda vedet nas novyj SHelkovyy put'? [Where Is the New Silk Road Leading Us?]. *Novosti ATR [Asia Pacific News Brief]*, vol. 2, no 7. Available at: [www.aprcenter.ru/images/ART\\_4.pdf](http://www.aprcenter.ru/images/ART_4.pdf) (accessed 20 October 2019). (in Russian)
- Mikhnevich S.V. (2019) 2-j Mezhdunarodnyj forum Poyasa i puti: kuda dal'she pojdet flagmanskaya mezhdunarodnaya iniciativa KNR? [Second Belt and Road Forum for International Cooperation: Where Will China's Flagship International Initiative Go Next?] CIIR RANEPA. Available at: <https://www.ranepa.ru/ciir/expert-opinion/2-j-mezhdunarodnyj-forum-poyasa-i-puti-kuda-dalshe-pojdetflagmanskaya-mezhdunarodnaya-iniciativa-knr> (accessed 18 September 2019). (in Russian)
- Ministry of Commerce of the People's Republic of China (2015). Administrative Measures for Foreign Technical Assistance Projects (Trial). Order No 5. (in Chinese)
- Ministry of Finance of the People's Republic of China (2017). Notice of the State Council Tariff Commission on the 2018 Tariff Adjustment Plan. Commission on Customs Tariffs of the State Council of the PRC, Inland Revenue Commission No 27. Available at: [http://gss.mof.gov.cn/zhengwuxinxi/zhangcefabu/201712/t20171215\\_2777552.html](http://gss.mof.gov.cn/zhengwuxinxi/zhangcefabu/201712/t20171215_2777552.html) (accessed 18 September 2019). (in Chinese)
- Ministry of Finance of the People's Republic of China (2018). Notice of the State Council Customs Tariff Commission on the Adjustment Plan for the Temporary Import and Export Tax Rates in 2019. Commission on Customs Tariffs of the State Council of the PRC, Tax Commission No 65. Available at: [http://gss.mof.gov.cn/zhengwuxinxi/zhangcefabu/201812/t20181221\\_3101662.html](http://gss.mof.gov.cn/zhengwuxinxi/zhangcefabu/201812/t20181221_3101662.html) (accessed 18 September 2019). (in Chinese)
- Ministry of Foreign Affairs of the People's Republic of China (2016). China's Position Paper on the Implementation of the 2030 Agenda for Sustainable Development. *Communiqué*, 22 April. Available at: [http://www.fmprc.gov.cn/mfa\\_eng/wjdt\\_665385/2649\\_665393/t1357701.shtml](http://www.fmprc.gov.cn/mfa_eng/wjdt_665385/2649_665393/t1357701.shtml) (accessed 18 September 2019).
- Moramudali U. (2019) Is Sri Lanka Really a Victim of China's 'Debt Trap'? *The Diplomat*, 14 May. Available at: <https://thediplomat.com/2019/05/is-sri-lanka-really-a-victim-of-chinas-debt-trap/> (accessed 25 May 2019).
- National Development and Reform Commission of the People's Republic of China (2017). Administrative Measures for Enterprise Outbound Investment. Decree No 11. Available at: [https://www.ndrc.gov.cn/fggz/lywzjw/zcfg/201712/t20171226\\_1047050.html](https://www.ndrc.gov.cn/fggz/lywzjw/zcfg/201712/t20171226_1047050.html) (accessed 09 September 2019). (in Chinese)
- National Development and Reform Commission of the People's Republic of China (2019). Report on the implementation of the 2018 Plan for national economic and social development and on the 2019 draft plan for national economic and social development delivered at the Second Session of the Thirteenth National People's Congress. March 5.
- Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD) (n. d.). Agricultural Support. Available at: <https://data.oecd.org/agrpolicy/agricultural-support.htm> (accessed 20 May 2019).
- Office of the State Council of the People's Republic of China (2017). Notice of the General Office of the State Council on the Guiding Opinions of the Ministry of Commerce of the National Development and Reform Commission and the Ministry of Foreign Affairs of the People's Bank of China on Further Guiding and Regulating the Direction of Overseas Investment. State Council No 74. Available at: [http://www.gov.cn/zhengce/content/2017-08/18/content\\_5218665.htm](http://www.gov.cn/zhengce/content/2017-08/18/content_5218665.htm) (accessed 9 September 2019). (in Chinese)
- Pankova A.S., Mikhnevich S.V. (2018) Politiko-ekonomicheskie aspekty razvitiya Naimenee razvityh stran [Political and Economic Aspects of the Development of the Least Developed Countries]. *Aktual'nye problemy Evropy [Actual Problems of Europe]*, no 1, pp. 122–46. (in Russian)

- Radio Free Asia (RFA) (2017). Xi Jinping Proposes That China's Foreign Aid Must Be More Reasonable in the Future, 9 February. Available at: <https://www.rfa.org/mandarin/yataibaodao/junshiwaijiao/nu-02092017164129.html> (accessed 12 March 2019). (in Chinese)
- Railway Gazette International (2016). Ethiopia-Djibouti Railway Inaugurated, 5 October. Available at: <https://www.railwaygazette.com/news/infrastructure/single-view/view/ethiopia-djibouti-railway-inaugurated.html> (accessed 20 April 2018).
- Ren Q., Zhou W. (2017) Contrary to Western Countries: China's Foreign Aid Steadily Increases. Xinhua News Agency, 23 March. Available at: <http://xinhua-rss.zhongguowangshi.com/13694/-622380394845431009/1687327.html> (accessed 18 March 2018) (in Chinese).
- Reuters (2020). China's 2019 Foreign Direct Investment Grew Most in Two Years, but Outbound Investment Fell 6 Per Cent, 21 January. Available at: <https://www.scmp.com/economy/china-economy/article/3046958/chinas-2019-foreign-direct-investment-58-cent-outbound> (accessed 20 January 2020).
- Safronova E.I. (2018) *Kitaj i razvivayushchijsya mir: koncepcii i aktual'naya praktika otnoshenij na primere Afriki i Latinskoj Ameriki* [China and the Developing World: Concepts and Actual Practice of Relations on the Example of Africa and Latin America]. Moscow: ID FORUM. (in Russian)
- Schwab K. (2014) The Global Competitiveness Report 2014–2015. World Economic Forum Insight Report. Available at: [http://www3.weforum.org/docs/WEF\\_GlobalCompetitivenessReport\\_2014-15.pdf](http://www3.weforum.org/docs/WEF_GlobalCompetitivenessReport_2014-15.pdf) (accessed 20 October 2019).
- Schwab K. (2015) The Global Competitiveness Report 2015–2016. World Economic Forum Insight Report. Available at: [http://www3.weforum.org/docs/gcr/2015-2016/Global\\_Competitiveness\\_Report\\_2015-2016.pdf](http://www3.weforum.org/docs/gcr/2015-2016/Global_Competitiveness_Report_2015-2016.pdf) (accessed 20 October 2019).
- Schwab K. (2017) The Global Competitiveness Report 2017–2018. World Economic Forum Insight Report. Available at: <http://www3.weforum.org/docs/GCR2017-2018/05FullReport/TheGlobalCompetitivenessReport2017–2018.pdf> (accessed 20 October 2019).
- Solomon S. (2018) Zambia Continues to Borrow as China Debt Concerns Rise. *VOA News*, 11 September. Available at: <https://www.voanews.com/africa/zambia-continues-borrow-china-debt-concerns-rise> (accessed 20 September 2018).
- The Economist Intelligence Unit (2016). Democracy Index 2015: Democracy in an Age of Anxiety. Available at: [https://www.eiu.com/public/topical\\_report.aspx?campaignid=DemocracyIndex2015](https://www.eiu.com/public/topical_report.aspx?campaignid=DemocracyIndex2015) (accessed 20 January 2019).
- The Economist Intelligence Unit (2019). Democracy Index 2018: Me Too? Political Participation, Protest and Democracy. Available at: [https://275rzylul4252pt1hv2dqyuf-wpengine.netdna-ssl.com/wp-content/uploads/2019/01/Democracy\\_Index\\_2018.pdf](https://275rzylul4252pt1hv2dqyuf-wpengine.netdna-ssl.com/wp-content/uploads/2019/01/Democracy_Index_2018.pdf) (accessed 20 October 2019).
- The Belt and Road Initiative: Progress, Contributions and Prospects (2019). Office of the Leading Group for Promoting the Belt and Road Initiative, Beijing. Available at: <https://eng.yidaiyilu.gov.cn/zchj/qwfb/86739.htm> (accessed 20 September 2019).
- Transparency International (2016). Corruption Perceptions Index 2015. Available at: [https://www.transparency.org/whatwedo/publication/cpi\\_2015](https://www.transparency.org/whatwedo/publication/cpi_2015) (accessed 1 September 2019).
- Transparency International (2019). Corruption Perceptions Index 2018. Available at: [https://www.transparency.org/whatwedo/publication/corruption\\_perceptions\\_index\\_2018](https://www.transparency.org/whatwedo/publication/corruption_perceptions_index_2018) (accessed 1 September 2019).
- Tumfweko (2017). Kampamba: TopStar Company Owns Majority 60% Shares in ZNBC, 13 February. Available at: <https://tumfweko.com/2017/02/13/kampamba-topstar-company-owns-majority-60-shares-in-znbc/> (accessed 7 September 2018).
- United Nations (UN) (n. d., a). List of Least Developed Countries (As of December 2018). Committee for Development Policy. Available at: [https://www.un.org/development/desa/dpad/wp-content/uploads/sites/45/publication/ldc\\_list.pdf](https://www.un.org/development/desa/dpad/wp-content/uploads/sites/45/publication/ldc_list.pdf) (accessed 15 August 2019).
- United Nations (UN) (n. d., b). SDG Indicators. Available at: <https://unstats.un.org/sdgs/indicators/database/> (accessed 20 September 2019).

- United Nations (UN) (n. d., c). China's Rules of Origin for LDCs. LDC Portal: International Support Measures for Least Developed Countries. Available at: <https://www.un.org/ldcportal/new-chinese-measures-on-rules-of-origin-of-imported-goods-from-ldc/> (accessed 23 April 2018).
- United Nations (UN) (n. d., d). Preferential Market Access for Goods. LDC Portal: International Support Measures for Least Developed Countries. Available at: <https://www.un.org/ldcportal/preferential-market-access-for-goods/> (accessed 9 September 2019).
- United Nations (UN) (n. d., e). Preferential Market Access: China's DFQF Scheme for LDC Products. LDC Portal: International Support Measures for Least Developed Countries. Available at: <https://www.un.org/ldc-portal/preferential-market-access-chinas-dfqf-scheme-for-ldc-products/> (accessed 9 September 2019).
- United Nations (n. d., f). Country Profile: Democratic People's Republic of Korea. UN Statistics Office. Available at: <http://data.un.org/en/iso/kp.html> (accessed 10 September 2019).
- United Nations (UN) (2015). Transforming Our World: The 2030 Agenda for Sustainable Development. General Assembly Resolution A/RES/70/1. Available at: <https://undocs.org/A/RES/70/1> (accessed 10 September 2019).
- United Nations Conference on Trade and Development (UNCTAD) (n. d.). UNCTAD Stat. Available at: [https://unctadstat.unctad.org/wds/ReportFolders/reportFolders.aspx?sCS\\_ChosenLang=en](https://unctadstat.unctad.org/wds/ReportFolders/reportFolders.aspx?sCS_ChosenLang=en) (accessed 20 September 2019).
- United Nations Conference on Trade and Development (UNCTAD) (2016). G20 Policies and Export Performance of Least Developed Countries. Policy Issues in International Trade and Commodities Research Study Series No 75. Available at: [https://unctad.org/en/PublicationsLibrary/itcdtab77\\_en.pdf](https://unctad.org/en/PublicationsLibrary/itcdtab77_en.pdf) (accessed 20 September 2019).
- United Nations Conference on Trade and Development (UNCTAD) (2018). World Investment Report: Investment and New Industrial Policies. Available at: [https://unctad.org/en/PublicationsLibrary/wir2018\\_en.pdf](https://unctad.org/en/PublicationsLibrary/wir2018_en.pdf) (accessed 20 September 2019).
- United Nations Conference on Trade and Development (UNCTAD) (2019a). Least Developed Countries Report: The Present and Future of External Development Finance: Old Dependencies, New Challenges. Available at: [https://unctad.org/en/PublicationsLibrary/ldcf2019\\_en.pdf](https://unctad.org/en/PublicationsLibrary/ldcf2019_en.pdf) (accessed 20 September 2019).
- United Nations Conference on Trade and Development (UNCTAD) (2019b). World Investment Report: Special Economic Zones. Available at: [https://unctad.org/en/PublicationsLibrary/wir2019\\_en.pdf](https://unctad.org/en/PublicationsLibrary/wir2019_en.pdf) (accessed 20 September 2019).
- United Nations Development Programme (UNDP) (2015). Human Development Report 2015: Work for Human Development. Available at: <http://hdr.undp.org/en/content/human-development-report-2015> (accessed 1 September 2019).
- United Nations Development Programme (UNDP) (2018). 2018 Statistical Update: Human Development Indices and Indicators. Available at: <http://hdr.undp.org/en/content/human-development-indices-indicators-2018-statistical-update> (accessed 1 September 2019).
- Wang K., Huang M., Tang X. (2018) China's NDRC Issued New Outbound Investment Rules. China Law Insight, 18 January. Available at: [https://www.chinalawinsight.com/2018/01/articles/foreign-investment/chinas-ndrc-issued-new-outbound-investment-rules/#\\_ftn2](https://www.chinalawinsight.com/2018/01/articles/foreign-investment/chinas-ndrc-issued-new-outbound-investment-rules/#_ftn2) (accessed 9 September 2019).
- Weizhen T. (2019) China's Loans to Other Countries Are Causing 'Hidden' Debt: That May Be a Problem. CNBC, 11 June. Available at: <https://www.cnbc.com/2019/06/12/chinas-loans-causing-hidden-debt-risk-to-economies.html> (accessed 10 July 2019).
- World Bank (n. d., a). GDP Per Capita, PPP (Current International \$). Available at: <https://data.worldbank.org/indicator/NY.GDP.PCAP.PP.CD?end=2018&start=2015&view=chart> (accessed 1 September 2019).
- World Bank (n. d., b). Gross Capital Formation (% of GDP). Available at: <https://data.worldbank.org/indicator/NE.GDI.TOTL.ZS?view=chart> (accessed 1 September 2019).
- World Bank (n. d., c). Unemployment, Total (% of Total Labor Force) (Modeled ILO Estimate). Available at: <https://data.worldbank.org/indicator/SL.UEM.TOTL.ZS?view=chart> (accessed 1 September 2019).

- World Bank (n. d., d). Tariff Rate, Applied, Weighted Mean, All Products (%): China, United States, OECD Members, European Union. Available at: <https://data.worldbank.org/indicator/TM.TAX.MRCH.WM.AR.ZS?end=2017&locations=CN-US-OE-EU&start=2015&view=chart> (accessed 20 September 2019).
- World Trade Organization (WTO) (n. d., a). Regional Trade Agreements Database. Available at: <http://rtais.wto.org/UI/PublicMaintainRTAHome.aspx> (accessed 9 July 2019).
- World Trade Organization (WTO) (n. d., b). Rate of Implementation Commitment. Trade Facilitation Agreement Database. Available at: <https://tfadatabase.org/members/china> (accessed 9 September 2019).
- World Trade Organization (WTO) (2018). China Donates USD 1 Million to Support Implementation of Trade Facilitation Agreement. Available at: <https://tfafacility.org/china-donates-usd-1-million-support-implementation-trade-facilitation-agreement> (accessed 9 September 2019).
- World Trade Organization (WTO) (2019). Sub-Committee on Least Developed Countries: Market Access for Products and Services of Export Interest to Least Developed Countries: Note by the Secretariat. WT/COMTD/LDC/W/67.
- Xinhua News Agency (2015). Xi Announces 10 Major China-Africa Cooperation Plans for Coming 3 Years. Available at: <http://www.globaltimes.cn/content/956623.shtml> (accessed 2 March 2020).
- Xinhua News Agency (2018). An Agreement Was Signed in Beijing on the Creation of the China – Africa Interbank Association, 7 September. Available at <https://rus.yidaiyilu.gov.cn/news/world/65384.htm> (accessed 9 July 2019). (in Russian)
- Xinhua News Agency (2019). Cambodia Attracts 7.9 Bln USD Investment From China in Nearly 4 Years: Senior Official, 11 October. Available at: [http://www.xinhuanet.com/english/2019-10/11/c\\_138462725.htm](http://www.xinhuanet.com/english/2019-10/11/c_138462725.htm) (accessed 20 October 2019).
- Zhao L. (2019) Novoe izmerenie “Poyasa i puti” v doklade o rabote pravitel’stva [A New Dimension of “Belt and Road”: An Analysis of the Government Report]. *Kitaj* [China Journal], 1 April. Available at: [http://www.kitaichina.com/rjingji/201904/t20190401\\_800163856.html](http://www.kitaichina.com/rjingji/201904/t20190401_800163856.html) (accessed 20 October 2019). (in Russian)
- Zheng Y. (2016) China’s Aid and Investment in Africa: A Viable Solution to International Development? Available at: <https://www.hhs.se/contentassets/bc7089cd2c364b2cae4c287184ad743b/yu-zheng---chinas-aid-and-investment-in-africa-.pdf> (accessed 18 September 2019).
- Zhou J., Zhang Y. (2018) China International Development Cooperation Agency Inaugurated. *China Daily*, 18 April. Available at: <http://www.chinadaily.com.cn/a/201804/18/WS5ad72297a3105cdcf651915e.html> (accessed 30 May 2018).

# Финансирование терроризма: новые вызовы для международной безопасности<sup>1</sup>

И.В. Андronова, Н.П. Гусаков, Е.Б. Завьялова

**Андронова Инна Витальевна**, д.э.н., профессор, заведующая кафедрой международных экономических отношений Российского университета дружбы народов (РУДН); Российской Федерации, 117198, Москва, ул. Миклухо-Маклая, д. 6; E-mail: aiv1207@mail.ru

**Гусаков Николай Павлович**, д.э.н., профессор Российского университета дружбы народов (РУДН); Российской Федерации, 117198, Москва, ул. Миклухо-Маклая, д. 6; E-mail: gusakov\_np@rudn.university

**Завьялова Елена Борисовна**, к.э.н., доцент, заведующая кафедрой экономической политики и государственно-частного партнерства (ЭПГЧП) МГИМО (У) МИД РФ; Российской Федерации, 119454, Москва, проспект Вернадского, д. 76; E-mail: e.zavyalova@inno.mgimo.ru

*Актуальность настоящей статьи обусловлена тем, что такое явление, как международный терроризм, возникшее относительно недавно, несмотря на усилия мирового сообщества, по-прежнему остается одной из главных угроз международной безопасности. Это происходит, прежде всего, потому, что терроризм имеет серьезную финансовую поддержку, варианты которой трансформируются быстрее, чем контрмеры, принимаемые мировым сообществом. Поэтому целью данной статьи стало выявление существующих и потенциально возможных каналов финансирования международного терроризма. Для достижения поставленной цели проведен анализ правовой базы противодействия международному терроризму, позволивший определить теоретическую и правовую основу исследования. Эмпирической базой статьи послужили отчеты международных организаций, в том числе «Группы двадцати», Международного центра по изучению радикализации и политического насилия и многих других. Проведенное исследование позволило установить главные механизмы финансирования терроризма в настоящее время: налоги с иностранных предприятий, не прекративших свою деятельность на оккупированных территориях; налоги с проживающих на оккупированной территории жителей; доходы от продажи природных ресурсов и произведенной продукции на оккупированной территории; доходы от продажи захваченных исторических ценностей; доходы, получаемые через неправительственные организации, а также посредством финансовых машинаций и др. Также в статье определены потенциально возможные механизмы финансирования терроризма, в частности, использование криптовалют. Исследование показало, что существуют две диаметрально противоположные точки зрения относительно возможности использования криптовалют для финансирования международного терроризма: западная и российская. Первая фактически отрицает возможность и целесообразность их использования, а вторая признает такую возможность. Мы пришли к выводу, что исследования российских специалистов в данной области заслуживают повышенного внимания со стороны международного сообщества. Российская Федерация имеет серьезный опыт в борьбе с международным терроризмом. Это позволило нам рекомендовать «Группе двадцати», а также другим международным организациям уделить особое внимание данному вопросу и разработке международных стандартов в сфере противодействия использованию криптовалюты в финансировании терроризма.*

**Ключевые слова:** финансирование терроризма; противодействие финансированию терроризма; национальная безопасность; международная безопасность; криптовалюты

**Для цитирования:** Андронова И.В., Гусаков Н.П., Завьялова Е.Б. Финансирование терроризма: новые вызовы для международной безопасности // Вестник международных организаций. Т. 15. № 1. С. 120–134 (на русском и английском языках). DOI: 10.17323/1996-7845-2020-01-05.

<sup>1</sup> Статья поступила в редакцию в сентябре 2019 г.

## Введение

Международный терроризм сегодня стал главной угрозой для мирового сообщества. Один из наиболее эффективных способов борьбы с этим злом – перекрытие каналов финансирования террористических организаций. «Группа двадцати» обладает достаточными компетенциями и влиянием, чтобы стать ключевым институтом в этой деятельности.

С 1960-х годов мировое сообщество активно занимается вопросами ограничения террористической деятельности, включая перекрытие возможных финансовых потоков. За прошедшие годы был достигнут значительный прогресс в сфере традиционных угроз и вызовов международной и национальной безопасности, связанных с террористической деятельностью. Однако сегодня новые технологии и стремительное развитие мирового финансового рынка открыли новые возможности для финансирования террористической деятельности. Мировое сообщество сталкивается с принципиально новыми источниками и механизмами перевода денег вне контроля национальных и международных институтов. Речь в первую очередь идет об использовании криптовалют.

Цель работы заключается в изучении международно-правовых основ противодействия финансированию терроризма, рассмотрении новых тенденций в финансировании терроризма именно на примере деятельности «Исламского государства» (ИГИЛ, запрещенная в России террористическая организация), определении специфики новых каналов финансирования терроризма на примере криптовалют.

Мы рассмотрели как традиционные, так и новые каналы финансирования терроризма, опираясь на доступные данные по экономической активности запрещенной в России группировки ИГИЛ, материалы ФАТФ и других международных организаций, занятых проблемой противодействия финансированию терроризма.

В ходе исследования удалось установить значительное расхождение позиций западных и российских экспертов не только относительно способов борьбы с террористическими угрозами, но и в оценке потенциальных источников их финансирования. Мы предложили аргументы в пользу российской позиции и сформулировали рекомендации, которые могут быть полезны в реализации практических мер в рамках работы «Группы двадцати».

## Правовая основа международного противодействия финансированию терроризма

Международный терроризм и его финансирование – это достаточно новые угрозы международной и национальной безопасности, которые определяют повестку дня многих международных организаций. На межгосударственном уровне проблема терроризма впервые была поставлена в середине XX в. Первой международной конвенцией по борьбе с терроризмом стала Конвенция о преступлениях и некоторых других актах, совершаемых на борту воздушных судов 1963 г. [ООН, 1963]. Затем последовал еще ряд документов, касающихся обеспечения безопасности в гражданской авиации и захвата заложников.

Со временем спектр объектов, где совершались или могли быть совершены террористические акты, расширился, и международное право дополнилось конвенциями о противодействии терроризму на морском транспорте, на стационарных платформах, расположенных на континентальных шельфах, расширился и арсенал используемых террористами методов и способов осуществления террористических актов [ООН, 1988].

В 1991 г. была принята Конвенция о маркировке пластических взрывчатых веществ в целях их обнаружения, в 1997 г. – Международная конвенция о борьбе с бомбовым терроризмом, в 2005 г. – Международная конвенция о борьбе с актами ядерного терроризма [ООН, 1997; 2005].

Несмотря на принятие большого числа документов, статистика количества террористических актов, их жертв и экономического ущерба неуклонно растет. Это заставило международное сообщество посмотреть на проблему с другой стороны. Террористическая деятельность – это деятельность, связанная с большими финансовыми затратами на подготовку и осуществление теракта, следовательно, необходимо лишить террористические организации финансовых ресурсов.

Работа по противодействию финансированию терроризма была начата в 1990-е годы. В 1996 г. на совещании министров «Большой восьмерки» были выработаны рекомендации, предписывающие странам проведение постоянного мониторинга и контроля за денежными переводами и процедурой раскрытия банковской тайны; интенсификацию обмена информацией в отношении международного движения капитала, направляемого или получаемого организациями или группами, подозреваемыми в осуществлении или поддержке террористических организаций; принятие мер для предотвращения переводов денежных средств, в отношении которых есть подозрения, что они предназначены террористическим организациям.

В 1999 г. на заседании Генеральной Ассамблеи ООН была принята Международная конвенция о борьбе с финансированием терроризма, которая заложила основы правового регулирования этого вопроса на международном уровне [ООН, 1999]. Конвенцию подписали 132 государства, в ней финансирование терроризма было отнесено к уголовному преступлению, а также были определены обязательства государств по его предотвращению. В частности, государства, подписавшие конвенцию, брали на себя ряд обязательств: зафиксировать преступный характер финансирования терроризма в своем уголовном законодательстве; принимать участие в широкомасштабном сотрудничестве с другими государствами-участниками; ввести в действие определенные требования в отношении роли финансовых учреждений в выявлении и сообщении фактов, свидетельствующих о финансировании террористических актов [СБ ООН, 2001].

28 сентября 2001 г. Совет Безопасности ООН после лавинообразно участившихся случаев нападения на гражданские объекты и серии политических убийств и в конечном итоге событий 11 сентября принял Резолюцию № 1373 «Угрозы международному миру и безопасности, создаваемые террористическими актами» [СБ ООН, 2001], содержащую всеобщую и обязательную программу по всеобъемлющей разноплановой борьбе с терроризмом на различных уровнях: административном, полицейском, гражданском, таможенном, финансовом и юридическом. Впервые в резолюции терроризм был признан угрозой международному миру и безопасности.

В Резолюции № 1373 отмечается важность предотвращения и пресечения финансирования террористических актов и террористов какими бы то ни было способами. При этом финансирование делится на финансирование террористических актов и финансирование террористов. В отношении финансирования террористических актов резолюция обязывает государства-члены ввести уголовную ответственность за умышленное предоставление или сбор средств, прямой или косвенный, которые были или будут использованы для совершения террористических актов. Обязательства по предотвращению финансирования террористов включают в себя запрет гражданам или любым физическим лицам и организациям, находящимся на территории государства, на предоставление любых средств, финансовых активов или экономических ресурсов, услуг, прямо или косвенно, для использования в интересах лиц, которые совершают

или пытаются совершить террористические акты, и содействуют или участвуют в их совершении [СБ ООН, 2001].

Также на государства были наложены обязательства, предусматривающие принятие мер по предупреждению и предотвращению террористических актов, воздержанию от оказания поддержки террористам и предоставления им убежища, оказанию помощи другим странам-членам в расследовании террористических актов, активизации межстранового сотрудничества, а также обязательство по блокированию средств и других финансовых активов лиц, которые совершают или пытаются совершить террористические акты, или участвуют в совершении террористических актов, или содействуют их совершению.

Сразу после терактов 2001 г. к работе по противодействию финансированию терроризма подключилась Группа разработки финансовых мер борьбы с отмыванием денег (ФАТФ), в состав которой в настоящее время входят 33 государства. Организация в 2004 г. разработала для стран рекомендации по данной проблематике на национальном уровне [Группа разработки финансовых мер..., 2004]. Составленные ФАТФ рекомендации регулярно обновляются и фокусируются на предотвращении частного спонсирования террористических группировок. В документе описаны меры, связанные с беззаплатным переводом и использованием спонсорами альтернативных систем денежных переводов, отдельно рассматривается процедура перевоза наличных денежных средств. Особое внимание в документе удалено рекомендациям по усилению контроля за работой некоммерческих организаций, которые часто используются в качестве канала передачи средств на счет террористов [Мелкумян, 2014].

После принятия резолюции Совета безопасности и инициатив ФАТФ министры финансов и главы центральных банков стран «Группы двадцати» достигли договоренности о замораживании счетов террористических организаций. В свою очередь, ФАТФ призвала страны провести самооценку выполнения международных рекомендаций и подготовить отчет о результатах. Для этого ФАТФ разработала анкету самостоятельной оценки выполнения рекомендаций [FATF, 2002]. По данным ФАТФ, 120 стран провели самообследование. На основе полученных результатов Международный валютный фонд (МВФ) совместно с ФАТФ, Всемирным банком (ВБ) и рядом других международных организаций разработали и утвердили «Методологию оценки соблюдения стандартов борьбы с отмыванием денег и финансированием терроризма».

В 2017 г. страны «Группы двадцати» приняли план действий по борьбе с финансированием терроризма, который включает обязательства стран по расширению сотрудничества, борьбе с финансированием терроризма, противодействию радикализации и использованию Интернета в террористических целях [IMF, 2002].

Проблема финансирования терроризма осталась в центре международной повестки дня и в 2018 г. В марте 2018 г. министры финансов «Группы двадцати» и главы центральных банков выпустили коммюнике, в котором еще раз призвали страны использовать стандарты ФАТФ, расширенные рекомендациями относительно предотвращения использования криптовалют для финансирования терроризма [FATF, 2018].

Несмотря на многочисленные резолюции, соглашения, акты, планы действий, реальных результатов, то есть сокращения числа терактов, жертв, экономического ущерба, нет. Еще сложнее дело обстоит с противодействием финансированию терроризма.

Во многом это объясняется сложностью отслеживания финансовых потоков и вычленения тех из них, которые идут на финансирование террористической деятельности. Рассмотрим основные принципы внешнего финансирования на примере ИГИЛ.

## Финансирование террористической деятельности на примере ИГИЛ<sup>2</sup>

ИГИЛ – это новая и на сегодняшний день одна из наиболее «эффективных» моделей террористических организаций, которая практически с начала своего существования претендовала на статус государства-уммы, то есть государства, члены которого связаны друг с другом на основе единой веры, многоуровневого и способного организовываться по сетевому принципу [Вавилов и др., 2016]. Именно поэтому, несмотря на существование множества карт распространения ИГИЛ, четко его территориальные границы определить практически невозможно. Можно говорить о том, что ИГИЛ состоит из множества территориальных составляющих, что, кстати, очень напоминает карту современной Палестины.

За последние четыре года территории, контролируемые ИГИЛ, заметно сократились. По оценкам экспертов, если в 2014 г. террористическая группировка контролировала от 100 до 150 тыс. кв. км, то в 2018 г. только 30 тыс. В данном случае эксперты учитывают территории, находящиеся под контролем ИГИЛ на территории Сирии и Ирака, однако, помимо этой базовой географической составляющей, существует еще и другая, представленная сетью аффилированных с ИГИЛ группировок, разбросанных по миру [TIME, 2017].

Такую же, если не большую опасность представляют разбросанные по всему миру последователи ИГИЛ, которые не являются членами какой-либо террористической группировки, но самостоятельно или небольшими группами совершают теракты и пользуются поддержкой ИГИЛ, в том числе и финансовой.

Таким образом, ИГИЛ – это новое образование, состоящее из более чем 30 террористических группировок, располагающееся на территории 14 стран от Нигерии до Индонезии и использующее в своих целях разрозненных террористов-одиночек. Откуда же ИГИЛ берет средства на столь масштабную деятельность?

Одним из крупнейших исследований в сфере финансирования ИГИЛ стал доклад Международного центра исследований проблем радикализма и политического насилия «Халифат в упадке: оценка финансового положения ИГИЛ» [ICSR, 2017].

По мнению специалистов, до 2011 г. организация финансировалась в основном за счет поступления средств из других государств. Однако после 2011 г. ИГИЛ занялась разработкой модели самообеспечения. И на сегодняшний день можно утверждать, что в ИГИЛ существуют сложившиеся налоговая и финансовая системы.

Основными статьями дохода ИГИЛ являются исламские и неисламские налоги, торговля сырой нефтью, конфискации, штрафы, контрабандная торговля антиквариатом, выкуп за похищение людей, а также иностранная помощь (табл. 1).

Как видно из табл. 1, с учетом того, что данных по иностранной помощи нет, главными доходными статьями бюджета являются налоги. Налоги в ИГИЛ делятся на исламские и неисламские. В исламской традиции существует понятие «очистительная милостыня» (закят). Закят является разновидностью налога на имущество, составляющего 2,5%, он выплачивается мусульманином, если его состояние равно стоимости 84,8 г золота или превышает ее. На территории, контролируемой ИГИЛ, по данным экспертов, данный налог доходит в некоторых районах до 10%. Учитывая, что в определенные промежутки своего существования ИГИЛ контролировала территории с населением 10 млн человек, в целом величина общего сбора этого налога довольно существенна.

<sup>2</sup> Запрещена на территории Российской Федерации.

*Таблица 1. Бюджет ИГИЛ в 2014–2016 гг., млн долл. США*

<b>Статьи бюджета ИГИЛ</b>	<b>2014 г.</b>	<b>2015 г.</b>	<b>2016 г.</b>
Налоги	300–400	400–800	200–400
Продажа нефти	150–450	435–550	200–250
Похищение людей	20–40	Н. д.	10–30
Антиквариат	Н. д.	Н. д.	Н. д.
Грабежи/ конфискации/штрафы	500–1000	200–350	110–190
Иностранная помощь	Н. д.		
<i>Всего</i>	<i>970–1890</i>	<i>1035–1700</i>	

*Источник:* Caliphate in Decline: An Estimate of Islamic State’s Financial Fortunes 2017 // The International Centre for the Study of Radicalisation and Political Violence. Режим доступа: <http://icsr.info/wp-content/uploads/2017/02/ICSR-Report-Caliphate-in-Decline-An-Estimate-of-Islamic-States-Financial-Fortunes.pdf> (дата обращения: 28 февраля 2019 г.).

Еще одним видом исламского налога, собираемого ИГИЛ, является налог с продуктов земледелия, или торговая пошлина, в размере 1/10 от цены товара, и так называемый налог с иноверцев. Налог на иноверцев – это, по сути, выкуп за сохранение жизни, а также плата за обеспечение последующей безопасности неверного. Более того, иноверцы обязаны платить налог за пользование завоеванной мусульманами землей.

Также ИГИЛ собирает неисламские налоги. Самым значимым является налог с заработка платы – он варьируется от 10 до 50% в зависимости от занимаемой должности. Кроме того, ИГИЛ взимает таможенные сборы с транспорта, въезжающего на контролируемые организацией территории.

Жители ИГИЛ обязаны платить за воду, электричество и телефонную связь до 2 долл. в месяц по каждой позиции [CAT, 2015]. С учетом количества проживающих на контролируемой ИГИЛ территории общий объем собранных средств составляет несколько миллионов долларов.

На территориях, занимаемых ИГИЛ, находятся богатые залежи фосфатов, серы и цемента. Помимо добывающих мощностей, ИГИЛ присвоила заводы по выпуску минеральной воды и безалкогольных напитков, мебельные фабрики, операторов мобильной связи, цементные и химические производства. Всей прибылью министерство ресурсов ИГИЛ распоряжается по своему усмотрению. Также под контролем ИГИЛ оказалась большая часть самых плодородных земель Ирака и Сирии.

Самый важный вопрос – какие компании действуют на территории ИГ. Надо отметить, что в целях безопасности большинство иностранных предприятий свернули свою деятельность, однако некоторые остались, в частности, французский цементный концерн Lafarge [Le Monde, 2016].

Сирийский завод компании – Lafarge Cement Syria – располагался на севере Сирии. Концерн стал одним из немногих предприятий, решивших остаться и продолжать работу в регионе, контролируемом сирийскими повстанцами. Поскольку концерн предпочел остаться, ему пришлось выплачивать различные взносы за безопасный доступ рабочих к заводу. Выплаты осуществлялись на ежемесячной основе и их объемы постоянно росли. Так, в июле 2012 г. первая выплата составляла 57 тыс. долл., а уже в ноябре 2013 г. – 160 тыс. долл. [Le Monde, 2018].

Кроме того, компания регулярно платила налоги. Например, 10%-й налог со стоимости произведенной продукции, специальные «транспортные» налоги, которые варьировались в зависимости от тоннажа перевозимого груза – по оценкам, итоговая сумма могла достигать 5,3 млн долл. США [Le Monde, 2018].

