

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: 08.00.14 — Мировая экономика (экономические науки), 13.00.08 — Теория и методика профессионального образования (педагогические науки), 23.00.04 — Политические проблемы международных отношений, глобального и регионального развития (политические науки; с 28 декабря 2018 г.)

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:

Объединенный каталог «Пресса России»

<https://www.pressa-rg.ru>

Подписной индекс: 20054

Розничная продажа

В университетском книжном магазине «БукВышка»

Адрес: Москва, ул. Мясницкая, д. 20

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

Научный руководитель Я.И. Кузьминов

(НИУ ВШЭ, Российская Федерация)

Главный редактор М.В. Ларионова

(НИУ ВШЭ, РАНХиГС, Российская Федерация)

Ответственный секретарь С.А. Васильковский

(НИУ ВШЭ, РАНХиГС, Российская Федерация)

РЕДАКЦИОННЫЙ СОВЕТ

Э. Бейкер (Королевский университет Белфаста, Великобритания)

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

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

Р. Вагенаар (Университет Гренингена, Нидерланды)

Я. Ваутерс (Лёвенский католический университет, Бельгия)

Ш. Го (Шанхайский университет иностранных языков, КНР)

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

Дж.Дж. Киртон (Университет Торонто, Канада)

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

Дж. Найт (Университет Торонто, Канада)

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

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

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

П. Хайнал (Университет Торонто, Канада)

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

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

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

РЕДАКЦИЯ

Выпускающий редактор А.В. Заиченко

Компьютерная верстка Ю.Н. Петрина

Художник А.М. Павлов

Адрес редакции

Российская Федерация, 119017, Москва,

ул. Малая Ордынка, д. 17

Национальный исследовательский университет

«Высшая школа экономики»

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

E-mail: ioj@hse.ru

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

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

Учредитель

Национальный исследовательский университет

«Высшая школа экономики»

Тираж 400 экз.

© Национальный исследовательский университет «Высшая школа экономики», 2021

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:

Объединенный каталог «Пресса России»

<https://www.pressa-rf.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 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

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

400 copies

© National Research University
Higher School of Economics, 2021

Содержание

С.В. Лукаш

«Группа двадцати» во втором десятилетии XXI в.:
направляя мир к инклюзивному росту и устойчивому развитию.....7

Дж. Фрид

Роль «Группы двадцати» в глобальном экономическом управлении
в постпандемическом цифровом мире 15

Дж. Киртон, Б. Уоррен

От разрозненности к синергии: роль «Группы двадцати» в управлении ЦУР,
изменением климата и цифровизацией 20

Е.Т. Гурвич, И.В. Прилепский

«Группа двадцати» и анализ глобальных рисков.....55

М. Рюленс, Я. Ваутерс

COVID-19: испытания и потрясения для глобального управления
в сфере охраны здравоохранения 70

М. Мотала

Налоговый суверенитет и защита инвесторов: почему предлагаемый глобальный
минимальный налог не положит конец корпоративному налоговому арбитражу..... 99

М. Ревизорский

Между гиперглобализацией и национальной политикой:
как снизить популистские риски для глобального экономического управления
после COVID-19?..... 132

С. Пак

Всеобъемлющее региональное экономическое партнерство (ВРЭП) без Индии:
статус мегаЗСТ утрачен?..... 157

В.Н. Зуев, Е.Я. Островская, Е.В. Васильева

Первые итоги Соглашения ЕАЭС – Вьетнам по торговле услугами
и формирование переговорных стратегий по новым соглашениям в сфере услуг 183

М. Леонард, Ж. Пизани-Ферри, Д. Шапиро, С. Тальяпиетра, Г. Вульф

Геополитика «Зеленой сделки» ЕС..... 204

Content

S. Lukash

G20 in the Second Decade of the 21st Century.

Steering the World Towards Inclusive Growth and Sustainable Development.....7

J. Fried

G20 Contributions to Global Economic Governance

in the Post-COVID-19 Digital World..... 15

J. Kirton, B. Warren

From Silos to Synergies: G20 Governance of the SDGs, Climate Change & Digitalization 20

E. Gurchich, I. Prilepskiy

G20 and Global Risk Analysis.....55

M. Ruelens, J. Wouters

COVID-19 and the Trials and Tribulations of Global Health Governance..... 70

M.F. Motala

Tax Sovereignty and Investor Protection: Why the Proposed Global Minimum Tax

is Not the Final Frontier for Corporate Tax Arbitrage 99

M. Rewizorski

Between Hyperglobalization and National Policy. Is There a Way to Mitigate Populist Risks

for Global Economic Governance in the Post-COVID-19 World? 132

S.C. Park

The Regional Comprehensive Economic Partnership (RCEP)

Without Indian Participation: Can It Work as a Mega FTA? 157

V. Zuev, E. Ostrovskaya, E. Vasileva

The Trade Service Agreement Between Vietnam and the EAEU and the Formation

of Negotiation Strategies on New Agreements in the Service Sector: The First Results 183

M. Leonard, J. Pisani-Ferry, J. Shapiro, S. Tagliapietra, G. Wolf

The Geopolitics of the European Green Deal.....204

«Группа двадцати» во втором десятилетии XXI в.: направляя мир к инклюзивному росту и устойчивому развитию¹

С.В. Лукаш

Лукаш Светлана Владимировна — российский шерпа в «Группе двадцати», заместитель начальника Экспертного управления Президента Российской Федерации в Администрации Президента Российской Федерации; Российская Федерация, Москва, Старая площадь, д. 4; E-mail: udprf@gov.ru

В 2020 г. мировое сообщество, государства и граждане столкнулись с серьезным глобальным вызовом. Пандемия COVID-19 поставила под угрозу реализацию Целей устойчивого развития и инклюзивного роста, стала сильнейшим вызовом для международного сотрудничества и деятельности глобальных институтов. «Группа двадцати» как основной форум сотрудничества ведущих экономик мира часто критикуется за неспособность эффективно противостоять кризисам. Однако, как показано в данной статье, «двадцатке» удалось оперативно реализовать скоординированный набор масштабных мер по преодолению пандемии и ее последствий и стать координатором антикризисных действий многосторонних институтов. Автор приходит к выводу, что уникальные особенности «Группы двадцати» позволят ей оставаться флагманом международных усилий по обеспечению сильного, устойчивого, сбалансированного и инклюзивного роста мировой экономики, и предлагает ряд приоритетов, на реализацию которых должна быть нацелена повестка «двадцатки» в ближайшее время.

Ключевые слова: «Группа двадцати»; инклюзивный рост; устойчивое развитие; пандемия COVID-19; цифровизация; облегчение долгового бремени; антикризисные меры

Для цитирования: Лукаш С.В. (2021). «Группа двадцати» во втором десятилетии XXI в.: направляя мир к инклюзивному росту и устойчивому развитию // Вестник международных организаций. Т. 16. № 2. С. 7–14 (на русском и английском языках). DOI: 10.17323/1996-7845-2021-02-01

Пандемия и глобальный локдаун 2020 г. стали тяжелым испытанием для системы глобального управления, и без того ослабленной нарастающими тенденциями односторонности, усилением конфронтации между участниками, выходом ключевых членов из многосторонних договоренностей, торможением реформы международных институтов. Последовавший масштабный экономический кризис не только высветил накопившиеся проблемы в здравоохранении и экономике, но ускорил разрастание неравенства, поставил под угрозу достижение Целей устойчивого развития, подверг сомнению сложившуюся парадигму глобализации.

Систему международных институтов в целом и «Группу двадцати» как главный форум сотрудничества ведущих экономик мира часто критикуют за неспособность эффективно противостоять кризисам (забывая, что именно скоординированные усилия «двадцатки» позволили остановить разрастание глобального финансово-экономиче-

¹ Статья поступила в редакцию в апреле 2021 г.

ского кризиса 2008–2009 гг.). Стоит признать, что координация действий в первые месяцы 2020 г. была недостаточной, что объясняется и общим кризисом мультилатерализма, и высокой степенью неопределенности относительно развития пандемии, и высокой ценой возможной ошибки. И все же «двадцатке» удалось оперативно реализовать мощный и скоординированный набор мер по преодолению пандемии коронавирусной инфекции и ее последствий и стать локомотивом и координатором действий многосторонних институтов по развертыванию пакета антикризисных мер, направленных на адаптацию и укрепление систем здравоохранения, поддержку экономики, занятости и социальной защиты, обеспечение помощи наиболее уязвимым странам и группам населения.

Обязательства экстренного саммита по содействию усилиям Всемирной организации здравоохранения (ВОЗ) и укреплению ее потенциала в координации борьбы с пандемией, по устранению дефицита финансирования Стратегического плана ВОЗ по обеспечению готовности и реагирования, незамедлительной ресурсной поддержке Фонда ВОЗ по солидарности в борьбе с COVID-19 способствовали укреплению систем реагирования. Члены «двадцатки» выделили более 21 млрд долл. США для финансирования разработки вакцин, диагностических и медицинских препаратов [G20, 2020a], поддержали Инициативу по ускорению доступа к средствам для борьбы с COVID-19 и финансирование Стратегического плана ВОЗ [WHO, 2020]. «Двадцатка» согласовала и реализовала решения, стимулировавшие мобилизацию ресурсов для разработки вакцин. Важнейшим решением для консолидации усилий стало признание роли иммунизации в качестве глобального общественного достояния.

Решения саммитов «двадцатки» 2020 г. о мерах по стимулированию мировой экономики в рамках целенаправленной налогово-бюджетной политики, экономических мер и механизмов гарантий и реализация Плана действий «Группы двадцати» в связи с COVID-19 помогли смягчить социальные, экономические и финансовые последствия пандемии. В совокупности общий объем стимулирования составил более 11 трлн долл. США [G20, 2020a]. Поддержка и целевое финансирование бизнеса, МСП, домохозяйств и граждан, в том числе через гибкие формы занятости и предоставление государственных услуг в электронной форме, реализация всеобъемлющего пакета мер для обеспечения экономической и финансовой стабильности [G20, 2020b] способствовали значительному восстановлению роста экономики в третьем квартале (8,1%) [OECD, 2020a] после беспрецедентного падения по итогам второго квартала (–6,9%) [OECD, 2020b]. Меры социальной защиты обеспечили сохранение средств существования для 645 млн человек [ILO, 2020].

Для помощи наиболее уязвимым странам «двадцатка» поддержала пакет антикризисных мер Международного валютного фонда (МВФ) и мобилизацию кредитных ресурсов в объеме 1 трлн долл. США, призвала Всемирный банк (ВБ) и МБР к незамедлительному предоставлению финансирования для проектов поддержки систем здравоохранения в размере 200 млрд долл. США, пополнению Трастового фонда по сокращению бедности и обеспечению роста и Трастового фонда для ограничения и преодоления последствий катастроф [G20, 2020b]. Министры финансов и главы центральных банков стран «Группы двадцати» совместно с Парижским клубом кредиторов согласовали инициативу МВФ и Всемирного банка по приостановке выплат долгов странами с низким уровнем дохода до конца 2020 г. По данным на 2018 г., общий объем долга семидесяти трех бедных стран составляет 477 млрд долл. США [Eurodad, 2020a]. Понятно, что масштаб помощи далек от потребностей финансирования, оцениваемых ЮНКТАД примерно в 2,5 трлн долл. США [UNCTAD, 2020], сбереженные в результате реализации Инициативы ресурсы составляют 1,66% от общего объема обслужива-

ния долга в 2020 г. [Eurodad, 2020b]², и путь к восстановлению будет не только долгим [Georgieva, 2020], но и трудным. Тем не менее решения 2020 г. заложили фундамент для восстановления, сохранили принцип многосторонности в системе глобального управления и подтвердили, что «Группа двадцати» является ключевым антикризисным институтом и ведущим форумом межгосударственного взаимодействия в сфере экономики.

Программа сотрудничества стран «двадцатки» в 2021 г. охватывает весь спектр вопросов глобальной экономической повестки: макроэкономика и финансы, здравоохранение, устойчивое развитие, климатическая устойчивость и энергетический переход, окружающая среда, цифровая экономика и цифровое правительство, сфера труда и занятость, образование и наука, торговля и инвестиции, сельское хозяйство, борьба с коррупцией, туризм и культура. С расширением повестки происходит последовательная трансформация «Группы двадцати» из финансово-экономического «закрытого» клуба в открытый форум сотрудничества по вопросам экономического и социального развития.

Здоровье и благополучие человека и планеты с максимальным использованием потенциала цифровизации — заявленные приоритеты председательства Италии в «Группе двадцати» — станут центральными в повестке «двадцатки» в новом десятилетии. В этом случае будет надежда, что оно не станет потерянным [UNCTAD, 2020] для реализации Целей устойчивого развития, обеспечения инклюзивного экономического роста и благополучия граждан. Очевидно, что помощь уязвимым странам, устранение системного риска неустойчивого роста задолженности, прогресс в достижении ЦУР, сохранение природы и климата и обеспечение равных возможностей для всех в эпоху цифровой экономики останутся первоочередными вопросами не только в 2021 г., но и в последующие годы в повестке председательств Индонезии, Индии и Бразилии.

Первоочередная задача, решение которой может стать наиболее весомым ожидаемым результатом работы в 2021 г., — обеспечить ресурсы для помощи системам здравоохранения и социальной защиты развивающихся стран, не усугубляя их долговые проблемы. Опираясь на решения 2020 г., «Группа двадцати» должна проработать дополнительные предложения для облегчения долгового бремени и обеспечения устойчивости долга наименее развитых стран во взаимодействии с Парижским клубом и другими международными институтами. Продление приостановления обслуживания долга наименее развитым странам с возможным списанием накопленных платежей по обслуживанию позволит высвободить ресурсы, которые будут направлены на борьбу с пандемией и ее экономическими последствиями. А чтобы эти ресурсы не пошли на выплаты не участвующим в инициативе кредиторам, ключевым условием должна стать выработка механизма приостановки обслуживания долгов перед частными кредиторами. Это очень сложная задача. Одно из предложений экспертов — защита от судебного процесса, инициированного кредитором, по запросу суверенного заемщика о защите на основании разд. 2 (b) ст. VIII Статей Соглашения МВФ в случае решения Исполнительного совета МВФ о широком и авторитетном толковании положений об условиях валютных контрактов для их распространения на долговые контракты [Munevar, Pustovit, 2020]. Другое предложение предусматривает, что «многосторонние институты, такие как Всемирный банк или другие многосторонние банки развития, создают центральный кредитный механизм, позволяющий странам, запрашивающим временную помощь, переводить свои приостановленные процентные платежи официальным и частным кредиторам для ис-

² Это следствие ряда факторов. Инициатива не включает 68 стран, не распространяется на многосторонние финансовые институты и не является обязательной для частных кредиторов.

пользования в целях экстренного финансирования для борьбы с пандемией. Уплата основной суммы долга, приходящаяся на этот период, также будет отложена, так что будет отложено обслуживание всей задолженности» [Bolton et al., 2020].

Источником дополнительных ресурсов для поддержки усилий развивающихся стран в борьбе с последствиями пандемии без усугубления долговых проблем может стать новый выпуск специальных прав заимствования объемом от 650 млрд долл. США [Global Development Policy Center, 2020; IMF, 2021]. Учитывая поддержку значительного числа членов МВФ [Reuters, 2020] и «Группы двадцати» [Jonston, 2020], включая США, «двадцатка» вернулась к обсуждению этого вопроса в 2021 г. Одно из предложений на этот счет предусматривает, что выпуск СПЗ мог бы быть реализован одновременно с соглашением о том, что не нуждающиеся в своей доле страны переведут ее в специальные трастовые фонды МВФ, ВБ и/или региональных банков развития с условием последующего использования соответствующими институтами для выделения льготных займов и списания долгов наиболее нуждающимся странам [Herman, 2020].

Неисчерпаемым ресурсом для поддержки уязвимых стран, сокращения неравенства и в целом для роста глобальной экономики является цифровизация. Вопросы развития цифровой экономики пронизывают всю повестку «Группы двадцати», поставившей перед собой задачу максимально использовать потенциал цифровых технологий для восстановления экономики и повышения качества жизни людей. Страны «Группы двадцати» пообещали стремиться к обеспечению доступа к интернету для всего населения планеты. Цифровизация сферы труда, образования, здравоохранения, государственных услуг, финансов и торговли открывает широкие перспективы для обеспечения равных возможностей и развития потенциала каждого человека. Пристальное внимание «двадцатка» уделяет цифровизации производственных процессов, созданию «умных городов», развитию искусственного интеллекта и технологии распределенного реестра («блокчейн»), которая позволяет в разы повысить качество и эффективность бизнес-процессов.

Эффективное использование потенциала цифровой экономики должно ускорить прогресс в реализации ЦУР. В этой связи возможным практическим решением, которое стоит рассмотреть «Группе двадцати», может стать синхронизация планов по достижению ЦУР с задачами в области цифровизации, такими как преодоление цифрового разрыва в доступе к интернету [ITU, 2020]³, создание цифровых общественных благ⁴, защита данных [Security, 2019]⁵ и критически важной инфраструктуры [UN, 2020], улучшение координации и сотрудничества в отношении искусственного интеллекта⁶. Например, «Цель 4. Обеспечение всеохватного и справедливого качественного образования и поощрение возможности обучения на протяжении всей жизни для всех» было бы полезно связать с задачей значительного увеличения количества домохозяйств, обеспеченных (а) доступом к интернету для учебных целей; (б) компьютерами для учеб-

³ В настоящее время интернетом пользуется лишь 53,6% населения мира, то есть около 3,6 млрд человек не имеют доступа к интернету. В наименее развитых странах самый низкий уровень доступа – всего 19% населения.

⁴ Такие блага можно определить как программное обеспечение с открытым исходным кодом, открытые данные, модели искусственного интеллекта, стандарты и контент, которые соответствуют правилам конфиденциальности и другим применимым международным и национальным законам, стандартам и передовой практике, и не причиняют вреда.

⁵ Потенциальные издержки нарушения конфиденциальности данных во всем мире до 2024 г. оцениваются более чем в 5 трлн долл. США.

⁶ В настоящее время существует более 160 версий этических принципов и принципов управления в области искусственного интеллекта по всему миру, принятых отдельными организациями и странами или согласованных на международном уровне. Однако не существует общей платформы для объединения этих разрозненных инициатив.

ных целей. А «Цель 9. Создание стойкой инфраструктуры, содействие всеохватной и устойчивой индустриализации и инновациям» могла бы быть дополнена индикатором доли ПИИ в высококачественную цифровую инфраструктуру.

Рассуждая о концепции устойчивого развития, нельзя обойти вниманием еще один ключевой приоритет для «Группы двадцати» и всего мирового сообщества — сохранение климата и окружающей среды. «Двадцатка» наметила амбициозный план работы для определения эффективных решений в области «зеленого» развития, включая переход к экономике замкнутого цикла, движение в сторону «углеродной нейтральности» и сохранение биоразнообразия нашей планеты. Безусловно, реализация этих амбиций требует сбалансированного подхода с учетом разного уровня экономического развития стран, поскольку достижение Целей устойчивого развития не должно приводить к торможению прогресса по другим направлениям. В этом контексте «двадцаточная» площадка, отличающаяся выработкой консенсусных решений и наличием в своих рядах государств с широкой палитрой взглядов, предоставляет возможность договориться о принципах новой, «зеленой», мировой экономики, обеспечив баланс интересов всех сторон.

Для развития «зеленой» экономики и перехода к углеродной нейтральности необходимы выверенные расчеты, комплексная методология анализа данных и прозрачная система мониторинга выбросов и их улавливания. Кроме того, важно распространение низкоуглеродных технологий. Эти задачи требуют активизации международного сотрудничества, в том числе в области исследований и разработок. Они выходят за рамки традиционных переговоров по РКИК ООН и Парижскому соглашению, но именно их решению могла бы способствовать «Группа двадцати», обеспечивая сотрудничество правительств и частного сектора в реализации климатических проектов, например, путем создания платформы для обмена низкоуглеродными технологиями.

Основные инструменты «двадцатки», такие как обмен передовым опытом и участие в широком диалоге с различными заинтересованными сторонами и социальными группами, могут создать среду, в которой эффективные индивидуальные действия будут преобразованы в коллективные.

Пожалуй, именно эта уникальная особенность «двадцатки» — находить консенсус в решении острых глобальных задач, эффективно преодолевая разногласия, и скоординированно реагировать на масштабные вызовы — позволит «Группе двадцати» и впредь оставаться флагом международных усилий по обеспечению сильного, устойчивого, сбалансированного и инклюзивного роста мировой экономики.

Источники

Bolton P., Buchheit L., Gouurinchas P.-O., Gulati M., Hsieh C.-T., Panizza U., di Mauro B.W. (2020). Born Out of Necessity: A debt Standstill for COVID-19 // CEPR Policy Insight. No. 103. April 2020. Режим доступа: https://cepr.org/sites/default/files/policy_insights/PolicyInsight103.pdf

Eurodad (2020). The G20 “Common Framework for Debt Treatments beyond the DSSI”: Is it bound to fail? Part 1. Режим доступа: https://www.eurodad.org/the_g20_common_framework_for_debt_treatments_beyond_the_dssi_is_it_bound_to_fail (дата обращения: 25.05.2021).

Eurodad (2020b). The G20 Debt Service Suspension Initiative. Draining out the Titanic with a bucket? Режим доступа: <https://d3n8a8pro7vhmx.cloudfront.net/eurodad/pages/768/attachments/original/1610355046/DSSI-briefing-final.pdf?1610355046>

G20 (2020a). G20 Riyadh Summit: Presidency Speech of His Royal Highness Prince Mohammed Bin Salman Bin Abdulaziz Al Saud. Режим доступа: http://www.g20.utoronto.ca/2020/g20-riyadh-summit_presidency-speech_en.pdf

G20 (2020b). Communiqué G20 of Finance Ministers and Central Bank Governors Meeting. Режим доступа: [https://www.ranepa.ru/ciir/sfery-issledovanij/gruppa-dvadsati/dokumenty-gruppy-dvadsati/saoudovskoe-predsedatelstvo-2020/G20_FMCBG_Communicu%C3%A9_EN%20\(2\).pdf](https://www.ranepa.ru/ciir/sfery-issledovanij/gruppa-dvadsati/dokumenty-gruppy-dvadsati/saoudovskoe-predsedatelstvo-2020/G20_FMCBG_Communicu%C3%A9_EN%20(2).pdf)

Georgieva K. (2020). The Long Ascent: Overcoming the Crisis and Building a More Resilient Economy. Режим доступа: <https://www.imf.org/en/News/Articles/2020/10/06/sp100620-the-long-ascent-overcoming-the-crisis-and-building-a-more-resilient-economy> (дата обращения: 25.05.2021).

Global Development Policy Center (2020). Embracing the Global Public Amid COVID-19: A Conversation with Joseph E. Stiglitz. Режим доступа: <https://www.bu.edu/gdp/2020/10/29/embracing-the-global-public-amid-covid-19-a-conversation-with-joseph-e-stiglitz/> (дата обращения: 25.05.2021).

Herman B. (2020). What You Really Need to Know about the SDR and How to Make it Work for Multilateral Financing of Developing Countries // Challenge. Vol. 63. No. 5. P. 286–299. Режим доступа: <https://doi.org/10.1080/05775132.2020.1802178>

ILO (2020). G20 nations need to lead a global response to pandemic. Режим доступа: https://www.ilo.org/global/about-the-ilo/how-the-ilo-works/multilateral-system/g20/leaders-summits/saudi-arabia/WCMS_761759/lang--en/index.htm (дата обращения: 25.05.2021).

IMF (2021). IMF Executive Directors Discuss a New SDR Allocation of US\$650 billion to Boost Reserves, Help Global Recovery from COVID-19. Режим доступа: <https://www.imf.org/en/News/Articles/2021/03/23/pr2177-imf-execdire-discuss-new-sdr-allocation-us-650b-boost-reserves-help-global-recovery-covid19> (дата обращения: 25.05.2021).

ITU (2020). Measuring digital development Facts and figures 2020. Режим доступа: <https://itu.foleon.com/itu/measuring-digital-development/internet-use/> (дата обращения: 25.05.2021).

Jonston J. (2020). IMF Offers Partial Debt Relief, but US Continues to Block SDR Allocation. Режим доступа: <https://clck.ru/SbnYf> (дата обращения: 25.05.2021).

Munevar D., Pustovit G. (2020). Back to the Future: A sovereign debt standstill mechanism. IMF Article VIII, Section 2 (b). Режим доступа: https://www.eurodad.org/back_to_the_future (дата обращения: 25.05.2021).

OECD (2020a). G20 GDP showed a strong recovery in the third quarter of 2020, but remained below pre-pandemic high. Режим доступа: <https://www.oecd.org/newsroom/g20-gdp-growth-third-quarter-2020-oecd.htm> (дата обращения: 25.05.2021).

OECD (2020b). Unprecedented falls in GDP in most G20 economies in second quarter of 2020. Режим доступа: <https://www.oecd.org/sdd/na/g20-gdp-growth-second-quarter-2020-oecd.htm> (дата обращения: 25.05.2021).

Reuters (2020). RPT-U.S. opposition seen stalling major IMF liquidity boost. Режим доступа: <https://www.reuters.com/article/imf-worldbank-sdrs-idUSL2N2C305Y> (дата обращения: 25.05.2021).

Security (2019). Business Losses to Cybercrime Data Breaches to Exceed \$5 Trillion by 2024. Режим доступа: <https://www.securitymagazine.com/articles/90806-business-losses-to-cybercrime-data-breaches-to-exceed-5-trillion-by-2024> (дата обращения: 25.05.2021).

UN (2020). Road map for digital cooperation: implementation of the recommendations of the High-level Panel on Digital Cooperation. Режим доступа: <https://undocs.org/ru/A/74/821> (дата обращения: 25.05.2021).

UNCTAD (2020). From Global Pandemic to Prosperity for all: Avoiding Another Lost Decade. Trade and Development Report 2020. Report by the secretariat of the United Nations Conference on Trade and Development. Режим доступа: https://unctad.org/system/files/official-document/tdr2020_en.pdf

WHO (2020). Coronavirus disease (COVID-19) donors & partners: WHO says thank you! Режим доступа: <https://www.who.int/emergencies/diseases/novel-coronavirus-2019/donors-and-partners> (дата обращения: 25.05.2021).

G20 in the Second Decade of the 21st Century. Steering the World Towards Inclusive Growth and Sustainable Development¹

S. Lukash

Svetlana Lukash – Russia's G20 Sherpa, Deputy Chief of Experts' Directorate, Russian Presidential Executive Office. Presidential Administration of Russia; Russian Federation, Moscow, 4 Staraya Ploshchad; E-mail: udprf@gov.ru

Abstract

In 2020, the world community, states and citizens faced the serious global challenge. The COVID-19 pandemic jeopardized the implementation of the goals of sustainable development and inclusive growth, and has become a major challenge for the international cooperation and the action of global institutions. Being the main platform for cooperation among the world's leading economies, the G20 is often criticized for its inability to effectively withstand crises. However, as shown in this article, the G20 managed to quickly implement a coordinated set of large-scale measures to overcome the pandemic and its consequences and become a coordinator of anti-crisis actions. The author concludes that the unique characteristics of the G20 will allow it to remain the flagship of international efforts to ensure strong, sustainable, balanced and inclusive growth of the world economy, and suggests a number of priorities for the implementation of which the G20 agenda should be aimed at in the near future.

Key words: G20; inclusive growth; sustainable development; COVID-19 pandemic; digitalization; debt relief; anti-crisis measures

For citation: Lukash S. (2021). G20 in the Second Decade of the 21st Century. Steering the World Towards Inclusive Growth and Sustainable Development. *International Organisations Research Journal*, vol. 16, no 2, pp. 7–14 (in English). DOI: 10.17323/1996-7845-2021-02-01

References

- Bolton P., Buchheit L., Gouurinchas P.-O., Gulati M., Hsieh C.-T., Panizza U., di Mauro B.W. (2020). Born Out of Necessity: A debt Standstill for COVID-19. *CEPR Policy Insight*, no 103 April 2020. Available at: https://cepr.org/sites/default/files/policy_insights/PolicyInsight103.pdf
- Eurodad (2020). The G20 “Common Framework for Debt Treatments beyond the DSSI”: Is it bound to fail? Part 1. Available at: https://www.eurodad.org/the_g20_common_framework_for_debt_treatments_beyond_the_dssi_is_it_bound_to_fail (accessed 25 May 2021).
- Eurodad (2020b). The G20 Debt Service Suspension Initiative. Draining out the Titanic with a bucket? Available at: <https://d3n8a8pro7vnm.cloudfront.net/eurodad/pages/768/attachments/original/1610355046/DSSI-briefing-final.pdf?1610355046>
- G20 (2020a). G20 Riyadh Summit: Presidency Speech of His Royal Highness Prince Mohammed Bin Salman Bin Abdulaziz Al Saud. Available at: http://www.g20.utoronto.ca/2020/g20-riyadh-summit_presidency-speech_en.pdf
- G20 (2020b). Communiqué G20 of Finance Ministers and Central Bank Governors Meeting. Available at: [https://www.ranepa.ru/ciir/sfery-issledovaniy/gruppa-dvadtsati/dokumenty-gruppy-dvadtsati/saudoetskoe-predsedatelstvo-2020/G20_FMCBG_Communicu%C3%A9_EN%20\(2\).pdf](https://www.ranepa.ru/ciir/sfery-issledovaniy/gruppa-dvadtsati/dokumenty-gruppy-dvadtsati/saudoetskoe-predsedatelstvo-2020/G20_FMCBG_Communicu%C3%A9_EN%20(2).pdf)

¹ The editorial board received the article in April 2021.

Georgieva K. (2020). The Long Ascent: Overcoming the Crisis and Building a More Resilient Economy. Available at: <https://www.imf.org/en/News/Articles/2020/10/06/sp100620-the-long-ascent-overcoming-the-crisis-and-building-a-more-resilient-economy>

Global Development Policy Center (2020). Embracing the Global Public Amid COVID-19: A Conversation with Joseph E. Stiglitz. Available at: <https://www.bu.edu/gdp/2020/10/29/embracing-the-global-public-amid-covid-19-a-conversation-with-joseph-e-stiglitz/> (accessed 25 May 2021).

Herman B. (2020). What You Really Need to Know about the SDR and How to Make it Work for Multilateral Financing of Developing Countries. *Challenge*, vol. 63, no 5, pp. 286–299. Available at: <https://doi.org/10.1080/05775132.2020.1802178>

ILO (2020). G20 nations need to lead a global response to pandemic. Available at: https://www.ilo.org/global/about-the-ilo/how-the-ilo-works/multilateral-system/g20/leaders-summits/saudi-arabia/WCMS_761759/lang--en/index.htm (accessed 25 May 2021).

IMF (2021). IMF Executive Directors Discuss a New SDR Allocation of US\$650 billion to Boost Reserves, Help Global Recovery from COVID-19. Available at: <https://www.imf.org/en/News/Articles/2021/03/23/pr2177-imf-execdire-discuss-new-sdr-allocation-us-650b-boost-reserves-help-global-recovery-covid19> (accessed 25 May 2021).

ITU (2020). Measuring digital development Facts and figures 2020. Available at: <https://itu.foleon.com/itu/measuring-digital-development/internet-use/> (accessed 25 May 2021).

Jonston J. (2020). IMF Offers Partial Debt Relief, but US Continues to Block SDR Allocation. Available at: <https://clck.ru/SbnYf> (accessed 25 May 2021).

Munevar D., Pustovit G. (2020). Back to the Future: A sovereign debt standstill mechanism. IMF Article VIII, Section 2 (b). Available at: https://www.eurodad.org/back_to_the_future (accessed 25 May 2021).

OECD (2020a). G20 GDP showed a strong recovery in the third quarter of 2020, but remained below pre-pandemic high. Available at: <https://www.oecd.org/newsroom/g20-gdp-growth-third-quarter-2020-oecd.htm> (accessed 25 May 2021).

OECD (2020b). Unprecedented falls in GDP in most G20 economies in second quarter of 2020. Available at: <https://www.oecd.org/sdd/na/g20-gdp-growth-second-quarter-2020-oecd.htm> (accessed 25 May 2021).

Reuters (2020). RPT-U.S. opposition seen stalling major IMF liquidity boost. Available at: <https://www.reuters.com/article/imf-worldbank-sdrs-idUSL2N2C305Y> (accessed 25 May 2021).

Security (2019). Business Losses to Cybercrime Data Breaches to Exceed \$5 Trillion by 2024. Available at: <https://www.securitymagazine.com/articles/90806-business-losses-to-cybercrime-data-breaches-to-exceed-5-trillion-by-2024> (accessed 25 May 2021).

UN (2020). Road map for digital cooperation: implementation of the recommendations of the High-level Panel on Digital Cooperation. Available at: <https://undocs.org/ru/A/74/821> (accessed 25 May 2021).

UNCTAD (2020). From Global Pandemic to Prosperity for all: Avoiding Another Lost Decade. Trade and Development Report 2020. Report by the secretariat of the United Nations Conference on Trade and Development. Available at: https://unctad.org/system/files/official-document/tdr2020_en.pdf

WHO (2020). Coronavirus disease (COVID-19) donors & partners: WHO says thank you! Available at: <https://www.who.int/emergencies/diseases/novel-coronavirus-2019/donors-and-partners> (accessed 25 May 2021).

Роль «Группы двадцати» в глобальном экономическом управлении в постпандемическом цифровом мире¹

Дж. Фрид

Фрид Джонатан — представитель премьер-министра Канады в «Группе двадцати» и координатор международных экономических отношений (2017–2020 гг.), старший научный сотрудник-нерезидент Центра стратегических и международных исследований в Вашингтоне; США, Вашингтон, Округ Колумбия, 1616 Род-Айленд авеню; E-mail: aschwartz@csis.org

В статье исследуется роль «Группы двадцати» в постпандемическом цифровом мире. Трансформация мирового порядка и глобального управления взаимосвязана с тремя основными трендами: фрагментацией, цифровизацией и социализацией. Автор показывает, что эти тренды создают вызовы для государств как на национальном, так и на глобальном уровне. Для эффективного решения накопившихся проблем необходима совместная работа международных институтов и негосударственных акторов.

Ключевые слова: «Группа двадцати»; глобальное экономическое управление; цифровизация; фрагментация; социализация

Для цитирования: Фрид Дж. (2021). Роль «Группы двадцати» в глобальном экономическом управлении в постпандемическом цифровом мире // Вестник международных организаций. Т. 16. № 2. С. 15–19 (на русском и английском языках). DOI: 10.17323/1996-7845-2021-02-02

Какую роль будет играть «Группа двадцати» в глобальном экономическом управлении в постпандемическом цифровом мире? Для ответа на поставленный вопрос необходимо принять во внимание три ключевых тренда современного мира: фрагментацию, цифровизацию и социализацию.

Фрагментация

В настоящее время происходит фрагментация многих феноменов послевоенного периода, в частности, поступательной глобализации мировой торговли и сопутствующих транзакций, потоков капитала и инвестиций, миграции и перемещения людей и распространения знаний. Фрагментация проявляется по меньшей мере в четырех ипостасях.

¹ *Fried J.* G20 Contributions to Global Economic Governance in the Post-COVID-19 Digital World.

Статья поступила в редакцию в феврале 2021 г. Перевод статьи выполнен с согласия автора А.А. Игнатовым, н.с. Центра исследований международных институтов Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации (РАНХиГС).

Во-первых, в последние годы руководство Китая все отчетливее делает ставку на огосударствление экономики, перемещая на второй план инструменты рыночного регулирования, в результате чего две сосуществующие модели вступают в противоречие.

Во-вторых, пандемия COVID-19 привела к трансформации цепочек поставок, базовым принципом которых при планировании производства и распределения отныне является не «точно в срок», а «на всякий случай». Как следствие, набирает обороты тренд на деофшоризацию производства.

В-третьих, не стоит сбрасывать со счетов тенденцию к автономизации отдельных секторов экономики, особенно тех, которые связаны с передовыми технологиями.

В-четвертых, еще до начала пандемии мы не смогли добиться унификации «правил игры» в масштабах мировой экономики, что подвигло многие страны налаживать партнерские отношения преимущественно со странами-единомышленниками, в основном из числа географически близких государств. Лишь отдельные цепочки добавленной стоимости могут считаться глобальными, тогда как большинство замыкается на отдельном регионе. В настоящий момент насчитывается более 400 действующих соглашений о свободной торговле. Масштабные торговые соглашения по типу НАФТА 2.0 или Всеобъемлющего и прогрессивного Транстихоокеанского партнерства (ВПТПП), углубление интеграционных процессов в Европейском союзе и подписание panaфриканского соглашения о свободной торговле не учитывают интересы третьих сторон. Такие конструкции не могут похвастаться устойчивостью, что наглядно продемонстрировал «Брексит».

Цифровизация

Ускорение темпов цифровизации несет немало значительных изменений.

Право на неприкосновенность личной информации имеет огромное значение для западных сообществ. Тем временем, согласно имеющимся оценкам, уровень киберугроз со стороны государств, а равно и негосударственных акторов, постоянно растет. Сочетание новых угроз безопасности, стремления сохранить право индивида на распоряжение личными данными и высокого темпа инновационного развития приводит к формированию цифровых стандартов, многие из которых не могут единообразно применяться в различных странах и отраслях, поскольку принципы управления данными отличаются от правил управления средствами обмена информацией.

Социализация

В наши дни человеческие ресурсы стали ценны как никогда раньше.

Разрыв доходов обычных работников и управленцев постоянно увеличивается. Большинство экспертов сходятся во мнении, что проблемы, связанные с дискриминацией по половому, расовому или этническому признакам, не разрешаются должным образом. Неудивительно, что на этом фоне мы наблюдаем рост популизма и протестных настроений. Иными словами, мы еще не достигли успеха в выработке общего подхода к распоряжению глобальными общественными благами, такими как океаны, климат и плодородные почвы, что приводит к их чрезмерной эксплуатации. Наша неспособность решить проблему общественных благ определяет повестку в области экологической политики, социальной политики и управления в целом. Устойчивость — наше общее достояние и наша общая цель.

Роль «Группы двадцати»

Сочетание фрагментации, цифровизации и социализации создает мириады взаимосвязанных вызовов.

Отдельные правительства, равно как и система глобального управления в целом, стремятся найти эффективные методы разрешения накопившихся проблем национального и общемирового масштаба. Какие шаги мы можем предпринять? Очевидно, что национальные правительства несут ответственность в первую очередь перед своими гражданами, однако указанные вызовы требуют действий на международном уровне. Взгляды многих устремлены на «Группу двадцати», самопровозглашенный «главный форум международного экономического сотрудничества», от «двадцатки» ждут решительных действий.

«Группа двадцати» подвергается критике за то, что в условиях текущего кризиса предпринятые ею шаги оказались менее решительными и эффективными по сравнению с кризисом 2008–2010 гг. Эти претензии не лишены оснований, но лишь отчасти. Действия «двадцатки» в 2020–2021 гг. обусловлены природой новых вызовов. Человеческое измерение текущего кризиса требует от национальных правительств — демократических или режимов иного типа — учитывать потребности населения. Следовательно, предпринятые шаги должны в первую очередь выправить ситуацию на национальном уровне, а лишь затем на глобальном.

В первые недели и месяцы после объявления эпидемии COVID-19 пандемией было очевидно, что национальные правительства должны, прежде всего, обеспечить безопасность своих граждан, например, создав достаточные запасы индивидуальных средств защиты. Первые экстренные действия были направлены именно на это.

Предпринятые шаги согласуются с тем, что ранее заявляла и на чем продолжает настаивать «Группа двадцати»: обеспечение эпидемиологической безопасности может потребовать принятия экстренных мер, однако предпринимаемые шаги должны быть прозрачными и пропорциональными угрозе. Кроме того, по-прежнему существует консенсус о необходимости международного сотрудничества, притом его поддерживают и США, и Европейский союз, и Китай.

Схожим образом в сфере финансов все без исключения правительства ищут способы поддерживать занятость граждан, предотвратить разорение малого бизнеса и одновременно удовлетворить спрос на медицинские услуги. «Группа двадцати» уже согласовала временную отсрочку выплат по международным займам для наименее развитых стран. Срок действия моратория был продлен в октябре 2020 г.

Таким образом, несмотря на неоднозначные оценки эффективности или жизнеспособности Всемирной организации здравоохранения или Всемирной торговой организации, международное сотрудничество имеет место на фоне текущего кризиса. На наш взгляд, «Группа двадцати» заслуживает удовлетворительной оценки — предпринятые ею шаги вряд ли можно назвать абсолютным провалом.

Будущие задачи «Группы двадцати»

«Группа двадцати» — не мировое правительство, как бы мы ни интерпретировали особенности современной системы глобального управления. «Двадцатка» не является формальным институтом и не обладает собственной юрисдикцией. Форум не имеет собственного устава или мандата на принятие решений. Уникальность «Группы двадцати» состоит в том, что, представляя порядка 85% мирового ВВП, 70% насе-

ния мира и производя 85% суммарного объема парниковых газов, члены «двадцатки» (девятнадцать государств и Европейский союз) придерживаются различных точек зрения по многим вопросам. Тем не менее «двадцатка» слишком представительна, чтобы сводить ее роль к чистосердечным беседам.

На платформе «Группы двадцати» встречаются мировые лидеры, а значит, любая глобальная проблема является частью повестки форума. Благодаря этому возможен обмен мнениями и наилучшими практиками для выработки общих подходов. Имеет ли «Группа двадцати» право принимать решения о будущем планеты? Нет. Может ли «двадцатка» превратить согласованные инициативы в формально принятые решения? Безусловно. Может ли дискуссия в рамках международного форума повлиять на внутреннюю политику? Вне всякого сомнения. Именно это и является самым значительным преимуществом регулярных встреч на уровне глав государств.

В то же время ряд тем, таких как развитие цифровой экономики, выходит за рамки юрисдикции отдельных государств. Обсуждение подобных вопросов должно проходить на многосторонней основе. Согласование эффективных и общих для всех правил и решений требует активного участия как самих государств, так и негосударственных акторов. Совет по финансовой стабильности, который рассматривается как прообраз органа управления цифровой экономикой, объединяет на своей платформе не только казначейства и центральные банки, но и представителей коммерческих банков, страховых и финансовых компаний. Принятие решений о системе доменных имен осуществляется через ICANN, благодаря чему учитываются мнения многих заинтересованных сторон. Национальные правительства принимают решения в вопросах управления данными в сотрудничестве с крупнейшими мультимедийными корпорациями: Facebook, Apple, Amazon, Netflix и Google. В конечном итоге свой голос имеют и потребители цифрового контента. Следовательно, гипотетический «Совет цифровой стабильности» представляет собой весьма интересный проект.

Никогда раньше решение ключевых глобальных проблем не требовало столь широкого участия негосударственных акторов. В прежние времена негосударственные акторы также принимали участие в обсуждении отдельных проблем, в частности Конвенции по наземным минам, в обсуждении которой участвовали представители гражданского общества. Пусть эта идея не нова, однако сейчас как никогда важно обеспечивать надлежащий уровень взаимодействия правительств с другими заинтересованными сторонами. В вопросах торговли пока что это удастся нам с большим трудом — правительства склонны учитывать только самые громкие голоса, часто агитирующие в пользу протекционистской политики. Однако и в этой области все более отчетливо проявляется потребность в инклюзивном диалоге, поскольку сложившаяся ситуация требует четкой увязки вопросов торговой политики с защитой окружающей среды, развитием рынка труда и т.п. Многосторонний диалог позволяет наиболее полно учитывать данные актуальных исследований и принимать обоснованные решения. Публикации наподобие той, которая представлена вашему вниманию, имеют огромное значение для развития глобального управления в постпандемическом цифровом мире.

G20 Contributions to Global Economic Governance in the Post-COVID-19 Digital World¹

J. Fried

Jonathan Fried — Personal Representative of Prime Minister Justin Trudeau for the G20, and Coordinator for International Economic Relations at Global Affairs Canada (2017–2020), Senior Non-Resident Researcher at Center for Strategic and International Studies; 1616 Rhode Island Avenue, Washington (DC), USA; E-mail: aschwartz@csis.org

Abstract

The article investigates the future role of the G20 in a post-pandemic digital world. The transformation of the world order and global governance is interconnected with three main trends: fragmentation, digitalization and socialization. The author underlines that these trends pose challenges for states both at the national and global levels. To effectively solve the accumulated problems, the joint work of international institutions and non-state actors is required.

Key words: G20; Global Economic Governance; digitalization; fragmentation; socialization

For citation: Fried J. (2021). G20 Contributions to Global Economic Governance in the Post-COVID-19 Digital World. *International Organisations Research Journal*, vol. 16, no 2, pp. 15–19 (in English). DOI: 10.17323/1996-7845-2021-02-02

¹ The editorial board received the article in February 2021.

От разрозненности к синергии: роль «Группы двадцати» в управлении ЦУР, изменением климата и цифровизацией¹

Дж. Киртон, Б. Уоррен

Киртон Джон Джеймс — профессор, содиректор Исследовательской группы БРИКС, содиректор Группы исследований «двадцатки» Университета Торонто (Канада); Canada, Ontario, Toronto, M5S 1A1, St. George, 100; E-mail: john.kirton@utoronto.ca

Уоррен Бриттани — директор по анализу политики и ведущий исследователь по вопросам изменения климата Исследовательской группы «Группы двадцати», Исследовательской группы «Группы семи» и Исследовательской группы БРИКС в Тринити-колледже Университета Торонто (Канада); Canada, Ontario, Toronto, M5S 3K7, Devonshire Place, 1, Room 308N; E-mail: b.warren@mail.utoronto.ca

Насколько хорошо и почему саммиты «Группы двадцати» продвигали меры в отношении Целей в области устойчивого развития (ЦУР) Повестки дня на период до 2030 г., изменения климата и цифровизации и их синергию? Ответ на этот важный вопрос дает системный анализ управления ЦУР, изменением климата и цифровизацией со стороны «двадцатки», который позволяет оценить амбициозность и целесообразность действий в рамках каждой из сфер, а также синергетические связи между ними. Оценивается управление «двадцатки» в области ЦУР и устойчивого развития, а затем изменения климата и цифровизации по основным параметрам, а также то, как эти результаты изменились и как менялась степень синергии с принятием ЦУР в 2015 г. и началом кризиса COVID-19 в 2020 г. Последний продемонстрировал необходимость предотвращения глобальных экологических кризисов и стимулировал цифровизацию экономики, общества и здравоохранения. Тем не менее управление со стороны «Группы двадцати» в значительной степени осталось разрозненным, и она мало что сделала для использования цифровой революции с целью решения проблемы изменения климата и достижения ЦУР. Это подчеркивает необходимость для лидеров «двадцатки» налаживать связи между сферами на будущих саммитах, интегрируя ЦУР и мобилизуя возможности цифровой революции и действий по борьбе с изменением климата для будущего здоровья и благополучия.

Ключевые слова: G20; ЦУР; изменение климата; цифровизация; синергия

Для цитирования: Киртон Дж., Уоррен Б. (2021). От разрозненности к синергии: роль «Группы двадцати» в управлении ЦУР, изменением климата и цифровизацией // Вестник международных организаций. Т. 16. № 2. С. 20–54 (на русском и английском языках). DOI: 10.17323/1996-7845-2021-02-03

¹ Kirton J., Warren B. From Silos to Synergies: G20 Governance of the SDGs, Climate Change & Digitalization.

Статья поступила в редакцию в феврале 2021 г. Перевод статьи выполнен с согласия авторов А.В. Шелеповым, к.э.н., с.н.с. Центра исследований международных институтов Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации (РАНХиГС).

Введение

Вызов

В сентябре 2015 г. мировые лидеры собрались на площадке ООН, чтобы одобрить историческую Повестку дня на период до 2030 г. и ее 17 Целей в области устойчивого развития (ЦУР). Когда они вновь собрались в том же месте в сентябре 2019 г., чтобы оценить прогресс с учетом приближения второго триместра для достижения ЦУР, были зафиксированы некоторые успехи. В первую очередь речь идет о ЦУР 1 по искоренению бедности и ЦУР 9 по промышленности, инновациям и инфраструктуре, а также о странах Восточной и Южной Азии и государствах с низким и средним уровнем доходов [Steiner, 2020] (приложение А). Однако также был зафиксирован медленный прогресс или даже негативная динамика показателей по ЦУР 2 «Искоренение голода» и ЦУР 15 «Жизнь на суше».

Чтобы ускорить прогресс, Саудовская Аравия 1 декабря 2019 г. объявила о ЦУР как одном из приоритетов своего председательства в «Группе двадцати» в 2020 г. Кроме того, центральное место в его повестке было отведено окружающей среде и изменению климата. Повестка также включила важнейший инструмент цифровизации, тему, которая в последние годы все более активно обсуждалась «двадцаткой» [Kirton, Warren, 2018].

Затем в 2020 г. разразилась пандемия COVID-19. За тридцать недель она свела на нет тридцать лет процесса развития. Вводимые в связи с COVID-19 локдауны принесли небольшие краткосрочные выгоды с точки зрения экологических ЦУР (с 12-й по 15-ю). Но они оказались ниже негативного влияния на ЦУР в области борьбы с бедностью и голодом, здравоохранения, образования, гендерного равенства, достойной работы, экономического роста и сокращения неравенства. В целом пандемия COVID-19 значительно ухудшила перспективы достижения ЦУР к 2030 г. К моменту саммита «двадцатки» в Эр-Рияде 20–21 ноября 2020 г. COVID-19 сокрушил ЦУР 17, а не наоборот. Пандемия также привела к тому, что здравоохранение и непосредственные экономические и социальные последствия COVID-19 стали основным приоритетом, обсуждавшимся лидерами «Группы двадцати» в Эр-Рияде и на первом в истории экстренном саммите, который они провели в онлайн-формате 26 марта 2020 г. В последнем случае тема COVID-19 полностью вытеснила меры по борьбе с изменением климата, несмотря на их неразрывную связь. Более того, лишь 30% действий в рамках пакетов экономических стимулов стран «двадцатки», одобренных и дополненных на саммите, были связаны с экологически чистым («зеленым») восстановлением [Climate Transparency, 2020].

Могут ли самые влиятельные лидеры системно значимых стран мира на своих саммитах вернуть процесс достижения ЦУР в нужное русло, одновременно справляясь с продолжающимся кризисом COVID-19, изменением климата и экономическим спадом? Для этого они должны задействовать важнейший инструмент — цифровизацию. Соответствующие аспекты практически отсутствовали в ЦУР в 2015 г. Но COVID-19 резко вывел их на центральное место в жизни, работе, политике, управлении и обсуждении политиков во всем мире. Лидеры «двадцатки» также должны использовать всю мощь цифровизации, чтобы помочь контролировать текущий экзистенциальный кризис изменения климата, которое в своих многочисленных аспектах стало центральным элементом всей системы ЦУР 2015 г. Это требует учета собственного растущего углеродного следа цифровых технологий и несправедливого цифрового разрыва.

Дискуссия

Насколько успешно и почему саммиты «двадцатки» продвигали ЦУР во взаимосвязи с изменением климата и цифровизацией, и как добиться больших успехов в будущем? Эти ключевые вопросы вызвали дискуссию между четырьмя основными научными школами.

Первая школа говорит о продолжающемся провале «двадцатки». В [Kharas et al., 2018, p. 31] подчеркиваются «существенные недостатки в подходе стран — членов “Группы двадцати” к определению реализации и мониторингу действий» в отношении Повестки дня на период до 2030 г. на национальном и международном уровне, а также возникшая в результате потребность в коллективном отчете крупнейших экономик мира и плане действий «двадцатки» по реализации Повестки дня на период до 2030 г., в том числе по экологическим ЦУР.

Ордоньес и соавторы [Ordóñez et al., 2018, p. 39] рассматривают исполнение членами «двадцатки» своих обязательств по всему спектру ЦУР. Они утверждают, что для выполнения обязательств высокого уровня, принятых на саммитах «Группы двадцати» в 2016 и 2017 гг., «двадцатка» «должна выйти за рамки секторального определения конкретных политик в области ЦУР и сосредоточиться на... сохранении согласованности между социальными, экономическими и экологическими аспектами развития». Это можно сделать через обеспечение координации Рабочей группы по развитию с другими направлениями работы «двадцатки».

В работе [Bollrich, Steinhilber, 2020] утверждается, что цифровая трансформация и изменение окружающей среды заставляют переоценить отношения между экономикой и обществом, требуя синергии более широкого масштаба, чем в настоящее время обеспечивают институты глобального управления. Они одобряют рекомендацию Целевой группы «Экспертной двадцатки» (Т20) по Повестке дня на период до 2030 г. о совместной работе по финансированию ЦУР и финансовому регулированию, однако выступают за опору на государственные, а не на частные финансовые институты, которые были в центре внимания «двадцатки» с ее первых саммитов. Люстиг [2018] подчеркивает, что этот сдвиг должен помочь защитить бедных.

Вторая школа отмечает отсутствие прогрессивной динамики — от первоначально-го всплеска до последующего падения. В работе [Bauer et al., 2020] утверждается, что «Группа двадцати», представляющая 80% мировой экономики и ее выбросов парниковых газов, обеспечила решительный прогресс по ЦУР и контролю за изменением климата на своих саммитах в 2015 и 2016 гг. на фоне договоренностей по этим вопросам на саммитах ООН в сентябре и декабре соответственно. Но затем результаты деятельности «двадцатки» ухудшились из-за прихода к власти скептически настроенных новых лидеров в США и Бразилии, роста популистских и националистических настроений в странах-членах и низкой приверженности соответствующей повестке председательствующей в 2018 г. страны. Чтобы улучшить динамику, представители второй школы рекомендовали сосредоточиться на синергетических действиях, которые способствуют достижению как ЦУР, так и целей в области борьбы с изменением климата, обеспечить партнерство с негосударственными и субгосударственными субъектами, преодолеть разрозненность в деятельности рабочих групп «двадцатки» и стимулировать работу целевых групп Т20 над синергетическими, а не специализированными рекомендациями. Мы разделяем эту позицию [Kirton, Warren, 2021].

Т. Фюс [Fues, 2017], анализируя саммит 2017 г. в Гамбурге, утверждает, что, «опираясь на предшествующее председательство Китая в “двадцатке”, Берлин также подчеркивает ключевое значение Целей в области устойчивого развития для универсаль-

ных политических рамок и призывает к особым усилиям в отношении Африки. Однако еще предстоит увидеть, сможет ли Германия достичь чего-нибудь значимого...» из-за прихода Д. Трампа на пост президента США и роста популярности правых популистов и ограниченного фискального пространства в Германии, несмотря на решительность А. Меркель в качестве хозяйки саммита.

Представители третьей школы отмечают повышение синергетических показателей и потенциала саммитов «двадцатки». Дж. Киртон [Kirton, 2020, p. 18] утверждает, что саммиты «Группы двадцати» не спешили решать в полной мере глобальные проблемы здравоохранения, изменения климата и цифровизации. Но под влиянием COVID-19 «Группа двадцати» преуспела в подготовке саммита в Эр-Рияде 2020 г. и могла бы сделать больше, в частности, «проводя каждый сентябрь на площадке ООН второй ежегодный саммит, посвященный целям устойчивого развития».

А. Штайнер [Steiner, 2020], признавая серьезный регресс, вызванный пандемией COVID-19 в 2020 г., утверждает, что «Группа двадцати» может и будет «катализатором» синергетического возобновления процесса реализации ЦУР благодаря своей огромной доминирующей доли в 80% глобального ВВП, поддерживающему повестку саммиту ООН в сентябре 2020 г. и настоятельной необходимости противостоять беспрецедентным шокам, вызванным кризисом COVID-19 в 2020 г.

Четвертая школа фиксирует устойчивый успех по всем 17 ЦУР. С. Добсон [Dobson, 2020] утверждает, что саммиты «двадцатки» продемонстрировали высокие результаты в формулировке положений коммюнике по вопросам развития и обязательств лидеров, а также их исполнении. Лидеры могут увеличить уровень исполнения, взяв на себя более жесткие обязательства, путем «конкретных ссылок на Повестку дня на период до 2030 г. и ее ЦУР» и их увязки с вопросами изменением климата.

Нерешенные вопросы

Эти школы оставляют несколько нерешенных вопросов для тех, кто стремится понять и улучшить изначально синергетические идеалы глобального управления в реализации ЦУР и «Группе двадцати». Во-первых, они преуменьшают значение цифровизации, которая практически отсутствовала как аспект ЦУР в 2015 г., но стала доминировать в жизни в 2020 г. и продолжит в последующий период. Во-вторых, они часто упускают из виду тот факт, что ЦУР были намеренно разработаны как единое целое, при этом судьба каждой цели зависит от судьбы других и от прямого вклада всех развитых и развивающихся стран и государств с формирующимися рынками. В-третьих, они не подчеркивают уникальную ценность саммитов «двадцатки», которая заключается в способности ее лидеров управлять всеми сферами одновременно на самом высоком уровне, предпринимая действия, которые могут максимизировать сопутствующие выгоды для всех. В-четвертых, немногие сосредотачиваются на важнейшем для глобального управления измерении исполнения членами «двадцатки» обязательств, принимаемых лидерами на саммитах, причинах и улучшении тех или иных уровней исполнения, а также на том, как лидеры могут использовать синергию между наиболее тесно связанными вопросами для обеспечения большего уровня исполнения и выработки обязательств, в которых они нуждаются. Резюмируя, синергия, а не разрозненность — это решение научных и политических вопросов, связанных с тем, как «Группа двадцати» может обеспечить достижение ЦУР, реализуя управление в области борьбы с изменением климата и цифровизации как единое целое.

Это исследование призвано помочь решить эти вопросы, впервые предлагая системный анализ того, как «двадцатка» управляла и могла бы синергетически осущест-

влять управление в области ЦУР, борьбы с изменением климата и цифровизации на благо всех.

Тезис

В данном исследовании утверждается, что управление «двадцатки» в сферах ЦУР, климата и цифровизации отличается низкой степенью синергии, но лидеры могут добиться гораздо большего, чтобы лучше исполнять свои обязательства для всеобщего блага. Положения коммюнике лидеров «Группы двадцати» по ЦУР, соответствующие обязательства и их исполнение впервые были зафиксированы только в Анталье в ноябре 2015 г. Их показатели достигли пиковых значений в Гамбурге в 2017 г. и резко упали до нуля на экстренном саммите, организованном в Саудовской Аравии 26 марта 2020 г., а на очередном саммите в Эр-Рияде 20–21 ноября 2020 г. оказались чуть выше нуля. Деятельность в области изменения климата началась намного раньше, в Вашингтоне в 2008 г. Соответствующие показатели довольно устойчиво росли, достигнув значительного уровня в Гамбурге, но затем резко снизились до нуля 26 марта и чуть более высоких уровней 21–22 ноября 2020 г. Деятельность по цифровизации имела нерегулярный характер в период с 2008 по 2014 г. Показатели резко выросли до значительных уровней в Ханчжоу в 2016 г. и в Гамбурге в 2017 г., а затем снизились практически до нуля 26 марта и 21–22 ноября 2020 г.

В рамках этих очень похожих траекторий синергия между тремя сферами всегда была незначительной и слабой, без устойчивой постоянной связи. Эта тенденция сохранилась даже после 2015 г., когда ЦУР и управление ими со стороны «Группы двадцати» дополнили предыдущие действия «двадцатки» в области борьбы с изменением климата. Отсутствие трехсторонней синергии продолжалось и после 2016 г., когда активная деятельность «двадцатки» в сфере цифровизации предоставила лидерам гораздо больше возможностей для формирования связей между тремя областями. Но даже тогда обязательства «Группы двадцати» никогда не создавали синергетической связи между всеми ними. И даже разрозненные сферы более активно обсуждались только в 2017 и 2019 гг., а в 2020 г. соответствующие показатели снизились, поскольку были вытеснены обсуждением вопросов, связанных с COVID-19.

Поскольку синергия, воплощенная в обязательствах лидеров, действительно повышает уровень их исполнения странами-членами, лидеры «двадцатки» могут и должны перейти от разрозненности к синергии на будущих саммитах ради всеобщего блага. Им также следует в качестве основной меры разумно использовать другие проверенные инструменты, которыми они обладают, чтобы улучшить показатели исполнения обязательств по всем трем сферам. Приоритеты Италии как страны, председательствующей в «двадцатке» в 2021 г., являются с этой точки зрения многообещающими. Дополнительные стимулы связаны с новым президентом США, приверженным борьбе с изменением климата, а также проведением долго откладываемого климатического саммита ООН 1–22 ноября, сразу после окончания римского саммита «Группы двадцати».

Структура

Чтобы развить этот аргумент, в данном исследовании сначала описываются тесные связи между устойчивым развитием, изменением климата и цифровизацией в материальном мире и системе глобального управления, а также уникальная ответственность и способность саммитов «двадцатки» извлекать сопутствующие синергетические выгоды. Затем рассматриваются результаты и обязательства саммитов по ЦУР, исполнение

их странами «двадцатки», связи с вопросами климата и цифровизации, содержащиеся в этих обязательствах, и влияние синергии на исполнение. После этого аналогичный анализ проводится для сферы изменения климата и ее связей с ЦУР и цифровизацией, затем — для цифровизации и ее связей с ЦУР и изменением климата. На следующем шаге исследуется, как осуществлялось управление этими тремя сферами и их синергией на последних саммитах «Группы двадцати» в 2020 г. Статья завершается рассмотрением того, как синергия повышала и может повысить в будущем уровень исполнения обязательств в контексте других стимулов и действующих мер в отношении подотчетности лидеров.

Синергия устойчивого развития, борьбы с изменением климата и цифровизации

Устойчивое развитие, изменение климата и цифровизация неразрывно связаны в материальном мире, но они не были включены в структуру глобального управления.

В материальном мире изменение климата и его хронические последствия, такие как повышение температуры и уровня моря, а также экстремальные погодные явления (ливни, наводнения, цунами, ураганы, лесные пожары и засуха) наносят больше вреда и приводят к смерти большего числа граждан в развивающихся странах, чем в развитом мире, представители которого во многом вызвали эти проблемы. Более того, развитие не может быть устойчивым без быстрого и существенного изменения тенденции ускоряющегося роста концентрации парниковых газов и температуры, а также утраты биоразнообразия, усугубляемой изменением климата. Цифровизация неразрывно связана как с устойчивым развитием, так и с изменением климата. Даже на фоне того, как цифровизация становится центральным элементом развития в его экономических и социальных аспектах, а теперь и в сфере здравоохранения, почти половина населения мира из-за нищеты не имеет доступа к интернету, тем более надежным, доступным и безопасным способом. Цифровизация все больше связана с изменением климата из-за стремительного роста спроса на электроэнергию, по-прежнему вырабатываемую в основном за счет ископаемого топлива, а также из-за ее вклада в мониторинг сложной климатической системы Земли и лесов, которые служат поглотителями углерода, и посадку деревьев взамен погибших от пожаров, жары и засухи.

Тем не менее в политическом мире глобального управления устойчивое развитие, изменение климата и цифровизация остаются в значительной степени не связанными друг с другом. В сентябре 2015 г. на саммите ООН была принята Повестка дня на период до 2030 г., включающая 17 Целей в области устойчивого развития, включая цель, посвященную контролю за изменением климата, и несколько сопутствующих и непосредственно поддерживающих ее целей по жизни на суше и в океане, водной среде и энергетике. Но принятая задолго до цифровой революции, которая была вызвана связанными с COVID-19 локдаунами 2020 г., она не включила цель непосредственно по вопросам цифровизации. Более того, с 2015 г. саммиты ООН, посвященные отдельным темам, ни разу не были сосредоточены на цифровизации и не стимулировали создание необходимого глобального управления цифровизацией нового поколения. С 2016 г. только ежегодные саммиты «двадцатки» с их всеобъемлющим мандатом все в большей степени одновременно регулировали вопросы устойчивого развития, изменения климата и цифровизации. Таким образом, важно подробно изучить, как это происходило и насколько «двадцатка» смогла наладить синергетические связи между тремя рассматриваемыми сферами.

Для этого в данном исследовании отслеживаются результаты саммитов «Группы двадцати» по каждой из трех сфер с использованием проверенных методов изучения глобального управления в целом. Первый из них использует в качестве материала итоговые документы, которые лидеры «двадцатки» принимают на своих саммитах, а также их количественный контент-анализ и интерпретационный текстовый анализ их содержания. Второй — это системный анализ исполнения отдельными странами «двадцатки» каждого из своих приоритетных обязательств в области развития, климата и цифровизации в период между саммитом, на котором они были приняты, и следующим саммитом. Исполнение каждым членом каждого обязательства оценивается как «–1» (или 0%) — при отсутствии исполнения или действия, противоречащего обязательству; «0» (или 50%) — при частичном исполнении, и «+1» (или 100%) — в случае полного исполнения [Kirton, Larionova, 2018]. Исполнение включает действия правительств членов «двадцатки» по реализации, что не равно достигнутым результатам. Однако без коллективных обязательств лидеров и их последующего исполнения таких быстрых реальных результатов невозможно достичь. Более того, в отношении повторяющихся обязательств «Группы двадцати», имеющих решающее значение для ЦУР и борьбы с изменением климата, например, по поэтапному отказу от субсидий на ископаемое топливо, ведущие мировые многосторонние организации предлагают множество весьма достоверных оценок, свидетельствующих о положительных результатах, к которым могут привести соответствующие действия правительств [IISD, 2019].

Третий метод — это специализированные интервью с лидерами, их личными представителями и другими официальными лицами «двадцатки», взятые из базы, которая на сегодняшний день насчитывает более 200 позиций [Kirton, 2013; Kirton, Kokotsis, 2015]. Представители власти и более широкий круг заинтересованных сторон членов «двадцатки» также получают возможность анализировать оценки исполнения обязательств, подготавливаемые каждый год.

Управление «Группы двадцати» в сфере ЦУР

Заклучения, обязательства и исполнение

Саммиты «двадцатки» не сделали ничего для укрепления или даже признания Повестки дня на период до 2030 г. или ее ЦУР до их презентации на саммите ООН в сентябре 2015 г. (приложения Б, В, Г). Два месяца спустя на саммите в Анталии «Группа двадцати» вслед за ООН начала уделять существенное и растущее внимание ЦУР. На саммите в Гамбурге 7–8 июля 2017 г. «двадцатка» уделила теме ЦУР максимум внимания: 4138 слов (или 12% своего коммюнике). Затем внимание к теме снизилось на саммите в Буэнос-Айресе в 2018 г., но показатель вновь вырос до 819 слов (12% от общего числа) на саммите в Осаке 28–29 июня 2019 г. Затем он упал до нуля на экстренном виртуальном саммите лидеров 26 марта 2020 г., когда тема COVID-19 полностью вытеснила ЦУР и изменение климата. Упоминания цифровизации снизились до трех слов в рамках общего обязательства «использовать цифровые технологии» для «реагирования на потенциальные вспышки инфекционных заболеваний». На протяжении всей этой каденции уделялось ограниченное внимание изменению климата, еще меньшее — цифровизации, и совсем небольшое — обеим темам, в контексте или в сочетании с темой ЦУР. Динамика их сосуществования и сочетания в значительной степени соответствовала характерной для дискурса «двадцатки» по ЦУР в целом, то есть росту вплоть до гамбургского максимума и последующему снижению.

Анталья (2015 г.)

В документах саммита 15–16 ноября 2015 г. в Анталье (Турция) лидеры «Группы двадцати» посвятили ЦУР 452 слова в четырех абзацах. Связи указанной темы с изменением климата или цифровизацией не было. Наиболее близким к такой связи было предложение, в котором не говорилось о ЦУР, но в предыдущем они упоминались. Оно касалось одобрения продовольственных систем, которые «экологически» поддерживают качественное и разнообразное питание.

Эти 452 слова содержат три обязательства с явной ссылкой на ЦУР непосредственно в их текстах и еще одно в окружающем его абзаце. Из этих четырех обязательств по ЦУР только одно касалось изменения климата и ни одно — цифровизации.

Для единственного обязательства по ЦУР с оценкой исполнения, а именно по денежным переводам, показатель составил лишь 50%. Это ниже, чем 64%-й уровень исполнения трех оцененных обязательств по развитию в целом. Члены «двадцатки» не спешили приспосабливаться к новому миру ЦУР.

Ханчжоу (2016 г.)

4–5 сентября 2016 г. в Ханчжоу (Китай) лидеры «двадцатки» посвятили ЦУР 527 слов в четырех абзацах. Один из них касался изменения климата, еще один — цифровой экономики.

Лидеры приняли шесть обязательств, прямо ссылающихся на ЦУР, и еще четыре, относящихся к «устойчивому развитию» в более широком смысле. Среди шести обязательств, напрямую касающихся ЦУР, одно было связано с изменением климата, а именно с Парижским соглашением. В нем отмечалось: «Мы намерены способствовать развитию инновационной, динамичной, взаимосвязанной и инклюзивной мировой экономики, для того чтобы войти в новую эру глобального роста и устойчивого развития, принимая во внимание Повестку в области устойчивого развития на период до 2030 г., Аддис-Абебскую Программу действий и Парижское соглашение». Одно из более широких обязательств в области устойчивого развития гласило: «Мы вновь заявляем о своей приверженности устойчивому развитию, активной и эффективной поддержке и действиям, направленным на решение проблемы изменения климата». Ни одно из шести обязательств по ЦУР или более широких обязательств в области устойчивого развития не касалось цифровизации.

Уровень исполнения единственного оцененного обязательства по ЦУР, а именно по их выполнению в различных сферах, в среднем составил 93%.

Гамбург (2017 г.)

В Гамбурге (Германия, 7–8 июля 2017 г.) внимание «Группы двадцати» к ЦУР резко возросло, и по итогам саммита тема заняла первое место по количеству принятых обязательств. Лидеры посвятили ЦУР 4138 слов, или 12% от общего объема текста документов, что почти в 10 раз больше, чем в предыдущие годы. Они приняли 203 обязательства по ЦУР в широком смысле, или 38% от общего количества (529), что намного больше, чем по любой другой отдельной сфере. Для единственного оцененного обязательства по ЦУР средний уровень исполнения составил 88%.

В рамках соответствующих текстов уровень синергии с изменением климата и цифровизацией увеличился до семи явных отсылок к теме цифровизации. В рамках обязательств по ЦУР синергия с изменением климата и цифровизацией также усилилась. Сорок из них напрямую ссылались на ЦУР в общем или конкретные цели.

Четыре из этих 40 (10%) включали ссылку на изменение климата, во всех случаях на Рамочную конвенцию ООН об изменении климата (РКИК ООН) и Парижское соглашение. Отсутствовало признание того, что ЦУР и изменение климата связаны или могут быть связаны, за исключением их сосуществования в качестве целей параллельных соглашений ООН. Это говорит о том, что в этих четырех обязательствах по связям ЦУР и изменения климата «Группа двадцати» поддерживала соглашения ООН в целом, а не суть борьбы с изменением климата.

Еще семь из сорока обязательств (18%) касались окружающей среды в более широком смысле, в основном посредством ссылок на ЦУР 12, 14 и 15. Поразительно, что в рамках неоднократного упоминания последовательности экологических ЦУР лидеры всегда пропускали ЦУР 13, касающуюся изменения климата.

Четыре (или 10%) обязательства по ЦУР касались цифровизации. Для них был характерен экономический акцент, поскольку они были связаны с сельскохозяйственным сектором, цифровой связанностью, цифровой торговлей и цифровой экономикой (с акцентом на возможности для женщин и девочек).

Ни в одном из 40 обязательств по ЦУР не упоминались одновременно вопросы изменения климата и цифровизации. Более того, четыре обязательства непосредственно по ЦУР, касающиеся изменения климата, затрагивали другие темы. То же верно и для четырех обязательств по ЦУР и цифровизации, помимо упомянутых выше тем.

Уровень исполнения трех оцененных обязательств по ЦУР в среднем составил 88%. Ни одно из них не было связано с изменением климата или цифровизацией. Но среди более широкого набора обязательств по «устойчивому развитию» одно касалось «укрепления цифровой и финансовой грамотности и возможностей». Уровень его исполнения составил 88%, что выше среднего показателя в 79% в целом для трех оцененных обязательств в области развития. Это показывает, что синергетические обязательства могут обеспечить высокий уровень исполнения, который превышает показатель для разрозненных обязательств.

Буэнос-Айрес (2018 г.)

На саммите в Буэнос-Айресе 30 ноября – 1 декабря 2018 г. внимание к ЦУР резко снизилось. Теме было посвящено 240 слов в одном абзаце, что составило лишь 3% объема текста коммюнике лидеров.

Этот короткий абзац по ЦУР был полностью посвящен поощрению реализации целей, связанных со здравоохранением, в том числе в отношении устойчивости к противомикробным препаратам и всеобщего охвата услугами здравоохранения. В нем не содержалось связей с темами изменения климата или цифровизации.

«Группа двадцати» приняла одно обязательство по ЦУР и одно – по устойчивому развитию в более широком смысле. Последнее было связано с изменением климата и гласило: «Мы продолжим решать проблемы, связанные с изменением климата, одновременно содействуя устойчивому развитию и экономическому росту».

Осака (2019 г.)

На саммите в Осаке 28–29 июня 2019 г. внимание к ЦУР немного выросло – теме было посвящено 819 слов в семи абзацах. Как и в Гамбурге, доля темы составила 12% объема коммюнике.

На этом саммите «двадцатки» не было установлено явной связи между ЦУР и изменением климата. Тем не менее ЦУР были увязаны с окружающей средой и устойчивостью к рискам природных бедствий. В двух из семи абзацев лидеры «Группы двад-

цати» упомянули окружающую среду. Это одна общая ссылка на «поддержку усилий развивающихся стран, нацеленных на успех в достижении прогресса в ЦУР в таких областях, как... окружающая среда», и признание того, что экономика замкнутого цикла и переработка отходов «способствуют реализации ЦУР». Наконец, в одном абзаце о ЦУР «Группа двадцати» признала важность снижения риска природных бедствий и соответствующего финансирования. Однако прямая ссылка на ЦУР в этом абзаце содержится в предыдущем предложении, в котором «двадцатка» одобрила Руководящие принципы развития науки, технологий и инноваций для «дорожных карт» ЦУР, которые не содержат упоминаний изменения климата или стихийных бедствий в [G20 Development Working Group, n. d.]. Эти факты свидетельствуют о том, что «Группа двадцати» в некоторой степени устранила разрозненность между вопросами ЦУР и загрязнения окружающей среды.

Два параграфа по ЦУР были посвящены цифровизации. Они касались тем заслуживающей доверия цифровизации; эффективного использования данных для экономики, развития и социального благополучия; искусственного интеллекта (ИИ) и интернета вещей; преодоления цифрового разрыва; цифровизации микро-, малого и среднего бизнеса; и «умных» городов (которые очень важны для достижения климатических целей). В отношении ИИ «Группа двадцати» заявила: «Искусственный интеллект (ИИ), при условии ответственного подхода к его разработке и использованию, может стать движущей силой в деле достижения ЦУР и создания устойчивого и инклюзивного общества». Под председательством технологически продвинутой Японии, реализующей свои собственные планы по движению к «Обществу 5.0», обсуждения ЦУР и цифровых технологий в «двадцатке» расширились и приобрели более конкретный характер.

Количество обязательств по ЦУР выросло до 16. Одно было связано с изменением климата, опять же в части «устойчивого развития», а не самих ЦУР. Оно включено в раздел, посвященный борьбе с изменением климата, и гласит, что лидеры будут стремиться «поощрять инклюзивное финансирование устойчивого развития, включая мобилизацию государственного и частного финансирования, в том числе в их тесной увязке».

В среднем уровень исполнения двух оцененных обязательств составил 90%. Одним из них было обязательство, напрямую связанное с достижением ЦУР, в котором говорилось, что «Группа двадцати» поддерживает развивающиеся страны в реализации «ЦУР в таких областях, как... энергетика». Таким образом, оно имело серьезные последствия с точки зрения решения проблемы изменения климата, поскольку традиционный энергетический сектор является ведущим источником выбросов парниковых газов в глобальном масштабе. Это обязательство было исполнено в среднем на уровне 88%. Второе обязательство было посвящено инвестированию в человеческий капитал для устойчивого развития. Средний уровень его исполнения составил 93%.

Факторы и корректировки исполнения

Существует несколько факторов такого соблюдения обязательств по ЦУР. Среди них незатратные меры подотчетности, которые находятся под прямым контролем лидеров «двадцатки» и могут стимулировать или затруднить, то есть скорректировать, исполнение. Они включают количество слов и обязательств, посвященных одной и той же теме на одном и том же саммите, проведение встреч на уровне министров в преддверии саммита и упоминание основных международных организаций в рамках обязательств.

В рамках более широкой группы оцененных обязательств в области развития наблюдается отрицательная корреляция между количеством обязательств и их исполнением [Hallink, 2019; Dobson, 2020]. Это говорит о том, что больше не всегда значит лучше и что «Группа двадцати» может добиться высокого уровня исполнения обязательств, сосредоточив внимание на нескольких ключевых вопросах развития. Проведение встречи министров по вопросам развития перед саммитом приводит к более высокому уровню исполнения обязательств, как и упоминание основных институтов, ответственных за достижение ЦУР, таких как Всемирный банк и ООН [Hallink, 2019]. Уровень исполнения также на 16% выше для обязательств с обязывающими глаголами (такими как «будем» (“shall” или “will”)) [Dobson, 2020].

Синергия как фактор исполнения обязательств

Еще один фактор исполнения — синергия с другими вопросами непосредственно в самом обязательстве. Уровень исполнения «Группой двадцати» шести оцененных обязательств в области устойчивого развития составляет 82%. Это выше, чем 66% для всех 52 обязательств в сфере развития. Более того, для трех оцененных обязательств в области развития, непосредственно относящихся к ЦУР, уровень исполнения достиг 77% против 67% для остальных обязательств [Ibid.]. Уровень исполнения обязательств в области развития оказался на 10% выше в тех случаях, когда они были связаны с другими сферами, «прежде всего финансовым регулированием, макроэкономической политикой, торговлей, инфраструктурой и изменением климата» [Ibid.]. Исполнение обязательств в области развития оказывалось на 10% выше, если речь в них шла о цифровизации. Это говорит о том, что увязка обязательств «Группы двадцати» в области развития с 17 глобальными ЦУР, а также с изменением климата и цифровизацией может придать импульс мотивации «двадцатки» исполнять их.

Управление «Группы двадцати» в сфере изменения климата

Заклучения, обязательства и исполнение

«Группа двадцати», на членов которой приходится около 80% выбросов парниковых газов и подавляющее большинство мировых поглотителей углерода, управляет вопросами изменения климата с самого начала работы «двадцатки» на уровне лидеров в 2008—2009 гг. [Warren, 2020a, b; Kirton, Warren, 2020]. С тех пор, хотя «Группа двадцати» все более активно регулирует изменение климата, она делает это лишь в небольшой степени; соответствующая динамика отстает от развития науки и неотложности решения проблем климатического кризиса, которую она демонстрирует и которую все сильнее ощущают граждане.

До 2015 г. «двадцатка» не обеспечивала синергии между изменением климата и цифровой экономикой или ЦУР. Соответственно, Повестка дня в области устойчивого развития на период до 2030 г. и ее ЦУР появились в дискурсе только в 2015 г. В период с 2009 по 2015 г. устойчивое развитие в более широком смысле упоминалось в обсуждениях лидеров в области климата, прежде всего в контексте «зеленого» роста.

На первом саммите «двадцатки» в Вашингтоне в ноябре 2008 г. вопросы изменения климата были вытеснены глобальным финансовым кризисом. Лидеры посвятили проблеме изменения климата только 64 слова, или 2% своего коммюнике, и не взяли на себя никаких климатических обязательств [Kirton, Kokotsis, 2015].

На своем втором саммите в Лондоне в апреле 2009 г. лидеры впервые приняли политические обязательства в сфере климата: 64 слова по теме составили три обязательства, в том числе одно о «зеленом» восстановлении экономики. Однако уровень исполнения этих обязательств составил лишь 45%.

На саммите в Питтсбурге в сентябре 2009 г. внимание к проблеме изменения климата усилилось, ей было посвящено 911 слов, или 10% коммюнике, и три обязательства. Согласно оценке, уровень исполнения составил 93% — это самый высокий показатель вплоть до 2019 г. Оценивалось широкое обязательство по поддержке переговоров по изменению климата 2009 г. в рамках РКИК ООН по смягчению последствий, адаптации, технологиям и финансированию. Безусловно, спектр действий, которые могли быть засчитаны как исполнение этого обязательства, может не отражать влияния группы стран с развивающейся экономикой (Бразилия, Россия, Индия и Китай (БРИК)). БРИК многие критиковали за подрыв переговоров ООН по климату в Копенгагене позднее в том же году. В то же время точность этой высокой оценки, частично полученной уже через полгода после Копенгагенского соглашения, подтверждается тем и может отражать то, что эти страны с развивающейся экономикой впервые были включены в международное соглашение по климату, хотя оно и не было юридически обязывающим [Lefton, Light, Weiss, 2009].

На саммите в Торонто в июне 2010 г. теме изменения климата было уделено 838 слов (7% коммюнике) и принято три обязательства с уровнем исполнения 71%. Для обязательства по «зеленому» восстановлению уровень исполнения составил 70%. Для обязательства, подтверждающего поддержку переговоров по климату в Копенгагене, показатель упал до 47%. Для третьего, по принципу общей, но дифференцированной ответственности, он составил 95%.

В ноябре 2010 г. в Сеуле количество слов, посвященных теме изменения климата, увеличилось до 2018, или 13% коммюнике, на фоне более пристального внимания к устойчивому развитию в целом. Но уровень исполнения восьми принятых в Сеуле обязательств по борьбе с изменением климата в среднем составил только 53%. Для трех обязательств по Копенгагенскому соглашению показатель составил в среднем 67%. Для обязательства, связанного с «зеленым» и экологически устойчивым ростом, при одновременном обеспечении занятости и доступа к энергии для бедных, уровень исполнения достиг лишь 25%.

На Каннском саммите в ноябре 2011 г. теме изменения климата было посвящено 1167 слов, или 8% коммюнике, и восемь обязательств. Средний уровень исполнения вырос до 69%. Два обязательства упоминали «устойчивое развитие». В них прослеживалась явная связь с изменением климата, обеспечившая высокий уровень исполнения. Уровень исполнения обязательства «поощрять устойчивое развитие и “зеленый” рост, а также продолжать работу по решению проблемы изменения климата» составил 98%. Для обязательства «поощрять применение стратегий низкоуглеродного развития, чтобы в полной мере оптимизировать потенциал для “зеленого” роста и обеспечить устойчивое развитие», показатель достиг 83%. Эти обязательства были широкими, и членам «двадцатки», вероятно, был доступен широкий спектр действий для обеспечения столь высокого уровня исполнения. Наше предположение подтверждается уровнем исполнения третьего, более конкретного оцененного обязательства по обеспечению начала функционирования Зеленого климатического фонда. Он составил всего 28%.

В Лос-Кабосе в июне 2012 г. наблюдалась схожая картина: теме климата было посвящено 1160 слов, или 9% коммюнике. Было принято восемь обязательств со средним уровнем исполнения 80%. Для вновь подтвержденного обязательства «содействовать устойчивому развитию и “зеленому” росту и продолжать усилия по решению проблемы

изменения климата» был достигнут максимальный уровень исполнения в 100%. Для самого общего обязательства «по борьбе с изменением климата» показатель достиг 85%. Для конкретного обязательства по запуску Платформы знаний о «зеленом» росте — 53%.

В документах саммита в Санкт-Петербурге в сентябре 2013 г. теме климата было посвящено 1697 слов (6% коммюнике). Количество обязательств выросло до 11, но уровень исполнения снизился до 42%, при этом для каждого из трех оцененных обязательств показатель был ниже 50%. Для обязательства по реализации решений, принятых на встречах по климату в Дурбане, он составил только 38%. Для обязательства по Зеленому климатическому фонду — 40%. А для поддержки дополнительных инициатив в рамках Монреальского протокола — 48%.

На саммите в Брисбене в ноябре 2014 г. тема изменения климата была вытеснена на фоне шока в сфере здравоохранения, связанного с кризисом, вызванным вирусом Эбола. Доля темы изменения климата сократилась до 323 слов, или 4% документов. Количество обязательств упало до семи. Тем не менее уровень их исполнения возрос до 76%. По-прежнему самыми низкими были оценки по двум обязательствам в области климатического финансирования Зеленого климатического фонда, составившие 55 и 63%. Для обязательства, которое экономически увязало РКИК ООН с поддержкой деловой уверенности и инвестиций, уровень исполнения составил 90%. Для обязательств, увязывающих РКИК ООН с экономическим ростом, а также с поддержкой устойчивого развития в каждом случае показатель достиг 85%.

В ноябре 2015 г. в Анталье возобновились дискуссии о климате: 1129 слов по теме составили 8% объемов итоговых коммюнике. Но в них содержалось всего три обязательства. Все они были посвящены КС21 РКИК, проходившей несколько недель спустя, на которой было подписано Парижское соглашение. В одном из обязательств была подтверждена впервые озвученная в 2014 г. связь РКИК ООН с устойчивым развитием, но не с ЦУР. Уровень исполнения вновь составил 85%.

На сентябрьском саммите 2016 г. в Ханчжоу изменению климата было посвящено 1754 слова, то есть 10% коммюнике. Но они содержали всего два обязательства. Уровень исполнения того из них, в котором говорилось об устойчивом развитии, составил 73%, а для процедурного, призывающего согласовать внутренние процедуры стран «двадцатки» для присоединения к Парижскому соглашению, показатель составил в среднем 93%. Обязательства Ханчжоу в отношении климата содержали только одно упоминание устойчивого развития в широком смысле. Они не содержали увязок изменения климата с цифровой экономикой, несмотря на то что инновации были центральной темой саммита.

На саммите в Гамбурге в июле 2017 г. изменению климата было посвящено больше всего слов в истории «Группы двадцати» — 5255. Доля в общем объеме текстов была второй по величине (15%), показатель был превзойден только на саммите в Осаке в 2019 г. В Гамбурге также было принято наибольшее количество климатических обязательств — 22. В них впервые содержалась прямая отсылка к ЦУР, но не к вопросам цифровизации.

Уровень исполнения в среднем составил 71%. И снова самый низкий показатель был зафиксирован для обязательства по климатическому финансированию — 43%. За ним следовало конкретное обязательство по поддержке нескольких сетей и альянсов по адаптации с уровнем исполнения 55%. Показатель для обязательства по смягчению последствий изменения климата с упором на инновации достиг 80%. Широкое обязательство по содействию адаптации в целом было исполнено на уровне 83%. Самый высокий уровень исполнения был зафиксирован для обязательства по рыночным барьерам для частных «зеленых» инвестиций — 95%.

В Буэнос-Айресе в ноябре 2018 г. произошло резкое падение доли дискурса по изменению климата до 532 слов (6% коммюнике) и трех обязательств. Одно касалось устойчивого развития, но не ЦУР. Ни одно не затрагивало цифровизации. Для двух оцененных климатических обязательств уровень исполнения составил в среднем 78%, что больше, чем годом ранее. Обязательство по реализации Парижского соглашения было исполнено на уровне 87%, но оно не включало США, которые объявили о своем выходе из него. Показатель обязательства по адаптации — поддержке уязвимых к климатическим изменениям стран, таких как малые островные государства, составил лишь 70%.

На саммите в Осаке в июле 2019 г. были приняты документы, содержащие 2034 слова по теме изменения климата. Это самая высокая доля в истории «двадцатки» — 24% коммюнике лидеров. Было принято 13 обязательств, что ниже только гамбургского показателя (22 обязательства). Однако три из этих обязательств не были полностью коллективными. Одно о «необратимости» Парижского соглашения исключает США. Два других включают только США, в том числе подтвержденное обязательство США выйти из Парижского соглашения. К 10 октября 2020 г. уровень исполнения трех из 13 обязательств в среднем составлял 76%. В одном из них говорилось об устойчивом развитии, но не о ЦУР: «...мы стремимся поощрять инклюзивное финансирование устойчивого развития, включая мобилизацию государственного и частного финансирования, в том числе в их тесной увязке». В отличие от предыдущих обязательств по климатическому финансированию, которые были сосредоточены на многосторонних механизмах и задачах климатического финансирования под руководством ООН, таких как Зеленый климатический фонд, это обязательство, ориентированное на частный сектор, имело высокий уровень исполнения — 93%. Второе оцененное обязательство по «инновациям... в целях уменьшения объема выбросов парниковых газов и устойчивого развития» было исполнено на 85%. Для третьего обязательства по сообщению, обновлению и улучшению определяемых на национальном уровне вкладов в Парижское соглашение показатель составил лишь 50%.

Ни в одном из 13 климатических обязательств напрямую не упоминалась цифровизация. Но одно из них было связано с эпохой цифровых технологий и касалось изучения чистых технологий и подходов к развитию «умных» городов. ОЭСР определяет «умные» города как «инициативы или подходы, которые эффективно используют цифровизацию для повышения благосостояния граждан и предоставления более эффективных, устойчивых и инклюзивных городских услуг и окружающей среды в рамках совместного процесса с участием многих заинтересованных сторон» [OECD, 2020].

Факторы и корректировки исполнения

С учетом низкого уровня исполнения «Группой двадцати» обязательств в отношении изменения климата, особенно в контексте растущей необходимости обратить вспять глобальный рост выбросов, крайне важно, чтобы «двадцатка» улучшила исполнение. Как и в случае с обязательствами по ЦУР, аналогичные меры подотчетности могут помочь достичь этого.

Среди них уменьшение количества слов и обязательств по изменению климата [Warren, 2020]. Это не означает, что «двадцатке» следует уделять меньше внимания изменению климата. Скорее, ей предлагается сосредоточиться на нескольких важных моментах, таких как перераспределение субсидий с ископаемого топлива на возобновляемые источники. Согласно оценкам, выполнение единственного обязательства по поэтапному отказу от неэффективных субсидий на ископаемое топливо приведет

к сокращению глобальных выбросов на 37 Гт [IPSD, 2017]. Субсидии на ископаемое топливо подрывают процесс достижения многих ЦУР, а постепенное прекращение высвобождает деньги для продвижения последних [IPSD, 2019].

Такие климатические обязательства должны включать краткосрочные периоды исполнения или ориентиры для обеспечения реализации более долгосрочных климатических целей [Warren, 2020]. Климатические обязательства с шестимесячным сроком исполнения выполняются лучше, чем многолетние. Для четырех обязательств со сроком исполнения в шесть месяцев или менее его средний уровень составил 85%. Для обязательства с многолетним сроком показатель в среднем составил всего 43%.

Более того, эти четыре обязательства с высоким уровнем исполнения были приняты до ключевых саммитов ООН по климату на высоком уровне. Для обязательств, прямо ссылающихся на РКИК ООН, средний уровень исполнения составил 85%, тогда как для не содержащих такой отсылки — только 65%. В частности, климатические обязательства, принятые до саммитов РКИК ООН, исполнялись на более высоком уровне, чем те, которые были приняты после них. Это говорит о том, что поддержка в преддверии периодических саммитов РКИК ООН также является фактором исполнения.

«Группа двадцати» должна также институционализировать встречи министров по окружающей среде и изменению климата, проводя их перед саммитами. В рамках схожего формата «семерки» проведение таких встреч коррелирует с более высоким уровнем исполнения климатических обязательств, принимаемых на саммитах. В «двадцатке» первая встреча министров окружающей среды (совместно с министрами энергетики) состоялась на саммите в Осаке в 2019 г. Возможно, это способствовало высокому уровню исполнения двух оцененных климатических обязательств, который составил 76%.

Синергия как фактор исполнения обязательств

Наивысший уровень исполнения (87%) пришелся на те обязательства «Группы двадцати» в области климата, которые касались устойчивого развития [Warren, 2020]. Второе место заняли обязательства, ссылающиеся на основной приоритет «двадцатки», экономический рост, с показателем в 74%. Для обязательств с упоминанием лесов он достиг 65%, озонового слоя — 48%, чистой энергетики — 46%. Климатические обязательства, содержавшие упоминания мобилизации финансовых средств, были исполнены на 60%. Однако увязка устойчивого развития и изменения климата, в зависимости от того, как понимается устойчивое развитие, может подорвать и обратить вспять прогресс в области смягчения последствий изменения климата и адаптации к ним. Чтобы избежать этого, «Группа двадцати» должна быть более конкретной и напрямую увязать вопросы изменения климата с ЦУР 13, касающейся действий по борьбе с изменением климата.

Управление «Группы двадцати» в сфере цифровизации

Заключения, обязательства и исполнение

Что касается цифровизации, управление цифровой экономикой со стороны «двадцатки» началось только в 2013 г. (приложение Е). Однако в этом случае разрозненное управление оказалось сильным.

В Вашингтоне в 2008 г. лидеры обсуждали вопросы, связанные с платформами электронной коммерции. Но термин «цифровая экономика» не появлялся вплоть до

саммита в Санкт-Петербурге в 2013 г. Первое обязательство по цифровой экономике было принято только на саммите в Ханчжоу в 2016 г., где инновации были ключевой темой [Williams, 2019].

В целом с 2008 по 2015 г. «Группа двадцати» посвятила вопросам цифровизации 1907 слов. Это означает, что доля цифровизации в коммюнике в рассматриваемый период не превышала 3%.

Саммит в Ханчжоу в 2016 г. положил начало серьезному управлению цифровизацией со стороны «Группы двадцати». Этой теме было посвящено 3042 слова, то есть 19% объема документов саммита. Ни одно из 48 принятых обязательств по цифровой экономике не было связано с изменением климата или ЦУР, несмотря на очевидные экологические последствия цифровизации. Все четыре оцененных обязательства по цифровизации касались обеспечения доступа к интернету в цифровой экономике. Каждое было нацелено на отдельный аспект или субъект для достижения этой всеобъемлющей цели, например, на поддержку малых и средних предприятий. Уровень исполнения в среднем составил лишь 57%.

На саммите в Гамбурге 2017 г. теме цифровизации было посвящено 5029 слов, то есть 4% объема документов. Было принято 27 обязательств по цифровизации. Одно обязательство касалось устойчивого развития, а два — ЦУР. Ни в одном из них не упоминалось изменение климата. По одному обязательству, которое было оценено, средний уровень исполнения достиг 95%. Оно не относилось к устойчивому развитию или ЦУР, а было направлено на развитие цифровой экономики и обеспечение конкуренции, инвестиций и инноваций.

На саммите в Буэнос-Айресе 2018 г. блок по цифровизации составил 1420 слов (17% итоговых документов) и включил 11 обязательств. Ни одно из них не было связано с ЦУР или изменением климата. Средний уровень исполнения двух оцененных обязательств составил 74%. Для обязательства по свободному потоку данных на основе доверия показатель был равен 55%, а по улучшению цифровой инфраструктуры — 93%.

На саммите в Осаке в 2019 г. цифровизации было посвящено 1265 слов, или 19% объема документов, и она впервые была увязана с ЦУР. Но в шести обязательствах по цифровизации не содержалось явных связей с вопросами ЦУР или изменения климата. Средний уровень исполнения составил 67%. Для обязательства по свободному потоку данных на основе доверия показатель вырос до 85%. Связанное с ним обязательство по цифровому налогообложению было исполнено на 65%. По терроризму с цифровой составляющей — всего на 50%.

Факторы и корректировки исполнения

Незатратные меры подотчетности, которые «Группа двадцати» может использовать для улучшения исполнения обязательств в сфере цифровизации, включают принятие дополнительных обязательств по этой тематике на тех же саммитах, проведение перед саммитами министерских встреч по вопросам цифровизации и упоминание ОЭСР как основной международной организации в обязательствах по цифровизации [Williams, 2019].

Синергия как фактор исполнения обязательств

В обязательствах «двадцатки» по цифровизации не было зафиксировано явных ссылок на изменение климата или ЦУР. Но неявная, но важная отсылка все же появилась, когда «двадцатка» в Осаке дважды упомянула «умные» города — область работы,

неразрывно связанную как с изменением климата, так и с цифровизацией. Одно из этих упоминаний содержалось в разделе об изменении климата, а другое — в разделе о цифровизации. Во втором из них также прямо упоминаются ЦУР, в контексте их связи с искусственным интеллектом (ИИ).

Эр-Риядское отступление, ноябрь 2020 г.

На саммите в Эр-Рияде (21–22 ноября 2020 г.) «двадцатка» уделила совсем мало внимания трем рассматриваемым темам и их синергии. Она мало что сделала для управления ЦУР, изменением климата и цифровизацией и не упомянула о связях между этими сферами. Указанные вопросы вытеснила пандемия COVID-19 — еще один кризис, который лидеры «двадцатки» рассматривали как не связанный с устойчивым развитием, изменением климата или цифровизацией. По каждой из трех тем было принято мало обязательств, и в них не содержалось ни одной двусторонней связи.

Всего в Эр-Рияде было принято 107 обязательств. По 14 обязательств принято в сферах здравоохранения и борьбы с преступностью и коррупцией, 10 — в сфере торговли, 9 — по макроэкономической политике, 8 — по гендерным вопросам, 7 — в сфере содействия развитию. Сильно отстали сферы изменения климата и цифровой экономики, по каждой из которых было принято лишь три обязательства.

Только одно из семи обязательств в области развития относилось к ЦУР (приложение Ж). Это обязательство с низкой степенью обязательности без синергии: «...мы намерены и далее играть ведущую роль в содействии своевременной реализации Повестки дня в области устойчивого развития на период до 2030 г. и Аддис-Абебской программы действий».

Ни одно из трех обязательств по изменению климата с низкой степенью обязательности не было связано с развитием или цифровизацией. Только одно имело связи с другими сферами, упоминало экономику и энергетику: «В преддверии 26-й сессии КС Рамочной конвенции ООН об изменении климата (РКИК ООН) в Глазго... мы вновь заявляем о нашей поддержке решению насущных проблем в области окружающей среды, таких как изменение климата... при одновременном поощрении экономического роста, энергетической безопасности и всеобщего доступа к энергии, а также защиты окружающей среды».

Ни одно из трех обязательств по цифровизации с низкой степенью обязательности не было связано с вопросами развития или изменения климата, хотя были зафиксированы связи с некоторыми другими темами.

Заключение

Очевидно, что ЦУР были разработаны с учетом синергии, и каждая из 17 целей непосредственно поддерживает все остальные. Лидеры правительств, которые одобрили их в ООН и поддержали в «двадцатке», несут уникальную ответственность, как внутри стран, так и в рамках внешней политики, за разработку и внедрение синергетических решений, которые принесут пользу всем. Лидеры «Группы двадцати» также обладают исключительными возможностями, учитывая совокупный потенциал их стран, высокие показатели достижения ЦУР и существенные достижения в области изменения климата и цифровизации на пике обсуждения этих приоритетов в Гамбурге в 2017 г., а также появляющиеся доказательства того, что наличие синергии в обязательствах улучшает их последующее исполнение странами-членами.

Для усиления синергии, чтобы обеспечить более высокий уровень исполнения и сопутствующие выгоды для всех, лидерам следует начать с выработки обязательств с учетом конкретных синергетических эффектов, которые кажутся наиболее эффективными. Что касается развития и, следовательно, устойчивого развития, такими являются те обязательства, которые «связывают развитие с вопросами традиционного и формирующегося ядра повестки управления “двадцатки”, а именно с экономическими приоритетами» [Dobson, 2020]. В 2017 г. уровень исполнения обязательств по ЦУР и цифровизации составил 88%. Более того, «наибольший уровень исполнения — 87% — был зафиксирован для климатических обязательства, связанных с устойчивым развитием» [Warren, 2020].

Воздействие такой синергии на повышение уровня исполнения подтверждается и уточняется результатами мониторинга исполнения соответствующих обязательств саммита в Осаке в период до 10 октября 2010 г. В сфере развития три обязательства, которые касались ЦУР или устойчивого развития, в среднем были исполнены на 91%, что намного выше среднего значения по всем сферам Осацкого саммита — 78%. Для первого обязательства, упоминающего вопросы энергетики (тема, тесно связанная с изменением климата), средний уровень исполнения составил 88%. Второе, связанное с инвестициями в человеческий капитал, было исполнено в среднем на 93%, как и третье, связанное с финансированием борьбы с изменением климата. Для четвертого обязательства, связывающего «устойчивое развитие» с изменением климата, средний показатель достиг 78%.

Что касается цифровизации, средний уровень исполнения трех упоминающих ее обязательств составил всего 67%. Однако для первого, связывающего цифровизацию с экономикой, показатель достиг 85%. Для второго, связывающего цифровизацию с налогообложением, он составил 65%. Однако у третьего, увязывающего вопросы цифровизации и противодействия терроризму, уровень исполнения достиг лишь 50%. Это свидетельствует о ценности связей с традиционными основными экономическими приоритетами «Группы двадцати» [Dobson, 2020].

В целом с 2016 г. наблюдается тенденция к более высокому уровню исполнения обязательств по устойчивому развитию и ЦУР, изменению климата или цифровизации, когда в них содержатся синергетические связи с одной из других сфер (или энергетикой, тесно связанной с изменением климата) или, в более общем плане, с экономическими приоритетами традиционного ядра «двадцатки». При этом данная закономерность наиболее ярко проявилась в Гамбурге (2017 г.) и в Осаке (2019 г.), что позволяет предположить, что другие факторы исполнения, обеспеченные председательствующей страной, также сыграли свою роль.

В совокупности результаты последнего регулярного саммита «Группы двадцати» в Осаке, по которому имеются полные данные об исполнении обязательств, позволяют предположить, что устойчивое развитие является главной опорой, на которой следует основывать синергию с целью обеспечения высокого уровня исполнения. Они также свидетельствуют, что основные синергетические связи должны строиться со сферой изменения климата. Наконец, они показывают, что «Группе двадцати» следует начать формирование в полной мере трехсторонней связи между сферами ЦУР, климата и цифровизации, которая могла бы обеспечить высокий уровень исполнения обязательств на благо всех.

Такая синергия особенно важна в ограниченном с точки зрения ресурсов мире COVID-19, в котором мы внезапно оказались в 2020 г. Тем не менее на чрезвычайном саммите «двадцатки» 26 марта 2020 г. COVID-19 переключил на себя приоритетное внимание, которое Саудовская Аравия новаторски уделила ЦУР, изменению климата

и окружающей среды, когда 1 декабря 2019 г. впервые объявила о своих приоритетах на саммите в Эр-Рияде 21–22 ноября 2020 г. В итоге в Эр-Рияде не была восстановлена ни эта приоритетность, ни какие-либо синергетические связи.

Чтобы восстановить эффективность своей работы в трех указанных сферах с упором на результаты, которые приносит исполнение обязательств, существует несколько других незатратных мер подотчетности, которые лидеры «двадцатки» уже использовали ранее и которые позволяли повысить уровень исполнения. Что касается развития и ЦУР, эти обязательства, которые «включают строго обязательные глаголы, сигнализирующие об их коллективной политической воле, связывают развитие с темами, составляющими традиционное и формирующееся ядро управления “двадцатки”, и ссылаются на предыдущие саммиты» [Dobson, 2020]. В сфере цифровизации меры включают более активное обсуждение и принятие большего числа обязательств, «содержащих четко изложенные ожидания менее обязывающим языком» и успевающих «за быстрыми темпами цифровых инноваций за счет анализа текущих тенденций и инноваций в цифровизации, позволяющего определить области, требующие регуляторных и политических изменений» [Williams, 2020].

Исходя из сказанного, на своих будущих саммитах лидеры «Группы двадцати» должны восстановить центральную роль и синергию ЦУР, а также интегрировать в соответствующий дискурс тему цифровизации, чтобы обеспечить достижение ЦУР и решение проблем, связанных с изменением климата и COVID-19. Они могут начать с трех шагов.

Во-первых, они должны обеспечить акцент на ЦУР и изменении климата на последующих саммитах. В качестве обязательной меры, чтобы преодолеть вытеснение других приоритетов темой COVID-19, их дискурс по пандемии должен охватывать все цели и показатели ЦУР 3 по здравоохранению и явно связывать их с ЦУР 13 по изменению климата и связанным с ним экологическим аспектам. Они должны определить и подчеркнуть, как изменение климата способствует росту случаев заболевания и смерти от COVID-19, как защита лесов может помочь борьбе с COVID-19, потенциально предоставляя сырье для вакцин, и как другие природные решения могут принести пользу с точки зрения как защиты здоровья, так и контроля за изменением климата. Во-вторых, они должны полностью интегрировать в обсуждение по указанным сферам вопросы цифровизации как в рамках «Группы двадцати», так и в ООН. В-третьих, они должны проводить второй ежегодный саммит «двадцатки» на открытии Генеральной Ассамблеи ООН в сентябре в Нью-Йорке, чтобы продвигать ЦУР и полностью интегрировать изменение климата и цифровизацию в эти обсуждения.

Приоритеты, объявленные Италией как страной, принимающей саммит «двадцатки» в 2021 г., закладывают благоприятную основу для этого (приложение 3). Тридцать приоритетов председательства включают один конкретно по ЦУР, два по изменению климата и три по цифровизации, а многие другие поддерживают эти разрозненные сферы и синергию между ними. Дополнительные позитивные факторы связаны со сменой президента США. Д. Трамп, отрицающего проблемы изменения климата, сменил приверженный их решению Д. Байден, который провел глобальный климатический саммит в честь Дня Земли 22 апреля 2021 г. Кроме того, есть планы провести давно откладываемый климатический саммит ООН 1–22 ноября, сразу после окончания римского саммита «двадцатки».

Источники

Bauer S., Berger A., Iacobuta G. (2020). With or Without You: How the G20 Could Advance Global Action Towards Climate-Friendly Sustainable Development // *Global Solutions Journal*. No. 5. P. 115–122. Режим доступа: https://www.global-solutions-initiative.org/wp-content/uploads/2020/05/GSJ_issue5_NEU.pdf (дата обращения: 15.05.2021).

Bollich E., Steinhilber J. (2020). Implementing the SDGs: On the Relationship Between Sustainable Development and the Global Commons // *Global Solutions Journal*. No. 5. P. 212–217. Режим доступа: https://www.global-solutions-initiative.org/wp-content/uploads/2020/05/GSJ_issue5_NEU.pdf (дата обращения: 15.05.2021).

Dobson S. (2020). G20 Performance on Development. G20 Saudi Arabia 2020: The Riyadh Summit / J. Kirton, M. Koch (eds). L.: GT Media.

Fues T. (2017). Recalibrating the G20's Mission Toward Sustainable Development: Opportunities and Challenges for Germany's Presidency // *International Organisations Research Journal*. Vol. 12. No. 2. P. 34–53. Режим доступа: <https://doi.org/10.17323/1996-7845-2017-02-34>

G20 Development Working Group (n. d.). Guiding Principles for the Development of Science, Technology, and Innovation for SDGs Roadmaps. Режим доступа: https://www.mofa.go.jp/policy/economy/g20_summit/osaka19/pdf/documents/en/annex_12.pdf (дата обращения: 15.05.2021).

Hallink C. (2019). G20 Performance on Development. G20 Japan: The Osaka Summit / J. Kirton, M. Koch (eds). L.: GT Media.

International Institute for Sustainable Development (IISD) (2017). Ending Fossil Fuel Production Subsidies Cuts Greenhouse Gas Emissions by 37 Gt over 2017–2050. Press Release, 12 February. Режим доступа: <https://www.iisd.org/articles/ending-fossil-fuel-production-subsidies-cuts-greenhouse-gas-emissions-37-gt-over-2017-2050> (дата обращения: 15.05.2021).

International Institute for Sustainable Development (IISD) (2019). High-Level Political Forum on Sustainable Development: Selected Other Side Events Coverage for 10 July 2019. Earth Negotiations Bulletin. Режим доступа: https://enb.iisd.org/hlpf/2019/side-events/10jul.html?utm_medium=email&utm_campaign=ENB%20Update%20%20July%202019%20SW&utm_content=ENB%20Update%20%2010%20July%202019%20SW+CID_c9416492e87f44e1e9b8f1e49de1b6bf&utm_source=cm&utm_term=Read%20full%20coverage (дата обращения: 15.05.2021).

Kharas H., Strauss S., Schmidt-Traub G., Rodriguez Tornquist R. (2018). Advancing the G20's Commitment to the 2030 Agenda // *Global Solutions Journal*. No. 2. P. 31–37. Режим доступа: https://www.global-solutions-initiative.org/wp-content/uploads/2019/09/GlobalSolutionsJournal_2_E-Reader.pdf (дата обращения: 15.05.2021).

Kirton J. (2019a). The G20's Future // *International Organisations Research Journal*. Vol. 14. No. 2. P. 31–51. Режим доступа: <https://doi.org/10.17323/1996-7845-2019-02-02>

Kirton J. (2019b). G20 Governance for an Inclusive Liberal Order // *China Journal of International Review*. Vol. 1. No. 1. P. 1–21. Режим доступа: <https://doi.org/10.1142/S2630531318500014>

Kirton J. (2020a). The United States' Cooperative Leadership in G7 and G20 Governance // *SAIS Review of International Affairs*. Vol. 40. No. 1. P. 103–116. Режим доступа: <https://doi.org/10.1353/SAIS.2020.0009>

Kirton J. (2020b). G20 Governance of Globalization // *International Organisations Research Journal*. Vol. 14. No. 2.

Kirton J., Kokotsis E. (2015). The Global Governance of Climate Change: G7, G20 and UN Leadership. Farnham: Ashgate.

Kirton J., Larionova M. (eds) (2018). Accountability for Effectiveness in Global Governance. N.Y.: Routledge.

Kirton J., Nikolaeva A. (2019). Causes of G20 Compliance: Institutionalization, Hegemony, Reciprocity or Clubs // *International Organisations Research Journal*. Vol. 14. No. 2. P. 80–108. Режим доступа: <https://doi.org/10.17323/1996-7845-2019-02-04>

- Kirton J., Warren B. (2018). G20 Governance of Digitalization // *International Organisations Research Journal*. Vol. 13. No. 2. P. 16–40. Режим доступа: [10.17323/1996-7845-2018-02-02](https://doi.org/10.17323/1996-7845-2018-02-02)
- Kirton J., Warren B. (2020). A Fragile First Step? G7 and G20 Governance of Climate Change, the Environment, Health and Indigenous Peoples. Paper prepared for the Annual Convention of the International Studies Association, Honolulu, 25–29 March. Режим доступа: <https://www.g8.utoronto.ca/scholar/kirton-warren-isa-2020.pdf> (дата обращения: 15.05.2021).
- Kirton J., Warren B. (2021). Engagement Groups Recommendations Realized in G20 Summits // *Global Solutions Journal*. No. 6. P. 29–36. Режим доступа: https://www.global-solutions-initiative.org/210114_GS_journal_6.pdf (дата обращения: 15.05.2021).
- Larionova M., Kirton K. (2020). Global Governance After the COVID-19 Crisis // *International Organisations Research Journal*. Vol. 15. No. 2. P. 7–23. Режим доступа: <https://doi.org/10.17323/1996-7845-2020-02-01>
- Lefton R., Light A., Weiss D. (2009). Lessons Learned From Copenhagen. Center for American Progress, 22 December. Режим доступа: <https://www.americanprogress.org/issues/green/news/2009/12/22/7011/lessons-learned-from-copenhagen/> (дата обращения: 15.05.2021).
- Li X., Zhou T. (2016). Achieving the Sustainable Development Goals: The Role for the G20 From China's Perspective // *China and World Economy*. Vol. 24. No. 4. P. 55–72. Режим доступа: <https://doi.org/10.1111/cwe.12167>
- Lustig N. (2018). The Sustainable Development Goals, Domestic Resource Mobilization and the Poor // *Global Solutions Journal*. No. 2. P. 190–197.
- Ordonez A., Scholz I., Murillo F., Sharma G., Tanaka K., Yamada K., Hege E., Cavalli L. (2020). Improving the G20's Co-ordination of the Delivery and Monitoring of the 2030 Agenda // *Global Solutions Journal*. No. 2. P. 38–46. Режим доступа: https://www.global-solutions-initiative.org/wp-content/uploads/2019/09/GlobalSolutionsJournal_2_E-Reader.pdf (дата обращения: 15.05.2021).
- Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD) (2020). Smart Cities and Inclusive Growth. Режим доступа: https://www.oecd.org/cfe/cities/OECD_Policy_Paper_Smart_Cities_and_Inclusive_Growth.pdf (дата обращения: 15.05.2021).
- Rapson J., Kirton J. (2020). Raising Compliance with G20 Commitments: Two Evidence Based Instruments // *Global Solutions Journal*. No. 5. P. 224–233. Режим доступа: https://www.global-solutions-initiative.org/wp-content/uploads/2020/05/GSJ_issue5_NEU.pdf (дата обращения: 15.05.2021).
- Steiner A. (2020). A Critical Moment. Saudi Arabia 2020: The Riyadh Summit / J. Kirton, M. Koch (eds). L.: GT Media.
- Warren B. (2020a). G20 Governance of Climate Change Through Nature-Based Solutions // *Global Solutions Journal*. No. 5. P. 135–145. Режим доступа: https://www.global-solutions-initiative.org/wp-content/uploads/2020/05/GSJ_issue5_NEU.pdf (дата обращения: 15.05.2021).
- Warren B. (2020b). G20 Performance on Climate Change. Saudi Arabia 2020: The Riyadh Summit / J. Kirton, M. Koch (eds). L.: GT Media.
- Williams M. (2019). G20 Performance on the Digital Economy. Saudi Arabia 2020: The Riyadh Summit / J. Kirton, M. Koch (eds). L.: GT Media.

Приложение А. Прогресс в достижении ЦУР до и после начала пандемии COVID-19

Прогресс до начала пандемии COVID-19

Самый значительный прогресс с 2015 г.

По ЦУР:

ЦУР 1. Ликвидация бедности

ЦУР 9. Индустриализация, инновации и инфраструктура

По страновым группам:

Восточная и Южная Азия

Страны с низким и средним уровнем дохода

Медленный прогресс или регресс до начала пандемии COVID-19

ЦУР 2. Ликвидация голода

ЦУР 15. Экосистемы суши

Прогресс после начала пандемии COVID-19 (краткосрочный)

ЦУР 12. Ответственное потребление и производство

ЦУР 13. Меры по борьбе с изменением климата

ЦУР 14. Экосистемы океана

ЦУР 15. Экосистемы суши

Регресс после начала пандемии COVID-19

ЦУР 1. Ликвидация бедности

ЦУР 2. Ликвидация голода

ЦУР 3. Здоровье и благополучие

ЦУР 4. Качественное образование

ЦУР 5. Гендерное равенство

ЦУР 8. Достойная работа и экономический рост

ЦУР 10. Снижение неравенства

Источник: Данные SDG Index score и частного интервью с представителем ПРООН, 3 октября 2020 г.

Приложение Б. Упоминания ЦУР в документах саммитов «Группы двадцати»

Саммит	Кол-во слов	Общее кол-во слов, %	Кол-во абзацев	Общее кол-во абзацев, %	Кол-во документов	Общее кол-во документов, %	Кол-во документов по теме
Вашингтон 2008	0	0	0	0	0	0	0
Лондон 2009	0	0	0	0	0	0	0
Питтсбург 2009	0	0	0	0	0	0	0
Торонто 2010	0	0	0	0	0	0	0
Сеул 2010	0	0	0	0	0	0	0
Канны 2011	0	0	0	0	0	0	0
Лос-Кабос 2012	0	0	0	0	0	0	0
Санкт-Петербург 2013	0	0	0	0	0	0	0
Брисбен 2014	0	0	0	0	0	0	0
Анталья 2015	452	3,2	4	1,1	3	50	0
Ханчжоу 2016	527	3,2	4	0,6	2	50	0
Гамбург 2017	4138	12	63	3,7	7	70	1
Буэнос-Айрес 2018	240	2,8	1	0,5	1	50	0
Осака 2019	819	12,3	7	7,2	1	50	0
26 марта 2020	0	0	0	0	0	0	0
<i>Всего</i>	<i>6176</i>	<i>33,5</i>	<i>79</i>	<i>13,1</i>	<i>14</i>	<i>270</i>	<i>1</i>
<i>Среднее</i>	<i>441</i>	<i>2</i>	<i>6</i>	<i>1</i>	<i>1</i>	<i>19</i>	<i>0</i>

Примечания.

Составлено Дуджей Муханной (2008–2020 гг.), Исследовательская группа «двадцатки», 27 сентября 2020 г.

Данные взяты из всех официальных англоязычных документов, принятых лидерами «двадцатки» в полном составе. Графики исключены.

«Количество слов» — это количество слов по темам, связанным с ЦУР, за указанный год, исключая названия документов и ссылки. Слова подсчитываются по абзацам, поскольку абзац является единицей анализа.

«Общее количество слов, %» относится к доле в общем количестве слов во всех документах за указанный год.

«Количество абзацев» — это количество абзацев, содержащих упоминания ЦУР, за указанный год. Каждый пункт обозначает отдельный абзац.

«Общее количество абзацев, %» означает долю в общем количестве абзацев во всех документах за указанный год.

«Количество документов» — это количество документов, содержащих упоминание темы ЦУР, без учета документов по теме.

«Общее количество документов, %» относится к доле в общем количестве документов за указанный год.

«Количество документов по теме» — это количество документов за год, в заголовке которых содержится тема, связанная с ЦУР.

Приложение В. Обязательства «Группы двадцати» по ЦУР: 2015–2019 гг.

Ключевой аспект	Всего	Анталья 2015	Ханчжоу 2016	Гамбург 2017	Буэнос-Айрес 2018	Осака 2019
Развитие	60	3	7	35	1	14
Изменение климата	14	1	1	10	1	1
Продовольствие и с/х	17		2	15		
Международное сотрудничество	2			2		
Энергетика	10			10		
Миграция и беженцы	7			7		
Макро-экономическая политика	12			12		
Финансовое регулирование	13			13		
ИКТ	13			13		
Торговля	17			17		
Гендерные вопросы	6			6		
Труд и занятость	14			13		1
Преступность и коррупция	22			22		
Здравоохранение	8			8		
Окружающая среда	3			3		
Инфраструктура	6			6		
Социальная политика	2			2		
Микро-экономическая политика	1			1		
Реформа МФИ	6			6		
Цифровая экономика	2			2		
<i>Всего</i>	235	4	10	203	2	16

Примечания.

Составлено Бриттани Уоррен, 2 октября 2020 г.

Термины для включения: ЦУР / Цели устойчивого развития, Повестка дня на период до 2030 г., устойчивое развитие.

Обязательства, включенные в этот список, которые явно исключают эти термины, были включены в том случае, если находились под подзаголовком или в разделе, посвященном исключительно Повестке дня в области устойчивого развития на период до 2030 г.

Обязательства по развитию, которые явно не включали термины для включения, не включены в этот список.

Исключены из списка обязательства с терминами «Аддис-Абебская программа действий», «финансирование развития», «Повестка дня Африканского союза на период до 2063 г.».

Приложение Г. Исполнение «Группой двадцати» обязательств по развитию и ЦУР

Саммит	Число обязательств по развитию	Уровень исполнения	Число оцененных	Число обязательств по ЦУР	Уровень исполнения	Число оцененных
Вашингтон 2008	4	+0,80 (90%)	1	—	—	—
Лондон 2009	15	+0,15 (58%)	2	—	—	—
Питтсбург 2009	9	+0,10 (55%)	3	—	—	—
Торонто 2010	8	+0,35 (68%)	3	—	—	—
Сеул 2010	22	+0,27 (64%)	20	—	—	—
Канны 2011	17	+0,33 (67%)	2	—	—	—
Лос-Кабос 2012	10	+0,78 (89%)	3	—	—	—
Санкт-Петербург 2013	50	+0,04 (52%)	4	—	—	—
Брисбен 2014	20	+0,28 (64%)	3	—	—	—
Анталья 2015	34	+0,28 (64%)	3	4	0 (50%)	1
Ханчжоу 2016	20	+0,85 (93%)	1	10	+0,85 (93%)	1
Гамбург 2017	75	+0,34 (67%)	4	203	+0,85 (93%)	2
Буэнос-Айрес 2018	4	+0,45 (73%)	1	2	Н. д.	0
Осака* 2019	24	+0,65 (83%)	2	16	+0,80 (90%)	2
<i>Всего</i>	<i>312</i>	<i>+0,32 (66%)</i>	<i>52</i>	<i>235</i>	<i>+0,63 (82%)</i>	<i>6</i>

Примечания.

Составлено Бриттани Уоррен, 6 октября 2020 г.

На экстренном виртуальном саммите лидеров 2020 г. не было принято обязательств по развитию.

Число обязательств по ЦУР: 60 из этих обязательств являются основными обязательствами в области развития. Остальные относятся к другим ключевым темам, таким как изменение климата, продовольствие и сельское хозяйство. Они были включены, поскольку прямо ссылались либо на ЦУР, Повестку дня на период до 2030 г. или устойчивое развитие, либо появились в документе, посвященном ЦУР (например, в документе «Повестка дня на период до 2030 г.» Гамбургского саммита 2017 г.).

*Оценка для саммита в Осаке 2019 г. является неподтвержденной промежуточной оценкой исполнения (на 6 октября 2020 г.)

п/а — неприменимо.

Список оцененных обязательств в области устойчивого развития:

2015-67: Наши национальные планы стран «Группы двадцати» в области денежных переводов, разработанные в этом году, включают конкретные действия, подтверждающие нашу приверженность к уменьшению средней глобальной стоимости денежных переводов до уровня 5% и намерение соответствовать ЦУР и Аддис-Абебской повестке действий (развитие).

2016-112: Одобрив План действий «Группы двадцати» по реализации Повестки дня в области устойчивого развития до 2030 г., мы подтверждаем нашу приверженность достижению амбициозных целей Повестки 2030 (развитие) +0,85.

2017-81: Мы обязуемся и далее на национальном и международном уровне приводить наши действия в соответствие с Повесткой 2030, в том числе для поддержки развивающихся стран и предоставления общественных благ (развитие) +0,75.

2017-197: Укрепление цифровой и финансовой грамотности и возможностей (развитие) +0,75.

2019-91: [Мы поддерживаем усилия развивающихся стран, нацеленные на успех в достижении прогресса в ЦУР в таких областях, как]...энергетика...[используя для этого все средства, такие как мобилизация ресурсов частного сектора и содействие в укреплении потенциала] (развитие) +0,75 предварительная итоговая.

2019-97: Мы вновь подтверждаем нашу приверженность инвестированию в человеческий капитал ...[как это подчеркивается в Инициативе «Группы двадцати» по инвестированию в человеческий капитал в интересах устойчивого развития] (развитие) +0,85 предварительная итоговая.

Приложение Д. Результаты «Группы двадцати» в сфере борьбы с изменением климата

Саммит	Политическое управление на национальном уровне		Обсуждение		Определение направлений действий					Принятие решений	Исполнение решений				Развитие глобального управления			
	Упоминания		Слова		Финансовая стабильность	Глобализация для всех	Приоритетность	Демократия	Права человека		Обязательства		Внутреннее		Внешнее			
	Кол-во	%	Кол-во	%							Уровень исполнения	Оценочные, %	Министры	Должностные лица	Кол-во упомянутых	Кол-во институтов		
Вашингтон 2008	0	0	64	1,7	0	0	0	0	1	0	—	—	0	0	0	0		
Лондон 2009	0	0	64	1,0	0	0	1	0	0	3	−0,10 (45%)	33% (1)	0	0	1	1		
Питтсбург 2009	1	5	911	9,7	0	0	4	0	0	3	+0,86 (93%)	33% (1)	4	0	10	5		
Торонто 2010	1	5	838	7,4	0	0	0	1	0	3	+0,42 (71%)	100% (3)	0	0	3	3		
Сеул 2010	2	10	2018	12,7	0	0	2	1	0	8	+0,05 (53%)	50% (4)	5	3	20	11		
Канны 2011	2	10	1167	8,2	0	0	0	1	0	8	+0,38 (69%)	37% (3)	2	0	11	7		
Лос-Кабос 2012	0	0	1160	9,1	0	0	0	1	0	6	+0,59 (80%)	50% (3)	1	5	6	5		
Санкт-Петербург 2013	1	5	1697	5,9	0	0	1	0	0	11	−0,17 (42%)	27% (3)	0	3	10	7		
Брисбен 2014	0	0	323	3,5	0	0	0	0	0	7	+0,51 (76%)	71% (5)	0	0	4	2		
Анталья 2015	0	0	1129	8	0	0	0	0	0	3	+0,70 (85%)	85% (1)	1	1	5	3		
Ханчжоу 2016*	0	0	1754	11	0	1	0	1	0	2	+0,58 (79%)	100% (2)	1	3	5	4		

Гамбург 2017	0	0	5255	15	0	0	1	1	1	22	+0,42 (71%)	23% (5)	0	11	26	9
Буэнос-Айрес 2018	0	0	532	6	0	0	0	0	0	3	+0,57 (79%)	79% (2)	0	0	3	3
Осака 2019	0	0	2034	31	1	1	0	0	0	13	+0,78 (89%)	15% (2)	1	1	10	9
Всего	7	n/a	18946	n/a	1	2	9	5	2	92	n/a	31	15	27	114	69
Среднее	0,78	4	1353	9,3	0,1	0,1	0,88	0,4	0,1	6,6	+0,47 (74%)	69%	1,1	1,9	8,1	4,9

Примечания.

«Политическое управление на национальном уровне» включает все явные упоминания полных участников саммита, в которых конкретно выражена благодарность в контексте изменения климата со стороны института его конкретному члену. Процент от всех упомянутых указывает, какая доля из двадцати полных участников членов была упомянута.

«Обсуждение» показывает количество упоминаний вопросов изменения климата в документах лидеров «двадцатки» за рассматриваемый год. Единичный анализ является абзац. «Процент слов» — доля от общего количества слов в каждом документе, которые относятся к тематике изменения климата.