Помимо прямых выплат, компания способствовала увеличению финансовых возможностей ИГИЛ посредством покупки сырья. По мнению специалистов, только на сырье концерн мог потратить порядка 2,5 млн долл. США [*Ibid.*].

Завод прекратил свою деятельность в Сирии 19 сентября 2014 г. Летом 2018 г. состоялся суд, позволивший установить, что за годы своей деятельности завод перечислил ИГИЛ в общей сложности 13 млн евро.

Еще одним источником пополнения бюджета террористической организации являются доходы от продажи нефти. По оценкам экспертов, ежегодные доходы от продажи нефти составляют около 450 млн долл. США [Вести, 2017]. При этом вследствие хорошо организованной и разветвленной сети партнеров и клиентов очень сложно установить, кто именно покупает нефть у ИГИЛ.

Тем не менее продажу нефти ИГИЛ мировому сообществу в итоге удалось значительно снизить, так как транспортировка нефти хорошо заметна и является удобной целью для авиаударов.

Сложнее дело обстоит с блокированием такого источника финансирования терроризма, как пожертвования от других террористических группировок и организаций, иностранных фондов, некоммерческих организаций и частных лиц, которые никак не отражены в бюджете ИГИЛ. Объемы помощи от последних составляют наибольший процент от общего объема данного вида вливаний. Причем частными дарителями могут выступать и крупные бизнесмены, и рядовые граждане, а суммы их переводов колеблются от 50 долл. до сотен тысяч и более. По мнению экспертов, большую роль играет сбор пожертвований в культурных центрах, молельных домах, сочувствующих ИГИЛ в странах Запада, а также сбор средств через социальные сети.

Серьезную озабоченность мирового сообщества вызывает тенденция к использованию некоммерческих организаций в целях направления средств на финансирование террористической деятельности. Доказать причастность такой организации крайне сложно, так как средства, направленные на финансирование террористов, трудно отделить от других средств, находящихся в управлении этой же некоммерческой организации. В действительности единственным различием между законным и незаконным пожертвованием в пользу некоммерческой организации или от ее имени является намерение, то есть для чего предназначались переведенные деньги. Ситуация осложняется тем, что в мировой практике зафиксирован ряд случаев, когда руководство некоммерческих организаций не имело представления о том, что они используются для незаконных целей [IMF, 2003].

Согласно данным ФАТФ, существует еще один плохо контролируемый источник финансирования терроризма – мошенничество. В частности, возврат налоговых платежей, схемы фиктивного экспорта, различные схемы обналичивания денежных средств, а также деятельность филиалов банков, мелких и средних компаний по переводу денег, часть которых так или иначе включена в функционирование региональных контрабандных сетей, существовавших и успешно функционировавших задолго до появления ИГИЛ. Отследить их деятельность практически невозможно.

Из перечисленных источников финансирования ИГИЛ выкуп за похищение людей относится к категории наименее значимых. Тем не менее в 2014 г. на подобной деятельности ИГИЛ смогла заработать от 20 до 40 млн долл. США, а в 2016 г. – от 10 до 30 млн долл. США.

Продажа антиквариата – еще одна важная статья бюджета ИГИЛ. В 2015 г. под контролем ИГИЛ находилось 2500 мест археологических раскопок в Ираке и 4500 в Сирии [Reuters, 2015]. Кроме того, после публикации взрывов храма Баалшамина или храма Бэла в захваченной Пальмире нашлись люди, готовые платить деньги за сохранность других реликвий города [Алехина, 2015].

В целом исследование показало, что ИГИЛ зарабатывает на исторических артефактах тремя способами: продажа прав на проведение раскопок; продажа найденных ценностей на международном рынке; продажа прав на вывоз с подконтрольных территорий предметов искусства [The Washington Post, 2016].

В первые годы халифата именно эта статья стала наиболее прибыльной и принесла ИГИЛ от 500 млн до 1 млрд долл. США. Постепенно доля этой статьи дохода стала сокращаться. В 2015 г. оценочные суммы сократились с 350 до 200 млн долл. США, а в 2016 г. – со 190 до 110 млн долл. США. Очевидно, что прибыль, получаемая организацией по данной статье, даже по оценочным данным, очень существенна. Очевидно, что для пополнения бюджета ИГИЛ продолжит попытки захвата новых территорий и объектов исторического наследия.

Еще один источник доходов – штрафы за нарушение норм шариата, в том числе таких как курение или ношение не соответствующей предписаниям религиозной нормы одежды. Размер штрафа различается в зависимости от тяжести нарушения, но в среднем составляет от 100 до 500 долл. США [Беккин, 2017].

Как видно из табл. 1, данных об иностранной помощи нет. Тем не менее следует отметить, что средства, по мнению экспертов, поступают от частных лиц, бизнесменов и религиозных лидеров в основном из стран Персидского залива [CAT, 2015]. Также в финансировании ИГИЛ обвиняют Саудовскую Аравию и Катар [Laurent, 2015]. Большую роль играет сбор пожертвований в культурных центрах, молельных домах сочувствующих ИГИЛ в странах Запада, а также сбор средств через социальные сети.

Итак, мы рассмотрели источники финансирования, которые на сегодняшний день известны мировому сообществу и борьбу с которыми оно ведет. Но с развитием информационных и финансовых технологий появился еще один источник финансирования, а именно криптовалюты.

## Новые источники финансирования терроризма

В настоящее время активно обсуждается проблема возможности использования криптовалют в запрещенных законом целях. Однозначного мнения среди экспертов нет. Однако четко прослеживается любопытная закономерность: российские эксперты чаще говорят о серьезной опасности, вытекающей из технологических особенностей. Так, директор ФСБ России А.В. Бортников неоднократно говорил о том, что имеет место «масштабное использование средств шифрованных интернет-коммуникаций, электронного банкинга и криптовалют, схемы удаленного управления террористической деятельностью и ее финансирования» [ForkLog, 2018].

С другой стороны, многие западные эксперты склонны недооценивать эти риски. Согласно заявлению Я. Фануси, старшего члена Фонда защиты демократий, автора Forbes Теда Кнутсона, экспертов по вопросам обороны США, криптовалюты не подходят для финансирования терроризма [Fanusie, 2018].

Постараемся оценить потенциальные риски, а также степень их вероятности. Начнем с оптимистической позиции.

1. По разным причинам террористы все еще предпочитают наличные деньги. Во-первых, террористы преимущественно не «работают» в странах с высокоразвитым технологическим сектором, что осложняет оперирование криптовалютой. Во-вторых, применение законов о верификации клиентов и борьба с отмыванием денег еще больше затрудняют террористам доступ к криптовалюте. Более того, правительственные ведомства начали отслеживать транзакции на самых популярных блокчейнах. Получается, что использование физических денег более анонимно и сложнее отслеживается.

2. Кроме того, некоторые террористические сети имеют собственные системы оплаты. Все это делает широкое использование криптовалюты для финансирования терроризма нецелесообразным. Поэтому в основном террористы все еще используют традиционную систему расчета Хавала, а также другие традиционные финансовые каналы [Goldman et al., 2017].

3. Еще один аргумент западных коллег состоит в том, что на данный момент у террористов не хватает необходимых навыков для эффективного использования криптовалюты. Считается, что использование криптовалюты требует особых навыков в области информационной безопасности. Более того, курс криптовалюты волатильный, по этой причине она менее привлекательна и для обычных пользователей, и для террористов.

Но существует и обратная сторона. Главное достоинство, а вместе с тем и главный недостаток любой криптовалюты заключается в отсутствии возможности отследить движение средств при ее использовании. Большинство криптовалют анонимны и не требуют идентификации, необходимой при использовании банковского счета. Поэтому она может быть идеальным платежным средством для покупки оружия и других нелегальных товаров.

Глобальная доступность – еще один привлекательный момент. Система решает проблему передачи денег из любого места в любое время на любую сумму. Можно выполнять транзакции через другие страны, запутывать следы через использование разных бирж, обменников из разных стран. Кроме того, подобные операции совершаются значительно быстрее, чем традиционные транзакции, поэтому вероятность перехвата и блокировки гораздо ниже.

Представляется, что распространенное мнение о низкой осведомленности и непрофессионализме сторонников запрещенных организаций не соответствует реальности. Но даже допуская такой вариант, надо понимать, что большинство криптовалют достаточно просты в использовании за счет легкого интерфейса и понятных действий.

Самое привлекательное для использования криптовалют в незаконных целях – это отсутствие четкого правового поля для криптовалют во всем мире. В некоторых странах они полностью свободны, в других – активно используются для сбора пожертвований, что позволяет привлекать большое количество людей.

Перед уполномоченными органами власти как на национальном, так и на международном уровне встает вопрос разработки мер контроля нелегального трафика в условиях цифровой экономики. Одним из самых значительных вызовов для международной финансовой системы становится развитие технологий распределенного реестра, являющихся «сердцем» всех криптовалют. Проблема криптовалют для государственного контроля заключается в том, что их анонимность и невозможность определения направления денежного потока препятствуют отслеживанию финансирования террористической деятельности. В России, например, развитие и массовое использование криптовалюты поставит под угрозу концепцию Федерального закона № 115 «О противодействии легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем, и фи-

нансированию терроризма», который не приспособлен к реалиям обращения криптовалютных активов.

Еще одним вызовом для национальной и международной безопасности является развитие теневых маркетплейсов, максимально анонимизирующих действия и сделки на рынке. Так, использование браузера-анонимайзера Тор не представляет сложности даже для рядового пользователя, а на даркнет-площадках этот пользователь может получить ряд нелегальных услуг: наркотические препараты, документы корпоративной и государственной тайны, оружие (в том числе взрывчатку и химическое оружие), нелегальные порнографические материалы, услуги по кардингу (кражи денег с кредитных и дебетовых банковских карт или терминалов), установка вирусного программного обеспечения и взлом вебсайтов, убийство по найму, химические вещества. По оценкам экспертов, оборот одной из самых популярных даркнет-платформ Hydra составляет в среднем 500 тыс. долл. США в сутки [Пичков, Уланов, 2017]. При этом оплата исключительно криптовалютой позволяет скрыть денежные потоки, а также бенефициаров и агентов сделок.

Что можно предпринять? Единственным выходом представляется усиление государственного и международного надзорного контроля в сфере деятельности в Интернете и обращения с криптовалютными активами. Рациональным видится более широкое внедрение механизмов идентификации и аутентификации для совершения каких-либо действий в Интернете. Это позволит идентифицировать пользователей, сформировать их цифровой след, а затем, с помощью механизмов анализа больших массивов данных, создать цифровой профиль пользователей и применять его для предиктивной аналитики, которая позволит пресекать потенциально преступные действия. Предполагается, что такие механизмы получат развитие одновременно с назреванием вышеперечисленных проблем. Для государств важно начать разрабатывать и инвестировать в эти механизмы, чтобы быть готовыми к эволюции рынка теневой цифровой экономики.

## Заключение

Анализ одной из самых новых и влиятельных террористических организаций, системы ее финансирования и потенциально возможных источников финансирования международного терроризма позволяет утверждать, что данная тема должна оставаться в повестке дня «Группы двадцати».

В нашем исследовании мы выявили несколько главных механизмов финансирования терроризма: налоги с иностранных предприятий, не прекративших свою деятельность на оккупированных территориях; налоги с проживающих на оккупированной территории жителей; доходы от продажи природных ресурсов и произведенной продукции на оккупированной территории; доходы от продажи захваченных исторических ценностей; доходы, получаемые через неправительственные организации, а также посредством финансовых махинаций и др.

Кроме того, мы попытались структурировать развернувшуюся в международном экспертном сообществе дискуссию о возможности использования криптовалют в финансировании терроризма. Необходимо отметить, что в силу новизны и сложности данного вопроса мы не могли всесторонне оценить возможности использования криптовалют в финансировании терроризма, в частности, мы не привели конкретных схем этого использования, так как это потребовало бы обзора ситуации по каждой существующей криптовалюте, которые пока существуют вне международного правового поля. Именно поэтому, на наш взгляд, необходимо рекомендовать «Группе двадцати»

совместно с ФАТФ не только продолжить мониторинг данной темы, но и разработать и внедрить международные стандарты в сфере противодействия использованию криптовалюты в финансировании терроризма. Данная работа может способствовать, с одной стороны, укреплению межстратового сотрудничества в борьбе с терроризмом, с другой – повысит статус «Группы двадцати» в глазах мировой общественности.

## Источники

- Алехина Ю. (2015) 13 памятников, которые разрушили террористы ИГИЛ // Комсомольская правда. Режим доступа: <https://www.kp.ru/daily/26441.5/3312201/> (дата обращения: 28.10.2018).
- Беккин Р.И. (2017) Исламская экономика в «Исламском государстве»? // Вестник МГИМО-Университета. № 6 (57). С. 132–142.
- Вавилов А.И., Зинин Ю.Н., Казанцев А.А., Крылов А.В., Орлов А.А. (рук.), Федорченко А.В., Чечевицников А.Л., Ярлыкапов А.А. (2016) «Исламское государство»: феномен, эволюция, перспективы: Аналитические доклады ИМИ. М.: МГИМО-Университет МИД РФ. Вып. 1 (45).
- Вести (2017). Доходы ИГИЛ от продажи нефти рухнули на 90%. Режим доступа: <https://www.vestifinance.ru/articles/91860> (дата обращения: 28.10.2018).
- Группа разработки финансовых мер борьбы с отмыванием денег (ФАТФ) (2004). Специальные Рекомендации по предотвращению финансирования терроризма. 22 октября. Режим доступа: [https://eurasiangroup.org/files/documents/9\\_special\\_recomendations.pdf](https://eurasiangroup.org/files/documents/9_special_recomendations.pdf) (дата обращения: 24.10.2018).
- Мелкумян К.С. (2014) ФАТФ в противодействии финансированию терроризма (специфика подхода) // Вестник МГИМО-Университета. № 1. С. 88–96.
- ООН (1963). Конвенция о преступлениях и некоторых других актах, совершаемых на борту воздушных судов. Режим доступа: [http://www.un.org/ru/documents/decl\\_conv/conventions/crimes\\_aboard.shtml](http://www.un.org/ru/documents/decl_conv/conventions/crimes_aboard.shtml) (дата обращения: 21.10.2018).
- ООН (1988). Конвенция о борьбе с незаконными актами, направленными против безопасности морского судоходства. Режим доступа: [http://www.un.org/ru/documents/decl\\_conv/conventions/maritime.shtml](http://www.un.org/ru/documents/decl_conv/conventions/maritime.shtml) (дата обращения: 21.10.2018).
- ООН (1988). Протокол о борьбе с незаконными актами, направленными против безопасности стационарных платформ, расположенных на континентальном шельфе. Режим доступа: [http://www.un.org/ru/documents/decl\\_conv/conventions/shelf\\_security.shtml](http://www.un.org/ru/documents/decl_conv/conventions/shelf_security.shtml) (дата обращения: 21.10.2018).
- ООН (1997). Международная конвенция о борьбе с бомбовым терроризмом. Режим доступа: [http://www.un.org/ru/documents/decl\\_conv/conventions/bombing.shtml](http://www.un.org/ru/documents/decl_conv/conventions/bombing.shtml) (дата обращения: 21.10.2018).
- ООН (2005). Международная конвенция о борьбе с актами ядерного терроризма. Режим доступа: [http://www.un.org/ru/documents/decl\\_conv/conventions/nucl\\_ter.shtml](http://www.un.org/ru/documents/decl_conv/conventions/nucl_ter.shtml) (дата обращения: 21.10.2018).
- ООН (1999). Международная конвенция о борьбе с финансированием терроризма. Режим доступа: [http://www.un.org/ru/documents/decl\\_conv/conventions/terfin.shtml](http://www.un.org/ru/documents/decl_conv/conventions/terfin.shtml) (дата обращения: 21.10.2018).
- Пичков О.Б., Уланов А.А. (2017) Риски и несовершенства развития цифровой экономики на современном этапе // Страховое дело. № 11. С. 3–8.
- РБК (2015). Эрдоган заявил о недопустимости обвинений в приобретении нефти у ИГИЛ. Режим доступа: <https://www.rbc.ru/politics/02/12/2015/565f04bf9a7947ad72fd739e> (дата обращения: 27.10.2018).
- СБ ООН (2001). Резолюция № 1373. Режим доступа: <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N01/557/45/PDF/N0155745.pdf?OpenElement> (дата обращения: 21.10.2018).
- Center for the Analysis of Terrorism (CAT) (2015). ISIS Financing 2015. Режим доступа: <http://cat-int.org/wp-content/uploads/2017/03/ISIS-Financing-2015-Report.pdf> (дата обращения: 27.10.2018).
- FATF (2002). Special Recommendations on Terrorist Financing. Режим доступа: [http://www.fatf-gafi.org/TerFinance\\_en.htm](http://www.fatf-gafi.org/TerFinance_en.htm) (дата обращения: 26.10.2018).

FATF (2018). Annual Report 2017–2018. Режим доступа: <http://www.cbr.ru/Content/Document/File/48581/FATF-annual-report-2017-2018.pdf> (дата обращения: 27.10.2018).

ForkLog (2018). ФСБ России: криптовалюты активно используются террористами. Режим доступа: <https://forklog.com/fsb-rossii-kriptovalyuty-aktivno-ispolzuyutsya-terroristami/> (дата обращения: 28.10.2018).

Goldman Z.K., Maruyama E., Rosenberg E., Saravalle E., Soloman-Strauss J. (2017) Terrorist Use of Virtual Currencies / Center for a New American Security. May 3. Режим доступа: <https://www.cnas.org/publications/reports/terrorist-use-of-virtual-currencies> (дата обращения: 25.10.2018).

IMF (2002). Report on the Outcome of the FATF Plenary Meeting and Proposal for the Endorsement of the Methodology for Assessing Compliance with Anti-Money Laundering and Combating the Financing of Terrorism Standards. Annex II. Режим доступа: <http://www.imf.org/external/np/mae/aml/2002/eng/110802.pdf> (дата обращения: 26.10.2018).

IMF (2003). Борьба с финансированием терроризма. Руководство по подготовке законодательных актов. Режим доступа: <https://www.imf.org/external/pubs/ft/SFTH/rus/SFTHr.pdf#3> (дата обращения: 26.10.2018).

Laurent S. (2015) L'Etat Islamique. Paris: Editions du Seuil. P. 176–179.

Le Monde (2016). Comment le cimentier Lafarge a travaillé avec l'Etat islamique en Syrie. Режим доступа: [http://abonnes.lemonde.fr/proche-orient/article/2016/06/21/comment-le-cimentier-lafarge-a-travaillé-avec-l-etat-islamique-en-syrie\\_4955039\\_3218.html](http://abonnes.lemonde.fr/proche-orient/article/2016/06/21/comment-le-cimentier-lafarge-a-travaillé-avec-l-etat-islamique-en-syrie_4955039_3218.html) (дата обращения: 28.10.2018).

Le Monde (2018). Financement du terrorisme par Lafarge: mode d'emploi. Режим доступа: [http://abonnes.lemonde.fr/international/article/2018/04/30/financement-du-terrorisme-par-lafarge-mode-d-emploi\\_5292420\\_3210.html?xtmc=lafarge&xter=1](http://abonnes.lemonde.fr/international/article/2018/04/30/financement-du-terrorisme-par-lafarge-mode-d-emploi_5292420_3210.html?xtmc=lafarge&xter=1) (дата обращения: 28.10.2018).

Reuters (2015). Islamic State looting Syrian, Iraqi sites on industrial scale – UNESCO. Режим доступа: <https://uk.reuters.com/article/uk-mideast-crisis-unesco/islamic-state-looting-syrian-iraqi-sites-on-industrial-scale-unesco-idUKKCN0PC1OS20150702> (дата обращения: 27.10.2018).

TIME (2017). Indonesia's Military Chief Says ISIS Cells Are in "Almost Every Province of the Country. Режим доступа: <http://time.com/4816005/indonesia-islamic-state-isis/> (дата обращения: 26.10.2018).

The International Centre for the Study of Radicalisation and Political Violence (ICSR) (2017). Caliphate in Decline: An Estimate of Islamic State's Financial Fortunes 2017. Режим доступа: <http://icsr.info/wp-content/uploads/2017/02/ICSR-Report-Caliphate-in-Decline-An-Estimate-of-Islamic-States-Financial-Fortunes.pdf> (дата обращения: 26.10.2018).

The Washington Post (2016). How much money has ISIS made selling antiquities? More than enough to fund its attacks. Режим доступа: <https://www.washingtonpost.com/posteverything/wp/2016/06/03/how-much-money-has-isis-made-selling-antiquities-more-than-enough-to-fund-its-attacks/> (дата обращения: 21.10.2018).

Fanusie Y.J. (2018) Survey of Terrorists Groups and Their means of Financing // Foundation for Defence of Democracies. September 7. Режим доступа: <https://financialservices.house.gov/uploadedfiles/hhrg-115-ba01-wstate-yfanusie-20180907.pdf> (дата обращения: 25.10.2018).

# Terrorism Financing: New Challenges for International Security<sup>1</sup>

I. Andronova, N. Gusakov, E. Zavyalova

---

**Inna Andronova**, Doctor of Economics, Professor, Peoples' Friendship University of Russia (RUDN University); 6 Miklukho-Maklaya Ulitsa, Moscow, 117198, Russian Federation; E-mail: aiv1207@mail.ru.

**Nikolay Gusakov**, Doctor of Economics, Professor, Peoples' Friendship University of Russia (RUDN University); 6 Miklukho-Maklaya Ulitsa, Moscow, 117198, Russian Federation; E-mail: gusakov\_np@rudn.university

**Elena Zavyalova**, PhD in Economics, Assistant Professor, Moscow State Institute of International Relations (University) of the Ministry of Foreign Affairs Russian Federation (MGIMO University); 76 Prospect Vernadskogo, Moscow, 119454, Russian Federation; E-mail: e.zavyalova@inno.mgimo.ru

## Abstract

*Despite efforts by the international community to curb international terrorism, it remains one of the main threats to international security. A main reason for this is that international terrorism has significant financial inflows and their routes transform faster than the international countermeasures designed to stop them.*

*The aim of this article is to identify existing and potential financial channels. The authors analyze antiterrorist legislation to define the theoretical and legal framework for this research and draw on empirical content from the reports of international organizations, the Group of 20 (G20), the International Centre for the Study of Radicalisation, and others.*

*This article shows that the main sources of terrorism financing include taxes paid by foreign enterprises functioning in the occupied lands, taxes paid by local populations, profits from resource and goods trade, captured treasures trade, payments from non-governmental organizations, and financial fraud.*

*The authors discuss the role of cryptocurrencies in international terrorism financing and note that while foreign experts deny the possibility and feasibility of their usage, Russians take an opposite view. The authors conclude that the Russian arguments should be heard and carefully considered by the international community. The Russian Federation has significant experience fighting terrorism. For this reason, the authors recommend that the G20 and other international organizations pay more attention to this issue and work out international standards to counter the use of cryptocurrencies by terrorists.*

**Key words:** terrorism financing; international counter methods to terrorism financing; national security; international security; cryptocurrencies

**For citation:** Andronova I., Gusakov N., Zavyalova E. Terrorism Financing: New Challenges for International Security. *International Organisations Research Journal*, vol. 15, no 1, pp. 120–134 (in Russian and English). DOI: 10.17323/1996-7845-2020-01-05.

## References

- Alekhina Y. (2015) 13 pamyatnikov, kotorye razrushili terrorysty IGI [13 Monuments Destroyed by ISIS Terrorists]. *Komsomol'skaya Pravda*, 10 May. Available at: <https://www.kp.ru/daily/26441.5/3312201/> (accessed 28 October 2018). (in Russian)
- Bekkin R.I. (2017) Islamskaya ekonomika v "Islamskom gosudarstve"? [Islamic Economy in the "Islamic State"?]. *Vestnik MGIMO-Universiteta* [Bulletin of MGIMO-University], vol. 6, no 57, pp. 132–42. Available at: <https://doi.org/10.24833/2071-8160-2017-6-57-132-142>. (in Russian)

<sup>1</sup> The editorial board received the article in August 2019.

Center for the Analysis of Terrorism (CAT) (2015). ISIS Financing 2015. Available at: <http://cat-int.org/wp-content/uploads/2017/03/ISIS-Financing-2015-Report.pdf> (accessed 27 October 2018).

Eurasian Group on Combating Money Laundering and Financing of Terrorism (EAG) (2004). Special'nye Rekomendacii po predotvratshcheniyu finansirovaniya terrorizma goda [Special Recommendations for Preventing the Financing of Terrorism]. Available at: [https://eurasiangroup.org/files/documents/9\\_special\\_recommendations.pdf](https://eurasiangroup.org/files/documents/9_special_recommendations.pdf) (accessed 29 October 2018). (in Russian)

Fanusie Y.J. (2018) Survey of Terrorists Groups and Their Means of Financing. Foundation for Defence of Democracies. Available at: <https://docs.house.gov/meetings/BA/BA01/20180907/108661/HHRG-115-BA01-Wstate-FanusieY-20180907.pdf> (accessed 1 March 2020).

Financial Action Task Force (FATF) (2002). Special Recommendations on Terrorist Financing. Available at: [http://www.fatf-gafi.org/TerFinance\\_en.htm](http://www.fatf-gafi.org/TerFinance_en.htm) (accessed 1 March 2020).

Financial Action Task Force (FATF) (2018). Annual Report 2017–2018. Available at: <http://www.cbr.ru/Content/Document/File/48581/FATF-annual-report-2017-2018.pdf> (accessed 27 October 2018).

ForkLog (2018). FSB Rossii: kriptovalyuty aktivno ispol'zuyutsya terroristami [FSB of Russia: Cryptocurrencies Are Actively Used by Terrorists], 4 May. Available at: <https://forklog.com/fsb-rossii-kriptovalyuty-aktivno-ispolzuyutsya-terroristami/> (accessed 28 October 2018). (in Russian)

Goldman Z.K., Maruyama E., Rosenberg E., Saravalle E., Soloman-Strauss J. (2017) Terrorist Use of Virtual Currencies: Report / Center for a New American Security. Available at: <https://www.cnas.org/publications/reports/terrorist-use-of-virtual-currencies> (accessed 25 October 2018).

Heißner S., Neumann P.R., Holland-McCowen J., Basra R. (2017) Caliphate in Decline: An Estimate of Islamic State's Financial Fortunes. The International Centre for the Study of Radicalisation and Political Violence (ICSR). Available at: <http://icsr.info/wp-content/uploads/2017/02/ICSR-Report-Caliphate-in-Decline-An-Estimate-of-Islamic-States-Financial-Fortunes.pdf> (accessed 26 October 2018).

International Monetary Fund (IMF) (2002). Report on the Outcome of the FATF Plenary Meeting and Proposal for the Endorsement of the Methodology for Assessing Compliance with Anti-Money Laundering and Combating the Financing of Terrorism Standards, Annex II. Available at: <http://www.imf.org/external/np/mae/amf/2002/eng/110802.pdf> (accessed 26 October 2018).

International Monetary Fund (IMF) (2003). Bor'ba s finansirovaniem terrorizma. Rukovodstvo po podgotovke zakonodatel'nyh aktov [The Fight Against the Financing of Terrorism: Legislative Guide]. Available at: <https://www.imf.org/external/pubs/ft/SFTH/rus/SFTHr.pdf#3> (accessed 26 October 2018). (in Russian)

Laurent S. (2015) *L'Etat Islamique*. Paris: Editions du Seuil.

Le Monde (2016). Comment le cimentier Lafarge a travaillé avec l'Etat islamique en Syrie, 21 June. Available at: [http://abonnes.lemonde.fr/proche-orient/article/2016/06/21/comment-le-cimentier-lafarge-a-traveille-avec-l-etat-islamique-en-syrie\\_4955039\\_3218.html](http://abonnes.lemonde.fr/proche-orient/article/2016/06/21/comment-le-cimentier-lafarge-a-traveille-avec-l-etat-islamique-en-syrie_4955039_3218.html) (accessed 28 October 2018).

Le Monde (2018). Financement du terrorisme par Lafarge: mode d'emploi, 30 April. Available at: [http://abonnes.lemonde.fr/international/article/2018/04/30/financement-du-terrorisme-par-lafarge-mode-d-emploi\\_5292420\\_3210.html?xtmc=lafarge&xtcr=1](http://abonnes.lemonde.fr/international/article/2018/04/30/financement-du-terrorisme-par-lafarge-mode-d-emploi_5292420_3210.html?xtmc=lafarge&xtcr=1) (accessed 28 October 2018).

Lui K. (2017) Indonesia's Military Chief Says ISIS Cells Are in 'Almost Every Province' of the Country. *Time*, 13 June. Available at: <http://time.com/4816005/indonesia-islamic-state-isis/> (accessed 26 October 2018).

Melkumyan K.S. (2014) FATF v protivodejstvii finansirovaniyu terrorizma (specifika podhoda) [FATF in Countering the Financing of Terrorism (Specifics of the Approach)]. *Vestnik MGIMO-Universiteta* [Bulletin of MGIMO-University], vol. 1, no 34, pp. 88–96. Available at: <https://vestnik.mgimo.ru/jour/article/view/2071-8160-2014-1-34-88-96/13>. (in Russian)

Osborne A. (2015) Islamic State Looting Syrian, Iraqi Sites on Industrial Scale – UNESCO. Reuters, 2 July. Available at: <https://uk.reuters.com/article/uk-mideast-crisis-unesco/islamic-state-looting-syrian-iraqi-sites-on-industrial-scale-unesco-idUKKCN0PC1OS20150702> (accessed 27 October 2018).

Pichkov O.B., Ulanov A.A. (2017) Riski i nesovershenstva razvitiya cifrovoj ekonomiki na sovremennom ehtape [Risks and Imperfections of Digital Economy Development at the Present Stage]. *Strahovoe delo* [Insurance Business], no 11, pp. 3–8. (in Russian)

- RBK (2015). Ehrdogan zayavil o nedopustimosti obvinenij v priobretenii nefti u IGIL [Erdogan Says that Accusations of Buying Oil From ISIS Are Unacceptable], 2 December. Available at: <https://www.rbc.ru/politics/02/12/2015/565f04bf9a7947ad72fd739e> (accessed 21 October 2018). (in Russian)
- Rose-Greenland F. (2016) How Much Money Has ISIS Made Selling Antiquities? More Than Enough to Fund Its Attacks. *The Washington Post*, 3 June. Available at: <https://www.washingtonpost.com/posteverything/wp/2016/06/03/how-much-money-has-isis-made-selling-antiquities-more-than-enough-to-fund-its-attacks/> (accessed 21 October 2018).
- United Nations (UN) (1963). Konvenciya o prestupleniyah i nekotoryh drugih aktah, sovershaemyh na bortu vozдушnyh sudov 1963 [The Convention on Offences and Certain Other Acts Committed on Board Aircraft 1963]. Available at: [http://www.un.org/ru/documents/decl\\_conv/conventions/crimes\\_aboard.shtml](http://www.un.org/ru/documents/decl_conv/conventions/crimes_aboard.shtml) (accessed 20 October 2018). (in Russian)
- United Nations (UN) (1988). Konvenciya o bor'be s nezakonnymi aktami, napravленными protiv bezopasnosti morskogo sudevodstva [Convention for the Suppression of Unlawful Acts Against the Safety of Maritime Navigation]. Available at: [http://www.un.org/ru/documents/decl\\_conv/conventions/maritime.shtml](http://www.un.org/ru/documents/decl_conv/conventions/maritime.shtml) (accessed 20 October 2018). (in Russian)
- United Nations (UN) (1988). Protokol o bor'be s nezakonnymi aktami, napravленными protiv bezopasnosti stacionarnyh platform, raspolozhennyh na kontinental'nom shel'fe [Protocol for the Suppression of Unlawful Acts Against the Safety of Fixed Platforms Located on the Continental Shelf]. Available at: [http://www.un.org/ru/documents/decl\\_conv/conventions/shelf\\_security.shtml](http://www.un.org/ru/documents/decl_conv/conventions/shelf_security.shtml) (accessed 21 October 2018). (in Russian)
- United Nations (UN) (1997). Mezhdunarodnaya konvenciya o bor'be s bombovym terrorizmom [International Convention for the Suppression of Terrorist Bombings]. Available at: [http://www.un.org/ru/documents/decl\\_conv/conventions/bombing.shtml](http://www.un.org/ru/documents/decl_conv/conventions/bombing.shtml) (accessed 21 October 2018). (in Russian)
- United Nations (UN) (1999). Mezhdunarodnaya konvenciya o bor'be s finansirovaniem terrorizma [Convention for the Suppression of the Financing of Terrorism]. Available at: [http://www.un.org/ru/documents/decl\\_conv/conventions/terfin.shtml](http://www.un.org/ru/documents/decl_conv/conventions/terfin.shtml) (accessed 21 October 2018). (in Russian)
- United Nations (UN) (2001). Sovet Bezopasnosti Rezolyuciya S/RES/1373 (2001) [Security Council Resolution S/RES/1373 (2001)]. Available at: [https://www.unodc.org/pdf/crime/terrorism/res\\_1373\\_russian.pdf](https://www.unodc.org/pdf/crime/terrorism/res_1373_russian.pdf) (accessed 1 March 2020). (in Russian)
- United Nations (UN) (2005). Mezhdunarodnaya konvenciya o bor'be s aktami yadernogo terrorizma [International Convention for the Suppression of Acts of Nuclear Terrorism]. Available at: [http://www.un.org/ru/documents/decl\\_conv/conventions/nucle\\_ter.shtml](http://www.un.org/ru/documents/decl_conv/conventions/nucle_ter.shtml) (accessed 21 October 2018). (in Russian)
- Vavilov A.I., Zinin Yu.N., Kazancev AA., Krylov AV., Orlov AA., Fedorchenko AV., Chechevishnikov AL., Yarlykapov AA. (2016) "Islamskoe Gosudarstvo:" fenomen, ehvoljuciya, perspektivy ["Islamic State:" The Phenomenon, Evolution, Prospects]: Analytical Reports (Institute of International Studies). Moscow State Institute of International Relations (U) of the MFA. Moscow: MGIMO University, iss. 1 (45), pp. 5–44. Available at: <https://cyberleninka.ru/article/n/2016-10-009-a-vavilov-yu-zinin-a-kazantsev-a-krylov-a-orlov-a-fedorchenko-a-chechevishnikov-a-yarlykapov-islamic-state-phenomenon-evolution/viewer>. (in Russian)
- Vesti (2017). Dohody IGIL ot prodazhi nefti ruhnuli na 90% [ISIS Revenue From Oil Sales Collapsed 90%]. Available at: <https://www.vestifinance.ru/articles/91860> (accessed 28 October 2018). (in Russian)

# Гуманитарные и социальные вопросы в Совете Безопасности ООН<sup>1</sup>

М.М. Лебедева, М.И. Устинова

**Лебедева Марина Михайловна**, д.полит.н., к.психол.н., профессор, заведующая кафедрой мировых политических процессов МГИМО МИД РФ; Российская Федерация, 119454, Москва, проспект Вернадского, д. 76; E-mail: mmlebedeva@gmail.com

**Устинова Марина Игоревна**, старший инспектор отдела взаимоотношений с международными банками развития Департамента международных финансовых отношений Министерства финансов Российской Федерации; Российская Федерация, 109097, Москва, ул. Ильинка, д. 9; E-mail: mari.306@mail.ru

*В конце XX – начале XXI в. в мире резко возросла значимость гуманитарной и социальной проблематики. Гуманитарные и социальные средства стали интенсивно включаться в военные и экономические меры воздействия, а также играть существенную самостоятельную роль. В результате увеличилась значимость аспектов безопасности, определенных как «мягкая безопасность», а также расширилось поле «мягкой безопасности».*

*Это отразилось на деятельности Совета Безопасности ООН, который стал больше внимания уделять гуманитарным и социальным вопросам, что было продемонстрировано при помощи статистического метода.*

*Расширился спектр обсуждаемой Советом Безопасности ООН гуманитарной проблематики и список акторов, которые стали вносить в Совет резолюции по гуманитарным вопросам. Так, в конце 1990 – начале 2000-х годов Совет Безопасности начал рассматривать достаточно большой объем вопросов гуманитарного характера. Во-первых, это вопросы безопасности отдельных лиц в вооруженных конфликтах (гражданских лиц, детей, женщин, персонала ООН и гуманитарного персонала). Во-вторых, это гражданские аспекты регулирования конфликтов и миростроительства. В-третьих, это отдельные вопросы «мягкой безопасности» (вопросы предоставления гуманитарной помощи и такие «мягкие угрозы» безопасности, как эпидемии ВИЧ/СПИД, продовольственные кризисы и изменение климата). Кроме того, в своих резолюциях Совет Безопасности затрагивает и проблемы нарушения прав человека.*

*Продвижению гуманитарных вопросов в Совете Безопасности в разное время способствовали высокопоставленные лица, сделавшие гуманитарные вопросы для себя приоритетными на время занятия должности; отдельные органы и организации системы ООН, преимущественно с гуманитарными мандатами; некоторые непостоянные члены Совета Безопасности, которые хотели оставить свой след в истории Совета; различные неправительственные организации. В свою очередь, некоторые страны выступают против принятия Советом Безопасности мер в области, которую они считают входящей во внутреннюю компетенцию своих государств.*

*Вместе с тем расширение гуманитарной и социальной проблематики в мире ставит перед Советом Безопасности дилемму: следует ли включать весь спектр данных вопросов в повестку дня или это выходит за пределы его мандата. Однозначного ответа здесь нет. С одной стороны, развитие мира идет по пути усиления гуманитарной проблематики и ее все большего вовлечения в вопросы безопасности, с другой – расширительное толкование безопасности может затруднить работу Совета.*

**Ключевые слова:** мировая политика; гуманитарная проблематика; социальная проблематика; мягкая безопасность; ООН; Совет Безопасности ООН

**Для цитирования:** Лебедева М.М., Устинова М.И. (2020) Гуманитарные и социальные вопросы в Совете Безопасности ООН // Вестник международных организаций. Т. 15. № 1. С. 135–154 (на русском и английском языках). DOI: 10.17323/1996-7845-2020-01-06.