В «Определении направлений действий» «приоритетность» относится к числу случаев, когда изменение климата упоминается в преамбуле декларации или резюме председателя за рассматриваемый год. Единичный анализ является предложением. Число в скобках относится к упоминаниям вопросов окружающей среды. «Демократия» показывает количество упоминаний демократии в связи с изменением климата. «Права человека» — количество упоминаний прав человека в связи с изменением климата. Единичный анализ является абзац.

«Принятие решений» — число обязательств в сфере изменения климата.

«Реализация решений» — общий показатель исполнения обязательств по изменению климата, оцененных в соответствующий период. «Оцененные, %» — доля оцененных обязательств в общем количестве обязательств в данной сфере. Числа в скобках относятся к обязательствам в сфере энергетики.

В «Развитии глобального управления» «внутреннее» относится к числу упоминаний собственных институтов «двадцатки» в связи с проблемой изменения климата; «министры» — к министерским встречам и инициативам; «должностные лица» — к группам на официальном уровне; «внешнее» — к количеству внешних многосторонних организаций, связанных с изменением климата. Единичный анализ является предложением.

*Упоминание повестки изменения климата в Коммюнике лидеров «Группы двадцати» по итогам саммита в Ханчжоу 2016 г.: «Мы намерены способствовать развитию инновационной, динамичной, взаимосвязанной и инклюзивной мировой экономики, для того чтобы войти в новую эру глобального роста и устойчивого развития, принимая во внимание Повестку в области устойчивого развития на период до 2030 г., Аддис-Абебскую Программу действий и Парижское соглашение».

Приложение Е. Результаты «Группы двадцати» в сфере цифровизации

Год	DPM		DEL			DIR				DEC		DEL		DGG	
	Att	CC	Слова		Документы	FS	GFA	DEM	HR	Кол-во обязательств	% от общего	Исполнение	Кол-во оцененных	IN	OUT
			Кол-во	%											
2008В	100	0	88	2	0	1	0	1	0	0	0	n/a	n/a	0	0
2009Л	100	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	n/a	n/a	0	0
2009П	100	0	289	3,1	0	7	0	2	0	0	0	n/a	n/a	1	1
2010Т	100	0	229	2,1	0	2	0	1	0	0	0	n/a	n/a	0	0
2010С	100	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	n/a	n/a	0	0
2011К	95	0	372	2,6	0	4	0	0	0	1	0,4	—	—	0	7
2012Л-К	95	0	169	1,3	0	2	0	0	0	0	0	n/a	n/a	1	1
2013С-П	95	0	760	2,6	0	0	2	0	0	0	0	n/a	n/a	7	6
2014Б	90	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	n/a	n/a	0	0
2015А	90	0	299	2,2	0	2	1	0	2	1	0	n/a	n/a	0	1
2016Х	95	0	3042	18,8	0	12	35	11	1	29	13,7	+0,14	4	27	32
2017Г	95	0	5029	14,8	0	18	77	8	1	25	4,7	+0,90	1	37	31
2018Б-А	90	0	1420	16,7	0	4	7	0		11	5,3	+0,70	1	3	8
2019О	95	1*	1265	19	1	0	2	n/a	n/a	6	4	+0,10	2	56	54
Всего	1340	0	12962	—	1	52	124	23	4	73	—	—	8	132	141
Среднее	95,7	0,0	925,9	6,1	0,1	3,7	8,9	1,8	0,3	5,2	2,0	+0,46	—	9,4	10,1

Примечания.

DPM: политическое управление на национальном уровне — измеряется количеством присутствующих лидеров (Att) и упоминаний в коммюнике (CC), то есть количеством положительных упоминаний страны или лидера.

DEL: обсуждение — измеряется количеством слов по теме (#), долей (%) слов и количеством документов, посвященных проблеме (Документы)

DIR: определение направлений действий — измеряется количеством упоминаний принципов финансовой стабильности «двадцатки» (FS) и глобализации для всех (GFA), а также на демократических принципов «Группы восьми» (Dem) и прав человека (HR).

DEC: принятие решений — измеряется количеством обязательств и долей в общем числе обязательств (% от общего).

DEL: исполнение решений — измеряется уровнем исполнения приоритетных обязательств (исполнение) и количеством докладов об исполнении (Кол-во оцененных).

DGG: развитие глобального управления — измеряется количеством механизмов управления, разработанных в рамках «Группы двадцати» (IN), и количеством механизмов управления, разработанных за ее пределами (OUT).

Всего: Общая оценка.

n/a = неприменимо; «—» — обязательства не оценивались.

Одно связанное с цифровизацией обязательство по цифровому разрыву было оценено в 2015 г., уровень исполнения составил +0,10. С учетом четырех обязательств, оцененных в 2016 г., уровень исполнения составляет 0 или 50%.

** Упоминание Японии: «Мы разделяем концепцию будущего общества, ориентированного на человека, которое продвигается Японией как Общество 5.0».

n/a — неприменимо.

* DGG: учитываются только декларации лидеров (необходимо добавить другие документы).

Средняя оценка исполнения включает только основные обязательства по цифровизации и исключает связанные обязательства.

Приложение Ж. Обязательства саммита в Эр-Рияде в области развития, климата и цифровизации

Развитие (7)

2020-15: Мы полны решимости реализовать Инициативу о предоставлении отсрочки по обслуживанию долга для стран с низким уровнем дохода (DSSI), включая продление срока ее действия до конца июня 2021 г., что позволит странам, которые подпадают под ее охват, приостановить выплаты по обслуживанию двусторонних государственных долговых обязательств.

2020-16: Мы продолжим тесно координировать процесс ее реализации в целях предоставления всей возможной поддержки странам, подпадающим под охват DSSI.

2020-17: мы утверждаем Общие принципы по урегулированию долга после завершения DSSI.

2020-65: [Мы утверждаем]... Рамочные основы финансирования устойчивого развития.

2020-66: Мы намерены и далее играть ведущую роль в содействии своевременной реализации Повестки дня в области устойчивого развития на период до 2030 г. и Аддис-Абебской программы действий.

2020-67: Мы преисполнены решимости оказывать содействие странам Африки в преодолении кризиса, в том числе за счет изучения более устойчивых подходов к финансированию экономического роста в Африке.

2020-68: Мы подчеркиваем нашу неизменную поддержку Инициативы «Группы двадцати» по содействию промышленному развитию в Африке и наименее развитых странах, Партнерства «Группы двадцати» с Африкой, Соглашения с Африкой и других соответствующих инициатив.

Цифровая экономика (3)

2020-49: Мы выступаем за содействие формированию открытой, справедливой и недискриминационной среды, а также за защиту и расширение прав и возможностей потребителей при одновременном решении проблем, связанных с обеспечением неприкосновенности частной жизни, защиты данных, защиты прав интеллектуальной собственности и обеспечения безопасности.

2020-50: Мы продолжим поощрять дискуссии всех заинтересованных сторон в целях содействия инновационной деятельности и применению ориентированного на человека подхода к искусственному интеллекту (ИИ) с учетом Примеров мер национальной

политики стран «Группы двадцати» в поддержку Принципов «Группы двадцати» в области развития ИИ.

2020-72: Мы также утверждаем Руководящие принципы высокого уровня «Группы двадцати» по цифровой финансовой доступности для молодежи, женщин, малых и средних предприятий, разработанные Глобальным партнерством по расширению доступа к финансовым услугам (GPFi).

Изменение климата (3)

2020-101: Мы утверждаем Платформу углеродной экономики замкнутого цикла, основанную на принципах 4R (сокращение, повторное использование, переработка и захоронение), признавая особую важность и стремление сократить выбросы при учете параметров эффективности системы и национальных обстоятельств.

2020-102: В преддверии 26-й сессии КС Рамочной конвенции ООН об изменении климата (РКИК ООН) в Глазго... мы вновь заявляем о нашей поддержке решения насущных проблем в области окружающей среды, таких как изменение климата... при одновременном поощрении экономического роста, энергетической безопасности и всеобщего доступа к энергии, а также защиты окружающей среды.

2020-104: Подписанты Парижского соглашения, подтвердившие на саммите в Осаке свою твердую приверженность его реализации, вновь объявляют о своей приверженности его полному осуществлению на основе общей, но дифференцированной ответственности и соответствующих возможностей с учетом национальных обстоятельств.

Приложение 3. Приоритеты председательства Италии в «Группе двадцати» в 2021 г.

А. Люди (6)

1. Искоренение бедности в соответствии с ЦУР 1
2. Преодоление неравенства
3. Защита наиболее уязвимых: молодых, работников под угрозой, МСП
4. Содействие расширению прав и возможностей женщин
5. Обеспечение всеобщего доступа к образованию
6. Перераспределение возможностей, уменьшение неравенства между регионами

Б. Планета (11)

7. Изменение климата
8. Деградация земель
9. Утрата биоразнообразия
10. Выполнение ЦУР Повестки дня 2030
11. Переход на возобновляемые источники энергии
12. Переход к «зеленому» восстановлению
13. Акцент на современных «умных» городах
14. Новые инструменты устойчивой урбанизации
15. Новые инструменты энергоэффективности

16. Новые инструменты для усовершенствованной современной мобильности
17. Движение к КС 26 РКИК ООН

С. Процветание (13)

18. Возобновление роста
19. Возобновленное процветание
20. Сделать цифровизацию возможностью для всех
21. Сокращение цифрового разрыва
22. Содействие развитию инфраструктуры для обеспечения всеобщего доступа к интернету
23. Достижение адекватной и повсеместной цифровой грамотности
24. Использование всего потенциала технологической революции
25. Повышение эффективности медицинских услуг
25. Содействие обмену данными для обеспечения глобальной готовности к пандемиям
26. Повышение гибкости занятости
27. Перераспределение неоплачиваемой работы по уходу между мужчинами и женщинами
28. Поощрение баланса между работой и личной жизнью мужчин и женщин
29. Повышение эффективности энергораспределительных сетей
30. Расширение охвата образовательной деятельности.

Составлено Дж. Киртоном.

Источник: Веб-страница итальянского председательства в «Группе двадцати».

From Silos to Synergies: G20 Governance of the SDGs, Climate Change & Digitalization¹

J. Kirton, B. Warren

John Kirton — Professor, Co-director of BRICS Research Group, Director of G8 Research Group, Co-director of G20 Research Group, University of Toronto; 100 St. George, M5S 1A1, Toronto, Ontario, Canada; E-mail: john.kirton@utoronto.ca

Brittaney Warren — director of policy analysis and lead researcher on climate change for the G20 Research Group, the G7 Research Group and the BRICS Research Group at Trinity College in the University of Toronto; Room 308N, 1 Devonshire Place, M5S 3K7, Toronto, Ontario, Canada; E-mail: b.warren@mail.utoronto.ca

Abstract

How well and why have Group of 20 (G20) summits advanced Agenda 2030's sustainable development goals (SDGs) in a synergistic way, with climate change and digitization at the core? An answer to this urgent, indeed existential, question comes from a systematic analysis of G20 summit governance of the SDGs, climate change and digitization to assess the ambition and appropriateness of advances within each pillar and the synergistic links among them. This analysis examines G20 governance of the SDGs, sustainable development, climate change and digitization across the major dimensions of performance and evaluates how performance has changed and become synergistic with the advent of the SDGs in 2015 and the shock of the COVID-19 crisis in 2020. The latter has shown the need to prevent global ecological crises and spurred the digitization of the economy, society and health. Yet, G20 summit governance has largely remained in separate silos, doing little to use the digital revolution to address climate change or reach the SDGs. This highlights the need for G20 leaders to forge links at their future summits by mainstreaming the SDGs and mobilizing the digital revolution and climate action for future health and well-being.

Key words: G20; SDGs; climate change; digitization; synergies

For citation: Kirton J., Warren B. (2021). From Silos to Synergies: G20 Governance of the SDGs, Climate Change & Digitalization. *International Organisations Research Journal*, vol. 16, no 2, pp. 20–54 (in English). DOI: 10.17323/1996-7845-2021-02-03

References

- Bauer S., Berger A., Iacobuta G. (2020). With or Without You: How the G20 Could Advance Global Action Towards Climate-Friendly Sustainable Development. *Global Solutions Journal*, no 5, pp. 115–22. Available at https://www.global-solutions-initiative.org/wp-content/uploads/2020/05/GSJ_issue5_NEU.pdf (accessed 15 May 2020).
- Bollrich E., Steinhilber J. (2020). Implementing the SDGs: On the Relationship Between Sustainable Development and the Global Commons. *Global Solutions Journal*, no 5, pp. 212–7. Available at https://www.global-solutions-initiative.org/wp-content/uploads/2020/05/GSJ_issue5_NEU.pdf (accessed 15 May 2020).
- Dobson S. (2020). G20 Performance on Development. *G20 Saudi Arabia 2020: The Riyadh Summit* (J. Kirton, M. Koch (eds)). London: GT Media.
- Fues T. (2017). Recalibrating the G20's Mission Toward Sustainable Development: Opportunities and Challenges for Germany's Presidency. *International Organisations Research Journal*, vol. 12, no 2, pp. 34–53. Available at: <https://doi.org/10.17323/1996-7845-2017-02-34>

¹ The editorial board received the article in February 2021.

G20 Development Working Group (n. d.). Guiding Principles for the Development of Science, Technology, and Innovation for SDGs Roadmaps. Available at: https://www.mofa.go.jp/policy/economy/g20_summit/osaka19/pdf/documents/en/annex_12.pdf (accessed 15 May 2021).

Hallink C. (2019). G20 Performance on Development. *G20 Japan: The Osaka Summit* (J. Kirton, M. Koch (eds)). London: GT Media.

International Institute for Sustainable Development (IISD) (2017). Ending Fossil Fuel Production Subsidies Cuts Greenhouse Gas Emissions by 37 Gt over 2017–2050. Press Release, 12 February. Available at: <https://www.iisd.org/articles/ending-fossil-fuel-production-subsidies-cuts-greenhouse-gas-emissions-37-gt-over-2017-2050> (accessed 15 November 2020).

International Institute for Sustainable Development (IISD) (2019). High-Level Political Forum on Sustainable Development: Selected Other Side Events Coverage for 10 July 2019. Earth Negotiations Bulletin. Available at: https://enb.iisd.org/hlpf/2019/side-events/10jul.html?utm_medium=email&utm_campaign=ENB%20Update%20%2010%20July%202019%20SW&utm_content=ENB%20Update%20%2010%20July%202019%20SW+CID_c9416492e87f44e1e9b8f1e49de1b6bf&utm_source=cm&utm_term=Read%20full%20coverage (accessed 15 November 2020).

Kharas H., Strauss S., Schmidt-Traub G., Rodriguez Tornquist R. (2018). Advancing the G20's Commitment to the 2030 Agenda. *Global Solutions Journal*, no 2, pp. 31–7. Available at: https://www.global-solutions-initiative.org/wp-content/uploads/2019/09/GlobalSolutionsJournal_2_E-Reader.pdf (accessed 15 May 2020).

Kirton J. (2019a). The G20's Future. *International Organisations Research Journal*, vol. 14, no 2, pp. 31–51. Available at: <https://doi.org/10.17323/1996-7845-2019-02-02>

Kirton J. (2019b). G20 Governance for an Inclusive Liberal Order. *China Journal of International Review*, vol. 1, no 1, pp. 1–21. Available at: <https://doi.org/10.1142/S2630531318500014>.

Kirton J. (2020a). The United States' Cooperative Leadership in G7 and G20 Governance. *SAIS Review of International Affairs*, vol. 40, no 1, pp. 103–16. Available at: <https://doi.org/10.1353/SAIS.2020.0009>.

Kirton J. (2020b). G20 Governance of Globalization. *International Organisations Research Journal*, vol. 14, no 2.

Kirton J., Kokotsis E. (2015). *The Global Governance of Climate Change: G7, G20 and UN Leadership*. Farnham: Ashgate.

Kirton J., Larionova M. (eds) (2018). *Accountability for Effectiveness in Global Governance*. New York: Routledge.

Kirton J., Nikolaeva A. (2019). Causes of G20 Compliance: Institutionalization, Hegemony, Reciprocity or Clubs. *International Organisations Research Journal*, vol. 14, no 2, pp. 80–108. Available at: <https://doi.org/10.17323/1996-7845-2019-02-04>

Kirton J., Warren B. (2018). G20 Governance of Digitalization. *International Organisations Research Journal*, vol. 13, no 2, pp. 16–40. Available at: [10.17323/1996-7845-2018-02-02](https://doi.org/10.17323/1996-7845-2018-02-02).

Kirton J., Warren B. (2020). A Fragile First Step? G7 and G20 Governance of Climate Change, the Environment, Health and Indigenous Peoples. Paper prepared for the Annual Convention of the International Studies Association, Honolulu, 25–29 March. Available at <https://www.g8.utoronto.ca/scholar/kirton-warren-isa-2020.pdf> (accessed 15 May 2021).

Kirton J., Warren B. (2021). Engagement Groups Recommendations Realized in G20 Summits. *Global Solutions Journal*, no 6, pp. 29–36. Available at: https://www.global-solutions-initiative.org/210114_GS_journal_6.pdf (accessed 15 May 2021).

Larionova M., Kirton K. (2020). Global Governance After the COVID-19 Crisis. *International Organisations Research Journal*, vol. 15, no 2, pp. 7–23. Available at: <https://doi.org/10.17323/1996-7845-2020-02-01>

Lefton R., Light A., Weiss D. (2009). Lessons Learned From Copenhagen. Center for American Progress, 22 December. Available at: <https://www.americanprogress.org/issues/green/news/2009/12/22/7011/lessons-learned-from-copenhagen/> (accessed 15 November 2020).

Li X., Zhou T. (2016). Achieving the Sustainable Development Goals: The Role for the G20 From China's Perspective. *China and World Economy*, vol. 24, no 4, pp. 55–72. Available at: <https://doi.org/10.1111/cwe.12167>

- Lustig N. (2018). The Sustainable Development Goals, Domestic Resource Mobilization and the Poor. *Global Solutions Journal*, no 2, pp. 190–7.
- Ordonez A., Scholz I., Murillo F., Sharma G., Tanaka K., Yamada K., Hege E., Cavalli L. (2020). Improving the G20's Co-ordination of the Delivery and Monitoring of the 2030 Agenda. *Global Solutions Journal*, no 2, pp. 38–46. Available at: https://www.global-solutions-initiative.org/wp-content/uploads/2019/09/Global-SolutionsJournal_2_E-Reader.pdf (accessed 15 May 2020).
- Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD) (2020). Smart Cities and Inclusive Growth. Available at: https://www.oecd.org/cfe/cities/OECD_Policy_Paper_Smart_Cities_and_Inclusive_Growth.pdf (accessed 15 May 2021).
- Rapson J., Kirton J. (2020). Raising Compliance with G20 Commitments: Two Evidence Based Instruments. *Global Solutions Journal*, no 5, pp. 224–33. Available at https://www.global-solutions-initiative.org/wp-content/uploads/2020/05/GSJ_issue5_NEU.pdf (accessed 15 May 2020).
- Steiner A. (2020). A Critical Moment. *Saudi Arabia 2020: The Riyadh Summit* (J. Kirton, M. Koch (eds)). London: GT Media.
- Warren B. (2020a). G20 Governance of Climate Change Through Nature-Based Solutions. *Global Solutions Journal*, no 5, pp. 135–45. Available at https://www.global-solutions-initiative.org/wp-content/uploads/2020/05/GSJ_issue5_NEU.pdf (accessed 15 May 2020).
- Warren B. (2020b). G20 Performance on Climate Change. *Saudi Arabia 2020: The Riyadh Summit* (J. Kirton, M. Koch (eds)). London: GT Media.
- Williams M. (2019). G20 Performance on the Digital Economy. *Saudi Arabia 2020: The Riyadh Summit* (J. Kirton, M. Koch (eds)). London: GT Media.

«Группа двадцати» и анализ глобальных рисков¹

Е.Т. Гурвич, И.В. Прилепский

Гурвич Евсей Томович — к.ф.-м.н., руководитель Экономической экспертной группы; руководитель Центра бюджетного анализа и прогнозирования Научно-исследовательского финансового института Министерства финансов Российской Федерации; Российская Федерация, 127006, Москва, Настасьинский пер., д. 3, стр. 2; E-mail: egurvich@eeg.ru

Прилепский Илья Владимирович — к.ф.-м.н., руководитель направления «Международная экономика» Экономической экспертной группы; с.н.с. Центра бюджетного анализа и прогнозирования Научно-исследовательского финансового института Министерства финансов Российской Федерации; Российская Федерация, 127006, Москва, Настасьинский пер., д. 3, стр. 2; E-mail: iprilepskiy@eeg.ru

В статье анализируются уроки деятельности «Группы двадцати» в период между глобальными кризисами 2008–2009 гг. и 2020 г. Показано, что активная работа «двадцатки» в сферах обеспечения финансовой стабильности и контроля за дисбалансами позволила устранить предпосылки кризисов, подобных кризису 2008–2009 гг. Другие ключевые достижения включали отказ все большего числа стран «двадцатки» от нерыночного определения обменного курса и соглашение об обмене налоговой информацией в рамках борьбы с размыванием налоговой базы. Вместе с тем «Группа двадцати» оказалась очевидно не готовой к кризису 2020 г., хотя связанные с инфекционными болезнями риски отмечались лидерами организации еще в 2015 г. В целом в межкризисный период «двадцатке» не удалось сформировать эффективную систему анализа глобальных рисков: он носил преимущественно адаптивный, а не «впередсмотрящий» характер; отсутствовал процесс контроля над мерами по управлению рисками; вовлеченность стран-участниц в анализ была недостаточной, что отражало общую закономерность снижения стимулов к совместной работе в сравнительно спокойных для мировой экономики условиях. В текущих же условиях важность контроля над глобальными системными рисками как ключевой общей цели «двадцатки» очевидна, что отражено и в Платформе действий организации по борьбе с последствиями пандемии. В статье приводятся рекомендации по основным элементам такого контроля (систематическое выделение наиболее вероятных и масштабных по своим последствиям угроз; разработка программ действий по минимизации критических рисков и смягчению последствий в случае их реализации; мониторинг проявления ранних признаков самых серьезных угроз; организация срочных консультаций и принятие срочных мер в случае серьезного проявления того или иного из глобально значимых рисков), включая механизмы самоотчетности стран-участниц и взаимодействия с международными организациями. Процесс управления системными рисками целесообразно начать с разрешения вызовов пандемии COVID-19, включая совершенствование систем реагирования в сфере здравоохранения, содействие структурным сдвигам в экономике при обеспечении максимально быстрого возврата к полной занятости, достижение оптимального баланса между стимулированием экономики и поддержанием макроэкономической стабильности.

Ключевые слова: «Группа двадцати»; глобальное управление; международные организации; глобальные риски; координация экономической политики; антикризисные меры

Для цитирования: Гурвич Е.Т., Прилепский И.В. (2021). «Группа двадцати» и анализ глобальных рисков // Вестник международных организаций. Т. 16. № 2. С. 55–69 (на русском и английском языках). DOI: 10.17323/1996-7845-2021-02-04

¹ Статья поступила в редакцию в феврале 2021 г.

Введение

Кризис, вызванный пандемией COVID-19, имеет много общих черт с «Великой рецессией» 2008–2009 гг. Во-первых, за все время после окончания Второй мировой войны только эти два кризиса приводили к спаду мировой экономики, во-вторых, в обоих случаях кризис охватывал буквально все страны мира и, в-третьих, оба кризиса возникли совершенно неожиданно, и противостоять им пришлось без какой-либо подготовки. Можно, например, отметить, что в апреле 2008 г. МВФ предсказывал рост мировой экономики в следующем году на 3,8%, тогда как фактически был зафиксирован спад на 0,1%. В ходе «коронакризиса» разрыв между ожиданиями и реалиями оказался еще большим: в октябре 2019 г. МВФ прогнозировал на следующий год рост мирового ВВП на 3,4%, а в январе 2021 г. оценивал его уже в –3,5%. Ситуация 2021 г., в свою очередь, в определенной степени аналогична ситуации 2010 г., когда также наблюдалось быстрое восстановление мировой экономики — одной из основ которого, как и сейчас, стала реализация срочных совместных усилий ведущих стран «двадцатки».

Вспомним, что нынешний этап деятельности «двадцатки» начался именно в период «Великой рецессии», когда растущая роль формирующихся рынков сделала объективной необходимостью их активное участие в решении острейших проблем мировой экономики; соответственно, работа «двадцатки» как более представительного форума по сравнению с «семеркой» резко активизировалась и перешла на более высокий политический уровень. «Коронакризис», таким образом, можно условно рассматривать как завершение первого круга деятельности «двадцатки» и выход на второй круг при сходных обстоятельствах. При этом промежуточные итоги предыдущего этапа оцениваются в соответствующей литературе весьма неоднозначно. Часть комментаторов считает работу «двадцатки» достаточно успешной [Ларионова и др., 2019; Dupuis, Nahoum, 2017], но немало и тех, кто полагает, что деятельность «Группы двадцати» с каждым годом становится все менее заметной и результативной [Triggs, 2018; Bery, Biondi, Brekelmans, 2019]. Цель данной статьи — оценить эффективность работы «Группы двадцати» и выработать рекомендации по такому весьма актуальному направлению, как контроль глобальных экономических рисков. Действительно, по мере преодоления последствий кризиса — как после «Великой рецессии», так и сейчас — помимо непосредственной поддержки экономики и выхода на траекторию среднесрочного роста, приоритеты «двадцатки» неизбежно включают снижение уязвимости к тем «маловероятным, но масштабным рискам» (tail risks), которые и были первопричиной кризисов: в 2021 г. это «здравоохранение как глобальное общественное благо» в ответ на риски пандемий, в 2010 г. — реформа глобальной финансовой системы в ответ на ее фундаментальные уязвимости в период до 2007 г. [G20 Ministers and Governors, 2010; 2021].

На первом этапе мы рассматриваем реакцию «Группы двадцати» на риски, вызвавшие «Великую рецессию», и оцениваем роль анализа рисков в повестке организации в период между кризисами. На втором этапе проводится более детальное изучение плюсов и минусов существующей системы анализа рисков «двадцаткой» и приводятся рекомендации по ее модификации. Наконец, рассматриваются наиболее актуальные на 2021 г. уязвимости в сопоставлении с текущими приоритетами «Группы двадцати».

Деятельность «двадцатки» после «Великой рецессии»

Практически все комментаторы единодушны в положительной оценке действий «двадцатки» в начальный период — во время «Великой рецессии» и сразу после нее. На этом этапе переформатированная деятельность «Группы двадцати» фактически была на-

правлена на минимизацию последствий кризисных шоков (то есть реализовавшихся рисков) и профилактику повторения подобных шоков в будущем. Поскольку к числу прямых и косвенных причин данного кризиса относились прежде всего накопление рисков в финансовой системе и расширение глобальных дисбалансов счета текущих операций, неудивительно, что именно эти проблемы занимали основное место в обсуждениях лидеров «двадцатки» в 2009 г. и в первые посткризисные годы. Действительно, анализ ключевых документов саммитов организации (заявлений и деклараций лидеров, планов действий) показывает, что вплоть до 2011 г. включительно на эту проблематику приходилось более 50% всех упоминаемых в них «рисков» и «вызовов». В этот период «двадцатке» удалось согласовать масштабные меры по обеспечению экономик ведущих стран ликвидностью, реализации значительных пакетов фискального стимулирования, укреплению международной координации антикризисной политики. В качестве примера можно отметить значительное увеличение ресурсов МВФ, что позволило этой организации дополнительно распределить кредиты на сумму 250 млрд долл. США, существенно смягчив тем самым возникший дефицит ликвидности.

Следующим направлением действий «двадцатки» стала системная работа над повышением финансовой стабильности как основы предотвращения будущих кризисов, подобных «Великой рецессии». Благодаря согласованной политике «Группы двадцати» и МВФ новые стандарты макропруденциального регулирования, призванные обеспечить устойчивость мировой финансовой системы, были приняты большинством стран мира.

Совместные усилия стран «двадцатки» позволили в результате добиться важных успехов в сферах обеспечения финансовой стабильности и контроля за дисбалансами. С точки зрения мер политики это и продвижение реформы финансового регулирования с усилением роли макропруденциальных мер, и превращение Совета по финансовой стабильности в важный институт, действующий на постоянной основе, и согласование лидерами «двадцатки» индикаторов глобальных дисбалансов. Рассуждая о результатах, можно констатировать, что глобальная финансовая система успешно пережила как шоки 2013 и 2018 гг., связанные с ужесточением денежно-кредитной политики США, так и сильнейший шок ликвидности в марте 2020 г. на фоне распространения COVID-19. Глобальные дисбалансы текущего счета, в свою очередь, после 2009 г. были в 1,5–2 раза ниже докризисных значений [IMF, 2020].

В целом можно констатировать, что «двадцатке» в основном удалось решить задачу предотвращения рецидива «Великой рецессии», устранив предпосылки подобных кризисов. Помимо первоначального импульса, это потребовало постоянной работы по адаптации к изменяющимся рискам для финансовой стабильности (анализ документов саммитов «двадцатки» показывает, что вплоть до 2019 г. на них приходилось более трети всех рассматриваемых ими «рисков» и «вызовов»). Представляется, что это стало следствием как предсказуемого «перетока» рисков из банковского сектора в сектор небанковских финансовых организаций на фоне ужесточения регулирования первого, так и объективного развития технологий (обусловившего, например, формирование рынков криптоактивов). Вместе с тем жизнь показала, что проделанная огромная и важная работа позволила успешно решить проблему «предыдущего кризиса», но не помешала возникновению нового, еще более разрушительного, кризиса другой природы.

Вскоре после завершения «Великой рецессии» к сформировавшимся долгосрочным направлениям деятельности ежегодно начали добавляться новые пункты, предложенные председательствующей страной. Часть из них затем долго оставалась в сфере внимания «Группы двадцати», а другие достаточно быстро уступали место следующим темам. В результате повестка «двадцатки» последовательно расширялась, причем это

касалось как тематики, так и характера рассматриваемых проблем. Некоторое время этот процесс определялся естественно возникшими после завершения кризиса задачами: ускоренного восстановления экономической активности в мире, сокращения избыточного бюджетного дефицита и государственного долга, сформировавшихся из-за проведения масштабных антикризисных мер и т.д. На этом этапе, в частности, было разработано «Рамочное соглашение для обеспечения уверенного, устойчивого и сбалансированного роста», призванное создать во всех странах «двадцатки» максимально благоприятные условия для восстановления экономического роста, приняты решения по дополнительному финансированию международной торговли, одобрены меры по активизации инфраструктурных инвестиций. Здесь можно назвать, в частности, запуск «Глобальной инфраструктурной инициативы» и принятие «дорожной карты» для развития инфраструктуры как отдельного класса активов. С каждым годом работа «двадцатки» диверсифицировалась все шире: в сферу ее интересов вошли повышение энергоэффективности и развитие возобновляемых источников энергии, поддержка процессов цифровизации, проблемы занятости, борьба с бедностью, проблемы глобального климата, продовольственная безопасность, миграция и др. Таким образом, «Группа двадцати» постепенно перешла от противодействия глобальным рискам к проблемам поддержки мировой экономики и развития.

Одно из направлений критики [Triggs, 2018] связано с утверждениями, что многие обязательства, принятые странами — участницами «двадцатки» в посткризисный период, впоследствии выполнялись ими лишь в небольшой степени (в качестве примера указывается программа проведения фискальной консолидации). Аналогично [Bery, Biondi, Brekelmans, 2019] отмечают, что как только миновала острая фаза кризиса, готовность стран «двадцатки» (особенно наиболее развитых) резко снизилась, и они перешли к проведению фискальной и монетарной политики исходя в основном из собственных интересов. С другой стороны, авторы статьи [Ларионова и др., 2019] считают деятельность организации активной и результативной. Они отмечают, что за первое десятилетие своей работы страны «двадцатки» приняли 2330 обязательств и продемонстрировали достаточно высокий уровень их исполнения. В статье [Dupuis, Nahoum, 2017] также приводятся свидетельства продолжающихся активных и полезных действий «двадцатки».

Нам представляется, что обе точки зрения отчасти справедливы. С одной стороны, в посткризисный период также можно отметить целый ряд важных инициатив, подготовленных и реализованных «двадцаткой». Особенно следует выделить два достижения: во-первых, постепенный отказ все большего числа стран «Группы двадцати» от нерыночного определения обменного курса и девальвации как способа повышения международной конкурентоспособности; во-вторых, соглашение об обмене налоговой информацией в рамках борьбы с размыванием налоговой базы.

С другой стороны, число конкретных действий и результатов, которые были достигнуты благодаря действиям «двадцатки», действительно, постепенно снизилось. Такая ситуация представляется нам естественным следствием механизма формирования повестки дня, который использует «Группа двадцати». В первые годы работа была направлена на решение общих для всех стран острых проблем: смягчения последствий кризиса, затем скорейшего восстановления экономической активности, возвращения к безопасным уровням бюджетного дефицита и долга и, наконец, выработки мер, препятствующих возникновению новых финансовых дисбалансов. Решение всех этих задач требовало серьезного согласования принимаемых мер, однако страны — участницы «двадцатки» наглядно представляли себе серьезность последствий в случае, если они не смогут договориться об общей программе действий. Таким образом, сама ситуация тя-

желейшего кризиса предопределяла способность «двадцатки» достигать консенсуса по большинству обсуждаемых вопросов, что обеспечивало последующий успех совместных действий.

Использовавшийся в посткризисный период механизм формирования повестки дня имел важные преимущества. Он обеспечил, во-первых, очень широкий охват проблем, во-вторых, возможность всем странам по очереди выносить на общее обсуждение приоритетные с их точки зрения проблемы. Обратной стороной подобного децентрализованного формирования повестки стало появление все большего числа тем, по которым страны «двадцатки» существенно расходятся в оценке их глобального значения, важности для себя и способов решения проблемы. В результате постепенно сужались возможности принятия и тем более претворения в жизнь совместных планов действий. Например, задача создания новых рабочих мест, при всей важности, не требует значительной международной координации усилий, прогресс каждой страны в этом вопросе практически целиком определяется ее собственными усилиями. Напротив, проблема ограничения атмосферных выбросов, способствующих глобальному потеплению, требует тесной координации, однако члены «Группы двадцати» явно различаются по степени готовности ограничивать выбросы, если это идет в ущерб развитию производства в стране. Общий вывод состоит в том, что механизмы формирования повестки дня «двадцатки» позволили значительно расширить спектр рассматриваемых проблем, однако за это пришлось заплатить снижением результативности действий. Ситуация здесь еще раз подтверждает общую закономерность: острые глобальные проблемы неизбежно приводят в действие «центростремительные силы» — готовность стран объединять усилия для того, чтобы противостоять общим угрозам. По мере того как кризисный период уходит в прошлое, нарастают «центробежные силы» — индивидуальные интересы начинают превалировать над общими.

Анализ глобальных рисков «двадцаткой»

Представляется, что главное свидетельство необходимости серьезно реформировать деятельность «двадцатки» состоит не в общем снижении результативности ее работы, а в том, что «Группе двадцати» не удалось своевременно выделить распространение опасных инфекционных заболеваний как одну из главных угроз для мира. В силу этого «двадцатка» не смогла внести значимого вклада в предотвращение наиболее масштабного за все время ее существования глобального риска — пандемии COVID-19 (правда, это относится и к большинству других международных организаций, включая ВОЗ). При этом проблема борьбы с распространением опасных инфекционных заболеваний рассматривалась «двадцаткой» начиная с 2015 г., однако фактически осталась на периферии ее деятельности. На саммите в Анталии лидеры «Группы двадцати» на фоне эпидемии лихорадки Эбола в Западной Африке отметили, что «следует уделить внимание рискам для глобального здравоохранения, включая... угрозы инфекционных болезней и слабость систем здравоохранения... они могут оказать существенное воздействие на рост и стабильность» [G20 Leaders, 2015]. Тем не менее необходимых мер в этой сфере принято не было, что повлекло, в частности, дефицит средств индивидуальной защиты и перегрузку систем здравоохранения в период пандемии COVID-19.

Слабость мер по противодействию инфекционным заболеваниям контрастирует с поступавшими четкими сигналами о серьезных рисках распространения опасных заболеваний. Так, в опубликованном в 2019 г. докладе «Глобальный индекс безопасности здравоохранения» [The Global Health Security Index, 2019] были сделаны жесткие выводы о крайне низкой способности большинства стран предотвращать, обнаруживать

и должным образом реагировать на критические угрозы для общественного здоровья. Ни одна из 195 включенных в анализ стран не продемонстрировала полной готовности к эпидемии или пандемии, лишь около 10% стран проявили способность оперативно разворачивать необходимые медицинские мероприятия в случае возникновения чрезвычайной угрозы для здоровья.

Не замеченная «двадцаткой» опасность пандемии, на наш взгляд, отражает общую слабость ее системы анализа глобальных рисков, которая неоднократно подвергалась обоснованной критике. Совершенствование этой системы стало одним из ключевых элементов рекомендаций, подготовленных по поручению министров финансов и управляющих центральными банками [G20 Ministers and Governors, 2017] Группой выдающихся деятелей «двадцатки» по международному финансовому управлению [EPG, 2018]. Акцентируя внимание на финансовых рисках, эксперты сделали следующие предложения:

- интеграция надзора МВФ, СФС и БМР в единую согласованную «карту рисков» для минимизации пробелов надзора;
- систематический учет взглядов сторонних экспертов и взглядов, отклоняющихся от консенсуса;
- развитие существующего механизма «раннего предупреждения» кризисов МВФ и СФС (в рамках которого проводится анализ последствий реализации маловероятных, но масштабных рисков и рекомендаций по их минимизации) для обеспечения контроля над мерами по управлению рисками.

Далее, рассмотрение документов, одобренных лидерами «двадцатки» и финансовым треком², демонстрирует следующие проблемы анализа рисков: 1) адаптивный, а не «впередсмотрящий» характер; 2) зависимость от работы международных организаций, особенно МВФ. Действительно, как видно из табл. 1, многие риски попадали в поле зрения «двадцатки» только после того, как они проявились на практике, даже если это проявление было достаточно предсказуемым (как, например, в случае усиления негативных эффектов роста долгового бремени экономик еврозоны за счет наличия обратной связи между доходностями по гособлигациям и состоянием банковских балансов). То же относится к проблемам протекционизма, с учетом того, что участники организации систематически нарушали принятое в 2008 г. на саммите в Вашингтоне обязательство об отказе от введения новых ограничений для мировой торговли и инвестиций [G20 Leaders, 2008] задолго до прихода к власти в США администрации Д. Трампа (см., например, [OECD, WTO, UNCTAD, 2016]).

На зависимость от анализа МВФ указывает, например, тот факт, что при описании большинства рисков итоговые документы «двадцатки» повторяли надзорные бумаги, подготавливаемые Фондом для организации (G20 Surveillance Notes) (табл. 1). В целом сопоставление итоговых документов «двадцатки» и подготавливаемых к встречам на высшем и министерском уровне докладов демонстрирует, что если СФС является основным центром по оценке рисков для «двадцатки» в сфере стабильности глобальной финансовой системы, то в сфере рисков для макроэкономической стабильности и роста роль такого центра играет именно МВФ; по отдельным направлениям этой макроэкономической повестки (риски торможения роста производительности, последствия старения населения, протекционизм, негативное влияние неравенства на рост) значим

² Обсуждения макроэкономической и финансовой проблематики министрами финансов и председателями центральных банков «двадцатки», подготавливаемые заместителями министров при поддержке Рабочих групп «двадцатки» по Рамочному соглашению, инвестициям и инфраструктуре, международной финансовой архитектуре.

вклад анализа таких международных организаций, как ОЭСР, Всемирный банк, ВТО, МОТ.

При этом следует подчеркнуть, что многие из тех случаев, когда «двадцатка» все же делала упор на рассмотрение ключевых возможных будущих рисков, относились к ситуациям, когда соответствующая проблематика была выбрана в качестве одного из приоритетов самими странами-председателями. В качестве примеров можно привести обсуждение неравенства и роста социальной напряженности в рамках российского председательства 2013 г., рисков для рабочих мест в свете цифровизации экономики при аргентинском председательстве 2018 г., макроэкономических последствий старения населения в рамках председательства Японии в 2019 г.

Таблица 1. Риски для мировой экономики, отмеченные в итоговых документах саммитов «двадцатки», заседаний министров финансов и управляющих центральными банками

Риск	Годы рассмотрения	Риск	Годы рассмотрения	Риск	Годы рассмотрения
Риски для макроэкономической стабильности					
Высокий госдолг	2010, 2011, 2012, 2013*, 2015	Остановка притока капитала, его волатильность	2010, 2011, 2013, 2015, 2016, 2017, 2018, 2019, 2020	Высокие цены на сырье	2011, 2012*
Связь госдолга и банковских балансов	2011, 2012, 2013	«Перегрев» экономик стран с формирующимися рынками	2011, 2013	Экономическая неопределенность	2012, 2013, 2020
Волатильность финансовых рынков	2014, 2016, 2018	Чрезмерно низкая инфляция и ее воздействие на долг	2015, 2016	Низкие цены на нефть	2016
«Брексит» без соглашения о свободной торговле	2016	Недостаточное «пространство для маневра» политики	2018		
Краткосрочные риски для роста					
Низкий спрос	2009, 2013, 2015*	Слишком раннее прекращение мер стимулирования	2009, 2020	Чрезмерная бюджетная консолидация в США	2012
Средне- и долгосрочные риски для роста и занятости					
Протекционизм	2012, 2013, 2016, 2018, 2019*, 2020*	Низкий потенциал роста, эффект гистерезиса	2012*, 2015*, 2016*, 2018*, 2020*	Неравенство и социальная напряженность	2013*, 2015*, 2016, 2018*, 2020*
Потеря рабочих мест вследствие цифровизации	2018*, 2020*	Последствия старения населения	2019*		

Риск	Годы рассмотрения	Риск	Годы рассмотрения	Риск	Годы рассмотрения
Риски неэкономической природы					
Геополитические риски	2012, 2014, 2015, 2016, 2018, 2019, 2020	Инфекционные болезни	2015, 2016, 2020	Природные катастрофы	2019*, 2020
Изменение климата	2020*				

Примечание. Для рисков, ранее отмеченных в надзорных бумагах МВФ, годы рассмотрения выделены жирным шрифтом; анонсированных председательствами «двадцатки» в качестве приоритетов — символом «*».

Источник: Составлено авторами.

Таким образом, наиболее продуктивным выводом из предшествующего опыта функционирования «двадцатки» нам представляется необходимость сдвига фокуса ее деятельности в сторону контроля глобальных системных рисков как ключевой общей цели. Такой контроль подразумевает:

- 1) систематическое выделение наиболее вероятных и масштабных по своим последствиям угроз;
- 2) согласование программ действий по минимизации подобных критических рисков и смягчению последствий в случае их реализации;
- 3) мониторинг проявления ранних признаков самых серьезных угроз;
- 4) организацию срочных консультаций и принятие срочных мер в случае серьезного проявления того или иного из глобально значимых рисков.

Принятие предлагаемой приоритетной цели означало бы переориентацию деятельности «двадцатки» с пассивного реагирования на проявление различных проблем на «впередсмотрящую» политику, основанную на раннем выявлении проблем, которые могут возникнуть перед миром в перспективе. Это существенно повысило бы шансы предотвратить новые глобальные шоки для мировой экономики, следовательно, обеспечило бы серьезные преимущества всем странам «Группы двадцати» и остального мира. Достаточно отметить, что число заболеваний COVID-19 в мире к весне 2021 г. превысило 125 млн случаев, а потери мировой экономики в 2020 г. из-за вызванного пандемией спада производства, по оценкам, составили более 4,6 трлн долл. США.

Как конкретно мог бы выглядеть процесс выделения глобальных рисков? Вероятно, потребуются усиление вовлеченности стран в данный процесс в соответствии с принципом «ответственность и ведущая роль участников» (member-owned, member-led), применявшимся ранее в рамках мониторинга исполнения стратегий роста «двадцатки» [G20 Leaders, 2017]. В качестве одного из вариантов возможна следующая структура процесса:

- 1) Идентификация списка ключевых рисков странами-участницами, международными организациями (включая не только МВФ, СФС, БМР, ОЭСР, Всемирный банк, ВТО, МОТ, но и, например, ВОЗ, ЮНКТАД) и сторонними экспертами. Важно, чтобы уже на этой стадии риски формулировались достаточно широко — например, речь должна идти не о противодействии пандемии вируса COVID-19, а о контроле глобальных угроз, связанных с распространением опасных инфекционных заболеваний. Список «претендентов» на включение в число глобально

значимых рисков также должен составляться максимально широко. Скажем, в него целесообразно включить различные нестандартные события, сроки реализации которых не могут быть предсказаны с разумной степенью точности (так называемые «серые лебеди»), — например, глобальные перебои мировой энергетической и телекоммуникационной инфраструктуры из-за аномальных солнечных вспышек³.

2) Заполнение странами опросников для получения их оценок для (а) горизонта возможной реализации риска, (б) вероятности реализации, (в) возможных последствий реализации, (г) мер, предпринимаемых для предотвращения реализации / мер, которые страны готовы принять, если риск все же реализовался.

3) Проведение МВФ, СФС, БМР анализа сценариев реализации рисков и реакции на них в соответствии с предоставленной информацией; сопоставление динамики ключевых показателей (ВВП, госдолг, занятость) со сценариями применения мер, рекомендованных самими международными организациями; обсуждение результатов на встречах министров финансов и управляющих центральными банками «двадцатки».

4) Разработка по итогам анализа программы профилактики угрозы и смягчения ее возможных последствий, распределение обязательств по реализации программы.

5) Создание (при необходимости) системы мониторинга показателей, характеризующих повышение или ослабление рассматриваемой угрозы.

6) Взаимное информирование стран о прогрессе исполнения мер по минимизации рисков и возможных модификациях стратегий реакции на реализацию рисков с учетом результатов сценарного анализа (включая возможные «побочные эффекты» мер политики одних стран на другие страны). Включение данного пункта представляется особенно важным, поскольку, как показано в [Ларионова, Рахмангулов, Шелепов, 2016], наличие механизмов самоотчетности значительно повышает эффективность деятельности «двадцатки».

Такая постановка задачи нацелит «двадцатку» на решение не только текущих, но и будущих проблем аналогичной природы. Преимущество данного подхода заключается в том, что он комбинирует действующие поручения «двадцатки» (например, в части сценарного анализа; [G20 Ministers and Governors, 2020]) с рекомендациями Группы выдающихся деятелей, а также с непродолжительным опытом работы со страновыми оценками рисков. Действительно, в 2018 г., в период председательства Аргентины, Рабочая группа по Рамочному соглашению проводила сбор и анализ таких оценок, однако акцент только на трех уже реализующихся рисках, определенных МВФ (протекционизм, ухудшение условий финансирования на глобальных рынках, структурно низкие темпы потенциального роста), отсутствие последующего сценарного анализа и обсуждения его выводов на высоком уровне предопределили неудачу этой попытки.

Глобальные риски в 2021 г. и действия «двадцатки»

Пример оценки системных рисков дают ежегодные доклады Всемирного экономического форума (ВЭФ). В последнем выпуске, появившемся в январе 2021 г. [The Global Risks Report, 2021], риски делятся на три категории: четко видимые проблемы (краткосрочные, способные реализоваться в течение ближайших двух лет), опрокидывающие опасности (среднесрочные опасности, три-пять лет) и экзистенциальные угрозы

³ См.: https://www.dbresearch.com/servlet/reweb2.ReWEB?rwsite=RPS_EN-PROD&rwobj=ReDisplay.Start.class&document=PROD0000000000509478

(долгосрочные, от пяти до десяти лет). В рамках матрицы оценки рисков по критериям вероятности и последствий два события выделяются как одновременно весьма вероятные и разрушительные. Одно из них — дальнейшее распространение известных либо новых опасных инфекционных заболеваний, второе — возможный провал международных усилий по борьбе с глобальным потеплением. Оба риска отмечены как ключевые и финансовым треком «двадцатки» [G20 Ministers and Governors, 2021]. Очевидно, в краткосрочной перспективе основное внимание должно быть уделено первому из них; на наш взгляд, имело бы смысл, например, рассмотреть некоторые рекомендации доклада «Глобальный индекс безопасности здравоохранения», которые остаются полностью актуальными. Например:

- 1) Создать дополнительные механизмы финансирования работы по укреплению защиты от опасных инфекционных заболеваний на международном и страновом уровне.
- 2) Согласовать стандарты оперативной отчетности и обмена информацией о случаях опасных инфекционных заболеваний.
- 3) Разработать требования к национальным программам противодействия распространению опасных инфекционных заболеваний.
- 4) Разработать протоколы регулярной оценки надежности национальных систем эпидемиологической безопасности и публикации результатов оценки.

К этому можно добавить другие смежные вопросы — например, возможность и целесообразность создания специального международного центра, ответственного за мониторинг глобального распространения опасных инфекционных заболеваний, возможные способы оказания помощи беднейшим странам в борьбе с коронавирусной пандемией.

Следующая важная группа вопросов для обсуждения «двадцаткой» связана с экономическими последствиями пандемии. Повестка на 2021 г. предусматривает обсуждение проблем скорейшего восстановления экономической активности, однако необходимо принять во внимание, что эта проблема имеет много измерений.

Экономический спад в этот раз носит существенно иной характер, поэтому и восстановление потребует других мер. Как отмечает ряд авторов (например, [Barrero, Bloom, Davis, 2020]), нынешний кризис сопровождается серьезными сдвигами долгосрочного характера в структуре производства. Если в прошлый раз спад и восстановление происходили без кардинальных структурных сдвигов, то сейчас многие сектора, очевидно, в обозримом будущем не вернуться к прежним уровням активности. Это, прежде всего, индустрия туризма, гостиничное хозяйство, общественное питание, транспорт. Таким образом, на передний план необходимо выдвигать задачу поддержки перемещения части ресурсов в другие сектора. Обновленный план действий «двадцатки» по борьбе с последствиями «коронакризиса» содержит соответствующее обязательство [G20 Ministers and Governors, 2021].

Далее, в ходе нынешнего кризиса самый сильный удар приняли трудоемкие отрасли с преобладанием мелкого бизнеса, не имеющего «запаса прочности». В результате наблюдается сильное повышение безработицы. При этом страны значительно различаются между собой по способности рынка труда адаптироваться к шокам — так, в Греции в 2019 г., то есть через десять лет после «Великой рецессии», безработица все еще составляла 17%. Соответственно, одним из приоритетов антикризисной политики на ближайшие годы должно стать восстановление полной занятости на рынках труда. Здесь полезным будет изучение особенностей рынка труда тех стран, где безработица слабо реагирует на негативные шоки и быстро возвращается к своему «естественному» уровню (к числу таких стран относится и Россия), в рамках исполнения поручения

«двадцатки» об анализе принципов «лучшей практики» по реформам рынка труда [G20 Ministers and Governors, 2021].

Следующий важный пункт. Большинство стран намерено продолжать начатую в 2020 г. политику щедрого фискального стимулирования, чтобы поддержать скорейшее восстановление производства. Как известно, одной из самых масштабных и острых проблем после завершения «Великой рецессии» была необходимость проведения фискальной консолидации. Страны «двадцатки» согласовали тогда в Торонто и Санкт-Петербурге [G20 Leaders, 2010; 2013] поэтапный переход к безопасным уровням бюджетного дефицита и государственного долга. Однако масштабы фискального стимулирования в ходе коронавирусного кризиса намного превосходят показатели периода «Великой рецессии». Если в 2009 г. в среднем по странам «Группы двадцати» дефицит бюджетной системы составил 7,6% ВВП, а государственный долг повысился с 66,0 до 72,8% ВВП (на 6,8 п.п.) [IMF, 2012], то в 2020 г., по предварительным оценкам МВФ, средний бюджетный дефицит стран «двадцатки» составил уже 13,0% ВВП, а государственный долг увеличился в среднем на 15,5 п.п. (с 91,3 до 106,8% ВВП), причем рост госдолга по развитым странам, входящим в «двадцатку», составил почти 20 п.п. [IMF, 2021]. Это свидетельствует о существовании серьезных проблем, заслуживающих обсуждения в рамках «двадцатки»: (1) каким должен быть рациональный баланс между необходимостью поддержки экономики в посткризисный период и поддержанием долгосрочной макроэкономической сбалансированности? (2) какими должны быть новые ориентиры бюджетных показателей стран «Группы двадцати» после восстановления экономической активности? (3) в какие сроки могут быть достигнуты эти посткризисные ориентиры? Все эти вопросы не имеют легких ответов и требуют принятия согласованных решений. Можно вспомнить, насколько тяжелый период пережили некоторые страны (такие как Греция или Испания) после того, как их бюджетный дефицит и размеры госдолга резко возросли. Сейчас масштабы бюджетного дефицита и уровень долга во многих странах значительно больше, соответственно, и проблемы могут оказаться еще более тяжелыми и длительными. Однако, в отличие от 2010 г., «двадцатка» в целом пока не берет на себя обязательства по разработке среднесрочных стратегий снижения госдолга, хотя отдельные страны (Россия, Великобритания) уже анонсировали необходимые для этого меры.

Помимо бюджетных рисков, к спектру уязвимостей, не нашедших пока достаточного отражения в повестке «двадцатки», следует отнести возможность дестабилизации финансовых рынков и всплеска волатильности потоков капитала из-за опасений инвесторов по поводу резкого роста инфляции с учетом значительного смягчения денежно-кредитной политики практически всех экономик «двадцатки» в 2020 г. и принятия нового пакета бюджетного стимулирования в США в 2021 г. на фоне уже имеющего место быстрого восстановления экономики. Отходя от повестки финансового трека, можно подчеркнуть также повышение уязвимости мировой экономики к кибератакам с учетом перманентного сдвига в сторону удаленной занятости после пандемии COVID-19.

* * *

Деятельность «двадцатки» в период после «Великой рецессии» способствовала резкому снижению уязвимости мировой экономики к аналогичным кризисам. Однако «коронакризис» продемонстрировал недостаточную эффективность системы анализа рисков организацией. Как показано в статье, это связано с такими ее характеристиками, как «адаптивный», а не «впередсмотрящий» характер; акцент на рекомендациях МВФ и СФС, а не страновых взглядах на риски; отсутствие систематического контроля за мерами, принимаемыми в ответ на уже выявленные риски. Учитывая эти факторы,

а также рекомендации Группы выдающихся экспертов, предложена схема модификации системы анализа рисков с упором на интенсификацию взаимодействия стран-членов и международных организаций и привлечение механизмов самоотчетности. Пока же рассмотрение повестки «Группы двадцати» в 2021 г. демонстрирует сохраняющийся акцент на «адаптивной» реакции на риски и меньшее внимание к «впередсмотрящим» бюджетным и инфляционным рискам. Представляется, что предлагаемые дополнения к текущей повестке «двадцатки» и предложения по некоторому изменению порядка ее будущей работы могли бы облегчить выход мировой экономики из нынешнего кризисного состояния, смягчить его последствия и лучше подготовиться к будущим кризисам (по возможности, не допустив их развития).

Источники

- Ларионова М.В., Игнатов А.А., Попова И.М. и др. (2019). Десять лет «Группе двадцати». М.: Дело.
- Ларионова М.В., Рахмангулов М.Р., Шелепов А.В. (2016). Что влияет на исполнение обязательств «Группы двадцати» и БРИКС: сравнительный анализ // Вестник международных организаций. Т. 11. № 3. С. 99–131. DOI: 10.17323/1996-7845-2016-03-99
- Barrero J., Bloom N., Davis S. (2020). COVID-19 Is Also a Reallocation Shock. NBER Working Paper. No. 27137.
- Bery S., Biondi F., Brekelmans S. (2019). Twenty years of the G20: Has it changed global economic governance? // Russian Journal of Economics. No. 5. P. 412–440.
- Dupuis F., Nahoum D. (2017). The G20's accomplishments, 10 years after the crisis // Tresor-Economics. No. 192.
- EPG (2018). Making the Global Financial System Work for All: Report of the G20 Eminent Persons Group on Global Financial Governance. Режим доступа: <https://www.globalfinancialgovernance.org/assets/pdf/G20EPG-Full%20Report.pdf> (дата обращения: 04.12.2020).
- G20 Leaders (2008). Declaration of the Summit on Financial Markets and the World Economy. 15 November. Режим доступа: <http://www.g20.utoronto.ca/2008/2008declaration1115.html> (дата обращения: 04.12.2020).
- G20 Leaders (2010). The G20 Toronto Summit Declaration. June 27. Режим доступа: <http://www.g20.utoronto.ca/2010/to-communicue.html> (дата обращения: 04.12.2020).
- G20 Leaders (2013). Declaration. September 6. Режим доступа: <http://www.g20.utoronto.ca/2013/2013-0906-declaration.html> (дата обращения: 04.12.2020).
- G20 Leaders (2015). Communiqué. November 16. Режим доступа: <http://www.g20.utoronto.ca/2015/151116-communicue.html> (дата обращения: 04.12.2020).
- G20 Leaders (2017). G20 Hamburg Action Plan. Режим доступа: <http://www.g20.utoronto.ca/2017/2017-g20-hamburg-action-plan.html> (дата обращения: 04.12.2020).
- G20 Ministers and Governors (2010). Communiqué. June 5. Режим доступа: <http://www.g20.utoronto.ca/2010/g20finance100605.html> (дата обращения: 04.12.2020).
- G20 Ministers and Governors (2017). Chair's Summary. April 21. Режим доступа: https://www.bundesfinanzministerium.de/Content/EN/Standardartikel/Topics/world/G7-G20/G20-Documents/Chairs-Summary-Washington-April-2017.pdf?__blob=publicationFile&v=3 (дата обращения: 04.12.2020).
- G20 Ministers and Governors (2020). Second G20 Action Plan Progress Report. Режим доступа: https://www.bundesfinanzministerium.de/Content/EN/Standardartikel/Topics/world/G7-G20/G20-Documents/2020-11-22-g20-riyadh-action-plan-progress-report.pdf?__blob=publicationFile&v=2 (дата обращения: 04.12.2020).
- G20 Ministers and Governors (2021). Communiqué. April 8.
- IMF (2012). Fiscal Monitor, April 2012, International Monetary Fund.

IMF (2020). World Economic Outlook. October. Режим доступа: <https://www.imf.org/en/Publications/WEQ/Issues/2020/09/30/world-economic-outlook-october-2020> (дата обращения: 04.12.2020).

IMF (2021). Fiscal Monitor Update, January 2021, International Monetary Fund.

OECD, WTO, UNCTAD (2020). Reports on G20 Trade and Investment Measures (Mid-May to Mid-October 2016). Режим доступа: <https://www.oecd.org/daf/inv/investment-policy/16th-Report-on-G20-Trade-and-Investment-Measures.pdf> (дата обращения: 04.12.2020).

The Global Health Security Index (2019). Режим доступа: <https://www.ghsindex.org/>

The Global Risks Report (2021). World Economic Forum. Режим доступа: <https://www.weforum.org/reports/the-global-risks-report-2021>

Triggs A. (2018). Macroeconomic policy cooperation and the G20 // The World Economy. Vol. 41 (5). P. 1309–1341.

G20 and Global Risk Analysis¹

E. Gurvich, I. Prilepskiy

Evsey Gurvich – Candidate of Science (Physics and Mathematics), Head, Economic Expert Group; Head, Centre for Budget Analysis and Forecasting, Financial Research Institute; bldg. 2, 3 Nastasiynsky Pereulok, 127006, Moscow, Russian Federation; E-mail: egurvich@eeg.ru

Ilya Prilepskiy – Candidate of Science (Physics and Mathematics), Head of Global Economy Division, Economic Expert Group; Senior Researcher, Centre for Budget Analysis and Forecasting, Financial Research Institute; bldg. 2, 3 Nastasiynsky Pereulok, 127006, Moscow, Russian Federation; E-mail: iprilepskiy@eeg.ru

Abstract

This article studies the work carried out by the Group of 20 (G20) between the global crises of 2008–2009 and 2020. Active G20 efforts to ensure financial stability and control imbalances helped to mitigate vulnerabilities to crises of the 2008–2009 type. Other key achievements included the transition of several G20 members to market-determined exchange rates and the Standard for Automatic Exchange of Financial Account Information as a part of the effort to combat base erosion and profit shifting. However, the G20 proved unprepared for the 2020 crisis, even though G20 leaders had noted the risks linked to infectious diseases in 2015. During the period between the crises, the G20 failed to establish an effective system for analyzing global risks. Indeed, its analysis was mainly adaptive as opposed to forward-looking; no mechanism was formed for controlling policies to manage risks. G20 members' involvement in the analysis was inadequate, reflecting the consistent pattern of lower incentives for cooperation in the context of comparatively benign global economic conjunctures. Currently, however, the importance of managing global systemic risks is obvious and is reflected in the G20 Action Plan for supporting the global economy through the COVID-19 pandemic.

This article presents recommendations for the key elements of this risk management (systematic identification of most probable/destructive vulnerabilities; development of strategies to minimize critical risks and mitigate their possible consequences; monitoring for early warning signs of the most critical vulnerabilities; organizing prompt consultations and adopting swift measures in response to the materialization of globally important risks), including mechanisms for members' self-accountability and collaboration with international organizations. Management of systemic risks should start with resolving the challenges related to the COVID-19 pandemic: improving public health response systems; promoting structural economic transformations while ensuring prompt return to full employment; and striking the right balance between economic stimulus and macroeconomic stability.

Key words: G20; global governance; international organizations; global risks; economic policies coordination; anti-crisis measures

For citation: Gurvich E., Prilepskiy I. (2021). G20 and Global Risk Analysis. *International Organisations Research Journal*, vol. 16, no 2, pp. 55–69 (in English). DOI: 10.17323/1996-7845-2021-02-04

References

- Barrero J., Bloom N., Davis S. (2020). COVID-19 Is Also a Reallocation Shock. NBER Working Paper No 27137, National Bureau of Economic Research. Available at: <https://doi.org/10.3386/w27137>
- Bery S., Biondi F., Brekelmans S. (2019). Twenty Years of the G20: Has It Changed Global Economic Governance? *Russian Journal of Economics*, vol. 5, no 4, pp. 412–40. Available at: <https://doi.org/10.32609/j.ruje.5.49435>
- Dupuis F., Nahoum D. (2017). The G20's Accomplishments, 10 Years After the Crisis. *Trésor-Economics*, no 192. Available at: <https://www.tresor.economie.gouv.fr/Articles/3fea63e5-d376-4770-882c-ee4bef9eab53/files/6d802be5-07e6-4a8e-b305-95e303be9ce4> (accessed 15 May 2021).

¹ The editorial board received the article in February 2021.

Eminent Persons Group (EPG) (2018). Making the Global Financial System Work for All: Report of the G20 Eminent Persons Group on Global Financial Governance. Available at: <https://www.globalfinancialgovernance.org/assets/pdf/G20EPG-Full%20Report.pdf> (accessed 4 December 2020).

Global Health Security Index (2019). Available at: <https://www.ghsindex.org/> (accessed 15 May 2021).

Group of 20 (G20) (2008). Declaration of the Summit on Financial Markets and the World Economy. Washington DC, 15 November. Available at: <http://www.g20.utoronto.ca/2008/2008declaration1115.html> (accessed 4 December 2020).

Group of 20 (G20) (2010a). The G20 Toronto Summit Declaration. Toronto, 27 June. Available at: <http://www.g20.utoronto.ca/2010/to-communicue.html> (accessed 4 December 2020).

Group of 20 (G20) (2010b). Communiqué. Meeting of Finance Ministers and Central Bank Governors, Busan, 5 June. Available at: <http://www.g20.utoronto.ca/2010/g20finance100605.html> (accessed 24 March 2020).

Group of 20 (G20) (2013). G20 Leaders' Declaration. St Petersburg, 6 September. Available at: <http://www.g20.utoronto.ca/2013/2013-0906-declaration.html> (accessed 4 December 2020).

Group of 20 (G20) (2015). G20 Leaders' Communiqué. Antalya, 16 November. Available at: <http://www.g20.utoronto.ca/2015/151116-communicue.html> (accessed 4 December 2020).

Group of 20 (G20) (2017a). G20 Hamburg Action Plan. Hamburg, 8 July. Available at: <http://www.g20.utoronto.ca/2017/2017-g20-hamburg-action-plan.html> (accessed 4 December 2020).

Group of 20 (G20) (2017b). Chair's Summary. G20 Finance and Central Bank Governors Meeting, Washington DC, 20–21 April. Available at: https://www.bundesfinanzministerium.de/Content/EN/Standardartikel/Topics/world/G7-G20/G20-Documents/Chairs-Summary-Washington-April-2017.pdf?__blob=publicationFile&v=3 (accessed 4 December 2020).

Group of 20 (G20) (2020). Second G20 Action Plan Progress Report. Riyadh, 21–22. Available at: https://www.bundesfinanzministerium.de/Content/EN/Standardartikel/Topics/world/G7-G20/G20-Documents/2020-11-22-g20-riyadh-action-plan-progress-report.pdf?__blob=publicationFile&v=2 (accessed 4 December 2020).

Group of 20 (G20) (2021). Communiqué. Second G20 Finance and Central Bank Governors Meeting, 8 April (Virtual). Available at: <http://www.g20.utoronto.ca/2021/210407-finance.html> (accessed 15 May 2021).

International Monetary Fund (IMF) (2012). Balancing Fiscal Policy Risks. Fiscal Monitor, April. Available at: <https://www.imf.org/en/Publications/FM/Issues/2016/12/31/Balancing-Fiscal-Policy-Risks> (accessed May 2021).

International Monetary Fund (IMF) (2020). World Economic Outlook, October 2020: A Long and Difficult Ascent. Available at: <https://www.imf.org/en/Publications/WEO/Issues/2020/09/30/world-economic-outlook-october-2020> (accessed 4 December 2020).

International Monetary Fund (IMF) (2021). Government Support Is Vital as Countries Race to Vaccinate. Fiscal Monitor Update, January. Available at: <https://www.imf.org/en/Publications/FM/Issues/2021/01/20/fiscal-monitor-update-january-2021> (accessed 15 May 2021).

Larionova M., Ignatov A., Popova I. et al. (2019). *G20 After 20 Years*. Moscow: Publishing House Delo. (in Russian).

Larionova M., Rakhmangulov M., Shelepov A. (2016). Explaining G20 and BRICS Compliance. *International Organisations Research Journal*, vol. 11, no 3, pp. 99–131 (in Russian and English). Available at: <https://doi.org/10.17323/1996-7845-2016-03-99>

Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD), World Trade Organization (WTO), United Nations Conference on Trade and Development (UNCTAD) (2020). Reports on G20 Trade and Investment Measures (Mid-May to Mid-October 2016). Available at: <https://www.oecd.org/daf/inv/investment-policy/16th-Report-on-G20-Trade-and-Investment-Measures.pdf> (accessed 4 December 2020).

Triggs A. (2018). Macroeconomic Policy Cooperation and the G20. *The World Economy*, vol. 41, no 5, pp. 1309–41. Available at: <https://doi.org/10.1111/twec.12607>

World Economic Forum (WEF) (2021). The Global Risks Report. Available at: <https://www.weforum.org/reports/the-global-risks-report-2021> (accessed 15 May 2021).

COVID-19: испытания и потрясения для глобального управления в сфере здравоохранения¹

М. Рюленс, Я. Ваутерс

Рюленс Мелани — PhD в области международного права, Лёвенский центр исследований в области глобального управления Института международного права при Лёвенском католическом университете, KU Leuven; Belgium, Leuven, Oude Markt, 13; E-mail: melanie.ruelens@kuleuven.be

Ваутерс Ян — профессор по международному праву и международным организациям, директор Лёвенского центра исследований в области глобального управления и Института международного права при Лёвенском католическом университете; Belgium, Leuven, Oude Markt, 13; E-mail: jan.wouters@ggs.kuleuven.be

Пандемия COVID-19 вскрыла серьезные недостатки в системе глобального управления здравоохранением. Столкнувшись со стремительным распространением вируса по всему миру, международные акторы безуспешно пытались предпринять скоординированные ответные меры для борьбы со вспышкой COVID-19 и ее последствиями. В статье анализируются слабые места существующей архитектуры глобального управления здравоохранением, которые мешают формальным акторам (Всемирной организации здравоохранения и Организации Объединенных Наций) и неформальным международным коллективным игрокам («Группе семи» и «Группе двадцати») задавать направление международному сообществу для преодоления нынешнего глобального кризиса в области охраны здоровья. В статье сначала рассматриваются действия, предпринятые этими акторами в ходе пандемии COVID-19, и дается оценка тому, почему они не смогли обеспечить скоординированный международный ответ на вызовы пандемии. Рассматривая отдельные государства как реальных виновников неадекватной работы коллективных глобальных акторов, авторы анализируют, почему эти государства препятствуют развитию многосторонности в глобальном здравоохранении. Далее в статье подчеркивается, что многосторонность в глобальной охране здоровья остается необходимостью в постковидном мире, и отмечается, какие международные субъекты призваны играть в ее развитии активную роль. В заключительной части представлены рекомендации по укреплению архитектуры глобального управления здравоохранением в мире после COVID-19.

Ключевые слова: глобальное управление здравоохранением; акторы глобальной системы охраны здоровья; многосторонность; политика; COVID-19; Всемирная организация здравоохранения; Организация Объединенных Наций; система форумов Gx

Для цитирования: Рюленс М., Ваутерс Я. (2021). COVID-19: испытания и потрясения для глобального управления в сфере здравоохранения // Вестник международных организаций. Т. 16. № 2. С. 70–98 (на русском и английском языках). DOI: 10.17323/1996-7845-2021-02-05

¹ Ruelens M., Wouters J. COVID-19 and the Trials and Tribulations of Global Health Governance.

Статья поступила в редакцию в феврале 2021 г. Перевод статьи выполнен с согласия авторов П.А. Дорониным, н.с. Центра исследований международных институтов Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации (РАНХиГС).

Введение

COVID-19 распространился по миру с невероятной скоростью и создал ряд острейших задач, заставивших правительства и многосторонние организации приложить максимум усилий для того, чтобы сформулировать своевременные ответные меры. При этом скоординированный международный ответ на распространение вируса отсутствовал. Т. Гебрейесус, генеральный директор Всемирной организации здравоохранения (далее — ВОЗ или Организация), в своем заявлении от 11 марта 2020 г. выразил глубокую обеспокоенность по поводу «тревожных уровней бездействия» в ответ на вспышку заболевания. В надежде пробудить столь необходимые международные ответные действия, ВОЗ квалифицировала сложившуюся в мире ситуацию с COVID-19 как пандемию [WHO, 2020a].

COVID-19 стремительно стал глобальным явлением с самыми серьезными последствиями. Растущая взаимозависимость стран — обратная сторона глобализации — означает, что искоренение вируса в одном или нескольких отдельных государствах не решит проблему, если другие государства не смогут сдерживать заболеваемость COVID-19. Возникла необходимость в комплексном универсальном подходе, чтобы как развитые, так и развивающиеся страны располагали всеми необходимыми инструментами для борьбы с пандемией. При этом скоординированный международный ответ должен быть направлен не только на решение проблем, связанных с охраной здоровья, но и на противодействие социально-экономическим последствиям COVID-19. Для достижения этих целей очевидна потребность в лидерстве в глобальном управлении здравоохранением. Лишь небольшое количество акторов может принять на себя роль лидера международного сообщества в условиях глобальной пандемии. К сожалению, как будет продемонстрировано в данной статье, ни один из глобальных акторов не смог эффективно справиться с такой руководящей ролью на заре пандемии в начале 2020 г.

Цель настоящей статьи — найти слабые места существующей архитектуры глобального управления здравоохранением, которые помешали — и продолжают мешать — международным акторам задавать направление для скоординированного международного ответа на пандемию COVID-19. Мы пытаемся найти ответ на следующие вопросы: почему многосторонние институты в области глобального здравоохранения не смогли обеспечить адекватный, скоординированный и своевременный ответ на COVID-19? о чем говорит этот провал с точки зрения выявления недостатков существующей архитектуры глобального управления здравоохранением? что может быть сделано для укрепления этой архитектуры?

Чтобы ответить на поставленные вопросы, в данной статье проводится различие между формальными и неформальными международными акторами в глобальном управлении здравоохранением и главным образом оценивается деятельность конкретных международных акторов, которые обладают достаточным влиянием, чтобы задавать направление широкому многостороннему сотрудничеству в условиях кризиса в области охраны здоровья. Сначала мы рассмотрим деятельность формальных международных акторов, особое внимание уделяя мерам, принятым в целях осуществления руководства скоординированным ответом на COVID-19 со стороны ВОЗ и Организации Объединенных Наций (ООН), и неудачным попыткам их реализации. После этого мы сосредоточимся на усилиях «Группы семи» и «Группы двадцати» по выработке скоординированных международных ответных мер на пандемию и проанализируем степень их эффективности. Отметим, что наш анализ ограничен деятельностью и предпринятыми глобальными акторами мерами в течение 2020 г., то есть в первый год панде-

мии COVID-19. По итогам рассмотрения неудачных действий четырех обозначенных субъектов в управлении и руководстве многосторонним сотрудничеством в ответ на распространение COVID-19 по всему миру мы анализируем причины этого провала. Наконец, в статье разъясняется, почему многосторонность в области глобального здравоохранения остается необходимой в мире после COVID-19 и какие международные субъекты призваны играть в этом активную роль. В заключительном разделе представлен ряд предложений относительно того, как может быть укреплена глобальная многосторонность и усилены глобальные акторы, чтобы обеспечить более прочную архитектуру глобального управления здравоохранением.

Формальные международные акторы в глобальном управлении здравоохранением и COVID-19

Две ведущие формальные международные организации — ВОЗ и ООН — занимают ключевое место в глобальном управлении здравоохранением вследствие их уникальной роли и предшествующего опыта осуществления общего руководства и управления в период международных кризисов в области здравоохранения. Широкие полномочия и глобальная представленность членом позволяют им определять приоритетные области и побуждать других международных участников к реализации или поддержке инициатив в области здравоохранения.

ВОЗ была создана как единственная международная организация в рамках ООН, занимающаяся вопросами охраны общественного здоровья [Renganathan, 2013, p. 175]. Особый интерес в борьбе с пандемиями представляет центральная ответственность ВОЗ за соблюдение глобального режима международного распространения заболеваний [IHR, 2005, foreword; Burci, 2020a]. В соответствии с этой обязанностью ВОЗ руководила разработкой Международных медико-санитарных правил (ММСП) с целью *«предотвращения, защиты, контроля и обеспечения ответных мер в области общественного здравоохранения в отношении международного распространения заболеваний...»* [IHR, 2005, foreword; Burci, 2020a; Renganathan, 2013, p. 182]².

Другие органы в рамках ООН также принимали на себя руководящие функции в управлении здравоохранением. Примечательно, что страны ООН включали вопросы здравоохранения в повестку дня как Генеральной Ассамблеи ООН (ГА ООН), так и Совета Безопасности ООН (СБ ООН) [Blouin, Pearcey, Percival, 2013, p. 199]³. До 2020 г. страны-члены использовали ГА ООН для созыва восьми форумов высокого уровня по конкретным вопросам, связанным с глобальной охраной здоровья⁴; СБ ООН, в свою

² Статьи 21(а) и 22 Устава ВОЗ возлагают на Всемирную организацию здравоохранения полномочия по принятию регулирования, *«направленного на предотвращение международного распространения заболеваний»* [WHO, 1948].

³ Другие члены Семьи ООН, такие как Объединенная программа Организации Объединенных Наций по ВИЧ/СПИД и Фонд Организации Объединенных Наций в области народонаселения, также занимаются продвижением и защитой глобального здравоохранения [UN, 2020a]. Всемирный банк предоставил инструменты для финансирования беднейших стран при вспышке заболеваний, например, через выпуск облигаций в рамках Механизма финансирования чрезвычайных мер на случай пандемии. Однако планы по второму выпуску в 2020 г. были пересмотрены на фоне критики выплаты купонов по первому выпуску облигаций в условиях пандемии COVID-19 [Financial Times, 2020c].

⁴ Одной специальной сессии по проблеме ВИЧ/СПИД во всех ее аспектах (июнь 2001 г.) [UN, 2020b] и семи Встреч высокого уровня по ВИЧ/СПИД (июнь 2006 г.), инфекционным заболеваниями (сентябрь 2011 г., июль 2014 г. и сентябрь 2018 г.), антимикробной резистентности (сентябрь 2016 г.), туберкулезу (сентябрь 2018 г.) и всеобщему охвату услугами здравоохранения (сентябрь 2019 г.) [Blouin, Pearcey, Percival, 2013, p. 202; UN, 2020c; UN, 2020d; UN, 2020e; UN, 2020f].

очередь, четыре раза поднимал вопросы кризисов в области здравоохранения до уровня повестки международного мира и безопасности⁵ [Blouin, Pearcey, Percival, 2013, p. 202–204; Harman, 2020; Security Council Report, 2020; UN, 2020r].

Провалы ВОЗ и ООН в управлении глобальным ответом на COVID-19

ВОЗ

Оглядываясь назад, нельзя не отметить серьезные просчеты в первых действиях ВОЗ в ответ на вспышку COVID-19, а также в мерах, принятых позднее. Двумя провалами ВОЗ еще в январе 2020 г. стали промедление в объявлении чрезвычайной ситуации в области общественного здравоохранения международного значения (ЧСЗМЗ) и слабое реагирование на ситуацию с прозрачностью и качеством обмена информацией с Китаем. Во-первых, генеральному директору ВОЗ, несмотря на наличие доказательств передачи вируса от человека к человеку, распространение вируса на другие континенты и сообщения о случаях смертности, потребовался примерно месяц после первого предупреждения Организации о новом вирусе, чтобы объявить ЧСЗМЗ [ВОЗ, 2020b]. В свете имеющейся фактической и научной информации следует задаться вопросом, почему генеральный директор не объявил ЧСЗМЗ раньше⁶. Во-вторых, ВОЗ также не отреагировала на качество обмена информацией (его отсутствие) о новом вирусе со стороны Китая. Несмотря на имеющуюся информацию о внутренней ситуации в стране, заставляющую усомниться в правдивости информации, предоставляемой правительством Китая, и неоднократный отказ правительства от помощи со стороны внешних экспертов, ВОЗ не выступила с жесткой критикой Китая и не заставила его действовать более решительно [STAT, 2020; The Associated Press, 2020a]. Поразительно, но вместо этого генеральный директор предпочел похвалить Китай за оперативное реагирование на вспышку и прозрачность в первые дни начала пандемии [WHO, 2020c].

Тем не менее очевидные просчеты в ответе ВОЗ на вспышку COVID-19 связаны не только с ее нынешним руководством. Недостатки также связаны с ограничениями, присущими ее структуре управления и ММСП. Не стремясь быть исчерпывающими, рассмотрим ряд примеров, подтверждающих эту точку зрения. На эффективность ВОЗ, например, постоянно влияет ее сильная зависимость от добровольных взносов членов [Gostin, 2020], что не позволяет ей критиковать действия крупных стран-доноров, таких как Китай, из опасений сокращения финансирования. Другие из просматривающихся недостатков в функционировании ВОЗ, возможно, могут быть также обусловлены про-

⁵ См. Резолюцию СБ ООН 1308 (2000) [UN, 2020m], которая поощряла добровольное тестирование на ВИЧ/СПИД и консультирование по данному вопросу для участников миротворческих контингентов; Резолюцию СБ ООН 1983 (2011) [UN, 2020n], которая поощряла включение мероприятий по профилактике, лечению, уходу и поддержке в связи с ВИЧ в предусмотренный мандат выполняемых миротворческих операций; Резолюцию СБ ООН 2177 (2014) [UN, 2020o], в которой прямо определено, что беспрецедентные масштабы вспышки вируса Эбола в Африке угрожают международному миру и безопасности; и Резолюцию СБ ООН 2439 (2018) [UN, 2020p], в которой осуждаются нападения вооруженных групп в Демократической Республике Конго и их роль в обострении вспышки вируса Эбола, а также содержится призыв ко всем сторонам вооруженного конфликта обеспечить полный, безопасный, немедленный и беспрепятственный доступ гуманитарного и медицинского персонала к пациентам и другим категориям нуждающихся [Harman, 2020; Security Council Report, 2020].

⁶ Вероятно, генеральный директор ВОЗ Гебрейесус не спешил объявлять ЧСЗМЗ, потому что хотел дожидаться экспертного заключения Комитета по чрезвычайным ситуациям, чтобы снять с себя ответственность. «До настоящего момента генеральный директор “механически утверждал” выводы Комитета, ища тем самым политического прикрытия...» [Burci, 2020a].

счетами в разработке ММСР или проблемами в их реализации. С одной стороны, эти ограничения могут быть связаны с отказом государств-членов передать больше полномочий Организации (или их недальновидностью). К примеру, проект текста ММСР от января 2004 г. (проект ММСР 2004 г.) предполагал предоставление ВОЗ больших полномочий по использованию не связанных с правительствами источников информации в рамках осуществления ею функций глобального надзора. Как отмечает Фидлер, в проекте ММСР 2004 г. указывалось, что ВОЗ «может подтверждать достоверность этих отчетов» с помощью процедур проверки, включенных в ММСР [Fidler, 2005]. Вследствие озабоченностей, связанных с соображениями обеспечения суверенитета, это положение было в конечном счете пересмотрено в принятых ММСР, в соответствии с которыми, прежде чем принимать меры по таким отчетам, от ВОЗ теперь требовалось сперва попытаться получить подтверждение содержащихся в таких отчетах сведений от соответствующих стран-членов [Ibid.]. В том же проекте ММСР 2004 г. на ВОЗ возлагались полномочия по проведению исследований в стране для оценки того, были ли приняты соответствующие меры для установления контроля над ЧСЗМЗ [Ibid.]. По тем же соображениям, связанным с обеспечением суверенитета, это положение было пересмотрено, и теперь ММСР не позволяют распространить такие исследовательские полномочия на ВОЗ без предварительного согласия страны-члена. Таким образом, деятельность ВОЗ во многом зависит от готовности отдельных государств обмениваться информацией и предоставлять ей доступ в страну для выполнения своих функций в полном объеме, что и проявилось наглядным образом в ходе нынешней пандемии [Taylor, Nabibi, 2020]. В январе 2020 г. Китай неоднократно отказывал международным экспертам в доступе в Ухань для установления фактов о происхождении вируса, а также в дальнейшем препятствовал проведению независимых расследований [Associated Press, 2020a]⁷. В целом ВОЗ была и остается чрезмерно зависимой от доброй воли Китая в доступе к необходимой информации о COVID-19, что стало ограничивающим фактором для принятия быстрых и эффективных действий на раннем этапе пандемии⁸. Просчеты Организации в реагировании на COVID-19 также являются следствием ненадлежащего соблюдения странами-членами обязательств, которые они на себя взяли в соответствии с ММСР. Например, существуют большие пробелы в реализации отдельными государствами мер по наращиванию потенциала в соответствии с их обязательствами в рамках ММСР, что делает их национальные системы здравоохранения уязвимыми [Bartolini, 2021].

Не умаляя значения озабоченности отдельных государств, ограниченная передача ими полномочий и невыполнение принятых обязательств не позволяют ВОЗ выполнять свои функции с максимально возможной эффективностью. Более того, отдельные государства на раннем этапе обходили указания и рекомендации ВОЗ, подвергая их резкой критике и исполняя своевольно в своих интересах, что еще больше подорвало доверие к ВОЗ в плане руководства мерами по борьбе с COVID-19. Тем не менее ВОЗ заслуживает одобрения за разработку руководящих указаний и рекомендаций, пре-

⁷ В январе 2021 г. еще одна миссия ВОЗ не смогла посетить Китай, поскольку ее членам не были выданы визы [Financial Times, 2021].

⁸ Положительная оценка действий Китая со стороны ВОЗ за предпринятые им ответные меры и прозрачность действий, особенно в январе 2020 г., вызвала резкую критику за чрезмерную и необоснованную угодливость. Но, возможно, ВОЗ была вынуждена так себя вести из-за сильной зависимости от Китая в доступе к информации. Любопытно, что в более поздних интервью и во внутренних документах ВОЗ отмечается, что и внутри Организации были разочарованы непрозрачностью коммуникаций со стороны Китая, однако ВОЗ была вынуждена прибегнуть к одобрению действий Китая, чтобы таким образом получить больше информации [The Associated Press, 2020a].

доставление ресурсов и рабочей силы на местах и содействие ускорению разработки средств диагностики, вакцин и терапии.

ООН

ГА ООН и СБ ООН также представили свой ответ на COVID-19. На сегодняшний день ГА ООН приняла восемь резолюций в отношении пандемии. Однако время принятия резолюций и их содержание указывают на то, что ГА ООН изначально не преуспела в руководстве скоординированными международными ответными мерами в первые месяцы 2020 г. Первые четыре принятые резолюции (две в апреле и две в сентябре) в основном подчеркивают общую необходимость глобальной солидарности и международного сотрудничества для противодействия пандемии [UN, 2020h; 2020i; 2020j; 2020k]. При внимательном их прочтении возникают сомнения, что такие резолюции могут стать руководством к действию для столь необходимых глобальной координации и сотрудничества. Первые две резолюции, принятые в апреле 2020 г., содержат лишь подтверждение принципов доброй воли и признание того, что при принятии ответных мер требуется глобальная солидарность [UN, 2020h; 2020i; Syam, 2020, p. 6–7]. В них не содержится рекомендаций относительно конкретных мер противодействия пандемии и не уточняется и не определяется, какие роли в глобальном ответе призваны играть ВОЗ и ООН [Syam, 2020, p. 6–7]. Две резолюции, принятые в сентябре 2020 г., также не соответствуют задаче руководства скоординированными международными действиями [UN, 2020j; 2020k]. Всеобъемлющая резолюция ГА ООН, принятая в сентябре 2020 г., подтверждает наличие у ВОЗ *«конституционного мандата на <...> действия, в числе прочего, в качестве руководящего и координирующего органа по вопросам международной работы в области здравоохранения»* [UN, 2020j, p. 3; Syam, 2020, p. 5]. Вторая резолюция, принятая в тот же день, указывает на перечень приоритетных областей, в которых требуется скоординированный ответ [UN, 2020k, p. 2–3; Syam, 2020, p. 6]. При этом в ней недостаточно конкретных указаний, какими именно должны быть действия в рамках данных приоритетов или какие международные акторы должны на них сфокусироваться [Syam, 2020, p. 6]. В декабре 2020 г. были приняты еще три резолюции, направленные на решение проблем, с которыми во время пандемии столкнулись две конкретные группы, а именно мореплаватели и женщины и девочки [UN, 2020s; 2020t; 2020u]. Восьмая резолюция по COVID-19, также принятая в декабре 2020 г., подчеркивает важность всеобщей доступности здравоохранения и мониторинга последствий COVID-19 [UN, 2020v]. В прошлом месяце ГА ООН приняла еще одну резолюцию, которая объявила 2021–2030 гг. Десятилетием здорового старения [UN, 2020w]. 3–4 декабря 2020 г. ГА ООН также провела специальную сессию высокого уровня по вопросам ответа на пандемию COVID-19, которая послужила решению задачи по активизации коллективных и многосторонних действий [The Associated Press, 2020b; UN, 2020q]⁹.

СБ ООН принял резолюцию, содержащую положения в отношении COVID-19, 1 июля 2020 г. Резолюция 2532 (2020) требует всеобщего и немедленного прекращения огня по всем ситуациям на повестке СБ ООН и призывает все стороны вооруженных конфликтов к немедленному объявлению гуманитарной паузы на срок 90 дней [UN, 2020l, preamble; Security Council Report, 2020]. Она признает, что *«беспрецедентные масштабы пандемии COVID-19 могут поставить под угрозу поддержание международного мира и безопасности»* [UN, 2020l]. Действия СБ ООН, поднявшего проблематику пандемии COVID-19 до уровня вопросов международного мира и безопасности, заслуживают одобрения, однако способность СБ ООН играть руководящую роль во

⁹ Справка об итогах специальной сессии была распространена 9 марта 2021 г. [UN, 2021].

время пандемии COVID-19 не выдерживает критики, принимая во внимание длительную задержку с принятием резолюции и ее довольно осторожную формулировку. СБ ООН как главный мировой орган на страже международного мира и безопасности должен был отреагировать на глобальный кризис в области здравоохранения гораздо раньше, чем спустя семь месяцев после его начала. СБ ООН не смог принять резолюцию быстрее вследствие открытой враждебности между двумя постоянными членами – США и Китаем [Pobjie, 2020]. Длительное время сохранялись разногласия относительно того, в каком ключе говорить о вирусе в резолюции и упоминать ли вообще ВОЗ [Pobjie, 2020]. Примечательно, что США наложили вето на принятие более ранней версии резолюции в мае 2020 г., поскольку были против любого упоминания ВОЗ [The Guardian, 2020b]. Для США оказалась неприемлемой даже версия, предлагающая компромисс между позициями США и Китая, в которой вместо ВОЗ использовалась формулировка «специализированные агентства в области здравоохранения» [Ibid.]. Учитывая значительную задержку принятия Резолюции 2532 (2020), можно было по крайней мере ожидать, что она будет содержать сильные формулировки, указывающие на COVID-19 как на реальную угрозу международному миру и безопасности. Однако по сравнению с Резолюцией 2177 (2014) [UN, 2020v], принятой шестью годами ранее, в которой СБ ООН определял, что *«беспрецедентные масштабы вспышки лихорадки Эбола в Африке угрожают международному миру и безопасности»*, используемая в Резолюции 2532 формулировка представляется неуместной, так как определяет лишь, что пандемия COVID-19 «вероятно, создаст угрозу поддержанию международного мира и безопасности».

Промежуточные выводы

Действия и меры, предпринятые ВОЗ, ГА ООН и СБ ООН, не привели к своевременному или адекватному скоординированному международному ответу на вызовы пандемии COVID-19 в первые месяцы. Очевидно, что обвинять исключительно ВОЗ или другие органы ООН в их ограниченной способности проявить лидерство в первые месяцы пандемии было бы несправедливо. В значительной степени они стали заложниками своих стран-членов, которые ограничили организации в их способности принимать решения. Басрур и Клиэм точно подмечают, что обе организации в лучшем случае просто выполняли вспомогательную роль в начальных усилиях по сдерживанию вспышки заболевания [Basrur, Kliem, 2020].

Неформальные международные акторы в глобальном управлении здравоохранением и COVID-19

В последние десятилетия в глобальное управление здравоохранением вовлекались различные неформальные акторы [Kelley, 2011, p. 435; Youde, 2018, p. 75; Szlezák et al., 2010, p. 1]. Они, как правило, не имеют возможности брать на себя роль лидера мирового сообщества, что необходимо для руководства глобальной системой здравоохранения в условиях пандемии, однако два таких неформальных актора, «Группа семи» и «Группа двадцати», как представляется, обладают достаточным международным признанием и силой для выполнения такой задачи¹⁰. Их неформальный характер «клубов» могуще-

¹⁰ Можно было бы рассматривать Глобальную повестку дня в области безопасности здоровья (GHSA), ключевой целью которой является улучшение глобального выполнения ММСП и, следовательно, повышение потенциала стран по предотвращению, обнаружению, контролю и реагированию

ственных государств позволяет «Группе семи» и «Группе двадцати» сосредоточиться на определении повестки дня, координации политики, выработке консенсуса, постановке задач и определении приоритетов для других международных акторов [Wouters, Geraets, 2013; Woods, 2011, p. 37]. «Группа семи» и «Группа двадцати», даже не будучи акторами глобального управления здравоохранением, ранее принимали обязательства в области глобальной охраны здоровья [Cooper, 2013; Lucas, 2019]. В последние годы оба объединения подчеркивали, что усиление ответных мер на чрезвычайные ситуации в области общественного здравоохранения является для них одним из приоритетов в сфере охраны здоровья [Lucas, 2019]. Однако предотвращение пандемий, установление контроля над ними и принятие ответных мер не являются центральными в их компетенции.

Провалы системы форумов Gx в управлении глобальным ответом на COVID-19

«Группа семи»

В условиях разворачивающегося глобального кризиса в области здравоохранения лидеры «Группы семи» 16 марта 2020 г. провели внеплановую телеконференцию, хотя их ежегодный саммит был запланирован только на июнь 2020 г. [The Guardian, 2020a]. Позднее в тот день они выпустили Совместное заявление по COVID-19, в котором высказали полную поддержку *«ВОЗ в ее глобальном мандате на руководство ответом на вспышки заболеваний и чрезвычайные ситуации с последствиями для охраны здоровья»* и призвали «двадцатку» поддержать и усилить предпринимаемые «Группой семи» меры по восстановлению и расширению экономического роста [G7, 2020a]. Лидеры «Группы семи» также обязались «делать все необходимое», чтобы обеспечить решительный скоординированный международный ответ на пандемию [G7, 2020a; The Guardian, 2020a]. Однако в ретроспективе эти заявления оказались пустыми обещаниями.

Совместное заявление от 16 марта 2020 г. — единственная общая декларация по COVID-19, которую лидеры «Группы семи» смогли согласовать в 2020 г. Впоследствии внутренние разногласия не позволили «Группе семи» сформировать единый фронт в борьбе с пандемией. На виртуальной встрече спустя неделю после принятия совместного заявления министры иностранных дел стран «семерки» не смогли прийти к единому мнению относительно того, в каком ключе упоминать коронавирус в совместном заявлении, в результате чего было принято несколько отдельных заявлений [CNN, 2020]¹¹. Встреча 16 апреля 2020 г. снова не увенчалась совместным заявлением, хотя некоторые страны «семерки» сделали отдельные заявления, в которых говорилось о необходимости скоординированного международного ответа [European Council, 2020; 10 Downing Street, 2020; Bundesregierung, 2020]. Интересно, что в заявлении США отмечался значительный фокус переговоров во время апрельской встречи на отсутствии прозрачности и неэффективном менеджменте со стороны ВОЗ [Bloomberg, 2020]. В противоположность этому официальный представитель канцлера Германии заявила,

на инфекционные заболевания, как еще одну неформальную группу, которая могла сыграть лидирующую роль во время пандемии. Тем не менее этого не произошло, поскольку даже до пандемии COVID-19 международные действия в рамках GHSA стали менее результативными из-за сокращения финансирования.

¹¹ Государственный департамент США настаивал на том, чтобы называть коронавирус «Уханьским вирусом», но это предложение встретило резкое сопротивление со стороны министров иностранных дел других стран [CNN, 2020].

что на том же заседании А. Меркель выразила всемерную поддержку ВОЗ [Bloomberg, 2020]. Дальнейших действий от «Группы семи» можно было ожидать в рамках ее ежегодного саммита в июне 2020 г., однако очная встреча лидеров была отменена принимающей стороной — президентом США Д. Трампом — из-за пандемии [Reuters, 2020a]. Позднее он безуспешно пытался реанимировать идею проведения очной встречи и даже пригласил к участию Россию, которая не является членом «Группы семи/восьми» с 2014 г. [Ibid.]¹². В итоге никаких дополнительных инициатив до того момента, как в 2021 г. председательство в форуме перешло к Великобритании, со стороны «Группы семи» предложено не было [Ibid.].

«Группа двадцати»

«Группа двадцати» подготовила несколько инициатив по разработке скоординированных мер в ответ на пандемию COVID-19 и связанные с ней медицинские, социальные и экономические последствия. На первый взгляд, усилия «Группы двадцати» заслуживают одобрения. Например, 15 апреля 2020 г. «двадцатка» одобрила «Инициативу приостановки обслуживания долга» (Debt Service Suspension Initiative, DSSI) [G20, 2020b; Reuters, 2020b], нацеленную на оказание помощи беднейшим странам в преодолении экономических последствий кризиса в области здравоохранения [G20, 2020b; Reuters, 2020b]¹³. Более того, в своем Заявлении по COVID-19, согласованном 26 марта 2020 г. во время чрезвычайного саммита лидеров, лидеры «двадцатки» призвали *«ВОЗ, МВФ, Группу Всемирного банка, а также многосторонние и региональные банки развития <...> усилить координацию своих действий, в том числе с частным сектором, для поддержки стран с формирующимся рынком и развивающихся стран, столкнувшихся с потрясениями в области здравоохранения, экономики и социальной сферы, вызванными COVID-19»*, что оказало поддержку согласованным инициативам международных акторов [G20, 2020a]. Так, Азиатский банк инфраструктурных инвестиций оперативно ответил на этот призыв, запустив механизм посткризисного восстановления, который предлагает финансирование предприятий государственного и частного секторов, пострадавших от пандемии [АИИВ, 2020]¹⁴. В качестве еще одного примера можно привести Акселератор доступа к инструментам противодействия COVID-19 (Access to COVID-19 Tools (ACT) Accelerator), запущенный ВОЗ, Европейской комиссией, Францией и Фондом Билла и Мелинды Гейтс 24 апреля 2020 г. [WHO, 2020e]. Акселератор АСТ выступает в роли глобального партнерства с целью ускорения развития, производства и обеспечения равноправного доступа к тестам на COVID-19, лечению и вакцинам [WHO, 2020d].

Вместе с тем при более внимательном рассмотрении становится очевидным, что «Группа двадцати» не смогла выполнить роль лидера мирового сообщества в той степени, в которой можно было на это рассчитывать. Хотя принятие DSSI заслуживает

¹² Планы провести саммит в июне были в конечном счете отложены на неопределенный срок после отказа А. Меркель присутствовать на очной встрече в разгар пандемии и сдержанной реакции Германии и других стран на предложение о включении в состав участников России.

¹³ Срок приостановки обслуживания долга был продлен по меньшей мере до 30 июня 2021 г. [Reuters, 2020b].

¹⁴ Возможно, не следуя напрямую призыву «Группы двадцати», другие многосторонние банки развития и региональные группировки также учредили фонды или расширили финансирование мер, направленных на борьбу с пандемией COVID-19 в марте и апреле 2020 г.; примерами тому могут служить Многосторонний фонд готовности к чрезвычайным ситуациям в области здравоохранения и реагирования на них Всемирного банка, гранты Азиатского банка развития, Фонда реагирования АСЕАН и Фонда реагирования на COVID-19 Африканского союза.

всяческого одобрения, реализация инициативы отдельными государствами продемонстрировала изъяны в понимании ими щедрости. Так, министры финансов «Группы семи» в совместном заявлении от 25 сентября 2020 г. выразили *«сильное сожаление относительно решения некоторых стран классифицировать крупные государственные, контролируемые государством финансовые учреждения как коммерческих кредиторов, а не как официальных двусторонних кредиторов <...>, что, таким образом, значительно снизило масштабы охвата инициативы и поддержки, получаемой по линии DSSI развивающимися странами»* [G7, 2020b]. Хотя явной отсылки на Китай данное заявление не содержит, официальные лица «Группы семи» подтвердили, что этот посыл был адресован Китаю, отказавшемуся включать определенные государственные банки и подконтрольные правительству организации в перечень кредиторов в рамках DSSI [Reuters, 2020c]. В дополнение к этому 20 ноября 2020 г. Генеральный секретарь ООН призвал «Группу двадцати» расширить охват DSSI на все нуждающиеся развивающиеся страны и страны со средним уровнем дохода [UN, 2020g]. 13 ноября 2020 г. министры финансов «Группы двадцати» действительно согласовали общую Рамочную основу по обращению с долгом, выходящую за пределы DSSI, которая делает подход к обозначенной выше проблеме, однако нерешенным остается ряд других вопросов, в частности необязательность участия в этой инициативе частных кредиторов [G20, 2020c].

Цели партнерства в рамках Акселератора АСТ Accelerator заслуживают самой высокой похвалы. Однако, хотя на его первоначальный запуск повлиял призыв «Группы двадцати» к международному сообществу активизировать международные скоординированные ответные меры [WHO, 2020e], члены «двадцатки» не смогли в полной мере и оперативно, как того требовали сложившиеся обстоятельства, поддержать эту инициативу. Накануне саммита «Группы двадцати» в Эр-Рияде 21–22 ноября 2020 г. члены «двадцатки» были хорошо осведомлены, что в рамках Акселератора АСТ сформировался большой дефицит финансирования. Некоторые мировые лидеры во время их ежегодного саммита призывали страны «двадцатки» принять на себя обязательство восполнить дефицит финансирования [Reuters, 2020d; WHO, 2020f]. В Декларации Лидеров «Группы двадцати», согласованной на саммите в Эр-Рияде, отмечается: *«...[мы] не пожалеем усилий для обеспечения... доступного и равноправного доступа [к диагностическим и терапевтическим средствам и вакцинам от COVID-19] для всех людей...»*. *«В связи с этим мы полностью поддерживаем все совместные усилия, в особенности инициативу Access to COVID-19 Tools Accelerator (ACT-A) и сформированный в ее рамках механизм COVAX [...]». Мы обязуемся удовлетворить остающиеся глобальные потребности в финансировании [...]*» [G20, 2020d]. Эти заявления, к сожалению, не содержали конкретных финансовых обязательств (например, суммы планируемого к предоставлению финансирования или сроки) [Reuters, 2020d; WHO, 2020f]. Кроме того, хотя приведенный отрывок свидетельствует о полной поддержке членами «Группы двадцати» механизма COVAX, составляющего основу деятельности Акселератора АСТ по поддержке разработки и предоставления доступа к вакцинам, можно отметить признаки лицемерного поведения со стороны являющихся членами «Группы двадцати» США и России, которые, в отличие от более чем 180 других стран, на момент принятия Декларации Лидеров «Группы двадцати» еще не были участниками механизма COVAX¹⁵.

При анализе качества исполнения «Группой двадцати» роли лидера мирового сообщества необходимо также учитывать инициативы, которые *не были* приняты данным

¹⁵ Одним из первых действий вновь избранного президента США Д. Байдена в январе 2021 г. стало решение о присоединении США к COVAX. Россия до сих пор не является участником COVAX.

объединением. Например, «Группу двадцати» неоднократно призывали поддержать новое распределение специальных прав заимствования или перераспределение неиспользованных специальных прав заимствования в рамках Международного валютного фонда (МВФ) [Nye, 2020]. Этот вопрос действительно стоял на повестке дня, однако достичь по нему консенсуса в 2020 г. не удалось из-за блокирующей позиции США [Ibid.]. Кроме того, «двадцатка» могла бы стать движущей силой для оказания странами с высоким уровнем дохода помощи в распределении медицинского оборудования в тех странах, где это было более всего необходимо на начальной стадии вспышки COVID-19. Поразительно, но вместо этого отдельные члены «двадцатки», в частности Франция и Германия, ввели меры экспортного контроля в отношении медицинского оборудования, тем самым подорвав возможность выработки коллективного подхода в данном вопросе [Reuters, 2020e].

Промежуточные выводы

Саммиты «Группы семи» и «Группы двадцати» созывались с момента вспышки COVID-19, подтвердив понимание своей по крайней мере частичной ответственности за руководство ответом на глобальный кризис в области здравоохранения. Однако, как и в случае ВОЗ и органов ООН, «Группа семи» и «Группа двадцати» столкнулись с противодействием со стороны отдельных государств-членов в попытке координировать международные ответные меры в 2020 г.

Интересы отдельных государств и пути укрепления архитектуры глобального управления здравоохранением

В предыдущих разделах мы анализировали, смогли ли ведущие формальные и неформальные международные акторы справиться в 2020 г. с задачей по определению направления и руководства скоординированным международным ответом на пандемию COVID-19. В результате критического переосмысления ряда предпринятых этими акторами действий и задействованных инструментов было установлено, что ни один из глобальных акторов не смог эффективно справиться с руководящей ролью в первые месяцы пандемии COVID-19. Каждому из коллективных акторов пришлось столкнуться со значительным сопротивлением со стороны государств-членов в попытке определить контуры и направление скоординированного многостороннего сотрудничества.

Глубинные причины отсутствия своевременного скоординированного международного ответа на COVID-19

При более внимательном анализе того, какие страны срывали скоординированные международные действия, возникает вопрос, каковы глубинные причины, побуждавшие их отказаться от многосторонности и сделать выбор в пользу протекционизма.

Слабая подготовленность международного сообщества

По всей видимости, до пандемии COVID-19 многие государства (особенно на Западе) жили с необоснованным ощущением безопасности, считая себя хорошо подготовленными к вспышке инфекционного заболевания¹⁶. В их защиту необходимо

¹⁶ Примечательно, что Совет по мониторингу глобальной готовности (Global Preparedness Monitoring Board (GPMB)) уже в 2019 г. сделал следующее заявление: «...мир не подготовлен к быстроразвивающейся пандемии вирулентных респираторных патогенов» [GPMB, 2019].

отметить, что ВОЗ — давно существующая международная организация, созданная государствами для предотвращения вспышек заболеваний, обеспечения готовности и реагирования на них. По итогам предыдущих эпидемий ВОЗ извлекла необходимые уроки из полученного опыта и пересмотрела или внедрила новые инструменты, чтобы гарантировать адекватные ответные меры в сфере общественного здравоохранения на случай чрезвычайных ситуаций. Двумя важными примерами в этом отношении являются пересмотр ММСП в 2005 г. и запуск в 2016 г. Программы ВОЗ по чрезвычайным ситуациям в области здравоохранения (Программы WHE) для оптимизации предпринимаемых ВОЗ мер по реагированию на чрезвычайные ситуации. Тем не менее в 2020 г. выяснилось, что эти (и другие) инструменты не сформировали необходимых условий для того, чтобы мир был достаточно подготовлен и способен успешно справиться с широкомасштабной пандемией.

ММСП наделяют ВОЗ и ее генерального директора значительными полномочиями в контексте международного кризиса в области здравоохранения, однако в то же время оставляют значительную свободу действий отдельным государствам, которыми они в полной мере воспользовались во время пандемии COVID-19. Ранее мы обсуждали некоторые из положений ММСП, показывающие пределы, в которых государства хотели бы наделить полномочиями ВОЗ¹⁷. Более того, оказалось, что не выполняются даже те положения ММСП, которые налагают обязательства на государства-члены. В качестве примера можно привести невыполнение странами-членами обязательств в части исполнения минимальных базовых требований по наращиванию потенциала в их национальных системах здравоохранения. Программа WHE — еще один мощный инструмент, помогающий отдельным государствам реагировать на чрезвычайные ситуации в области здравоохранения в моменты, когда ситуация наиболее тяжела. Она обеспечила ВОЗ мощным оперативным потенциалом по реагированию на местах, наращивание которого началось в 2016 г. и продолжилось во время пандемии COVID-19. Однако программа еще далека от полноценного выполнения поставленных перед ней амбициозных целей вследствие сохранения незаполненными некоторых вакантных должностей в штате и недостаточного финансирования [WHA, 2020].

В целом государства вели себя недальновидно, полагая, что они готовы оперативно среагировать на пандемию глобального масштаба. Страны — члены ВОЗ ожидали, что именно она возьмет на себя ответственность за предотвращение, контроль и оперативное реагирование на вспышку COVID-19, учитывая, что они возложили на нее эту роль самым фактом создания Организации. Хотя полномочия ВОЗ, которыми ее наделили члены, подробно расписаны в ее Уставе и ММСП, ограничения этих полномочий и способность государств обходить предписания ВОЗ препятствовали удовлетворительному выполнению Организацией своей роли ведущего актора глобального управления здравоохранением.

Вместе с тем отдельные государства также были застигнуты врасплох масштабом и скоростью распространения нынешней пандемии. Государства предприняли определенные шаги для подготовки к международным вспышкам заболеваний, однако, судя по всему, ими не прорабатывалась вероятность столь глобальной и продолжительной пандемии, как пандемия COVID-19. Этим также можно было бы объяснить, почему, в частности, в рамках ММСП не удалось в полной мере дать ответ на пандемию. Согласованные странами положения ММСП формировались с целью предотвращения, обеспечения готовности и реагирования на международные чрезвычайные ситуации

¹⁷ См. выше в разделе «Неформальные международные акторы в глобальном управлении здравоохранением и COVID-19».

в области здравоохранения гораздо меньшего масштаба, чем пандемия COVID-19 [Birci, 2020b]. Вследствие неожиданности широкомасштабной пандемии и всеобщей неготовности противостоять ей отдельные государства приняли на себя функцию по антикризисному управлению в первые месяцы 2020 г., при этом их главная задача заключалась в том, чтобы «тушить пожар», и лишь только после этого можно было переходить к проработке более долгосрочных согласованных решений.

Рост популизма, национализма и авторитаризма

Еще одним негативным фактором стал общий политический климат, в котором в настоящее время живет мир. В последние годы во многих государствах наблюдается рост популизма, национализма и авторитаризма. В 2020 г. во главе многих государств, которые исторически играли важную роль в принятии международных решений, оказались лидеры, ориентированные именно на такую политику и не скрывающие своего разочарования в мультилатерализме.

США были, возможно, самой поляризующей силой на международной арене. Хотя (бывший) президент Трамп предпочел игнорировать серьезность угрозы на начальных этапах вспышки COVID-19, в дальнейшем, когда США столкнулись с ростом случаев заболеваемости COVID-19 по всей территории страны, он быстро поменял свою риторику в сторону политизации пандемии. Трамп также прибегал к односторонним мерам, в частности, вводя ограничения перемещений и пытаясь получить эксклюзивный доступ к вакцине от коронавируса [Politico, 2020b]. Аналогичные приступы популизма и сопротивления либеральному мировому порядку характеризовали действия президента Бразилии Ж. Болсонару, который отвергал серьезность пандемии и отмахивался от рекомендуемых защитных мер, таких как социальное дистанцирование [Financial Times, 2020b]. В свою очередь, президент России В. Путин и президент Турции Р. Эрдоган использовали пандемию COVID-19 для усиления властной вертикали в своих странах через использование пропаганды и репрессивных мер [The New York Times, 2020]. Удивительно, но даже те государства, которые традиционно являются одними из самых последовательных сторонников либерального международного порядка, прибегали к национализму и протекционистским мерам в самом начале пандемии. Примерами тому могут служить применение мер экспортного контроля в отношении медицинского оборудования со стороны европейских стран, в частности Франции и Германии, а также отказ добровольно предоставить такое оборудование Италии, когда она остро нуждалась в нем [Reuters, 2020e; Politico, 2020c].

Вакуум лидерства

Отступление даже некоторых из самых ярких сторонников многосторонности во время вспышки COVID-19 на позиции приоритизации своих национальных государств также можно частично объяснить вакуумом лидерства на международной арене. США были давним гегемоном среди международных акторов, которые брали на себя ответственность и вели за собой международное сообщество в выработке глобальных стратегий по преодолению прежних кризисов. В период пребывания у власти администрации Трампа (2017–2021 гг.) мир стал свидетелем ускоренного отступления США к внутренним рубежам и их выбора в пользу собственных интересов в ущерб либеральному международному порядку. Столкнувшись с пандемией COVID-19, США продолжили идти по этому пути и отказались от роли лидера международного сообщества, которую они ранее брали на себя во время глобальных кризисов. К сожалению, в мире не нашлось другого государства с необходимым лидерским потенциалом, достаточным

для того, чтобы провозгласить борьбу с COVID-19 наивысшим приоритетом для международного сообщества.

Двигаясь вперед: как создать более устойчивую архитектуру глобального управления здравоохранением?

Переосмысление многосторонности в глобальном здравоохранении

Склонность государств прибегать к односторонним подходам и вакуум лидерства в международном сообществе в сочетании с его общей слабой подготовленностью к пандемии не обязательно свидетельствуют о крахе многостороннего сотрудничества по глобальным проблемам в области здравоохранения. По нашему мнению, многосторонность, направленная на решение глобальных проблем здравоохранения, сохранится и после нынешней пандемии.

Как было показано выше, действия как ключевых формальных международных организаций, так и неформальных акторов характеризовались недостаточностью в первые месяцы вспышки коронавирусной инфекции; однако необходимо подчеркнуть, что уже в разгар кризиса, связанного с пандемией COVID-19, глобальные формальные и неформальные акторы осознали необходимость многостороннего сотрудничества и приступили к нему, чтобы дать совместный ответ на конкретные последствия пандемии, будь то экономические, медицинские или какие бы то ни было иные. Примером тому создание чрезвычайных фондов или принятие инициатив по приостановке обслуживания долга со стороны ВОЗ и «Группы двадцати», а также публикация руководств по вопросам охраны здоровья на веб-сайте ВОЗ. Более того, архитектура глобального управления здравоохранением включает широкий спектр формальных и неформальных акторов. И хотя у этих дополнительных акторов не было возможности взять на себя руководство общими скоординированными ответными действиями, с началом пандемии они все же сделали выбор в пользу объединения усилий и сотрудничества. В частности, содействовали разработке вакцин и равному доступу к ним в рамках механизма COVAX, учредили различные чрезвычайные фонды международных финансовых институтов и финансировали инновационные исследования в рамках запроса на участие в многосторонних исследовательских проектах по линии Рамочной программы БРИКС по науке, технологиям и инновациям [BRICS, 2020].

Внушает определенный оптимизм, что (особенно в 2021 г.) государства, похоже, снова стали дрейфовать в сторону многосторонности в принятии ответных мер на пандемию. Рассматривая в данной статье действия формальных и неформальных глобальных акторов, мы уже отметили принятие ГА ООН в конце 2020 г. двух важных резолюций, связанных с охраной здоровья¹⁸. В 2021 г. СБ ООН единогласно принял Резолюцию 2565 (2021), в которой содержится призыв к укреплению международного сотрудничества в интересах справедливого и доступного обеспечения вакцинами против COVID-19 в рамках ситуаций вооруженных конфликтов и постконфликтного урегулирования, а также в рамках комплексных чрезвычайных ситуаций гуманитарного характера [UN, 2021a]. Он также признал роль массовой иммунизации против COVID-19 в качестве глобального общественного блага в области здравоохранения. 19 февраля 2021 г. лидеры «Группы семи» смогли принять совместное заявление, в котором вновь заявили о своем обязательстве предпринимать многосторонние усилия в сотрудничестве с «Группой двадцати», а также выразили поддержку руководящей и ко-

¹⁸ См. выше в разделе «Неформальные международные акторы в глобальном управлении здравоохранением и COVID-19».

ординирующей роли ВОЗ [G7, 2021]. Министры финансов «Группы двадцати» 26 февраля 2021 г. наконец одобрили новое распределение специальных прав заимствования в рамках МВФ [G20, 2021]. Они также определили предоставление равного доступа к безопасным вакцинам для всех стран в качестве ключевого приоритета и учредили Независимую группу высокого уровня «Группы двадцати» по повышению готовности к будущим пандемиям [G20, 2021]. Государства и региональные объединения обязались выделить дополнительное финансирование для механизма COVAX. США при администрации Байдена также вновь заявили о своей приверженности многосторонности, что подтверждает их присоединение к механизму COVAX и отзыв решения о выходе страны из ВОЗ.

Эти примеры свидетельствуют о повышении эффективности многосторонних усилий благодаря действиям со стороны государств, однако, к сожалению, все еще можно наблюдать действия стран, наносящие урон многосторонности, о чем свидетельствует, в частности, проявляемый некоторыми странами «вакцинный национализм».

Усиление формальных и неформальных акторов в глобальном здравоохранении

Несмотря на последние позитивные изменения в состоянии многостороннего сотрудничества, анализ первоначального ответа на пандемию COVID-19 в 2020 г. со стороны ВОЗ, ГА ООН, СБ ООН и системы форумов Gx показывает острую необходимость укрепления архитектуры глобального управления здравоохранением. Такое усиление необходимо, чтобы гарантировать, что многосторонность станет базовым режимом рабочего взаимодействия государств на случай глобальной пандемии в будущем.

Чтобы побудить государства к оперативным коллективным действиям перед лицом будущих вспышек заболеваний, глобальное управление здравоохранением должно характеризоваться наличием акторов и инструментов, которые обладают силой и полномочиями для стимулирования государств делать выбор в пользу многосторонних и скоординированных действий, а не протекционистских мер в угоду собственным интересам. Как международное сообщество может добиться этого? Необходимо повысить уровень глобальной готовности. Признавая тот факт, что полной готовности к пандемиям достичь невозможно, необходимо все же наращивать глобальные усилия по созданию международной среды, обеспечивающей высокий уровень готовности основных акторов к вспышкам инфекционных заболеваний, которые можно сдерживать только коллективными действиями. Один инструмент или отдельный орган не может помочь, требуются усилия со стороны многих. Ниже мы рассматриваем рекомендации по ряду возможных мер и реформ, которые могут сыграть в этом отношении значимую роль.

Во-первых, существует очевидная необходимость в увеличении финансирования, доступного для инициатив в области здравоохранения. Для предотвращения и подготовки к связанным со здоровьем чрезвычайным ситуациям на национальном уровне необходимо оказать финансовую помощь беднейшим странам для формирования минимального базового потенциала в области здравоохранения. Что касается международного уровня, ВОЗ выиграет от увеличения финансирования со стороны ее государств-членов. Это позволит ей действовать эффективнее, проще и в большей степени независимо определять свой собственный вектор действий.

Во-вторых, ключевым направлением действий в интересах более высокой готовности мира к будущим пандемиям является укрепление ВОЗ по многим направлениям. Это может быть достигнуто, среди прочего, путем пересмотра ММСП и дальнейшего

вывода на проектную мощность Программы WHE. В настоящее время контролирующими органами ВОЗ уже принимаются соответствующие меры. В частности, в случае ММСП ограничения, с которыми столкнулась ВОЗ во время пандемии COVID-19, должны служить отправной точкой для анализа и выработки решения относительно того, как они могли бы быть пересмотрены. Например, государствам следует разрешить ВОЗ доводить до общественности сведения, полученные из неправительственных источников, не требуя предварительно верифицировать такую информацию у заинтересованных государств. Еще один аспект, очевидно, требующий улучшения, — это система оповещения об угрозах в рамках ММСП. Учитывая, что использование категории «ЧСЗМЗ» для характеристики сложившейся ситуации было ограниченным в сравнении с частотностью использования слова «пандемия», в настоящее время ведутся дискуссии о том, как преобразовать существующую систему оповещения, сделав ее многоуровневой. Каким бы ни был результат этих обсуждений, ВОЗ было бы полезно направить четкий сигнал отдельным государствам, что любой тип предупреждения с ее стороны в будущем заслуживает внимания и оперативной мобилизации ресурсов.

В-третьих, в международном сообществе должны появиться дополнительные акторы и инструменты для дальнейшего повышения общей готовности. На этот счет уже сформулировано несколько предложений; ниже мы выделяем четыре таких предложения, которые заслуживают предметного рассмотрения. Прежде всего международное сообщество должно активно работать над согласованием и заключением нового международного договора об обеспечении готовности к пандемиям и принятии ответных мер — эта идея была впервые высказана президентом Европейского Совета Ш. Мишелем в ноябре 2020 г. Такой договор был бы нацелен на *«содействие объединяющему все правительства и все социальные группы подходу, укрепление национального, регионального и глобального потенциала и устойчивости перед лицом будущих пандемий»* [WHO, 2021]. Вторым нормативным инструментом, возможность использования которого следовало бы внимательно изучить, является принятие Рамочной конвенции о глобальном здравоохранении, в которой можно было бы (начать) рассматривать весь спектр действий, влияющих на здоровье. В-третьих, глобальную готовность к кризисам в сфере охраны здоровья можно было бы также значительно повысить с помощью новых акторов, усиливающих ВОЗ, таких как Межправительственная группа экспертов по угрозам здоровью и Глобальный совет по здравоохранению. Первое предложение инспирировано опытом работы Межправительственной группы экспертов по изменению климата и ранее звучавшим призывом создать межправительственную группу по устойчивости к противомикробным препаратам [Monti Commission, 2021; Woolhouse, Farrar, 2014]. Группа могла бы собирать данные для оценки рисков, связанных с деятельностью человека, и формулировать предложения по снижению таких рисков [Monti Commission, 2021; Woolhouse, Farrar, 2014]. Предложение о создании Глобального совета по здравоохранению явным образом берет свои истоки в работе Совета по финансовой стабильности, созданного в 2009 г., и содержит призыв к «Группе двадцати» создать форум, который выявлял бы уязвимости и угрозы с точки зрения глобальной охраны здоровья [The Financial Times, 2020d; Monti Commission, 2021]. Вверенный Совету мандат мог бы дать ему право устанавливать глобальные стандарты, оценивать возникающие угрозы и оценивать внедрение стандартов на страновом уровне [The Financial Times, 2020d].

На протяжении всей истории мы были свидетелями того, как международное сообщество объединялось после кризисов с целью предотвратить подобные трудности в будущем или подготовиться к ним. Например, после Второй мировой войны международное сообщество основало ООН с целью поддержания международного мира и безопасности, а после вспышки атипичной пневмонии процесс переговоров по ММСП

возобновился и привел к принятию пересмотренных ММСП для более эффективного предотвращения международного распространения инфекционных заболеваний, обеспечения готовности и реагирования на него. Точно так же мировые лидеры должны осознать, что сейчас как раз то время, когда необходимо действовать для укрепления глобальной архитектуры управления здравоохранением, учитывая, какой политический импульс для этого существует сегодня. В заявлении Совета по мониторингу глобальной готовности от 2019 г. отмечается: *«Слишком долго мы позволяли себе жить циклично от паники до пренебрежения перед лицом угрозы пандемий: мы наращиваем усилия, когда перед нами возникает серьезная угроза, а затем быстро забываем о ней, как только опасность миновала. Действовать нужно было уже давно»* [GPMB, 2019].

Заключение

Государства первоначально реагировали на вспышку COVID-19, отдавая предпочтение односторонним и протекционистским мерам. Выбор в пользу такой реакции был обусловлен неготовностью международного сообщества к пандемии. Государства действовали в отсутствие международного лидерства со стороны какого-либо из акторов, объединяющего страны и побуждающего к глобальному сотрудничеству для достижения общей цели. Такое поведение в угоду собственным интересам подрывало многостороннее сотрудничество, особенно в первые дни пандемии COVID-19: ВОЗ, ГА ООН, СБ ООН, «Группа семи» и «Группа двадцати» были значительно ограничены в возможности руководить скоординированными международными действиями в ответ на вспышку COVID-19.

Во избежание в будущем ситуации, при которой государства вновь поставят под угрозу скоординированные многосторонние действия при столкновении со вспышками заболеваний, остро необходимо укрепление архитектуры глобального управления здравоохранением. В данной статье сформулированы некоторые предложения по реформированию глобальных акторов в области здравоохранения и инструментов, которыми они располагают. Общая цель таких реформ должна состоять в том, чтобы побудить государства, равно как и других международных акторов, к незамедлительным многосторонним действиям, как только международное сообщество вновь столкнется с подобными кризисами в области здравоохранения. Возникновение пандемий в будущем — это вопрос не вероятности, а времени. Поэтому крайне важно, чтобы глобальная система здравоохранения и международное сообщество были подготовлены к ним лучше, чем к пандемии COVID-19, и извлекли из нынешней пандемии необходимые уроки.

Источники

10 Downing Street (2020). Readout of G7 leaders' call: 16 April 2020. Режим доступа: <https://www.gov.uk/government/news/readout-of-g7-leaders-call-16-april-2020> (дата обращения: 05.04.2021).

Asian Infrastructure Investment Bank (AIIB) (2020). AIIB Looks to Launch USD5 Billion COVID-19 Crisis Recovery Facility. 3 April. Режим доступа: <https://www.aiib.org/en/news-events/news/2020/AIIB-Looks-to-Launch-USD5-Billion-COVID-19-Crisis-Recovery-Facility.html> (дата обращения: 05.04.2021).

Bartolini G. (2021). The Failure of 'Core Capacities' under the WHO International Health Regulations // International and Comparative Law Quarterly. Vol. 70. No. 1. Режим доступа: <https://www.cambridge.org/core/journals/international-and-comparative-law-quarterly/article/failure-of-core-capacities-under-the-who-international-health-regulations/D00B890119F5145D8E41731F3D912744>.

Basrur R., Kliem F. (2020). COVID-19 and international cooperation: IR paradigms at odds // SN Social Sciences. Vol. 1. No. 7. Режим доступа: <https://link.springer.com/article/10.1007/s43545-020-00006-4#citeas>.

Bloomberg (2020). Merkel Defends WHO in G-7 Leaders Call After Trump's Attack / J. Wingrove, P. Donahue. 16 April. Режим доступа: <https://www.bloomberg.com/news/articles/2020-04-16/merkel-defends-who-in-g-7-leaders-call-after-trump-s-attack> (дата обращения: 05.04.2021).

Blouin C., Pearcey M., Percival V. (2013). Instruments for Global Health Diplomacy in the UN System Beyond the WHO. Global Health Diplomacy / I. Kickbusch, G. Lister, M. Told, N. Drager (eds). N.Y.: Springer. P. 199–211.

BRICS STI Framework Programme (BRICS) (2020). BRICS STI Framework Programme – Response to COVID-19 pandemic coordinated call for BRICS multilateral projects 2020. Режим доступа: http://brics-sti.org/files/BRICS_STI_Framework_Programme_Call_2020.pdf.

Bundesregierung (2020). Videokonferenz der G7- Staats- und Regierungschefs zur COVID-19-Pandemie am 16. April 2020. 16 April. Режим доступа: <https://www.bundesregierung.de/breg-de/aktuelles/videokonferenz-der-g7-staats-und-regierungschefs-zur-COVID-19-pandemie-am-16-april-2020-1744624>.

Burci G.L. (2020a). The Outbreak of COVID-19 Coronavirus: are the International Health Regulations fit for purpose? EJILTALK! Режим доступа: <https://www.ejiltalk.org/the-outbreak-of-COVID-19-coronavirus-are-the-international-health-regulations-fit-for-purpose/>.

Burci G.L. (2020b). The Legal Response to Pandemics // Journal of International Humanitarian Legal Studies. P. 1–14. Режим доступа: <https://brill.com/view/journals/ihls/aop/article-10.1163-18781527-01102003/article-10.1163-18781527-01102003.xml>.