<sup>1</sup> Статья поступила в редакцию в сентябре 2019 г.

## Введение

Работы, посвященные социальным и гуманитарным аспектам, не стали пока доминирующими в исследованиях по мировой политике. Тем не менее данная проблематика привлекает все большее внимание политиков и ученых. Как правило, исследователи и практики разделяют социальную и гуманитарную проблематику на две различные сферы. Причем социальная проблематика в большей степени оказывается в фокусе внимания экономистов и социологов, в то время как гуманитарная – специалистов в области международных отношений и мировой политики. В международных исследованиях обычно принято выделять именно гуманитарную проблематику. В то же время при анализе гуманитарных вопросов важно указать их социальные аспекты, которые, так или иначе, сопровождают гуманитарную составляющую международных отношений и мировой политики. Так, при оказании гуманитарной помощи в условиях чрезвычайных ситуаций или конфликтов нередко выделяются социальные группы, которые оказываются наименее защищенными и, следовательно, нуждаются в гуманитарной помощи в первую очередь. Вообще, многие социальные проблемы, такие как миграция, наркомания, предполагают решение гуманитарных вопросов. Кроме того, социальные связи в обществе обусловлены различными переменными, в том числе и теми, которые относятся к культуре и традициям, то есть гуманитарными. Поэтому успешность тех или иных гуманитарных проектов зависит от социальных отношений в данном обществе. Таким образом, поскольку гуманитарная сфера тесно связана с социальной, в исследовании имеет смысл их объединить.

Один из первых вопросов, который возникает при анализе социальной и гуманитарной проблематики, заключается в определении ее роли в современной мировой политике, а также отражении ее в резолюциях Совета Безопасности ООН (СБ ООН). Гипотеза исследования заключается в следующем: если значение социальной и гуманитарной проблематики в мировой политике возрастает, то это должно найти отражение в обсуждении соответствующих вопросов и принятии по ним резолюций в Совете Безопасности ООН.

Необходимо отметить, что изучению деятельности СБ ООН посвящено немало отечественных и зарубежных исследований. Они касаются различных аспектов. Однако практически за рамками исследовательского ракурса оказались социальные и гуманитарные вопросы деятельности СБ. Точнее, они не раз затрагивались, но обычно в контексте с другими вопросами. При этом много внимания социальным и гуманитарным вопросам уделяется Программой развития ООН. Поэтому важнейшей задачей является проведение анализа гуманитарной и социальной проблематики в работе собственно Совета Безопасности ООН.

## Возрастающая роль социальных и гуманитарных проблем в современной мировой политике

Человек и человеческий ресурс становятся ведущим фактором экономического, политического и социального развития современного мира. Если ранее гуманитарные аспекты были скорее вторичны по отношению к военным, а также экономическим, то в настоящее время гуманитарные и социальные средства, во-первых, стали интенсивно включаться в военные и экономические меры воздействия, а во-вторых, начали играть существенную самостоятельную роль.

Периферийное положение социальных и гуманитарных вопросов в течение многих лет подтверждает тот факт, что в международных соглашениях социальные и гу-

манитарные вопросы обычно упоминаются после военно-политических и экономических. В значительной степени такая структура документов сохраняется и сегодня, разумеется, за исключением тех случаев, когда соглашения касаются исключительно социальной или гуманитарной сферы.

В современном мире социальные и гуманитарные средства все чаще и интенсивнее включаются в военно-политические средства воздействия. Отсюда возникают феномены гибридных и информационных войн, получивших широкое описание и анализ в научной литературе (см., например, [Цыганков, 2015, с. 7–32]). Так, информационные войны стали постоянным спутником конфликтов. Развитие Интернета и социальных сетей позволило информации оказывать эффективное влияние на поведение сторон в конфликте. Быстрое распространение информации по социальным сетям сделало масштабным феномен фейковых новостей. В гибридных войнах наряду с военными и экономическими средствами активно начали использоваться социальные средства воздействия, например, путем создания групп из числа местных жителей, воюющих и продвигающих интересы зарубежного государства. Конфликты всегда сопровождаются социальными и гуманитарными проблемами. Воздействие на эти проблемы, в том числе предоставление помощи, оказывает мощное воздействие как на сам конфликт, так и на международный имидж донора. При этом гуманитарная помощь предоставляется не только в момент конфликта, но и в период постконфликтного урегулирования [Степанова, 2007, с. 65–78.].

В то же время необходимо отметить, что нередко именно имиджевое воздействие, предполагающее рост международного влияния, оказывается наиболее значимым для того, кто предоставляет помощь. В дальнейшем оно может превращаться в своеобразное экономическое и политическое средство навязывания своих экономических, идеологических и политических норм и ценностей государству-реципиенту, на что часто указывают представители неомарксизма, отталкиваясь от идей культурной гегемонии А. Грамши.

В рамках проблематики безопасности особое место в современном мире занимают вопросы терроризма и борьбы с ним. Международные террористические организации, такие как «Аль-Каида» и ИГИЛ (обе группировки запрещены в Российской Федерации), активно используют в своей деятельности социальный и гуманитарный ресурс для мобилизации сторонников, обещая справедливость, социальную защиту и помощь малоимущим слоям населения. Очевидно, что противостояние терроризму невозможно также без обращения к социальным и гуманитарным вопросам.

В настоящее время в конфликты, кроме государств, все шире вовлекаются международные неправительственные организации. Наряду с уже известными организациями, такими как «Красный Крест», традиционно оказывающими гуманитарную помощь жертвам конфликта, появляются новые организации. Их деятельность в гуманитарной и социальной сфере не всегда однозначна. Так, неправительственная организация «Белые каски», действующая на территории Сирии и контролируемая противостоящими сирийскому правительству группами, позиционирует себя как организация, представляющая медицинскую помощь населению. В то же время, согласно сообщениям СМИ, «Белые каски» были замечены в создании фейковых видеороликов, обвиняющих сирийское правительство в использовании отравляющих веществ [Комсомольская правда, 2018)].

Необходимо иметь в виду, что социальные и гуманитарные вопросы могут использоваться двояким образом в конфликтах: и в рамках помощи и сотрудничества, и в рамках противодействия противнику в конфликтных отношениях. Нередко границы между этими сферами крайне подвижны, то есть одновременно предоставляется по-

мощь населению в конфликтных зонах и оказывается информационное противостояние противнику, в том числе и с использованием фейковых новостей. Это относится не только к военно-политической, но и к другим областям.

Наконец, в сфере безопасности с конца XX в. развиваются представления о «мягкой безопасности», которая предполагает защищенность от невоенных угроз, таких как информационные, экологические, социальные, то есть непосредственно связанные с жизнедеятельностью человека. Концепция «безопасности человека» ПРООН 1994 г. [Human Development Report, 1994] предполагает как раз защиту личности, ее интересов и ценностей.

Что касается международной экономической сферы, то в XXI в. при использовании социального и гуманитарного ресурса бизнес-структуры вышли за пределы своей компании (социальная поддержка сотрудников своей компании) и своей страны (спонсирование важных социальных проектов) и стали активно действовать на международной арене. Одним из наиболее ярких примеров здесь стал Глобальный договор, созданный по инициативе ООН, который направлен на социальную ответственность бизнеса во всемирном масштабе [ООН, 2000b]. Бизнес-структуры, присоединившиеся к Глобальному договору, тем самым усиливают свои имиджевые позиции на международной арене, что влияет в том числе и на их прибыль. По тем же соображениям крупные корпорации заключают договоры с международными спортивными организациями, спонсируют зарубежные спортивные клубы. Например, «Газпром», Ford, Sony, UniCredit, Heineken и MasterCard сотрудничают с УЕФА, что дает им возможность размещать свою рекламу на всех матчах Лиги чемпионов. Также «Газпром» сотрудничает с зарубежными футбольными клубами, в частности «Шальке» и «Челси» [Бомбардир.ру, 2018], что укрепляет имидж компании на европейском континенте.

Вообще бизнес все больше обращает внимание на глобальные проблемы, в частности экологические, финансируя соответствующие проекты. Примером здесь может служить деятельность ВР, которая разрабатывает и реализует подходы, направленные на устойчивое развитие [ВР, 2005].

Кроме того, использование бизнесом различных форм лоббирования на международном уровне можно рассматривать как привлечение социального ресурса, поскольку при лоббировании воздействие оказывается на определенные социальные группы. С наибольшей очевидностью эта деятельность прослеживается в ЕС [Руденкова, 2015].

Мировая политика четко демонстрирует разворот в сторону человека, то есть в социальную и гуманитарную сферы. Примеров здесь множество. Прежде всего расширяются сферы, которые не были ранее международно-политическими, но которые связаны с человеком и развитием человеческого капитала. Так, высшее образование сегодня стало одной из важных областей приложения «мягкой силы», но не ограничивается только этим, а наряду с новыми технологиями приобретает политикообразующую функцию. Неслучайно европейцы, обнаружив отставание в технологическом развитии от США и ряда других стран, инициировали Болонский процесс [Лебедева, 2006].

Новым и быстроразвивающимся направлением в международных исследованиях становится проблематика «глобального здоровья» (Global Health), которая оказывается связанной со многими другими вопросами в рамках международных отношений – экологическими, изменения климата, распространения болезней, феминистскими исследованиями [Davies et al., 2014]. Новыми областями для международных исследований, связанных напрямую с человеком, становятся также туризм, различные сферы культуры.

Еще одним индикатором усиливающегося интереса к социальным и гуманитарным вопросам служит постоянное внимание к концепции «мягкой силы» Дж. Ная.

И ее критика, и исследования различных аспектов «мягкой силы» демонстрируют значимость социального и гуманитарного воздействия в современном мире.

Наконец, следует обратить внимание на идею С. Стрэнджа о структурной мощи, которая понимается как способность создавать нормы и правила, по которым действуют остальные акторы мировой политики [Strange, 1989]. Структурная мощь также об разует социально-гуманитарный ресурс.

Таким образом, в современном мире наблюдается резкое возрастание значения социальных и гуманитарных вопросов и, соответственно, востребованность ресурсов данного типа в мировой политике [Лебедева, 2014]. Причем эти вопросы и ресурсы выходят за пределы традиционного понимания гуманитарных проблем в международных отношениях и включают в себя множество аспектов, которые так или иначе связаны с человеком. Причины этого кроются в том, что человечество достигло такой точки развития, когда внимание фокусируется на личности и ее развитии. Этому способствуют современные технологии, обеспечивающие коммуникацию, информацию, развитие творчества, а также прозрачность национальных границ и выход широких масс на международную арену.

При этом, разумеется, военный и экономический вопросы и потенциалы не исчезли и даже не уменьшили силу своего влияния, но и они все в большей степени вовлекают в свою орбиту социальные и гуманитарные аспекты. Кроме того, сами социальные и гуманитарные действия на международной арене могут восприниматься как угроза тем или иным акторам. Например, даже спонсирование зарубежного спортивного клуба может расцениваться как вмешательство во внутренние дела. Все это ведет к увеличению значимости аспектов безопасности, определенных как «мягкая безопасность» [Galtung, 1969; Buzan, 1983; Buzan, Waever, De Wilde, 1998]. Более того, поле «мягкой безопасности» значительно расширилось.

## Гуманитарные и социальные вопросы в зеркале резолюций Совета Безопасности ООН

Как Совет Безопасности ООН реагирует на возрастающую роль социальной и гуманитарной проблематики и возможные угрозы «мягкой безопасности» (какие именно аспекты оказываются в фокусе внимания СБ и какова их динамика)? Этот вопрос лег в основу дальнейшего эмпирического исследования.

В качестве ведущего метода выступил статистический анализ. Был проведен анализ резолюций, принятых Советом Безопасности ООН за период с начала его работы в 1946 г. по 2018 г. (включительно) [ООН, 1946–2018], чтобы проследить динамику места этих вопросов в деятельности СБ. Предполагалось, что с учетом возрастания значения гуманитарной и социальной проблематики в целом ее аспекты обязательно должны оказаться в центре внимания СБ с тенденцией к увеличению. При этом резолюции социального и гуманитарного характера выступили в данном случае под единым названием «гуманитарные резолюции», поскольку этот термин принят в ООН и получил широкое распространение. Из общего числа принятых СБ резолюций за год вычиталось количество резолюций, касающихся исключительно процедурных, технических вопросов, например, таких как принятие в ООН новых членов, рекомендации в отношении назначения нового генерального секретаря ООН. Таким образом, созданные в результате обработки полученных данных графики наглядно демонстрируют соотношение принятых СБ резолюций, имеющих социальную и гуманитарную составляю-

щую, и резолюций, затрагивающих исключительно вопросы «традиционной» безопасности.

Резолюции, затрагивающие гуманитарные и социальные аспекты обеспечения международного мира и безопасности, были поделены на три группы. В первую группу – группу «чистых» резолюций – вошли документы, посвященные исключительно решению гуманитарных и социальных проблем в ходе конкретного конфликта или в определенном государстве: вопросам предоставления гуманитарной помощи населению, борьбе с вопиющими нарушениями прав человека, гуманитарным исключениям из режима коллективных международных санкций и т.д.

Во вторую группу – группу «частичных» резолюций – вошли документы, часть положений которых затрагивает вышеуказанные вопросы. При этом во внимание принимались только положения оперативных частей резолюций. Из категории «частичных» резолюций исключались также документы, гуманитарные и социальные аспекты которых имели формальный характер. Другими словами, если СБ, включая гуманитарный пункт в резолюцию по определенному вопросу, не намеревался изменить ситуацию или принять конкретную меру, такая резолюция не считалась имеющей гуманитарный или социальный характер. Среди примеров таких формальных включений – пункты, в которых СБ исключительно «приветствует» какое-либо принятое государством решение гуманитарного характера или «призывает воздерживаться от нарушений международного гуманитарного права и права человека», которые еще не произошли.

В третью группу гуманитарных резолюций вошли документы, имеющие нормативный характер. Такие документы принимались СБ не по итогам рассмотрения кризисной ситуации в каких-либо конкретных государствах, а по определенному гуманитарному вопросу, который касается всех государств – членов ООН. В практике ООН такие пункты повестки дня называются «тематическими вопросами». Среди гуманитарных и социальных тематических вопросов СБ – «Дети и вооруженные конфликты», «ВИЧ/СПИД и международные операции по поддержанию мира», «Роль гражданского общества в постконфликтном миростроительстве» и др.

На рис. 1 показаны общие показатели численности всех резолюций СБ ООН за период с 1946 по 2018 г. Это позволяет увидеть соотношение гуманитарных резолюций всех категорий и общего числа принятых документов. Количество гуманитарных резолюций растет вместе с ростом общего числа резолюций. Как можно увидеть, СБ уделяет гуманитарной тематике гораздо больше внимания в последние годы.

На рис. 2 показана доля гуманитарных резолюций от всех принятых СБ ООН резолюций за 1946–2018 гг. Можно увидеть, что с 1991 г. доля гуманитарных резолюций от общего числа не опускается ниже 10%, с 2007 г. – уже не ниже 20%, с 2009 г. – не ниже 30%. В 2013 г. эта доля достигает своего максимума – 58,7% от общего числа резолюций СБ ООН тем или иным образом затрагивали гуманитарную тематику. Итак, мы можем сделать вывод, что число гуманитарных резолюций не просто растет вместе с общим ростом числа резолюций СБ – такие резолюции начинают занимать все более значимое место в практике СБ.

На рис. 3 показана динамика численности гуманитарных резолюций с 1946 по 2018 г. по всем трем категориям. Общая численность гуманитарных резолюций демонстрирует циклический рост. Соответственно, существуют некоторые циклы, на протяжении которых внимание СБ к гуманитарным вопросам то повышается, то снижается. Особый интерес для изучения представляют собой годы, в которые количество гуманитарных резолюций достигало пика в ходе цикла.

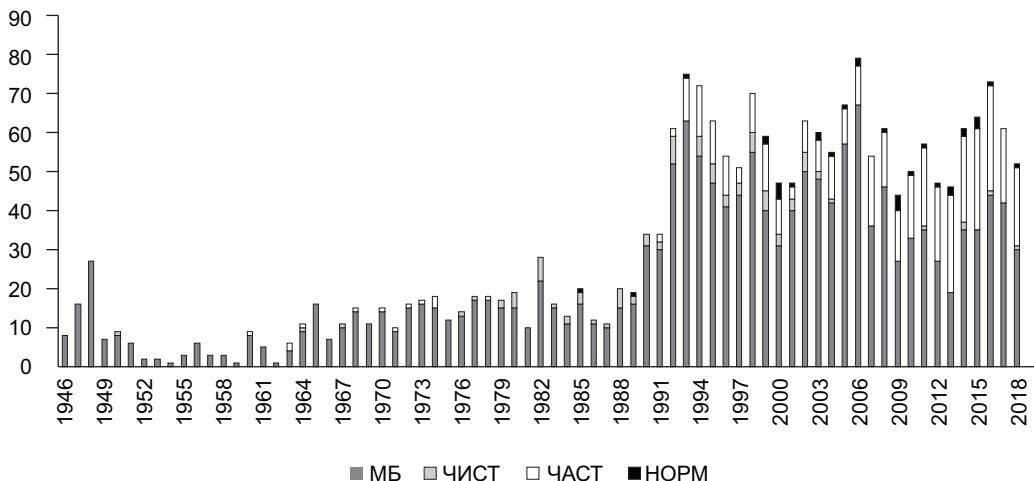


Рис. 1. Общие показатели численности всех резолюций Совета Безопасности ООН за 1946–2018 гг.

ЧИСТ – «чистые» резолюции СБ ООН;

ЧАСТ – «частичные»;

НОРМ – нормативные;

МБ – резолюции по остальным вопросам международного мира и безопасности, рассмотренные СБ, не имеющие гуманитарной составляющей.

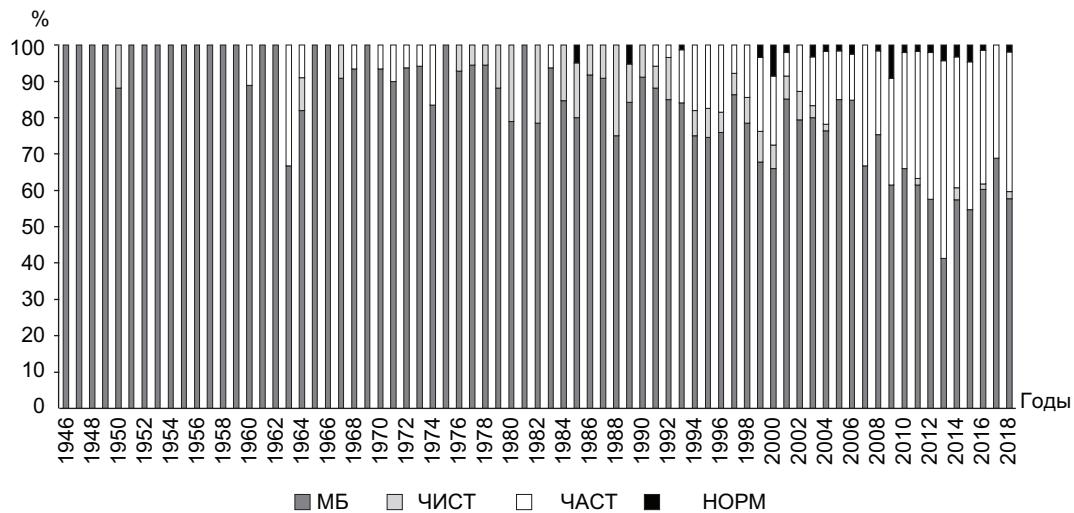


Рис. 2. Доля гуманитарных резолюций от всех принятых Советом Безопасности ООН резолюций за 1946–2018 гг.

ЧИСТ – «чистые» резолюции СБ ООН;

ЧАСТ – «частичные»;

НОРМ – нормативные;

МБ – резолюции по остальным вопросам международного мира и безопасности, рассмотренные СБ, не имеющие гуманитарной составляющей.

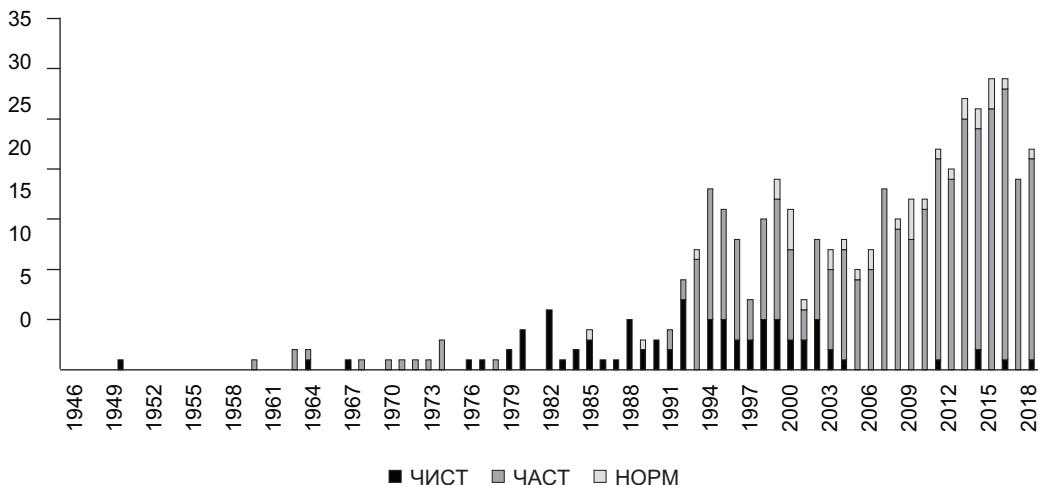


Рис. 3. Динамика численности гуманитарных резолюций Совета Безопасности ООН за 1946–2018 гг.

ЧИСТ – «чистые» резолюции СБ ООН;

ЧАСТ – «частичные»;

НОРМ – нормативные;

МБ – резолюции по остальным вопросам международного мира и безопасности, рассмотренные СБ, не имеющие гуманитарной составляющей.

В 1950 г. была принята резолюция об оказании помощи гражданскому населению Кореи. В 1960-х годах СБ стал реагировать на нарушения международного гуманитарного права, в 1970-х начал призывать все государства – члены ООН к оказанию гуманитарной помощи государствам, на территориях которых происходят вооруженные конфликты. В 1980-х годах в резолюциях СБ появляются такие формулировки, как «облегчение страданий гражданского населения» в результате конфликтов. В эти же годы появляются первые нормативные резолюции. В 1990-е годы СБ начинает уделять больше внимания гуманитарной обстановке в государствах, на территориях которых происходят вооруженные конфликты, делает первые гуманитарные исключения из принимаемых им мер, поднимает вопрос защиты гуманитарного персонала, включает в мандаты своих миссий первые обязанности гуманитарного характера (охрана гуманитарной помощи и беженцев). В эти годы происходит разделение гражданского населения на категории с особыми потребностями: женщины, дети, беженцы. В 2000-е годы СБ начинает уделять внимание таким вопросам, как защита прав человека, эпидемия ВИЧ/СПИДа, продовольственная безопасность, проблемы разлученных в результате конфликтов семей. Расширяются гуманитарные мандаты миссий СБ, детализируются положения о защите отдельных категорий гражданского населения, внимание уделяется гендерным аспектам миссий СБ. В 2010-е годы увеличивается количество стран, положение гражданского населения в которых обеспокоило СБ. Гуманитарные положения резолюций СБ становятся все более детальными.

Таким образом, «всплески» принятия гуманитарных резолюций до 1990-х годов приходятся на годы всплесков международных конфликтов или возникновения чрезвычайных ситуаций, имеющих негативные последствия для населения той или иной страны. После 1990-х годов в фокусе внимания СБ уже оказываются страны, страдающие от внутренних конфликтов или восстанавливющиеся после них. Кроме того, СБ

начинает принимать меры по защите отдельных категорий гражданских лиц, уделять внимание вопросам соблюдения прав человека.

Рабочие документы и стенограммы заседаний СБ показывают, что усиление интереса к гуманитарным вопросам в Совете пришлось на 1999–2000 гг., в преддверии Саммита Тысячелетия 2000 г., целью которого было определение роли ООН в новую эпоху. Таким образом, СБ пытался приспособиться к «новой», постбиполярной реальности. Однако ни по итогам Саммита Тысячелетия, ни в последующие годы не был принят документ, ясно очерчивающий круг полномочий СБ ООН. Формулировка ст. 39 Устава ООН оставляет эти полномочия чрезвычайно широкими. Так, СБ «определяет существование любой угрозы миру» и «делает рекомендации или решает, какие меры следует предпринять» для устранения такой угрозы. Однако в ООН не наблюдается «борьбы за полномочия» между СБ и другими органами, программами и специализированными учреждениями ООН. Поскольку под определение «любая угроза» подпадают и любые «мягкие угрозы» миру, а решения СБ обязательны для исполнения, многие государства и организации системы ООН считают, что именно СБ может решить их проблемы наиболее эффективным образом. Представители других органов и учреждений системы ООН активно продвигают свою повестку на заседаниях СБ, пытаясь добиться признания их проблем в качестве «угроз международному миру и безопасности» и принятия обязательных для исполнения мер по их устраниению. Однако этот процесс может сильно усложнить работу СБ, отвлечь от традиционной деятельности по решению проблем «жесткой безопасности». Возрастание нагрузки на СБ хорошо заметно на рис. 1. По нашему мнению, в ходе реформы СБ ООН особое внимание должно быть уделено не столько членству в органе, сколько определению круга полномочий Совета и принципов его взаимоотношений с другими органами и учреждениями системы ООН.

## Специфика различных социальных и гуманитарных вопросов в Совете Безопасности ООН

Все гуманитарные и социальные вопросы, которые рассматривал СБ ООН, были распределены по четырем группам:

- 1) вопросы безопасности отдельных категорий лиц в вооруженных конфликтах;
- 2) гражданские аспекты регулирования конфликтов и миростроительства;
- 3) отдельные вопросы «мягкой безопасности»;
- 4) проблемы защиты прав человека.

Рассмотрим эти группы подробнее.

### *1) Вопросы безопасности отдельных категорий лиц в вооруженных конфликтах*

*Защита гражданских лиц в вооруженном конфликте.* Хотя отдельные аспекты защиты таких лиц были закреплены в международных конвенциях, СБ уделял особое внимание данной проблеме. Этот вопрос является «зонтичным» для Совета: именно из него впоследствии выделились все остальные гуманитарные пункты повестки дня органа. Вопрос рассматривается на регулярной основе, однако не все члены Совета признавали его входящим в круг полномочий органа и предлагали передать его в Генеральную Ассамблею ООН (ГА ООН).

*Дети и вооруженные конфликты.* Хотя еще в 1974 г. ГА ООН приняла Декларацию о защите женщин и детей в чрезвычайных обстоятельствах и в период вооруженных конфликтов, СБ удалось внести свой вклад в защиту этих категорий лиц в условиях конфликтов. Этот пункт повестки дня рассматривался СБ на регулярной основе, была создана специальная рабочая группа, принимались подробные резолюции, в числе ко-

торых резолюция № 1261, определившая шесть серьезных нарушений, затрагивающих детей во время конфликта:

- вербовка и использование детей;
- убийство и калечение детей;
- сексуальное насилие в отношении детей;
- нападения на школы и больницы;
- похищение детей;
- отказ в предоставлении гуманитарного доступа [ООН, 1997].

Совет подчеркивал необходимость учитывать особые нужды девочек, призывал учитывать потребности детей при оказании гуманитарной помощи, подчеркивал негативное влияние незаконной торговли оружием на жизнь и здоровье детей, предлагал предусматривать, где это возможно, участие детей в процессах мирного урегулирования.

Несмотря на то что вопрос рассматривается на регулярной основе, не все члены СБ признавали его входящим в круг полномочий органа и предлагали передать в ГА или Экономический и Социальный Совет ООН (ЭКОСОС) [ООН, 1996–1999].

*Женщины и мир и безопасность.* В качестве спонсоров резолюций по данному пункту повестки дня выступали Намибия и Вьетнам (защита женщин в условиях конфликтов), а также США (гендерное равенство) [ООН-Женщины, 2010]. К моменту введения этого вопроса в повестку дня СБ уже было принято множество документов по данной проблематике. Однако вопрос рассматривался на регулярной основе, принимались подробные резолюции, был создан особый механизм мониторинга ситуации. Приоритетными вопросами для СБ были привлечение большего числа женщин для участия в миссиях по поддержанию мира и миротворческих миссиях; обеспечение защиты женщин и девочек в ходе конфликтов; справедливая и равная представленность женщин в процессе принятия решений по вопросам мира и безопасности. К сожалению, неправительственные организации (НПО) указывают на то, что на данном направлении Совету предстоит сделать еще многое [WILPF, 2000–2019]. Кроме того, хотя вопрос рассматривается на регулярной основе, некоторые члены СБ не были согласны с необходимостью рассмотрения вопросов гендерного равенства [ООН, 2000–2003].

*Защита персонала ООН, связанного с ней персонала и гуманитарного персонала в зонах конфликтов.* На момент введения данного пункта в повестку дня СБ вопрос уже активно обсуждался в ГА ООН, была принята Конвенция о безопасности персонала ООН и связанного с ней персонала. Кроме того, СБ не принимал никаких конкретных мер по вопросу: его резолюции были реакцией на нападение на штаб-квартиру ООН, таким образом Совет привлекал внимание к проблеме.

*Вопрос о захвате заложников и похищении людей.* Впервые этот вопрос был поставлен США (несколько граждан этого государства были похищены и убиты в 1984–1985 гг. в Ливане), затем – Канадой и Финляндией (не являвшихся государствами гражданства пострадавших) [ООН, 1985]. На момент начала рассмотрения вопроса в СБ ООН по нему уже было принято множество конвенций и иных документов. Поднимая этот вопрос, СБ исключительно привлекал внимание к проблеме: его резолюции были реакцией на участившиеся случаи захвата заложников и похищения людей.

*Обеспечение безопасности беженцев.* К моменту включения этого пункта в повестку дня СБ данным вопросом уже занимались специализированные органы ООН. Совет Безопасности исключительно обсудил проблему, приняв меры только в отношении отдельных стран с упором на Африку [ООН, 1998a]. Вопрос о вхождении вопроса в круг полномочий СБ не ставился, однако данная проблематика практически перестала обсуждаться, была вынесена в резолюции по положению в отдельных странах мира.

## *2) Гражданские аспекты регулирования конфликтов и миростроительства*

Инициаторами рассмотрения данных вопросов были генеральный секретарь ООН и Группа видных деятелей по вопросу отношений между ООН и гражданским обществом [ООН, 2004]. СБ ООН стал первым местом рассмотрения этих вопросов. Не все члены СБ считали, что вопрос о роли гражданского общества в предотвращении конфликтов входит в круг полномочий органа, и предлагали передать его в ЭКОСОС. В итоге СБ образовал специализированный орган для дальнейшей работы над проблематикой.

## *3) Отдельные вопросы «мягкой безопасности»*

*Защита в отношении гуманитарной помощи беженцам и другим лицам в ходе конфликтов.* Данным вопросом долгое время уже занимались другие учреждения системы ООН и иные организации, СБ подключился к обсуждениям только после обращения генерального секретаря ООН. Совет ограничился дебатами по данному вопросу и впоследствии включал пункты, касающиеся гуманитарной помощи, только в отдельные резолюции по положению в конкретных странах мира.

*ВИЧ/СПИД и международные операции по поддержанию мира.* СБ ООН первым рассмотрел проблему ВИЧ/СПИДа в контексте конфликтов. СБ привлек внимание к вопросу, указав на проблемы доступа к уходу и лечению ВИЧ/СПИДа, необходимость подготовки миротворческого персонала и других сотрудников международных организаций в вопросах профилактики заболевания [ООН, 2000а; 2011].

Вхождение вопроса в повестку дня СБ оспаривалось некоторыми членами органа. Обсуждение данной проблематики практически прекратилось, она была вынесена в преамбулы резолюций по положению в отдельных странах мира.

*Изменение климата в контексте международной безопасности.* Инициаторами рассмотрения данного вопроса в разное время выступали постоянный член СБ Великобритания, непостоянный член Германия и малые островные государства. Рассмотрение данной повестки дня ограничилось обсуждениями, поскольку вопрос не был признан входящим в круг полномочий этого органа.

*Продовольствие и безопасность.* Инициатором включения данного вопроса в повестку дня СБ стала Всемирная продовольственная программа. СБ ООН был одним из первых, кто рассмотрел проблему нехватки продовольствия в контексте обеспечения международной безопасности, однако рассмотрение данной проблематики ограничилось обсуждениями, и она была вынесена в резолюции по положению в отдельных странах мира.

## *4) Проблемы защиты прав человека*

Инициаторами рассмотрения таких вопросов в СБ выступали различные силы, и повестка продвигалась чаще по политическим соображениям, чем по гуманитарным. СБ сдерживает рассмотрение этой группы вопросов, и вопросы нарушения прав человека или передаются в специализированные органы (Совет ООН по правам человека), или рассматриваются на неофициальных заседаниях, или рассмотрение вопросов отклоняется.

# **Мотивы внесения гуманитарных резолюций в Совет Безопасности ООН**

В целом в СБ ООН не сложился определенный механизм включения гуманитарных вопросов в повестку дня — включение каждого вопроса было обусловлено своими причинами, происходило на разных этапах разработанности таких вопросов на между-

народном уровне. Процесс включения в повестку дня СБ гуманитарных вопросов не является однородным в первую очередь потому, что инициатива включения таких вопросов в повестку дня СБ исходила от различных государств, их групп и других акторов, и была обусловлена различными мотивами.

Продвижением гуманитарной повестки в СБ ООН в разное время занимались разные группы «лоббистов». Остановимся на них подробнее.

*1) Непостоянные члены СБ, которые хотели оставить свой след в его истории*

Поскольку непостоянные члены СБ обычно стремятся оставить положительное «наследие» после окончания периода своего пребывания в его составе, часто именно они инициируют включение в повестку дня органа востребованных вопросов [German Institute for Human Rights, 2012, p. 1]. В частности, Германия в 2011–2012 гг. стремилась добиться того, чтобы Совет рассмотрел связанные с безопасностью последствия изменения климата [*Ibid.*, p. 4]. Однако наиболее показателен в данном случае пример Канады (непостоянный член СБ с 1999 по 2000 г.). Эта страна хотела вернуть миротворческой деятельности ООН доверие, утраченное после трагических событий в Руанде, Боснии и Сомали. Канада решила способствовать более интервенционистскому подходу к поддержанию международного мира и безопасности, и с этой целью приняла решение продвигать в СБ проблематику «безопасности человека». «Канада будет работать над формированием более проактивного Совета, ориентированного на упреждение проблем, в котором основное внимание будет уделяться человеческому измерению безопасности», – отмечал накануне занятия Канадой кресла в СБ ее министр иностранных дел Л. Эксуорси [Donais, 1999, p. 18].