CNN (2020). US push to include 'Wuhan virus' language in G7 joint statement fractures alliance / A. Marquardt, J. Hansler. 25 March. Режим доступа: <https://edition.cnn.com/2020/03/25/politics/g7-coronavirus-statement/index.html> (дата обращения: 05.04.2021).

Cooper A.F. (2013). The G8/G20 and Global Health Governance: Extended Fragmentation or a New Hub of Coordination // Global Health Diplomacy: Concepts, Issues, Actors, Instruments, Fora and Cases / I. Kickbusch et al. (eds). N.Y.: Springer Science+Business Media. P. 243–252.

European Commission (2021). EU doubles contribution to COVAX to EUR1 billion to ensure safe and effective vaccines for low and middle-income countries. 19 February. Режим доступа: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip_21_690 (дата обращения: 05.04.2021).

European Council (2020). Press Release by Presidents Michel and von der Leyen after the G7 Leaders' Videoconference on COVID-19. 16 April. Режим доступа: <http://www.g7.utoronto.ca/summit/2020usa/michel-von-der-leyen-200416.html> (дата обращения: 05.04.2021).

Financial Times (2020a). WHO struggles to prove itself in the face of COVID-19. Michael Peel, Anna Gross and Clive Cookson. 12 July. Режим доступа: <https://www.ft.com/content/c2809c99-594f-4649-968a-0560966c11e0> (дата обращения: 05.04.2021).

Financial Times (2020b). Jair Bolsonaro's populism is leading Brazil to disaster. Gideon Rachman. 25 May. Режим доступа: <https://www.ft.com/content/c39fadfe-9e60-11ea-b65d-489c67b0d85d> (дата обращения: 05.04.2021).

Financial Times (2020c). World Bank ditches second round of pandemic bonds. Camilla Hodgson. 5 July. Режим доступа: <https://www.ft.com/content/949adc20-5303-494b-9cf1-4eb4c8b6aa6b> (дата обращения: 05.04.2021).

Financial Times (2020d). We need a Financial Stability Board for health. Anita McGahan. 14 May. Режим доступа: <https://www.ft.com/content/72a81d8a-945d-11ea-899a-f62a20d54625> (дата обращения: 05.04.2021).

Financial Times (2021). China blocks WHO team sent to probe COVID's origins. Christian Sheperd. 6 January 2021. Режим доступа: <https://www.ft.com/content/7e9ce61d-7b72-456b-a2e4-48b167bfd394> (дата обращения: 05.04.2021).

G20 (2020a). Extraordinary G20 Leaders' Summit: Statement on COVID-19. 26 March. Режим доступа: <http://www.g20.utoronto.ca/2020/2020-g20-statement-0326.html> (дата обращения: 05.04.2021).

G20 (2020b). Communiqué – Virtual meeting of the G20 finance ministers and central bank governors. 15 April. Режим доступа: <http://www.g20.utoronto.ca/2020/2020-g20-finance-0415.html> (дата обращения: 05.04.2021).

G20 (2020c). Communiqué: G20 Finance Ministers and Central Bank Governors Meeting. 14 October. Режим доступа: <http://www.g20.utoronto.ca/2020/2020-g20-finance-1014.html> (дата обращения: 05.04.2021).

G20 (2020d). Leaders' Declaration. Riyadh Summit. 21 November. Режим доступа: <http://www.g20.utoronto.ca/2020/2020-g20-leaders-declaration-1121.html> (дата обращения: 05.04.2021).

G20 (2021). First Meeting of the G20 Finance Ministers and Central Bank Governors. 26 February. Режим доступа: <http://www.g20.utoronto.ca/2021/210226-finance.html> (дата обращения: 05.04.2021).

G7 (2020a). G7 leaders' Statement on COVID-19. European Council Press Release. 16 March. Режим доступа: <https://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2020/03/16/g7-leaders-statement-on-covid-19/#> (дата обращения: 05.04.2021).

G7 (2020b). G7 Finance Ministers' Statement on the Debt Service Suspension Initiative and Debt Relief for Vulnerable Countries. 25 September. Режим доступа: <http://www.g7.utoronto.ca/finance/200925-dssi.html> (дата обращения: 05.04.2021).

G7 (2021). G7 Leaders' statement. European Council Press Release. 19 February. Режим доступа: <https://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2021/02/19/g7-february-leaders-statement/> (дата обращения: 05.04.2021).

Global Preparedness Monitoring Board (GPMB) (2019). A World at Risk. Annual Report on Global Preparedness for Health Emergencies. September 2019. Режим доступа: https://apps.who.int/gpmb/assets/annual_report/GPMB_annualreport_2019.pdf.

Gostin L.O. (2020). COVID-19 Reveals Urgent Need to Strengthen the World Health Organization // JAMA. Vol. 323. No. 23. P. 2361–2362. Режим доступа: <https://jamanetwork.com/journals/jama/fullarticle/2767148>.

Harman S. (2020). COVID-19, the UN, and Dispersed Global Health Security // Ethics & International Affairs. Vol. 34. No. 3. P. 373–378. Режим доступа: <https://www.cambridge.org/core/journals/ethics-and-international-affairs/article/COVID19-the-un-and-dispersed-global-health-security/DFCFC9DEF8A8838D7F2D36ACC7EA7F62#EN9>.

Kelley P.W. (2011). Global Health: Governance and Policy Development // Infectious Disease Clinics of North America. Vol. 25. No. 2. P. 435–453. Режим доступа: <https://www.ncbi.nlm.nih.gov/pubmed/21628057>.

Lucas B. (2019). G7 and G20 commitments on health. K4D Helpdesk Report 673. Brighton, UK: Institute of Development Studies. Режим доступа: <https://core.ac.uk/download/pdf/237087303.pdf>.

Nye A. (2020). The G20's impasse on Special Drawing Rights (SDRs). Program on Financial Stability. Yale School of Management. 11 August. Режим доступа: <https://som.yale.edu/blog/the-g20-s-impasse-on-special-drawing-rights-sdrs> (дата обращения: 05.04.2021).

Pan-European Commission on Health and Sustainable Development (Monti Commission) (2021). Rethinking Policy Priorities in the light of Pandemics. A Call to Action. March 2021. Режим доступа: https://www.euro.who.int/__data/assets/pdf_file/0010/495856/Pan-European-Commission-Call-to-action-eng.pdf.

Pobjie E. (2020). COVID-19 as a threat to international peace and security: The role of the UN Security Council in addressing the pandemic. EJIL: Talk! Режим доступа: <https://www.ejiltalk.org/COVID-19-as-a-threat-to-international-peace-and-security-the-role-of-the-un-security-council-in-addressing-the-pandemic/> (дата обращения: 05.04.2021).

Politico (2020a). Merkel rebuffs Trump invitation to G7 summit / M. Karnitschnig, D.M. Herszenhorn, J. Barigazzi, A. Gray. 29 May. Режим доступа: <https://www.politico.eu/article/angela-merkel-rebuffs-donald-trump-invitation-to-g7-summit/> (дата обращения: 05.04.2021).

Politico (2020b). Germany confirms that Trump tried to buy firm working on coronavirus vaccine. Aitor Hernández-Morales. 15 March. Режим доступа: <https://www.politico.eu/article/germany-confirms-that-donald-trump-tried-to-buy-firm-working-on-coronavirus-vaccine/> (дата обращения: 05.04.2021).

Politico (2020c). Europe fails to help Italy in coronavirus fight. David M. Herszenhorn, Carmen Paun and Jilian Deutsch. 5 March. Режим доступа: <https://www.politico.eu/article/eu-aims-better-control-coronavirus-responses/> (дата обращения: 05.04.2021).

Renganathan E. (2013). The World Health Organization as a Key Venue for Global Health Diplomacy. *Global Health Diplomacy* / I. Kickbusch, G. Lister, M. Told, N. Drager (eds). N.Y.: Springer. P. 173–185.

Reuters (2020a). Trump has made no plans to host G7 summit: diplomatic sources. Andrea Shalal and Jeff Mason. 19 November. Режим доступа: <https://www.reuters.com/article/us-g7-summit-usa/trump-has-made-no-plans-to-host-g7-summit-diplomatic-sources-idUSKBN27Y337> (дата обращения: 05.04.2021).

Reuters (2020b). Factbox: How the G20's Debt Service Suspension Initiative works. 15 October. Режим доступа: <https://www.reuters.com/article/us-imf-worldbank-emerging-debtrelief-fac-idUSKBN27021V> (дата обращения: 05.04.2021).

Reuters (2020c). G7 ministers back extension of debt freeze for poorest nations, urge reforms. Andrea Shalal, Tetsushi Kajimoto and Leigh Thomas. 25 September. Режим доступа: <https://uk.reuters.com/article/health-coronavirus-g7/g7-ministers-back-extension-of-debt-freeze-for-poorest-nations-urge-reforms-idUSKC-N26G061> (дата обращения: 05.04.2021).

Reuters (2020d). G20 leaders urged to provide funds for COVID-19 vaccines, drugs, tests. Stephanie Nebehay. 1 November. Режим доступа: <https://www.reuters.com/article/uk-health-coronavirus-g20/g20-leaders-urged-to-provide-funds-for-COVID-19-vaccines-drugs-tests-idUKKBN27Z2Q6> (дата обращения: 05.04.2021).

Reuters (2020e). EU fails to persuade France, Germany to lift coronavirus health gear controls. Francesco Guarascio and Philip Blenkinsop. P. 6 March. Режим доступа: <https://www.reuters.com/article/us-health-coronavirus-eu-idUSKBN20T166> (дата обращения: 05.04.2021).

Security Council Report (2020). UN Documents for Health Crises: Security Council Resolutions. Режим доступа: https://www.securitycouncilreport.org/un_documents_type/security-council-resolutions/?ctype=Health%20Crises&cbtype=health-crises.

STAT (2020). WHO praises China's response to coronavirus, will reconvene expert committee to assess global threat / A. Joseph, M. Thielking. 29 January. Режим доступа: <https://www.statnews.com/2020/01/29/who-reconvene-expert-committee-coronavirus/>.

Syam N. (2020). The UN General Assembly Resolutions on COVID-19: Solemn Assurances for Access to Health Technologies without an Action Plan. The South Centre // Policy Brief No. 81. P. 1–8. Режим доступа: <https://www.southcentre.int/wp-content/uploads/2020/07/PB-81.pdf>.

Szlezák N.A., Bloom B.R., Jamison D.T., Keusch G.T., Michaud C.M., Moon S., Clark W.C. (2010). The Global Health System: Actors, Norms, and Expectations in Transition // PLoS Med. Vol. 7. No. 1. P. 1–4. Режим доступа: <https://www.ncbi.nlm.nih.gov/pmc/articles/PMC2796301/#>.

Taylor A.L., Habibi R. (2020). The Collapse of Global Cooperation under the WHO International Health Regulations at the Outset of COVID-19: Sculpting the Future of Global Health Governance // American Society of International Law. Vol. 24. No. 15. Режим доступа: <https://www.asil.org/insights/Vol.ume/24/issue/15/collapse-global-cooperation-under-who-international-health-regulations>.

The Associated Press (2020a). China delayed releasing coronavirus info, frustrating WHO. 3 June 2020. Режим доступа: <https://apnews.com/article/3c061794970661042b18d5aeaad9fae> (дата обращения: 05.04.2021).

The Associated Press (2020b). Nearly 100 world leaders to speak at UN session on COVID-19 / Edith M. Lederer. 3 December 2020. Режим доступа: <https://apnews.com/article/technology-coronavirus-pandemic-united-nations-united-nations-general-assembly-99f2c14a490334169cc91638fb9080e0> (дата обращения: 05.04.2021).

The Guardian (2020a). New vaccines must not be monopolized, G7 tells Donald Trump. Patrick Wintour. 16 March. Режим доступа: <https://www.theguardian.com/world/2020/mar/16/g7-leaders-to-hold-emergency-coronavirus-video-summit> (дата обращения: 05.04.2021).

The Guardian (2020b). US blocks vote on UN's bid for global ceasefire over reference to WHO. Julian Borger. 8 May 2020. Режим доступа: <https://www.theguardian.com/world/2020/may/08/un-ceasefire-resolution-us-blocks-who> (дата обращения: 05.04.2021).

The New York Times (2020). Autocrats' Quandary: You Can't Arrest a Virus. Declan Walsh. 6 April. Режим доступа: <https://www.nytimes.com/2020/04/06/world/middleeast/coronavirus-autocrats.html> (дата обращения: 05.04.2021).

UN (2020b). Special sessions. General Assembly of the United Nations. Режим доступа: <https://www.un.org/en/ga/sessions/special.shtml> (дата обращения: 05.04.2021).

UN (2020c). High-level meetings of the 66th session. General Assembly of the United Nations. Режим доступа: <https://www.un.org/en/ga/74/meetings/#:~:text=The%2074th%20regular%20Session%20of,24%20through%2030%20September%202019> (дата обращения: 05.04.2021).

UN (2020d). High-level meetings of the 71st session (2016). General Assembly of the United Nations. Режим доступа: <https://www.un.org/en/ga/71/meetings/> (дата обращения: 05.04.2021).

UN (2020e). High-level meetings of the 73rd session. General Assembly of the United Nations. Режим доступа: <https://www.un.org/en/ga/73/meetings/index.shtml>.

UN (2020f). High-level meetings of the 74th session. General Assembly of the United Nations. Режим доступа: <https://www.un.org/en/ga/74/meetings/#:~:text=The%2074th%20regular%20Session%20of,24%20through%2030%20September%202019> (дата обращения: 05.04.2021).

UN (2020g). Opening remarks at press briefing prior to the G20 Summit. António Guterres. 20 November. Режим доступа: <https://www.un.org/sg/en/content/sg/speeches/2020-11-20/press-remarks-briefing-prior-g20-summit> (дата обращения: 05.04.2021).

UN (2020h). Resolution on Global solidarity to fight the coronavirus disease 2019 (COVID-19). General Assembly Resolution A/RES/74/270. Режим доступа: <https://undocs.org/A/RES/74/270> (дата обращения: 05.04.2021).

UN (2020i). Resolution on International cooperation to ensure global access to medicines, vaccines and medical equipment to face COVID-19. General Assembly Resolution A/RES/74/274. Режим доступа: <https://undocs.org/en/A/RES/74/274> (дата обращения: 05.04.2021).

UN (2020j). Omnibus Resolution 'Comprehensive and coordinated response to the coronavirus disease (COVID-19) pandemic'. General Assembly Resolution document A/74/L.92. Режим доступа: <https://undocs.org/A/74/L.92> (дата обращения: 05.04.2021).

UN (2020k). Resolution 'United response against global health threats: combating COVID-19'. General Assembly Resolution document A/74/L.57. Режим доступа: <https://undocs.org/ot/A/74/L.57> (дата обращения: 05.04.2021).

UN (2020l). Resolution 2532 (2020) on Cessation of Hostilities in the Context of the Coronavirus Disease (COVID-19). Security Council Resolution S/RES/2532. Режим доступа: [https://undocs.org/en/S/RES/2532\(2020\)](https://undocs.org/en/S/RES/2532(2020)) (дата обращения: 05.04.2021).

UN (2020m). Resolution 1308 (2000) on provision of training on issues related to HIV/AIDS prevention for peacekeeping personnel. Security Council Resolution S/RES/1308 (2000). Режим доступа: <https://digital-library.un.org/record/418823> (дата обращения: 05.04.2021).

UN (2020n). Resolution 1983 (2011) on impacts of HIV/AIDS epidemic in conflict and post-conflict situations. Security Council Resolution S/RES/1983 (2011). Режим доступа: <https://digitallibrary.un.org/record/704836?ln=en> (дата обращения: 05.04.2021).

UN (2020o). Resolution 2177 (2014) on outbreak of the Ebola virus in, and its impact on, West Africa. Security Council Resolution S/RES/2177 (2014). Режим доступа: <https://digitallibrary.un.org/record/780060> (дата обращения: 05.04.2021).

UN (2020p). Resolution 2439 (2018) on condemning attacks by armed groups in the Democratic Republic of the Congo and their role in exacerbating the Ebola virus outbreak. Security Council Resolution S/RES/2439 (2018). Режим доступа: <https://digitallibrary.un.org/record/1651515> (дата обращения: 05.04.2021).

UN (2020q). Summary of Spokesperson's Press Briefing. Press Briefing by Brenden Varma, Spokesperson for General Assembly President Volkan Bozkir. Press Briefing. 5 November. Режим доступа: <https://www.un.org/pga/75/2020/11/05/summary-of-spokespersons-press-briefing-5-november-2020/> (дата обращения: 05.04.2021).

UN (2020r). Special Sessions. General Assembly of the United Nations. Режим доступа: <https://www.un.org/en/ga/sessions/special.shtml> (дата обращения: 05.04.2021).

UN (2020s). Resolution 75/17 on the international cooperation to address challenges faced by seafarers as a result of the COVID-19 pandemic to support global supply chains. General Assembly Resolution A/RES/75/17. Режим доступа: <https://undocs.org/en/A/RES/75/17> (дата обращения: 05.04.2021).

UN (2020t). Resolution 75/156 on strengthening national and international rapid response to the impact of the coronavirus disease (COVID-19) on women and girls. General Assembly Resolution A/RES/75/156. Режим доступа: <https://undocs.org/en/A/RES/75/156> (дата обращения: 05.04.2021).

UN (2020u). Resolution 75/157 on women and girls and the response to the coronavirus disease (COVID-19). General Assembly Resolution A/RES/75/157. Режим доступа: <https://undocs.org/en/A/RES/75/157>. (дата обращения: 05.04.2021).

UN (2020v). Resolution on global health and foreign policy: strengthening health system resilience through affordable health care for all. General Assembly Resolution A/75/L.41. Режим доступа: <https://undocs.org/en/A/75/L.41> (дата обращения: 05.04.2021).

UN (2020w). Resolution on the United Nations Decade of Healthy Ageing (2021-2030). General Assembly Resolution A/75/L.47. Режим доступа: <https://undocs.org/en/A/75/L.47> (дата обращения: 05.04.2021).

UN (2021a). Resolution 2565 (2021) on international cooperation to facilitate equitable and affordable access to COVID-19 vaccines in conflict areas. Security Council Resolution S/RES/2565 (2021). Режим доступа: [https://undocs.org/en/S/RES/2565\(2021\)](https://undocs.org/en/S/RES/2565(2021)) (дата обращения: 05.04.2021).

UN (2021b). Special Session of the General Assembly in response to the Coronavirus disease (COVID-19) Pandemic. Summary of the President of the General Assembly. 9 March. Режим доступа: <https://www.un.org/pga/75/wp-content/uploads/sites/100/2021/03/PGA-letter-Summary-of-UNGASS-on-COVID-19.pdf>.

United Nations (UN) (2020a). Health. Режим доступа: <https://www.un.org/en/sections/issues-depth/health/> (дата обращения: 05.04.2021).

WHA (2020). Independent Oversight and Advisory Committee for the WHO Health Emergencies Programme. Looking back to move forward. WHA Doc. A73/10. 4 November. Режим доступа: https://apps.who.int/gb/ebwha/pdf_files/WHA73/A73_10-en.pdf.

WHO (2020a). WHO Director-General's opening remarks at the media briefing on COVID-19 – 11 March 2020. Режим доступа: <https://www.who.int/director-general/speeches/detail/who-director-general-s-opening-remarks-at-the-media-briefing-on-COVID-19---11-march-2020> (дата обращения: 05.04.2021).

WHO (2020b). Timeline of WHO's response to COVID-19. Режим доступа: <https://www.who.int/emergencies/diseases/novel-coronavirus-2019/interactive-timeline> (дата обращения: 05.04.2021).

WHO (2020c). WHO Director-General's statement on IHR Emergency Committee on Novel Coronavirus (2019-nCoV). Режим доступа: [https://www.who.int/director-general/speeches/detail/who-director-general-s-statement-on-ihc-emergency-committee-on-novel-coronavirus-\(2019-ncov\)](https://www.who.int/director-general/speeches/detail/who-director-general-s-statement-on-ihc-emergency-committee-on-novel-coronavirus-(2019-ncov)) (дата обращения: 05.04.2021).

WHO (2020d). What is the ACT Accelerator. Режим доступа: <https://www.who.int/initiatives/act-accelerator/about> (дата обращения: 05.04.2021).

WHO (2020e). ACT-Accelerator update. Режим доступа: <https://www.who.int/news/item/26-06-2020-act-accelerator-update> (дата обращения: 05.04.2021).

WHO (2020f). Letter to the G20. Режим доступа: <https://www.who.int/publications/m/item/letter-to-the-g20#:~:text=Writing%20as%20champions%20of%20the,on%20November%2021%2D22%202020> (дата обращения: 05.04.2021).

WHO (2021). COVID-19 shows why united action is needed for more robust international health architecture. 30 March. Режим доступа: <https://www.who.int/news-room/commentaries/detail/op-ed---COVID-19-shows-why-united-action-is-needed-for-more-robust-international-health-architecture> (дата обращения: 05.04.2021).

Woods N. (2011). The Impact of the G20 on Global Governance: A History and Prospective. Global Leadership in Transition – Making the G-20 More Effective and Responsive / C.I. Bradford, L. Wonhyuk (eds). Washington: Korea Development Institute and the Brookings Institution.

Woolhouse M., Farrar J. (2014). Policy: An intergovernmental panel on antimicrobial resistance // *Nature*. Vol. 509. No. 7502. Режим доступа: <https://www-nature-com.kuleuven.ezproxy.kuleuven.be/news/policy-an-intergovernmental-panel-on-antimicrobial-resistance-1.15275>.

World Health Assembly (WHA) (2006). International health regulations (2005) (IHR). Geneva: World Health Organization. Режим доступа: <https://www.who.int/publications/i/item/9789241580496> (дата обращения: 05.04.2021).

World Health Organization (WHO) (1948). Constitution of the World Health Organization. Concluded 22 July 1946, entry into force 7 April 1948 // *Off. Rec. Wld Hlth Org.* Vol. 2. 100. Режим доступа: https://www.who.int/governance/eb/who_constitution_en.pdf.

Wouters J., Geraets D. (2013). The G20 and Informal International Lawmaking. *Informal International Lawmaking: Case Studies* / J. Pauwelyn, R.A. Wessel, J. Wouters, A. Berman, S. Duquet (eds). Oslo: Torkel Opsahl Academic EPublisher (TOAEP).

Youde J. (2018). *Global Health Governance in International Society*. N.Y.: Oxford University Press.

COVID-19 and the Trials and Tribulations of Global Health Governance¹

M. Ruelens, J. Wouters

Melanie Ruelens — PhD Researcher in International Law, Leuven Centre for Global Governance Studies and Institute for International Law, KU Leuven; 13 Oude Markt, Leuven, Belgium; E-mail: melanie.ruelens@kuleuven.be

Jan Wouters — Full Professor of International Law and International Organizations, Director of the Leuven Centre for Global Governance Studies and Institute for International Law, KU Leuven; 13 Oude Markt, Leuven, Belgium; E-mail: jan.mf.wouters@kuleuven.be

Abstract

The COVID-19 pandemic has brought to the fore significant shortcomings in global health governance. Faced with the rapid international spread of the virus, international actors unsuccessfully attempted a coordinated international response to tackle the COVID-19 outbreak and its far-reaching repercussions. The present article aims to shed light on certain flaws in the existing global health governance architecture that have thwarted both formal – the World Health Organization and the United Nations – and informal international actors – the Group of Seven and the Group of Twenty – in steering the international community through the current global health crisis. It first examines the actions taken by these actors during the COVID-19 pandemic and assesses why they fell short in steering a coordinated international response. Having identified individual states as the real culprits for the inadequate performance, the article discerns the underlying causes of individual states' hindering of global health multilateralism. Subsequently, it underscores why global health multilateralism remains necessary in a post-COVID-19 world and which international actors should play an active role therein. To conclude, suggestions are given on how the global health governance architecture should be strengthened in a post-COVID-19 world.

Key words: global health governance; global health actors; multilateralism; policy; COVID-19; World Health Organization; United Nations; Gx system

For citation: Ruelens M., Wouters J. (2021). COVID-19 and the Trials and Tribulations of Global Health Governance. *International Organisations Research Journal*, vol. 16, no 2, pp. 70–98 (in English). DOI: 10.17323/1996-7845-2021-02-05

References

- 10 Downing Street (2020). Readout of G7 Leaders' Call: 16 April 2020. Available at: <https://www.gov.uk/government/news/readout-of-g7-leaders-call-16-april-2020>.
- Asian Infrastructure Investment Bank (AIIB) (2020). AIIB Looks to Launch USD5 Billion COVID-19 Crisis Recovery Facility. 3 April. Available at: <https://www.aiib.org/en/news-events/news/2020/AIIB-Looks-to-Launch-USD5-Billion-COVID-19-Crisis-Recovery-Facility.html>.
- Bartolini G. (2021). The Failure of 'Core Capacities' Under the WHO International Health Regulations. *International and Comparative Law Quarterly*, vol. 70, no 1. Available at: <https://doi.org/10.1017/S0020589320000470>.
- Basrur R., Kliem F. (2020). COVID-19 and International Cooperation: IR Paradigms at Odds. *SN Social Sciences*, vol. 1, no 7. Available at: <https://doi.org/10.1007/s43545-020-00006-4>.
- Blouin C., Pearcey M., Percival V. (2013). Instruments for Global Health Diplomacy in the UN System Beyond the WHO. *Global Health Diplomacy* (I. Kickbusch, G. Lister, M. Told, N. Drager (eds)). New York: Springer.

¹ The editorial board received the article in April 2021.

Borger J. (2020). US Blocks Vote on UN's Bid for Global Ceasefire Over Reference to WHO. *The Guardian*, 8 May. Available at: <https://www.theguardian.com/world/2020/may/08/un-ceasefire-resolution-us-blocks-who>.

BRICS STI Framework Programme (BRICS STI) (2020). Response to COVID-19 Pandemic Coordinated Call for BRICS Multilateral Projects 2020. Available at: http://brics-sti.org/files/BRICS_STI_Framework_Programme_Call_2020.pdf.

Bundesregierung (2020). Videokonferenz der G7- Staats- und Regierungschefs zur COVID-19-Pandemie am 16. April 2020. Available at: <https://www.bundesregierung.de/breg-de/aktuelles/videokonferenz-der-g7-staats-und-regierungschefs-zur-COVID-19-pandemie-am-16-april-2020-1744624> (in German).

Burci G.L. (2020a). The Outbreak of COVID-19 Coronavirus: Are the International Health Regulations Fit for Purpose? *EJILTALK!* 27 February. Available at: <https://www.ejiltalk.org/the-outbreak-of-COVID-19-coronavirus-are-the-international-health-regulations-fit-for-purpose/>.

Burci G.L. (2020b). The Legal Response to Pandemics. *Journal of International Humanitarian Legal Studies*, pp. 1–14. Available at: <https://doi.org/10.1163/18781527-01102003>.

Cooper A.F. (2013). The G8/G20 and Global Health Governance: Extended Fragmentation or a New Hub of Coordination. *Global Health Diplomacy: Concepts, Issues, Actors, Instruments, Fora and Cases* (I. Kickbusch et al. (eds)). New York: Springer Science+Business Media.

European Commission (2021). EU Doubles Contribution to COVAX to EUR1 Billion to Ensure Safe and Effective Vaccines for Low and Middle-Income Countries. Press Release, 19 February. Available at: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip_21_690.

European Council (2020). Press Release by Presidents Michel and von der Leyen After the G7 Leaders' Videoconference on COVID-19. Brussels, 16 April. Available at: <http://www.g7.utoronto.ca/summit/2020usa/michel-von-der-leyen-200416.html>.

Global Preparedness Monitoring Board (GPMB) (2019). A World at Risk: Annual Report on Global Preparedness for Health Emergencies. September 2019. Available at: https://apps.who.int/gpmb/assets/annual_report/GPMB_annualreport_2019.pdf.

Gostin L.O. (2020). COVID-19 Reveals Urgent Need to Strengthen the World Health Organization. *JAMA*, vol. 323, no 23, pp. 2361–2. Available at: <https://doi.org/10.1001/jama.2020.8486>.

Group of 20 (G20) (2020a). Extraordinary G20 Leaders' Summit: Statement on COVID-19. Riyadh (Virtual), 26 March. Available at: <http://www.g20.utoronto.ca/2020/2020-g20-statement-0326.html>.

Group of 20 (G20) (2020b). Communiqué: Virtual Meeting of the G20 Finance Ministers and Central Bank Governors. Riyadh (Virtual), 15 April. Available at: <http://www.g20.utoronto.ca/2020/2020-g20-finance-0415.html>.

Group of 20 (G20) (2020c). Communiqué: G20 Finance Ministers and Central Bank Governors Meeting. 14 October. Available at: <http://www.g20.utoronto.ca/2020/2020-g20-finance-1014.html>.

Group of 20 (G20) (2020d). Leaders' Declaration. Riyadh, 21 November. Available at: <http://www.g20.utoronto.ca/2020/2020-g20-leaders-declaration-1121.html>.

Group of 20 (G20) (2021). First Meeting of the G20 Finance Ministers and Central Bank Governors. Press Release, 26 February. Available at: <http://www.g20.utoronto.ca/2021/210226-finance.html>.

Group of 7 (G7) (2020a). G7 Leaders' Statement on COVID-19. European Council Press Release, 16 March. Available at: <https://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2020/03/16/g7-leaders-statement-on-COVID-19/#>.

Group of 7 (G7) (2020b). G7 Finance Ministers' Statement on the Debt Service Suspension Initiative and Debt Relief for Vulnerable Countries. 25 September. Available at: <http://www.g7.utoronto.ca/finance/200925-dssi.html>.

Group of 7 (G7) (2021). G7 Leaders' Statement. European Council Press Release, 19 February. Available at: <https://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2021/02/19/g7-february-leaders-statement/>.

- Guarascio F., Blenkinsop P. (2020). EU Fails to Persuade France, Germany to Lift Coronavirus Health Gear Controls, 6 March. Available at: <https://www.reuters.com/article/us-health-coronavirus-eu-idUSKBN20T166>.
- Harman S. (2020). COVID-19, the UN, and Dispersed Global Health Security. *Ethics & International Affairs*, vol. 34, no 3, pp. 373–8. Available at: <https://doi.org/10.1017/S0892679420000398>.
- Hernández-Morales A. (2020). Germany Confirms That Trump Tried to Buy Firm Working on Coronavirus Vaccine. *Politico*, 15 March. Available at: <https://www.politico.eu/article/germany-confirms-that-donald-trump-tried-to-buy-firm-working-on-coronavirus-vaccine/>.
- Herszenhorn D. M., Paun C., Deutsch J. (2020). Europe Fails to Help Italy in Coronavirus Fight. *Politico*, 5 March. Available at: <https://www.politico.eu/article/eu-aims-better-control-coronavirus-responses/>.
- Hodgson C. (2020). World Bank Ditches Second Round of Pandemic Bonds. *Financial Times*, 5 July. Available at: <https://www.ft.com/content/949adc20-5303-494b-9cf1-4eb4c8b6aa6b>.
- Joseph A., Thielking M. (2020). WHO Praises China's Response to Coronavirus, Will Reconvene Expert Committee to Assess Global Threat. *STAT*, 29 January. Available at: <https://www.statnews.com/2020/01/29/who-reconvene-expert-committee-coronavirus/>.
- Karnitschnig M., Herszenhorn D.M., Barigazzi J., Gray A. (2020). Merkel Rebuffs Trump Invitation to G7 Summit. *Politico*, 29 May. Available at: <https://www.politico.eu/article/angela-merkel-rebuffs-donald-trump-invitation-to-g7-summit/>.
- Kelley P.W. (2011). Global Health: Governance and Policy Development. *Infectious Disease Clinics of North America*, vol. 25, no 2, pp. 435–53. Available at: <https://doi.org/10.1016/j.idc.2011.02.014>.
- Lederer E.M. (2020b). Nearly 100 World Leaders to Speak at UN Session on COVID-19. The Associated Press, 2 December. Available at: <https://apnews.com/article/technology-coronavirus-pandemic-united-nations-united-nations-general-assembly-99f2c14a490334169cc91638fb9080e0>.
- Lucas B. (2019). G7 and G20 Commitments on Health. K4D Helpdesk Report No 673, Institute of Development Studies. Available at: <https://core.ac.uk/download/pdf/237087303.pdf>.
- Marquardt A., Hansler J. (2020). US Push to Include 'Wuhan Virus' Language in G7 Joint Statement Fractures Alliance. *CNN*, 25 March. Available at: <https://edition.cnn.com/2020/03/25/politics/g7-coronavirus-statement/index.html>.
- McGahan A. (2020). We Need a Financial Stability Board for Health. *Financial Times*, 14 May. Available at: <https://www.ft.com/content/72a81d8a-945d-11ea-899a-f62a20d54625>.
- Nebehay S. (2020d). G20 Leaders Urged to Provide Funds for COVID-19 Vaccines, Drugs, Tests. *Reuters*, 19 November. Available at: <https://www.reuters.com/article/uk-health-coronavirus-g20/g20-leaders-urged-to-provide-funds-for-covid-19-vaccines-drugs-tests-idUKKBN27Z2Q6>.
- Nye A. (2020). The G20's Impasse on Special Drawing Rights (SDRs). Program on Financial Stability, Yale School of Management. 11 August. Available at: <https://som.yale.edu/blog/the-g20-s-impasse-on-special-drawing-rights-sdrs>.
- Pan-European Commission on Health and Sustainable Development (Monti Commission) (2021). Rethinking Policy Priorities in the Light of Pandemics: A Call to Action. March. Available at: https://www.euro.who.int/__data/assets/pdf_file/0010/495856/Pan-European-Commission-Call-to-action-eng.pdf.
- Peel M., Gross A., Cookson C. (2020). WHO Struggles to Prove Itself in the Face of COVID-19. *Financial Times*, 12 July. Available at: <https://www.ft.com/content/c2809c99-594f-4649-968a-0560966c11e0>.
- Pobjie E. (2020). COVID-19 as a Threat to International Peace and Security: The Role of the UN Security Council in Addressing the Pandemic. *EJIL:Talk!* 27 July. Available at: <https://www.ejiltalk.org/COVID-19-as-a-threat-to-international-peace-and-security-the-role-of-the-un-security-council-in-addressing-the-pandemic/>.
- Rachman G. (2020). Jair Bolsonaro's Populism Is Leading Brazil to Disaster. *Financial Times*, 25 May. Available at: <https://www.ft.com/content/c39fadfe-9e60-11ea-b65d-489c67b0d85d>.
- Renganathan E. (2013). *The World Health Organization as a Key Venue for Global Health Diplomacy*. *Global Health Diplomacy* (I. Kickbusch, G. Lister, M. Told, N. Drager (eds)). New York: Springer.

Reuters (2020). Factbox: How the G20's Debt Service Suspension Initiative Works. 15 October. Available at: <https://www.reuters.com/article/us-imf-worldbank-emerging-debtrelief-fac-idUSKBN27021V>.

Security Council Report (2020). UN Documents for Health Crises: Security Council Resolutions. Available at: https://www.securitycouncilreport.org/un_documents_type/security-council-resolutions/?ctype=Health%20Crises&cbtype=health-crises.

Shalal A., Kajimoto T., Thomas L. (2020). G7 Ministers Back Extension of Debt Freeze for Poorest Nations, Urge Reforms. *Reuters*, 25 September. Available at: <https://uk.reuters.com/article/health-coronavirus-g7/g7-ministers-back-extension-of-debt-freeze-for-poorest-nations-urge-reforms-idUSKCN26G061>.

Shalal A., Mason J. (2020). Trump Has Made No Plans to Host G7 Summit: Diplomatic Sources. *Reuters*, 19 November. Available at: <https://www.reuters.com/article/us-g7-summit-usa/trump-has-made-no-plans-to-host-g7-summit-diplomatic-sources-idUSKBN27Y337>.

Shepherd C. (2021). China Blocks WHO Team Sent to Probe COVID's Origins. *Financial Times*, 6 January. Available at: <https://www.ft.com/content/7e9ce61d-7b72-456b-a2e4-48b167bfd394>.

Syam N. (2020). The UN General Assembly Resolutions on COVID-19: Solemn Assurances for Access to Health Technologies Without an Action Plan. Policy Brief No 81, The South Centre, pp. 1–8. Available at: <https://www.southcentre.int/wp-content/uploads/2020/07/PB-81.pdf>.

Szlezák N.A., Bloom B.R., Jamison D.T., Keusch G.T., Michaud C.M., Moon S., Clark W.C. (2010). *The Global Health System: Actors, Norms, and Expectations in Transition*. PLoS Med, vol. 7, no 1, pp. 1–4. Available at: <https://dx.doi.org/10.1371%2Fjournal.pmed.1000183>.

Taylor A.L., Habibi R. (2020). The Collapse of Global Cooperation Under the WHO International Health Regulations at the Outset of COVID-19: Sculpting the Future of Global Health Governance. *American Society of International Law*, vol. 24, no 15. Available at: <https://www.asil.org/insights/volume/24/issue/15/collapse-global-cooperation-under-who-international-health-regulations>.

The Associated Press (2020). China Delayed Releasing Coronavirus Info, Frustrating WHO. 1 June. Available at: <https://apnews.com/article/3c061794970661042b18d5aeaad9fae>.

United Nations (UN) (2020a). Health. Available at: <https://www.un.org/en/sections/issues-depth/health/>.

United Nations (UN) (2020b). Special Sessions. General Assembly of the United Nations. Available at: <https://www.un.org/en/ga/sessions/special.shtml>.

United Nations (UN) (2020c). High-Level Meetings of the 66th Session. General Assembly of the United Nations. Available at: <https://www.un.org/en/ga/74/meetings/#:~:text=The%2074th%20regular%20Session%20of,24%20through%2030%20September%202019>.

United Nations (UN) (2020d). High-Level Meetings of the 71st Session (2016). General Assembly of the United Nations. Available at: <https://www.un.org/en/ga/71/meetings/>.

United Nations (UN) (2020e). High-Level Meetings of the 73rd Session. General Assembly of the United Nations. Available at: <https://www.un.org/en/ga/73/meetings/index.shtml>.

United Nations (UN) (2020f). High-Level Meetings of the 74th Session. General Assembly of the United Nations. Available at: <https://www.un.org/en/ga/74/meetings/#:~:text=The%2074th%20regular%20Session%20of,24%20through%2030%20September%202019>.

United Nations (UN) (2020g). Opening Remarks at Press Briefing Prior to the G20 Summit. António Guterres. 20 November. Available at: <https://www.un.org/sg/en/content/sg/speeches/2020-11-20/press-remarks-briefing-prior-g20-summit>.

United Nations (UN) (2020h). Global Solidarity to Fight the Coronavirus Disease 2019 (COVID-19). General Assembly Resolution A/RES/74/270. Available at: <https://undocs.org/A/RES/74/270>.

United Nations (UN) (2020i). International Cooperation to Ensure Global Access to Medicines, Vaccines and Medical Equipment to Face COVID-19. General Assembly Resolution A/RES/74/274. Available at: <https://undocs.org/en/A/RES/74/274>.

United Nations (UN) (2020j). Comprehensive and Coordinated Response to the Coronavirus Disease (COVID-19) Pandemic. General Assembly Resolution A/74/L.92. Available at: <https://undocs.org/A/74/L.92>.

United Nations (UN) (2020k). United Response Against Global Health Threats: Combating COVID-19. General Assembly Resolution A/74/L.57. Available at: <https://undocs.org/ot/A/74/L.57>.

United Nations (UN) (2020l). Resolution 2532 (2020) on Cessation of Hostilities in the Context of the Coronavirus Disease (COVID-19). Security Council Resolution S/RES/2532. Available at: [https://undocs.org/en/S/RES/2532\(2020\)](https://undocs.org/en/S/RES/2532(2020)).

United Nations (UN) (2020m). Resolution 1308 (2000) on Provision of Training on Issues Related to HIV/AIDS Prevention for Peacekeeping Personnel. Security Council Resolution S/RES/1308(2000). Available at: <https://digitallibrary.un.org/record/418823>.

United Nations (UN) (2020n). Resolution 1983 (2011) on Impacts of HIV/AIDS Epidemic in Conflict and Post-Conflict Situations. Security Council Resolution S/RES/1983(2011). Available at: <https://digitallibrary.un.org/record/704836?ln=en>.

United Nations (UN) (2020o). Resolution 2177 (2014) on Outbreak of the Ebola Virus in, and Its Impact on, West Africa. Security Council Resolution S/RES/2177(2014). Available at: <https://digitallibrary.un.org/record/780060>.

United Nations (UN) (2020p). Resolution 2439 (2018) on Condemning Attacks by Armed Groups in the Democratic Republic of the Congo and Their Role in Exacerbating the Ebola Virus Outbreak. Security Council Resolution S/RES/2439(2018). Available at: <https://digitallibrary.un.org/record/1651515>.

United Nations (UN) (2020q). Summary of Spokesperson's Press Briefing. Press Briefing by Brenden Varma, Spokesperson for General Assembly President Volkan Bozkir. Press Briefing, 5 November. Available at: <https://www.un.org/pga/75/2020/11/05/summary-of-spokespersons-press-briefing-5-november-2020/>.

United Nations (UN) (2020r). Special Sessions. General Assembly of the United Nations. Available at: <https://www.un.org/en/ga/sessions/special.shtml>.

United Nations (UN) (2020s). International Cooperation to Address Challenges Faced by Seafarers as a Result of the COVID-19 Pandemic to Support Global Supply Chains. General Assembly Resolution A/RES/75/17. Available at: <https://undocs.org/en/A/RES/75/17>.

United Nations (UN) (2020t). Strengthening National and International Rapid Response to the Impact of the Coronavirus Disease (COVID-19) on Women and Girls. General Assembly Resolution A/RES/75/156. Available at: <https://undocs.org/en/A/RES/75/156>.

United Nations (UN) (2020u). Women and Girls and the Response to the Coronavirus Disease (COVID-19). General Assembly Resolution A/RES/75/157. Available at: <https://undocs.org/en/A/RES/75/157>.

United Nations (UN) (2020v). Global Health and Foreign Policy: Strengthening Health System Resilience Through Affordable Health Care for All. General Assembly Resolution A/75/L.41. Available at: <https://undocs.org/en/A/75/L.41>.

United Nations (UN) (2020w). United Nations Decade of Healthy Ageing (2021–2030). General Assembly Resolution A/75/L.47. Available at: <https://undocs.org/en/A/75/L.47>.

United Nations (UN) (2021a). Resolution 2565 (2021) on International Cooperation to Facilitate Equitable and Affordable Access to COVID-19 Vaccines in Conflict Areas. Security Council Resolution S/RES/2565(2021). Available at: [https://undocs.org/en/S/RES/2565\(2021\)](https://undocs.org/en/S/RES/2565(2021)).

United Nations (UN) (2021b). Special Session of the General Assembly in Response to the Coronavirus Disease (COVID-19) Pandemic. Summary of the President of the General Assembly. 9 March. Available at: <https://www.un.org/pga/75/wp-content/uploads/sites/100/2021/03/PGA-letter-Summary-of-UNGASS-on-COVID-19.pdf>.

Walsh D. (2020). Autocrats' Quandary: You Can't Arrest a Virus. The New York Times, 6 April. Available at: <https://www.nytimes.com/2020/04/06/world/middleeast/coronavirus-autocrats.html>.

Wingrove J., Donahue P. (2020). Merkel Defends WHO in G-7 Leaders Call After Trump's Attack. *Bloomberg*, 16 April. Available at: <https://www.bloomberg.com/news/articles/2020-04-16/merkel-defends-who-in-g-7-leaders-call-after-trump-s-attack>.

Wintour P. (2020). New Vaccines Must Not Be Monopolized, G7 Tells Donald Trump. The Guardian, 16 March. Available at: <https://www.theguardian.com/world/2020/mar/16/g7-leaders-to-hold-emergency-coronavirus-video-summit>.

Woods N. (2011). The Impact of the G20 on Global Governance: A History and Prospective. *Global Leadership in Transition – Making the G-20 More Effective and Responsive* (C.I. Bradford, L. Wonhyuk (eds)). Washington: Korea Development Institute and the Brookings Institution.

Woolhouse M., Farrar J. (2014). Policy: An Intergovernmental Panel on Antimicrobial Resistance. *Nature*, vol. 509, no 7502. Available at: <https://doi.org/10.1038/509555a>.

World Health Assembly (WHA) (2006). International Health Regulations (2005) (IHR). Geneva: World Health Organization. Available at: <https://www.who.int/publications/i/item/9789241580496>.

World Health Assembly (WHA) (2020). Independent Oversight and Advisory Committee for the WHO Health Emergencies Programme. Looking Back to Move Forward. WHA Doc. A73/10. 4 November. Available at: https://apps.who.int/gb/ebwha/pdf_files/WHA73/A73_10-en.pdf.

World Health Organization (WHO) (1948). Constitution of the World Health Organization. Concluded 22 July 1946, Entry Into Force 7 April 1948. *Off. Rec. Wld Hlth Org.*, vol. 2, 100. Available at: https://www.who.int/governance/eb/who_constitution_en.pdf.

World Health Organization (WHO) (2020a). WHO Director-General's Opening Remarks at the Media Briefing on COVID-19, 11 March. Available at: <https://www.who.int/director-general/speeches/detail/who-director-general-s-opening-remarks-at-the-media-briefing-on-COVID-19---11-march-2020>.

World Health Organization (WHO) (2020b). WHO Director-General's Statement on IHR Emergency Committee on Novel Coronavirus (2019-nCoV). Available at: [https://www.who.int/director-general/speeches/detail/who-director-general-s-statement-on-ihf-emergency-committee-on-novel-coronavirus-\(2019-ncov\)](https://www.who.int/director-general/speeches/detail/who-director-general-s-statement-on-ihf-emergency-committee-on-novel-coronavirus-(2019-ncov)).

World Health Organization (WHO) (2020c). ACT-Accelerator Update. Available at: <https://www.who.int/news/item/26-06-2020-act-accelerator-update>.

World Health Organization (WHO) (2020d). Letter to the G20. Available at: <https://www.who.int/publications/m/item/letter-to-the-g20#:~:text=Writing%20as%20champions%20of%20the,on%20November%2021%2D22%202020>.

World Health Organization (WHO) (2021). COVID-19 Shows Why United Action Is Needed for More Robust International Health Architecture. 30 March. Available at: <https://www.who.int/news-room/commentaries/detail/op-ed---COVID-19-shows-why-united-action-is-needed-for-more-robust-international-health-architecture>.

World Health Organization (WHO) (n. d., a). Timeline of WHO's Response to COVID-19. Available at: <https://www.who.int/emergencies/diseases/novel-coronavirus-2019/interactive-timeline>.

World Health Organization (WHO) (n. d., b). What Is the ACT Accelerator. Available at: <https://www.who.int/initiatives/act-accelerator/about>.

Wouters J., Geraets D. (2013). The G20 and Informal International Lawmaking. *Informal International Lawmaking: Case Studies* (J. Pauwelyn, R.A. Wessel, J. Wouters, A. Berman, S. Duquet (eds)). Oslo: Torkel Opsahl Academic EPublisher (TOAEP).

Youde J. (2018). *Global Health Governance in International Society*. New York: Oxford University Press.

Налоговый суверенитет и защита инвесторов: почему предлагаемый глобальный минимальный налог не положит конец корпоративному налоговому арбитражу¹

М.Ф. Мотала

Мотала Майкл Ф. — исследователь Исследовательской группы «Группы двадцати» Университета Торонто; Canada, Ontario, Toronto, M5S 3K7, 1 Devonshire Place, Room 409N; E-mail: michael.motala@alum.utoronto.ca, michael.motala@columbia.edu

За последнее десятилетие международное налоговое управление стремительно эволюционировало в ответ на вызовы цифровизации и повсеместное уклонение от уплаты корпоративных налогов. С момента запуска в 2012 г. инициативы «Группы двадцати» и Организации экономического сотрудничества и развития (ОЭСР) по борьбе с размыванием налоговой базы и перемещением прибыли (BEPS) 135 стран и 14 международных организаций присоединились к инклюзивному механизму BEPS, взяв на себя обязательство внедрять новые глобальные стандарты корпоративного налогообложения, что уже было признано революцией в архитектуре международного налогового права и политики. Еще больше увеличив масштабы работы ОЭСР по международному налогообложению, Министерство финансов США в марте 2021 г. предложило ввести глобальный минимальный корпоративный налог со ставкой 21%, который мог бы быть реализован посредством международного соглашения к середине 2021 г. Если новую инициативу ОЭСР удастся согласовать, будет ли план по введению минимального корпоративного налога полностью реализован членами «двадцатки», и, если да, то достаточно ли этого для решения налоговых проблем цифровизации, воплощенных в корпоративном налоговом арбитраже? Хотя данные свидетельствуют о том, что уровень исполнения с точки зрения законодательства и государственной политики, вероятно, будет высоким, в данной статье утверждается, что инициатива введения минимального налога вряд ли зайдет достаточно далеко, чтобы устранить недостатки в глобальном разрешении налоговых споров, которые чрезвычайно важны для успеха данной инициативы. Как показано в статье, лидеры США и другие политики должны усовершенствовать взаимосогласительную процедуру (MAP), являющуюся краеугольным камнем разрешения налоговых споров, учитывая растущее количество налоговых споров в инвестиционном праве, которое угрожает внедрению BEPS 2.0. Для этого они должны также урегулировать нормативный конфликт между налоговым суверенитетом и защитой инвесторов, существующий в рамках режима урегулирования споров между инвесторами и государством (УСМИГ). Только разрешив конфликт между принципами налогового суверенитета и защиты инвесторов, они могут предотвратить волну споров, инициированных инвесторами, которая может поставить под вопрос введение минимального налога в рамках национального налогового законодательства.

Ключевые слова: глобальный минимальный налог; налоговые проблемы, вызванные цифровизацией; «Группа двадцати»; Организация экономического сотрудничества и развития (ОЭСР); международное налогообложение; глобальное управление; международная политическая экономия

Для цитирования: Мотала М.Ф. (2021). Налоговый суверенитет и защита инвесторов: почему предлагаемый глобальный минимальный налог не положит конец корпоративному налоговому арбитражу // Вестник международных организаций. Т. 16. № 2. С. 99–131 (на русском и английском языках). DOI: 10.17323/1996-7845-2021-02-06

¹ *Motala M.* Tax Sovereignty and Investor Protection: Why the Proposed Global Minimum Tax Is not the Final Frontier for Corporate Tax Arbitrage.

Статья поступила в редакцию в мае 2021 г. Перевод статьи выполнен с согласия автора А.В. Шелеповым, к.э.н., с.н.с. Центра исследований международных институтов Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации (РАНХиГС).

Введение

Продолжающаяся после финансово-экономического кризиса 2008 г. цифровизация мировой экономики имеет серьезные последствия для рынков, глобальной политики и повседневной жизни. Новые многосторонние рынки информации, товаров, услуг и капитала возникли, бросили вызов и трансформировали традиционные бизнес-модели за очень короткий срок. Платформы, созданные технологическими гигантами Alphabet Inc., Amazon Inc. и Facebook, постепенно перераспределили долю рынка в свою пользу, вытеснив традиционных конкурентов из сфер газетной рекламы, городского транспорта и обычной розничной торговли. После начала пандемии COVID-19 в декабре 2019 г. глобальные ограничения и связанное с ними снижение спроса ускорили цифровизацию экономики, что привело к неравномерным прибылям и убыткам для субъектов в соответствующих секторах.

Цифровизация экономики имела не менее серьезные последствия для глобальных финансовых потоков, в частности для практики корпоративного налогообложения цифровых транснациональных корпораций (ТНК). В апреле 2020 г. Amazon Inc. сообщила о том, что выручка компании во втором квартале 2020 г. составила 88,9 млрд долл. США, несмотря на введенные ограничения. Это на 40% больше, чем за тот же период 2019 г., и более чем в 2 раза выше при расчете прибыли в годовом выражении [Lee, 2020]. Действительно, за первые шесть месяцев 2020 г. американские потребители потратили 347,26 млрд долл. в рамках электронной торговли, что на 30,1% больше, чем за аналогичный период 2019 г. [Ali, 2020]. Тем не менее крупнейшие цифровые ТНК платят относительно небольшие налоги. По оценкам экспертов, в налоговые убежища переводится в среднем 40% прибыли ТНК [Tørsløv et al., 2018], что составляет более 7,5 трлн долл. [Kerzner, Chodikoff, 2016, p. 1]. Согласно консервативной оценке ОЭСР за 2015 г., сокращение налоговой базы корпораций отнимает не менее 240 млрд долл. в год от глобальной налоговой базы, в то время как ученые и эксперты утверждают, что эта сумма может составлять 500 млрд долл. в год и более [OECD, 2015].

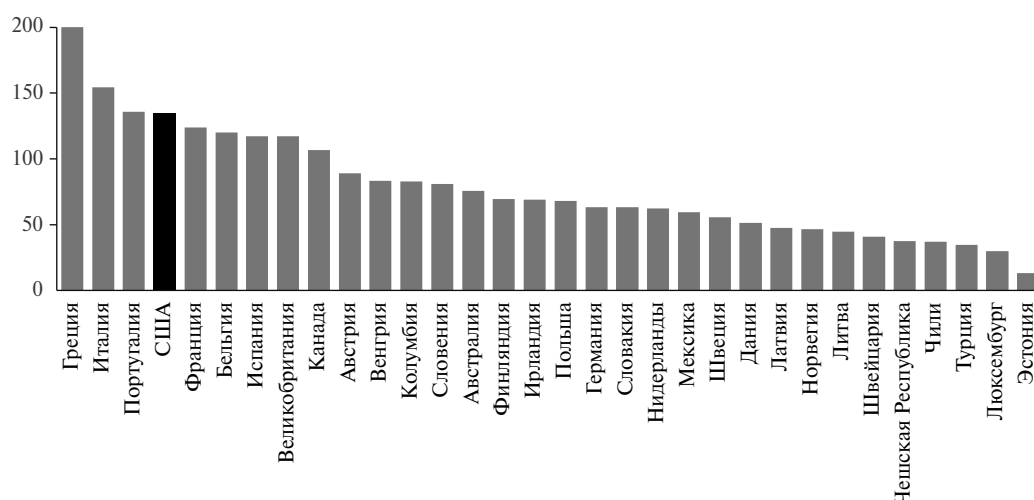


Рис. 1. Доля долга в валовом внутреннем продукте (ВВП) стран ОЭСР, 2019 г., %

Источник: Данные ОЭСР.

Широко распространенная эрозия корпоративной налоговой базы и новая экономическая ортодоксальность налогов и расходов предвещают финансовые трудности в странах с развитой экономикой. Отношение долга к валовому внутреннему продукту (ВВП) резко выросло начиная с первого квартала 2020 г., при этом страны с развитой экономикой добавили 17 трлн долл. к своим государственным обязательствам с начала кризиса, вызванного коронавирусом, увеличив средний государственный долг в среднем со 109 до 137% ВВП в 2020 г. [Giles, Harding, 2020]. Страны с развитой экономикой, в частности Великобритания, уже планируют повысить корпоративное налогообложение, чтобы найти 30 млрд фунтов стерлингов для покрытия бюджетного дефицита, что предполагает аналогичную политику в других странах «Группы двадцати» [Reuters, 2020]. Как видно из рис. 1, Греция, Италия, Португалия, США и Франция входят в пятерку лидеров по соотношению долга к ВВП среди стран ОЭСР в 2019 г. Эти обстоятельства подчеркивают необходимость более активных глобальных усилий по генерированию дополнительных налоговых поступлений для финансирования существующей задолженности и новых расходов.

Проблемы налоговой политики, порождаемые новой цифровой экономикой, имеют далекоидущие последствия, выходят за рамки дисциплинарных аспектов и возникают на всех уровнях управления. К счастью, глобальное управление корпоративным налогообложением с 2008 по 2021 г. можно рассматривать как успешный пример международного сотрудничества, хотя его институциональная эволюция не протекала гладко и линейно. «Группа двадцати» — неформальный форум самых влиятельных стран мира, на долю которых приходится примерно 85% мирового ВВП — впервые обратилась к аналитической работе ОЭСР по международному налогообложению на своем первом саммите в Вашингтоне в ноябре 2008 г. Лидеры «Группы двадцати» призвали налоговые органы опираться на результаты работы ОЭСР, заявив, что «следует решительно бороться с отсутствием транспарентности и нежеланием обмениваться налоговой информацией». На втором саммите «двадцатки» в Лондоне в апреле 2009 г. они заявили: «[Мы] готовы принять согласованные меры против тех юрисдикций, которые не соответствуют международным стандартам в отношении налоговой прозрачности». 4 мая 2009 г. президент Б. Обама официально объявил о том, что будет стремиться устранить лазейки в системе корпоративного налогообложения, раскритиковав «налоговый кодекс, который слишком упрощает задачу для некоторых — небольшого числа физических лиц и компаний, злоупотребляющих зарубежными налоговыми убежищами, чтобы избежать уплаты каких-либо налогов». Позиция администрации Б. Обамы была вызвана увеличивающимися потерями США в общих налоговых и корпоративных налоговых поступлениях (в процентах от ВВП) по сравнению с другими странами ОЭСР (рис. 2, 3).

В декабре 2012 г. министры финансов стран «Группы двадцати» официально поручили ОЭСР решить проблему глобального размывания налоговой базы и перемещения прибыли. Их решение было принято не слишком быстро. Четыре месяца спустя более ста журналистов из 60 стран, связанных с Международным консорциумом журналистов-расследователей (ICIJ), просмотрели 2,5 млн конфиденциальных записей об офшорных активах 170 человек и ставшую доступной в результате утечки информацию о более чем 130 тыс. офшорных счетов. В июне 2013 г. ОЭСР представила правительству США и «Группе двадцати» свой План действий из пятнадцати пунктов. Впоследствии он был одобрен лидерами «двадцатки», которые приняли обязательство внедрить новый стандарт автоматического обмена информацией (АЕОИ) для устранения рисков, связанных с налоговыми убежищами. После саммита «Группы двадцати» в Анталье был согласован итоговый Пакет BEPS, и основное внимание в глобальном сотрудни-

честве стало уделяться его реализации в рамках национальных законодательных и политических инициатив.

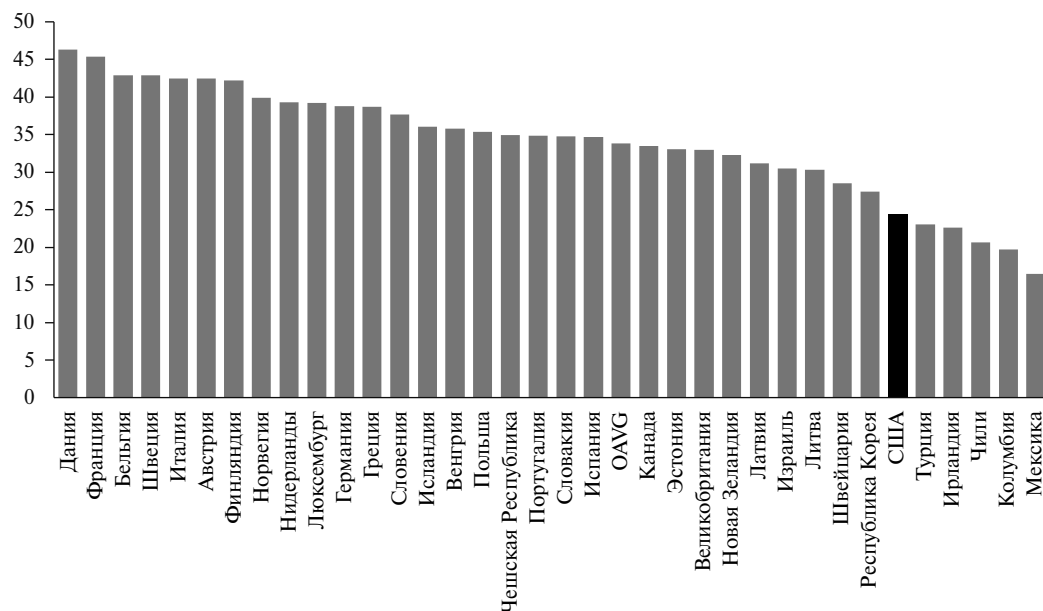


Рис. 2. Общие налоговые поступления как процент ВВП, 2019 г., %

Источник: Данные ОЭСР.

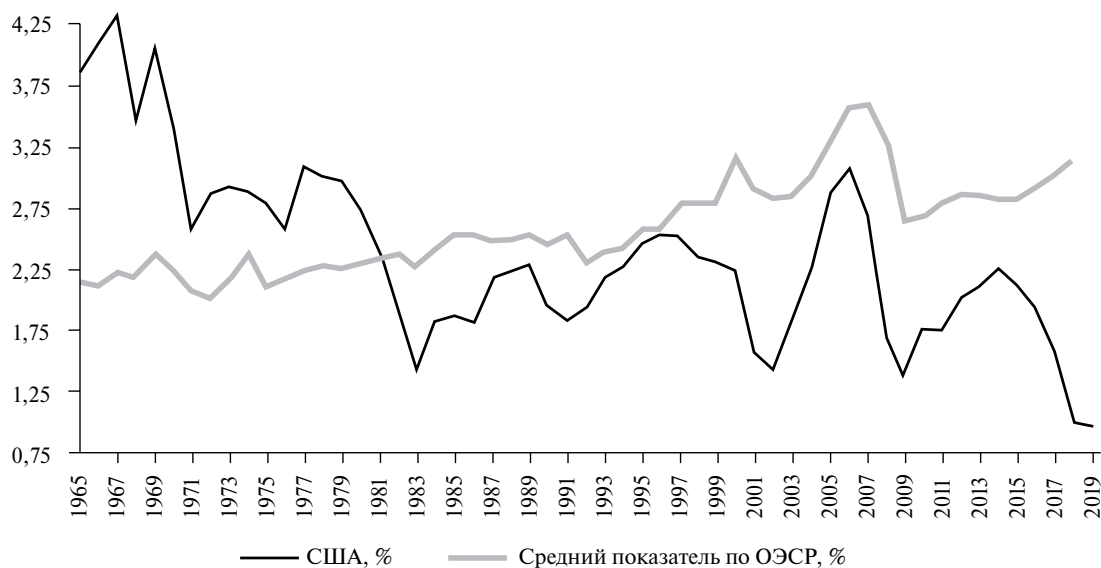


Рис. 3. Средние корпоративные налоговые поступления в США и странах ОЭСР, % ВВП, 1965–2019 гг.

Источник: Данные ОЭСР.

В марте 2021 г. к инклюзивному механизму BEPS присоединились 135 стран и 14 организаций-наблюдателей, таких как Международный валютный фонд (МВФ), Всемирный банк (ВБ) и Организация Объединенных Наций (ООН). Страны-члены должны придерживаться всеобъемлющего Пакета BEPS, включающего 15 действий, и последовательно внедрять новые нормы, стандарты и процедуры. Участие всех членов осуществляется на равной основе. Для реализации Действия 15 Пакета BEPS по разрешению споров 27 мая 2015 г. была сформирована специальная группа стран и наблюдателей для разработки многостороннего соглашения по налогам и Многостороннего инструмента (MLI), который в данный момент уже подписали 85 стран. Он рассматривается как наиболее радикальное преобразование международно-правовой базы более чем за столетие.