Тем не менее на практике Канада столкнулась с рядом проблем. Сначала надо было убедить пятерку постоянных членов СБ воспринять концепцию «безопасности человека» всерьез. С одной стороны, Канада должна была учитывать осторожное отношение таких стран, как Россия и Китай, к вмешательству во внутренние дела других государств. С другой стороны, надо было убедить США в целесообразности расходования ресурсов на достижение целей «безопасности человека», которые не всегда соответствовали американским национальным интересам [*Ibid.*, 1999, p. 19].

Кроме того, состав СБ в 1999–2000 гг. мог осложнить продвижение принципов «безопасности человека». В то время развивающийся мир в СБ был представлен такими «микродержавами», как Бахрейн и Гамбия, и Совет мог не обладать достаточной легитимностью для кардинального перехода к подходу «безопасности человека» [UN, 1946–2019].

Однако мы видим, что именно в 1999–2000 гг. наблюдался рост интереса СБ к повестке в области «безопасности человека». Канаде удалось создать партнерство “*Human Security Network*” по продвижению проблем «безопасности человека». В него вошли Норвегия, Австрия, Ирландия, Швейцария, Таиланд, Нидерланды, Словения, Иордания, Чили и ЮАР<sup>2</sup> [Dedring, 2004, p. 67–68]. Позже в поддержку идеи группы высказывались также Япония и Республика Корея [*Ibid.*, p. 73]. Последняя во время своего председательства в СБ выступала в качестве инициатора проведения открытых заседаний по некоторым гуманитарным вопросам.

*2) Политический деятель, для которого гуманитарная повестка является приоритетной*

В некоторых случаях введение гуманитарного вопроса в повестку дня СБ было заслугой одного человека. В этом отношении можно особо отметить генерального се-

<sup>2</sup> По другим данным, также Греция и Мали [ООН, 2000–2003, с. 928].

кремпера ООН в 1997–2006 гг. Кофи Аннана. Аннан активно продвигал в СБ вопросы, которые считал своими «личными приоритетными задачами», в частности, борьбу с ВИЧ/СПИДом и гуманитарные инициативы в Африке [ООН, 2006; 1998б].

Яркий след в этом смысле оставил также министр иностранных дел Республики Намибия Тео-Бен Гурираб, продвигавший вопросы защиты детей в вооруженных конфликтах во время своего председательства в СБ и ГА ООН в 1999–2000 гг.

### *3) Отдельные органы и организации системы ООН, преимущественно с гуманитарными мандатами*

Внесения гуманитарных вопросов в повестку дня СБ добиваются многие органы, организации и учреждения системы ООН, поскольку желают привлечь внимание общественности и спонсоров к своей деятельности и подкрепить ее авторитетом Совета. Например, на заседании СБ по проблематике ВИЧ/СПИДа и международных операций по поддержанию мира директор-исполнитель ЮНЭЙДС прямо отметил, что рассмотрение проблемы ВИЧ/СПИДа не просто как вопроса здравоохранения, а как проблемы в области безопасности и развития коренным образом изменит подход к вопросу о ресурсах, которые могут быть использованы для решения этой проблемы, что окажет огромную помощь ЮНЭЙДС в осуществлении ее деятельности [ООН, 2000–2003, с. 815].

Новые возможности по продвижению своей повестки дня открылись для учреждений системы ООН в 1992 г., когда в практике СБ ООН появились заседания «по формуле Аррии». На такие заседания могут быть приглашены, в том числе, организации и учреждения ООН с гуманитарными мандатами, главы международных организаций, лица, занимающие в ООН высокие посты, а также представители негосударственных организаций и гражданского общества [Security Council Report, 2019]. Такие заседания задумывались как неформальные конфиденциальные встречи для откровенного обмена в частном порядке мнениями по вопросам, на которые распространяются полномочия СБ [Постпредство России при ООН, 2016]. Однако такой формат начал использоваться и в случаях, когда СБ не удавалось достичь договоренности о проведении официального заседания из-за спорности обсуждаемого вопроса. К категории заседаний «по формуле Аррии» можно отнести брифинг генерального секретаря ООН по аспектам безопасности, связанным с изменением климата (15 февраля 2013 г.), а также совещание по правам человека в Сирии, которое было назначено сразу же после провала процедурного голосования о включении этого вопроса в официальную повестку дня Совета (19 марта 2018 г.) [Security Council Report, 2019]. Особенно часто на заседаниях «по формуле Аррии» обсуждались нарушения прав человека в различных странах мира. Внесение таких вопросов в официальную повестку дня продвигает Верховный комиссар ООН по правам человека [УВКПЧ, 2017] и представители правозащитных организаций.

### *4) Неправительственные организации*

В заседаниях «по формуле Аррии» активно принимают участие и НПО. Например, в таком заседании по ситуации с правами человека в Крыму (18 марта 2016 г.) приняли участие правозащитные организации Human Rights Watch и Freedom House [Новости ООН, 2016]. В целом НПО преследуют примерно те же цели, что и гуманитарные подразделения системы ООН. Однако если последним важна заинтересованность в продвигаемых ими вопросах в рамках ООН, то НПО важно освещение своей деятельности в СМИ. Хотя заседания «по формуле Аррии» задумывались как конфиденциальные, периодически проводится их видеотрансляция. Российская Федерация, к примеру, утверждает, что такие заседания порой используются как средство рекламы перед СМИ и НПО, что подрывает престиж СБ [Интерфакс, 2014].

НПО также стремятся использовать авторитет СБ для облегчения своей деятельности. Например, Международный комитет Красного Креста поддерживал принятие резолюций СБ по защите гуманитарного персонала в зонах конфликтов [МККК, 2018].

Некоторые НПО, не участвующие в заседаниях СБ, стремятся повлиять на его деятельность извне. Так, например, старейшая женская организация «Международная женская лига за мир и свободу» создала специальный проект “PeaceWomen” по мониторингу системы ООН в отношении улучшения положения женщин в условиях конфликта и постконфликтного периода [WILPF, 2000–2019].

При «лоббировании» гуманитарных вопросов в СБ вышеуказанные группы зачастую встречают сопротивление, исходящее от других групп. Рассмотрим их подробнее.

#### *5) Некоторые развивающиеся страны*

Продвижению гуманитарных вопросов в СБ ООН зачастую препятствуют некоторые развивающиеся страны. Они считают, что гуманитарные вопросы входят во внутреннюю компетенцию государств, и опасаются посягательств на собственный суверенитет. В числе таких стран Тунис, Бразилия, Ангола, Венесуэла и др. Они голосуют против проведения заседаний, посвященных обсуждению прав человека, с осторожностью относятся к вопросу о гуманитарных интервенциях и беспрепятственном гуманитарном доступе.

#### *6) Члены «постоянной пятерки» в случае противоречия рассматриваемых вопросов их интересам*

Высказываются мнения, что именно такое поведение постоянных членов СБ является основной причиной противоречивости практики Совета по борьбе с нарушениями прав человека [German Institute for Human Rights, 2012, р. 3]. Таким образом было заблокировано проведение заседаний по ситуации с правами человека в Палестине, КНДР, Крыму и др.

#### *7) Члены СБ ООН, выступающие против расширительного толкования понятия «безопасность» и расширения полномочий Совета*

Такие члены СБ полагают, что расширительное толкование понятия «безопасность» и расширение мандата Совета затруднит его деятельность и способствует «переползанию» полномочий других органов и учреждений ООН к Совету.

С такими заявлениями выступили Индия и Китай. Они либо призывают к передаче вопроса в другие органы, такие как ГА ООН, ЭКОСОС и Совет по правам человека, как это было, например, с пунктом повестки «Дети и вооруженные конфликты», либо заявляют о надуманности какой-либо проблемы, как это было в случае с вопросом о ВИЧ/СПИДЕ.

### Основные итоги исследования

В конце XX – начале XXI в. в мировом сообществе резко возросла значимость гуманитарной и социальной проблематики. Вопросы гуманитарного и социального характера стали активно включаться в повестку дня СБ ООН, традиционно ориентированного на защиту государств от «жестких угроз» безопасности. Катализатором включения в повестку этого органа «гуманитарных» пунктов стал Саммит Тысячелетия 2000 г., целью которого было определение роли ООН в новую эпоху. СБ пытался приспособиться к новой реальности. Возрастание значимости гуманитарных вопросов для СБ хорошо заметно на рис. 1–3, отражающих соотношение резолюций, затрагивающих вопросы «жесткой» и «мягкой» безопасности.

Таким образом, в конце 1990 – начале 2000-х годов СБ ООН начал рассматривать достаточно большой объем вопросов гуманитарного характера, которые можно условно разделить на три группы. Во-первых, это вопросы безопасности отдельных лиц в вооруженных конфликтах (гражданских лиц, детей, женщин, персонала ООН и гуманитарного персонала). Во-вторых, это гражданские аспекты регулирования конфликтов и миростроительства, в том числе роль гражданского общества и отдельных акторов в предотвращении конфликтов и постконфликтном миростроительстве. В-третьих, это отдельные вопросы «мягкой безопасности» (в числе которых вопросы предоставления гуманитарной помощи и такие «мягкие угрозы» безопасности, как эпидемии ВИЧ/СПИДа, продовольственные кризисы и изменение климата). Кроме того, в своих резолюциях СБ затрагивает и проблемы нарушения прав человека.

В 1990–2000 гг. расширился спектр обсуждаемой СБ гуманитарной проблематики, а также список акторов, которые стали вносить в СБ резолюции по гуманитарным вопросам. Продвижению гуманитарных вопросов в СБ в разное время способствовали отдельные высокопоставленные лица, сделавшие гуманитарные вопросы для себя приоритетными на время занятия должности; отдельные органы и организации системы ООН, преимущественно с гуманитарными мандатами; некоторые непостоянны члены СБ, которые хотели оставить свой след в истории Совета; различные неправительственные организации. В свою очередь, некоторые страны выступают против принятия СБ мер в области, которую они считают входящей во внутреннюю компетенцию своих государств.

СБ ООН принимал резолюции по таким вопросам «мягкой безопасности», широко трактуя свое право определять существование «любой угрозы миру» в соответствии со ст. 39 Устава ООН. Вместе с тем увеличение и расширение гуманитарной и социальной проблематики в мире ставит перед СБ дилемму: включать ли весь спектр данных вопросов в повестку дня или это выходит за пределы мандата Совета. Однозначного ответа здесь нет. С одной стороны, развитие мира идет по пути усиления гуманитарной проблематики и ее все большего вовлечения в вопросы безопасности, с другой – расширительное толкование понятия «безопасность» может затруднить работу Совета. По мнению авторов, эта дилемма должна быть разрешена государствами – членами ООН в ходе реформы СБ путем определения закрытого списка полномочий органа.

## ИСТОЧНИКИ

Бомбардир.ру (2018). «Газпром» спонсирует европейский футбол: зачем, как и сколько. Режим доступа: <https://bombardir.ru/articles/455270-Gazprom-sponsiret-evropeyskiy-futbol-zachem-kak-i-skolko> (дата обращения: 24.08.2019).

Интерфакс (2014). Россия отказалась от участия в неформальном заседании СБ ООН по Крыму. Режим доступа: <https://www.interfax.ru/world/368590> (дата обращения: 24.08.2019).

Комсомольская правда (2018). «Белые каски» ищут в Сирии добровольцев, чтобы отравить их хлором. Режим доступа: <https://www.kp.ru/daily/26902.4/3946959/> (дата обращения: 24.08.2019).

Лебедева М.М. (2006) Политикообразующая функция высшего образования в современном мире // Мировая экономика и международные отношения. № 10. С. 69–75.

Лебедева М.М. (2014) Ресурсы влияния в мировой политике // Полис. № 1. С. 99–108.

Международный Комитет Красного Креста (МККК) (2018). Медицинские работники подвергаются нападениям каждую неделю. Режим доступа: <https://www.icrc.org/ru/document/mkkk-medicinskie-rabotniki-podvergayutsya-napadeniyam-kazhdyyu-nedelyu> (дата обращения: 24.08.2019).

Новости ООН (2016). В ООН прошло заседание Совета Безопасности ООН «по формуле Аррии», посвященное ситуации с правами человека в Крыму. Режим доступа: <https://news.un.org/ru/story/2016/03/1282151> (дата обращения: 24.08.2019).

ООН-Женщины (2010). Обзор резолюций СБ ООН о женщинах, мире и безопасности. Режим доступа: <http://www.equalpowerlastingpeace.org/ru/> (дата обращения: 24.08.2019).

Организация Объединенных Наций (ООН) (1945). Устав Организации Объединенных Наций. Режим доступа: <https://www.un.org/charter-united-nations/> (дата обращения: 05.11.19).

Организация Объединенных Наций (ООН) (1946–2019). Резолюции Совета Безопасности по годам. Режим доступа: <https://www.un.org/securitycouncil/ru/content/resolutions> (дата обращения: 24.08.2019).

Организация Объединенных Наций (ООН) (1985). Письмо Постоянного представителя Соединенных Штатов Америки при Организации Объединенных Наций от 16 декабря 1985 года на имя Председателя Совета Безопасности S/17685. Режим доступа: <https://undocs.org/ru/S/17685> (дата обращения: 24.08.2019).

Организация Объединенных Наций (ООН) (1996–1999). Дети и вооруженные конфликты: первоначальное рассмотрение. Электронная версия Справочника по практике Совета Безопасности за 1996–1999 годы. Режим доступа: [https://www.un.org/ru/sc/repertoire/96-99/96-99\\_08\\_Children%20Armed%20Conflict.pdf](https://www.un.org/ru/sc/repertoire/96-99/96-99_08_Children%20Armed%20Conflict.pdf) (дата обращения: 24.08.2019).

Организация Объединенных Наций (ООН) (1997). Специальный представитель Генерального секретаря ООН по вопросу о детях и вооруженных конфликтах. Режим доступа: <https://www.un.org/ruleoflaw/ru/un-and-the-rule-of-law/the-special-representative-of-the-secretary-general-for-children-and-armed-conflict/> (дата обращения: 24.08.2019).

Организация Объединенных Наций (ООН) (1998а). Положение в Африке [гуманитарная помощь беженцам]. Резолюция Совета Безопасности S/RES/1208. Режим доступа: [https://undocs.org/ru/S/RES/1208\(1998\)](https://undocs.org/ru/S/RES/1208(1998)) (дата обращения: 24.08.2019).

Организация Объединенных Наций (ООН) (1998б). Причины конфликтов и содействие обеспечению прочного мира и устойчивого развития в Африке: доклад Генерального секретаря ООН S/1998/318. Режим доступа: <https://undocs.org/ru/A/52/871> (дата обращения: 24.08.2019).

Организация Объединенных Наций (ООН) (2000–2003). Электронная версия Справочника по практике Совета Безопасности за 2000–2003 гг. Режим доступа: [https://www.un.org/ru/sc/repertoire/00-03/00-03\\_08.pdf](https://www.un.org/ru/sc/repertoire/00-03/00-03_08.pdf) (дата обращения: 24.08.2019).

Организация Объединенных Наций (ООН) (2000а). ВИЧ/СПИД и операции по поддержанию мира. Резолюция Совета Безопасности S/RES/1308(2000). Режим доступа: [https://undocs.org/ru/S/RES/1308\(2000\)](https://undocs.org/ru/S/RES/1308(2000)) (дата обращения: 24.08.2019).

Организация Объединенных Наций (ООН) (2000б). Глобальный договор. Режим доступа: <http://www.unglobalcompact.org/Languages/russian> (дата обращения: 24.08.2019).

Организация Объединенных Наций (ООН) (2004). Мы, народы: гражданское общество, Организация Объединенных Наций и глобальное управление: доклад Группы видных деятелей по вопросу отношений между Организацией Объединенных Наций и гражданским обществом A/58/817. Режим доступа: <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N04/376/43/pdf/N0437643.pdf?OpenElement> (дата обращения: 24.08.2019).

Организация Объединенных Наций (ООН) (2006). Бывшие Генеральные секретари: Кофи Аннан. Режим доступа: <https://www.un.org/sg/ru/content/kofi-annan> (дата обращения: 24.08.2019).

Организация Объединенных Наций (ООН) (2011). Поддержание международного мира и безопасности. Резолюция Совета Безопасности S/RES/1983 (2011). Режим доступа: [https://undocs.org/ru/S/RES/1983\(2011\)](https://undocs.org/ru/S/RES/1983(2011)) (дата обращения: 24.08.2019).

Постоянное представительство Российской Федерации при Организации Объединенных Наций (Постпредство России при ООН) (2016). Выступление Первого заместителя Постоянного представителя Российской Федерации при ООН П.В. Ильичева на заседании по итогам работы Совета Безопасности ООН в августе 2016 г. Режим доступа: [http://russiaun.ru/ru/news/sc\\_wusag](http://russiaun.ru/ru/news/sc_wusag) (дата обращения: 24.08.2019).

- Руденкова Д.Э. (2015) Лоббизм в институтах Европейского союза // Международные процессы. № 13. С. 68–80.
- Степанова Е.А. (2007) Гуманистический потенциал России и восстановление экономики конфликтных зон // Мировая экономика и международные отношения. № 5.
- Управление Верховного комиссара ООН по правам человека (УВКПЧ) (2017). Заседание по формуле Арии касательно ситуации в Венесуэле. Заявление Верховного комиссара ООН по правам человека г-на Зейда Раада аль Хусейна. Режим доступа: <https://www.ohchr.org/RU/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=22392&LangID=R> (дата обращения: 24.08.2019).
- Цыганков П.А. (2015) «Гибридные войны»: понятие, интерпретации и реальность // «Гибридные войны» в хаотизирующемся мире XXI века / под ред. П.А. Цыганкова. М.: МГУ.
- British Petroleum (BP) (2005). Новые подходы и решения. Отчет об устойчивом развитии за 2005 г. Режим доступа: <http://xn--olaabe.xn--p1ai/12/3912.pdf> (дата обращения: 24.08.2019).
- Buzan B. (1983) People, States, and Fear: The National Security Problem in International Relations. Brighton: Wheatsheaf Books.
- Buzan B., Waever O., De Wilde J. (1998) Security: A New Framework for Analysis. Boulder: Lynne Rienner Publishers.
- Davies S.E. et al. (2014) Global Health in International Relations: Editors' Introduction // Review of International Studies. Vol. 40. P. 825–834.
- Dedring J. (2004) Human Security and the UN Security Council // IPSHU English Research Report Series “Conflict and Human Security: A Search for New Approaches of Peace-building”. No. 19.
- Donais T. (1999) Of Soft Power and Human Security: Canada and the U.N. Security Council // Peace Magazine.
- Galtung J. (1969) Violence, Peace, and Peace Research // Journal of Peace Research. Vol. 6. No. 3. P. 167–191.
- German Institute for Human Rights (2012). The Role of the UN Security Council in Protecting Human Rights: Prospects and Challenges // The Materials of an Expert Workshop. Режим доступа: [https://webcache.googleusercontent.com/search?q=cache:S45YnGNPbBkJ:https://www.institut-fuer-menschenrechte.de/fileadmin/user\\_upload/Word/Bericht\\_The\\_Role\\_of\\_the\\_UN\\_Security\\_Council\\_in\\_Protecting\\_HR\\_2012.doc+&cd=1&hl=ru&ct=clnk&gl=ru](https://webcache.googleusercontent.com/search?q=cache:S45YnGNPbBkJ:https://www.institut-fuer-menschenrechte.de/fileadmin/user_upload/Word/Bericht_The_Role_of_the_UN_Security_Council_in_Protecting_HR_2012.doc+&cd=1&hl=ru&ct=clnk&gl=ru) (дата обращения: 24.08.2019).
- Human Development Report. UNDP (1994). Available at: [http://hdr.undp.org/sites/default/files/reports/255/hdr\\_1994\\_en\\_complete\\_nostats.pdf](http://hdr.undp.org/sites/default/files/reports/255/hdr_1994_en_complete_nostats.pdf) (дата обращения: 28.01.2020).
- Security Council Report (2019). UN Security Council Working Methods: Arria-Formula Meetings. Режим доступа: <https://www.securitycouncilreport.org/un-security-council-working-methods/arria-formula-meetings.php> (дата обращения: 24.08.2019).
- Strange S. (1989) Toward a Theory of Transnational Empire // Global Changes and Theoretical Challenges: Approaches to World Politics for the 1990's / E.-O. Czempiel, J.N. Rosenau (eds). Lexington Books.
- United Nations (UN) (1946–2019). UN Security Council Member Search. Режим доступа: <https://www.un.org/securitycouncil/search/member> (дата обращения: 24.08.2019).
- Women's International League for Peace and Freedom (WILPF) (2000–2019). PeaceWomen project: Security Council Monitoring. Режим доступа: <http://peacewomen.org/security-council> (дата обращения: 24.08.2019).

# The Humanitarian and Social Agenda of the UN Security Council<sup>1</sup>

M. Lebedeva, M. Ustinova

**Marina Lebedeva**, Ph.D. (Psychology), D. Sc. (Political Science), Professor, the Head of World Politics Department of Moscow State Institute of International Relations (University) of the Ministry of Foreign Affairs Russian Federation (MGIMO University); 76 Prospect Vernadskogo, Moscow, 119454, Russian Federation; E-mail: mmlebedeva@gmail.com

**Marina Ustinova**, Senior Inspector, Division of Relations with International Development Banks, Department of International Financial Relations, Ministry of Finance of the Russian Federation; 9 Ilyinka Ulitsa, Moscow, 109097, Russian Federation; E-mail: mari.306@mail.ru

## Abstract

*By the end of XX – the beginning of XXI century the importance of humanitarian and social issues in the world has sharply increased. Humanitarian and social means began to be intensively included in military and economic actions and play a significant independent role. As a result, there was an increase in the importance of “soft security” aspects, and an expansion of this field.*

*This has affected the UN Security Council, which began to pay more attention to humanitarian and social issues, which was demonstrated with the statistical method.*

*The range of humanitarian issues discussed by the Security Council and the list of actors sponsoring resolutions on humanitarian issues has expanded. In the late 1990s – early 2000s the Council begins to consider large amount of humanitarian issues: security issues of individuals in armed conflicts (civilians, children, women, UN and humanitarian personnel); civilian aspects of conflict management and peacebuilding; and separate issues of “soft security” (humanitarian assistance and such “soft threats” to security as HIV/AIDS epidemics, food crises and climate change). In addition, the Council also addresses human rights violations.*

*The promotion of humanitarian issues in the Council on separate occasions was facilitated by high-ranking officials who put a premium on humanitarian issues; various UN bodies and organizations, mainly with humanitarian mandates; some non-permanent members of the Security Council who wanted to leave their mark in the Council's history; various NGOs. In turn, some countries opposed the adoption of measures that they consider to be within the internal competence of their states.*

*At the same time, the expansion of humanitarian and social problems in the world poses a dilemma for the Security Council: whether to include the entire range of these issues on the agenda, or it is beyond the scope of the Council's mandate. There is no definite answer here. On the one hand, the world is moving along the path of strengthening humanitarian problems and its ever-greater involvement in security issues. On the other hand, an expanded interpretation of security can impede the work of the Council.*

**Key words:** world politics; humanitarian agenda; social agenda; soft security; UN; UN Security Council

**For citation:** Lebedeva M., Ustinova M. (2020) Humanitarian and social agenda of the UN Security Council. *International Organisations Research Journal*, vol. 15, no 1, pp. 135–154 (in English). DOI: 10.17323/1996-7845-2020-01-06.

## References

Bombardir.ru (2018). “Gazprom” sponsiruyet evropeyskiy futbol: zachem, kak i skolko [Gazprom Sponsors European Football: Why, How and How Much]. Available at: <https://bombardir.ru/articles/455270-Gazprom-sponsiruet-evropeyskiy-futbol-zachem-kak-i-skolko> (accessed 24 August 2019). (in Russian)

<sup>1</sup> The editorial board received the article in August 2019.

- British Petroleum (BP) (2005). Novyye podkhody i resheniya: otchet ob ustoychivom razvitiu za 2005 god [New Approaches and Solutions. Sustainable Development Report for 2005]. Available at: <http://xn--o1aabe.xn--p1ai/12/3912.pdf> (accessed 24 August 2019). (in Russian)
- Buzan B. (1983) People, States, and Fear: The National Security Problem in International Relations. Brighton: Wheatsheaf Books.
- Buzan B., Waever O., De Wilde J. (1998) Security: A New Framework for Analysis. Boulder: Lynne Rienner Publishers.
- Davies S.E. et al. (2014) Global Health in International Relations: Editors' Introduction. *Review of International Studies*, vol. 40, p. 825–834.
- Dedring J. (2004) Human Security and the UN Security Council. *IPSHU English Research Report Series “Conflict and Human Security: A Search for New Approaches of Peace-building”*, no 19.
- Donais T. (1999) Of Soft Power and Human Security: Canada and the U.N. Security Council. *Peace Magazine*.
- Galtung J. (1969) Violence, Peace, and Peace Research. *Journal of Peace Research*, vol. 6, no 3, pp. 167–191.
- German Institute for Human Rights (2012). The Role of the UN Security Council in Protecting Human Rights: Prospects and Challenges. *The Materials of an Expert Workshop*. Available at: [https://webcache.googleusercontent.com/search?q=cache:S45YnGNPbBkJ:https://www.institut-fuer-menschenrechte.de/fileadmin/user\\_upload/Word/Bericht\\_The\\_Role\\_of\\_the\\_UN\\_Security\\_Council\\_in\\_Protecting\\_HR\\_2012.doc+&cd=1&hl=ru&ct=clnk&gl=ru](https://webcache.googleusercontent.com/search?q=cache:S45YnGNPbBkJ:https://www.institut-fuer-menschenrechte.de/fileadmin/user_upload/Word/Bericht_The_Role_of_the_UN_Security_Council_in_Protecting_HR_2012.doc+&cd=1&hl=ru&ct=clnk&gl=ru) (accessed 24 August 2019).
- Human Development Report 1994. *United Nations Development Programme*. New York, Oxford University Press.
- Interfax (2014). Rossiya otkazalas ot uchastiya v neformalnom zasedanii SB OON po Krymu [Russia Refused to Participate in an Informal Meeting of the UN Security Council on Crimea]. Available at: <https://www.interfax.ru/world/368590> (accessed 24 August 2019). (in Russian)
- International Committee of the Red Cross (ICRC) (2018). ICRC: Medical Workers are Attacked Every Week. Available at: <https://www.icrc.org/en/document/icrc-health-care-workers-suffer-attacks-every-single-week> (accessed 24 August 2019).
- Komsomolskaya Pravda (2018) “Belyye kaski” ishchut v Sirii dobrovoltsev, chtoby otovit ikh khlorom [“White Helmets” Are Looking for Volunteers in Syria to Poison Them With Chlorine]. Available at: <https://www.kp.ru/daily/26902.4/3946959/> (accessed 24 August 2019). (in Russian)
- Kvinna till Kvinna Foundation (2010). Review of the Security Council Resolutions on Women, Peace and Security. Equal Power-Lasting Peace Initiative. Available at: <http://www.equalpowerlastingpeace.org/ru/resource/obzor-vseh-rezolyutsiy-sb-oon-o-zhenschinah-mire-i-bezopasnosti/> (accessed 24 August 2019). (in Russian)
- Lebedeva M.M. (2006) Politikoobrazuyushchaya funktsiya vysshego obrazovaniya v sovremennom mire [The Politico-Forming Function of Higher Education in the Modern World]. *Mirovaya ekonomika i mezhdunarodnyye otnosheniya* [World Economy and International Relations], no 10, pp. 69–75. (in Russian)
- Lebedeva M.M. (2014) Resursy vliyaniya v mirovoy politike [Resources of Influence in World Politics]. *Polis*, no 1, pp. 99–108. (in Russian)
- Nye J. (1990) *Bound to Lead: The Changing Nature of American Power*. New York: Basic Books.
- Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights (OHCHR) (2017). Arria Formula Meeting on the Situation in Venezuela. Statement by the United Nations High Commissioner for Human Rights, Mr. Zeid Raad Al Hussein. Available at: <https://www.ohchr.org/EN/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=22392&LangID=E> (accessed 24 August 2019).
- Postoyannoye predstavitelstvo Rossiyskoy Federatsii pri Organizatsii Obyedinennykh Natsiy [Permanent Mission of the Russian Federation to the United Nations] (2016). Vystupleniye Pervogo zamestitelya Postoyannogo predstavitelya Rossiyskoy Federatsii pri OON P.V. Ilicheva na zasedanii po itogam raboty Soveta Bezopasnosti OON v avguste 2016 goda [Speech by the First Deputy Permanent Representative of the Russian Federation to the UN, P.V. Ilyichev, at the Meeting on the Results of the Work of the UN Security Council in August 2016]. Available at: [http://russiaun.ru/ru/news/sc\\_wusag](http://russiaun.ru/ru/news/sc_wusag) (accessed 24 August 2019). (in Russian)
- Rudenkova D.E. (2015) Lobbizm v institutakh Evropeyskogo soyuza [Lobbying in the Institutions of the European Union]. Mezhdunarodnyye protsessy [International Processes], no 13, pp. 68–80. (in Russian)

- Security Council Report (2019). UN Security Council Working Methods: Arria-Formula Meetings. Available at: <https://www.securitycouncilreport.org/un-security-council-working-methods/arria-formula-meetings.php> (accessed 24 August 2019).
- Stepanova E.A. (2007) Gumanitarnyy potentsial Rossii i vosstanovleniye ekonomiki konfliktnykh zon [The Humanitarian Potential of Russia and the Restoration of the Economy of Conflict Zones]. *Mirovaya ekonomika i mezhdunarodnyye otnosheniya* [World Economy and International Relations], no 5, pp. 65–78. (in Russian)
- Strange S. (1989) Toward a Theory of Transnational Empire. *Global Changes and Theoretical Challenges: Approaches to World Politics for the 1990's / E.-O. Czempiel, J.N. Rosenau (eds.)*. Lexington Books.
- Tsygankov P.A. (2015) “Gibridnyye voyny”: ponyatiye, interpretatsii i realnost [Hybrid Wars: Concept, Interpretation, and Reality]. “Gibridnyye voyny” v khaotiziruyushchemsy mire XXI veka [Hybrid Wars in the Chaotic World of the XII Century] (P.A. Tsygankova (ed.)). Moscow: MSU, pp. 7–32. (in Russian)
- UN News (2016). The UN Hosted a Meeting of the UN Security Council “According to the Arria Formula,” Dedicated to the Human Rights Situation in Crimea. Available at: <https://news.un.org/ru/story/2016/03/1282151> (accessed 24 August 2019). (in Russian)
- United Nations (UN) (1945). United Nations Charter. Available at: <https://www.un.org/ru/charter-united-nations/> (accessed 5 November 2019).
- United Nations (UN) (1946–2019). UN Security Council Member Search. Available at: <https://www.un.org/securitycouncil/search/member> (accessed 24 August 2019).
- United Nations (UN) (1985). Letter Dated 16 December 1985 from the Permanent Representative of the United States to the United Nations Addressed to the President of the Security Council S/17685. Available at: <https://undocs.org/en/S/17685> (accessed 24 August 2019).
- United Nations (UN) (1998a). Security Council Resolution 1208 (1998) on the Situation in Africa: Refugee Camps. Available at: [https://undocs.org/en/S/RES/1208\(1998\)](https://undocs.org/en/S/RES/1208(1998)) (accessed 24 August 2019).
- United Nations (UN) (1998b). The Causes of Conflict and the Promotion of Durable Peace and Sustainable Development in Africa: Report of the Secretary-General. Fifty-Second Session of the General Assembly. Available at: <https://undocs.org/en/A/52/871> (accessed 24 August 2019).
- United Nations (UN) (2000a). HIV/AIDS and Peacekeeping Operations. Security Council Resolution 1308 (2000). Available at: [https://undocs.org/en/S/RES/1308\(2000\)](https://undocs.org/en/S/RES/1308(2000)) (accessed 24 August 2019).
- United Nations (UN) (2000b). Global Compact. Available at: <https://www.unglobalcompact.org/> (accessed 24 August 2019).
- United Nations (UN) (2004). We, the Peoples: Civil Society, the United Nations and Global Governance. Report of the Panel of Eminent Persons on the Relationship Between the United Nations and Civil Society. General Assembly Document A/58/817. Available at: <https://undocs.org/en/A/58/817> (accessed 24 August 2019).
- United Nations (UN) (2006). Former Secretary-General Kofi Annan. Available at: <https://www.un.org/sg/en/content/kofi-annan> (accessed 24 August 2019).
- United Nations (UN) (2011). Maintaining International Peace and Security. Security Council Resolution 1983 (2011). Available at: [https://undocs.org/en/S/RES/1983\(2011\)](https://undocs.org/en/S/RES/1983(2011)) (accessed 24 August 2019).
- United Nations (UN) (n. d., a). UN Security Council Resolutions. Available at: <https://www.un.org/security-council/content/resolutions-0> (accessed 24 August 2019).
- United Nations (UN) (n. d., b). The Special Representative of the Secretary-General for Children and Armed Conflict. Available at: <https://childrenandarmedconflict.un.org/about-us/> (accessed 24 August 2019).
- United Nations (UN) (1996–1999). Children and Armed Conflicts: Initial Review. Security Council Electronic Handbook 1996–1999. Available at: [https://www.un.org/en/sc/repertoire/96-99/Chapter%208/The-matic/96\\_99\\_8\\_Thematic\\_39\\_Children%20and%20armed%20conflict.pdf](https://www.un.org/en/sc/repertoire/96-99/Chapter%208/The-matic/96_99_8_Thematic_39_Children%20and%20armed%20conflict.pdf) (accessed 24 August 2019)
- United Nations (UN) (2000–2003). Security Council Electronic Handbook 2000–2003. Available at: [https://www.un.org/en/sc/repertoire/2000-2003/Chapter%208/Thematic/00-03\\_8\\_43%20Women%20and%20peace%20and%20security%20l.pdf](https://www.un.org/en/sc/repertoire/2000-2003/Chapter%208/Thematic/00-03_8_43%20Women%20and%20peace%20and%20security%20l.pdf) (accessed 24 August 2019).
- Women’s International League for Peace and Freedom (WILPF) (2000–2019). PeaceWomen project: Security Council Monitoring. Available at: <http://peacewomen.org/security-council> (accessed 24 August 2019).

# Вызовы достижения Целей развития тысячелетия (ЦРТ)<sup>1, 2</sup>

М.В. Ларионова

**Ларионова Марина Владимировна**, д.полит.н., директор Центра исследований международных институтов (ЦИМИ) Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте РФ (РАНХиГС); профессор факультета мировой экономики и мировой политики Национального исследовательского университета «Высшая школа экономики»; Российская Федерация, 119034, Москва, Пречистенская наб., д. 11; E-mail: larionova-mv@ranepa.ru

*История Целей развития тысячелетия (ЦРТ), которые в результате глобального экономического и финансового кризиса 2008 г. столкнулись с серьезными препятствиями в середине срока их реализации, предлагает полезные уроки для партнерства в интересах устойчивого развития. ЦРТ посвящено много исследований. В большинстве работ рассматриваются реализация и результаты ЦРТ. Ряд авторов анализирует причины проблем в достижении поставленных целей и внутренние ограничения ЦУР, включая ограничения в процессе выработки, формулировках, согласования содержания и реализации ЦРТ.*

*В статье рассматривается процесс формирования ЦРТ, сотрудничество в рамках ЦРТ, приоритеты различных групп интересов и проблемы, связанные с прогрессом реализации ЦРТ в контексте развития и глобального управления. Анализ сфокусирован на ЦРТ 8 «Формирование глобального партнерства в целях развития», включенной в Цели в результате лидерства генерального секретаря ООН К. Аннана и позволившей получить поддержку развивающихся стран, рассматривавших Цели как одностороннюю сделку в интересах богатых стран. Включение задачи реформы международной экономической системы помогло умить критику Международных целей развития, предложенных ОЭСР и положенных в основу ЦРТ.*

*На наш взгляд, несмотря на усилия Генеральной Ассамблеи по созданию партнерства, внешние барьеры, такие как отсутствие политической воли и финансовый кризис, не позволили реализовать ключевую задачу ЦРТ 8 по созданию открытой, предсказуемой, основанной на правилах, недискриминационной торговой и экономической системы. Слабый прогресс в достижении ЦРТ 8, особенно явно заметный в части решения системных проблем глобального экономического управления, стал ключевым вызовом и главным разочарованием в осуществлении ЦРТ. Системные проблемы остались в наследство их преемнику – ЦУР, для реализации которых необходимо настоящее глобальное партнерство, способное выстроить новый экономический порядок.*

*Статья опирается на контент-анализ резолюций и официальных отчетов Генеральной Ассамблеи ООН (ГА ООН) за период с 55-й до 70-й сессии, документов трех конференций по финансированию развития, антикризисного саммита, докладов о результатах достижения ЦРТ, публичных заявлений и аналитических материалов по ЦРТ.*

**Ключевые слова:** Цели развития тысячелетия (ЦРТ); глобальное партнерство в целях развития; реформа международной экономической системы; ООН; мировой финансово-экономический кризис; Цели устойчивого развития

**Для цитирования:** Ларионова М.В. Вызовы достижения Целей развития тысячелетия (ЦРТ) (2020) // Вестник международных организаций. Т. 15. № 1. С. 155–176 (на русском и английском языках). DOI: 10.17323/1996-7845-2020-01-07.