Президентство Д. Трампа привело к резкому повороту от многостороннего подхода к одностороннему во внешней налоговой политике США в период с 2016 по 2020 г. Согласно Закону о сокращении налогов и занятости (TCJA), подписанному президентом Д. Трампом 22 декабря 2017 г., США ввели минимальный глобальный налог на нематериальный доход в размере 10,5%, чтобы препятствовать перемещению прибыли ТНК. Эта мера США была фактически скопирована Индией, Италией, Испанией и Великобританией. Европейская комиссия (ЕК) выступила с предложениями по налогообложению ТНК, основанными на отдельных концепциях «цифрового постоянного представительства» или налога на цифровые услуги (DST). Позднее администрация Трампа отклонила предложенный стандарт минимального налога, который был в принципе согласован 129 странами в январе 2019 г., настаивая на механизме «безопасной гавани», который позволил бы американским технологическим компаниям избежать уплаты минимального корпоративного налога за свои дочерние компании за рубежом.

После инаугурации президента Байдена произошел еще один поворот в налоговой политике, и внимание вновь сосредоточилось на уменьшении доли США в глобальном объеме налоговых поступлений с корпораций (рис. 3). 31 марта 2021 г. президент Байден обнародовал «американский план создания рабочих мест» стоимостью 2 трлн долл. Его цель — создание рабочих мест, повышение темпов экономического роста и конкурентоспособности. Ссылаясь на независимое исследование 2019 г., которое показало, что 91 компания из списка Fortune 500 использовала «различные виды лазеек, чтобы не платить ни пенни как федеральный подоходный налог», президент объявил о повышении корпоративного налога до 28% и минимальном налоге в 21% для американских фирм, работающих за границей, на пострановой взаимной основе, чтобы финансировать свои амбициозные планы. Он также предложил 135 странам облагать доходы налогом там, где осуществляется основная экономическая деятельность, а не там, куда перенаправляется прибыль. «Группа двадцати» одобрила предложенный минимальный цифровой налог и пообещала заключить международное соглашение к лету 2021 г. В случае полной реализации эта инициатива приведет к перераспределению налоговых поступлений от налоговых убежищ в страны, где на самом деле ведется бизнес. Таким образом, в данной статье исследуется следующий вопрос: если предположить, что это знаковое соглашение о глобальном минимальном налоге будет согласовано в середине 2021 г., будут ли члены «двадцатки» в полной мере его выполнять, и если да, будет ли реализация достаточной для того, чтобы решить налоговые проблемы цифровизации, воплощенные в корпоративном налоговом арбитраже?

Тезис

Чтобы ответить на поставленный вопрос, мы анализируем перспективы внедрения глобальной минимальной налоговой ставки среди членов «двадцатки» на основе изучения исполнения ими в прошлом налоговых обязательств, принятых на саммитах, теории международных отношений и мысленного эксперимента, включающего нормативный и доктринальный правовой анализ норм и экономических мер для решения вопросов налогового правоприменения и юриспруденции.

В данной статье утверждается, что уровень исполнения «Группой двадцати» решения по предлагаемой глобальной минимальной ставке корпоративного налога в размере 21% будет высоким, исходя из ее прошлых результатов и распределения относительных возможностей в международной системе, но этого недостаточно. Недавние реформы глобальных механизмов разрешения налоговых споров МЛІ не смогли устранить существенные недостатки действующей взаимосогласительной процедуры (МАР), которая является краеугольным камнем разрешения налоговых споров между государствами. В частности, МАР остается несовершенным, учитывая отсутствие обязательного арбитража, отсутствие официального статуса налогоплательщика в судебном процессе, бюрократическую неэффективность самой межправительственной процедуры, свидетельства незавершенных дел и, что наиболее важно, способность ТНК оспаривать внедрение BEPS и цифрового налога за счет лазеек в соответствующем режиме и международном инвестиционном праве. Таким образом, чтобы продвигать новую парадигму налогового управления, не только директивным органам следует рассмотреть возможность добавления обязательного арбитража к процедуре МАР. Фактически растет число налоговых дел, в которых частные корпорации оспаривают налоговое законодательство суверенных стран, что указывает на конфликт норм между международными налоговыми и инвестиционными режимами, который имеет практические последствия для введения глобального минимального налога и реализации других целей борьбы с BEPS. Иными словами, лидеры США и мировые политики должны разрешить конфликт норм между налоговым суверенитетом и защитой инвесторов и наладить взаимодействие налогового законодательства с режимом урегулирования споров между инвесторами и государством (УСМИГ), чтобы Пакет BEPS 2.0 действительно работал.

Деятельность «Группы двадцати» по управлению в сфере международного налогообложения

Чтобы критически оценить перспективы введения минимального налога, в данной статье исследуются прошлые результаты деятельности «Группы двадцати». С 2008 по 2018 г. лидеры «двадцатки» в итоговых документах своих саммитов посвятили международному налогообложению 13 146 слов, то есть около 7% от общего количества. Между Вашингтонским саммитом 2008 г. и саммитом в Анталье 2015 г. доля слов по приоритету варьировалась от 1 до 5%. На саммите в Ханчжоу в 2016 г. она выросла до 19%, затем показатели достигли 14% в Гамбурге в 2017 г. и 17% в Буэнос-Айресе в 2018 г. В Осаке в 2019 г. доля снизилась до уровня предыдущих лет (3%.) На рис. 4 показаны эти тенденции в отношении решений по налогообложению, а также в отношении обязательств и их исполнения.

Эти решения содержали 131 коллективное политически обязывающее, ориентированное на будущее обязательство по налогообложению, или примерно 5% от обще-

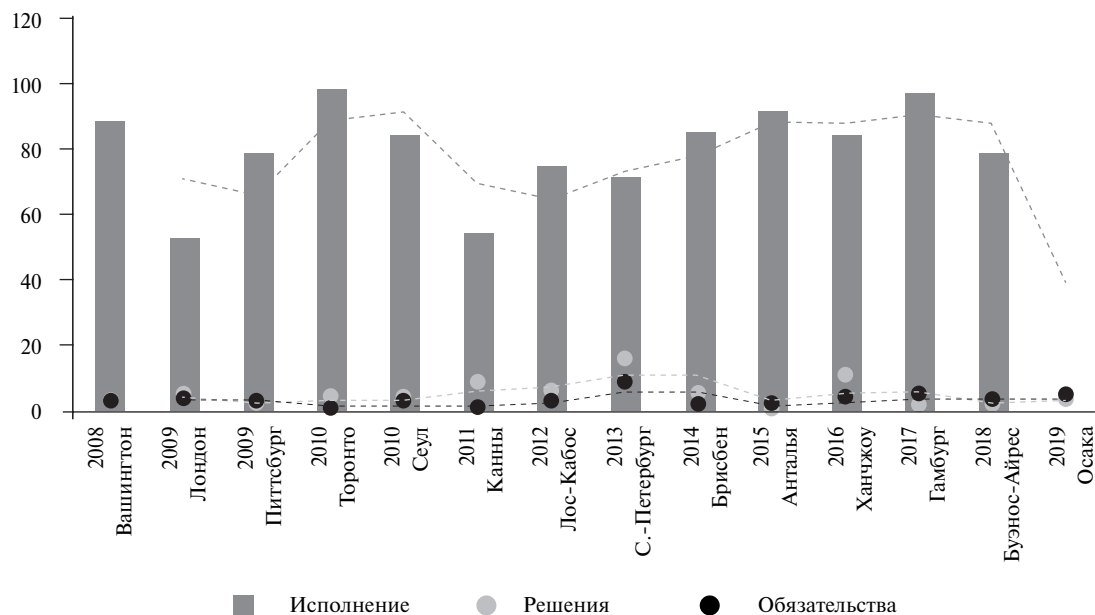


Рис. 4. Решения, обязательства и исполнение обязательств «Группы двадцати» по налогообложению, 2008–2018 гг., %

Источник: Данные Исследовательской группы «Группы двадцати» Университета Торонто; исследования автора.

го количества обязательств по всем сферам. В среднем на каждом саммите с 2008 г. принималось примерно восемь налоговых обязательств. Число варьировалось от 1 (или 1% от общего количества) в Торонто в июне 2010 г. (это минимум) до 25 (9%) в Санкт-Петербурге в 2013 г. (это максимум). Уровень исполнения этих обязательств (исходя из оценок для 31 из них) составил в среднем 79%, что существенно выше, чем средний показатель по всем сферам, равный 71% (рис. 5). Исполнение обязательств по налогам было самым высоким для саммита 2010 г. в Торонто — 98%. Это обязательство предполагало разработку и внедрение структуры для разрешения финансовых кризисов, не обременяющую налогоплательщиков. Следующими по уровню идут саммиты в Гамбурге (2017 г.) с показателем 97% и в Анталии (2015 г.) с показателем 92%. Самый низкий уровень исполнения был зафиксирован на Лондонском саммите 2009 г. (53%), когда лидеры обязались принять контрмеры против несотрудничающих налоговых юрисдикций. Также низкими были показатели саммита в 2011 г. в Каннах — 54%. В середине списка оказался саммит в Санкт-Петербурге в 2013 г. с уровнем исполнения 71%.

Страновой анализ исполнения дополнительно проясняет результаты деятельности «двадцатки». Как показано на рис. 6, в пятерку ведущих стран по уровню исполнения по состоянию на 2020 г. входили Великобритания (91%), Европейский союз (89%), Германия (88%), Япония (88%) и Австралия (86%). Десять мест в середине списка занимали Франция (86%), Канада (81%), ЮАР (79%), Аргентина (76%), Индия (76%), Италия (76%), Китай (74%), Корея (74%), Мексика (74%) и Россия (74%). В пятерку стран с самым низким уровнем исполнения вошли США (74%), Бразилия (72%), Индонезия (62%), Турция (60%) и Саудовская Аравия (59%).

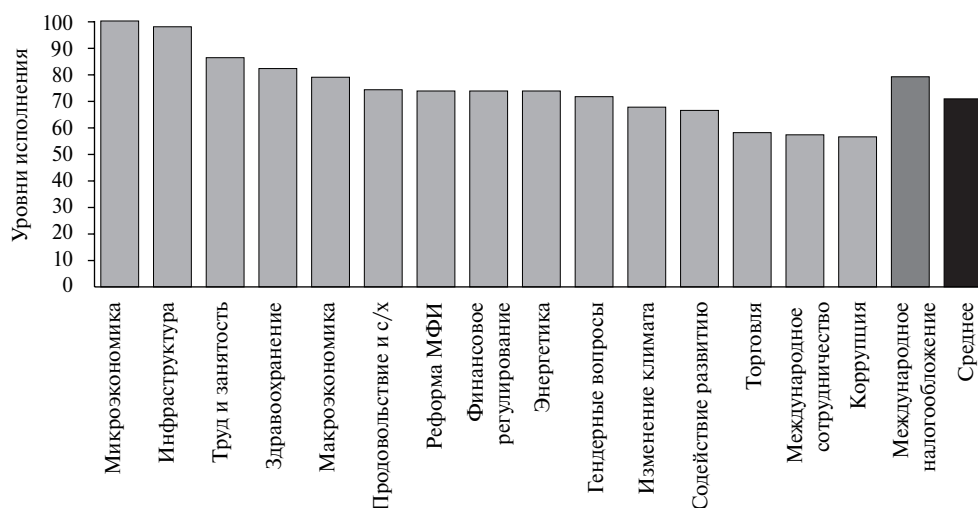


Рис. 5. Уровень исполнения обязательств «Группы двадцати» по сферам, 2020 г., %

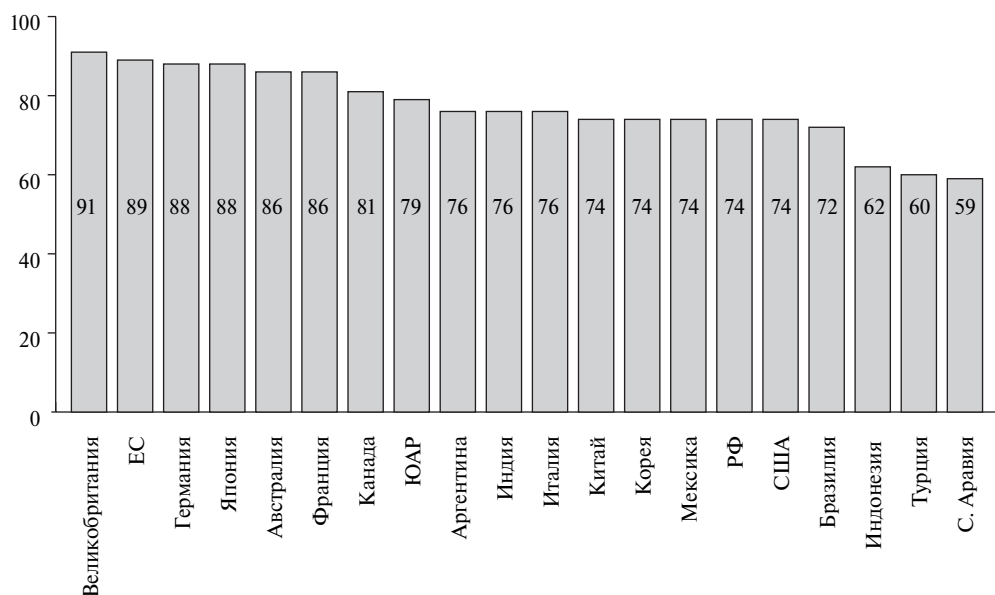


Рис. 6. Исполнение членами «Группы двадцати» обязательств в сфере налогообложения, 2020 г., %

Источник: Данные Исследовательской группы «Группы двадцати» Университета Торонто, 2021 г.

Факторы исполнения

Среди множества возможных факторов такого исполнения наиболее политически значимыми являются низкокзатратные и часто используемые меры подотчетности под прямым контролем лидеров. Они включают конкретные для каждого саммита факторы исполнения, включая анализ относительного веса международного налогообложения

по сравнению с другими сферами и уровнем исполнения. Наблюдается отрицательная взаимосвязь между долей решений саммита, посвященных налогам, и положительным уровнем исполнения на уровне $-0,44$ при уровне значимости $1,35\%$. Существует также умеренная негативная связь между долей обязательств, посвященных налогообложению, и положительным уровнем исполнения с коэффициентом $-0,15$, хотя при уровне значимости $6,17\%$ его нельзя считать значимым. Одной из причин может быть ограниченное количество рассматриваемых саммитов — всего 14. Тем не менее «меньше, но приоритетнее» — это принцип, на основе которого должно определяться количество принимаемых на саммитах решений и обязательств, чтобы повысить уровень исполнения.

Второй набор мер подотчетности — это «катализаторы», которые лидеры включают в тексты обязательств, предположительно для повышения уровня их исполнения. Всего в методологии Исследовательской группы «двадцатки» рассматривается 21 катализатор, однако только 17 катализаторов присутствовали по крайней мере в одном из обязательств, и поэтому именно последнее количество учитывалось в регрессионном анализе. Множественный регрессионный анализ использовался для оценки независимого воздействия каждого из 17 ключевых катализаторов на соблюдение 31 оцененного обязательства. Два катализатора сыграли важную роль. Во-первых, слишком обязывающий глагол, который выражал желание лидеров, например, принять меры против несотрудничающих юрисдикций, снижал уровень исполнения на 15% . Во-вторых, упоминание международной организации, отличной от ключевой в этой сфере ОЭСР, снизило уровень исполнения на 35% . Можно предположить, что участие ОЭСР является институциональным фактором исполнения обязательств «двадцатки».

Таким образом, члены «Группы двадцати» исполняют обязательства саммитов по налогообложению на высоком среднем уровне 79% . Наблюдается более высокое исполнение обязательств, принятых на саммитах с меньшим количеством решений и обязательств по налогообложению, и обязательств, которые включают малообязывающие глаголы и не упоминают международные организации, кроме ОЭСР, включая те, которые занимаются вопросами торговли и налогов. Это говорит о том, что стимул со стороны лидеров «двадцатки» является продуктивным, но недостаточно сильным, чтобы обеспечить необходимые высокие темпы реализации действий на национальном уровне, поскольку правительства мобилизуют свою исполнительную, законодательную и судебную ветви для выполнения детальной работы по обеспечению соблюдения норм. Это также свидетельствует о том, что попытки лидеров связать свои налоговые обязательства с другими международными организациями, в том числе с теми, которые являются основой международного инвестиционного и торгового режима, еще не преодолели противоречий, которые могут существовать между ним и новым международным налоговым режимом на основе борьбы с BEPS, не позволяя ему функционировать в полной мере.

Динамическая модель управления международным налогообложением

Чтобы определить перспективы и пути к более эффективному новому международному налоговому режиму в цифровую эпоху, требуется широкая и динамичная модель. Основываясь на работе [Dietsch, Rixen, 2016, p. 333], мы предложили Общую модель процесса глобального налогово-бюджетного управления (далее — Общая модель), в которой налоговое управление рассматривается поэтапно *ex ante* и *ex post* [Motala, 2019,

р. 62]. Как показано на рис. 7, модель рассматривает фискальную политику и налоговое управление как временной процесс, включающий несколько этапов: дипломатия и определение повестки дня, переговоры и установление стандартов, реализация, мониторинг и обеспечение исполнения. Первые два этапа – (1) дипломатия и определение повестки дня и (2) переговоры и установление стандартов, от t_0 до t_1 – происходят *ex ante*. Последние три этапа – (3) реализация, (4) мониторинг и (5) обеспечение исполнения – происходят в период с t_1 по t_2 и считаются этапами *ex post*. Эта сжатая модель не учитывает глобальные циклы обратной связи с политикой, такие как влияние обеспечения исполнения на особые корпоративные интересы и в конечном счете дипломатию и определение повестки дня из-за политического лоббирования, которое может способствовать нашему пониманию факторов исполнения.

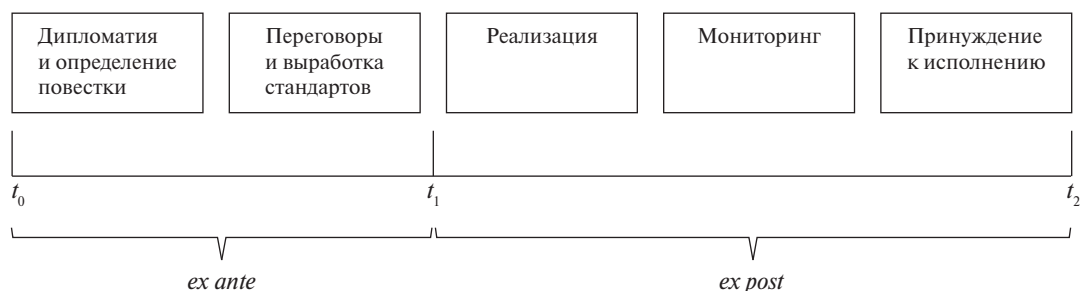


Рис. 7. Общая модель глобального процесса налогово-бюджетного управления

Источник: Motala [2019] на основе Dietsch, Rixen [2016].

Учитывая исторически высокий уровень исполнения «Группой двадцати» налоговых обязательств *ex post* (79% в целом), рассмотрим, какие факторы стимулируют дипломатию, определение повестки дня, переговоры и установление стандартов *ex ante*. Теория реализма и модель управления системного хаба, предложенные Дж. Киртоном, позволяют объяснить, почему международная налоговая реформа зародилась в период с 2008 по 2015 г., пошла на спад при Д. Трампе, а затем ускорилась при президенте Байдене на фоне поворота в американском подходе к глобальному минимальному цифровому налогу [Motala, 2019; Kirton, 2013, p. 27–54; 2021].

Реализм предлагает концепцию гегемонистской стабильности, проистекающей из лидерства доминирующей державы, действующей по мере необходимости для сохранения своего привилегированного положения в международных отношениях путем создания благоприятных институциональных механизмов [Kirton, 2013, p. 28; Simmons, 2001]. Учитывая, что США, с одной стороны, как субъект глобальной налоговой конкуренции при традиционном режиме оказались в проигрыше, о чем свидетельствует снижение их доли в глобальных поступлениях от корпоративных налогов (см. рис. 3), а с другой стороны – как экономический гегемон утратили часть влияния, структурный реализм предполагает, что после мирового финансового кризиса 2008 г. США столкнулись с мощными стимулами к тому, чтобы возглавить международное сотрудничество, кульминацией которого стала разработка BEPS 1.0. Недостаток прогресса в решении налоговых проблем цифровизации, в частности, побудил Конгресс США при администрации Трампа принять односторонние меры по установлению минимальных налогов для ТНК США и пригрозить мерами против несотрудничающих юрисдикций и союзников в Европе. Этот поворот Америки к односторонним действиям в период

с 2016 по 2020 г. показывает, что администрация Трампа использовала новую оценку собственных интересов для переориентации внешней налоговой политики, поскольку доля Америки в относительных возможностях, хотя и постоянно сокращаясь, позволяла ей действовать в одностороннем порядке на мировой арене с незначительными последствиями для национальных интересов, особенно с учетом того, что Трамп извлек выгоду из начавшегося в США экономического роста.

Администрация Байдена использовала гибридный подход, сформулировав приглашение к заключению многостороннего соглашения о минимальной ставке корпоративного налогообложения, подкрепленное явными угрозами в случае отказа от сотрудничества. Это было вызвано не только сменой партийного руководства страны с республиканцев на демократов, что вынудило вернуться к повестке дня президента Б. Обамы, при котором Байден занимал пост вице-президента с 2009 г., играя ведущую роль в реагировании на глобальный экономический кризис 2008 г. В существенной степени данный подход был обусловлен желанием увеличить поступления от корпоративных налогов как долю от ВВП, чтобы не отставать от стран-конкурентов в период все большей цифровизации, стимулируемой пандемией COVID-19 и последующими ограничениями в стране в начале 2020 г. Экономическое влияние арбитража в отношении налоговой базы корпораций упоминалось в заявлениях президента Байдена по международной налоговой повестке дня, комментариях министра финансов Дж. Йеллен в ответ коллегам и, наконец, в заявлениях, сделанных официальным представителем министерства финансов К. Клаузинг в Конгрессе США в начале 2021 г.

Таким образом, на всех трех этапах институционального развития международного налогового режима под эгидой «двадцатки» и ОЭСР с 2008 г. США выступали в роли системного лидера, стремясь к перераспределению необлагаемой налогом прибыли из иностранных налоговых убежищ в юрисдикцию своего Казначейства для финансирования восстановления международного положения страны. На первом и третьем этапах, в периоды президентства Обамы (2009–2017 гг.) и Байдена (2021 г. — настоящее время), столкнувшись с реальностью уменьшения доли страны в глобальных налоговых поступлениях и перспективой ее дальнейшего относительного снижения, США делали акцент на многостороннем подходе к реформированию архитектуры глобального налогообложения и перераспределению финансовых потоков в свою юрисдикцию. Как показано на рис. 8, в 2016 г. более половины транснациональных прибылей американских компаний были зарегистрированы в Ирландии, на Бермудских островах (и в странах Карибского бассейна), в Швейцарии, Нидерландах и Сингапуре, что дает рациональный аргумент в пользу соответствующих политических действий. Однако на втором этапе, в период президентства Трампа, и в контексте относительного экономического подъема США сделали упор на односторонность без каких-либо многосторонних ограничений для деловой активности своих ведущих технологических гигантов. Таким образом, по сути, изменения экономических возможностей США, охватывающие эти три фазы, в сочетании с ускорением экономического роста Китая, несмотря на пандемию COVID-19, мотивировали их действия на международной арене, ставшие драйвером международного налогового сотрудничества и институциональной эволюции.

Хотя реализм обеспечивает системный структурный контекст, который «формирует и подталкивает» поведение государств, он не дает полной картины. Как объясняет Дж. Киртон, «причинно-следственные связи, связывающие относительные возможности с созданием, функционированием, результатами и воздействием международных институтов, редко бывают простыми» [Kirton, 2013, p. 28]. Структурный реализм наиболее заметен на начальных этапах дипломатии и определения повестки дня, а также

на этапах переговоров и установления стандартов из приведенной выше Общей модели. Более того, как отмечает Дж. Киртон, эта теория «не может адекватно учесть уязвимости и возможности, а также взаимосвязи между ними, важность горизонтальности и вертикальности в международной системе, актуальность этих факторов, которым уделялось мало внимания в быструю эпоху глобализации» [Kirton, 2013, p. 29–30]. И как теория, предназначенная для объяснения баланса сил, она не отражает отличительных черт дипломатии и переговоров в рамках форума «двадцатки» как уникального многостороннего института высшего уровня [Ibid., p. 29].

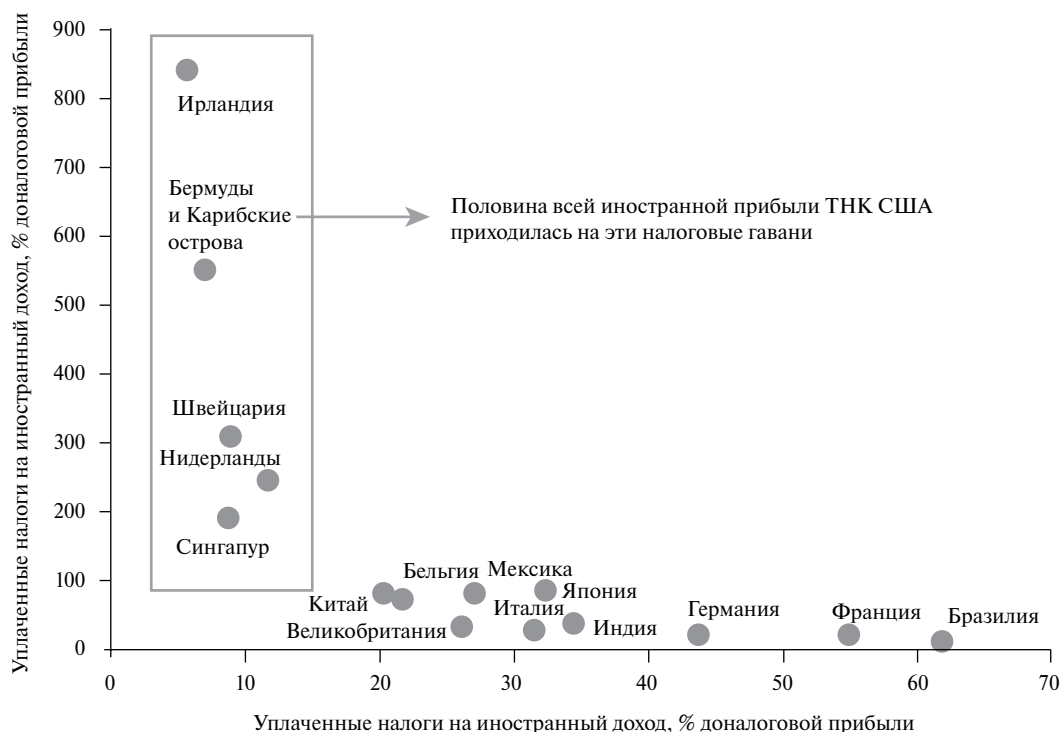


Рис. 8. Страны, в которых дочерние компании ТНК США, владеющих контрольным пакетом акций, заявляли свою прибыль, 2016 г., %

Источник: Zucman G. Associate professor of economics, UC Berkeley <<https://gabriel-zucman.eu/exorbitant/>>.

Примечание. Эта диаграмма используется и воспроизводится с разрешения профессора Габриэля Цукмана (Gabriel Zucman).

Расширенная модель системного хаба глобального управления

Расширенная модель системного хаба глобального управления [Kirton, 2013; 2021] (далее — модель Киртона) дополняет структурный реализм тремя ключевыми концепциями. Во-первых, она рассматривает современный международный порядок как сложную систему в «мире без стабильного равновесия, с немногими константами, пропорциями, линейными причинно-следственными связями, процессами, зависящими от их траектории, множеством петель обратной связи, внезапными скачками к новым состояниям и результирующим изменением структуры» [Kirton, 2013, p. 33]. Сложные

системы уязвимы для частых потрясений, которые стимулируют осознание наших «общих уязвимостей... которые запускают коллективный инстинкт неприятия потерь», создавая в ответ новый спрос на глобальное управление [Kirton, 2013, p. 33].

Во-вторых, «Группа двадцати» относится к клубам, которые, как правило, возникают в ответ на глобальные проблемы в части коллективных действий, «является добровольным и исключительным, с внешними акторами, исключенными из преимуществ членства в нем», в котором «выгоды от принадлежности к нему должны перевешивать издержки» [Ibid.]. Формирование «двадцатки» представляет собой реалистическую попытку переложить затраты, связанные с гегемонией США, на их экономических союзников [Ibid., p. 34]. Такие клубы, как «Группа двадцати», особенно чувствительны к потрясениям, возникающим в сложной глобальной системе, поскольку они ежегодно встречаются на уровне лидеров и министров и «понимают, что если они не будут “держаться все вместе”, каждый останется в одиночестве» [Ibid., p. 34–35].

В-третьих, модель трактует международные отношения как сетевые, поскольку «мир больше состоит не из формальных иерархий, а из сетей, подобных паутине, которые предоставляют преимущества на основе связанности, а не включения» [Ibid., p. 35]. Таким образом, в отличие от структурной реалистической онтологии международных отношений, которая рассматривает только национальные единицы на одном уровне и международную структуру на другом, модель Киртона лучше учитывает взаимосвязанность и взаимозависимость в рамках современной политики.

Модель Киртона оценивает результаты по шести ключевым параметрам. Первый — это политическое управление на национальном уровне, использующее престиж, который становится следствием участия в клубе, для улучшения отношения общества и повышения легитимности в рамках мероприятий за рубежом и продвижения на них своей внешней политики [Kirton, 2013, p. 36; 2021, p. 7]. Второй параметр — обсуждение, которое происходит в частном порядке внутри «двадцатки» [Kirton, 2013, p. 37]. Третий — согласование направлений действий путем утверждения «общих принципов и норм, первые из которых определяются классической теорией режимов как утверждения фактов, причинности и правильности, а вторые — как более конкретные формулировки предписаний («ты должен»), запретов («ты не должен») или разрешений («ты можешь»)» [Ibid.]. Четвертый параметр — это принятие решений, которое подразумевает «предоставление достоверных, четких, коллективных обязательств с достаточной точностью, обязательностью и делегированием, которые служат ориентиром, источником морального убеждения или сдерживающим фактором для внешних субъектов, которые реагируют на обязательства “двадцатки” в запланированном порядке, даже в отсутствие дальнейших действий со стороны ее правительств» [Ibid., p. 38]. Эти четыре параметра охватывают первые два *ex ante*-этапа общей модели: дипломатии — определения повестки дня и переговоров — установления стандартов. Последние два параметра охватывают три *ex post*-стадии: реализации, мониторинга и оценки. Пятый параметр — это реализация решений, которая включает исполнение правительствами стран-членов обязательств своих лидеров и министров [Ibid., p. 39]. Шестой — институциональное развитие глобального управления, включающее «создание, продолжение деятельности и эволюцию “двадцатки” как международного института, а также внешних институтов, которые она упоминает» [Ibid.].

Модель Киртона определяет шесть факторов высоких результатов по этим параметрам. Первый фактор — это потрясения, которые активизируют осознание лидерами своей общей уязвимости и тем самым побуждают к коллективным действиям [Ibid., p. 42]. За последнее десятилетие такие потрясения, вызванные журналистскими рас-

следованиями об избежании налогов и академическими исследованиями, сыграли каталитическую роль на ключевых этапах фазы BEPS 1.0 и BEPS 2.0. Второй фактор – это несостоятельность многосторонних организаций, поскольку негибкие, неадекватные или отсутствующие официальные организации из галактики Бреттон-Вудс – например, ООН, основанная с 1945 г., недостаточно реагируют на эти потрясения, вынуждая неформальные институты высшего уровня, такие как «Группа двадцати», пытаться восполнить образовавшийся пробел в глобальном управлении [Kirtton, 2013, p. 43]. Для потрясений, вызванных традиционным международным налоговым режимом, основанным на более чем 3500 соглашениях об избежании двойного налогообложения (DTA), не существовало специализированной многосторонней организации, которая могла бы отреагировать, и в итоге многосторонняя, аналитическая, ориентированная на консенсус ОЭСР и «двадцатка» на уровне лидеров вынуждены были восполнить этот пробел. Третий, чисто реалистический фактор – это доминирующие в глобальном масштабе возможности членов «Группы двадцати», которые поддерживают и обеспечивают глобальное эффективное управление, побуждают их работать коллективно, требуют согласия всех или большинства и позволяют практически любому члену возглавить процесс. На «двадцатку» приходится примерно 85% мирового ВВП, поэтому у нее есть достаточные коллективные ресурсы для проведения эффективной налоговой реформы, и не только США, но и другие влиятельные члены, такие как Франция и Великобритания, могут угрожать односторонними действиями или предпринимать их, чтобы обеспечить относительно большие налоговые поступления или стимулировать реформы многостороннего режима [Ibid., p. 44].

Четвертый фактор – это сближение внутренних характеристик, которые упрощают странам-членам согласование повестки дня, принципов, акцентов и общего набора взаимовыгодных обязательств таким образом, который требует меньшей корректировки национальной политики и меньших внутренних изменений для реализации коллективных решений. Все члены «двадцатки» столкнулись с растущей цифровизацией своей экономики и, как следствие, уменьшением налоговых поступлений, особенно после введения ограничений в связи с пандемией COVID-19, и увеличением потребности в новых налоговых поступлениях для сдерживания стремительно растущего бюджетного дефицита. С 2008 по 2021 г. члены ОЭСР, входящие в «Группу двадцати», различались по уровню корпоративного налога, особенно когда президент Трамп дополнительно снизил и без того низкий налог в США. Это увеличивающееся отклонение от нормы ОЭСР и «двадцатки» снизило эффективность последней и привело к односторонним действиям США. Конвергенция, в свою очередь, способствует тому, что действия каждого члена становятся понятными для других и, следовательно, стимулирует обмен информацией, а также взаимное признание и принятие передовой практики. Результаты деятельности «двадцатки» в отношении BEPS 1.0 и Инклюзивного механизма могут быть отнесены на счет конвергенции внутренних характеристик в ее рамках, а также «подражания» и взаимных корректировок между членами ОЭСР и странами, не входящими в организацию в рамках поддерживаемого ею Инклюзивного механизма [Ibid., p. 45].

Пятый фактор – это внутренняя политическая сплоченность членов, которая позволяет им приспосабливаться с целью продвижения соглашений в рамках «двадцатки», зная, что они и их соглашения найдут поддержку внутри страны. Составляющими этого фактора являются опыт участия лидеров в саммитах, профессиональный опыт и личная приверженность приоритету, контроль над исполнительной и законодательной ветвями власти, регулирующими органами и субнациональными органами власти,

их общественная поддержка и сроки следующих выборов [Kirton, 2013, p. 46]. Отказ Д. Трампа от попыток реализации решений к установленному на декабрь 2020 г. сроку произошел на фоне трудностей президентской кампании, не позволивших ему переизбраться.

Шестой фактор — позиция «двадцатки» как авторитетного клуба лидеров в центре обширной и расширяющейся сети глобального управления. Особое значение имеют положение принимающей саммит страны как ядра хаба, переход «двадцатки» от инструментального к межличностному клубу и ее связи с институтами высшего уровня, имеющими глобальное значение и охват. Также имеет значение список приглашенных на саммит лидеров и многосторонних институтов, которые они представляют. Ключевым показателем является степень, в которой многосторонние институты в сети «Группы двадцати» регулируют конкретную сферу, в данном случае международное налогообложение, которой занимается «двадцатка». Когда это происходит — до или после саммита, — свидетельствует о том, что «Группа двадцати» либо следует за другими институтами, либо является лидером для них. Что касается налогообложения, можно ожидать, что членство участника «двадцатки» в ОЭСР на министерском уровне повышает уровень исполнения налоговых обязательств «Группы двадцати», учитывая ее тесное партнерство с ОЭСР по международной налоговой реформе.

Устранение пробелов в обеспечении исполнения

Модель системного хаба глобального управления, или модель Киртона, чрезвычайно полезна в той части, в какой она дает объяснение первых четырех этапов налогового управления, однако она не учитывает результаты глобальной налоговой реформы, проводимой «двадцаткой» и ОЭСР, а именно обеспечения исполнения как заключительного этапа и конечной цели текущих реформ [Motala, 2019, p. 68]. Правовое обеспечение исполнения происходит внутри страны, когда администрирование и обеспечение соблюдения налогового законодательства и регулирования для физических и юридических лиц-резидентов осуществляется казначейством или его бюрократическим эквивалентом. Когда налогоплательщик не согласен с оценкой налога, он может оспорить ее в суде. В отличие от этого, ТНК с иностранными дочерними компаниями, стремящиеся оспорить оценку корпоративного налога на том основании, что имеет место двойное налогообложение одной и той же базовой экономической деятельности (это означает, что другая страна уже облагала налогом прибыль), прибегают к процессу на международном уровне с участием национальных налоговых администраций как представителей исполнительной власти. В этом случае налогоплательщик инициирует межправительственный процесс, известный как взаимосогласительная процедура (MAP), в котором представители власти двух государств обсуждают решение. Налоговые разбирательства также могут инициироваться частными компаниями против национальных государств на международном уровне в рамках арбитражного режима урегулирования споров между инвесторами и государством (УСМИГ). В этом случае инвестор утверждает, что инвестиции, защищенные инвестиционным соглашением, были экспроприированы на основании изменений в национальном налоговом законодательстве или что отношение к ним было несправедливым. В этой связи основной задачей следующего раздела является анализ состояния дел в разрешении международных налоговых споров с помощью MAP и УСМИГ.

Система глобального разрешения налоговых споров и взаимосогласительная процедура

Структурные недостатки международного налогового режима возникают вследствие его архаичного характера, ведь ему уже почти сто лет. Налоговый режим способствует глобальной налоговой конкуренции между государствами, побуждая страны конкурировать друг с другом, занижая ставки в «гонке уступок», чтобы привлечь более высокий абсолютный объем налоговых поступлений. Чтобы оценить, будет ли введен глобальный минимальный налог и, если да, будет ли он эффективным, необходимо устранить пробел, связанный с неучетом аспекта обеспечения исполнения в анализе. Если предположить, что реформированный режим согласован в его предполагаемой базовой форме, юридическая аргументация и экономические соображения позволяют сделать выводы о его правовых последствиях. Этот анализ начинается с рассмотрения текущего состояния обеспечения исполнения в рамках Инклюзивного механизма на основе изучения соответствующих правовых инструментов, статистики глобальных налоговых споров и возможных нормативных конфликтов между глобальным налогом и смежными областями международного экономического права. Анализ показывает, что, несмотря на попытки реформирования обеспечения исполнения через Много-сторонний инструмент, текущее состояние разрешения налоговых споров в рамках УСМИГ представляет угрозу для внедрения цифрового минимального налога и реализации повестки дня BEPS 2.0 в более широком смысле.

Международное налогообложение включает сложную сетевую архитектуру соглашений об избежании двойного налогообложения (DTA), которые устраняют риск двойного или множественного налогообложения. Двойное налогообложение возникает, когда каждое из двух национальных государств облагает налогом одну и ту же экономическую деятельность, поэтому корпоративный налогоплательщик платит дважды, что приводит к неэффективности и экономическим искажениям. Правила налоговых соглашений предназначены для определения того, как страны распределяют глобальную налоговую базу на самом высоком уровне обобщения. Тем не менее эти правила могут быть нарушены, что приводит к арбитражу в сфере корпоративного налогообложения. Национальные налоговые законы налагают обязательства на всех лиц, имеющих социально-экономические связи со страной, а также на нерезидентов, которые получают активный доход, такой как доход от работы, или пассивный доход, такой как прирост капитала, в связи с экономической деятельностью в пределах юрисдикции. Соглашения об избежании двойного налогообложения предоставляют налогоплательщикам освобождение от налоговых обязательств по внутреннему налоговому законодательству, когда существует более одного конкурирующего суверенного требования взимать налоги с их экономической деятельности [Ismer, Pitrowski, 2016, p. 350].

Как показано на рис. 9, правовая структура DTA уникальна. DTA — это двусторонние международные соглашения, подписанные двумя государствами-участниками и ратифицированные в национальном законодательстве каждой страны. Когда корпорация-налогоплательщик инициирует спор, он передается в национальную налоговую администрацию соответствующей страны, которая затем участвует в межправительственной взаимосогласительной процедуре (MAP) с партнерами в другой юрисдикции в рамках межправительственного дипломатического процесса. В соответствии с соглашениями об избежании двойного налогообложения, соответствующих Типовому соглашению ОЭСР, национальные налоговые администрации применяют к национальным налогоплательщикам национальное законодательство. Что касается между-

народных налоговых вопросов, корпорации являются косвенными бенефициарами ДТА. Это означает, что они не могут подавать апелляции по вопросам налогообложения через обычные юридические каналы, такие как суд, и не имеют официального юридического статуса в процессе МАР.

Вопреки цели ограничения двойного налогообложения сложная сеть ДТА также предоставляет возможности для сложного корпоративного налогового планирования, которое снижает общее глобальное налоговое бремя данной ТНК, определяемой как ведущая бизнес в двух или более странах через иностранные дочерние компании. Эта практика включает манипулирование трансфертным ценообразованием, внутригрупповые кредиты и неправомерное использование договоров. Правила трансфертного ценообразования регулируют операции между связанными организациями в группе ТНК и существуют для обеспечения того, чтобы операции совершались по справедливой рыночной стоимости, как между компаниями, номинально независимыми друг от друга, поскольку многие компании используют эти операции для перемещения прибыли в юрисдикции с более низкими налогами. Внутригрупповые займы означают кредитные соглашения между связанными организациями, которые позволяют группе вычитать проценты по займу связанной стороны из прибыли в определенной юрисдикции, чтобы переместить прибыль в юрисдикцию с более низким уровнем налогообложения. Неправомерное использование договоров подразумевает использование корпорациями благоприятных налоговых положений соглашений об избежании двойного налогообложения для сокращения своих обязательств. ТНК обладают уникальными возможностями для использования такого рода налоговой практики, потому что, в отличие от юридических лиц внутри страны, они занимаются экономической деятельностью, выходящей за пределы национальных границ.

Учитывая историческое отсутствие политической воли к реализации многосторонней налоговой конвенции, практические трудности согласования различных национальных налоговых систем и экономические препятствия, создаваемые глобальной налоговой конкуренцией, вступление в силу Многостороннего инструмента в соответствии с Действием 15 повестки по BEPS 1 июля 2018 г. было названо некоторыми исследователями международного налогообложения «прорывом» [Bacia, Torgowski, 2018, p. 387]. Историческое соглашение было заключено в результате переговоров между более чем 100 юрисдикциями, которые завершились в ноябре 2016 г., и в настоящее время оно охватывает 94 юрисдикции, на которые приходится 95% мирового ВВП. Однако исследователи отмечают, что Многосторонний инструмент «не является полноценной многосторонней налоговой конвенцией, охватывающей все области, которые обычно охватываются двусторонними налоговыми соглашениями» [Avi-Yonah, Xu, 2018, p. 158]. Скорее, конвенция является «консенсусной надстройкой над договорами, предназначенной для одновременного применения [Инклюзивного механизма] BEPS ко всем налоговым соглашениям, если участвующие в них страны согласны на это» [Avi-Yonah, Xu, 2018, p. 158]. Многосторонний инструмент — это «зонтичное соглашение, которое юридически изменяет соответствующие положения двусторонних соглашений об избежании двойного налогообложения... на уровне юридической конструкции в соответствии с международным налоговым правом» [Avi-Yonah, Xu, 2018, p. 158]. Это инструмент, который «перенесет результаты Проекта ОЭСР / «Группы двадцати» по размыванию налоговой базы и перемещению прибыли [BEPS] в более чем 2000 налоговых соглашений по всему миру» [Avi-Yonah, Xu, 2018, p. 155]. Таким образом, охват в отношении 3800 двусторонних инвестиционных соглашений является не исчерпывающим, но существенным.

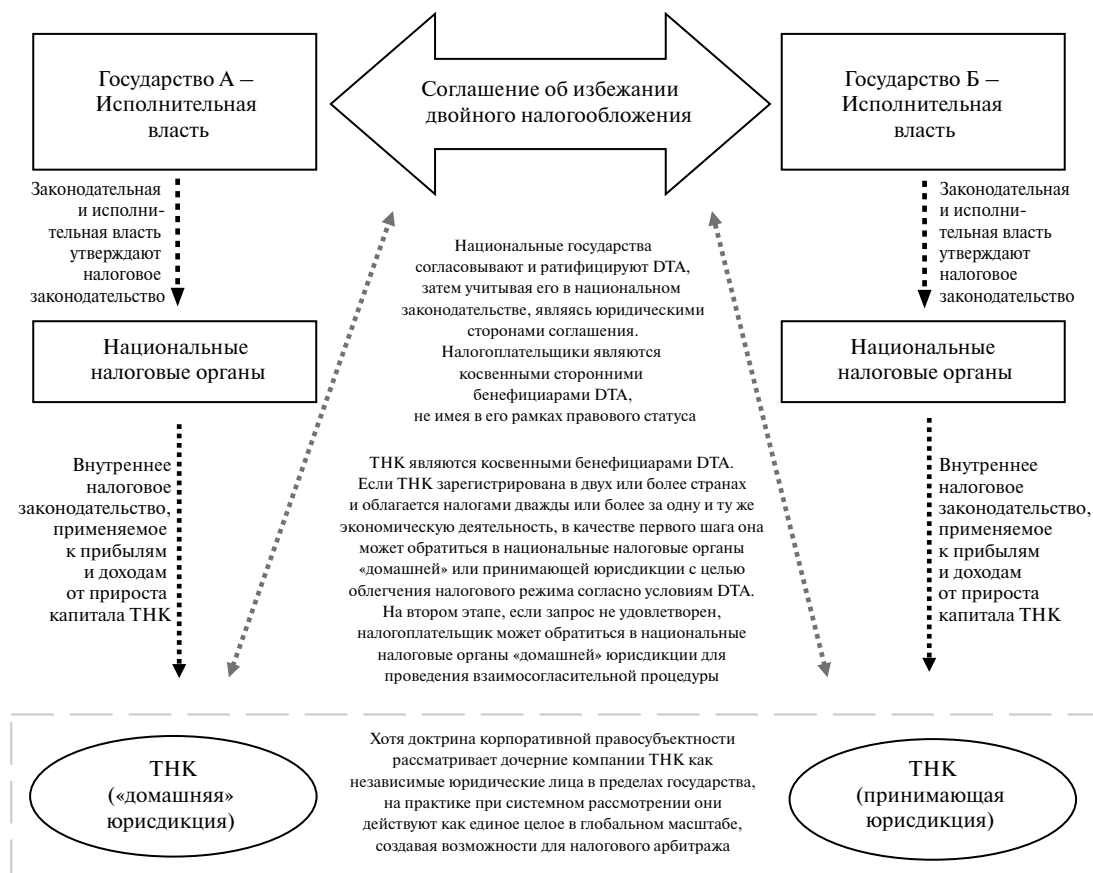


Рис. 9. Правовая структура соглашений об избежании двойного налогообложения (DTAs)

Источник: Рисунок расширяет базовую структуру, предложенную в [Castillo-Murciego, Lopez-Laborda, 2019, p. 17].

В дополнение к предотвращению двойного налогообложения и двойного необложения существуют налоговые соглашения для стимулирования торговли и инвестиций путем предоставления инвесторам правовой определенности — реализации «идеи о том, что закон должен быть достаточно ясным, чтобы предоставить тем, на кого распространяются правовые нормы, средства регулирования их собственной деятельности и для защиты от произвольного использования государственной власти» [Verburg, 2019, p. 426]. Таким образом, соглашения об избежании двойного налогообложения и другие инвестиционные соглашения призваны гарантировать экспортерам капитала, что одна и та же экономическая деятельность будет облагаться справедливым налогом. Что касается международных инвестиций, то договоры обеспечивают налогоплательщикам уверенность в том, что перекрывающиеся суверенные требования будут регулироваться определенными процессуальными нормами. Таким образом, налоговые договоры стандартизируют определения и юрисдикцию договаривающихся государств, способствуют обмену информацией, которая помогает в обеспечении исполнения, ограничивает или предотвращает использование налогоплательщиками лазеек через злоупотребление договорами и существенно влияет на ставку налогообложения ТНК [Blonigen, Davies, 2000, p. 6].

Режим урегулирования споров Многостороннего инструмента, содержащийся во взаимосогласительной процедуре, не позволяет устранить существенные недостатки правового режима. Статья 16 ч. 5 Многосторонней конвенции MLI касается улучшения разрешения споров и описывает эту процедуру. Положение позволяет налогоплательщикам «подавать жалобы в соответствии с [налоговыми соглашениями, на которые распространяется действие Конвенции]... и выражать намерение налоговых юрисдикций решать вопросы в рамках таких соглашений по согласованию друг с другом», предусматривая межправительственные переговоры, а не судебную процедуру как таковую [Morley, 2019, p. 239].

Многосторонний инструмент предусматривает три типа взаимосогласительной процедуры: интерпретирующую, законодательную и специфическую [Ismer, Pitrowski, 2016, p. 352]. Специфическая процедура является наиболее актуальной для обсуждения, поскольку она позволяет «налогоплательщикам запрашивать межправительственное разрешение споров путем переговоров между компетентными органами договаривающихся государств», предоставляя им «средство правовой защиты, дополняющее и независимое от любых внутренних договоров» [Ibid.]. Она касается конкретных споров, инициированных налогоплательщиком, который «считает, что он облагается или будет облагаться налогом в порядке, противоречащем договору», и это единственный случай, который может подлежать арбитражу [Ibid.]. В основе MAP лежит не судебное разбирательство, а нормы дипломатической защиты, поскольку договаривающиеся стороны являются государствами, а процедуры позволяют им «достигать общего понимания своих договорных обязательств в рамках международного права и, таким образом, выполняют координационную функцию» [Ibid., p. 353].

В некоторой степени взаимосогласительная процедура как метод межправительственной координации не является чем-то принципиально новым, поскольку она использовалась для разрешения налоговых споров с тех пор, как впервые была предложена под эгидой Лиги Наций и кодифицирована ОЭСР в 1968 г. В дополнение к MLI взаимосогласительная процедура кодифицирована в ст. 25 Типовой конвенции ОЭСР об избежании двойного налогообложения доходов и капитала, которая служит шаблоном для примерно 75% существующих соглашений об избежании двойного налогообложения [Markham, 2019, p. 5]. Согласно статистическим данным ОЭСР (рис. 7), в конце 2018 г. на рассмотрении находилось около 9564 дел в рамках MAP. Большинство из них связаны со спорами по поводу трансфертного ценообразования ТНК, которое «относится к ценообразованию внутрифирменных транзакций на основе принципа вытянутой руки, то есть таким образом, как если бы независимые предприятия, работающие на открытых рынках, проводили сопоставимые транзакции» с соответствующими «корректировками доходов, [которые] могут быть сделаны налоговыми органами для приведения их в соответствие с этой суммой» [Ibid., p. 6]. По данным Европейской комиссии, в 2017 г. в ЕС велось около 900 споров об избежании двойного налогообложения на общую сумму 10,5 млрд евро [European Commission, 2017].

Хотя взаимосогласительная процедура является элементом разрешения международных налоговых споров между государствами, этот режим по праву подвергается критике. Например, Моудж указывает на то, что все больше споров остаются неразрешенными [Mooid, 2019, p. 203]. Другие ученые отмечают, что налогоплательщики находятся в «неблагоприятном положении в нынешней международной налоговой среде» из-за «системы разрешения налоговых споров, которая не смогла обеспечить эффективность и определенность, необходимые для международного бизнеса» [Duffy, Bailey, 2017]. Даффи и Бейли добавляют, что структура MAP не «соответствует цели» и суще-

ствуют три негативных фактора: отсутствие принуждения сторон к участию в процессе; «отсутствие обязательств сторон по разрешению спора»; «отсутствие ограничения по времени для переговоров» между государствами-участниками [Duffy, Bailey, 2017]. Эмпирические данные также свидетельствуют о том, что взаимосогласительная процедура характеризуется значительным накоплением незавершенных дел, которые неравномерно распределены географически. Как показывают данные ОЭСР за 2018 г., только в США в 2018 г. было 1007 незавершенных дел, в то время как в Индии — 841, а в Канаде — 147. При этом в Саудовской Аравии было только три дела, в Аргентине — 13, а в Австралии — 31. По данным ОЭСР, в 2019 г. среднее время ожидания по делам, связанным с трансфертным ценообразованием, составляло 30,5 месяца, а по другим делам — 22 месяца, что подчеркивает неэффективность процедуры². Согласно данным за 2019 г. (рис. 10), споры могут длиться в среднем от 2 до 68,59 месяца в зависимости от юрисдикции, в которой они инициируются.

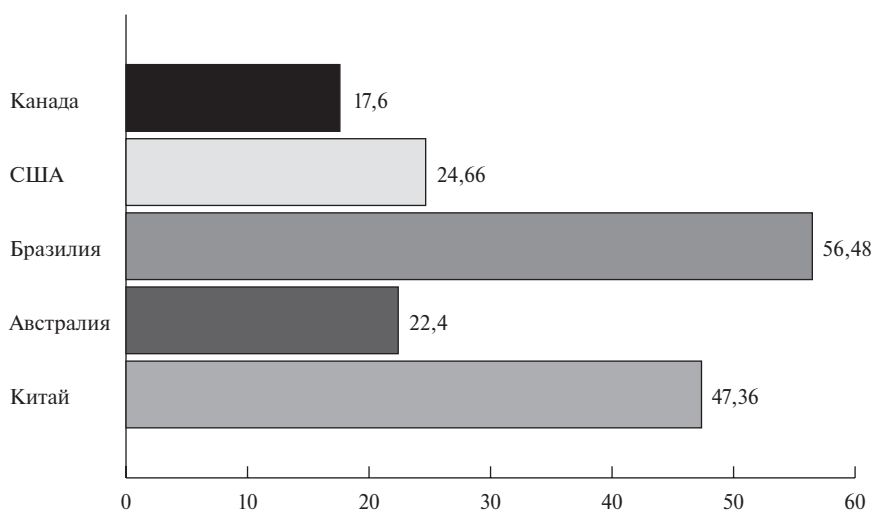


Рис. 10. Среднее время завершения взаимосогласительной процедуры в месяцах, 2019 г.

В рамках Плана действий BEPS в 2013 г. ОЭСР взяла на себя обязательство усовершенствовать взаимосогласительную процедуру с помощью обязательного арбитража, который станет «неотъемлемой частью процедуры, повысив ее эффективность» [Markham, 2018, p. 4]. Арбитраж можно определить как «квазисудебный, обязательный и частный инструмент урегулирования споров на основе договора между вовлеченными сторонами» [Majdanska, Turcan, 2018, p. 4]. В статье «Арбитраж в налогообложении» [Lindencroma, Matson, 1981] авторы «сделали новаторское предложение дополнить МАР по индивидуальным случаям арбитражем по налоговым соглашениям, если государства не смогли урегулировать вопросы в течение определенного периода времени» [Ismer, Pitrowski, 2016, p. 254]. Многосторонний инструмент содержит опциональное положение об обязательном арбитраже (ч. VI, ст. 18–26 документа) [Markham, 2019, p. 21]. Статья 19 разрешает арбитраж, когда потерпевший налогоплательщик «предъявляет иск в соответствии со ст. 16 Конвенции по многостороннему инструменту [МАР], утверждая, таким образом, что одна или обе юрисдикции взимают налоги в нарушение применимого [соглашения об избежании двойного налогообложения]», охватываемо-

² См.: <https://www.oecd.org/tax/dispute/mutual-agreement-procedure-statistics.htm>

го Многосторонним инструментом [Morley, 2019, p. 240]. В частности, арбитраж возможен, «когда налоговые органы двух юрисдикций не могут разрешить разногласия в течение двух лет с одной из нескольких конкретных дат», если того желает сторона, подавшая иск, при этом арбитраж должен проводиться на основе взаимного соглашения [Ibid.]. Должно существовать предварительное соглашение об арбитраже, означающее что «безотзывное соглашение об арбитраже было заключено до, а не после возникновения спора», и «арбитраж может продолжаться, даже если одна из сторон позже передумает и предпочтет, чтобы спор разрешался в собственных национальных судах» [Markham, 2019, p. 3].

Тем не менее, как утверждает Чейсс, взаимосогласительные процедуры «не гарантируют, что инвестор может подать иск в международный арбитраж, потому что арбитраж является лишь дополнением к ним, а инвесторы должны пройти длительную процедуру, чтобы дело было рассмотрено арбитражным судом» [Chaisse, 2016, p. 167]. Кроме того, ст. 19 Конвенции о многостороннем инструменте предусматривает несколько случаев, когда арбитраж может не проводиться [Morley, 2019, p. 240–241], а ст. 18–26 содержат подробные правила, регулирующие арбитраж [Bartosz, Toporowski, 2018, p. 393]. Стороны арбитража в рамках Многостороннего инструмента могут выбрать один из двух сценариев: во-первых, они могут выбрать окончательное предложение, «в котором каждый из органов участников соглашения об избежании двойного налогообложения предлагает разрешить вопрос, оставляя окончательный выбор арбитрам»; во-вторых, они могут выбрать независимое заключение, «в котором арбитры выносят решение, основанное на их собственном независимом суждении путем анализа доказательств по делу» [Ibid.]. Обе стороны должны согласовать один и тот же сценарий, который будет использоваться, или арбитраж не будет продолжаться. Наконец, ст. 21 Конвенции предусматривает, что арбитражное разбирательство должно быть конфиденциальным.

Факультативный, консенсусный и дополнительный характер положения об арбитраже в рамках MLI отражает отсутствие согласия и политической воли среди членов ОЭСР. Действительно, после публикации Плана действий BEPS «ОЭСР быстро осознала, что страны не достигли консенсуса в отношении перехода к универсальному обязательному арбитражу в рамках взаимосогласительной процедуры» [Markham, 2019, p. 4]. Большинство стран, выступавших против, например Индия, выразили озабоченность по поводу обязательного арбитража на основании соображений суверенитета и необходимости сохранения независимости в вопросах налогообложения [Mooij, 2019, p. 205]. Более того, в определенных случаях конституция или национальное законодательство государства — участника договора может запрещать налоговым администрациям передавать спор в иностранную юрисдикцию [Ibid.]. Из-за отсутствия консенсуса положение Конвенции о MLI по арбитражу не является необязательным и применяется только с явного согласия сторон договора [Markham, 2019, p. 21]. Поскольку стороны, подписавшие Конвенцию, не были обязаны вводить обязательный арбитраж в соответствии с Действием 15, по состоянию на 2019 г. только 29 из 94 подписантов выбрали обязательную арбитражную оговорку.

Даже если цифровой минимальный корпоративный налог будет полностью внедрен, основные недостатки правоприменительных положений Многостороннего инструмента угрожают подорвать текущие усилия по устранению избежания корпоративного налогообложения и арбитража. Как показывает статистика ожидающих рассмотрения дел в рамках взаимосогласительной процедуры, существует значительный объем неурегулированных дел, неравномерно распределенных по географическому признаку, что позволяет предположить, что межправительственный подход к разре-

шению споров неэффективен, поскольку существуют значительные бюрократические препятствия, ограничивающие его эффективность. Более того, анализ изменений в правовом инструменте в виде опционального арбитражного механизма показывает, что он мало что дает с точки зрения решения основных проблем с участием инвестора в этом процессе. Соответственно, отсутствие прогресса в разрешении налоговых споров создает для ТНК мощные стимулы для рассмотрения своих налоговых споров в рамках альтернативных судебных институтов, чтобы уменьшить глобальное налоговое бремя. Следовательно, если «Группа двадцати» и ведущие мировые державы хотят комплексно решить налоговые проблемы, связанные с цифровизацией, размыванием налоговой базы и налоговым арбитражем, необходима реформа разрешения налоговых споров как дополнение к минимальному цифровому налогу.

Налоговая юриспруденция в области международного инвестиционного права

Помимо внутренней слабости механизма разрешения налоговых споров в МЛИ, существуют внешние угрозы для эффективности глобального минимального налога в сфере международного инвестиционного права и, в частности, урегулирования споров между инвесторами и государством (УСМИГ). Анализ растущего объема налоговых разбирательств, ведущихся в схожем режиме международного инвестиционного права, показывает, что принцип налогового суверенитета в глобальном налогообложении находится в противоречии с принципом защиты инвесторов в УСМИГ. В 22 налоговых спорах, возникших в рамках режима УСМИГ, рассмотренных в этой статье ($n = 22$), общая сумма убытков, присужденных инвесторам, выглядит ошеломляюще: 41 223 010 020,14 долл. США³. Примечательно, что в этих связанных с налогами делах участвовали ТНК, которые напрямую оспаривают налоговое законодательство национального государства посредством двусторонних инвестиционных договоров (ДИД), а не через взаимосогласительную процедуру. Как объясняет Чейсс, «увеличение количества на-

³ При подготовке данной статьи были проанализированы следующие дела и постановления: *Perenco Ecuador Limited v The Republic of Ecuador*, ICSID Case No. ARB/08/6, *TCW Group, Inc. and Dominican Energy Holdings, L.P. v. The Dominican Republic*, *Venezuela Holdings, B.V. et al* [case formerly known as *Mobil Corporation, Venezuela Holdings, B.V. et al.*] v. *Bolivarian Republic of Venezuela*, ICSID Case No. ARB/07/27, *Hulley Enterprises Limited [Cyprus] v. The Russian Federation*, UNCITRAL, PCA Case No. AA 226, *Yukos Universal Limited [Isle of Man] v. The Russian Federation*, UNCITRAL, PCA Case No. AA 227, *Veteran Petroleum Limited [Cyprus] v. The Russian Federation*, UNCITRAL, PCA Case No. AA 228, *The Rompetrol Group N.V. v. Romania*, ICSID Case No. ARB/06/3, *Burlington Resources, Inc. v. Republic of Ecuador* [ICSID Case No. ARB/08/5], *Quasar de Valores SICAV, S.A., Orgor de Valores SICAV S.A., GBI 9000 SICAV S.A. and ALOS 34 S.L. v. The Russian Federation* [SCC Case No. 24/2007], *Jan Oostergetel and Theodora Laurentius v. The Slovak Republic*, *El Paso Energy International Company v. Argentine Republic* [ICSID Case No. ARB/03/15], *Señor Tza Yap Shum v. The Republic of Peru*, ICSID Case No. ARB/07/6, *Sergei Paushok, CJSC Golden East Company and CJSC Vostokneftegaz Company v. The Government of Mongolia*, *RosInvestCo UK Ltd. v. The Russian Federation* [SCC Case No. 079/2005], *EDF [Services] Limited v. Republic of Romania* [ICSID Case No. ARB/05/13], *Corn Products International, Inc. v. United Mexican States* [ICSID Case No. ARB[AF]/04/1], *Limited Liability Company Amto v. Ukraine* [SCC Case No. 080/2005], *Tokios Tokelés v. Ukraine* [ICSID Case No. ARB/02/18], *Enron Creditors Recovery Corporation [formerly Enron Corporation] and Ponderosa Assets, L.P. v. Argentine Republic* [ICSID Case No. ARB/01/3], *EnCana Corporation v. Republic of Ecuador* [LCIA Case No. UN3481], *Marvin Roy Feldman Karpa v. United Mexican States* [ICSID Case No. ARB[AF]/99/1], *Link-Trading Joint Stock Company v. Department for Customs Control of the Republic of Moldova*, *Antoine Goetz and others v. Republic of Burundi* [I] [ICSID Case No. ARB/95/3]. Все кейсы доступны онлайн в Инвестиционном репортере ЮНКТАД по адресу: investmentpolicy.unctad.org/investment-dispute-settlement

логовых споров в инвестиционных трибуналах представляет собой существенное изменение в ландшафте международных инвестиций» [Chaisse, 2016, p. 164]. Вопрос в том, является ли налоговый спор предметом УСМИГ, «является ли данная инвестиция, подпадающая под национальный налоговый режим, “иностранной инвестицией” в значении, предусмотренным международным правом», что, в свою очередь, позволит корпоративному налогоплательщику оспаривать налоговое администрирование в рамках института, альтернативно МАР [Ibid., p. 156]. Другими словами, если налогообложение включено в сферу действия соответствующего договора, иностранные инвесторы могут «оспаривать действия принимающих государств по изменениям в соответствующем внутреннем законодательстве, которые могут нанести ущерб их инвестициям», и, таким образом, «может возникнуть конфликт между внедрением мер в отношении BEPS и применением ДИД, которые затрагивают налогообложение» [Chaisse, Marisi, 2016, p. 162].