<sup>1</sup> Статья поступила в редакцию в сентябре 2019 г.

<sup>2</sup> Исследование выполнено при финансовой поддержке РФФИ в рамках проекта проведения научных исследований «Эволюция многостороннего сотрудничества по содействию развитию под эгидой ООН: от декады развития к Целям устойчивого развития (ЦУР)», проект № 18-014-00008.

## Введение

В 2019 г., через пять лет после принятия Целей устойчивого развития (ЦУР), доклад МВФ «Перспективы развития мировой экономики» прогнозирует снижение темпов роста для стран, на которые приходится 70% мировой экономики. Геополитическая напряженность, разногласия в сфере торговли, искажающие конкуренцию барьеры и кризис многосторонности тормозят экономический рост, создают риск затяжного замедления его темпов в глобальном масштабе [IMF, 2019], препятствуя прогрессу в достижении большинства ЦУР. Это не новая ситуация. История ЦРТ, которые в результате глобального экономического и финансового кризиса 2008 г. столкнулись с серьезными препятствиями в середине срока их реализации, предлагает полезный урок для партнерства в интересах устойчивого развития. ЦРТ посвящено много исследований. В большинстве работ рассматриваются реализация и результаты ЦРТ. Ряд авторов анализирует причины проблем в достижении поставленных целей и внутренние ограничения ЦУР, включая ограничения в процессе выработки, формулировках, согласования содержания и реализации ЦРТ<sup>3</sup>.

В статье рассматривается сотрудничество в рамках ЦРТ, приоритеты различных групп интересов и проблемы, связанные с прогрессом реализации ЦРТ в более широком контексте развития и глобального управления. Анализ сфокусирован на ЦРТ 8 «Формирование глобального партнерства в целях развития». На наш взгляд, несмотря на усилия Генеральной Ассамблеи (ГА) по созданию партнерства, внешние барьеры, такие как отсутствие политической воли и финансовый кризис, не позволили реализовать ключевую задачу ЦРТ 8 по созданию открытой, предсказуемой, основанной на правилах, недискриминационной торговой и экономической системы. Не удалось продвинуться к цели создания равноправного и инклюзивного международного порядка, которого десятилетиями добивались развивающиеся страны<sup>4</sup>. Статья опирается на контент-анализ резолюций и официальных отчетов ГА за период с 55-й до 70-й сессии, документов трех конференций по финансированию развития, антикризисного саммита<sup>5</sup>, докладов о результатах достижения ЦРТ, публичных заявлений и аналитических материалов по ЦРТ.

## Формирование ЦРТ

Обнародованию Декларации тысячелетия на 55-й сессии ГА предшествовал сложный процесс подготовки, в котором участвовали многочисленные группы интересов, продвигающие конкурирующие, а иногда и противоречащие друг другу приоритеты. Активные переговоры по ЦРТ продолжались после Саммита тысячелетия. КСР ОЭСР, Всемирный банк и МВФ хотели видеть в качестве ЦРТ Цели международного развития

<sup>3</sup> Limitations of the Millennium Development Goals: A Literature Review (<https://www.ncbi.nlm.nih.gov/pmc/articles/PMC3877943/>).

<sup>4</sup> Инициатива «Группы 77» по глобальным переговорам о международном экономическом сотрудничестве для развития была одобрена на 34-й сессии ГА ООН в 1979 г. (Global Negotiations Relating to International Economic Cooperation for Development. General Assembly Resolution A/RES/34/138 (<https://undocs.org/en/A/ RES/34/138>). Инициатива была направлена на создание нового экономического порядка, но встретила сопротивление со стороны западных государств и стала одним из знаковых провалов третьей и четвертой декад развития. Подробнее см.: <https://ioj.hse.ru/data/2019/02/07/1204070250/M.%20Larionova,%20E.%20Safonkina.pdf>

<sup>5</sup> Конференция по вопросу о мировом финансово-экономическом кризисе и его последствиях для развития.

[Hulme, 2009], предложенные ОЭСР в докладе “Shaping the 21<sup>st</sup> Century” [OECD, 1996]. ООН была готова к компромиссу, если бы международные финансовые институты (МФИ) взяли на себя ответственность за поддержку стратегий развивающихся стран по сокращению бедности при четком разделении труда между учреждениями ООН и МФИ. Цели международного развития стали основой для ЦРТ, которые были согласованы в результате напряженных консультаций и представлены в первом докладе генерального секретаря о Декларации тысячелетия. «Предлагаемая формулировка восьми целей, 18 задач и более 40 показателей» включила значимое дополнение – Цель 8 («Формирование глобального партнерства в целях развития») [Генеральная Ассамблея, 2001а]. «Включение Цели 8 было результатом лидерства Кофи Аннана, это было необходимо для получения поддержки со стороны развивающихся стран. Цели, сформулированные на основе проекта КСР, развивающиеся страны рассматривали с подозрением и оценивали как одностороннюю сделку в интересах богатых стран. Включение Цели реформы международной экономической системы могло рассматриваться как способ умиротворить критику Международных целей развития. Однако формулировки и задачи, которые были использованы в процессе кристаллизации устремления, были очень далеки от реального компромисса с критиками глобализации», – отмечал А. Калиари в 2013 г.<sup>6</sup> В действительности истоки Цели 8 прослеживаются в докладе «Мы, народы: роль Организации Объединенных Наций в XXI в.», подготовленном генеральным секретарем к саммиту тысячелетия. Включение Цели 8 способствовало получению поддержки ЦРТ. Хотя замкнутый характер генезиса ЦРТ сильно критиковался, многие приветствовали ЦРТ за их простоту, лаконичность и ориентированные на результаты задачи, коммуникабельность, прагматизм и катализитический эффект [Landford, 2016].

ЦРТ были одобрены на первой Международной конференции по финансированию развития в марте 2002 г. Монтеррейский консенсус определил приоритеты (основные действия), направленные на решение проблем финансирования развития и достижение цели искоренения бедности, устойчивого экономического роста и содействия устойчивому развитию [ООН, 2002]. ЦРТ стали отправной точкой для сотрудничества членов ООН в целях развития, хотя крупнейшая держава мира, США, подтвердила приверженность ЦРТ только в 2005 г. Президент Дж. Буш и его администрация заявили, что «все их решения основаны исключительно на национальных интересах США, что ярко проявилось в отказе сотрудничать в рамках международных процессов по борьбе с изменением климата... Они очень подозрительно относились к ООН, рассматривая ее как организацию, которая, вероятно, была антиамериканской» [Hulme, 2009]. Такую же философию исповедует администрация действующего президента США Д. Трампа.

ЦРТ и Монтеррейский консенсус положили начало новому этапу нарратива ООН, сотрудничества в целях развития и дальнейшего взаимодействия Организации с бреттон-вудскими институтами, Всемирной торговой организацией, национальными парламентами, гражданским обществом и частным сектором в целях достижения всеобъемлющего и устойчивого экономического развития. ЦРТ помогли укрепить сотрудничество по искоренению крайней нищеты и голода (Цель 1), обеспечению всеобщего начального образования (Цель 2), ликвидации гендерного неравенства в образовании (Цель 3), снижению детской смертности (Цель 4), улучшению материнского здоровья (Цель 5) и борьбе с ВИЧ/СПИДом, малярией и другими заболеваниями (Цель 6), обеспечению экологической устойчивости (Цель 7) и формированию глобального партнерства в целях развития (Цель 8). Хотя прогресс был неравномерным, он был

<sup>6</sup> См.: [https://www.dawnnet.org/sites/default/files/articles/caliari\\_objetivo\\_8\\_a\\_global\\_partnership\\_for\\_development.pdf](https://www.dawnnet.org/sites/default/files/articles/caliari_objetivo_8_a_global_partnership_for_development.pdf) (п. 6, 7).

несомненным, что подтверждено достоверными данными [ООН, 2015а]. Во многом позитивные результаты являются заслугой ГА, которая в течение пятнадцати лет, хотя и с различной степенью успеха, поддерживала импульс для сотрудничества и стимулировала согласованные усилия на всех уровнях: глобальном, региональном, национальном и местном.

## На пути к реализации ЦРТ

### **Искоренение бедности**

ЦРТ способствовали сотрудничеству в деле искоренения бедности, прогресс в реализации Десятилетий ООН по борьбе за ликвидацию нищеты рассматривался на каждой сессии. Призывая «все страны разработать и осуществить ориентированные на конкретные результаты национальные стратегии и программы, содержащие целевые показатели сокращения масштабов нищеты с конкретными сроками выполнения, включая цель сокращения вдвое к 2015 г. доли населения земного шара, живущего в условиях крайней нищеты» [Генеральная Ассамблея, 2002а], резолюции по искоренению бедности охватывали всеобъемлющий набор задач международного сотрудничества.

Подчеркивая важность достижения целевого показателя выделения 0,7% объема валового национального продукта развитых стран как официальной помощи в целях развития и в среднем 20% официальной помощи в целях развития, и 20% национального бюджета развивающихся стран на базовые социальные программы, ГА стремилась стимулировать глобальные ответные меры, содействовать обеспечению глобального экономического управления, обеспечивающего развитие, и способствовать искоренению нищеты с помощью конкретных инициатив, таких как создание Всемирного фонда солидарности в целях борьбы за ликвидацию нищеты и поощрения социального развития и развития человеческого потенциала [Генеральная Ассамблея, 2004а]. Фонд, предложенный в рамках Всемирного саммита по устойчивому развитию, был учрежден решением ГА на 58-й сессии. Однако доноры не хотели создавать новые механизмы финансирования. К концу первого Десятилетия ООН по борьбе за ликвидацию нищеты Фонд еще не начал действовать. Его упоминания постепенно утратили свое значение в резолюциях и впоследствии уступили место более общему призыву «способствовать укреплению финансирования прилагаемых Организацией Объединенных Наций усилий в целях ликвидации нищеты посредством внесения добровольных взносов в существующие общесистемные фонды для деятельности, связанной с сокращением масштабов нищеты» [Генеральная Ассамблея, 2013].

Реализация Цели 1 стала одной из наиболее успешных в ЦРТ. По оценкам, к 2015 г. число людей, живущих в условиях крайней нищеты и голода, сократилось более чем на 50%. Доля занятого населения в глобальном масштабе снизилась только на 2 процентных пункта: с 62% в 1990 г. до 60% в 2015 г. [ООН, 2015а]. Многие эксперты считают, что «практически невозможно оценить воздействие ЦРТ на сокращение бедности» и что «статистические данные были использованы для фабрикации доказательств успеха» [Kvagraven, Reddy, 2015], а признания вклада ГА в достижение цели еще более редки. Тем не менее ГА следует отдать должное за то, что она поставила проблему бедности в центр сотрудничества в целях развития и стремилась мобилизовать, координировать и обеспечивать подотчетность многочисленных заинтересованных сторон процесса, включая учреждения ООН, многосторонние банки развития, доноров, национальные правительства развивающихся стран, бизнес и гражданское общество.

## ***Всеобщее начальное образование и устранение гендерного неравенства***

Десятилетие грамотности Организации Объединенных Наций: образование для всех [Генеральная Ассамблея, 2002b] (1 января 2003 г. – 1 января 2013 г.) способствовало реализации международной инициативы «Образование для всех» и двух из шести коллективных обязательств Дакарских рамок действий [ООН, 2000], принятых на Всемирном форуме по образованию в 2000 г. В 2002 г. ГА утвердила международный план действий в рамках Десятилетия грамотности ООН, подготовленный Организацией Объединенных Наций по вопросам образования, науки и культуры, и проводила обзор его прогресса каждые два года, делегировав ЮНЕСКО координирующую роль в стимулировании и активизации работы [Генеральная Ассамблея, 2002b].

Прогресс в достижении двух целей в области образования был неоднозначным. Во всемирном докладе о мониторинге ОДВ за 2015 г. чистый коэффициент охвата начальным образованием в 2015 г. оценивался в 93%. С 1999 по 2012 г. число стран, в которых на каждые 100 мальчиков в начальных школах приходилось менее 90 девочек, снизилось с 33 до 16. Указывалось, что 69% стран из тех, для которых имелись данные, достигнут гендерного паритета на начальном уровне образования к 2015 г. Прогресс в области среднего образования был менее заметным, и к 2015 г. достижение гендерного паритета прогнозировалось для 48% стран. Несмотря на прогресс в доступе, проблемой оставался отказ от продолжения учебы [ООН, 2015b]. Невозможно точно оценить, оказали ли включение двух обязательств ОДВ в ЦРТ, План действий ООН и деятельность ЮНЕСКО существенное влияние на достижение целей. Составители всемирного доклада о мониторинге ОДВ критически отзывались о роли ЮНЕСКО, отметив, что «официальный координационный механизм, действовавший под руководством ЮНЕСКО, не обеспечил постоянной политической приверженности и добился лишь ограниченных успехов в вопросах привлечения других учреждений и заинтересованных сторон» [ООН, 2015b]. Однако, несмотря на то, что «мир не достиг ЦРТ по обеспечению всеобщего начального школьного образования к 2015 г. ... темпы прогресса более чем удвоились, с 0,62 до 1,35 процентного пункта в год... что привело к тому, что в период с 2000 по 2015 г. закончили обучение в начальной школе дополнительно от 59 до 111 млн человек» [McArthur, Rasmussen, 2017]. Этот результат и вклад ООН в его достижение явно заслуживают признания.

## ***Снижение детской и материнской смертности, борьба с ВИЧ/СПИДом, малярией и туберкулезом***

Три цели, связанные со здравоохранением, не получили значимого места в повестке дня ГА. ГА следила за осуществлением Декларации о приверженности делу борьбы с ВИЧ/СПИДом, объявив период 2001–2010 гг. Десятилетием борьбы за сокращение масштабов заболеваемости малярией в развивающихся странах, особенно в [Генеральная Ассамблея, 2003b]; поддержала приоритизацию борьбы с малярией в рамках Нового партнерства в интересах развития Африки; поощряла сотрудничество между государствами-членами, Всемирной организацией здравоохранения, организациями системы ООН, бреттон-вудскими институтами, частным сектором и гражданским обществом для укрепления потенциала в области общественного здравоохранения на глобальном и страновом уровне [Генеральная Ассамблея, 2003c]. В 38-страничном Итоговом документе Всемирного саммита 2005 г. здоровье детей и матерей упоминается лишь вскользь, в контексте того, что цели обеспечения всеобщего доступа к услугам в сфере охраны репродуктивного здоровья, снижения материнской смертности,

улучшения материнского здоровья, снижения детской смертности, поощрения гендерного равенства, борьбы с ВИЧ/СПИДом и искоренения нищеты к 2015 г. должны быть включены в национальные стратегии развития [Генеральная Ассамблея, 2005а]. В Дохинской декларации о финансировании развития вопросы детского и материнского здоровья не упоминаются, хотя она и содержит обязательство по продолжению инвестиций в человеческий капитал, включая здравоохранение и образование, и поддержке этого процесса через ОПР [Генеральная Ассамблея, 2009а].

В Итоговом документе Конференции по вопросу о мировом финансово-экономическом кризисе и его последствиях для развития подтверждается необходимость улучшения доступа к медицинским услугам и устранения негативных последствий кризиса, включая рост младенческой и детской смертности [Генеральная Ассамблея, 2009б]. Однако вполне понятно, что документ сфокусирован на последствиях кризиса для международной торговли, реформе международной финансово-экономической системы и действиях, направленных на сдерживание распространения последствий кризиса и повышение будущей глобальной устойчивости. Цели, связанные со здравоохранением, занимают периферийное место.

На пленарном заседании высокого уровня 65-й сессии Генеральной Ассамблеи, посвященном Целям развития тысячелетия, было принято масштабное и четкое обязательство ускорить и усилить прогресс в достижении трех ЦРТ в области здравоохранения, укрепляя потенциал национальных систем здравоохранения в обеспечении качественных медицинских услуг на справедливой основе, совершенствуя управление здравоохранением на национальном уровне, укрепляя международное сотрудничество, расширяя программы профилактики и вакцинации, улучшая питание детей и создавая стратегические партнерства [Генеральная Ассамблея, 2010].

Результаты по трем ЦРТ, связанным со здравоохранением, оказались выше прогнозных оценок, основанных на расчетах, в которых использовались исторические данные о прогрессе по показателям, лежащим в основе ЦРТ [Clemens et al., 2004]. Глобальные уровни смертности среди детей в возрасте до пяти лет и материнской смертности снизились более чем вдвое в период с 1990 по 2015 г., темпы снижения детской смертности утроились, глобальный охват вакцинацией против кори вырос с 73% в 2000 г. до 84% в 2013 г. [ООН, 2015а]. Увеличение международного финансирования борьбы с малярией в 10 раз помогло сократить глобальную заболеваемость малярией на 37%, а смертность от нее — на 58% [Там же]. Заболеваемость, смертность и распространенность туберкулеза снизились на 50%. Прогресс был заметным, хотя между регионами, странами, городским и сельским населением сохранялись глубокие различия. Очевидно, что положительная динамика была результатом сочетания усилий, направленных на искоренение нищеты, повышение грамотности, формирование потенциала систем здравоохранения и расширение доступа к чистой воде, санитарии и улучшенным жилищным условиям. Результаты подтвердили справедливость аналитических предположений относительно роли доходов и образования в достижении Целей, относящихся к области здравоохранения [Filmer, Pritchett, 2000]. Подтвердил эффективность комплексный подход к достижению ЦРТ 1–6.

### **Экологическая устойчивость**

Всемирный саммит по устойчивому развитию, прошедший в Йоханнесбурге (ЮАР) с 26 августа по 4 сентября 2002 г., провозгласил «устойчивое развитие в качестве одного из ключевых элементов всеобъемлющих рамок для деятельности Организации Объединенных Наций, в частности для достижения согласованных на международном

уровне целей в области развития, включая те из них, которые содержатся в Декларации тысячелетия Организации Объединенных Наций». Политическая декларация Всемирного саммита и Йоханнесбургский план выполнения решений были одобрены резолюцией ГА [Генеральная Ассамблея, 2003d]. Несмотря на «постоянное сопротивление на правительственном уровне интеграции социальных, экологических и экономических аспектов и соответствующей координации между государственными ведомствами» [Doran, 2002], по итогам саммита было расширено и усилено понимание устойчивого развития, особенно важных связей между вопросами бедности, окружающей среды и использования природных ресурсов [Doran, 2002].

В Плане действий уточнялись ЦРТ по искоренению нищеты, образованию, здравоохранению; были расширены задачи в области экологической устойчивости; содержался призыв к усилению обязательств по ОПР, укреплению институциональных рамок и партнерства в интересах устойчивого развития [Генеральная Ассамблея, 2002d]. ГА ежегодно проводила обзор хода реализации решений Всемирного саммита по устойчивому развитию, Йоханнесбургского плана выполнения решений и Программы действий по дальнейшему осуществлению Повестки дня на XXI в. [Генеральная Ассамблея, 2004b]. Основные обязательства, согласованные в Плане выполнения решений, в том числе действия, направленные на страны с особыми потребностями, и региональные инициативы, последовательно оценивались для поддержания динамики.

Всемирный саммит 2005 г. окончательно подтвердил, что «устойчивое развитие в его экономическом, социальном и экологическом аспектах представляет собой один из ключевых элементов в деятельности всей системы Организации Объединенных Наций» [Генеральная Ассамблея, 2005a], а также обязательство по интеграции трех компонентов устойчивого развития – экономического развития, социального развития и защиты окружающей среды – как взаимозависимых и взаимодополняющих элементов [Там же]. и приоритет укрепления глобального партнерства и международного сотрудничества в интересах устойчивого развития.

Создание потенциала для устойчивого развития требует ресурсов. Глобальный финансово-экономический кризис нанес серьезный удар по мобилизации внутреннего и международного финансирования на цели развития; усугубил проблемы внешнего долга, неравенства в доступе к торговле и финансированию, инвестициям и устойчивой инфраструктуре; снизил темпы экономического роста и поставил под угрозу достижение ЦРТ; затруднил выбор соотношения между ростом производства и ослаблением защиты окружающей среды, особенно для развивающихся стран.

Впоследствии в Дохинской декларации о финансировании развития был определен перечень первоочередных действий, направленных на сдерживание негативных последствий кризиса. В качестве приоритета было заявлено решение системных проблем: повышение согласованности международных валютной, финансовой и торговой систем для поддержки развития. Несмотря на давление кризиса, устойчивое развитие осталось в центре внимания итогового документа. Декларация подтвердила принципы устойчивого развития и «необходимость глобального консенсуса в отношении ключевых ценностей и принципов, достижение которого будет способствовать обеспечению устойчивого экономического развития на справедливой и равноправной основе» [Генеральная Ассамблея, 2009b]. Был сформулирован призыв «тем странам, которые в состоянии сделать это, использовать национальные пакеты стимулирующих мер для содействия устойчивому развитию, поступательному долгосрочному росту, обеспечению полной и производительной занятости и достойной работы для всех и искоренению нищеты» [Там же]. Однако впоследствии подходы к сотрудничеству и формулировки

резолюций по устойчивому развитию, заложенные Йоханнесбургским планом, не изменились.

К 2015 г. была достигнута цель сокращения вдвое доли населения, не имеющего доступа к безопасной питьевой воде, уровень доступа к улучшенной санитарии увеличился с 54 до 68%. Однако нехватка воды затрагивала более 40% мирового населения и, согласно прогнозам, должна была возрастать; неравенство между регионами, сельским и городским населением оставалось высоким; ускорились глобальные темпы роста выбросов углекислого газа, которые увеличились более чем на 50% по сравнению с 1990 г. [ООН, 2015а]. В Докладе о ЦРТ была отмечена необходимость подлинной интеграции экологических, социальных и экономических аспектов в рамках повестки дня на период после 2015 г.

### **Партнерство для достижения ЦРТ (ЦРТ 8)**

Глобальное партнерство в целях развития было «единственной ЦРТ, которая касалась ответственности более богатых стран за оказание содействия более бедным государствам в выполнении их обязательств в области развития и прав человека. Хотя она охватывала широкий круг вопросов транснациональной политики, включая торговлю, помощь и задолженность, это была единственная цель, которая не содержала конкретных количественных показателей, достижение которых намечалось к 2015 г.»<sup>7</sup>. Она была призвана содействовать изменениям на глобальном уровне, которые международное сообщество не смогло обеспечить в течение четырех Десятилетий развития ООН [Ларионова, Сафонкина, 2018]. ЦРТ 8 содержит обязательства по развитию открытой, предсказуемой, основанной на правилах, недискриминационной торговой и экономической системы; комплексному решению проблем задолженности развивающихся стран; удовлетворению особых потребностей наименее развитых стран, малых островных развивающихся государств и не имеющих выхода к морю развивающихся стран; обеспечению доступа к недорогим жизненно важным лекарственным средствам и использованию преимуществ новых технологий в развивающихся странах. Эти задачи далеки от предполагаемой ЦРТ 8 реформы международной экономической системы, направленной на получение поддержки развивающихся стран.

ЦРТ 8 не смогла придать новый импульс продвижению демократического и справедливого международного порядка [Генеральная Ассамблея, 2001b], целостности многосторонней торговой системы и доверия к ней [Генеральная Ассамблея, 2001c], прочной и стабильной международной финансовой архитектуры [Генеральная Ассамблея, 2001d] как ключевых условий для того, чтобы глобализация приносила выгоды всем. Разрыв между нарративом ГА и реальным сотрудничеством с МО был огромным. В дебатах о международной финансовой архитектуре США неизменно подтверждали свою давнюю позицию, согласно которой важно «безоговорочно уважать и поддерживать полную независимость международных финансовых учреждений, особенно в ряде сфер... К ним, в частности, относятся такие представляющие интерес сферы, как предложение о создании нормативной основы для регулирования потоков краткосрочного капитала и купли-продажи валют, а также рассмотрение вопроса о консолидации расширенной глобальной программы создания более прочной международной финансовой системы» [Генеральная Ассамблея, 2000]. Хотя резолюции о «более прочной и стабильной международной финансовой структуре, отвечающей первоочередным за-

<sup>7</sup> Building a Global Partnership for Development through MDG 8 // Center for Economic and Social Rights (<http://cesr.org/building-global-partnership-development-through-mdg-8>).

дачам роста и развития, особенно в развивающихся странах, и цели содействия установлению справедливого социально-экономического порядка» [Генеральная Ассамблея, 2002c] и «активизации международного сотрудничества в направлении поиска долгосрочного решения проблем внешней задолженности развивающихся стран» [Генеральная Ассамблея, 2002f] принимались на каждой сессии, они мало способствовали продвижению реформы и облегчению долгового бремени.

Призывы ГА к членам «Всемирной торговой организации в процессе участия в переговорах руководствоваться более глубоким осознанием их настоящей необходимости и цели удвоить их усилия по обеспечению успешного выполнения Дохинской программы работы, в том числе в... областях, представляющих особый интерес для развивающихся стран» [Генеральная Ассамблея, 2004c], не приблизили переговоры «к успешному, своевременному и ориентированному на развитие завершению» [Генеральная Ассамблея, 2004d].

ГА стремилась заручиться поддержкой широкого круга заинтересованных сторон – доноров, организаций системы ООН, международных финансовых институтов и других многосторонних организаций, деловых кругов и неправительственных организаций – для реализации Программы действий для наименее развитых стран [Генеральная Ассамблея, 2009d], Программы действий по обеспечению устойчивого развития малых островных развивающихся государств [Генеральная Ассамблея, 2008] и Алматинской программы действий по удовлетворению особых потребностей развивающихся стран, не имеющих выхода к морю [Генеральная Ассамблея, 2004e]. В целях формирования глобального партнерства ГА пыталась определить условия для расширения сотрудничества между ООН и всеми соответствующими партнерами в ежегодных резолюциях о глобальном партнерстве [Генеральная Ассамблея, 2002e], инициировала диалог на высоком уровне по вопросу об укреплении международного экономического сотрудничества в целях развития на основе партнерства [Генеральная Ассамблея, 2003e] и стремилась укрепить центральную роль ООН в содействии международному сотрудничеству в целях развития [Генеральная Ассамблея, 2005d] в контексте глобализации.

Ко времени проведения Всемирного саммита 2005 г. прогресса в достижении ЦРТ 8, особенно по системным вопросам, практически не было. Сглаженные формулировки Итогового документа [Генеральная Ассамблея, 2005a] в части обязательств по глобальному партнерству в целях развития, существенному росту официальной помощи в целях развития, увеличению прямых иностранных инвестиций в развивающиеся страны; своевременному, эффективному, всеобъемлющему и прочному решению долговых проблем развивающихся стран путем облегчения бремени задолженности; универсальной, основанной на правилах, открытой, недискриминационной и справедливой многосторонней торговой системе; реформе международной финансовой архитектуры в целях увеличения долей голосов и расширения участия развивающихся стран и стран с переходной экономикой в бреттон-вудских институтах; а также целям устойчивого развития скрывали серьезные разногласия между государствами-членами.

О глубоком разочаровании открыто заявил представитель Кубы, которому было нечего терять, выступая против «спонсоров» документа [Генеральная Ассамблея, 2005b]<sup>8</sup>, учитывая, что США настаивали на своем суверенном праве использовать односторонние экономические санкции в качестве единственного дипломатического инструмента достижения законных целей внешней политики [Генеральная Ассамблея, 2005c] и голосовали против резолюций ООН об односторонних экономических мерах

<sup>8</sup> США поддержали Итоговый документ Всемирного саммита 2005 г. См. заявление г-на Дж. Болтона, представителя от США в прениях.

как средство политического и экономического принуждения [Генеральная Ассамблея, 2006] на каждой сессии.

Критика документа касалась отсутствия конкретных шагов для достижения ЦРТ, представления в последний момент 750 поправок, которые угрожали срывом саммита, огромного давления со стороны США и их союзников, направленного на включение в документ таких концепций, как ответственность за защиту и безопасность человека, представления списания долгов как увеличения официальной помощи в целях развития, отсутствия конкретных обязательств по установлению нового международного порядка, который был бы более справедливым и равным [Генеральная Ассамблея, 2005b]. Официально завершая прения, сопредседатель был вынужден дипломатично признать, что «политическое послание, ставшее итогом наших прений, является предельно ясным: мы должны удвоить наши усилия» [Генеральная Ассамблея, 2005b].

Финансовый кризис 2008 г. и последовавший за ним глобальный экономический спад серьезно повлияли на прогресс в достижении ЦРТ и ясно продемонстрировали, насколько далек мир от достижения цели справедливого и инклузивного международного экономического порядка [Генеральная Ассамблея, 2009c], к которой ООН стремилась на протяжении десятилетий. ГА взяла на себя обязательство консолидировать глобальное партнерство, работать над скоординированными и всеобъемлющими глобальными мерами реагирования на кризис, ограничив его непосредственное негативное воздействие и устранив его причины. Однако решение не оказалось катализитического воздействия ни на процесс консолидации глобального партнерства, ни на процесс перехода к более инклузивной, справедливой, сбалансированной и ориентированной на развитие экономической системе.

В итоговом документе Конференции ООН по вопросу о мировом финансово-экономическом кризисе и его последствиях для развития был предложен всеобъемлющий комплекс действий, многие из которых сопрягались с решениями, принятыми на саммитах «Группы двадцати» в Вашингтоне и Лондоне. Неслучайно итоговый документ конференции ООН прямо поддержал обязательства, принятые лидерами «двадцатки» на лондонском саммите [Генеральная Ассамблея, 2009b]. К ним относятся фискальное стимулирование при наличии соответствующих национальных условий, противодействие протекционизму, улучшение регулирования и реформа международного финансового и экономического управления. ГА просила Экономический и Социальный Совет «изучить возможность создания специальной группы экспертов по вопросу о мировом финансово-экономическом кризисе и его последствиях для развития и подготовить соответствующие рекомендации» [Там же].

При этом итоговый документ не отразил гораздо более амбициозных рекомендаций Комиссии экспертов по реформе международной валютно-финансовой системы, созданной генеральным секретарем ООН под руководством председателя Дж. Стиглица. В частности, Комиссия рекомендовала «создать Глобальный экономический координационный совет на уровне, эквивалентном ГА ООН и Совету Безопасности, с мандатом по оценке событий и обеспечению лидерства в решении экономических вопросов, требующих глобальных действий, с учетом социальных и экологических факторов» [UN, 2009]. Комиссия предложила, чтобы «Совет имел мандат в отношении системы ООН в экономической, социальной и экологической сфере, включая бреттон-вудские институты, а также охватывал ВТО путем ее официального включения в систему ООН. Мандат должен распространяться не только на ООН и ее фонды и программы, что характерно для ЭКОСОС (который, таким образом, будет продолжать выполнять свои традиционные функции). Представительство может основываться на системе формирования членами региональных групп, призванной обеспечить представительство всех

континентов и всех основных экономик мира. В то же время решение о размере Совета должно исходить из того, чтобы он оставался достаточно небольшим для эффективного обсуждения и принятия решений. Кроме того, активное участие и консультации с другими важными институтами, такими как Всемирный банк, МВФ, МОТ, ВТО и, конечно, Секретариат ООН, будут иметь решающее значение» [UN, 2009].

Мнение Комиссии относительно реформы экономического управления встретило сильное противодействие западных стран. США решительно возражали против использования ООН для координации или руководства решением международных экономических вопросов: «Мы твердо убеждены в том, что у ООН нет опыта или мандата для того, чтобы служить форумом для конструктивного диалога или задавать направление действий по таким вопросам, как резервные системы, международные финансовые институты и международная финансовая архитектура» [Buxton, 2011].

«Западные государства во главе с США и Великобританией хотели, чтобы «Группа двадцати» и МВФ, на которые они имеют гораздо большее влияние, взяли на себя ответственность за выработку глобального ответа на кризис. Представитель США при ООН С. Райс и ее сотрудники дали понять, что правительство США считает необходимым, чтобы «Группа двадцати», а не Генеральная Ассамблея, стала центральным форумом для обсуждения. Великобритания хотела усилить глобальную лидерскую роль своего премьер-министра Г. Брауна и сделала все возможное, чтобы ограничить работу Комиссии. Ее представитель при ООН Дж. Соуэрс негативно относился к проекту и организовал телефонные звонки британской дипломатической службы почти всем членам Комиссии, в которых заявлялось, что они должны уйти, чтобы избежать личного и профессионального позора. Координируемая США и Великобританией оппозиция работала над тем, чтобы обеспечить пренебрежительное освещение Комиссии в прессе, и ограничила действия ООН по выполнению решений конференции. МВФ вновь, а «Группа двадцати» впервые взяли на себя роль ключевых легитимных форумов для переговоров по глобальному экономическому управлению» [Wade, 2012]. Ведущие западные государства не смогли конструктивно взаимодействовать с ООН, чтобы выработать действительно коллективный ответ на беспрецедентный экономический и финансовый кризис. Хотя многие из рекомендаций Комиссии были учтены в решениях «двадцатки», реформа глобального экономического управления не осуществлена, а основные причины кризиса не устраниены. Усилия ООН по координации согласованного реагирования на кризисы и переходу к более инклюзивному, справедливому, сбалансированному, ориентированному на развитие и устойчивому экономическому развитию [Генеральная Ассамблея, 2010] получили твердый отпор.

Таким образом, прогресс в отношении задач партнерства в целях развития был крайне ограниченным. Предполагавшаяся ЦРТ 8 задача создания справедливой и инклюзивной международной экономической системы не была реализована. Позитивные сдвиги отмечены по некоторым частным задачам ЦРТ 8. ОПР увеличилась на 66% в период с 2000 по 2014 г. [ООН, 2015а], при этом данные ОЭСР показывают, что этот рост был очень скромным после 2009 г., в том числе произошло серьезное сокращение частных потоков.

Импорт из развивающихся стран увеличился, при этом в 2014 г. 84% импорта из НРС и 79% импорта из развивающихся стран не облагались пошлинами. Соотношение сумм на обслуживание внешнего долга и доходов от экспорта снизилось с 12% в 2000 г. до 3% в 2013 г. Несмотря на то что уровень охвата Интернетом вырос с 6% населения мира в 2000 г. до 43% в 2015 г., а количество абонентов мобильной связи увеличилось в 10 раз, с 738 млн в 2000 г. до более чем 7 млрд в 2015 г., цифровой разрыв остается значительным. Только треть населения развивающихся стран имеет доступ к Интерне-

ту по сравнению с 82% в развитых странах. При том что в 2015 г. глобальный уровень охвата населения мобильной связью достиг 97%, в НРС он составляет лишь 64% [ООН, 2015а]. Достигнут очень незначительный прогресс по задаче формирования открытой, предсказуемой, основанной на правилах, недискриминационной торговой и экономической системы.