Сегодня международное инвестиционное право представляет собой сеть из 3300 договоров, большинство из них являются двусторонними, хотя режим УСМИГ охватывает также и многосторонние договоры. Например, соглашения о свободной торговле (ССТ), такие как Североамериканское соглашение о свободной торговле (НАФТА), Всеобъемлющее торгово-экономическое соглашение между ЕС и Канадой (СЕТА), региональные соглашения, такие как Транстихоокеанское партнерство (ТТП), и отраслевые соглашения, такие как Договор к Энергетической хартии (ДЭХ) [Korzun, 2017, p. 363]. На рис. 11 показано распространение ДИД с 1957 по 2019 г. Помимо правовой основы в виде ДИД, региональных инвестиционных соглашений и ССТ, режим УСМИГ поддерживается рядом международных институтов и правилами процедурного арбитража и может рассматриваться как форма глобального управления [Koivusalo, 2019, p. 112–114]. Всемирный банк учредил Международный центр по урегулированию инвестиционных споров (МЦУИС) в 1966 г. после подписания в 1965 г. Конвенции об урегулировании инвестиционных споров между государствами и гражданами других государств, которую с тех пор ратифицировали 154 страны.

По сей день МЦУИС является ключевым форумом для урегулирования инвестиционных споров между принимающими национальными государствами и инвесторами [Islam, 2018, p. 2]. Многие инвестиционные соглашения полагаются на правила Комиссии ООН по праву международной торговли (ЮНСИТРАЛ) при рассмотрении претензий, в то время как другие опираются на правила коммерческого арбитража, принятые Лондонским международным арбитражным судом и Международной торговой палатой (ICC) [Ibid.]. Хотя не все разбирательства в рамках УСМИГ находятся в открытом доступе, имеющиеся данные, собранные Конференцией ООН по торговле и инвестициям (ЮНКТАД) (рис. 12), показывают, что большинство разбирательств (36%) заканчиваются в пользу государства, 30% – в пользу инвестора, 21% – урегулируется, а оставшаяся часть либо прекращена, либо урегулирована, либо не закончена в пользу какой-либо из сторон. В сравнении с МАР рассмотрение дел в рамках УСМИГ предполагает, что обязательное арбитражное разбирательство может быть более эффективным, чем межправительственные переговоры по налоговой юрисдикции.

Основная правовая цель УСМИГ – способствовать защите иностранных инвесторов и обеспечить инвесторам уверенность в том, что стоимость их инвестиций не будет уменьшена в результате государственного вмешательства. УСМИГ стремится обеспечить стабильную и предсказуемую среду, обеспечивая доступ к арбитражу, если национальное государство нарушает свои обязательства по ДИД или другому инвестиционному соглашению [Chaisse, 2016, p. 152]. Четыре основных обязательства по за-

щите инвесторов, возложенные на государство в рамках УСМИГ, касаются недискриминации, справедливого и равноправного обращения, защиты от прямой и косвенной экспроприации, а также полной защиты и безопасности. УСМИГ в конечном итоге акцентируется на защите прав частной собственности международного инвестора, и это делается путем демонстрации убедительной приверженности национального государства обязательному разрешению споров в рамках международной конвенции, которая обеспечивает средства правовой защиты в случае нарушения прав инвесторов.

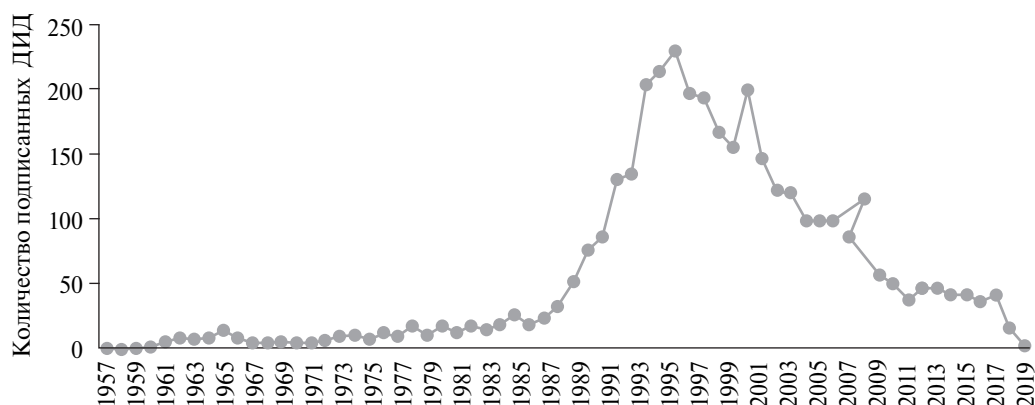


Рис. 11. Количество двусторонних инвестиционных договоров (ДИД), заключенных с 1957 по 2020 г.

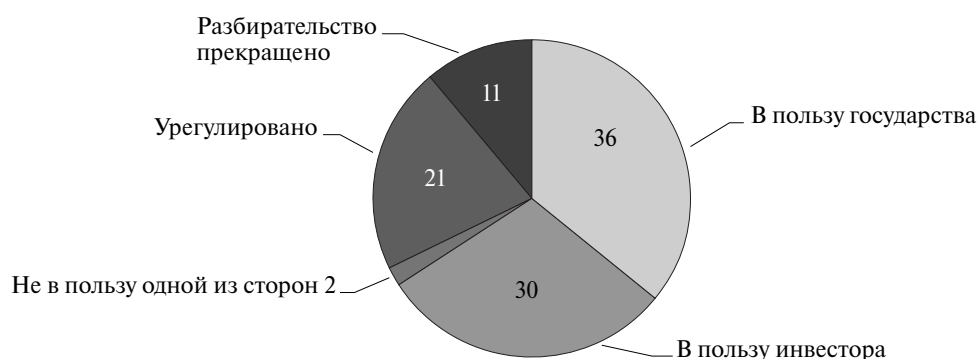


Рис. 12. Решения по публичным разбирательствам в рамках УСМИГ

Источник: Данные ЮНКТАД.

УСМИГ и налоговое управление вовлечены в конфликт норм, который имеет практические последствия как для правовых режимов, так и для международного бизнеса. Как утверждает Чейсс, «налоговые соглашения и международное инвестиционное право *prima facie* представляются двумя разными мирами и двумя разными правовыми режимами», однако «они в значительной степени пересекаются, о чем свидетельствует растущее число дел, возбужденных в инвестиционных трибуналах по налоговым спорам» [Chaisse, 2016, р. III]. Чтобы понять, почему это так, рассмотрим, как налоговое законодательство взаимодействует с инвестициями: перспектива двойного налогообложения может повлиять на выбор места инвестирования, правила

трансфертного ценообразования могут увеличить затраты на исполнение требований, налогообложение может создать атмосферу неопределенности, а налоги «на вывоз», взимаемые с прибыли, искажают глобальное распределение капитала и рабочей силы [Chaussae, Marisi, 2017]. Таким образом, для привлечения ПИИ национальные государства предоставляют иностранным инвесторам налоговые льготы и другие стимулы для привлечения капитала [Owens, Zhan, 2018, p. 1]. Таким образом принимающие государства часто предоставляют льготные налоговые режимы для привлечения международных инвестиций, и, следовательно, оспаривание государственного налогообложения может входить в компетенцию УСМИГ [Haufler et al., 2018, p. 25].

Конфликт норм между УСМИГ и налоговым суверенитетом выявляет существующее противоречие между защитой инвесторов, с одной стороны, и правом национального государства осуществлять регулирование в общественных интересах, с другой. Защита инвесторов требует правовой определенности и налагает на национальные государства обязательства не дискриминировать, не экспроприировать и не нарушать другие общие стандарты без каких-либо обязательств с их стороны. Во внутриполитическом контексте регулирование можно понимать в широком смысле как «любой акт законодательной власти, государственной администрации или судов, который является осуществлением регулирующих или полицейских полномочий государства» [Korzun, 2017, p. 373]. На международном уровне «выражение права на регулирование [состоит] в том, что государство может заключать международные инвестиционные договоры и тем самым брать на себя обязательства по защите инвесторов» [Ibid.]. Таким образом, ключевой вопрос заключается в том, противоречит ли УСМИГ законным целям благосостояния внутреннего налогового суверенитета в сравнении с другими областями регулирования, и если да, то рискует ли УСМИГ вызвать «регуляторное замораживание», наносящее ущерб общественным интересам. Чтобы критически оценить это противоречие и его последствия для обоих режимов, в данной статье рассматривается судебная практика налоговых споров в рамках УСМИГ в контексте заявлений о косвенной экспроприации и стандарта справедливого и равноправного обращения, которые являются довольно универсальными положениями в сети ДИД и других инвестиционных договоров. В соответствии с обоими стандартами перед арбитрами стоит задача уравновесить узкую цель защиты инвесторов, с одной стороны, с внутренней целью государственной политики и регулирования по обеспечению общего благосостояния [Herburn, 2017, p. 6].

Экспроприация

Из 22 споров, проанализированных в рамках исследования, 20 случаев, или 91% от общего числа, содержали заявления инвесторов о прямой или косвенной экспроприации государством базовой стоимости их инвестиций. При рассмотрении дел трибуналы в целом сочли 41% заявлений (9 дел) об экспроприации обоснованными. В УСМИГ заявлены два основных типа экспроприации: прямая и косвенная. Прямая экспроприация предполагает конфискацию и национализацию активов инвестора, косвенная экспроприация — это «действия правительства, оказывающие существенное неблагоприятное воздействие на фирму без полной ее национализации», которому, учитывая расплывчатые формулировки, использованные в статье, «трудно дать точное определение... на практике... в частности, поскольку закон не препятствует правительству осуществлять законное регулирование» [Eckhard, 2019]. Действительно, изучая правовую практику, ученые отмечают, что «дебаты сместились в сторону применения косвенной

экспроприации в целях регулирования, направленного на защиту окружающей среды, здоровья и других интересов общества», поскольку политика и действия правительства могут повлиять на «изъятие» у инвесторов, компенсирующее соответствующее негативное воздействие [Yannaca-Small, 2010, p. 446].

Запрет на косвенную экспроприацию существует «для обеспечения гарантированного минимального стандарта защиты, независимо от стандартов, которые могут содержаться во внутреннем законодательстве» [Herburn, 2017, p. 61]. Как показывает существующее прецедентное право, после установления факта экспроприации другие условия, такие как общественная цель, побудившая оспариваемую меру, и факты, свидетельствующие о том, было ли действие недискриминационным и соответствовало ли оно надлежащей правовой процедуре внутреннего законодательства, в значительной степени не имеют отношения к дальнейшему юридическому анализу [Ibid.]. Как следствие, Хепберн отмечает, что «многие государства и их граждане уже чувствуют себя ущемленными из-за кажущегося игнорирования их интересов и обстоятельств» [Ibid., p. 7]. В этом же ключе Корзун добавляет, что «репутация системы урегулирования споров между инвесторами и государством (УСМИГ) сильно пострадала в последние годы» [Korzun, 2017, p. 357]. Учитывая значимость заявлений об экспроприации в рассмотренных делах и их относительно высокий уровень успешности (41%), существуют явные свидетельства роста числа налоговых дел в УСМИГ, а также появления новых юридических возможностей для ТНК, позволяющих эффективно оспаривать суверенные налоговые прерогативы национальных государств.

Стандарт справедливого и равноправного обращения

Из 22 споров, проанализированных в ходе исследования, 15 случаев, или 68%, содержали претензии инвесторов о нарушении стандарта справедливого и равноправного обращения, и это второе по частоте упоминаний положение по набору данных в целом. При рассмотрении дел трибуналы в общей сложности удовлетворили 23% претензий (5 дел) в связи с этим стандартом (второе по величине число решений, принятых арбитражем). Положения о справедливом и равноправном обращении содержатся в большинстве ДИД и других инвестиционных соглашений, которые предусматривают, что национальные государства должны относиться к инвесторам справедливо и беспристрастно в соответствии с минимальными стандартами обычного международного права.

Положения по стандарту сформулированы очень общо и, как правило, расплывчаты, что приводит к различным толкованиям со стороны арбитражей и отсутствию прецедентов. Широкая и открытая конструкция стандарта привела к тому, что он стал одним из «самых спорных вопросов в этой области» с правовой точки зрения, чему способствовал тот факт, что «стандарт служит основным (если не единственным таковым) инструментом защиты иностранных инвесторов» и аналогичным образом конструируется в большинстве инвестиционных соглашений, поэтому маловероятно, что «существует всеобъемлющая и единственная его концепция» [Islam, 2018, p. 20]. С точки зрения инвесторов, пункт о стандарте предназначен для защиты законных ожиданий при инвестировании в принимающих странах. С точки зрения национального государства, стандарт равноправного обращения, как и положения об экспроприации, может вступать в противоречие с правом национального государства на регулирование как средство выражения своих полномочий.

Конфликт норм между УСМИГ и налоговым управлением

Учитывая защиту инвестиций, обеспечиваемую сетью договоров в рамках УСМИГ, и согласованные изменения налогового законодательства в связи с BEPS, ученые полагают, что возможна «приливная волна» инвестиционного арбитража в отношении внутреннего налогового законодательства и политики [Chaisse, 2016]. Другие эксперты прогнозируют «идеальный шторм» международных налоговых споров в рамках УСМИГ из-за «непроверенных международных налоговых правил, непоследовательной реализации и интерпретации в различных юрисдикциях, расширения обмена информацией и стремления к увеличению доходов» [Duffy, Bailey, 2017]. С точки зрения инвесторов, в MLI отсутствует определенность в отношении трансграничных споров и перспектив неурегулированных случаев двойного налогообложения [Owens, Zhan, 2018, p. 4]. Более того, произошел «резкий всплеск» числа инвестиционных споров в сфере налогообложения, что «способствует формированию юриспруденции, разъясняющей значение ключевых положений и способствующей появлению глобального экономического регулирования в области налогообложения» [Chaisse, 2016, p. 149].

Хотя подавляющее большинство ДИД можно использовать для оспаривания национального налогового законодательства и регулирования, не все такие договоры обладают юрисдикцией в отношении вопросов национальной фискальной политики. Хотя существует множество ДИД, которые включают налоги в пределы своей юрисдикции по защите инвестиций, многие типовые и реальные договоры содержат исключения, изъятия, запреты и другие положения, которые посвящены конфликту норм с налоговым управлением. Например, ст. 2103.1 Североамериканского соглашения о свободной торговле (НАФТА) предусматривает, что «кроме случаев, изложенных в этой статье, никакие положения этого соглашения не применяются к налоговым мерам» [Ibid., p. 162]. Французский типовой ДИД 2007 г. предусматривает, что «положения этой статьи [национальный режим и режим наибольшего благоприятствования] не применяются к налоговым вопросам» [Ibid., p. 163]. Аналогичным образом в типовом договоре Германии 2007 г. указывается, что «режим, предоставляемый в соответствии с этой статьей, не должен относиться к преимуществам, предоставляемым одним из государств – участников договора инвесторам третьих государств в силу соглашения об избежании двойного налогообложения или другого соглашения по вопросам налогообложения» [Ibid.]. Статья 21 типового ДИД США 2012 г. предусматривает, что ничто «не накладывает обязательств на налоговые меры» в целом, хотя и указывает, что иски об экспроприации могут быть предъявлены только после того, как истец передал вопрос в компетентные налоговые органы в рамках налогового управления.

Даже если глобальный минимальный цифровой налог будет согласован и введен в действие, конфликт норм между налоговым и инвестиционным законодательством указывает на фундаментальный недостаток современного подхода к реформе налогового управления. Из-за сложности сети ДИД и отсутствия полного исключения двойного налогообложения глобальный минимальный налог и другие реформы, связанные с BEPS, уязвимы для судебных разбирательств на основании принципа защиты инвесторов, содержащегося в ДИД, и, следовательно, не смогут в полной мере препятствовать эрозии налоговой базы и корпоративному налоговому арбитражу. Учитывая практические последствия этого конфликта норм, подтвержденные правовой практикой, рассмотренной в этом исследовании, в дополнение к усилению разрешения налоговых споров в рамках Многостороннего инструмента руководство США и другие мировые лидеры должны реформировать сеть ДИД для устранения лазеек в режиме устранения двойного налогообложения.

Заключение

В данной статье утверждается, что уровень исполнения «Группой двадцати» решения по предлагаемой глобальной минимальной ставке корпоративного налога в размере 21% будет высоким, исходя из их прошлых результатов и распределения относительных возможностей в международной системе, но этого недостаточно. Недавние реформы глобальных механизмов разрешения налоговых споров в рамках Многостороннего инструмента не смогли устранить существенные недостатки действующей взаимосогласительной процедуры (МАР), которая является краеугольным камнем разрешения налоговых споров между государствами. В частности, МАР остается несовершенной, учитывая отсутствие обязательного арбитража, отсутствие официального статуса налогоплательщиков в судебном процессе, бюрократическую неэффективность самой межправительственной процедуры, данные о незавершенных делах и, что наиболее важно, способность ТНК оспаривать внедрение мер в отношении BEPS и цифрового налога за счет лазеек в соответствующем режиме в международном инвестиционном праве.

Таким образом, чтобы продвигать новую парадигму налогового управления, властям следует не только рассмотреть возможность добавления положения об обязательном арбитраже к существующей МАР. В реальности растет число налоговых дел, в которых частные корпорации оспаривают налоговое законодательство суверенных государств, что указывает на конфликт норм между международными налоговыми и инвестиционными режимами, который имеет практические последствия для введения глобального минимального налога и других решений Проекта BEPS. Иными словами, лидеры США и другие политики должны разрешить конфликт норм между налоговым суверенитетом и защитой инвесторов и проблемы соотношения налогового законодательства с режимом урегулирования споров между инвесторами и государством (УСМИГ), если они хотят, чтобы BEPS 2.0 работал.

Источники

Ali F. (2020). Charts: How the Coronavirus Is Changing Ecommerce // Digital Commerce 260. August 25. Режим доступа: <https://www.digitalcommerce360.com/2020/08/25/ecommerce-during-coronavirus-pandemic-in-charts/> (дата обращения: 02.06.2021).

Avi-Yonah R.S., Xu H. (2018) A Global Treaty Override? The New OECD Multilateral Tax Instrument and Its Limits // Michigan Journal of International Law. Vol. 39. No. 2. P. 155–216. Режим доступа: <https://repository.law.umich.edu/mjil/vol39/iss2/2> (дата обращения: 02.06.2021).

Bacia B., Toporowski P. (2018). OECD Multilateral Instrument: The New Era in International Tax Law // Journal of Advanced Research in Law and Economics. Vol. 2. No. 32. P. 386–395. Режим доступа: [https://doi.org/10.14505/jarle.v9%202\(32\).03](https://doi.org/10.14505/jarle.v9%202(32).03).

Blonigen B.A., Davies R.B. (2000). The Effects of Bilateral Tax Treaties on US FDI Activity. NBER Working Paper Series No. 7929. National Bureau of Economic Research. Режим доступа: <https://doi.org/10.3386/w7929>.

Chaisse J. (2016a). Investor-State Arbitration in International Tax Dispute Resolution: A Cut Above Dedicated Tax Dispute Resolution? // Virginia Law Review. Vol. 41. No. 2. P. 149–222. Режим доступа: https://www.researchgate.net/publication/305047024_Investor-State_Arbitration_in_International_Tax_Dispute_Resolution--_A_Cut_above_Dedicated_Tax_Dispute_Resolution (дата обращения: 02.06.2021).

Chaisse J. (2016b). International Investment Law and Taxation: From Coexistence to Cooperation. E15 Task Force on Investment Policy Think Piece // World Economic Forum. Режим доступа: https://www.rieti.go.jp/en/events/16071201/pdf/10_am2-5_chaisse.pdf (дата обращения: 02.06.2021).

- Chaisse J., Marisi F. (2017). Another Conflict of Norms: How BEPS and International Taxation Relate to Investment Treaties // *Investment Treaty News*. 2 June. International Institute for Sustainable Development. Режим доступа: <https://www.iisd.org/itn/2017/06/12/another-conflict-norms-how-beps-international-taxation-relate-investment-treaties-julien-chaisse-flavia-marisi/> (дата обращения: 02.06.2021).
- Dietsch P., Rixen T. (2016). *Global Tax Governance: What's Wrong and How to Fix It*. Colchester: ECPR Press.
- Duffy J., Bailey T. (2017). Tax Disputes Post-BEPS: A Perfect Storm // *International Tax Review*. 17 March. Режим доступа: <https://www.internationaltaxreview.com/article/b1f7n6czfxfljf/tax-disputes-post-beps-a-perfect-storm> (дата обращения: 02.06.2021).
- European Commission (EC) (2017). Resolution of Tax Disputes in the European Union. Режим доступа: https://ec.europa.eu/taxation_customs/business/company-tax/resolution-double-taxation-disputes_en_en (дата обращения: 02.06.2021).
- Giles C., Harding R. (2020). Richest Nations Face \$17tn Government Debt Burden From Coronavirus // *Financial Times*. 24 May. Режим доступа: <https://www.ft.com/content/66164bbc-40c7-4d91-a318-a0b4d-be4193e> (дата обращения: 02.06.2021).
- Haufler A., Mardan M., Schindler D. (2018). Double Tax Discrimination to Attract FDI and Fight Profit Shifting: The Role of CFC Rules // *Journal of International Economics*. Vol. 114. P. 25–43. Режим доступа: <https://doi.org/10.1016/j.jinteco.2018.04.007>.
- Hepburn J. (2017). *Domestic Law in International Investment Arbitration*. Oxford University Press.
- Islam R. (2018). *The Fair and Equitable Treatment (FET) Standard in International Investment Arbitration*. Singapore: Springer.
- Ismer R., Piotrowski S. (2016). A BIT Too Much: Or How Best to Resolve Tax Treaty Disputes? // *Intertax*. Vol. 44. No. 5. P. 348–359. Режим доступа: <https://kluwerlawonline.com/journalarticle/Intertax/44.5/TAXI2016028> (accessed 3 June 2021).
- Kerzner D.S., Chodikoff D.W. (2016). *International Tax Evasion in the Global Information Age*. Basingstoke: Palgrave MacMillan.
- Kirton J. (2013). *G20 Governance for a Globalized World*. Surrey: Ashgate.
- Koivusalo M. (2019). Rights, Regulation and Redistribution: The Global Politics of Investment Protection // *Global Social Policy*. Vol. 19. No. 1–2. P. 105–120. Режим доступа: <https://doi.org/10.1177%2F1468018119839745>.
- Korzun V. (2017). The Right to Regulate in Investor-State Arbitrations: Slicing and Dicing Regulatory Carve-Outs // *Vanderbilt Journal of Transnational Law*. Vol. 50. No. 2. P. 355–414. Режим доступа: <https://law-journals-books.vlex.com/vid/the-right-to-regulate-683838617> (дата обращения: 02.06.2021).
- Lee D. (2020). Amazon Doubles Quarterly Profits Despite Covid-19 Costs // *Financial Times*. 30 July. Режим доступа: <https://www.ft.com/content/7a42b1d8-9ca7-4827-aaae-729fdb7637f5> (дата обращения: 02.06.2021).
- Majdanska A., Turcan L. (eds) (2018). *OECD Arbitration in Tax Treaty Law*. Vienna: Linde.
- Markham M.A. (2019). Arbitration and Tax Treaty Disputes // *Arbitration International*. Vol. 35. No. 4. P. 473–504. Режим доступа: <https://doi.org/10.1093/arbint/aiz023>.
- Moaij H. (2019). Tax Treaty Arbitration // *Arbitration International*. Vol. 35. No. 2. P. 195–219. Режим доступа: <https://doi.org/10.1093/arbint/aiy004>.
- Morley J. (2019) Why the MLI Will Have Limited Direct Impact on Base Erosion and Profit Shifting // *Northwestern Journal of International Law and Business*. Vol. 39. No. 2. P. 225–47. Режим доступа: <https://scholarlycommons.law.northwestern.edu/njilb/vol39/iss2/4> (дата обращения: 02.06.2021).
- Motala M. (2019). The G20 – OECD Contribution to a New Global Tax Governance // *International Organisations Research Journal*. Vol. 14. No. 3. P. 52–79. Режим доступа: <https://doi.org/10.17323/1996-7845-2019-02-03>.
- Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD) (2015). *Measuring and Monitoring BEPS: Action 11 Final Report*. Режим доступа: <https://www.oecd.org/ctp/measuring-and-monitoring-beps-action-11-2015-final-report-9789264241343-en.htm> (дата обращения: 02.06.2021). Organisation for

Economic Co-operation and Development (OECD) (2019). Mutual Agreement Procedure Statistics for 2019. Режим доступа: <https://www.oecd.org/tax/dispute/mutual-agreement-procedure-statistics.htm> (дата обращения: 02.06.2021).

Owens J., Zhan J.X. (2018). Trade, Investment and Taxation: Policy Linkages // *Transnational Corporations*. Vol. 25. No. 2. P. 1–8. Режим доступа: <https://doi.org/10.18356/861c6aa6-en>.

Reuters (2020). UK Treasury Seeks “Tax Raid” to Fill Gap Left by Pandemic, Reports Say // *Globe & Mail*. 30 August. Режим доступа: <https://www.theglobeandmail.com/business/international-business/article-uk-treasury-seeks-tax-raid-to-fill-gap-left-by-pandemic-reports/> (дата обращения: 02.06.2021).

Simmons B.A. (2001). The International Politics of Harmonization: The Case of Capital Markets Regulation // *International Organization*. Vol. 55. No. 3. P. 589–620. Режим доступа: <https://doi.org/10.1162/00208180152507560>.

Tørsløv T., Wier L., Zucman G. (2018). The Missing Profits of Nations. *VOX CEPR Public Policy*, 23 July. Режим доступа: <https://voxeu.org/article/missing-profits-nations> (дата обращения: 03.06.2021).

United Nations Conference on Trade and Development (UNCTAD) (n. d.). Investment Dispute Settlement Navigator // *Investment Policy Hub*. Режим доступа: <https://investmentpolicy.unctad.org/investment-dispute-settlement> (дата обращения: 02.06.2021).

Verburg C. (2019). Modernising the Energy Charter Treaty: An Opportunity to Enhance Legal Certainty in Investor-State Dispute Settlement // *Journal of World Investment & Trade*. Vol. 20. No. 2–3. P. 425–454. Режим доступа: <https://doi.org/10.1163/22119000-12340144>.

Yanaca-Small K. (ed.) (2010). *Arbitration Under International Investment Agreements: A Guide to the Key Issues*. Oxford University Press.

Tax Sovereignty and Investor Protection: Why the Proposed Global Minimum Tax Is not the Final Frontier for Corporate Tax Arbitrage¹

M.F. Motala

Michael F. Motala — Researcher, G20 Research Group, University of Toronto; Room 409N, 1 Devonshire Place, Toronto, Ontario, Canada, M5S 3K7; E-mail: michael.motala@alum.utoronto.ca, michael.motala@columbia.edu

Abstract

Over the past decade, international tax governance has evolved with bewildering speed in response to the challenges of digitalization and widespread corporate tax avoidance. Since the launch of the Group of 20 (G20)-Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD) base erosion and profit shifting (BEPS) initiative in 2012, 135 countries and 14 international organizations have joined the BEPS Inclusive Framework, committing to implement new global standards on corporate tax, which has already been lauded as a revolution in the architecture of international tax law and policy. Even further expanding the scope of the OECD's work on international taxation in a landmark announcement in March 2021, the U.S. administration further proposed imposing a global minimum corporate tax at a rate of 21% to be implemented through an international agreement by mid-2021. If the new OECD initiative is agreed, will the plan to implement a minimum corporate tax be fully implemented by G20 members, and if so, will it do enough to address the tax challenges of digitalization embodied in corporate tax arbitrage? Although the evidence suggests legislative and public policy compliance is likely to be high among G20 members, this article argues the minimum tax initiative is unlikely to go far enough to address deficiencies in global tax dispute resolution, which are extremely germane to the success of the proposed minimum tax. As explained in this article, U.S. leaders and global policymakers must enhance the mutual agreement procedure (MAP), a cornerstone of tax dispute resolution, given a growing body of tax litigation in investment law that threatens the implementation of BEPS 2.0. To do so, global policymakers must also reconcile the conflict of norms between tax sovereignty and investor protection contained in the investor-state dispute settlement (ISDS) regime. Only by addressing the conflict between the principles of tax sovereignty and investor protection can they prevent a tidal wave of investor disputes that will challenge the implementation of the minimum tax through national tax laws.

Key words: global minimum tax; tax challenges of digitalization; Group of 20 (G20); Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD); international taxation; global governance; international political economy

For citation: Motala M. (2021). Tax Sovereignty and Investor Protection: Why the Proposed Global Minimum Tax Is not the Final Frontier for Corporate Tax Arbitrage. *International Organisations Research Journal*, vol. 16, no 2, pp. 99–131 (in English). DOI: 10.17323/1996-7845-2021-02-06

References

- Ali F. (2020). Charts: How the Coronavirus Is Changing Ecommerce. *Digital Commerce 260*, August 25, 2020. Available at: <https://www.digitalcommerce360.com/2020/08/25/ecommerce-during-coronavirus-pandemic-in-charts/>.
- Avi-Yonah R.S., Xu H. (2018). A Global Treaty Override? The New OECD Multilateral Tax Instrument and Its Limits. *Michigan Journal of International Law*, vol. 39, no 2, pp. 155–216. Available at: <https://repository.law.umich.edu/mjil/vol39/iss2/2> (accessed 2 June 2021).
- Bacia B., Toporowski P. (2018). OECD Multilateral Instrument: The New Era in International Tax Law. *Journal of Advanced Research in Law and Economics*, vol. 2, no 32, pp. 386–95. Available at: [https://doi.org/10.14505//jarle.v9%20\(32\).03](https://doi.org/10.14505//jarle.v9%20(32).03).

¹ The editorial board received the article in May 2021.

- Blonigen B.A., Davies R.B. (2000). The Effects of Bilateral Tax Treaties on US FDI Activity. NBER Working Paper Series No 7929, National Bureau of Economic Research. Available at: <https://doi.org/10.3386/w7929>.
- Chaisse J. (2016a). Investor-State Arbitration in International Tax Dispute Resolution: A Cut Above Dedicated Tax Dispute Resolution? *Virginia Law Review*, vol. 41, no 2, pp. 149–222. Available at: https://www.researchgate.net/publication/305047024_Investor-State_Arbitration_in_International_Tax_Dispute_Resolution-_A_Cut_above_Dedicated_Tax_Dispute_Resolution (accessed 3 June 2021).
- Chaisse J. (2016b). International Investment Law and Taxation: From Coexistence to Cooperation. E15 Task Force on Investment Policy Think Piece, World Economic Forum. Available at: https://www.rieti.go.jp/en/events/16071201/pdf/10_am2-5_chaisse.pdf (accessed 3 June 2021).
- Chaisse J., Marisi F. (2017). Another Conflict of Norms: How BEPS and International Taxation Relate to Investment Treaties. *Investment Treaty News*, 2 June. International Institute for Sustainable Development. Available at: <https://www.iisd.org/itn/2017/06/12/another-conflict-norms-how-beps-international-taxation-relate-investment-treaties-julien-chaisse-flavia-marisi/>.
- Dietsch P., Rixen T. (2016). *Global Tax Governance: What's Wrong and How to Fix It*. Colchester: ECPR Press.
- Duffy J., Bailey T. (2017). Tax Disputes Post-BEPS: A Perfect Storm. *International Tax Review*, 17 March. Available at: <https://www.internationaltaxreview.com/article/b1f7n6czfx1jf/tax-disputes-post-beps-a-perfect-storm> (accessed 3 June 2021).
- European Commission (EC) (2017). Resolution of Tax Disputes in the European Union. Available at: https://ec.europa.eu/taxation_customs/business/company-tax/resolution-double-taxation-disputes_en_en (accessed 3 June 2021).
- Giles C., Harding R. (2020). Richest Nations Face \$17tn Government Debt Burden From Coronavirus. *Financial Times*, 24 May. Available at: <https://www.ft.com/content/66164bbc-40c7-4d91-a318-a0b4dbe4193e> (accessed 3 June 2021).
- Haufler A., Mardan M., Schindler D. (2018). Double Tax Discrimination to Attract FDI and Fight Profit Shifting: The Role of CFC Rules. *Journal of International Economics*, vol. 114, pp. 25–43. Available at: <https://doi.org/10.1016/j.jinteco.2018.04.007>.
- Hepburn J. (2017). *Domestic Law in International Investment Arbitration*. Oxford University Press.
- Islam R. (2018). *The Fair and Equitable Treatment (FET) Standard in International Investment Arbitration*. Singapore: Springer.
- Ismer R., Piotrowski S. (2016). A BIT Too Much: Or How Best to Resolve Tax Treaty Disputes? *Intertax*, vol. 44, no 5, pp. 348–59. Available at: <https://kluwerlawonline.com/journalarticle/Intertax/44.5/TAXI2016028> (accessed 3 June 2021).
- Kerzner D.S., Chodikoff D.W. (2016). *International Tax Evasion in the Global Information Age*. Basingstoke: Palgrave MacMillan.
- Kirton J. (2013). *G20 Governance for a Globalized World*. Surrey: Ashgate.
- Koivusalo M. (2019). Rights, Regulation and Redistribution: The Global Politics of Investment Protection. *Global Social Policy*, vol. 19, no 1–2, pp. 105–20. Available at: <https://doi.org/10.1177%2F1468018119839745>.
- Korzun V. (2017). The Right to Regulate in Investor-State Arbitrations: Slicing and Dicing Regulatory Carve – Outs. *Vanderbilt Journal of Transnational Law*, vol. 50, no 2, pp. 355–414. Available at: <https://law-journals-books.vlex.com/vid/the-right-to-regulate-683838617> (accessed 3 June 2021).
- Lee D. (2020). Amazon Doubles Quarterly Profits Despite Covid-19 Costs. *Financial Times*, 30 July. Available at: <https://www.ft.com/content/7a42b1d8-9ca7-4827-aaae-729fdb7637f5> (accessed 3 June 2021).
- Majdanska A., Turcan L. (eds) (2018). *OECD Arbitration in Tax Treaty Law*. Vienna: Linde.
- Markham M.A. (2019). Arbitration and Tax Treaty Disputes. *Arbitration International*, vol. 35, no 4, pp. 473–504. Available at: <https://doi.org/10.1093/arbint/aiz023>.
- Mooij H. (2019). Tax Treaty Arbitration. *Arbitration International*, vol. 35, no 2, pp. 195–219. Available at: <https://doi.org/10.1093/arbint/aiz004>.
- Morley J. (2019) Why the MLI Will Have Limited Direct Impact on Base Erosion and Profit Shifting. *Northwestern Journal of International Law and Business*, vol. 39, no 2, pp. 225–47. Available at: <https://scholarlycommons.law.northwestern.edu/njilb/vol39/iss2/4> (accessed 3 June 2021).

- Motala M. (2019). The G20-OECD Contribution to a New Global Tax Governance. *International Organisations Research Journal*, vol. 14, no 3, pp. 52–79. Available at: <https://doi.org/10.17323/1996-7845-2019-02-03>.
- Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD) (2015). Measuring and Monitoring BEPS: Action 11 Final Report. Available at: <https://www.oecd.org/ctp/measuring-and-monitoring-beps-action-11-2015-final-report-9789264241343-en.htm> (accessed 3 June 2021).
- Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD) (2019). Mutual Agreement Procedure Statistics for 2019. Available at: <https://www.oecd.org/tax/dispute/mutual-agreement-procedure-statistics.htm> (accessed 3 June 2021).
- Owens J., Zhan J.X. (2018). Trade, Investment and Taxation: Policy Linkages. *Transnational Corporations*, vol. 25, no 2, pp. 1–8. Available at: <https://doi.org/10.18356/861c6aa6-en>.
- Reuters (2020). UK Treasury Seeks “Tax Raid” to Fill Gap Left by Pandemic, Reports Say. *Globe & Mail*, 30 August. Available at: <https://www.theglobeandmail.com/business/international-business/article-uk-treasury-seeks-tax-raid-to-fill-gap-left-by-pandemic-reports/> (accessed 3 June 2021).
- Simmons B.A. (2001). The International Politics of Harmonization: The Case of Capital Markets Regulation. *International Organization*, vol. 55, no 3, pp. 589–620. Available at: <https://doi.org/10.1162/00208180152507560>.
- Tørsløv T., Wier L., Zucman G. (2018). The Missing Profits of Nations. *VOX CEPR Public Policy*, 23 July. Available at: <https://voxeu.org/article/missing-profits-nations> (accessed 3 June 2021).
- United Nations Conference on Trade and Development (UNCTAD) (n. d.). Investment Dispute Settlement Navigator. *Investment Policy Hub*. Available at: <https://investmentpolicy.unctad.org/investment-dispute-settlement> (accessed 3 June 2021).
- Verburg C. (2019). Modernising the Energy Charter Treaty: An Opportunity to Enhance Legal Certainty in Investor-State Dispute Settlement. *Journal of World Investment & Trade*, vol. 20, no 2–3, pp. 425–54. Available at: <https://doi.org/10.1163/22119000-12340144>.
- Yanaca-Small K. (ed.) (2010). *Arbitration Under International Investment Agreements: A Guide to the Key Issues*. Oxford University Press.

Между гиперглобализацией и национальной политикой: как снизить популистские риски для глобального экономического управления после COVID-19?¹

М. Ревизорский

Ревизорский Марек — доктор, доцент Института политологии факультета социологии Гданьского университета; Poland, 78-100 Kolobrzeg, ul. Wielkopolska, 2C/15; E-mail: marcuser@o2.pl

Исследователи глобального управления порой выступают за изменение баланса с глобального на национальный уровень. Они подчеркивают несовместимость глобального экономического управления с демократиями, которые имеют право защищать свое социальное устройство и суверенитет. Кроме того, они осознают, что глобальное (экономическое) управление находится под шквальным огнем нового vox populi, подчеркивая социально-экономические и культурные источники их противодействия либеральному международному порядку. Осознавая своевременность такой аргументации, мы исследуем фундаментальную проблему растущего популизма с его опорой на суверенитет. Смещение акцента на внутренние проблемы произошло во время пандемии COVID-19. Это во многом свело на нет преимущества международного сотрудничества.

Понимая роль фрагментированной системы экономического управления в разжигании популизма, мы ставим перед собой задачу поразмышлять не только над решением проблемы глобального экономического управления, но и над (1) обоснованием решительных сдвигов в сторону национального управления, (2) скрытыми рисками экономической глобализации и (3) выработкой альтернативного решения, а именно выбора среднего пути между гиперглобализацией и национальной политикой.

Ключевые слова: глобальное экономическое управление; интегрированное управление; фрагментация; цифровизация; суверенитет; популизм; ВТО; «Группа двадцати»

Для цитирования: Ревизорский М. (2021). Между гиперглобализацией и национальной политикой: как снизить популистские риски для глобального экономического управления после COVID-19? // Вестник международных организаций. Т. 16. № 2. С. 132–156 (на русском и английском языках). DOI: 10.17323/1996-7845-2021-02-07

Введение

Концепция глобального управления проделала долгий путь от первоначального всеобъемлющего понятия [Finkelstein, 1995] до вполне структурированного взгляда на мировую политику [Dingwerth, Pattberg, 2006]. Постепенно отступая от традиционных принципов и представлений о властных отношениях, она отражает различные формы

¹ *Rewizorski M. Between Hyperglobalization and National Policy. Is There a Way to Mitigate Populist Risks for Global Economic Governance in the Post-COVID-19 World?*

Статья поступила в редакцию в феврале 2021 г. Перевод статьи выполнен с согласия автора С.А. Васильковским, н.с. Центра исследований международных институтов Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации (РАНХиГС).

управления вне границ государств, такие как нормы, режимы, организации, транснациональные сети и сети защиты интересов, а также сообщества практиков, которые, учитывая отсутствие единого организационного принципа глобального управления, опираются на многочисленные механизмы, отражающие неоднородность международного сообщества [Keck, Sikkink, 1999; Adler, 2008]. Одним из таких механизмов является глобальное экономическое управление (ГЭУ), которое как в политическом, так и в экономическом измерении представляет нормативную основу, созданную государственными и негосударственными субъектами для «содействия трансграничной координации и сотрудничеству в предоставлении или обмене товаров, денег, услуг и технических знаний в определенных проблемных областях мировой экономики» [Moschella, Weaver, 2014, p. 4]. Однако этот подход представляется нам крайне недостаточным и ненадежным в контексте «беспорядочной» многосторонности эпохи повторяющихся кризисов и связанной с ними неопределенности в отношении направления, скорости, интенсивности и характера изменений, которые порой оставляют лиц, принимающих решения, беспомощными. Не только структура глобального управления по-прежнему остается не до конца ясной, но и характеристика его институтов размывается из-за отсутствия общей точки зрения и консенсуса относительно онтологической формы и природы управления без правительств. Глобальное управление и его институты (нормы, режимы и организации) в политической науке чаще всего определяются как фрагментированное управление, разделенное на межправительственные кластеры сотрудничества с определенным набором моделей поведения [Biermann et al., 2009] и соответствующие им практики, которые контрастируют друг с другом (сотрудничество/конкуренция; функциональность/дисфункциональность; связь/разъединение). Этот подход к глобальному управлению уходит корнями в теорию режимов, которая видит существенную их особенность в сочетании совпадающих ожиданий и моделей поведения или практик. Сторонники иного подхода к глобальному управлению характеризуют его как систему, которая является полицентричной [Jordan et al., 2018] или сложной [Orsini et al., 2019]. Если первые ставят под сомнение фрагментированную перспективу построения интегрированных режимов и подчеркивают ценность относительно децентрализованных систем, то вторые подчеркивают ценность аутопоэзиса, самовоспроизводящихся и самоподдерживающихся систем, состоящих из многих частей (или зубцов в шестеренке), которые координируют и адаптируют свое поведение без какой-либо всеобъемлющей власти.

Приведенная выше характеристика фрагментированного глобального экономического управления, полная несоответствий и контрастирующих моделей функциональности и дисфункциональности, служит отправной точкой для этой статьи. Задаваясь вопросом, существует ли способ снизить популистские риски для глобального экономического управления в мире после пандемии COVID-19, мы исследуем предложение о создании устойчивого глобального экономического управления «снизу вверх» (на национальном уровне), чтобы тем самым избежать конфликтной фрагментации глобального управления в направлении внутренних и основанных на суверенитете решений. В данном подходе рассматриваются аргументы исследовательского сообщества, которое поддерживает подход «от глобального к национальному», и утверждает, что он может показаться разумным и полезным для демократий, страдающих от некомпенсированных издержек перестройки и перераспределительных эффектов экономической глобализации. Однако обсуждаемые ниже примеры преуменьшения последствий пандемии COVID-19 популистскими лидерами или принятия нелиберального законодательства, препятствующего скоординированным действиям, необходимым для противодействия экономическому и финансовому спаду, могут ослабить эту аргументацию. Эти выводы

приводят к внедрению решения «от национального к общему», что проявляется в сочетании разумной внутренней политики и расширенного международного сотрудничества.

Прежде всего в статье мы рассмотрим фрагментированность глобального экономического управления и продемонстрируем фрагментарность и нечеткость экономического управления на примере глобального торгового режима. Затем, основываясь на предыдущих исследованиях [Cox, 1994; Rodrik, 2011], проанализируем недостатки гиперглобализации и непоследовательность глобального экономического управления, подчеркнутые некоторыми учеными, в частности Д. Родриком, который указывает на несовместимость глобального экономического управления, воспринимаемого как окончательная основа экономической глобализации, с демократическими странами, имеющими право на защиту своего социального устройства. В этом разделе обсуждается предложение пересмотреть экономическую глобализацию с акцентом на суверенитет, что может дать возможность для проведения четкой национальной политики и смягчить популистское сопротивление глобальному экономическому управлению. Далее мы покажем, как проведение национальной политики, процветающей во времена пандемии COVID-19, может свести на нет преимущества международного институционального сотрудничества вместо того, чтобы стать панацеей от кризиса. В следующем разделе описывается альтернативный способ смягчения противоречий между гиперглобализацией и национальной политикой, предполагающий переход от национального к интегральному управлению. В заключительном разделе резюмируются наблюдения и предлагаются возможности для дальнейшего изучения проблемы.

Размытые горизонты глобального экономического управления

Структура глобального экономического управления воспринимается как несовершенная идеациональная конструкция. Это связано с тем, что на нее влияют хаотическая многосторонность, фрагментированность, неопределенность и конкурирующие нарративы Востока и Запада, Севера и Юга. В этой конструкции конец истории отрицается повторяющимися кризисами, относительным упадком мировых держав, появлением новых центров экономического влияния и умножением нерешенных проблем. Закончить этот список — безнадежная задача, поскольку на сцену постоянно выходят новые кризисы. Однако нет сомнений в том, что будущее ГЭУ и его архитектуры, по-видимому, определяется необходимостью решения таких проблем, как зашедшие в тупик переговоры в Дохе, всплеск популизма и отказ от «несправедливой» макроэкономической политики. Новая политика, влияющая на работу глобальных цепочек создания стоимости (ГЦС), цифровую торговлю, разрыв глобальной инфраструктуры, нестабильность мировых цен на сырьевые товары и, наконец, разочарование в западных моделях развития поставили под сомнение многие решения, выработанные в эпоху Вашингтонского консенсуса.

На сегодняшний день мы можем выделить как минимум три основных фактора, влияющих на хрупкость глобального экономического управления. Первый — диффузия власти. В нынешней фазе глобализации, которую К. Шваб назвал «четвертой промышленной революцией» (4IR) [Schwab, 2016], новые технологические прорывы (цифровизация, облачные технологии, искусственный интеллект (AI) / робототехника, 3D-печать, 5G и интернет вещей) совпадают с появлением экологических ограничений, возникновением все более многополярного международного порядка и ростом

неравенства [Deaton, 2013; Held, 2018; Piketty, Saez, 2003; Piketty, 2014]. В последней четверти XX в. наблюдается переход власти от развитых стран к развивающимся экономикам, сопровождаемый вовлечением в мировую политику негосударственных акторов, таких как глобальные корпорации [Dicken 2015], гражданское общество и НПО [Scholte, 2011] или рейтинговых агентств [Sinclair, 2005]. Этот процесс приводит к возникновению нескольких проблем: во-первых, к росту числа нетерриториальных организаций, которые могут увеличивать барьеры для международного сотрудничества, что может еще больше способствовать увеличению операционных издержек по заключенным соглашениям; во-вторых, сосредоточению внимания правительств, движимых сокращением затрат, на расширении участия в этих организациях и стремлению к изменению модели управления; в-третьих, к увеличению числа государств, которые считаются важными в различных областях международного сотрудничества, что может снизить шансы примирения интересов и достижения компромисса и сотрудничества.

Второй фактор проблем глобального экономического управления — это процесс, описанный Дж. Розенау [Rosenau, 1997] как «интерместикация» (intermestication), то есть стирание границ между «внутренним» и «внешним», что отражается в последствиях решений, которые, казалось бы, вписываются в логику внутреннего регулирования. Так, например, решения турецкого правительства влияют на увеличение или уменьшение миграционного давления на Европу. Увеличение субсидий для французских фермеров в рамках общей сельскохозяйственной политики оказывает воздействие на выращивание ячменя в Марокко. Американские фирмы, перемещающие производство из Китая, и введение правительством США ограничений на технологии, торговлю и инвестиции из Китая оказывают разрушительное влияние на режим мировой торговли и политику Пекина (Сделано в Китае 2025) [Springborg, 2018]. Последняя представляет собой промышленную политику, направленную на то, чтобы сделать Китай доминирующим в мировом высокотехнологичном производстве, локализовать технологические цепочки поставок и, за счет сочетания государственных субсидий и приобретений интеллектуальной собственности, способствовать тому, чтобы догнать — и, возможно, превзойти — западные страны в передовых отраслях.

Третий фактор — сочетание высокой волатильности институциональных моделей, вовлекающих различных участников глобального управления, с одной стороны, и фрагментации многих областей политики — с другой. Это проявляется в разности международных институтов, которые различаются по форме (организации, режимы, нормы), составу участников (государственному и частному), пространственному охвату (двусторонний, региональный и глобальный) и повестке дня (от узкой до глобальной). Упомянутые выше институциональные модели напоминают точки сетевого равновесия, устанавливаемые при определенных условиях для удовлетворения возникающих потребностей и отражающие баланс сил и интересов. Со временем изменения в условиях, в которых работают международные институты, вызывают несоответствие между их ресурсами и заявленными целями, а также новой средой, в которой они функционируют. В результате они становятся менее эффективными. Возникновение кризисов, таких как «великая изоляция», вызванная распространением пандемии COVID-19, Брекзитом или кризисом суверенного долга 2008 г., приводит к ослаблению некоторых институтов (как показывает пример ЕС или «Глобальной семерки») или исчезновению существующих механизмов (например, Совет экономической взаимопомощи), замене их новыми (например, «Группа двадцати», БРИКС), более приспособленными к изменившимся условиям работы, однако с неясной перспективой [Cooper, Thakur, 2018; Kirton, 2013; Stuenkel, 2015]. Расширение круга акторов ГЭУ привело как к положительным, так и к отрицательным последствиям. С одной стороны, более интенсивная кон-

курения между сторонами позволяет эффективно решать основные трансграничные проблемы [Boot et al., 2006]. С другой стороны, постоянно расширяющиеся механизмы регулирования привели к «гонке уступок». Более того, многие субъекты глобального управления часто действуют в одних и тех же сферах, тем самым дублируя деятельность и тратя ресурсы, что де-факто ведет к росту трансакционных издержек (например, Всеобъемлющее и прогрессивное соглашение о Транстихоокеанском партнерстве (СРТПР) и Региональное всеобъемлющее экономическое партнерство (РСЕР), которые частично совпадают с точки зрения предмета регулирования и государств-членов).

Упомянутая фрагментация глобального экономического управления особенно заметна в режиме глобальной торговли. Последний можно описать как набор неявных и явных принципов, норм, правил и процедур принятия решений, вокруг которых сходятся ожидания в области международной торговли (подробнее о международных режимах см. [Krasner, 1983]). Основываясь на структуре фрагментации архитектуры управления, предложенной Ф. Бирманном, Ф. Паттбергом, Х. ван Ассельтом и Ф. Зелли, мы можем выделить три формы фрагментации: синергетическую, кооперативную и конфликтную. Основные различия между ними возникают в результате применения набора критериев дифференциации, а именно по степени институциональной интеграции и степени совпадения систем принятия решений; по наличию и степени противоречия норм и, наконец, по набору акторов. Корректировка этой структуры к глобальному уровню анализа позволяет представить глобальный торговый режим с его основным институтом — Всемирной торговой организацией (ВТО).

Критерий \ Тип	Синергетический	Кооперативный	Конфликтный
Поддержка институциональной интеграции	Одна базовая организация тесно интегрирована с другими. Все они поддерживают режим	Базовая организация или группа со своими партнерами слабо интегрированы. Поддерживаются основы режима	Различные, в значительной степени не связанные между собой институты с низким уровнем интеграции и поддержки режима
Интеграция принципов, норм, правил и процедур принятия решений	Принципы, нормы, правила и процесс принятия решений интегрированы и контролируются основными организациями	Принципы, нормы, правила и процесс принятия решений слабо интегрированы, не противоречат друг другу и в большинстве случаев контролируются основной организацией	Принципы, нормы, правила и процесс принятия решений противоречивы
Вовлеченность акторов	Все важные участники поддерживают одни и те же институты	Есть инсайдеры, поддерживающие основные институты, и внешние акторы, которые остаются вне режима	Основные акторы поддерживают различные институциональные конструкции

По первому критерию кооперативной фрагментации во втором и третьем столбцах глобальный торговый режим представляет собой явно конфликтное пространство, в котором ставятся под сомнение принципы, нормы, правила и принятие решений,

а заинтересованные стороны поддерживают альтернативный институциональный дизайн. Это предположение соответствует сокращающимся возможностям ВТО в роли основной организации по надзору за многосторонней торговой системой. Последняя отлично выполняет четыре функции: действие в качестве кодекса поведения для торговой политики, управление механизмом урегулирования споров, обеспечение многостороннего надзора за торговой политикой и формирование площадки для переговоров, которые стремятся обеспечить прогресс в либерализации торговли [Hoekman, Kostecki, 2001].

Отметим, что основанная на правилах торговая система, символизируемая положением о Наибольшем благоприятствовании торговле, постепенно сменяется дискриминационной либерализацией торговли, основанной на преференциальных торговых соглашениях, которые были инициированы после завершения Уругвайского раунда ГАТТ и ускорились в июне 2006 г., когда переговоры в Дохе были приостановлены [Wróbel, 2017]. Несмотря на возвращение к многосторонним переговорам, эта тенденция продолжилась, что усугубило кризис ВТО как переговорного форума. Согласно данным ВТО, в октябре 2020 г. действовало 306 соглашений о преференциальной торговле, из которых 132 касались товаров, 2 — услуг, а 156 — как товаров, так и услуг. Для сравнения, в 2006 г. таких соглашений было 154 [WTO, 2020]². Тенденция к обходу принципов недискриминационной торговой системы указывает на усталость от переговоров или, по крайней мере, на сомнения в достижимости целей многосторонних переговоров. Члены ВТО отвергают «принцип единого обязательства» [Wolfe, 2009], при этом предпочитая заключать соглашения о преференциальной торговле [Hoekman, Mavroidis, 2015]. Эти формы дискриминационной либерализации торговли позволяют им преодолевать тупики в торговых переговорах. Что еще более важно, они оставляют место для возможного сдвига в сторону рыночной регионализации, что проявляется в более коротких, более локальных и региональных производственно-сбытовых цепочках и увеличивающихся региональных и внутрирегиональных торговых соглашениях, сгруппированных вокруг трех регионов: Азии, Европы и Северной Америки. Это подтверждается данными, опубликованными Азиатским банком развития. Они указывают на высокий объем внутрирегиональной торговли в Азии, который увеличился в среднем с 55,9% в 2010–2015 гг. до 57,8% в 2017 г. При этом доля внутререгиональной торговли в ЕС (63,8%) значительно превосходит объем внутрирегиональной торговли в Северной Америке (40,7%) [ADB, 2018, p. 22].

Дискриминационная либерализация торговли, ускоренная мегарегиональными торговыми соглашениями³ и зависимостью глобальных производственно-сбытовых цепочек от небольшого количества поставщиков, оказывает мощное, хотя и не всегда благотворное влияние как на страны с формирующимся рынком, так и на страны с развитой экономикой. Ричард Болдуин и Эйити Томиура [Baldwin, Tomiura, 2020] исследовали влияние COVID-19 на торговлю и выявили возможность «заражения цепочек поставок», то есть прямых перебоев, препятствующих производству в основных

² Количество действующих соглашений о преференциальной торговле рассчитывается в соответствии с данными ВТО, содержащимися в Информационной системе региональных торговых соглашений (RTA-IS).

³ Такие как Всеобъемлющее и прогрессивное соглашение о Транстихоокеанском партнерстве (СРТПР), которое развилось из Транстихоокеанского партнерства после выхода США в январе 2017 г., и Всеобъемлющее региональное экономическое партнерство (RCEP), подписанное 15 ноября 2020 г. пятнадцатью странами (Китай, члены Ассоциации государств Юго-Восточной Азии (АСЕАН), а также Японией, Южной Кореей, Австралией, Новой Зеландией, на которые приходится около 30% мирового ВВП и 30% населения мира).

производственных центрах глобальных цепочек стоимости (Япония, Корея, Тайвань, Китай, США и Германия). Размер их ВВП, совокупная доля в мировом производстве и экспорте, а также торговые связи с другими странами способствовали падению объема мировой торговли на 9,2% в 2020 г. [WTO, 2020]. Экономический кризис был обусловлен не только перебоями в поставках, вызванными рядом мер, направленных на профилактику COVID, которые замедлили производство в основных странах ГЦДС (Глобальных цепочек добавленной стоимости) в Азии, Европе и Северной Америке, но и стал результатом шока спроса и роста экономического протекционизма. Последний фактор может дополнительно быть усилен дискриминационными торговыми соглашениями, которые американский экономист Д. Бхагвати [2008] сравнил с термитами, подрывающими свободную торговлю.

Возможно, риски конфликтной фрагментации, дискриминационного отношения и протекционизма наиболее заметны в отношении технологических тенденций, изменяющих торговлю. На электронную торговлю уже приходится примерно 20% мировой торговли, и, по прогнозам, к 2025 г. ее доля вырастет до 25% [Manyika et al., 2018]. Несмотря на огромный потенциал, это виртуальное экономическое пространство не до конца урегулировано. Таким образом, балканизированную [Alves Jr., 2014] цифровую торговлю и, в более широком смысле, цифровую экономику можно определить как неизведанные территории, на которых государства стремятся утверждать свои правила в киберпространстве, находящемся в определенной территориальной юрисдикции, в то время как гигантские глобальные корпорации (GAFAM — Google, Apple, Facebook, Amazon и Microsoft) стремятся бросить вызов любой форме государственного контроля.

Конфликт между государственными и частными стейкхолдерами проистекает из отсутствия международного режима управления интернетом и фундаментального столкновения между двумя представлениями о (цифровом) суверенитете. В настоящее время управление интернетом основано на модели с участием многих заинтересованных сторон, включающей государства, компании, гражданское общество и организации⁴, в которых доминируют США, традиционно воспринимаемые как гарант децентрализованного интернета. Эта система оспаривается основными развивающимися державами «Группы двадцати»: Китай, Россия и Саудовская Аравия провозглашают доктрину «интернет-суверенитета», оформленную как суверенное право регулировать национальный сегмент интернета [Gueham, 2017]. Эти государства вместе с другими странами с развивающейся экономикой, такими как Бразилия, Индия или Индонезия, проводят ограничительную политику, которая ставит под угрозу глобальную цифровую торговлю и услугу передачи данных. Одним из примеров является Китай, который преимущественно наносит ущерб высокотехнологичным американским компаниям, не только ограничивая их цифровое присутствие [Beattie, 2018], но и способствуя «цифровому протекционизму» (например, локализации данных, принудительной передаче исходных кодов, ограничению глобальных потоков коммерческих данных), что является благодатной почвой для дальнейшей фрагментации управления интернетом.

Фрагментация управления интернетом, препятствующая цифровой торговле, сочетается с фундаментальными разногласиями между суверенными государствами и транснациональными корпорациями относительно самой природы суверенитета в киберпространстве. Государства относятся к концепции (национального) суверените-

⁴ Интернет-корпорация по присвоению имен и адресов (ICANN) и Инженерной группе Интернета (IETF), отвечающей за сетевые протоколы, а также на Консорциуме World Wide Web (W3C), ориентированном на веб-стандарты.

та как к форме законной власти, осуществляемой государством на своей территории. Доминирующие высокотехнологичные компании, напротив, настаивают на поствестфальском понимании концепции цифрового суверенитета как формы контролирующей власти, основанной на корпоративном саморегулировании и сопротивлении любым формам законодательного вмешательства. Иными словами, управление интернетом, цифровая экономика и электронная коммерция сдерживаются столкновением поэтического (творческого) и антипоэтического (нормативного) видения киберпространства [Floridi, 2020]. Частные стейкхолдеры предпочитают придерживаться принципа невмешательства и ценности рыночного регулирования путем разработки, производства, продажи и поддержания контроля над цифровыми технологиями, а государства занимают оборонительную позицию, пытаясь регулировать цифровую среду, контролируя данные как ресурсы, исходя из традиционного понимания суверенитета. Их конечная цель — гарантировать и лишить возможности других определять, какое поведение является законным (и ожидаемым), а какое — запрещенным, особенно в таких сферах экономической деятельности, как налогообложение цифровой торговли, регулирование государственных закупок или требование соблюдения национальных законов. Случай государственного контроля над частными заинтересованными сторонами в цифровом пространстве стал очевиден в течение последнего десятилетия, с тех пор как П. Белланжер, генеральный директор французской радиостанции Skyrock, в 2011 г. сделал первую попытку определить цифровой суверенитет как «контроль настоящего и будущего, проявляемый в использовании технологий и компьютерных сетей» [Bellanger, 2011]. Общий регламент ЕС по защите данных (GDPR), внедренный в 2018 г. в качестве регулирующего механизма, не ограничивающего коммерцию и создающего глобальный стандарт защиты конфиденциальности, является примером политизации и секьюритизации цифрового суверенитета. Регламент стал ответом ЕС на риски кибербезопасности, возникающие из-за чрезмерной зависимости от китайской инфраструктуры 5G и контроля GAFAM над данными онлайн-пользователей. Это было подтверждено во время экономического кризиса, вызванного последствиями пандемии COVID-19. Технологические решения крупнейших компаний (таких как Apple или Microsoft) могут фрустрировать государства, которые способны разрабатывать собственные подходы (например, «Stop COVID» во Франции), тем самым подпитывая стремление к усилению цифрового суверенитета. Таким образом, в посткоронавирусном мире, где роль технологий будет возрастать, одной из основных задач для политиков станет поиск правильного баланса между контролем и правом на конфиденциальность.