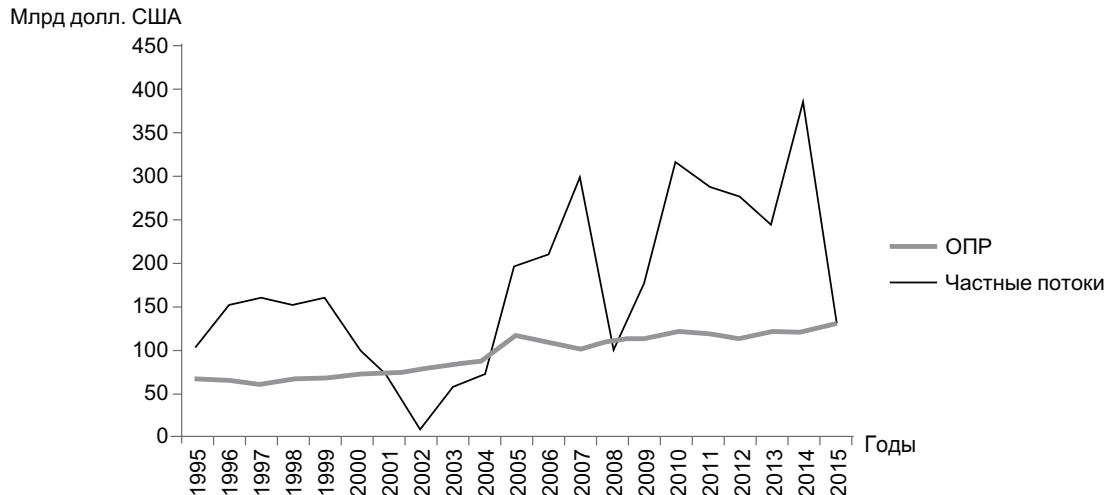


Рис. 1. ОПР и частные потоки средств на цели развития, млрд долл. США

Источник: КСП ОЭСР.

В Аддис-Абебской программе действий содержится призыв к укреплению и обновлению глобального партнерства как инструмента наращивания международного сотрудничества в целях реализации повестки дня в области развития на период после 2015 г. [Генеральная Ассамблея, 2015а]. Повестка дня в области устойчивого развития на период до 2030 г. унаследовала цель активизации Глобального партнерства в интересах устойчивого развития. ЦУР 17 включает в себя формирование универсальной, основанной на правилах, открытой, недискриминационной и справедливой многосторонней торговой системы, при этом задача реформирования экономической и финансовой системы в явном виде отсутствует в списке 19 задач семнадцатой цели [Генеральная Ассамблея, 2015б].

## Заключение

В рамках ЦРТ была выдвинута амбициозная повестка по сокращению бедности и улучшению жизни. Иногда ЦРТ критикуют как бюрократический продукт, который мало повлиял на реальность, поскольку прогресс в достижении целей развития является результатом лишь экономического роста, а не направленных политических усилий. Однако количественные оценки, в которых рассчитывались темпы прогресса на основе данных периода до принятия ЦРТ для установления траекторий «инерционного сценария», которые затем сравнивались с темпами прогресса после принятия ЦРТ, показали ускорение во втором случае [McArthur, Rasmussen, 2017]. ЦРТ и усилия ООН по выполнению обязательства по сокращению масштабов нищеты оказали влияние на

мировое развитие. Хотя прогресс был неравномерным, расчеты показали, что «во всех регионах, за исключением Восточной Азии и Тихоокеанского региона, после принятия ЦРТ ускорились темпы снижения доли населения, живущего за чертой бедности. Если исключить Китай и Индию из этих расчетов, в остальном развивающем мире уровень крайней бедности сократился с примерно 32% в 1991 г. до 15% в 2013 г. <...> Что касается глобальных результатов в области здравоохранения, эпоха ЦРТ, возможно, была самым успешным периодом в истории... Рост процента окончивших начальную школу и показателей гендерного равенства в начальном образовании ускорился в большинстве соответствующих стран <...> Наиболее явные недостатки эпохи ЦРТ относятся к области экологической устойчивости» [McArthur, Rasmussen, 2017]. Главным разочарованием стал слабый прогресс в достижении ЦРТ 8, особенно явно заметный в части решения системных проблем глобального экономического управления.

Как и в прошлые десятилетия, в эпоху ЦРТ ООН не удалось в значительной степени изменить существующую структуру влияния в мире. «Они могли обсуждать торговую реформу и облегчение бремени задолженности с точки зрения изменений и улучшений, но не с точки зрения каких-либо фундаментальных изменений во всеобъемлющей системе. Такие вопросы были предназначены для других форумов – ВТО, “Группы семи/восьми” и ОЭСР, в которых США и другие влиятельные игроки, ЕС, Китай и Индия, играют мускулами. Все они могут по-разному относиться к ЦРТ с 1-й по 6-ю, но внимательно следят за такими вопросами, как торговля, глобальное изменение климата и перестройка международной финансовой архитектуры» [Hulme, 2009].

ЦРТ сыграли эпистемологическую роль, предоставив широкому кругу заинтересованных сторон когнитивный ориентир для организации сотрудничества, действий и использования данных в отношении общепринятых целей и задач. Они также играли мотивирующую роль, фокусируя и стимулируя сотрудничество. Какими бы несовершенными ни были эти 8 целей и 21 задача, они поставили перед всеми партнерами ориентиры, по достижению которых их можно было оценивать [Abdel-Malek, 2015]. Цели стали фокусом координации между акторами, таким образом, играя координирующую роль. И даже если прогресс в формировании глобального партнерства оказался скромным, «принятие ЦРТ, новой модели, в которой правительства, компании, инвесторы и все группы гражданского общества формируют “многосторонние” партнерства для решения глобальных проблем, имело важное значение, и дискурсивное, и материальное. <...> ООН вложила значительные ресурсы в эти партнерства для привлечения корпораций и благотворительных фондов» [Kvangraven, Reddy, 2015].

Несмотря на противоречивые интересы, разногласия между ключевыми участниками, сбои, вызванные глобальным экономическим кризисом и последующим спадом, системные дисбалансы и сохраняющиеся уязвимости, ООН пыталась направлять сотрудничество к достижению ЦРТ.

Хотя ЦУР не смогли обеспечить прогресс в реализации задачи по созданию открытой, предсказуемой, основанной на правилах и недискриминационной торговой и экономической системы, они заложили фундамент и дали важные уроки относительно сотрудничества для достижения их преемника – ЦУР. Эти уроки должны быть усвоены. Успех ЦУР зависит от создания архитектуры глобального управления для XXI в., которую обещали «Группа двадцати» и ООН в разгар финансово-экономического кризиса.

Одна из ключевых задач ЦУР 17 – продвижение универсальной, основанной на правилах, открытой, недискриминационной, равноправной торговой системы в рамках ВТО, включая завершение Дохийского раунда переговоров, который в настоящее время зашел в тупик и который означает существенно больше, чем предложенные для

его измерения методы вычисления средневзвешенного мирового тарифа. Другой необходимый фактор успеха вовсе отсутствует в списке задач ЦУР 17. Это реформа международной валютной и финансовой системы, которая будет отражать роль стран с растущими рынками и развивающихся стран в мировой экономике, позволит устраниТЬ уязвимости, связанные с доминированием доллара в международной торговой и финансовой системе<sup>9</sup>, обеспечит фундамент для инклюзивного и устойчивого роста. Неспособность реализовать эти задачи стала главным вызовом ЦРТ и остается ключевым вызовом ЦУР. В конечном счете для реализации ЦУР необходимо настоящее глобальное партнерство, способное выстроить новый экономический порядок.

## Источники

Генеральная Ассамблея ООН (2000). Официальные отчеты. 87-е пленарное заседание. A/55/56/. Режим доступа: [https://www.un.org/en/ga/search/view\\_doc.asp?symbol=A/55/PV.87&Lang=R](https://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/55/PV.87&Lang=R) (дата обращения: 21.05.2019).

Генеральная Ассамблея ООН (2001а). План осуществления Декларации тысячелетия Организации Объединенных Наций. Режим доступа: [https://digitallibrary.un.org/record/448375/files/A\\_56\\_326-RU.pdf](https://digitallibrary.un.org/record/448375/files/A_56_326-RU.pdf) (дата обращения: 16.05.2019).

Генеральная Ассамблея ООН (2001b). Содействие установлению демократического и справедливого международного порядка. A/RES/55/107. Режим доступа: [https://www.un.org/en/ga/search/view\\_doc.asp?symbol=A/RES/55/107&Lang=R](https://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/RES/55/107&Lang=R) (дата обращения: 21.05.2019).

Генеральная Ассамблея ООН (2001c). Международная торговля и развитие. A/RES/55/182. Режим доступа: [https://www.un.org/en/ga/search/view\\_doc.asp?symbol=A/RES/55/182&Lang=R](https://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/RES/55/182&Lang=R) (дата обращения: 21.05.2019).

Генеральная Ассамблея ООН (2001d). На пути к более прочной и стабильной международной финансовой системе, отвечающей первоочередным задачам роста и развития, особенно в развивающихся странах, и цели содействия установлению справедливого социально-экономического порядка. A/RES/55/186. Режим доступа: [https://www.un.org/en/ga/search/view\\_doc.asp?symbol=A/RES/55/186&Lang=R](https://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/RES/55/186&Lang=R) (дата обращения: 21.05.2019).

Генеральная Ассамблея ООН (2002а). Проведение первого Десятилетия Организации Объединенных Наций по борьбе за ликвидацию нищеты (1997–2006 гг.), включая предложение об учреждении всемирного фонда солидарности в целях борьбы за ликвидацию нищеты. A/RES/56/207. Режим доступа: [https://www.un.org/en/ga/search/view\\_doc.asp?symbol=A/RES/56/207&Lang=R](https://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/RES/56/207&Lang=R) (дата обращения: 16.05.2019).

Генеральная Ассамблея ООН (2002b). Десятилетие грамотности Организации Объединенных Наций: образование для всех. A/RES/57/166. Режим доступа: [https://www.un.org/en/ga/search/view\\_doc.asp?symbol=A/RES/56/116&Lang=R](https://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/RES/56/116&Lang=R) (дата обращения: 21.05.2019).

Генеральная Ассамблея ООН (2002c). На пути к более прочной и стабильной международной финансовой структуре, отвечающей первоочередным задачам роста и развития, особенно в разви-

<sup>9</sup> Торговля в долларах и рост объема операций в долларах в глобальном финансовом секторе усиливают влияние изменений в экономике США на другие страны и снижают возможности их монетарной политики. Рост заемных средств в долларах повышает уязвимость к обменному курсу доллара и вынуждает центральные банки увеличивать дорогостоящие долларовые резервы. Переход к новой резервной валюте, или корзине валют, включая евро и ренминби, снизит влияние США на глобальный финансовый цикл. Влияние доллара на глобальные финансовые условия также может снизить новая цифровая Синтетическая резервная валюта (Synthetic Hegemonic Currency (SHC)). В конечном счете многосторонняя глобальная экономика для реализации своего потенциала требует новой многосторонней валютной системы. См.: <https://www.bankofengland.co.uk/-/media/boe/files/speech/2019/the-growing-challenges-for-monetary-policy-speech-by-mark-carney.pdf?la=en&hash=01A18270247C456901D4043F59D4B79F09B6BFBC>

вающихся странах, и цели содействия установлению справедливого социально-экономического порядка. A/RES/58. Режим доступа: [https://www.un.org/en/ga/search/view\\_doc.asp?symbol=A/RES/58&Lang=R](https://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/RES/58&Lang=R) (дата обращения: 21.05.2019).

Генеральная Ассамблея ООН (2002d). План выполнения решений Всемирной встречи на высшем уровне по устойчивому развитию. Режим доступа: [https://www.un.org/ru/events/pastevents/pdf/plan\\_wssd.pdf](https://www.un.org/ru/events/pastevents/pdf/plan_wssd.pdf) (дата обращения: 21.05.2019).

Генеральная Ассамблея ООН (2002e). На пути к глобальному партнерству. A/RES/56/76. Режим доступа: [https://www.un.org/en/ga/search/view\\_doc.asp?symbol=A/RES/56/76&Lang=R](https://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/RES/56/76&Lang=R) (дата обращения: 21.05.2019).

Генеральная Ассамблея ООН (2002f). Активизация международного сотрудничества в направлении поиска долгосрочного решения проблем внешней задолженности развивающихся стран. A/RES/56/184. Режим доступа: [https://www.un.org/en/ga/search/view\\_doc.asp?symbol=A/RES/56/184&Lang=R](https://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/RES/56/184&Lang=R) (дата обращения: 21.05.2019).

Генеральная Ассамблея ООН (2003b). Десятилетие 2001–2010 гг.: Десятилетие борьбы за сокращение масштабов заболеваемости малярией в развивающихся странах, особенно в Африке. A/RES/57/294. Режим доступа: [https://www.un.org/en/ga/search/view\\_doc.asp?symbol=A/RES/57/294&Lang=R](https://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/RES/57/294&Lang=R) (дата обращения: 21.05.2019).

Генеральная Ассамблея ООН (2003c). Укрепление глобальной системы здравоохранения. A/RES/58/3. Режим доступа: [https://www.un.org/en/ga/search/view\\_doc.asp?symbol=A/RES/58/3&Lang=R](https://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/RES/58/3&Lang=R) (дата обращения: 21.05.2019).

Генеральная Ассамблея ООН (2003d). Всемирная встреча на высшем уровне по устойчивому развитию. A/RES/57/253. Режим доступа: [https://www.un.org/en/ga/search/view\\_doc.asp?symbol=A/RES/57/253&Lang=R](https://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/RES/57/253&Lang=R) (дата обращения: 21.05.2019).

Генеральная Ассамблея ООН (2003e). Диалог на высоком уровне по вопросу об укреплении международного экономического сотрудничества в целях развития на основе партнерства. A/RES/57/250. Режим доступа: [https://www.un.org/en/ga/search/view\\_doc.asp?symbol=A/RES/57/250&Lang=R](https://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/RES/57/250&Lang=R) (дата обращения: 21.05.2019).

Генеральная Ассамблея ООН (2004a). Проведение первого Десятилетия Организации Объединенных Наций по борьбе за ликвидацию нищеты (1997–2006 гг.). A/RES/58/222. Режим доступа: [https://www.un.org/en/ga/search/view\\_doc.asp?symbol=A/RES/58/222&Lang=R](https://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/RES/58/222&Lang=R) (дата обращения: 16.05.2019).

Генеральная Ассамблея ООН (2004b). Осуществление Повестки дня на XXI век, Программы действий по дальнейшему осуществлению Повестки дня на XXI век и решений Всемирной встречи на высшем уровне по устойчивому развитию. A/RES/58/218. Режим доступа: [https://www.un.org/en/ga/search/view\\_doc.asp?symbol=A/RES/58/218&Lang=R](https://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/RES/58/218&Lang=R) (дата обращения: 21.05.2019).

Генеральная Ассамблея ООН (2004c). Международная торговля и развитие, A/RES/58/197. Режим доступа: [https://www.un.org/en/ga/search/view\\_doc.asp?symbol=A/RES/58/197&Lang=R](https://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/RES/58/197&Lang=R) (дата обращения: 21.05.2019).

Генеральная Ассамблея ООН (2004d). Роль Организации Объединенных Наций в поощрении развития в условиях глобализации и взаимозависимости. A/RES/58/225. Режим доступа: [https://www.un.org/en/ga/search/view\\_doc.asp?symbol=A/RES/58/225&Lang=R](https://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/RES/58/225&Lang=R) (дата обращения: 21.05.2019).

Генеральная Ассамблея ООН (2004e). Алматинская программа действий: удовлетворение особых потребностей развивающихся стран, не имеющих выхода к морю, в новых глобальных рамках для сотрудничества в области транзитных перевозок между не имеющими выхода к морю развивающимися странами и развивающимися странами транзита. A/RES/58/201. Режим доступа: [https://www.un.org/en/ga/search/view\\_doc.asp?symbol=A/RES/58/201&Lang=R](https://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/RES/58/201&Lang=R) (дата обращения: 21.05.2019).

Генеральная Ассамблея ООН (2005a). Итоговый документ Всемирного саммита 2005 г. A/RES/60/1. Режим доступа: [https://www.un.org/en/ga/search/view\\_doc.asp?symbol=A/RES/60/1&Lang=R](https://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/RES/60/1&Lang=R) (дата обращения: 21.05.2019).

Генеральная Ассамблея ООН (2005b). Официальные отчеты, 8-е пленарное заседание. A/60/PV.8. Режим доступа: [https://www.un.org/en/ga/search/view\\_doc.asp?symbol=A/60/PV.8&Lang=R](https://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/60/PV.8&Lang=R) (дата обращения: 21.05.2019).

Генеральная Ассамблея ООН (2005c). Официальные отчеты, 68-е пленарное заседание. A/60/PV.68. Режим доступа: [https://www.un.org/en/ga/search/view\\_doc.asp?symbol=A/60/PV.68&Lang=R](https://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/60/PV.68&Lang=R) (дата обращения: 21.05.2019).

Генеральная Ассамблея ООН (2005d). Роль Организации Объединенных Наций в поощрении развития в условиях глобализации и взаимозависимости. A/RES/59/240. Режим доступа: [https://www.un.org/en/ga/search/view\\_doc.asp?symbol=A/RES/59/240&Lang=R](https://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/RES/59/240&Lang=R) (дата обращения: 21.05.2019).

Генеральная Ассамблея ООН (2006). Односторонние экономические меры как средство политического и экономического принуждения развивающихся стран. A/RES/60/185. Режим доступа: [https://www.un.org/en/ga/search/view\\_doc.asp?symbol=A/RES/60/185&Lang=R](https://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/RES/60/185&Lang=R) (дата обращения: 21.05.2019).

Генеральная Ассамблея ООН (2008). Реализация Маврикийской стратегии по дальнейшему осуществлению Программы действий по обеспечению устойчивого развития малых островных развивающихся государств и последующая деятельность в этой области. A/RES/62/191. Режим доступа: [https://www.un.org/en/ga/search/view\\_doc.asp?symbol=A/RES/62/191&Lang=R](https://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/RES/62/191&Lang=R) (дата обращения: 21.05.2019).

Генеральная Ассамблея ООН (2009a). Дохинская декларация о финансировании развития: итоговый документ Международной конференции по последующей деятельности в области финансирования развития для обзора хода осуществления Монтеррейского консенсуса. A/RES/63/239. Режим доступа: [https://www.un.org/en/ga/search/view\\_doc.asp?symbol=A/RES/63/239&Lang=R](https://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/RES/63/239&Lang=R) (дата обращения: 21.05.2019).

Генеральная Ассамблея ООН (2009b). Итоговый документ Конференции по вопросу о мировом финансово-экономическом кризисе и его последствиях для развития. A/RES/63/303. Режим доступа: [https://www.un.org/en/ga/search/view\\_doc.asp?symbol=A/RES/63/303&Lang=R](https://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/RES/63/303&Lang=R) (дата обращения: 21.05.2019).

Генеральная Ассамблея ООН (2009c). Установление нового международного экономического порядка. A/RES/63/224. Режим доступа: [https://www.un.org/en/ga/search/view\\_doc.asp?symbol=A/RES/63/224&Lang=R](https://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/RES/63/224&Lang=R) (дата обращения: 21.05.2019).

Генеральная Ассамблея ООН (2009d). Осуществление Брюссельской программы действий для наименее развитых стран на десятилетие 2001–2010 гг. A/RES/63/227. Режим доступа: [https://www.un.org/en/ga/search/view\\_doc.asp?symbol=A/RES/63/227&Lang=R](https://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/RES/63/227&Lang=R) (дата обращения: 21.05.2019).

Генеральная Ассамблея ООН (2010). Выполнение обещания: объединение во имя достижения целей в области развития, сформулированных в Декларации тысячелетия. A/RES/65/1. Режим доступа: [https://www.un.org/en/ga/search/view\\_doc.asp?symbol=A/RES/65/1&Lang=R](https://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/RES/65/1&Lang=R) (дата обращения: 21.05.2019).

Генеральная Ассамблея ООН (2014). Второе Десятилетие Организации Объединенных Наций по борьбе за ликвидацию нищеты (2008–2017 гг.). A/RES/68/226. Режим доступа: [https://www.un.org/en/ga/search/view\\_doc.asp?symbol=A/RES/68/226&Lang=R](https://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/RES/68/226&Lang=R) (дата обращения: 16.05.2019).

Генеральная Ассамблея ООН (2015a). Аддис-Абебская программа действий третьей Международной конференции по финансированию развития (Аддис-Абебская программа действий). A/RES/69/313. Режим доступа: [https://www.un.org/en/ga/search/view\\_doc.asp?symbol=A/RES/69/313&Lang=R](https://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/RES/69/313&Lang=R) (дата обращения: 21.05.2019).

Генеральная Ассамблея ООН (2015b). Преобразование нашего мира: повестка дня в области устойчивого развития на период до 2030 г. A/RES/70/1. Режим доступа: [https://www.un.org/en/ga/search/view\\_doc.asp?symbol=A/RES/70/1&Lang=R](https://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/RES/70/1&Lang=R) (дата обращения: 21.05.2019).

Ларионова М.В., Сафонкина Е.А. (2018) Первые десятилетия сотрудничества для развития. Участники, достижения и трудности // Вестник международных организаций. Т. 13. № 4. С. 96–121 (на русском и английском языках). DOI: 10.17323/1996-7845-2018-04-05.

ООН (2000). Дакарские рамки действий. Образование для всех: выполнение наших коллективных обязательств (включая шесть региональных рамок действий). Режим доступа: [https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000121147\\_rus](https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000121147_rus) (дата обращения: 21.05.2019).

ООН (2002). Доклад Международной конференции по финансированию развития. Режим доступа: [https://digitallibrary.un.org/record/467417/files/A\\_CONF-198\\_11-RU.pdf](https://digitallibrary.un.org/record/467417/files/A_CONF-198_11-RU.pdf) (дата обращения: 16.05.2019).

ООН (2015а). Цели развития тысячелетия: доклад за 2015 г. Режим доступа: <https://www.un.org/ru/millenniumgoals/mdgreport2015.pdf> (дата обращения: 16.05.2019).

ООН (2015б). Всемирный доклад по мониторингу ОДВ: образование для всех 2000–2015 гг.: достижения и вызовы. Резюме. Режим доступа: [https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000232565\\_rus](https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000232565_rus) (дата обращения: 21.05.2019).

Abdel-Malek T. (2015) The Global Partnership for Effective Development Cooperation: Origins, Actions and Future Prospects. Режим доступа: [https://www.die-gdi.de/uploads/media/Studies\\_88.pdf](https://www.die-gdi.de/uploads/media/Studies_88.pdf) (дата обращения: 21.05.2019).

Buxton N. (2011) The Invisible Summit: The UN Conference on Global Economic crisis – An Eyewitness Account // Globalization in Crisis / B.K. Gill (ed.). Routledge.

Clemens M., Kenney C., Moss T. (2004) The Trouble with the MDGs: Confronting Expectations of Aid and Development Success. Режим доступа: [https://www.cgdev.org/sites/default/files/2749\\_file\\_cgd\\_wp040Rev3\\_1.pdf](https://www.cgdev.org/sites/default/files/2749_file_cgd_wp040Rev3_1.pdf) (дата обращения: 21.05.2019).

Dr. Doran P. (2002) World Summit on Sustainable Development (Johannesburg) – An Assessment for IISD. Режим доступа: [https://www.iisd.org/pdf/2002/wssd\\_assessment.pdf](https://www.iisd.org/pdf/2002/wssd_assessment.pdf) (дата обращения: 21.05.2019).

Filmer D., Pritchett L. (2000) The Impact of Public Spending on Health: Does Money Matter? Режим доступа: <https://www.ncbi.nlm.nih.gov/pubmed/10509822> (дата обращения: 21.05.2019).

Hulme D. (2009) The Millennium Development Goals (MDGs): A Short History of the World's Biggest Promise. BWPI Working Paper No. 100. P. 33–43.

International Monetary Fund (2019). World Economic Outlook, Growth Slow Down, Precarious Recovery. Режим доступа: <https://www.imf.org/en/Publications/WEO/Issues/2019/03/28/world-economic-outlook-april-2019> (дата обращения: 16.05.2019).

Kvagraven I.H., Reddy S. (2015) Global Development Goals: If At All, Why, When and How? DOI: 10.13140/RG.2.1.1911.6243.

Langford M. (2016) Lost in Transformation? The Politics of the Sustainable Development Goals. Режим доступа: <https://www.jus.uio.no/ior/english/people/aca/malcolml/sdgs-politics-langford.pdf> (дата обращения: 16.05.2019).

McArthur W.J., Rasmussen K. (2017) Change of Pace. Accelerations and Advances During the Millennium Development Goal Era. Режим доступа: [https://www.brookings.edu/wp-content/uploads/2017/01/global\\_20170111\\_change\\_of\\_pace.pdf](https://www.brookings.edu/wp-content/uploads/2017/01/global_20170111_change_of_pace.pdf) (дата обращения: 21.05.2019).

OECD (1996). Shaping the 21th Century: The Contribution of Development Co-operation. Режим доступа: <https://www.oecd.org/dac/2508761.pdf> (дата обращения: 16.05.2019).

United Nations (2009). Report of the Commission of Experts of the President of the United Nations General Assembly on Reforms of the International Monetary and Financial System. Режим доступа: [https://www.un.org/ga/econcrisisummit/docs/FinalReport\\_CoE.pdf](https://www.un.org/ga/econcrisisummit/docs/FinalReport_CoE.pdf) (дата обращения: 21.05.2019).

United Nations General Assembly (2003а). United Nations Literacy Decade: Education for All. Режим доступа: [https://www.un.org/en/ga/search/view\\_doc.asp?symbol=A/RES/57/166](https://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/RES/57/166) (дата обращения: 21.05.2019).

United Nations General Assembly (2013). Second United Nations Decade for the Eradication of Poverty (2008–2017). A/RES/67/224. Режим доступа: [https://www.un.org/en/ga/search/view\\_doc.asp?symbol=A/RES/67/224](https://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/RES/67/224) (дата обращения: 16.05.2019).

Wade R. (2012) The G192 Report. Режим доступа: <http://cesran.org/the-g192-report.html> (дата обращения: 21.05.2019).

# The Challenges of Attaining the Millennium Development Goals (MDGs)<sup>1, 2</sup>

M. Larionova

---

**Marina Larionova**, PhD, Head, Centre for International Institutions Research (CIIR), Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration (RANEPA); Professor, Faculty of World Economy and International Affairs, HSE University; 11 Prechistenskaya naberezhnaya, Moscow, 119034, Russian Federation; E-mail: larionova-mv@ranepa.ru

## Abstract

*The history of the millennium development goals (MDGs), the achievement of which experienced a major setback with the outbreak of the 2008 global economic and financial crisis, may provide some useful insights on the global partnership for the sustainable development goals (SDGs). There is a vast literature devoted to the MDGs. Most of the analysis is focused on the implementation and progress made toward achieving the MDGs. Fewer authors explore reasons for shortfalls or describe intrinsic limitations to the MDG framework, including limitations in the development, formulation and content of the MDGs themselves.*

*This article reviews cooperation on the MDGs, exploring the priorities of different stakeholders and the challenges to progress in the broader context of development and global governance. The review focuses on MDG 8, developing a global partnership for development. Added to the MDGs due to Kofi Annan's leadership, MDG 8 helped to attract support from developing countries which viewed the MDGs as reflecting a one-sided deal favouring the interests of rich countries. Inclusion of the goal to reform the international economic system appeased some critics of the international development goals that were put forward by the Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD) and taken as the basis for the MDGs. This article argues that despite the endeavour by the United Nations (UN) General Assembly to steer the development of global partnerships, extrinsic barriers such as lack of political will on the part of the key stakeholders, the financial crisis, and vested interests prevented delivery on MDG 8's key target of developing an open, predictable, rule-based, non-discriminatory trading and economic system. Achievement of this goal is necessary in order to create the equitable and inclusive international order demanded by developing countries for decades. Most markedly, a lack of progress on MDG 8's goal of addressing systemic issues of global economic governance became the greatest challenge to achieving the MDGs, and the greatest disappointment. Systemic problems were inherited by the SDGs, the achievement of which requires a truly global partnership able to build a new economic order as a foundation for inclusive and sustainable development.*

*This review draws on content analysis of General Assembly resolutions and the official records of its 55th to 70th sessions, documents from the three conferences on financing for development, the crisis summit, reports on MDG results, and public statements and analytical narratives about the MDGs.*

**Key words:** millennium development goals (MDGs); a global partnership for development; reform of the international economic system; the UN; global financial and economic crisis; sustainable development goals (SDGs)

**For citation:** Larionova M. The Challenges of Attaining the Millennium Development Goals (MDGs). *International Organisations Research Journal*, vol. 15, no 1, pp. 155–176 (in Russian and English). DOI: 10.17323/1996-7845-2020-01-07.

---

<sup>1</sup> The editorial board received the article in August 2019.

<sup>2</sup> This research was carried out with the financial support of the Russian Foundation for Basic Research within the framework of a research project entitled “Evolution of Multilateral Development Cooperation Under the Auspices of the United Nations: From Development Decade to Sustainable Development Goals (SDGs),” project no 18-014-00008.

## References

- Actions and Future Prospects. Studies No 88 / German Development Institute. Available at: [https://www.die-gdi.de/uploads/media/Studies\\_88.pdf](https://www.die-gdi.de/uploads/media/Studies_88.pdf) (accessed 21 May 2019).
- Buxton N. (2011) The Invisible Summit: The UN Conference on Global Economic Crisis: An Eyewitness Account. *Globalization in Crisis* (B.K. Gills (ed.)). Routledge.
- Caliari A. (2013) Analysis of Millennium Development Goal 8: A Global Partnership for Development. The Power of Numbers: A Critical Review of MDG Targets for Human Development and Human Rights: Working Papers Series (May 2013). Available at: [https://www.dawnnet.org/sites/default/files/articles/caliari\\_objetivo\\_8\\_a\\_global\\_partnership\\_for\\_development.pdf](https://www.dawnnet.org/sites/default/files/articles/caliari_objetivo_8_a_global_partnership_for_development.pdf) (accessed 23 January 2020).
- Carney M. (2019) The Growing Challenges for Monetary Policy in the Current International Monetary and Financial System. Speech Given by Mark Carney, Governor of the Bank of England, at the Jackson Hole Symposium, 23 August. Available at: <https://www.bankofengland.co.uk/-/media/boe/files/speech/2019/the-growing-challenges-for-monetary-policy-speech-by-mark-carney.pdf?la=en&hash=01A18270247C456901D4043F59D4B79F09B6BFBC> (accessed 23 January 2020).
- Center for Economic and Social Rights (n. d.). Building a Global Partnership for Development Through MDG 8. Available at: <http://cesr.org/building-global-partnership-development-through-mdg-8> (accessed 21 May 2019).
- Clemens M., Kenney C., Moss T. (2004) The Trouble With the MDGs: Confronting Expectations of Aid and Development Success. Working Paper No 40 / Center for Global Development. Available at: [https://www.cgdev.org/sites/default/files/2749\\_file\\_cgd\\_wp040Rev3\\_1.pdf](https://www.cgdev.org/sites/default/files/2749_file_cgd_wp040Rev3_1.pdf) (accessed 21 May 2019).
- Doran P. (2002) World Summit on Sustainable Development (Johannesburg): An Assessment for IISD. Briefing Paper. Available at: [https://www.iisd.org/pdf/2002/wssd\\_assessment.pdf](https://www.iisd.org/pdf/2002/wssd_assessment.pdf) (accessed 21 May 2019).
- Fehling M., Nelson B.D., Venkatapuram D. (2013) Limitations of the Millennium Development Goals: A Literature Review. *Global Public Health*, vol. 8, no 10, pp. 1109–22. Available at: <https://doi.org/10.1080/17441692.2013.845676>.
- Filmer D., Pritchett L. (2000) The Impact of Public Spending on Health: Does Money Matter? *Social Science & Medicine*, vol 49, no 10, pp. 1309–23. Available at: [https://doi.org/10.1016/S0277-9536\(99\)00150-1](https://doi.org/10.1016/S0277-9536(99)00150-1) (accessed 21 May 2019).
- Hulme D. (2009) The Millennium Development Goals (MDGs): A Short History of the World's Biggest Promise. BWPI Working Paper No 100 / Brooks World Poverty Institute. Available at <http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.1544271>.
- International Monetary Fund (IMF) (2019). World Economic Outlook, Growth Slow Down, Precarious Recovery. World Economic Outlook Reports. Available at: <https://www.imf.org/en/Publications/WEO/Issues/2019/03/28/world-economic-outlook-april-2019> (accessed 16 May 2019).
- Kvandrupen I.H., Reddy S. (2015) Global Development Goals: If at All, Why, When and How? Working Paper 23/2015 / The New School for Social Research. Available at: <https://doi.org/10.13140/RG.2.1.1911.6243> (accessed 16 May 2019).
- Langford M. (2016) Lost in Transformation? The Politics of the Sustainable Development Goals. *Ethics & International Affairs*, vol. 30, no 2, pp. 167–76. Available at: <https://www.jus.uio.no/ior/english/people/aca/malcolm1/sdgs-politics-langford.pdf> (accessed 16 May 2019).
- Larionova M., Safonkina E. (2018) The First Five Decades of Cooperation for Development: Actors, Achievements and Challenges. *International Organisations Research Journal*, vol. 13, no 4, pp. 96–121. Available at: <https://iorj.hse.ru/data/2019/02/07/1204070250/M.%20Larionova,%20E.%20Safonkina.pdf> (accessed 16 May 2019).
- McArthur W.J., Rasmussen K. (2017) Change of Pace: Accelerations and Advances During the Millennium Development Goal Era. Global Economy & Development Working Paper 98, Brookings. Available at: [https://www.brookings.edu/wp-content/uploads/2017/01/global\\_20170111\\_change\\_of\\_pace.pdf](https://www.brookings.edu/wp-content/uploads/2017/01/global_20170111_change_of_pace.pdf) (accessed 21 May 2019).

Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD) (1996). Shaping the 21st Century: The Contribution of Development Co-operation. Development Assistance Committee (DAC). Available at: <https://www.oecd.org/dac/2508761.pdf> (accessed 16 May 2019).

United Nations (UN) (1979). Global Negotiations Relating to International Economic Co-operation for Development. General Assembly Resolution A/RES/34/138. Available at: <https://undocs.org/en/A/RES/34/138> (accessed 16 May 2019).

United Nations (UN) (2000a). The Dakar Framework for Action: Education for All: Meeting Our Collective Commitments (Including Six Regional Frameworks for Action). Available at: <https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000121147> (accessed 21 May 2019).

United Nations (UN) (2000b). Official Records of the General Assembly, Eight-Seventh Plenary. Available at: [https://www.un.org/en/ga/search/view\\_doc.asp?symbol=A/55/PV.87](https://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/55/PV.87) (accessed 21 May 2019).

United Nations (UN) (2001a). Road Map Towards the Implementation of the United Nations Millennium Declaration. Available at: <https://www.un.org/millenniumgoals/sgreport2001.pdf> (accessed 16 May 2019).

United Nations (UN) (2001b). Promotion of a Democratic and Equitable International Order. General Assembly Resolution A/RES/55/107. Available at: [https://www.un.org/en/ga/search/view\\_doc.asp?symbol=A/RES/55/107](https://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/RES/55/107) (accessed 21 May 2019).

United Nations (UN) (2001c). International Trade and Development. General Assembly Resolution A/RES/55/182. Available at: [https://www.un.org/en/ga/search/view\\_doc.asp?symbol=A/RES/55/182](https://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/RES/55/182) (accessed 21 May 2019).

United Nations (UN) (2001d). Towards a Strengthened and Stable International Financial Architecture Responsive to the Priorities of Growth and Development, Especially in Developing Countries, and to the Promotion of Economic and Social Equity. General Assembly Resolution A/RES/55/186. Available at: [https://www.un.org/en/ga/search/view\\_doc.asp?symbol=A/RES/55/186](https://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/RES/55/186) (accessed 21 May 2019).

United Nations (UN) (2002a). Implementation of the First United Nations Decade for the Eradication of Poverty (1997–2006), Including the Proposal to Establish a World Solidarity Fund for Poverty Eradication. General Assembly Resolution A/RES/56/207. Available at: [https://www.un.org/en/ga/search/view\\_doc.asp?symbol=A/RES/56/207](https://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/RES/56/207) (accessed 16 May 2019).

United Nations (UN) (2002b). United Nations Literacy Decade: Education for All. General Assembly Resolution A/RES/57/166. Available at: [https://www.un.org/en/ga/search/view\\_doc.asp?symbol=A/RES/57/166](https://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/RES/57/166) (accessed 21 May 2019).

United Nations (UN) (2002c). Towards a Strengthened and Stable International Financial Architecture Responsive to the Priorities of Growth and Development, Especially in Developing Countries, and to the Promotion of Economic and Social Equity. General Assembly Resolution A/RES/58. Available at: [https://www.un.org/en/ga/search/view\\_doc.asp?symbol=A/RES/58/181](https://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/RES/58/181) (accessed 21 May 2019).

United Nations (2002d). Johannesburg Plan of Action. Available at: [http://wedocs.unep.org/bitstream/handle/20.500.11822/19097/Johannesburg\\_Plan\\_of\\_Action.pdf?sequence=1&isAllowed=y](http://wedocs.unep.org/bitstream/handle/20.500.11822/19097/Johannesburg_Plan_of_Action.pdf?sequence=1&isAllowed=y) (accessed 21 May 2019).

United Nations (UN) (2002e). Towards Global Partnership. General Assembly Resolution A/RES/56/76. Available at: [https://www.un.org/en/ga/search/view\\_doc.asp?symbol=A/RES/56/76](https://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/RES/56/76) (accessed 21 May 2019).

United Nations (UN) (2002f). Enhancing International Cooperation Towards a Durable Solution to the External Debt Problems of Developing Countries. General Assembly Resolution A/RES/56/184. Available at: [https://www.un.org/en/ga/search/view\\_doc.asp?symbol=A/RES/56/184](https://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/RES/56/184) (accessed 21 May 2019).

United Nations (UN) (2002g). Report of the International Conference on Financing for Development. Available at: <https://www.globalpolicy.org/images/pdfs/monterreyreport.pdf> (accessed 16 May 2019).

United Nations (UN) (2003a). United Nations Literacy Decade: Education for All. Available at: [https://www.un.org/en/ga/search/view\\_doc.asp?symbol=A/RES/57/166](https://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/RES/57/166) (accessed 21 May 2019).

United Nations (UN) (2003b). 2001–2010: Decade to Roll Back Malaria in Developing Countries, Particularly in Africa. General Assembly Resolution A/RES/57/294. Available at: [https://www.un.org/en/ga/search/view\\_doc.asp?symbol=A/RES/57/294](https://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/RES/57/294) (accessed 21 May 2019).

- United Nations (UN) (2003c). Enhancing Capacity-Building in Global Public Health. General Assembly Resolution A/RES/58/3. Available at: [https://www.un.org/en/ga/search/view\\_doc.asp?symbol=A/RES/58/3](https://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/RES/58/3) (accessed 21 May 2019).
- United Nations (UN) (2003d). World Summit on Sustainable Development. General Assembly Resolution A/RES/57/253. Available at: [https://www.un.org/en/ga/search/view\\_doc.asp?symbol=A/RES/57/253](https://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/RES/57/253) (accessed 21 May 2019).
- United Nations (UN) (2003e). High-Level Dialogue on Strengthening International Economic Cooperation for Development Through Partnership. General Assembly Resolution A/RES/57/250. Available at: [https://www.un.org/en/ga/search/view\\_doc.asp?symbol=A/RES/57/250](https://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/RES/57/250) (accessed 21 May 2019).
- United Nations (UN) (2004a). Implementation of the First United Nations Decade for the Eradication of Poverty (1997–2006). General Assembly Resolution A/RES/58/222. Available at: [https://www.un.org/en/ga/search/view\\_doc.asp?symbol=A/RES/58/222](https://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/RES/58/222) (16 May 2019).
- United Nations (UN) (2004b). Implementation of Agenda 21, the Programme for the Further Implementation of Agenda 21 and the Outcomes of the World Summit on Sustainable Development. General Assembly Resolution A/RES/58/218. Available at: [https://www.un.org/en/ga/search/view\\_doc.asp?symbol=A/RES/58/218](https://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/RES/58/218) (accessed 21 May 2019).
- United Nations (UN) (2004c). International Trade and Development. General Assembly Resolution A/RES/58/197. Available at: [https://www.un.org/en/ga/search/view\\_doc.asp?symbol=A/RES/58/197](https://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/RES/58/197) (accessed 21 May 2019).
- United Nations (UN) (2004d). Role of the United Nations in Promoting Development in the Context of Globalization and Interdependence. General Assembly Resolution A/RES/58/225. Available at: [https://www.un.org/en/ga/search/view\\_doc.asp?symbol=A/RES/58/225](https://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/RES/58/225) (accessed 21 May 2019).
- United Nations (UN) (2004e). Almaty Programme of Action: Addressing the Special Needs of Landlocked Developing Countries within a New Global Framework for Transit Transport Cooperation for Landlocked and Transit Developing Countries. General Assembly Resolution A/RES/58/201. Available at: [https://www.un.org/en/ga/search/view\\_doc.asp?symbol=A/RES/58/201](https://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/RES/58/201) (accessed 21 May 2019).
- United Nations (UN) (2005a). 2005 World Summit Outcome. General Assembly Resolution A/RES/60/1. Available at: [https://www.un.org/en/ga/search/view\\_doc.asp?symbol=A/RES/60/1](https://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/RES/60/1) (accessed 21 May 2019).
- United Nations (UN) (2005b). Official Records of the General Assembly, Eighth Plenary. Available at: [https://www.un.org/en/ga/search/view\\_doc.asp?symbol=A/60/PV.8](https://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/60/PV.8) (accessed 21 May 2019).
- United Nations (UN) (2005c). Official Records of the General Assembly, Sixty-Eighth Plenary Meeting. General Assembly Resolution A/60/PV.68. Available at: [https://www.un.org/en/ga/search/view\\_doc.asp?symbol=A/60/PV.68](https://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/60/PV.68) (accessed 21 May 2019).
- United Nations (UN) (2005d). Role of the United Nations in Promoting Development in the Context of Globalization and Interdependence. General Assembly Resolution A/RES/59/240. Available at: [https://www.un.org/en/ga/search/view\\_doc.asp?symbol=A/RES/59/240](https://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/RES/59/240) (accessed 21 May 2019).
- United Nations (UN) (2006). Unilateral Economic Measures as a Means of Political and Economic Coercion Against Developing Countries. General Assembly Resolution A/RES/60/185. Available at: [https://www.un.org/en/ga/search/view\\_doc.asp?symbol=A/RES/60/185](https://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/RES/60/185) (accessed 21 May 2019).
- United Nations (UN) (2008). Follow-Up to and Implementation of the Mauritius Strategy for the Further Implementation of the Programme of Action for the Sustainable Development of Small Island Developing States. General Assembly Resolution A/RES/62/191. Available at: [https://www.un.org/en/ga/search/view\\_doc.asp?symbol=A/RES/62/191](https://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/RES/62/191) (accessed 21 May 2019).
- United Nations (UN) (2009a). Doha Declaration on Financing for Development: Outcome Document of the Follow-Up International Conference on Financing for Development to Review the Implementation of the Monterrey Consensus. General Assembly Resolution A/RES/63/239. Available at: [https://www.un.org/en/ga/search/view\\_doc.asp?symbol=A/RES/63/239](https://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/RES/63/239) (accessed 21 May 2019).
- United Nations (UN) (2009b). Outcome of the Conference on the World Financial and Economic Crisis and Its Impact on Development. General Assembly Resolution A/RES/63/303. Available at: [https://www.un.org/en/ga/search/view\\_doc.asp?symbol=A/RES/63/303](https://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/RES/63/303) (accessed 21 May 2019).

United Nations (UN) (2009c). Towards a New International Economic Order. General Assembly Resolution A/RES/63/224. Available at: [https://www.un.org/en/ga/search/view\\_doc.asp?symbol=A/RES/63/224](https://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/RES/63/224) (accessed 21 May 2019).

United Nations (UN) (2009d). Outcome of the Conference on the World Financial and Economic Crisis and Its Impact on Development. General Assembly Resolution A/RES/63/303. Available at: [https://www.un.org/en/ga/search/view\\_doc.asp?symbol=A/RES/63/303](https://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/RES/63/303) (accessed 21 May 2019).

United Nations (UN) (2009e). Report of the Commission of Experts of the President of the United Nations General Assembly on Reforms of the International Monetary and Financial System. Available at: <https://digitallibrary.un.org/record/657634> (accessed 23 January 2020).

United Nations (UN) (2009f). Implementation of the Brussels Programme of Action for the Least Developed Countries for the Decade 2001–2010. A/RES/63/227. Available at: [https://www.un.org/en/ga/search/view\\_doc.asp?symbol=A/RES/63/227](https://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/RES/63/227) (accessed 21 May 2019).

United Nations (UN) (2010). Keeping the Promise: United to Achieve the Millennium Development Goals. General Assembly Resolution A/RES/65/1. Available at: [https://www.un.org/en/ga/search/view\\_doc.asp?symbol=A/RES/65/1](https://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/RES/65/1) (accessed 21 May 2019).

United Nations (UN) (2014). Second United Nations Decade for the Eradication of Poverty (2008–2017). General Assembly Resolution A/RES/68/226. Available at: [https://www.un.org/en/ga/search/view\\_doc.asp?symbol=A/RES/68/226](https://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/RES/68/226) (accessed 16 May 2019).

United Nations (UN) (2015a). Addis Ababa Action Agenda of the Third International Conference on Financing for Development (Addis Ababa Action Agenda). General Assembly Resolution A/RES/69/313. Available at: [https://www.un.org/en/ga/search/view\\_doc.asp?symbol=A/RES/69/313](https://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/RES/69/313) (accessed 21 May 2019).

United Nations (UN) (2015b). Transforming Our World: The 2030 Agenda for Sustainable Development. General Assembly Resolution A/RES/70/1. Available at: [https://www.un.org/en/ga/search/view\\_doc.asp?symbol=A/RES/70/1](https://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/RES/70/1) (accessed 21 May 2019).

United Nations (UN) (2015c). The Millennium Development Goals Report. Available at: [https://www.un.org/millenniumgoals/2015\\_MDG\\_Report/pdf/MDG%202015%20rev%20\(July%201\).pdf](https://www.un.org/millenniumgoals/2015_MDG_Report/pdf/MDG%202015%20rev%20(July%201).pdf) (accessed 16 May 2019).

United Nations (UN) (2015d). Education for All 2000–2015: Achievements and Challenges. EFA Global Monitoring Report Summary. Available at: <https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000232565> (accessed 21 May 2019).

Wade R. (2012) The G192 Report. *Le Monde Diplomatique*. Available at: <https://mondediplo.com/2012/08/09un> (accessed 21 May 2019).

# Вступление Македонии в Североатлантический альянс как многоуровневая игра<sup>1, 2</sup>

М.Д. Приколота, И.С. Крылов

---

---

**Приколота Максим Дмитриевич**, магистрант факультета политических наук Европейского университета в Санкт-Петербурге (ЕУСПб); Российская Федерация, 191187, Санкт-Петербург, ул. Гагаринская, д. 6/1.

**Крылов Иван Сергеевич**, магистрант факультета политологии Санкт-Петербургского государственного университета (СПбГУ); Российская Федерация, 199034, Санкт-Петербург, Университетская наб., д. 7–9.

*В статье анализируются внешнеполитические действия Македонии в процессе вступления в Североатлантический альянс. Мы используем модифицированную концепцию многоуровневой игры Р. Патнэма, чтобы показать роль внутриполитических акторов в определении внешнеполитических действий Македонии. При анализе соотношения основных внутриполитических сил в рамках ключевых политических институтов мы объясняем, почему вопросы о членстве этой страны в НАТО и ее наименовании стали решаться именно сейчас, хотя дилемма между переименованием и подписанием Североатлантического договора казалась неразрешимой долгое время. Мы обращаемся к стратегии исследования случая и анализируем имеющиеся данные о соотношении политических акторов в рамках сложившихся институтов, ключевые события в политической борьбе, а также политические программы, на основании которых партии формулируют внешнюю политику. Также мы обращаем внимание на обстоятельства, благодаря которым стали возможны уступки со стороны Греции с точки зрения многоуровневой игры. Мы делаем несколько выводов. Важным условием формирования позиции Греции стали три фактора: какая политическая партия контролирует правительство; готовы ли ее партнеры по коалиции поддерживать действия правительства; отвечают ли действия правительства идеологическим ожиданиям других партий. Македонию приблизили к НАТО три обстоятельства. Во-первых, правительство этой страны должно было формироваться той политической партией, которая готова принять условия Греции. Во-вторых, так как принятие этих условий требует конституционного большинства в парламенте, партия противников переименования должна была занять менее трети мест в парламенте, даже если ее блок имеет больше мест. В-третьих, так как в Македонии лояльность союзников по блокам низка, союзники партии противников переименования должны быть готовы пойти наперекор образующей блок партии, если этот блок получит большие трети мест.*

**Ключевые слова:** внешняя политика, Греция, многоуровневая игра, Македония, НАТО

**Для цитирования:** Приколота М.Д., Крылов И.С. Вступление Македонии в Североатлантический альянс как многоуровневая игра // Вестник международных организаций. Т. 15. № 1. С. 177–189 (in Russian and English). DOI: 10.17323/1996-7845-2020-01-08.

---

<sup>1</sup> Статья поступила в редакцию в августе 2019 г.

<sup>2</sup> Авторы признательны старшему преподавателю кафедры СПИ СЗИУ РАНХиГС Ю.А. Агафонову за ценные советы и наставления.

## Введение

В течение многих лет Македония стремилась присоединиться к евроатлантической интеграции, но, в отличие от других постсоциалистических стран, препятствием на этом пути для нее были не только причины, связанные с экономическим отставанием. Предметом международного спора стало наименование страны. Позиция Греции ранее ставила под угрозу вступление страны в ООН, но, несмотря на трудности в отношениях с Грецией, Македония сотрудничает с Североатлантическим альянсом, планомерно с 1995 г. продвигаясь к присоединению к нему. Однако в 2008 г., когда Македония, как казалось, сделала все необходимое для вступления в НАТО, Греция наложила вето на решение пригласить эту страну к подписанию договора из-за проблем с наименованием республики. Спустя почти десять лет, в 2018 г., Македония и Греция начали обсуждать этот вопрос, а уже в 2019 г. Македония под новым именем получила приглашение в Североатлантический альянс. Как объяснить столь стремительную развязку ситуации, долго казавшейся неразрешимой? Почему вступление Македонии в НАТО стало возможным именно сейчас?

Исследования траектории движения Македонии в НАТО и ЕС сосредотачиваются на влиянии Европейского союза [Mavromatidis, 2010] и Греции [Tziampiris, 2012]. Но они практически не затрагивают совместного влияния внутренних акторов Греции и Македонии на этот процесс. Для того чтобы ответить на исследовательский вопрос, мы предлагаем обратиться к теории двухуровневой игры Р. Патнэма [Putnam, 1988]. Ее суть состоит в том, что акторы международных отношений не монолитные субъекты, а все силы внутри страны не разделяют общие национальные интересы. В любой стране существует множество акторов, от согласования интересов которых может зависеть результат переговоров. Поэтому главы государств вынуждены «играть» сразу на двух уровнях. Первый уровень подразумевает непосредственные переговоры между представителями государств. На втором уровне ведутся переговоры внутри страны по вопросам внешней политики для учета интересов групп, от которых зависит судьба правящих кругов и обсуждаемого соглашения. Количество уступок, на которые готовы пойти акторы второго уровня, определяет победную коалицию. Лишь когда победные коалиции обеих стран пересекаются, то есть когда предмет соглашения не посягает на интересы ключевых внутренних акторов обеих стран, договор между ними может быть заключен.

Многие исследователи модифицируют концепцию Р. Патнэма, включая в анализ новые уровни формирования победных коалиций, что обусловлено возрастающей ролью транснациональных корпораций [Chung, 2007] и международных организаций [Panke, 2013], в том числе в решении внутренних конфликтов [Kubicek, 1997]. Мы также прибегаем к использованию модификации теории Р. Патнэма. В исследовании акторами первого уровня выступают НАТО и Македония, так как именно эти два субъекта международных отношений непосредственно вступают в формальный процесс переговоров. Акторы второго уровня со стороны НАТО – государства-члены, а со стороны Македонии – парламентские партии этой страны. Поскольку, как это будет показано далее, Греция – единственная страна в НАТО, из-за которой не могла сложиться победная коалиция, акторами третьего уровня формирования коалиции являются греческие парламентские партии.

## Предыстория соглашения

В 1991 г. в результате распада Югославии появилась Республика Македония. Название нового государства было воспринято в Греции как посягательство на ее одно-

именную территорию, поэтому республика смогла войти в ООН только в 1993 г. под временным названием «Бывшая югославская республика Македония». С 1994 г. Македония стремилась вступить в НАТО [Колосков, 2013, с. 145], что обусловлено заинтересованностью альянса в дальнейшей стабилизации обстановки на Балканах и расширении своего влияния (например, используя воздушное пространство страны [Колосков, 2013, с. 148]), и стремлением Македонии стабилизировать обстановку в результате событий 2001 г. [Пономарева, 2010, с. 89]. Действия обеих сторон привели к тому, что в 2008 г. планировалось пригласить Македонию к подписанию соглашения, но Греция остановила этот процесс (хотя есть версии, согласно которым США могли убедить Грецию уступить [Никовский, 2016, с. 153], но это сложно проверить эмпирически). В НАТО согласились, что страна получит приглашение после разрешения спора о ее наименовании. Только в 2018 г. в результате многочисленных консультаций премьер-министры Македонии и Греции заключили соглашение: Греция должна снять претензии к Македонии из-за ее названия, если страна будет переименована в Республику Северная Македония. После этого последняя должна получить не только приглашение в НАТО, но и активизировать переговоры с ЕС [European Commission, n. d.].

Хотя название Македонии стало основным пунктом соглашения, оно удовлетворяет и другие требования Греции. Помимо закрепления нерушимости границы и отказа от территориальных претензий, ряд пунктов посвящен символической политике: составление македонских школьных учебников ставится под контроль двусторонней комиссии, античные памятники должны быть признаны греческим наследием, Македония должна воздержаться от использования символики греческой Македонии [Hellenic Republic, 2018] и т.д.

Македонии был сделан ряд уступок (жители официально признаны македонцами, а их язык – македонским), тем не менее соглашение стало поводом для противостояния внутри Македонии. Ратификация требует большинства в парламенте и одобрения президента, который отказался подписать закон. Президентское вето было преодолено повторным голосованием (70 голосов из 120), и соглашение было ратифицировано без его подписи [Assembly of the Republic of North Macedonia, 2018a].

Парламентское большинство решило подкрепить свою позицию, назначив референдум на 30 сентября 2018 г. Результаты оказались спорными: с одной стороны, почти все проголосовавшие высказались за соглашение с Грецией, с другой – явка составила лишь 36,9% [Republic of Macedonia, 2018], то есть, согласно македонским законам, референдум не состоялся. О недовольстве существенной части граждан свидетельствует исследование Македонского центра за международное сотрудничество: респондентам было предложено ответить на вопрос, согласны ли они на вступление Македонии в ЕС и НАТО посредством греко-македонского соглашения. В результате 37,5% респондентов оказались полностью не согласны с этим утверждением [Kržalovski, 2018, р. 18]. Несмотря на широкомасштабные протесты, Собрание 11 января 2019 г. приняло решение о внесении изменений в Конституцию в части наименования страны в случае ратификации соглашения Грецией («за» проголосовал 81 депутат) [Assembly of the Republic of North Macedonia, 2019]. 6 февраля был подписан протокол о вступлении Македонии в НАТО [NATO, 2019a], а уже 12 февраля греко-македонское соглашение вступило в силу после ратификации Грецией. Официальное вступление Северной Македонии в НАТО состоится после ратификации Протокола всеми государствами-членами.

## НАТО и Греция: второй уровень

Для формирования победной коалиции внутри НАТО необходимо отсутствие претензий к Македонии со стороны государств-членов. Так как претензии есть только у Греции, удовлетворение требований этой страны становится главным условием успешного вступления Македонии в НАТО.

Для формирования минимальной победной коалиции в вопросе новых членов необходимо согласие всех участников из-за институционального оформления процесса принятия решений, принятого в НАТО. Чтобы сократить издержки на формирование столь больших коалиций, в 1999 г. были сформулированы минимальные критерии для вновь вступающих государств. Однако требования одного из членов в исследуемом случае оказались более жесткими: минимальное требование Греции к Македонии всегда состояло в изменении названия этой страны, а диапазон и жесткость дополнительных условий зависели от того, кто контролировал правительство.

На момент подписания соглашения правительство формировалось коалицией СИРИЗА (144 из 300 мест) и партией АНЕЛ (10 мест). Идеологический разрыв (один из пунктов программы АНЕЛ сформулирован следующим образом: «...безоговорочный отказ от любых переговоров по вопросу названия Скопье. Название Македонии никому не должно присваиваться...» [Anexartitoi Ellines, 2013, р. 3]) затруднил достижение победной коалиции для ратификации соглашения, несмотря на то что два депутата АНЕЛ пошли против воли партии (министры иностранных дел и обороны представляют эту партию).

«Новая Демократия» и ПАСОК, ранее формировавшие правительства, а также другие партии не поддержали соглашение с Македонией, в основном из-за признания в соглашении жителей северного соседа македонцами, а их языка – македонским, что может иметь экономические и geopolитические последствия. (Депутат от ПАСОК: «Соглашение на Преспе дает македонскую национальную идентичность стране, которая не имеет ничего общего с Македонией. Оно совершаet фальшивый “этногенез”» [Tzelepis, 2019]. Глава партии «Новая Демократия»: «Тот, кто голосует за [соглашение], открывает дорогу якобы “македонской” идентичности и языку для соседей, согласно соглашению на Преспе. Тот, кто голосует “за”, одобряет это унижение демократии...» [Mitsotakis, 2019].) Сложно судить, насколько точки зрения фракции СИРИЗА и оппозиции были эндогенными (учитывая то, что правительства под началом этих партий проявляли как гибкую, так и жесткую позицию (табл. 1)): так ли повела бы себя оппозиция на месте правительства в сложившихся социально-экономических условиях, разрешение которых в значительной мере зависело от решений международного сообщества, была бы их позиция такой категоричной не в предвыборный период и т.д. Единственной оппозиционной партией, поддержавшей соглашение, была партия «Река» («“Река” не хочет черных дыр на Балканах. Северная Македония должна войти в НАТО» [Theodorakis, 2019]), но, подобно АНЕЛ, здесь произошел раскол: за ратификацию проголосовали 5 из 11 депутатов партии. В итоге соглашение ратифицировано 153 голосами (вся СИРИЗА, 2 – АНЕЛ, 5 – «Река», 2 из других фракций) [Hellenic Parliament, 2019, р. 3231–3234].

В Греции формирование победной коалиции в первую очередь зависело от того, насколько мягкую позицию в отношении Македонии занимает партия правительства и готовы ли партнеры этой партии разделить эту позицию. В случае, если не готовы, судьба победной коалиции зависела от принципиальных сторонников соглашения из парламентской оппозиции и отдельных депутатов, что важно в контексте перспективы

переизбрания. Решающий голос оказался у АНЕЛ и «Река», что оформило победную коалицию в Греции.

*Таблица 1.* Внешняя политика Греции в отношении Македонии

Годы	Правящая партия	Действия Греции в отношении Македонии
1990–1993	«Новая Демократия»	Начало конфликта: спор о наименовании Македонии в ООН. Компромиссное решение о временном наименовании
1993–2004	ПАСОК	Эмбарго в отношении Македонии; временное соглашение в Нью-Йорке
2004–2015	«Новая Демократия»	Замораживание сотрудничества; блокирование вступления Македонии в НАТО; с 2012 г. совместные консультации
С 2015 г.	СИРИЗА + АНЕЛ	Соглашение на Преспе

*Источники:* составлено на основе данных МИД Северной Македонии [Republic of North Macedonia, n. d.] и Греции [Hellenic Parliament, n. d.; Hellenic Republic, n. d.].

## Македония: поиск конституционного большинства

Акторами второго уровня в Македонии можно считать партии, так как Македония – парламентская республика. Чтобы победные коалиции Македонии и НАТО (Греции) совпали, необходимо изменение названия страны и ряд уступок в «символической политике». Это подразумевает корректировку Конституции, любые поправки в которую могут быть приняты парламентом двумя третями голосов всех депутатов (80 из 120). Чтобы проверить предположение о зависимости результатов переговоров от соотношения политических сил в Собрании, необходимо определить, какой позиции придерживаются ключевые политические силы и каким влиянием в парламенте они располагают.

Первым важным условием результативности переговоров является контроль правительства партией, готовой удовлетворить требование Греции, то есть премьер-министр должен был быть членом партии сторонников переименования ради вступления в НАТО, иначе даже инициация соглашений была бы невозможной.

Об отношении двух ключевых политических сил – Внутренней македонской революционной организации (ВМРО) и Социал-демократического союза Македонии (СДСМ) – к вступлению Македонии в НАТО говорят их программы.

Обе партии сходятся в том, что Македония должна быть членом НАТО. Так, в СДСМ предполагают, что «членство в НАТО и ЕС – это наша стратегическая обязанность» [SDSM, 2017, p. 11]. Схожая позиция у ВМРО: «Членство Республики Македония в Европейском союзе и НАТО остается главной внешнеполитической целью ВМРО-ДПМНЕ и стратегическим приоритетом государства» [VMRO-DPMNE, 2017, p. 294]. О приверженности обеих крупнейших партий евроатлантической интеграции свидетельствует также и то, что третья значимая партия «Демократический союз за интеграцию» с 2002 г. входила в правящие коалиции обеих партий [Assembly of the Republic of North Macedonia, 2016]. При этом соглашения между Македонией и НАТО заключались во времена правительств как ВМРО, так и СДСМ (табл. 2). То есть при прочих равных условиях минимальные требования победных коалиций двух сторон должны были совпасть в тот момент, когда Македония стала удовлетворять критериям членства.

Но позиция Греции скорректировала эту модель, усложнив формирование победной коалиции в Македонии. Если обратиться к программам партий, то можно увидеть,

что ВМРО не готова идти на указанные уступки: «ВМРО-ДПМНЕ не согласится с изменением Конституции с целью изменения конституционного названия Республики Македония» [VMRO-DPMNE, 2017, p. 295]. В то время как ВМРО посвящает вопросу о споре с Грецией подглаву в программе, СДСМ упоминает этот конфликт только в одном предложении: «...он [консенсус в обществе] будет призван преодолеть навязанный Грецией спор, но не примет никаких разговоров о проблемах идентичности. О возможных решениях будут проведены консультации с гражданами» [SDSM, 2017, p. 12]. Позиция СДСМ менее категорична, чем требования ВМРО, что могло свидетельствовать о готовности СДСМ идти на большие уступки.

Действительно, когда вопрос о наименовании страны поставил под угрозу вступление в НАТО, ВМРО контролировала правительство. Это и стало причиной того, что вопрос о вступлении в НАТО был отложен на десять лет: в 2006–2016 гг. ВМРО формировала коалиционное правительство. Однако, несмотря на то что через полтора года после прихода к власти СДСМ соглашение на Преспе было подписано (июнь 2018 г.), отсутствие у ВМРО возможности формировать правительство не решает проблему создания победной коалиции (необходимо 80 голосов депутатов из 120).

*Таблица 2. Соотнесение возможностей формирования победной коалиции в Македонии и процесса вступления в НАТО*

Период	Позиция ВМРО		Позиция СДСМ		Результаты	
	Членство в НАТО, против изменения наименования		Членство в НАТО даже ценой изменения наименования			
	фракция	коалиция	фракция	коалиция		
<b>1990–1994</b>	38	—	31	Правящая (60)	—	
<b>1994–1998</b>	—	—	63	Правящая (87)	1995 г. – партнерство ради мира	
1998–2002	49	Правящая (73)	28	—	1999 г. – план действий по членству	
<b>2002–2006</b>	10	23	38	Правящая (62)	2002–2014 гг. – участие в операциях НАТО	
2006–2008	40	Правящая (63)	21	32		
2008–2011	52	Правящая (63)	18	27	2008 г. – несостоявшееся приглашение к членству	
2011–2014	47	Правящая (66)	29	42	2013 г. – военные инструкторы в Скопье	
2014–2016	51	Правящая (80)	24	34	—	
<b>2016–2020</b>	36	51	35	Правящая (62)	2018 г. – соглашение на Преспе	

*Источники:* составлено на основе данных Собрания Республики Северная Македония [Assembly of the Republic of North Macedonia, 2016] и официальных данных НАТО [NATO, 2019b].

Второе условие победной коалиции в Македонии – наличие у последовательных противников переименования не больше трети мест в парламенте (менее 40 мест). Избирательная система страны является пропорциональной по округам, но есть воз-

*Таблица 3. Голосование депутатов Собрания Македонии по вопросам статуса албанского языка [Assembly of the Republic of North Macedonia, 2018b], ратификации соглашений с Грецией [Assembly of the Republic of North Macedonia, 2018a] и наименования страны [Assembly of the Republic of North Macedonia, 2019]*

Блок	Партия	Закон об использовании языков (14.03.18)			Ратификация соглашения на Преспе (05.07.18)		Третье чтение по поправкам в Конституцию о наименовании страны (11.01.19)	
		За	Не голосо-вали	Отсутство-вали	За	Отсутство-вали	За	Отсутство-вали
ВМРО	ВМРО	0	34	2	0	36	0	36
	Социалистическая	0	2	1	0	3	1	2
	Демократическая партия сербов	0	1	0	0	1	0	1
	Ассоциация культурного союза боснийцев	0	0	1	0	1	1	0
	Гражданский вариант	0	1	0	0	1	1	0
	Демократическая партия турок	1	0	0	1	0	1	0
	Союз цыган	1	0	0	1	0	1	0
	Независимые	1	1	5	1	6	7	0
СДСМ	СДСМ и др.	44	5	0	49	0	49	0
	Демократический союз за интеграцию	10	0	0	10	0	10	0
	Движение Беса	4	1	0	4	1	5	0
	Альянс за албанцев	2	1	0	2	1	3	0
	Демократическая партия албанцев	1	0	1	2	0	2	0

можность формировать партийные блоки перед голосованием, чем пользуются малые партии, присоединяясь к коалициям двух крупнейших партий. Крупным партиям это позволяет получать голоса национальных меньшинств и местных непартийных лидеров, а мелким партиям и независимым – проходить в парламент без формальных обязательств перед остальной коалицией. Поэтому, несмотря на то что коалиция ВМРО получила 51 место (почти 43%), члены партии, сформировавшей предвыборный блок, имеют лишь 36 мест, то есть менее трети.

Если предвыборный блок ВМРО занял больше 40 мест, хотя непосредственные члены ВМРО заняли меньше 40 мест, то третьим условием формирования победной коалиции является готовность союзников ВМРО по предвыборному блоку пойти на соглашение с правящей коалицией. СДСМ удалось набрать 81 голос: из коалиции ВМРО семь независимых депутатов, а также по одному из Социалистической партии, партии «Гражданский вариант», партии цыган, турок и боснийцев голосовали за поправки.

Все внеблоковые партии, среди которых три албанские, единогласно голосовали за поправки [Assembly of the Republic of North Macedonia, 2019].

Поведение депутатов в отношении своих коалиций нельзя назвать уникальным. Таблица 3 показывает, как голосовали депутаты с учетом их партийности и отношения к предвыборным блокам по вопросу ратификации соглашения (требует простого большинства), по вопросу внесения поправок (требует двух третей) и по принятию закона, который придает второй официальный статус албанскому языку. Пример с законом об употреблении языков показывает, что низкий уровень лояльности депутатов своему блоку и иногда своей партии характерен не только для голосования по изучаемому вопросу, где правящая коалиция могла использовать неформальные механизмы воздействия. На примере закона о языке ясно, что некоторые представители обоих блоков голосуют (или не голосуют вовсе) вопреки большинству соответствующего блока, то есть такой паттерн не исключителен для Собрания.

Хотя неформальные механизмы привлечения депутатов правительством могли иметь место, низкий уровень лояльности депутатов предвыборным блокам также сыграл роль в формировании победной коалиции и облегчил задачу правящей партии. Вероятно, эти механизмы были направлены на независимых депутатов от блока ВМРО, так как представители национальных меньшинств ранее демонстрировали свою нелояльность блоку.

Таким образом, причина формирования победной коалиции заключается не только в том, что ВМРО потеряла контроль над правительством. Ключевую роль сыграло то, что эта партия не набрала достаточного количества мест, чтобы предотвратить изменение Конституции. В этом случае формирование победной коалиции зависело главным образом от независимых депутатов и представителей национальных меньшинств из предвыборного блока ВМРО.

## Заключение

Анализ показал, что вступление Македонии в НАТО стало возможным именно сейчас благодаря ряду обстоятельств. Теория многоуровневой игры позволяет раскрыть роль политических партий обеих стран в этом процессе. В Греции сложилась ситуация, когда занявшая наименее жесткую позицию среди крупных партий СИРИЗА, оттолкнув этим союзников по коалиции, привлекла принципиальных сторонников соглашения с Македонией.

В Македонии ключевые политические силы считали оправданным вступление в НАТО, но партия националистов ВМРО заявляла о неприемлемости переименования страны ради этого, в то время как социал-демократы считали этот шаг оправданной жертвой. Вплоть до 2017 г. правительство формировалось ВМРО, поэтому речи о переименовании страны ити не могло. Но после выборов 2016 г. созданная СДСМ коалиция формирует правительство, что позволяет заключить соглашение с Грецией на наименее жестких условиях и ратифицировать его. Но чтобы изменить наименование страны, большинство в две трети в парламенте удается набрать благодаря низкой лояльности депутатов предвыборным коалициям и, вероятно, неформальным механизмам воздействия на оппозиционных депутатов.

Итак, чтобы Македонии удалось вступить в НАТО, необходимо было, чтобы в Греции сторонники наименее жестких условий контролировали правительство и в случае дезертирства союзников могли рассчитывать на тех, кто в любом случае голосовал бы за соглашение. В Македонии противники переименования страны (ВМРО) (1) не долж-

ны были получить доступ к формированию правительства и (2) должны были получить меньше трети мест в парламенте, даже если их предвыборный блок получил больше мест. Последним и решающим условием должна была стать (3) готовность достаточного количества партнеров националистов по коалиции, в основном беспартийных, пойти на сотрудничество с социал-демократами, причем эта готовность, вероятно, обусловлена низким уровнем лояльности предвыборным блокам и партиям со стороны депутатов и неформальными механизмами воздействия на них со стороны правящей коалиции. Именно этот сценарий получил развитие.

Поскольку в статье рассматриваются три уровня формирования победных коалиций, мы считаем, что она может помочь расширить пространство для модификаций теории многоуровневой игры. В частности, исследование показывает: акторы разного уровня могут взаимодействовать друг с другом непосредственно для формирования победной коалиции, минуя более высокие уровни (Македония договаривается с Грецией, чтобы в конце концов заключить договор с НАТО). Статья может помочь пролить свет на взаимодействие между акторами разного уровня, например, между государством, с одной стороны, и международной организацией, с другой.

## Источники

- Колосков Е.А. (2013) Страна без названия: внешнеполитический аспект становления македонского государства (1991–2001 гг.). М.: Институт славяноведения РАН.
- Никовский Р. (2016) США и независимая Македония (1991–2013). М.: Институт славяноведения РАН.
- Пономарева Е.Г. (2010) Новые государства на Балканах: монография. М.: МГИМО (У) МИД России.
- Chung C.P. (2007) Resolving China's Island Disputes: A Two-Level Game Analysis // Journal of Chinese Political Science. Vol. 12. No. 1. P. 49–70. DOI: <https://doi.org/10.1007/s11366-007-9001-7>.
- European Commission (n. d.). North Macedonia. Режим доступа: [https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/countries/detailed-country-information/north-macedonia\\_en](https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/countries/detailed-country-information/north-macedonia_en) (дата обращения: 30.08.2019).
- Hellenic Parliament (n. d.). Composition of Previous Terms. Режим доступа: <https://www.hellenicparliament.gr/en/Organosi-kai-Leitourgia/Olomeleia/SInthesi-Proigoumenon-Periodon-New/> (дата обращения: 14.05.2019).
- Hellenic Republic (2018). Final Agreement for the settlement of the differences as described in the United Nations Security Council resolutions 817 (1993) and 845 (1993), the termination of the interim accord of 1995, and the establishment of a strategic partnership between the parties. Ministry of Foreign Affairs. Режим доступа: <https://www.mfa.gr/images/docs/eidikathemata/agreement.pdf> (дата обращения: 30.08.2019).
- Hellenic Republic (2019). North Macedonia. Ministry of Foreign Affairs. Режим доступа: <https://www.mfa.gr/en/blog/greece-bilateral-relations/north-macedonia/> (дата обращения: 14.05.2019).
- Kržalovski A. (2018) Referendum 2018. Scopje: Macedonian Center for International Cooperation (MCIC).
- Kubicek P. (1997) Ethnic Conflict and Three-Level Games: Turks, Kurds, and Foreign Actors // International Negotiation. Vol. 2. No. 1. P. 79–101. DOI: <https://doi.org/10.1163/15718069720847870>.
- Mavromatidis F. (2010) The Role of the European Union in the Name Dispute Between Greece and FYR Macedonia // Journal of Contemporary European Studies. Vol. 18. No. 1. P. 47–62. DOI: <https://doi.org/10.1080/14782801003638703>.
- NATO (2019a). NATO Allies sign Accession Protocol for the future Republic of North Macedonia. Режим доступа: [https://www.nato.int/cps/ru/natohq/news\\_163078.htm?selectedLocale=en](https://www.nato.int/cps/ru/natohq/news_163078.htm?selectedLocale=en) (дата обращения: 12.05.2019).
- NATO (2019b). Relations with Republic of North Macedonia. Режим доступа: [https://www.nato.int/cps/en/natohq/topics\\_48830.htm](https://www.nato.int/cps/en/natohq/topics_48830.htm) (дата обращения: 15.05.2019).

Panke D. (2013) Regional Power Revisited: How to Explain Differences in Coherency and Success of Regional Organizations in the United Nations General Assembly // International Negotiation. Vol. 18. No. 2. P. 265–291.

Putnam R.D. (1988) Diplomacy and domestic politics: the logic of two-level games // International organization. Vol. 42. No. 3. P. 427–460.

Republic of Macedonia State Electoral Commission (2018). Referendum 2018. Режим доступа: <https://referendum.sec.mk/Referendum/Results?cs=en-US&r=r&rd=r1&eu=All&m=All> (дата обращения: 26.10.2018).

Republic of North Macedonia. Ministry of Foreign Affairs (n. d.). Diplomatic relations with Greece. Режим доступа: [http://www.mfa.gov.mk/index.php?option=com\\_content&view=article&id=241&Itemid=396&lang=en](http://www.mfa.gov.mk/index.php?option=com_content&view=article&id=241&Itemid=396&lang=en) (дата обращения: 14.05.2019).

Tziampiris A. (2012) The Macedonian name dispute and European Union accession // Southeast European and Black Sea Studies. Vol. 12. No. 1. P. 153–171.

ВМРО-ДПМНЕ (2017). Реално! Программа на ВМРО-ДПМНЕ 2017–2020. Скопје: ВМРО-ДПМНЕ.

Собрание на Республика Северна Македонија (2016). Пратенички состав. Режим доступа: <https://www.sobranie.mk/segashen-sostav-2016.npx> (дата обращение: 15.05.2019).

Собрание на Республика Северна Македонија (2018a). Закон за ратификација на Конечната спогодба за решавање на разликите описаны во резолуциите 817 (1993) и 845 (1993) на Советот за безбедност на Обединетите нации, за престанување на важноста на Привремената спогодба од 1995 година и за воспоставување на стратешко партнерство меѓу страните. Режим доступа: <https://www.sobranie.mk/materialdetails.npx?materialId=ab0e1eaa-d9bf-4d82-b5b2-4d367eb2f96d> (дата обращения: 15.05.2019).

Собрание на Республика Северна Македонија (2018b). Закон за употреба на јазиците. Режим доступа: <https://www.sobranie.mk/materialdetails.npx?materialId=1c6e42dc-d648-48b2-95d6-9d3f7a94ed51> (дата обращения: 15.05.2019).

Собрание на Республика Северна Македонија (2019). Предлог – Уставен закон за спроведување на амандманите од XXXIII до XXXVI на Уставот на Республика Македонија. Режим доступа: <https://www.sobranie.mk/materialdetails.npx?materialId=1df47a37-4b23-4440-b343-5042a895db16> (дата обращения: 15.05.2019).

СДСМ (2017). Программа за работа на владата 2017–2020. Скопје: СДСМ.

Ανεξαρτητοι Ελληνες (2013). Κυβερνητικό Προγραμμα Ανεξαρτητων Ελληνων. Ενοτητα Β'. Τομεασ Εξωτερικων. Αθήνα: Ανεξαρτητοι Ελληνες.

Βουλή των Ελλήνων (2019). Πινακασ Περιεχομενων. Συνεδριαση ΞΒ'. Παρασκευή 25 Ιανουαρίου 2019. Αθήνα: Βουλή των Ελλήνων.

Θεοδωράκης Σ. (2019) Ομιλία του Σταύρου Θεοδωράκη στη συζήτηση για την κύρωση του πρωτοκόλου για την προσχώρηση της Δημοκρατίας της Βόρειας Μακεδονίας στο NATO // Ποτάμι. Режим доступа: <http://topotami.gr/to-potami-den-thelei-valkania-me-mavres-types/> (дата обращения: 04.09.2019).

Μητσοτάκης Κ. (2019) Δευτερολογία του Προέδρου της Νέας Δημοκρατίας κ. Κυριάκου Μητσοτάκη στη συζήτηση για την ψήφο εμπιστοσύνης στη Βουλή // Νεα Δημοκρατια. Режим доступа: <https://nd.gr/deyterologia-toy-proedroy-tis-neas-dimokratias-k-kyriakoy-mitsotaki-sti-syzitisi-gia-tin-psifo> (дата обращения: 04.09.2019).

Τζελέπης Μ. (2019) Ομιλία Μ. Τζελέπης Συμφωνία των Πρεσπών // ΠΑΣΟΚ. Режим доступа: <http://pasok.gr/?p=23315> (дата обращения: 04.09.2019).

# The Accession of Macedonia to the North Atlantic Treaty Organization as a Multi-Level Game<sup>1, 2</sup>

M. Prikolota, I. Krylov

---

**Maksim Prikolota**, Graduate Student, Department of Political Science in European University at St. Petersburg; 6/1 Gagarinskaya, St. Petersburg, 191187, Russian Federation; E-mail: mprikolota@eu.spb.ru

**Ivan Krylov**, Graduate Student, The Faculty of Political Science in Saint Petersburg State University; 7-9 Universitetskaya Emb., St. Petersburg, 199034, Russian Federation; E-mail: ivanich-ioda@mail.ru

## Abstract

*This article analyzes Macedonian foreign policy during the process of joining the North Atlantic Treaty Organization (NATO). We use a modified version of Robert Putnam's multi-level game concept to show the role of domestic actors in determining Macedonian foreign policy. Based on an analysis of the interactions between the main domestic actors, we identify the reasons for the rapid resolution, after a long pause, of the question of Macedonia's name and membership in NATO. We use a case-study approach and analyze the available data on the ratio of actors within the existing institutions, key events in the political struggle, and programmes through which the parties formulated foreign policy options. Further, we note the reasons for Greece's concessions using the concept of multi-level games. We identify a number of important conditions for the formulation of Greece's position: it is important which party controls the cabinet, whether ruling party coalition partners are ready to support the actions of the cabinet, and whether the actions of the cabinet meet the ideological expectations of other parties. We conclude that three simultaneous conditions made it possible for Macedonia to presently be on the verge of accession to NATO. First, Macedonia's cabinet was formed by a party ready to accept Greece's conditions. Second, the party opposed to the country's renaming occupied less than one third of the seats, making a constitutional majority in the assembly possible. Third, because Macedonian bloc alliances are weak, allies of the anti-renaming party were willing to go against the party forming the bloc.*

**Key words:** foreign policy; Greece; multi-level game; Macedonia; NATO

**For citation:** Prikolota M., Krylov I. The Accession of Macedonia to the North Atlantic Treaty Organization as a Multi-Level Game. *International Organisations Research Journal*, vol. 15, no 1, pp. 177–189 (in Russian and English). DOI: 10.17323/1996-7845-2020-01-08.

## References

- Anexartitoi Ellines (2013). *Kybernitiko programma Anexartiton Ellinon. Enotita B'*. Tomeas Exoterikon [Government Programme for Independent Greeks. Section B. External Relations]. Athens: Anexartitoi Ellines. (in Greek)
- Assembly of the Republic of North Macedonia (2016). Pratenichki sostav [Parliamentary Composition]. Available at: <https://www.sobranie.mk/segashen-sostav-2016.nspx> (accessed 15 May 2019). (in Macedonian)
- Assembly of the Republic of North Macedonia (2018a). Zakon za ratifikacija na Konečnata spogodba za rešavanje na razlikite opisani vo rezoluciite 817 (1993) i 845 (1993) na Sovetot za bezbednost na Obedinetite nacii, za prestanuvanje na važnosta na Privremenata spogodba od 1995 godina i za vostpostavuvanje na strateško partnerstvo meѓу stranite [Law on Ratification of the Final Settlement of Disputes Described in Resolutions 817 (1993) and 845 (1993) of the Security Council of the United Nations, for the Termination of the Interim Agreement of 1995

---

<sup>1</sup> The editorial board received the article in August 2019.

<sup>2</sup> The authors are grateful to Y. Agafonov, Senior Lecturer of the Department of Comparative Political Studies at the NWIM in RANEPA, for his valuable advice and guidance.

- and Establishment of a Strategic Partnership Between the Parties]. Available at: <https://www.sobranie.mk/materialdetails.nsp?materialId=ab0e1eaa-d9bf-4d82-b5b2-4d367eb2f96d> (accessed 15 May 2019). (in Macedonian)
- Assembly of the Republic of North Macedonia (2018b). Zakon za upotreba na jazicite [Law on Use of Languages]. Available at: <https://www.sobranie.mk/materialdetails.nsp?materialId=1c6e42dc-d648-48b2-95d6-9d3f7a94ed51> (accessed 15 May 2019). (in Macedonian)
- Assembly of the Republic of North Macedonia (2019). Predlog – Ustaven zakon za sproveduvanje na amandmanite od XXXIII do XXXVI na Ustavot na Republika Makedonija [The Draft Constitutional Law for Implementation of Amendments from XXXIII to XXXVI of the Constitution of the Republic of Macedonia]. Available at: <https://www.sobranie.mk/materialdetails.nsp?materialId=1df47a37-4b23-4440-b343-5042a895db16> (accessed 15 May 2019). (in Macedonian)
- Chung C. P. (2007) Resolving China's Island Disputes: A Two-Level Game Analysis. *Journal of Chinese Political Science*, vol. 12, no 1, pp. 49–70. Available at: <https://doi.org/10.1007/s11366-007-9001-7>.
- European Commission (n. d.). North Macedonia. Available at: [https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/countries/detailed-country-information/north-macedonia\\_en](https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/countries/detailed-country-information/north-macedonia_en) (accessed 30 August 2019).
- Hellenic Republic (n. d.). North Macedonia. Ministry of Foreign Affairs. Available at: <https://www.mfa.gr/en/blog/greece-bilateral-relations/north-macedonia/> (accessed 14 May 2019).
- Hellenic Parliament (n. d.). Composition of Previous Terms. Available at: <https://www.hellenicparliament.gr/en/Organosi-kai-Leitourgia/Olomeleia/SInthesi-Proigoumenon-Periodon-New/> (accessed 14 May 2019).
- Hellenic Parliament (2019). Pinakas pereichomenon. Synedriasi XB'. Paraskeyi 25 Ianoyarioy 2019 [Table of Contents. XB Conference, 25 January 2019]. Available at: <https://www.hellenicparliament.gr/UserFiles/a08fc2dd-61a9-4a83-b09a-09f4c564609d/es20190125.pdf> (accessed 4 September 2019). (in Greek)
- Hellenic Republic (2018). Final Agreement for the Settlement of the Differences as Described in the United Nations Security Council Resolutions 817 (1993) and 845 (1993), the Termination of the Interim Accord of 1995, and the Establishment of a Strategic Partnership Between the Parties. Ministry of Foreign Affairs. Available at: <https://www.mfa.gr/images/docs/eidikathemata/agreement.pdf> (accessed 30 August 2019).
- Internal Macedonian Revolutionary Organization – Democratic Party for Macedonian National Unity (VMRO-DPMNE) (2017). Realno! Programma na VMRO-DPMNE 2017-2020 [Real! Programme of VMRO-DPMNE, 2017–2020]. Skopje: VMRO-DPMNE. (in Macedonian)
- Koloskov E. (2013) *Strana bez nazvaniya: vneshnopoliticheskij aspekt stanovleniya makedonskogo gosudarstva (1991–2001 gg.)* [Country Without Name: Foreign Policy Aspect of the Foundation of the Macedonian State (1991–2001)]. Moscow: Institute of Slavic Studies of RAS. Available at: <https://inslav.ru/publication/koloskov-e-strana-bez-nazvaniya-vneshnopoliticheskij-aspekt-stanovleniya-makedonskogo-0>. (in Russian).
- Kržalovski A. (2018) *Referendum 2018*. Scopje: Macedonian Center for International Cooperation (MCIC).
- Kubicek P. (1997) Ethnic Conflict and Three-Level Games: Turks, Kurds, and Foreign Actors. *International Negotiation*, vol. 2, no 1, pp. 79–101. DOI: <https://doi.org/10.1163/15718069720847870>.
- Mavromatidis F. (2010) The Role of the European Union in the Name Dispute Between Greece and FYR Macedonia. *Journal of Contemporary European Studies*, vol. 18, no 1, pp. 47–62. DOI: <https://doi.org/10.1080/14782801003638703>.
- Mitsotakis K. (2019) Deyterologia toy Proedroy ths Neas Dimokratias k. Kyriakoy Mitsotaki sti syzitisi gia tin psifo empistosvnis sti Boyli [Reply of the President of the New Republic Kyriakos Mitsotakis to the Debate on the Vote of Confidence in Parliament]. Available at: <https://nd.gr/deyterologia-toy-proedroy-tis-neas-dimokratias-k-kyriakoy-mitsotaki-sti-syzitisi-gia-tin-psifo> (accessed 4 September 2019). (in Greek)
- North Atlantic Treaty Organization (NATO) (2019a). NATO Allies Sign Accession Protocol for the Future Republic of North Macedonia. Available at: [https://www.nato.int/cps/ru/natohq/news\\_163078.htm?selectedLocale=en](https://www.nato.int/cps/ru/natohq/news_163078.htm?selectedLocale=en) (accessed 12 May 2019).
- North Atlantic Treaty Organization (NATO). (2019b) Relations With the Republic of North Macedonia. Available at: [https://www.nato.int/cps/en/natohq/topics\\_48830.htm](https://www.nato.int/cps/en/natohq/topics_48830.htm) (accessed 15 May 2019).
- Nikovskij R. (2016) *SSHA i nezavisimaya Makedoniya (1991–2013)* [USA and Independent Macedonia (1993–2013)]. Moscow: Institute of Slavic Studies of RAS. (in Russian)

- Panke D. (2013) Regional Power Revisited: How to Explain Differences in Coherency and Success of Regional Organizations in the United Nations General Assembly. *International Negotiation*, vol. 18, no 2, pp. 265–91. DOI: <https://doi.org/10.1163/15718069-12341256>.
- Ponomareva E. (2010) *Novye gosudarstva na Balkanah: Monografiya [New Balkan States: Monograph]*. Moscow: MGIMO (U) MFA of Russia. (in Russian)
- Putnam R.D. (1988) Diplomacy and Domestic Politics: The Logic of Two-Level Games. *International Organization*, vol. 42, no 3, pp. 427–60. DOI: <https://doi.org/10.1017/S0020818300027697>.
- Republic of Macedonia (2018). Referendum 2018. State Electoral Commission. Available at: <https://referendum.sec.mk/Referendum/Results?cs=en-US&r=r&rd=r1&eu=All&m=All> (accessed 26 October 2018).
- Republic of North Macedonia (n. d.). Diplomatic Relations With Greece. Ministry of Foreign Affairs. Available at: [http://www.mfa.gov.mk/index.php?option=com\\_content&view=article&id=241&Itemid=396&lang=en](http://www.mfa.gov.mk/index.php?option=com_content&view=article&id=241&Itemid=396&lang=en) (accessed 14 May 2019).
- Social Democratic Union of Macedonia (SDSM) (2017). *Programma za rabota na vladata 2017–2020 [Power Work Programme 2017–2020]*. Skopje: SDSM. (in Macedonian)
- Theodorakis S. (2019) Omilia tou Stavrou Theodoraki sti syzitisi gia tin kyrosi tou protokolou gia tin proschorisi tis Dimokratias tis Voreias Makedonias sto NATO [Speech of Stavros Theodorakis in the Debate on the Ratification of the Protocol on the Accession of the Republic of North Macedonia to NATO]. Available at: <http://topotami.gr/to-potami-den-thelei-valkania-me-mavres-trypes/> (accessed 4 September 2019). (in Greek)
- Tzelepis M. (2019) Omilia M. Tzelepis Symfonia ton Prespon [Speech of M. Tzelepis About the Prespa Agreement]. Available at: <http://pasok.gr/?p=23315> (accessed 4 September 2019). (in Greek)
- Tziampiris A. (2012) The Macedonian Name Dispute and European Union Accession. *Southeast European and Black Sea Studies*, vol. 12, no 1, pp. 153–71. DOI: <https://doi.org/10.1080/14683857.2012.661225>.

# Роль МБР в синдицированном кредитовании (Обзор доклада «Стоимость заимствований и роль многосторонних банков развития: случай трансграничного синдицированного банковского кредитования»)<sup>1, 2</sup>

А.В. Шелепов

---

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

*Обзор посвящен рабочему документу МВФ 2018 г. «Стоимость заимствований и роль многосторонних банков развития: случай трансграничного синдицированного банковского кредитования». Подчеркивается, что трансграничное банковское кредитование становится все более важным источником внешнего финансирования в развивающихся странах и в результате может сыграть ключевую роль в развитии инфраструктуры. В исследовании рассматривается влияние участия многосторонних банков развития (МБР) в кредитных синдикатах на условиях кредитных сделок, причем особое внимание уделяется ценовым параметрам. Результаты исследования показывают, что участие МБР связано с более высокими издержками для заемщиков (стоимостью кредита) и более длительными сроками погашения, что свидетельствует о большей готовности МБР финансировать проекты с высокой степенью риска, которые могут оказаться непривлекательными для частных инвесторов. Кроме того, участие МБР связано с более низкими спредами для более рискованных заемщиков в сравнении с аналогичными кредитами со стороны частных банков. Авторы показывают, что МБР могут способствовать мобилизации частных инвестиций в развивающихся странах, в том числе в области инфраструктуры, путем снижения рисков.*

**Ключевые слова:** многосторонние банки развития (МБР); ценообразование кредитов; синдицированное кредитование; финансирование инфраструктуры

**Для цитирования:** Шелепов А.В. (2020) Роль МБР в синдицированном кредитовании (Обзор доклада «Стоимость заимствований и роль многосторонних банков развития: случай трансграничного синдицированного банковского кредитования») // Вестник международных организаций. Т. 15. № 1. С. 190–195 (на русском языке). DOI: 10.17323/1996-7845-2020-01-09.

По данным аналитических и научных материалов, трансграничное банковское кредитование становится все более важным источником внешнего финансирования для развивающихся стран, в значительной степени по той причине, что может сыграть ключевую роль в финансировании инфраструктуры. Известно, что долгосрочное финансирование в развивающихся странах ограничивается высоким воспринимаемым уровнем риска и, как следствие, высокой стоимостью заимствований. Многосторонние банки развития (МБР) играют существенную роль в снижении уровня восприни-

---

<sup>1</sup> Статья поступила в редакцию в декабре 2019 г.

<sup>2</sup> Gurara D., Presbitero A., Sarmiento M. (2018) Borrowing Costs and The Role of Multilateral Development Banks: Evidence from Cross-Border Syndicated Bank Lending: IMF Working Paper. Vol. 18. No. 263. P. 1–44.

маемого риска. Во-первых, МБР могут снижать риск инвестиций, сигнализируя о прибыльности проектов, выделяя свои собственные деньги на проекты и синдицированное кредитование, а также используя статус предпочтительного кредитора. Во-вторых, снижение риска может произойти в результате распространения МБР информации, без которой частные кредиторы неохотно вкладывают средства в проекты, считающиеся слишком рискованными. Несмотря на то что наибольшая доля кредитования развивающихся стран предоставляется частным сектором, международные финансовые институты – и особенно МБР – играют ключевую роль в финансировании развития, особенно в свете Повестки дня в области устойчивого развития на период до 2030 г. и потребностей в финансировании инвестиций в инфраструктуру.

Рабочий документ МВФ «Стоимость заимствований и роль многосторонних банков развития: случай трансграничного синдицированного банковского кредитования» посвящен роли многосторонних банков развития (МБР) в сделках с синдицированными кредитами, включая их ценообразование. Авторы (Д. Гуара, А.Ф. Пресбитеро и М. Сармиенто) отмечают, что на синдицированные кредиты в среднем приходится около трети общего объема международного кредитования в период с 1995 по 2012 г., а размер этого рынка сопоставим с рынком облигаций. При этом, несмотря на появление новой эмпирической литературы по ценообразованию синдицированных кредитов, она в основном ограничивается рассмотрением стран с развитой и формирующейся рыночной экономикой, и, по данным авторов, до сих пор не было изучено влияние участия МБР на ценообразование таких кредитов. Проведенное исследование восполняет этот пробел, показывая как структура синдиката, и в частности наличие МБР в пуле кредиторов, влияет на условия кредитования.

Для анализа использованы данные на уровне сделок по выборке из примерно 17 тыс. синдицированных кредитов, предоставленных заемщикам из 107 развивающихся стран и стран с формирующими рынками в период с 1994 по 2015 г. Помимо характеристик кредита (цена, сумма, срок погашения, тип и т.д.), данные включают информацию о названии и местонахождении кредитора, количество банков в синдикате и типе банков (частный банк или МБР), а также название заемщика, отрасли, местонахождении и кредитном риске. В выборке преобладают крупные развивающиеся рынки (Китай, Бразилия, Индия, Мексика, Индонезия и Турция), примерно треть ее составляют заемщики из стран с низким и средним уровнем дохода. При этом МБР активно участвуют в синдицированном кредитовании в разных отраслях – с высокой концентрацией в сельском хозяйстве и меньшим присутствием в обрабатывающей промышленности и добыче природных ресурсов. Кроме того, МБР чаще присутствуют в синдикатах при кредитовании стран с низким и средним уровнем дохода, чем в случае заемщиков из стран с формирующими рынками. На Европейский банк реконструкции и развития и Международную финансовую корпорацию совместно приходится 56% выборки, другими ключевыми игроками на исследуемом авторами рынке являются Европейский инвестиционный банк, Международный банк реконструкции и развития, Африканский банк развития, Межамериканский банк развития и Азиатский банк развития.

Для исследования авторами предложена модель, которая учитывает специфические характеристики сделок, кредиторов и заемщиков. Зависимой переменной выступает одна из мер цены кредита, логарифмированный объем или срок погашения. Ключевая объясняющая переменная характеризует наличие МБР в синдикате. Кроме того, набор объясняющих переменных включает: кредитный риск заемщика; количество траншей в рамках кредита; валюту, в которой номинирован кредит; фиктивные переменные принадлежности заемщика к государственному или частному сектору, а также

наличия поручителя. Модель включает фиксированные эффекты отрасли, страны и года. В самой точной спецификации в нее включаются объединенные фиксированные эффекты страны-года и отрасли-года. Наконец, анализ предполагает измерение концентрации синдиката на основе индекса Херфиндаля – Хиршмана, рассчитываемого исходя из долей банков в кредите.

Исследование подтверждает ряд представленных ранее в научной литературе данных относительно влияния МБР на параметры кредитов. Так, если в качестве зависимой переменной использовать совокупный спред, независимо от спецификации модели, коэффициент при фиктивной переменной участия МБР всегда положительный и статистически значимый. При наиболее точной спецификации с фиксированными эффектами для страны-года и отрасли-года полученные результаты означают, что стоимость кредитов с участием МБР выше на 45 б.п., или 13%, чем средний совокупный спред по всей выборке. Воспринимая спред как отражение риска заемщика, авторы предполагают, что МБР самостоятельно выбирают для кредитования проекты с более высоким риском и, следовательно, с более высокими кредитными спредами, которые иначе не могли бы финансироваться частным сектором.

Другие выводы авторов по данной спецификации также в целом соответствуют положениям, представленным в литературе. Так, меньшие по объему кредиты и кредиты с более длительным сроком погашения имеют более высокую стоимость. Большее количество траншей также связано с более высокими ценами, что согласуется с негативным влиянием сложности кредита на его стоимость. Кредитный риск заемщика оказывает существенное влияние на стоимость кредита. Кредиты в евро и других валютах имеют дисконт по сравнению с кредитами в долларах США. Интересен результат, что срочные кредиты относительно дороже, чем кредитные линии. Кроме того, заемщики из числа компаний государственного сектора платят за кредиты меньше, чем частные компании, что свидетельствует о важности (неявных) суверенных гарантий для стоимости кредитов. Наконец, синдицированные кредиты с более высокой концентрацией кредиторов имеют более низкую стоимость, то есть более высокая концентрация долей банков в синдикате может сигнализировать о более низком риске дефолта заемщика.

Отдельная часть исследования посвящена влиянию участия МБР в кредитном синдикате на снижение риска. Зачастую МБР участвуют в синдицированном кредитовании, когда рынок не может предоставить финансирование из-за предполагаемого или реального высокого риска заемщика. Авторы показывают, что существует положительная корреляция между риском заемщика и участием МБР в синдикате. Для этого рассматриваются регрессионные модели, в которых одним из регрессоров является фиктивная переменная участия МБР, другими – фиктивная переменная риска, связанного с заемщиком, а также показатель суверенной кредитоспособности, указывающий на заемщиков, которые находятся в «рискованных» для инвесторов странах. Результаты показывают, что участие МБР в синдикате связано с уменьшением премии, связанной с относительно высоким кредитным риском заемщиков, примерно на треть. При этом результат остается значимым даже при отдельном рассмотрении спреда и комиссионных платежей. Также авторы приходят к выводу, что присутствие МБР в синдикате связано со значительно более низкими, примерно на 41 б.п., издержками заимствований для компаний со штаб-квартирой в более рискованных странах, даже с учетом влияния других характеристик сделок, включая кредитоспособность заемщика.

Отдельный аспект анализа – влияние присутствия МБР в синдикате на стоимость заимствований для реализации инфраструктурных проектов. С одной стороны, можно ожидать более низкой стоимости кредитов, поскольку МБР используют более совершенные инструменты надзора и другие меры, прямо или косвенно минимизирующие

риски. С другой стороны, существует гипотеза, согласно которой МБР самостоятельно выбирают для финансирования долгосрочные проекты с высокими рисками, которые могут не соответствовать профилю риска инвесторов из частного сектора. Проведенный регрессионный анализ показывает, что стоимость инфраструктурных кредитов с участием МБР оказывается примерно на 66 б.п. выше, чем аналогичных кредитов, полностью финансируемых коммерческими банками. Другими словами, подтверждается вторая из представленных авторами гипотез.

Кроме того, авторы предполагают, что участие МБР по-разному влияет на стоимость кредитов для заемщиков из частного и государственного секторов. Результаты анализа свидетельствуют, что присутствие МБР в синдикате почти вдвое сокращает совокупный спред для заемщиков из государственного сектора по сравнению с заемщиками из частного сектора.

Помимо стоимости, исследование затрагивает вопросы влияния присутствия МБР в синдикате на другие параметры кредитов, в частности, объем и сроки погашения. Согласно представленным результатам, присутствие МБР связано с более низкой суммой кредита по сравнению с кредитами синдикатов, образованных только частными банками. Объем сделок с участием МБР в среднем на 70 млн долл. США меньше, чем тех, в которые вовлечены только коммерческие банки, или почти на 40% меньше, чем средняя сумма сделки, которая составляет около 180 млн долл. США. Этот результат порождает скепсис относительно деятельности МБР по непосредственной мобилизации ресурсов частного сектора, особенно в свете больших финансовых потребностей для достижения Целей устойчивого развития до 2030 г. Авторы также подтверждают, что более долгосрочные и сложные кредиты имеют большую сумму (объем срочных кредитов, как правило, меньше, чем кредитных линий, примерно на 35 млн долл. США). Суммы сделок с более высокой степенью концентрации кредиторов также относительно меньше, то есть диверсификация рисков, по мере того как все больше кредиторов входит в синдикат, способствует росту объема операций на рынке синдикированных кредитов.

Сроки погашения для кредитов с участием МБР более длительны по сравнению с выдаваемыми кредитными синдикатами, состоящими исключительно из частных банков. Разница колеблется в пределах от 25 до 27 месяцев. Этот результат согласуется с более ранними данными исследований, свидетельствующих о том, что МБР обладают большей способностью кредитовать на длительные сроки, чем частный сектор. Важно также отметить, что высокий индекс концентрации синдиката связан со значительно более длительными сроками погашения кредитов. Этот результат в сочетании с предыдущими выводами авторов относительно стоимости кредитов указывает на то, что синдикаты с высокой степенью концентрации банков предоставляют кредиты на более выгодных условиях.

В заключительной части анализа авторы исследуют предложенную модель на наличие неявной гетерогенности и робастность. Результаты оценки среднего эффекта воздействия (average treatment effect, ATE) участия МБР в синдикате на параметры кредитования подтверждают представленные выше выводы об их влиянии на стоимость, сроки погашения и объем кредитов, а также снижение рисков. Необходимость теста на робастность обусловлена тем, что выборка характеризуется концентрацией сделок в нескольких странах, таких как Китай, Индия и Мексика, и одновременно в ней присутствуют 74 страны, на которые приходится относительно небольшое количество кредитов. Анализ моделей с исключением из выборки наблюдений для заемщиков со штаб-квартирами в указанных странах не влияет на основные выводы о роли МБР в формировании стоимости кредитов.

Таким образом, ключевой вывод анализа заключается в установлении связи между участием МБР в синдикате и более высокой стоимостью кредитов, что свидетельствует о большей готовности МБР финансировать проекты с высокой степенью риска, которые оказываются непривлекательными для частного сектора. Кроме того, МБР играют важную роль в снижении риска, значительно сокращая спреды, особенно для заемщиков с высоким собственным риском или находящихся в странах с высоким уровнем риска. Участие МБР в синдикатах связано с более длительными сроками погашения кредитов, что подтверждает способность МБР предоставлять более долгосрочные кредиты в сравнении с частным сектором, и меньшими суммами сделок, что заставляет с осторожностью говорить о масштабе потенциальной роли МБР в прямой мобилизации частных инвестиций в инфраструктуру. Однако в целом смягчение рисков выступает каналом, через который МБР, благодаря обладанию более качественной информацией, возможностям мониторинга и статусу привилегированного кредитора, могут способствовать привлечению частных инвестиций в развивающиеся страны и государства с формирующимиися рынками.

# The MDBs' Role in Syndicated Loan Deals

## (Review of the IMF Working Paper “Borrowing Costs and the Role of Multilateral Development Banks: Evidence From Cross-Border Syndicated Bank Lending”)<sup>1, 2</sup>

A. Sheleпов

---

---

**Andrey Sheleпов**, Candidate of Economic Sciences, Senior Researcher, Centre for International Institutions Research, Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration; 11 Prechistenskaya naberezhnaya, 119034, Moscow, Russian Federation; E-mail: sheleпов-ав@ranepa.ru

### **Abstract**

*The review covers the 2018 IMF working paper “Borrowing Costs and The Role of Multilateral Development Banks: Evidence from Cross-Border Syndicated Bank Lending.” It is acknowledged that cross-border bank lending is becoming an increasingly important source of external financing for developing countries and therefore can play a key role in infrastructure development. The working paper examines the impact of participation by multilateral development banks (MDBs) in loan syndicates on the terms of loan deals, with a particular emphasis on loan pricing. The results of the study show that MDB participation is associated with higher borrowing costs and longer maturities, indicating a greater willingness on the part of MDBs to finance projects with higher risks which may otherwise be unattractive to private investors. In addition, MDB participation is associated with lower spreads for riskier borrowers compared to similar loans from private banks. The authors show that MDBs can help mobilize private investment in developing countries, including in infrastructure, through risk mitigation.*

**Key words:** multilateral development banks (MDBs); loan pricing; syndicated lending; infrastructure financing

**For citation:** Sheleпов А. (2020) MDBs’ Role in Syndicated Loan Deals (Review of the IMF Working Paper “Borrowing Costs and the Role of Multilateral Development Banks: Evidence From Cross-Border Syndicated Bank Lending”). *International Organisations Research Journal*, vol. 15, no 1, pp. 190–195 (in Russian). DOI: 10.17323/1996-7845-2020-01-09.

---

<sup>1</sup> The editorial board received the article in December 2019.

<sup>2</sup> Gurara D., Presbitero A., Sarmiento M. (2018) Borrowing Costs and The Role of Multilateral Development Banks: Evidence from Cross-Border Syndicated Bank Lending. IMF Working Paper, vol. 18, no 263, pp. 1–44.

# К сведению авторов

Редакция журнала «Вестник международных организаций: образование, наука, новая экономика» НИУ ВШЭ приглашает к сотрудничеству авторов.

Наше издание открыто для экспертных организаций и исследовательских институтов, в том числе вузов, занимающихся изучением вопросов деятельности международных институтов; развития образования, науки и инноваций в национальном и международном контексте. В числе наших авторов мы будем рады видеть ученых и экспертов в сфере международных отношений и глобального управления; содействия развитию; международного сотрудничества по различным сферам социально-экономической политики. Мы приглашаем к сотрудничеству исследователей и экспертов зарубежных университетов, экспертных институтов и международных организаций и рады возможности познакомить российского читателя с результатами оригинальных исследований зарубежных авторов. Журнал принимает для рассмотрения результаты исследований и публикации учащихся аспирантур российских университетов, вузов стран СНГ, университетов дальнего зарубежья. Аудитория журнала в настоящее время представлена руководителями и специалистами научно-исследовательских организаций, федеральных министерств и ведомств, экспертным и академическим сообществом России, стран СНГ, дальнего зарубежья.

Мы будем рады видеть вас среди наших авторов!

## Обращаем внимание:

- Все материалы публикуются бесплатно. Основными требованиями к материалу является его соответствие тематике издания, научность и соблюдение требований к оформлению рукописей.
- Требования к оформлению рукописей сформированы на основании текущих российских требований и **требований международной библиометрической базы Scopus** к оформлению научных публикаций.
- Российские требования и требования международной библиометрической базы Scopus к рукописям размещены на странице журнала по адресу <http://iorj.hse.ru/authors>. **Несоответствие рукописей всем требованиям является одним из оснований для отказа в публикации статьи в журнале.**
- Перед публикацией все присланные материалы проходят процедуру анонимного рецензирования.
- На основании полученного экспертного заключения материалы публикуются, возвращаются авторам на доработку или не допускаются к изданию. Редакция своевременно уведомляет автора в случае отказа в публикации.
- С авторами опубликованных материалов заключается **лицензионный договор**, согласно которому изданию передаются неисключительные права на публикацию материала.
- Все рукописи передаются в редакцию журнала по электронной почте по адресу [iorj@hse.ru](mailto:iorj@hse.ru).

*С уважением,  
редакция журнала «Вестник международных организаций»*

## Уважаемые читатели!

Редакция журнала «Вестник международных организаций: образование, наука, новая экономика» Национального исследовательского университета «Высшая школа экономики» информирует о продолжении своей работы по изданию научного периодического журнала в 2020 г.

Доводим до вашего сведения, что в 2020 г. запланирован выпуск четырех номеров журнала.

Обращаем ваше внимание, что «Вестник международных организаций: образование, наука, новая экономика» распространяется по России и другим странам СНГ через каталог Агентства «РОСПЕЧАТЬ». Оформить подписку можно в любом отделении почтовой связи. **Подписной индекс издания 20054.**

По всем вопросам Вы можете обращаться в редакцию журнала «Вестник международных организаций: образование, наука, новая экономика» по телефону +7(495) 772-95-90 доб. 23147 или по адресу [iorj@hse.ru](mailto:iorj@hse.ru)

*С уважением,  
редакция журнала «Вестник международных организаций»*

Формат 60×88 1/8. Печать офсетная.  
Бумага офсетная № 1. Уч.-изд. 18,4. Тираж 500 экз. Заказ .

Адрес редакции  
Российская Федерация, 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