От глобального к национальному управлению

Нечеткость глобального экономического управления, его фрагментация и дисфункциональность побуждают ученых задуматься о последствиях несовместимости экономической системы, воспринимаемой в качестве окончательной, с демократиями, которые имеют право защищать свою социальную жизнь и договоренности. Они понимают, что глобальное (экономическое) управление находится под шквальным огнем нового *vox populi*, подчеркивающего противодействие либеральному международному порядку. Этот новый популизм чаще всего интерпретируется как идеология и характеризуется моральным и манихейским различием между «народом» и «другим». Данный подход строится на убеждении в том, что политика заключается в уважении суверенитета любой ценой [Mudde, 2004; Mudde, Rovira Kaltwasser, 2018]. Как отмечают Мадди и Кальтвассер, популизм с сильной антиэлитарной направленностью может привести к маргинализации определенных групп общества и ослаблению политических институтов,

что, в свою очередь, приведет к подрыву прав и механизмов защиты меньшинств. В том же ключе Д. Родрик [Rodrik, 2018] предполагает, что ответная реакция популистов на политические элиты и глобализацию может усилить формирование новых линий разлома, которые будут подрывать легитимность или власть политических институтов, а также возможность поиска компромиссов. По его мнению, популисты могут атаковать либеральную демократию и установившийся международный порядок по двум направлениям. Первое заключается в том, что популистские лидеры могут мобилизовать «людей» по этнонациональному / культурному принципу, опираясь на шок от потоков мигрантов и беженцев [Ibid., p. 2]. Примером этого шокового эффекта является политическая практика партии «Венгерский гражданский союз» (ФИДЕС) в Венгрии [Krekó et al., 2018]. Я.-Вернер Мюллер [Muller, 2016] разделяет эту точку зрения и утверждает, что популистам может помочь «культурная война», развязанная в определенной стране. Это позволит сторонникам популистов подтвердить свою веру в то, что именно они «настоящие люди», с должным набором ценностей. Второе направление – мобилизация сторонников по принципу дохода / социального класса. В данном случае шок от глобализации коренится в трансформации международной торговли и финансов, что наиболее ощутимо для более бедных социальных слоев западных стран [Pierce, Schott, 2012; Autor et al., 2013]. Широко распространено мнение о том, что последствия глобализации, включая несправедливую международную торговлю, мобильность капитала и повторяющиеся экономические и финансовые кризисы, могут привести к росту безработицы, снижению заработной платы, замедлению темпов роста и депривации. В свою очередь, последнее ведет к растущему недовольству и радикализации [Funke et al., 2016]⁵.

Экономические источники негодования и противодействие популистов либеральной экономике и глобализации заметны в конкретных программах, рассматривающих глобализацию как фактор ослабления национальных государств, который подрывает суверенитет и демократию и вводит в заблуждение «народ» пустыми обещаниями. Д. Родрик, известный своим критическим подходом к более глубокой экономической интеграции, называет глобальное управление «ложным обещанием» [Rodrik, 2017, p. 206], утверждая, что гражданское общество является национальным, как и государства, и что мировую экономику следует «лечить» на внутреннем уровне. Родрик выводит рост популизма из перераспределительного эффекта экономической глобализации, при этом конкретизируя вопрос о неравенстве и суверенитете, который ограничен «темными призраками» глобализации, представленными транснациональной бюрократической и деловой элитой, действующей над главами государств. Его размышления напоминают идеи школы критической теории международных отношений [Moolakkattu, 2009]. Они сконцентрированы на появлении новых центров управления, которые сочетают в себе транснациональное регулирование, государственно-частные режимы, формы частного управления и саморегулирования, составляя новую форму

⁵ Не для всех социологов экономические обстоятельства являются ключевой переменной, объясняющей появление международной волны популистской политики. Р. Итуэлл и М. Гудвин вместо того, чтобы исследовать финансовый кризис или различия в социально-экономическом статусе в качестве основных причин популизма, изучают политику идентичности и подчеркивают важность «четырех D», которые усиливают национальный популизм: недоверие (или низкое доверие) к политическому истеблишменту; «разрушение» давно укоренившихся представлений об общей идентичности, которые постепенно заменяются моделями неограниченной глобализации; «депривация», порождаемая растущим неравенством и углублением разногласий между «имущими» и «неимущими»; «дислокация» между личной идентичностью и конкретными политическими партиями или брендами [Eatwell, Goodwin, 2018].

глобального государственного устройства [Cox, 1994]. Р. Кокс назвал эти новые структуры «глобальной туманностью». Аналогичное мнение было высказано С. Стрэндж, исследователем международной политической экономии, которая заметила, что как формальные, так и неформальные организации, обладающие значительной автономией и располагающие активами, могут играть роль ключевых акторов и генераторов идей. Такие идеи впоследствии распространяются как ментальные конструкции высшими эшелонами государственных служащих, руководителями международного бизнеса, специалистами и экспертами, заседающими в рабочих группах, встречающимися на конференциях и формирующих эпистемологические сообщества [Strange, 1996, p. 62].

И Р. Кокс, и Д. Родрик в своих общих взглядах на экономическую глобализацию точно указывают на риск ее расширения до социально неприемлемых пределов. Этот феномен получил название «гиперлиберализм» [Cox, Sinclair, 1996], или «гиперглобализация» [Rodrik, 2011]. Кокс рассматривает гиперлиберализм как фундаментальное преобразование неолиберальной формы государства в его чрезмерную, гиперлиберальную версию, материализовавшуюся в результате отказа от договора, заключенного с капиталом и рабочей силой во время послевоенного экономического бума. Подготовленный и внедренный коллективными усилиями правительства и бизнеса, или альянса «глобальная туманность», он исключает решения корпоративного типа, такие как согласованные зарплаты и ценовая политика, и уводит на задний план обязательства в отношении занятости и социального обеспечения. Реструктуризация производства приводит к усилению сегментации и разделения внутри рабочего класса (например, между рабочими-мигрантами и местной рабочей силой) и противопоставлению «имущих» и «неимущих». Это также значительно расширяет список обездоленных и исключенных групп, испытывающих трудности, лишения, от безработных как прямых получателей социальных пособий, через фермеров и малые предприятия до рабочих в чувствительных отраслях, таких как текстильная, автомобильная, сталелитейная или судостроительная. Социально-экономические популисты используют капитал социальной неудовлетворенности, накопленной за многие годы, и политически мобилизуют бесправное большинство против небольшого большинства (или элиты) и их гиперлиберальной политики [Cox, 1996]. Это противостояние между исключенными и включенными группами особенно заметно в западных обществах. Оно проходит по линии доход/социальный класс, как показал американский политолог Я. Бреммер [Bremmer, 2018]. Он описывает ситуацию, в которой процесс экономической либерализации в США способствует росту ВВП и среднего дохода национальных экономик, в то же время приводя к неравномерному распределению благ. По мере увеличения разницы в достатке это распределение рассматривается как все более и более несправедливое. Если мы добавим к этому всевозможные компенсации, нечеткие системы вознаграждения в банках и государственных предприятиях (которые обходят правила о чрезмерных зарплатах), необузданное желание представителей политического класса увеличить свое вознаграждение, а также премии, которые более чем в 10 раз превышают среднюю заработную плату, неудивительно, что движение против истеблишмента опирается на большее распределение богатства в своих избирательных кампаниях [King, 2017].

Через двадцать лет после того, как Р. Кокс назвал гиперлиберализм «потенциальной» новой политической ортодоксией, Д. Родрик рисует картину гиперглобализации как реальной «программы экономической либерализации и глубокой интеграции» [Rodrik, 2011, p. xvii], и как модели послевоенной глобализации: «... торговые соглашения вышли за пределы их традиционной сосредоточенности на импортных ограничениях и стали затрагивать внутреннюю политику государств, был снят контроль над

международными рынками капитала, и развивающиеся страны оказались под сильным давлением, заставившим их открыть свои рынки для внешней торговли и инвестиций. По сути, экономическая глобализация стала самоцелью» [Rodrik, 2011, p. xvii].

По мнению Родрика, «гиперглобализация» является ключом к пониманию трех итераций политических режимов («золотая смиренная рубашка», «бреттон-вудский компромисс» и «режим глобального управления») ⁶, которые характеризуются натянутыми отношениями между глобализацией и национальной демократией. Родрик [Ibid.] в так называемой «политической трилемме глобализации» утверждает, что существует неизбежный конфликт между глобализацией, национальным государством и демократической политикой. Режим «золотая смиренная рубашка» несовместим с демократической политикой, «бреттон-вудский компромисс» несовместим с гиперглобализацией, а «режим глобального управления» несовместим с национальным государством. Каждый из политических режимов может иметь две, но не все три характеристики, поэтому странам необходимо ограничивать демократию, ограничивать глобализацию или глобализировать демократию.

Наблюдая за несовместимостью этой высшей формы экономической глобализации с демократиями, которые имеют право защищать свое социальное устройство, Родрик [Rodrik, 2018, p. 38] рекомендует «сместить баланс по трем направлениям: от капитала и бизнеса к труду и остальному обществу, от глобального управления к национальному управлению и от сфер с относительно небольшой общей экономической выгодой к тем, где она велика». Однако фундаментальная проблема такого решения популистского вызова заключается в том, что восстановление международной экономики с акцентом на суверенитет может привести к разрушению преимуществ международного институционального сотрудничества, достигнутых к настоящему времени [Hoekman, Nelson, 2018]. Предоставление слишком большого пространства для маневра правительствам, которые свободны от ограничений, налагаемых международными организациями, и которые могут свободно проводить политику, позволяющую достичь целей национального экономического развития, может изменить позиции ключевых агентов и тем самым привести к структурным изменениям в глобальном экономическом управлении. Таким образом, это может усилить тренд на антиглобализацию, ускорить откат от либерализации и обострить отношение ко всему иностранному: мигрантам, компаниям или инвестициям, которые будут восприниматься как угроза национальной безопасности. Более того, неограниченное национальное управление может работать как усилитель внешних угроз, таких как торговые потрясения, экономические и финансовые кризисы, и служить оправданием для отката от механизмов компенсаций (социального обеспечения / сетей социальной защиты) в результате проведения политики жесткой экономии.

Угрозы, проистекающие из проведения национальной политики, отделенной от более широкого международного сотрудничества, подтвердились во время кризиса COVID-19, который продемонстрировал, как различные либеральные и нелиберальные демократии, контролируемые популистскими лидерами, освоили использование национального нарратива и взяли на себя чрезмерные и чрезвычайные полномочия,

⁶ Первый из политических режимов можно определить как золотой стандарт XIX в., или Режим золотой смиренной рубашки. Второй режим соответствует бреттон-вудскому режиму середины XX в., когда группа демократических национальных государств ограничила глобализацию посредством политического контроля над международной торговлей (тарифы) и финансами (например, регулируемые обменные курсы). Третий политический режим — это гиперглобализация как программа экономической либерализации и глубокой интеграции, когда национальное государство заменяется глобальным управлением.

чтобы расправиться с политическими оппонентами или СМИ, увеличить базу сторонников и, наконец, подорвать скоординированные действия, необходимые для противодействия экономическим последствиям пандемии [He, Chen, 2020]. Здесь мы должны отметить, что популизм как идеология, для которой характерно различие между «народом» и «другим» и убежденность в том, что политика заключается в уважении суверенитета любой ценой, влияет на дальнейшую позицию лидеров стран. Социально-экономические популисты (такие как Л. Обадор (Мексика), Д. Ортега (Никарагуа) или Н. Мадуро (Венесуэла) обращаются к менее образованным слоям общества («истинным людям») и выступают против как отечественной бизнес-элиты, так и международных капиталистов / финансовых организаций («других»). Культурные популисты (Ж. Болсонару (Бразилия), Д. Трамп (США), В. Орбан (Венгрия), Н. Моди (Индия), Р. Дутерте (Филиппины) и Р.Т. Эрдоган (Турция) способствуют культурным конфликтам, противопоставляя коренные народы, этнические/религиозные группы («истинные люди») этническим / религиозным меньшинствам и культурным элитам («другие»).

Пандемия COVID-19, в частности, выявила социально-экономические, культурные и политические разногласия между популистами и глобалистами, которые напрямую сказались на борьбе с внутренней эпидемией, отношении к основным организациям режима глобального управления здравоохранением и на международном сотрудничестве против последствий пандемии (оказание помощи, раскрытие данных, совместные исследования вакцин). Культурные и социально-экономические популистские лидеры, преуменьшавшие последствия COVID-19 (Трамп, Болсонару и Обадор), были склонны не замечать серьезность пандемии, чтобы сохранить экономику и занятость, и поэтому всячески заверяли базовых избирателей в том, что «пандемия... не опасна» [Linthicum, 2020]. Как следствие, такая политика, проводимая президентами США и Бразилии, продвигающих масштабные программы экономического восстановления [Mason, Holland, 2020], вместо сосредоточения внимания на научно обоснованных мерах профилактики и контроля после ранних стадий пандемии, привела к резкому росту числа случаев инфекции и смертей, и теперь эти страны занимают 1-е и 3-е места соответственно в мире по количеству смертей [Worldometer, 2020] (на момент написания статьи. — *Примеч. пер.*).

Культурных и социально-экономических популистов сближает преуменьшение опасности пандемии или использование нелиберальных ответов на COVID-19, что в некоторых случаях стирает вышеупомянутое различие, объединяя цели сдерживания политического «другого» и обвинения экономических / финансовых элит в насущных проблемах. Одним из примеров является нелиберальная реакция на COVID-19 в Центральной Европе, которую продемонстрировал премьер-министр Венгрии В. Орбан. Он использовал культурную и социально-экономическую идеологию для переориентации с европейского подхода к политике и экономике на собственный суверенитет. Для Орбана, как прежде всего культурного популиста, первая волна пандемии создала возможность использовать чрезвычайное законодательство в целях повышения национальной безопасности. Законопроект, принятый в венгерском парламенте в марте 2020 г., нивелирует разделение властей и предусматривает тюремное заключение сроком до пяти лет за публикацию ложных или искаженных фактов, которые могут встревожить или взволновать общественность [Szekeres, 2020]. Несмотря на то что венгерские законодатели в июне проголосовали за отмену чрезвычайных полномочий, различные НПО заявили, что голосование за их снятие было фикцией. При этом Орбан продолжил преследовать независимых журналистов и политических оппонентов [BBC, 2020]. Взаимосвязь культурного и социально-экономического популизма Орбана стала заметна в результате внешнего идеологического давления после

столкновения между Венгрией и ЕС из-за европейского бюджета в размере 1,82 трлн евро и пакета мер по восстановлению, который включал блокирование переговоров по коллективной задолженности⁷. Долгое время Венгрия препятствовала доработке пакета из-за своей оппозиции новому механизму, который позволил бы ЕС урезать финансирование странам-членам, признанным нарушающими принцип верховенства закона. В этом случае фундаментальное разногласие между идеями национального суверенитета и объединенным суверенитетом ЕС, принявшее форму личных претензий между премьер-министром Венгрии и вице-президентом ЕС В. Йоуровой [Bayet, 2020], могло иметь серьезные последствия для регионального и глобального развития экономического управления. Блокировка фонда ЕС для восстановления после коронавируса в размере 750 млрд евро в связи с соблюдением верховенства закона может значительно усилить «заражение цепочки поставок» в глобальном масштабе [Baldwin, Weder di Mauro, 2020]. Негативные последствия этого могут привести к потере работы, что лишь в некоторой степени компенсируется мерами поддержки доходов, вводимыми отдельными правительствами (гарантированные доходы, налоговые льготы и т.д.). Таким образом, мы можем сделать два вывода. Во-первых, популистский лидер даже небольшой страны может, учитывая конкретный международный или региональный контекст, оказывать мощное идеологическое давление, тем самым препятствуя экономическому сообществу в реализации долгосрочных программ выхода из кризиса. Во-вторых, идеи Родрика о перераспределении баланса от глобального управления к национальному могут быть неоптимальным решением в условиях взлета популизма.

От национального к интегрированному управлению

Политический и экономический анализ, проведенный выше, показал, что от глобализации и глобального экономического управления трудно отказаться, однако альтернатива пересмотра политики и экономики по национальному и суверенному признаку является по крайней мере спорной. Возможно, наиболее реальным решением этой дилеммы мог бы стать поиск золотой середины между гиперглобализацией и национальным подходом. В данной статье этот подход мы назвали «интегральным экономическим управлением (ИЭУ)»⁸. Он берет начало из теории интегрального управления и сочетает в себе различные элементы жесткого и мягкого управления для достижения часто противоположных целей: стабильности вкупе с инновационным развитием [Drucker, 1992; Templar, 2011]. Жесткое управление подчеркивает технические и эко-

⁷ После длительных переговоров в декабре 2020 г. лидеры ЕС достигли консенсуса по бюджетному пакету и механизму верховенства закона, его обуславливающему.

⁸ Идея среднего курса между гиперглобализацией и национальной политикой уже много лет находится в центре дискуссий. Примечательно, что существует значительное сообщество ученых, изучающих «глобальные региональные» сдвиги в нынешней структуре глобального экономического управления. Они указывают на парадокс, с которым сталкивается глобальное управление, а именно, что политическая власть для решения глобальных проблем и мобилизации необходимых ресурсов приписывается национальному уровню, в то время как источник и масштаб проблем, и потенциальные решения для них являются транснациональными или глобальными. Если «вся политика носит региональный характер», как они утверждают, глобальное управление должно быть усилено за счет региональной интеграции, возможно, под эгидой новых сил, развивающихся региональных институциональных структур, таких как Большая Евразия, ВРЭП, BRI, ASEAN +, МЕРКОСУР и др. Хотя этот подход ценен при обсуждении путей расширения государственного сотрудничества в области торговли, финансов или безопасности, он заблокирован проблемами коллективных действий, игнорирует неэлитарные вопросы продвижения демократии, безопасности человека, надлежащего управления и совершенствования государственной политики.

номические системы организации и делает упор на рационализацию работы, максимизацию производительности и минимизацию потребления ресурсов в организации, а мягкое управление, напротив, склоняется к развитию организационной культуры, основанной на гибкой, сетевой и эффективной системе формирования межличностных связей. Наряду с жесткими и мягкими методами управления существуют жесткие и мягкие проблемы [Askoff, 1993]. Сложные организационные проблемы выражаются в трудностях формулирования четких целей и задач, использования соответствующих данных или создания механизмов контроля. Их мягкие эквиваленты связаны с препятствиями на пути к достижению соглашения или возможностью переговоров. Последняя рассматривается как многомерная структура, в которой власть рассредоточена, оценка ситуации и достижение целей затруднены, учитывая сосуществование консенсуса и конфликта.

Подобно управленческим инновациям в организации, ИЭУ рассматривает глобальное управление как фрагментированную структуру, полную жестких и мягких проблем. Хотя этот подход согласуется с утверждениями Родрика о том, что гражданское общество является национальным, как и национальные государства, и большинство неудач глобального экономического управления происходит из внутренних проблем, он подчеркивает необходимость поиска решений не только на национальном уровне. Данный подход требует сочетания жестких (разумная внутренняя политика) и мягких (усиление международного сотрудничества) элементов компромиссного решения.

Разумная внутренняя политика

Первый компонент ИЭУ выражается в повышении качества внутренней политики, выявлении передовой практики регулирования и поощрении обучения, что, в свою очередь, может уменьшить бремя, возлагаемое на внутреннюю политику и повлиять на восприятие глобализации вместо того, чтобы указывать на нее как на причину внутренних проблем. Достижение этих целей зависит от развития международного сотрудничества в области глобального управления, которое выходит далеко за рамки внешней торговли и инвестиций. Хорошим примером такого союза внутренней политики с международным сотрудничеством является Республика Южная Корея. С 1960-х годов ее экономика росла поразительными темпами [Chung, 2007], в итоге Южная Корея стала «державой средней руки» [Jordaan, 2003]. Южная Корея эффективно среагировала на COVID-19, поскольку быстро сгладила эпидемическую кривую, не закрывая предприятия, опираясь лишь на временные меры. Положительные эффекты сдерживания пандемии стали возможны благодаря выявлению передовых методов регулирования и извлечению уроков из ошибочных ответных мер на вспышку ближневосточного респираторного синдрома (MERS) в 2015 г., что побудило правительство Южной Кореи провести несколько реформ в области здравоохранения страны [Oh, 2020]. В отличие от других средних держав, контролируемых культурными и социально-экономическими популистскими лидерами, как Бразилия и Мексика, эффективная система здравоохранения Южной Кореи основана на сочетании обнаружения (инновационные высокопроизводительные скрининговые клиники и государственно-частное сотрудничество для обеспечения достаточного количества тестов), сдерживания (изоляция инфицированных людей, дополненная продвинутой системой отслеживания контактов, поддерживаемых различными базами данных) и лечения (увеличение количества медицинского персонала, строительство временных больниц и централизованная закупка средств индивидуальной защиты) [Our World in Data, 2020].

Успех Кореи в сдерживании коронавируса во многом стал возможен благодаря использованию личных данных и во многом зависел от ее способности быстро расширять масштабы технологических решений. Последнее, по-видимому, имеет решающее значение не только с точки зрения национальной системы здравоохранения, но и для глобального экономического управления после COVID-19. Технологические инновации и выбор государственной политики влияют на революцию в глобальной цепочке создания стоимости, которая началась в конце XX в. и заметно изменила разделение власти в мире. Р. Болдуин назвал это «вторым разукрупнением», поскольку ИКТ позволили практически бесплатно передать ноу-хау из наиболее развитых стран Большой семерки в развивающиеся страны [Deba, Baldwin, 2016]. Технологический поток определялся международными производственными сетями, а не просто национальными границами. Пример Южной Кореи, Китая и Японии — стран, которые вышли за рамки соответствующей национальной политики, внедрили эффективные, научно обоснованные меры профилактики и контроля и активно участвовали в международном сотрудничестве по борьбе с болезнями (например, предоставляя финансовую поддержку для ВОЗ), показал, что в таких государствах намного лучше обстоят дела с точки зрения количества случаев заболевания и показателей смертности [Worldometer, 2020].

Расширенное международное сотрудничество

Сочетание разумной внутренней политики и международного сотрудничества в здравоохранении может послужить полезным уроком для тех, кто реформирует глобальное экономическое управление. ГУЭ представляет собой группу акторов, вовлеченных в несколько фрагментированных и неэффективных международных режимов, которые со временем приняли форму конфликтных пространств, где ставятся под сомнение принципы, нормы, правила и процесс принятия решений, а различные заинтересованные стороны поддерживают альтернативные институциональные конструкции. Перспективы целостного экономического управления основаны на том, чтобы избежать фрагментации режимов и неэффективности их основных организаций, сосредоточив внимание на «Группе двадцати» для более гибкого, эффективного, прозрачного и комплексного ответа на коллективные проблемы [Kirtan, 2013].

Главный аргумент, оправдывающий роль «Группы двадцати» как гаранта целостного экономического управления, — это высокая гибкость этого неформального «главного форума международного экономического сотрудничества» [G20, 2009] и его опыт в принятии на себя роли главного ответчика на различные потребности, которые были поставлены членами международного сообщества. Высшей точкой для «Группы двадцати» стали 2008–2009 гг., а именно три прорывных саммита: в Вашингтоне (2008 г.), Лондоне (2009 г.) и Питтсбурге (2009 г.). Они придали этому форуму импульс и укрепили его имидж в качестве центра управления разнообразием институциональных узлов. Встреча лидеров, проведенная в самом сердце Соединенных Штатов, сместила баланс от «Группы семи», которая больше ассоциировалась с «говорильней» [Lesage, 2007, p. 107; Debaere, Orbie, 2013, p. 311–323], в сторону «Группы двадцати», которую лидеры воспринимали скорее как «руководящий комитет» или «форум за круглым столом», имеющий глобальный состав [Cooper, Thakur, 2013, p. 16]. В этом контексте на саммите в Вашингтоне были определены ключевые действия по смягчению последствий финансового и экономического кризиса и был начат процесс их применения. Второй саммит «Группы двадцати» в Лондоне достиг существенных результатов в преодолении экономического и финансового кризиса, согласившись утроить финансовые ресурсы (до 750 млрд долл.) в целях укрепления МВФ и создания более устойчивого финансового

режима, путем согласования новых распределений специальных прав заимствования и поддержки торговли [Hajnal, 2014]. Во время третьего саммита «Группы двадцати» в Питтсбурге лидеры не только провозгласили «Группу двадцати» главным форумом для международного экономического сотрудничества, но и запустили так называемое «Рамочное соглашение по обеспечению уверенного, устойчивого и сбалансированного экономического роста» и сигнализировали о расширении повестки дня «Группы двадцати» на несколько областей устойчивого развития (энергетика и климат), а также на большую экономическую инклюзивность [G20, 2009]. Последнее было подтверждено на саммите «Группы двадцати» в Сеуле (2010 г.) в смелой программе развития, известной как «Сеульский консенсус в области развития» [G20, 2010]. Десять лет спустя, во время внеочередного саммита лидеров «Группы двадцати», организованного Саудовской Аравией 26 марта 2020 г. [G20, 2020] и нацеленного на борьбу с последствиями COVID-19, лидеры «двадцатки» выступили с заявлением, которое усилило ее антикризисный характер, согласившись на вливание более 5 трлн долл. США в мировую экономику в рамках целевой фискальной политики и экономических мер для гарантий противодействия социальным, экономическим и финансовым последствиям пандемии, и (2) координацию глобальных ответных мер по линии международных организаций, таких как ВОЗ, МВФ, ГВБ, МОТ, ОЭСР, многосторонних и региональных банков развития для предоставления финансовой помощи и контроля занятости.

На сегодняшний день гибкость «Группы двадцати» была неоднократно подтверждена не только в случае глобального кризиса, но и в случае серьезных глобальных экономических и социальных проблем, которые были должным образом рассмотрены в ее повестке дня. Одним из примеров международного сотрудничества, которое дает возможность снизить акцент на внутренней политике, является план «Группы двадцати» по устранению разрыва в глобальной инфраструктуре. Дефицит инвестиций в инфраструктуру можно определить как разницу между инвестиционными потребностями страны и суммой, которая может быть потрачена при текущих тенденциях. Согласно данным, опубликованным в Global Infrastructure Outlook в июле 2017 г. и охватывающим пятьдесят стран и семь секторов экономики (энергетика, телекоммуникации, транспорт, аэропорты, железные дороги, дороги и порты), глобальные инвестиции в инфраструктуру должны составить 94 трлн долл. в период с 2016 по 2040 г. Чтобы удовлетворить эту потребность, миру придется увеличить долю ВВП, выделяемую на инфраструктуру, до 3,5% по сравнению с 3,0%, которые расходуются сейчас [Global Infrastructure Hub, 2017]. Международное сотрудничество для восполнения финансового дефицита в странах с развитой экономикой стало решающим по двум причинам. Во-первых, инфраструктура эпохи, начавшейся после Второй мировой войны, подходит к концу срока эксплуатации и нуждается в замене. В то же время государственные бюджеты расходуются на другие сферы, в то время как инвестиции в инфраструктуру отходят на второй план из-за глобального финансового кризиса. Пандемия COVID-19 породила Великую изоляцию, что помогло сдержать вирус и спасти жизни, но спровоцировало худшую рецессию со времен Великой депрессии. Вторая причина заключается в том, что инвестирование в инфраструктуру дает возможности для создания рабочих мест, ведет к более быстрому возобновлению экономической активности и ослабляет последствия политики гиперглобализма. Обезвредить бомбу социального недовольства, заметную в западных обществах, можно благодаря усилиям «Группы двадцати», которая с 1998 по 2008 г. стала высшим форумом, на который возложена задача создания соответствующего механизма глобального управления и реагирования на различные потребности международного сообщества [Cooper, Thakur, 2013]. В 2018 г. во время аргентинского председательства в «Группе двадцати» был представлен план по

восполнению предполагаемых финансовых инвестиций в инфраструктуру [G20, 2018]. Решение опиралось на три основания: (1) использование государственных финансов (например, налогов, пенсий, платы за услуги инфраструктуры) для привлечения или стимулирования инвестиций частного сектора, особенно долгосрочных институциональных инвестиций; (2) твердую приверженность созданию цепочки «приемлемых для банков» проектов с упором на мегапроекты, которые финансируются и управляются через государственно-частное партнерство (ГЧП); и (3) совершенствование механизмов для быстрого воспроизведения ГЧП, что может способствовать уменьшению бремени, возлагаемого на внутреннюю политику (например, в секторе здравоохранения после COVID-19), и признание ценности более глубокого международного сотрудничества для ослабления популистских настроений.

Заключение

Представленный политический и экономический анализ до сих пор был сосредоточен на обсуждении размытого и фрагментированного глобального экономического управления как основы для экономической глобализации. Мы пришли к выводу о несовместимости глобального управления и глобализации с национализмом и популизмом, рассматривая глобализацию как обширную идеологию, которая наносит ущерб национальным государствам, подрывает суверенитет и демократию и вводит в заблуждение «народ» ложными обещаниями. Вместе с тем было пересмотрено предложение о создании устойчивого глобального экономического управления снизу (на национальном уровне) для избегания конфликтной фрагментации глобального управления в направлении основанных на суверенитете решений. В то время как подход «от глобального к национальному» может показаться разумным и полезным для демократий, которых преследуют некомпенсированные издержки адаптации и перераспределительные эффекты экономической глобализации, примеры преумения последствий пандемии COVID-19 популистскими лидерами или принятия нелиберального законодательства, препятствующего осуществлению скоординированных действий, необходимых для противодействия экономическому и финансовому спаду, могут ослабить эту аргументацию.

Если нельзя отказаться от глобализации и глобального экономического управления, а альтернатива пересмотра политики и экономики в соответствии с национальными и суверенными принципами является спорной, возможно, наиболее реальным решением будет выбор золотой середины между гиперглобализацией и национальной политикой. Данный переход «от национального к интегральному», за счет сочетания разумной внутренней политики и расширенного международного сотрудничества мы назвали «интегральным экономическим управлением». С одной стороны, при таком подходе стоит повышать качество внутренней политики путем выявления передовой практики регулирования и поощрения обучения, что будет смягчать внутреннюю напряженность. С другой стороны, необходимо расширять международное сотрудничество в областях глобального управления для преодоления фрагментированности и неэффективности международных режимов. Вместо не справляющихся со своими задачами глобальных организаций (примером которых является ВТО) целостность ИЭУ требует переноса внимания на «Группу двадцати», способную дать гибкий, эффективный, прозрачный и комплексный ответ на коллективные проблемы по всему спектру глобального управления, а также стать предвестником более глубокого международного сотрудничества, которое могло бы стать частью ответа на растущий популизм после COVID-19.

Формат статьи не позволяет нам дальше вести эту дискуссию. Мы ограничились лишь базовыми характеристиками «Группы двадцати», выступающей как центр целостного экономического управления, и прояснили роль этого объединения как в борьбе с кризисами, так и в реагировании на различные глобальные вызовы. Продолжение исследования должно быть сосредоточено на влиянии внутренних и внешних факторов на повестку дня «Группы двадцати», анализе соблюдения лидерами «Группы двадцати» своих коллективных обязательств и, наконец, изучении того, как и в какой степени ориентированы на практику механизмы управления, которые построены на взаимосвязи между (1) «Группой двадцати», действующей как центр многоуровневого сотрудничества, (2) международными организациями, предлагающими экспертные знания в конкретных проблемных областях, и (3) государственными чиновниками, ответственными за конкретные вопросы, могут способствовать расширению международного сотрудничества и стимулировать переход от глобального к интегральному экономическому управлению.

Источники

- Abdeneur A. (2016). Rising Powers and International Security: the BRICS and the Syrian Conflict // *Rising Powers Quarterly*. Vol. 1. No. 1. P. 109–133. Режим доступа: <http://risingpowersproject.com/wp-content/uploads/2016/10/vol1.1.Adriana-Erthal-Abdenur.pdf> (дата обращения: 28.04.2021).
- Arnold K.M. et al. (2011). *Facing the Challenges. Three Scenarios for Global Economic Governance in 2020*. Berlin: GG2020 Economic Governance Working Group.
- Autor D., Dorn D., Hanson G. (2016). The China Shock: Learning from Labor Market Adjustment to Large Changes in Trade // *Annual Review of Economics*. Vol. 8. P. 205–240.
- Baldwin D.A. (2002). Power and international relations // *The Handbook of International Relations* / W. Carlsnaes, T. Risse, B.A. Simmons (eds). Thousand Oaks: Sage Press.
- Barnett M.N., Duvall R. (2005). Power in International Politics. *International Organization*. Vol. 59. No. 1. P. 39–75.
- Barnett M.N., Duvall R. (2018). Organization and the Diffusion of Power. *International Organization and Global Governance* / T.G. Weiss, R. Wilkinson (eds). N. Y.: Routledge.
- Beiser F.C. (2016). *Weltschmerz. Pessimism in German Philosophy, 1860–1900*. Oxford: Oxford University Press.
- Bertelsmann-Scott T. et al. *The New Development Bank: Moving the BRICS from an Acronym to an Institution*. South African Institute of International Affairs (SAIIA), Occasional Paper 233.
- Bousquet A., Curtis S. (2011). Beyond Models and Metaphors: Complexity Theory, Systems Thinking and International Relations // *Cambridge Review of International Affairs*. Vol. 24. No. 1. P. 43–62.
- BRICS (2014). Agreement on the New Development Bank. Fortaleza, Brazil. July 15. Режим доступа: <http://www.brics.utoronto.ca/docs/140715-bank.html> (дата обращения: 28.04.2021).
- Bucher B. (2014). Acting Abstractions: Metaphors, Narrative Structures, and the Eclipse of Agency // *European Journal of International Relations*. Vol. 20. No. 3. P. 742–765.
- Burgoon B. (2009). Globalization and Backlash: Polayni's Revenge? // *Review of International Political Economy*. Vol. 16. No. 2. P. 145–177.
- Cienki A., Yanow D. (2013). Why Metaphor and other Tropes? Linguistic Approaches to Analysing Policies and the Political // *Journal of International Relations and Development*. Vol. 16. No. 2. P. 167–176.
- Cohen R.L., Greenberg J. (1982). *The Justice Concept in Social Psychology*. N. Y.: Academic Press.
- Cooper A.F., Farooq A.B. (2016). The Role of China and India in the G20 and BRICS: Commonalities or Competitive Behaviour? // *Journal of Current Chinese Affairs*. Vol. 45. No. 3. P. 73–106.

- Cooper A.F., Thakur R. (2018). *The BRICS in the Evolving Architecture of Global Governance*. International Organization and Global Governance / T.G. Weiss, R. Wilkinson (eds). N. Y.: Routledge. 2nd ed.
- Cox M. (2017). *The Rise of Populism and the Crisis of Globalisation: Brexit, Trump and Beyond* // Irish Studies in International Affairs. Vol. 28. P. 9–17.
- Deutsch M. (1985). *Distributive Justice: A Socio-Psychological Perspective*. New Haven: Yale University Press.
- Frieden J. (2017). *The Politics of the Globalization Backlash: Sources and Implications*. Prepared for Presentation at the Annual Meetings of the American Economics Association, Panel on “Making Globalization Inclusive”, 6 January.
- Guzzini S. (2005). *A Concept of Power: A Constructivist Analysis* // Millennium. Vol. 33. No. 3. P. 495–521.
- Haas R. (2010). *The Case for Messy Multilateralism* // Financial Times. 6 January.
- Hamerow T. (1958). *Restoration, Revolution, Reaction: Economics and Politics in Germany, 1815–1871*. Princeton: Princeton University Press.
- Hannah E., Scott J., Wilkinson R. (2018). *The WTO in Buenos Aires: The Outcome and its Significance for the Future of the Multilateral Trading System* // World Economy. Vol. 41. No. 10. P. 2578–2598.
- Held D. (2003). *From Executive to Cosmopolitan Multilateralism. Taming Globalization: Frontiers of Governance* / D. Held, M. Koenig-Archibugi (eds). Cambridge: Polity Press.
- Helleiner E. (2014a). *Towards Cooperative Decentralization? The Post-Crisis Governance of Global OTC Derivatives* // Transnational Financial Regulation After the Crisis / T. Porter (ed.). Abingdon: Routledge.
- Helleiner E. (2014b). *The Status Quo Crisis*. Oxford: Oxford University Press.
- Helleiner E. (2016). *Legacies of the 2008 Crisis for Global Financial Governance* // Global Summitry. Vol. 2. No. 1. P. 1–12.
- Hett F., Wien M. (eds) (2015). *Between Principles and Pragmatism Perspectives on the Ukraine Crisis from Brazil, India, China and South Africa*. Berlin: Perspective, Friedrich-Ebert-Stiftung.
- Hicks M.J., Devtaj S. (2017). *Myth and Reality of Manufacturing in America*. Ball State Center For Business and Economic Research.
- IISD (2018). *Update on EU Trade and Investment Negotiations: Japan, Vietnam, Australia, New Zealand, Mexico*. Investment Treaty News International Institute for Sustainable Development, July 30. Режим доступа: <https://www.iisd.org/itn/2018/07/30/update-on-eu-trade-and-investment-negotiations-japan-vietnam-australia-new-zealand-mexico> (дата обращения: 28.04.2019).
- Johnson K. (2019). *While Trump Isolates the U.S., It's ‘Let's Make a Deal’ for the Rest of the World Globalization is Alive and Well. It's Just the United States Sitting on the Sidelines*. 3 July. Режим доступа: <https://foreignpolicy.com/2019/07/03/while-trump-isolates-u-s-its-lets-make-a-deal-for-the-rest-of-the-world-trade-fta-merco-sur-eu> (дата обращения: 28.04.2021).
- Kahler M. (2016). *Regional Challenges to Global Governance*. The Council on Foreign Relations, Part of Discussion Paper Series on Global and Regional Governance.
- Kirton J.J. (2013). *G20 Governance for a Globalized World*. Farnham: Ashgate.
- Laïdi Z. (2012). *BRICS: Sovereignty Power and Weakness* // International Politics. Vol. 49. No. 5. P. 614–632.
- Larionova M., Kirton J. (eds) (2018). *BRICS and Global Governance*. N. Y.: Routledge.
- Larionova M., Shelepov A. (2015). *Is BRICS Institutionalization Enhancing Its Effectiveness? The European Union and the BRICS. Complex Relations in the Era of Global Governance* / M. Rewizorski (ed.). Heidelberg; N. Y.: Springer.
- Leung K., Bond M.H. (1982). *How Chinese and Americans Reward Task-related Contributions: A Preliminary Study* // Psychologia. Vol. 25. No. 1. P. 32–39.
- Leung K., Bond M.H. (1984). *The Impact of Cultural Collectivism on Reward Allocation* // Journal of Personality and Social Psychology. Vol. 47. No. 4. P. 793–804.
- Little R. (2007). *The Balance of Power in International Relations: Metaphors, Myths and Models*. Cambridge: Cambridge University Press.

- Luckhurst J. (2018). *The Shifting Global Economic Architecture. Decentralizing Authority in Contemporary Global Governance*. Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- Lukov V. (2012). A Global Forum for the New Generation: The Role of the BRICS and the Prospects for the Future. Режим доступа: <http://www.brics.utoronto.ca/analysis/Lukov-Global-Forum.html> (дата обращения: 20.10.2018).
- Marczewska-Rytko M. (1995). *Populizm. Teoria i praktyka polityczna*. Lublin: Wydawnictwo UMCS.
- Mielniczuk F. (2013). BRICS in the Contemporary World: Changing Identities, Converging Interests // *Third World Quarterly*. Vol. 34. No. 6. P. 1075–1090.
- Milliken J. (1999). The Study of Discourse in International Relations: A Critique of Research and Methods // *European Journal of International Relations*. Vol. 5. No. 2. 225–254.
- Milner H. (1997). *Interests, Institutions, and Information. Domestic Politics and International Relations*. Princeton: Princeton University Press.
- Milner H.V. (2018). Globalization and its Political Consequences: The Effects on Party Politics in The West. Paper for the annual APSA conference. August 2018. Boston MA. Режим доступа: https://scholar.princeton.edu/sites/default/files/hvmilner/files/milner_globalization_political_consequences.pdf (дата обращения: 28.04.2021).
- Moschella M., Weaver C. (2014). *Handbook of Global Economic Governance. Players, power and paradigms*. London; New York: Routledge.
- Mudde C. (2004) The Populist Zeitgeist // *Government and Opposition*. Vol. 39. No. 4. P. 541–63. Available at: <https://doi.org/10.1111/j.1477-7053.2004.00135.x>
- Mudde C., Rovira Kaltwasser C. (2012) *Populism and (Liberal) Democracy // Populism in Europe and the Americas: Threat or Corrective for Democracy? / C. Mudde, C. Rovira Kaltwasser (eds)*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Neethling T. (2017). South Africa's Foreign Policy and the BRICS Formation: Reflections on the Quest for the 'Right' Economic-diplomatic Strategy // *Insight on Africa*. Vol. 9. No. 1. P. 39–61.
- Olszyk S. (2007). "Vox populi vox Dei": teoria populizmu politycznego // *Annales Universitatis Paedagogicae Cracoviensis. Studia Politologica*. Vol. 46. No. 3. P. 236–47.
- Petersmann E.-U. (2018). How should the EU and Other WTO Members React to Their WTO Governance and WTO Appellate Body Crises? RSCAS 2018/71 Robert Schuman Centre for Advanced Studies Global Governance Programme-331, Florence: EUI.
- Polanyi K. (1944). *The Great Transformation: The Political and Economic Origins of Our Time*. New York: Farrar&Rineheart.
- Rewizorski M. (2015). Participation of the European Union and the BRICS in the G-20. The European Union and the BRICS. Complex Relations in the Era of Global Governance / M. Rewizorski (ed.). Heidelberg; New York: Springer.
- Rewizorski M. (2017). Dużo hałasu o nic? Uwagi o reformie modelu funkcjonowania Międzynarodowego Funduszu Walutowego. *Przegląd Politologiczny*. No. 2. P. 19–37.
- Rodrik D (2018). Populism and the Economics of Globalization // *Journal of International Business Policy*. No. 1. Режим доступа: <https://doi.org/10.1057/s42214-018-0001-4> (дата обращения: 28.04.2021).
- Røren P., Beaumont P. (2019). Grading Greatness: Evaluating the Status Performance of the BRICS // *Third World Quarterly*. Vol. 40. No. 3. P. 429–450.
- Rosenberg H. (1967). *Große Depression und Bismarckzeit*. Berlin: de Gruyter.
- Russia Beyond (2016). Criticism of BRICS is Indicator of its Significance – Ryabkov. Режим доступа: https://www.rbth.com/world/2016/02/08/criticism-of-brics-is-indicator-of-its-significance-ryabkov_565821 (дата обращения: 02.07.2019).
- Sampson E.E. (1975). On Justice as Equality // *Journal of Social Issues*. Vol. 31. No. 3.
- Schirm S.A. (2009). Ideas and Interests in Global Financial Governance: Comparing German and US preference formation // *Cambridge Review of International Affairs*. Vol. 22. No. 3. P. 501–521.

- Starmans C., Sheskin M., Bloom P. (2017). Why People Prefer Unequal Societies // *Nature: Human Behaviour*. Vol. 1. No. 4. P. 1–7.
- Stern F. (1961). *The Politics of Cultural Despair*. Berkeley, CA: University of California Press.
- Stuenkel O. (2014). Emerging Powers and Status: The Case of the First BRICs Summit // *Global Governance*. Vol. 38. No. 1. P. 89–109.
- Stuenkel O. (2015). *The Brics and the Future of Global Order*. Lanham, MD: Lexington.
- Tabuchi H., Ewing J. (2017). Europe and Japan Near Trade Deal as U.S. Takes Protectionist Path // *New York Times*. Режим доступа: <https://www.nytimes.com/2017/06/23/business/europe-japan-trade-deal.html> (дата обращения: 28.04.2021).
- This article is part of the “Global Economic Governance – Actors, Areas of Influence, Interactions” research project (OPUS, 2016/23/B/HS5/00118) funded by the National Science Centre, Poland.
- Viswanathan H.H.S., Soni S. (2017). BRICS Role in Global Governance Processes. A Decade of BRICS: Indian Perspectives for the Future / S. Saran (ed.). New Delhi: Observer Research Foundation. P. 9–18.
- Walzer M. (1983). *Spheres of justice: A defence of pluralism and equality*. Oxford: Martin Robertson.
- Wilson G.K. (2017). Brexit, Trump and the special relationship // *The British Journal of Politics and International Relations*. Vol. 19. No. 3. P. 543–557.
- Wulf H., Debiel T. (2015). India’s ‘Strategic Autonomy’ and the Club Model of Global Governance: Why the Indian BRICS Engagement Warrants a Less Ambiguous Foreign Policy Doctrine // *Strategic Analysis*. Vol. 39. No. 1. P. 27–43.
- Xing L. (2014). Introduction. Understanding the Hegemony and the Dialectics of the Emerging World Order. The BRICS and Beyond // *The International Political Economy of Emergence of a New World Order* / L. Xing (ed.). Farnham: Ashgate.
- Zhang Y. (2018). The US – China Trade War: A Political and Economic Analysis // *Indian Journal of Asian Affairs*. Vol. 3. No. 1–2.

Between Hyperglobalization and National Policy. Is There a Way to Mitigate Populist Risks for Global Economic Governance in the Post-COVID-19 World?

M. Rewizorski

Marek Rewizorski – Dr., Associate Professor in the Institute of Political Science, Faculty of Social Science, University of Gdańsk; 2C/15 ul. Wielkopolska, 78-100 Kolobrzeg, Poland; E-mail: marcuser@o2.pl

Abstract

Some scholars of global governance advocate rebalancing from global to national governance. They underline the incompatibility of global economic governance with democracies, which have the right to protect their social arrangements. They discern the fact that global (economic) governance is under heavy fire from a new vox populi, underscoring the socio-economic and cultural sources of their resentment and opposition to the liberal international order. While pointing at the timeliness of such argumentation, this article examines the fundamental problem with a sovereignty-related solution to the populist challenge. It lies in the fact that reconstituting global economic steering with a stronger emphasis on sovereignty may open the door for pursuing distinct national policies, which have blossomed during the Covid-19 pandemic and which not only overlap with populism but dismantle the benefits of international cooperation in the post-Covid-19 world. By asking about the role of the fragmented system of economic governance in inspiring populist resentment, this article creates an opportunity not only to address the challenges to global economic governance, but more specifically to reflect upon: the justification of decisive shifts toward national governance; risks which remain hidden for those discontented with economic globalization; and drafting an alternative solution, namely taking the middle way between hyper globalization and a more national policy.

Key words: global economic governance; integral governance; fragmentation; digitalization; sovereignty; populism; WTO; G20

For citation: Rewizorski M. (2021). Between Hyperglobalization and National Policy. Is There a Way to Mitigate Populist Risks for Global Economic Governance in the Post-COVID-19 World? *International Organisations Research Journal*, vol. 16, no 2, pp. 132–156 (in English). DOI: 10.17323/1996-7845-2021-02-07

References

- Abdeneur A. (2016). Rising Powers and International Security: the BRICS and the Syrian Conflict. *Rising Powers Quarterly*, vol. 1, no 1, pp. 109–33. Available at: <http://risingpowersproject.com/wp-content/uploads/2016/10/vol1.1.Adriana-Erthal-Abdenur.pdf> (accessed 28 April 2019).
- Arnold K.M. et al. (2011). Facing the Challenges. Three Scenarios for Global Economic Governance in 2020. Berlin: GG2020 Economic Governance Working Group.
- Autor D., Dorn D., Hanson G. (2016). The China Shock: Learning from Labor Market Adjustment to Large Changes in Trade. *Annual Review of Economics*, vol. 8, pp. 205–40.
- Baldwin D.A. (2002). Power and international relations. *The Handbook of International Relations* (W. Carlsnaes, T. Risse, B.A. Simmons (eds)). Thousand Oaks: Sage Press.
- Barnett M.N., Duvall R. (2005). Power in International Politics. *International Organization*, vol. 59, no 1, pp. 39–75.
- Barnett M.N., Duvall R. (2018). Organization and the Diffusion of Power. *International Organization and Global Governance* (T.G. Weiss, R. Wilkinson (eds)). New York: Routledge.
- Beiser F.C. (2016). Weltschmerz. Pessimism in German Philosophy, 1860–1900. Oxford: Oxford University Press.

- Bertelsmann-Scott T. et al. The New Development Bank: Moving the BRICS from an Acronym to an Institution. South African Institute of International Affairs (SAIIA), Occasional Paper 233.
- Bousquet A., Curtis S. (2011). Beyond Models and Metaphors: Complexity Theory, Systems Thinking and International Relations. *Cambridge Review of International Affairs*, vol. 24, no 1, pp. 43–62.
- BRICS (2014). *Agreement on the New Development Bank*. Fortaleza, Brazil, July 15. Available at: <http://www.brics.utoronto.ca/docs/140715-bank.html> (accessed 10 October 2018).
- Bucher B. (2014). Acting Abstractions: Metaphors, Narrative Structures, and the Eclipse of Agency. *European Journal of International Relations*, vol. 20, no 3, pp. 742–65.
- Burgoon B. (2009). Globalization and Backlash: Polayni's Revenge? *Review of International Political Economy*, vol. 16, no 2, pp. 145–177.
- Cienki A., Yanow D. (2013). Why Metaphor and other Tropes? Linguistic Approaches to Analysing Policies and the Political. *Journal of International Relations and Development*, vol. 16, no 2, pp. 167–76.
- Cohen R.L., Greenberg J. (1982). *The Justice Concept in Social Psychology*. New York: Academic Press.
- Cooper A.F., Farooq A.B. (2016). The Role of China and India in the G20 and BRICS: Commonalities or Competitive Behaviour? *Journal of Current Chinese Affairs*, vol. 45, no 3, pp. 73–106.
- Cooper A.F., Thakur R. (2018). The BRICS in the Evolving Architecture of Global Governance. *International Organization and Global Governance* (T.G. Weiss, R. Wilkinson (eds)). New York: Routledge. 2nd ed.
- Cox M. (2017). The Rise of Populism and the Crisis of Globalisation: Brexit, Trump and Beyond. *Irish Studies in International Affairs*, vol. 28, pp. 9–17.
- Deutsch M. (1985). Distributive Justice: A Socio-Psychological Perspective. New Haven: Yale University Press. *European Journal of International Relations*, vol. 5, no 2, 225–54.
- Frieden J. (2017). The Politics of the Globalization Backlash: Sources and Implications. Prepared for Presentation at the Annual Meetings of the American Economics Association, Panel on “Making Globalization Inclusive,” 6 January.
- Guzzini S. (2005). A Concept of Power: A Constructivist Analysis. *Millennium*, vol. 33, no 3, pp. 495–521.
- Haas R. (2010). The Case for Messy Multilateralism. *Financial Times*, 6 January.
- Hamerow T. (1958). *Restoration, Revolution, Reaction: Economics and Politics in Germany, 1815–1871*. Princeton: Princeton University Press.
- Hannah E., Scott J., Wilkinson R. (2018). The WTO in Buenos Aires: The Outcome and its Significance for the Future of the Multilateral Trading System. *World Economy*, vol. 41, no 10, pp. 2578–98.
- Held D. (2003). From Executive to Cosmopolitan Multilateralism. *Taming Globalization: Frontiers of Governance* (D. Held, M. Koenig-Archibugi (eds)). Cambridge: Polity Press.
- Helleiner E. (2014a). Towards Cooperative Decentralization? The Post-Crisis Governance of Global OTC Derivatives. *Transnational Financial Regulation After the Crisis* (T. Porter (ed.)). Abingdon: Routledge.
- Helleiner E. (2014b). *The Status Quo Crisis*. Oxford: Oxford University Press.
- Helleiner E. (2016). Legacies of the 2008 Crisis for Global Financial Governance. *Global Summitry*, vol. 2, no 1, pp. 1–12.
- Hett F., Wien M. (eds) (2015). *Between Principles and Pragmatism Perspectives on the Ukraine Crisis from Brazil, India, China and South Africa*. Berlin: Perspective, Friedrich-Ebert-Stiftung.
- Hicks M.J., Devtaj S. (2017). *Myth and Reality of Manufacturing in America*. Ball State Center For Business and Economic Research.
- IISD (2018). Update on EU Trade and Investment Negotiations: Japan, Vietnam, Australia, New Zealand, Mexico. Investment Treaty News International Institute for Sustainable Development, July 30. Available at: <https://www.iisd.org/itn/2018/07/30/update-on-eu-trade-and-investment-negotiations-japan-vietnam-australia-new-zealand-mexico> (accessed 28 April 2019).
- Johnson K. (2019). While Trump Isolates the U.S., It's ‘Let's Make a Deal’ for the Rest of the World Globalization is Alive and Well. It's Just the United States Sitting on the Sidelines. 3 July. Available at: <https://foreign->

policy. com/2019/07/03/while-trump-isolates-u-s-its-lets-make-a-deal-for-the-rest-of-the-world-trade-fta-merco-sur-eu (accessed 4 July 2019).

Kahler M. (2016). Regional Challenges to Global Governance. The Council on Foreign Relations, Part of Discussion Paper Series on Global and Regional Governance.

Kirton J.J. (2013). *G20 Governance for a Globalized World*. Farnham: Ashgate.

Laïdi Z. (2012). BRICS: Sovereignty Power and Weakness. *International Politics*, vol. 49, no 5, pp. 614–32.

Larionova M., Kirton J. (eds) (2018). *BRICS and Global Governance*. New York: Routledge.

Larionova M., Shelepov A. (2015). Is BRICS Institutionalization Enhancing Its Effectiveness? *The European Union and the BRICS. Complex Relations in the Era of Global Governance* (M. Rewizorski (ed.)). Heidelberg; New York: Springer.

Leung K., Bond M.H. (1982). How Chinese and Americans Reward Task-related Contributions: A Preliminary Study. *Psychologia*, vol. 25, no 1, pp. 32–9.

Leung K., Bond M.H. (1984). The Impact of Cultural Collectivism on Reward Allocation. *Journal of Personality and Social Psychology*, vol. 47, no 4, pp. 793–804.

Little R. (2007). *The Balance of Power in International Relations: Metaphors, Myths and Models*. Cambridge: Cambridge University Press.

Luckhurst J. (2018). *The Shifting Global Economic Architecture. Decentralizing Authority in Contemporary Global Governance*. Basingstoke: Palgrave Macmillan.

Lukov V. (2012). A Global Forum for the New Generation: The Role of the BRICS and the Prospects for the Future. Available at: <http://www.brics.utoronto.ca/analysis/Lukov-Global-Forum.html> (accessed 20 October 2018).

Marczewska-Rytko M. (1995). *Populizm. Teoria i praktyka polityczna*. Lublin: Wydawnictwo UMCS.

Mielniczuk F. (2013). BRICS in the Contemporary World: Changing Identities, Converging Interests. *Third World Quarterly*, vol. 34, no 6, pp. 1075–90.

Milliken J. (1999). *The Study of Discourse in International Relations: A Critique of Research and Methods*.

Milner H. (1997). *Interests, Institutions, and Information. Domestic Politics and International Relations*. Princeton: Princeton University Press.

Milner H.V. (2018). Globalization and its Political Consequences: The Effects on Party Politics in The West. Paper for the annual APSA conference, August 2018, Boston MA. Available at: https://scholar.princeton.edu/sites/default/files/hvmilner/files/milner_globalization_political_consequences.pdf (accessed 2 July 2019).

Moschella M., Weaver C. (2014). *Handbook of Global Economic Governance. Players, power and paradigms*. London; New York: Routledge.

Mudde C. (2004) The Populist Zeitgeist. *Government and Opposition*, vol. 39, no 4, pp. 541–63. Available at: <https://doi.org/10.1111/j.1477-7053.2004.00135.x>

Mudde C., Rovira Kaltwasser C. (2012) Populism and (Liberal) Democracy. *Populism in Europe and the Americas: Threat or Corrective for Democracy?* (C. Mudde, C. Rovira Kaltwasser (eds)). Cambridge: Cambridge University Press.

Neethling T. (2017). South Africa's Foreign Policy and the BRICS Formation: Reflections on the Quest for the 'Right' Economic-diplomatic Strategy. *Insight on Africa*, vol. 9, no 1, pp. 39–61.

Olszyk S. (2007). "Vox populi vox Dei": teoria populizmu politycznego. *Annales Universitatis Paedagogicae Cracoviensis. Studia Politologica*, vol. 46, no 3, pp. 236–47.

Petersmann E.-U. (2018). How should the EU and Other WTO Members React to Their WTO Governance and WTO Appellate Body Crises? RSCAS 2018/71 Robert Schuman Centre for Advanced Studies Global Governance Programme-331, Florence: EUI.

Polanyi K. (1944). *The Great Transformation: The Political and Economic Origins of Our Time*. New York: Farrar&Rineheart.

- Rewizorski M. (2015). Participation of the European Union and the BRICS in the G-20. *The European Union and the BRICS. Complex Relations in the Era of Global Governance* (M. Rewizorski (ed.)). Heidelberg; New York: Springer.
- Rewizorski M. (2017). Dużo hałasu o nic? Uwagi o reformie modelu funkcjonowania Międzynarodowego Funduszu Walutowego. *Przegląd Politologiczny*, no 2, pp. 19–37.
- Rodrik D. (2018). Populism and the Economics of Globalization. *Journal of International Business Policy*, no 1. Available at: <https://doi.org/10.1057/s42214-018-0001-4> (accessed 2 July 2019).
- Røren P., Beaumont P. (2019). Grading Greatness: Evaluating the Status Performance of the BRICS. *Third World Quarterly*, vol. 40, no 3, pp. 429–50.
- Rosenberg H. (1967). *Große Depression und Bismarckzeit*. Berlin: de Gruyter.
- Russia Beyond (2016) Criticism of BRICS is Indicator of its Significance – Ryabkov. Available at: https://www.rbth.com/world/2016/02/08/criticism-of-brics-is-indicator-of-its-significance-ryabkov_565821 (accessed 2 July 2019).
- Sampson E.E. (1975). On Justice as Equality. *Journal of Social Issues*, vol. 31, no 3.
- Schirm S.A. (2009). Ideas and Interests in Global Financial Governance: Comparing German and US preference formation. *Cambridge Review of International Affairs*, vol. 22, no 3, pp. 501–21.
- Starmans C., Sheskin M., Bloom P. (2017). Why People Prefer Unequal Societies. *Nature: Human Behaviour*, vol. 1, no 4, pp. 1–7.
- Stern F. (1961). *The Politics of Cultural Despair*. Berkeley, CA: University of California Press.
- Stuenkel O. (2014). Emerging Powers and Status: The Case of the First BRICs Summit. *Global Governance*, vol. 38, no 1, pp. 89–109.
- Stuenkel O. (2014). Emerging Powers and Status: The Case of the First BRICs Summit. *Global Governance*, vol. 38, no 1, pp. 89–109.
- Stuenkel O. (2015). *The Brics and the Future of Global Order*. Lanham, MD: Lexington.
- Tabuchi H., Ewing J. (2017). Europe and Japan Near Trade Deal as U.S. Takes Protectionist Path. *New York Times*. Available at: <https://www.nytimes.com/2017/06/23/business/europe-japan-trade-deal.html> (accessed 4 July 2019).
- This article is part of the “Global Economic Governance – Actors, Areas of Influence, Interactions” research project (OPUS, 2016/23/B/HS5/00118) funded by the National Science Centre, Poland.
- Viswanathan H.H.S., Soni S. (2017). *BRICS Role in Global Governance Processes. A Decade of BRICS: Indian Perspectives for the Future* (S. Saran (ed.)). New Delhi: Observer Research Foundation, pp. 9–18.
- Walzer M. (1983). *Spheres of justice: A defence of pluralism and equality*. Oxford: Martin Robertson.
- Wilson G.K. (2017). Brexit, Trump and the special relationship. *The British Journal of Politics and International Relations*, vol. 19, no 3, pp. 543–57.
- Wulf H., Deibel T. (2015). India’s ‘Strategic Autonomy’ and the Club Model of Global Governance: Why the Indian BRICS Engagement Warrants a Less Ambiguous Foreign Policy Doctrine. *Strategic Analysis*, vol. 39, no 1, pp. 27–43.
- Xing L. (2014). Introduction. Understanding the Hegemony and the Dialectics of the Emerging World Order. *The BRICS and Beyond. The International Political Economy of Emergence of a New World Order* (L. Xing (ed.)). Farnham: Ashgate.
- Zhang Y. (2018). The US – China Trade War: A Political and Economic Analysis. *Indian Journal of Asian Affairs*, vol. 3, no 1–2.

Всеобъемлющее региональное экономическое партнерство (ВРЭП) без Индии: статус мегаЗСТ утрачен?¹

С. Пак

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

Вне всякого сомнения, в течение последних пятидесяти лет фактор мировой торговли оказал существенное влияние на ускорение темпов экономического роста. После мирового финансового кризиса рост объемов мировой торговли замедлился и начал возвращаться к прежним значениям лишь несколько лет спустя. Начиная с 2017 г. на фоне усиления противоречий в торговых вопросах между США, Китаем, ЕС, Японией и Южной Кореей рост мировой торговли вновь начал замедляться. С точки зрения администрации Д. Трампа, деятельность ВТО противоречила экономическим интересам США; администрация экс-президента активно работала над тем, чтобы отстранить ВТО от разрешения споров между государствами и ограничить ее влияние делами частных корпораций. Несмотря на позицию американской администрации, другие страны поддерживали центральную роль ВТО в регулировании многосторонней свободной торговли. Чтобы преодолеть нигилизм США, многие страны приступили к формированию зон свободной торговли (ЗСТ) — примерами могут служить ЗСТ ЕС — Япония, Всеобъемлющее и прогрессивное соглашение о Транстихоокеанском партнерстве (ВПТТП) и Всеобъемлющее региональное экономическое партнерство (ВРЭП). Пятнадцать стран — членов ВРЭП пришли к соглашению о создании ЗСТ к 2020 г. и подписали его в назначенный срок, однако Индия, третья по величине экономика региона, в итоге вышла из списка шестнадцати потенциальных участников соглашения, которые принимали участие в переговорах с 2011 г. Даже без участия Индии ВРЭП можно считать крупнейшей ЗСТ мира, на долю которой приходится 30% мирового ВВП. ВРЭП также вносит существенный вклад в укрепление экономических связей и усиление региональной интеграции. Настоящая статья посвящена двум вопросам — может ли ВРЭП выполнять возложенные на нее задачи без участия Индии, и почему Индия приняла решение не участвовать в соглашении. Также рассматривается проблематика дальнейшего развития ВРЭП без участия Индии и то, какое влияние на этот процесс окажет участие некоторых стран-членов в конкурирующем соглашении ВПТТП.

Ключевые слова: мировая торговля; мегаЗСТ; экономический рост; региональная экономическая интеграция

Для цитирования: Пак С. (2021). Всеобъемлющее региональное экономическое партнерство (ВРЭП) без Индии: статус мегаЗСТ утрачен? // Вестник международных организаций. Т. 16. № 2. С. 157–182 (на русском и английском языках). DOI: 10.17323/1996-7845-2021-02-08

¹ Park S.C. The Regional Comprehensive Economic Partnership (RCEP) Without Indian Participation: Can It Work as a Mega FTA?

Статья поступила в редакцию в январе 2021 г. Перевод статьи выполнен с согласия автора А.А. Игнатовым, н.с. Центра исследований международных институтов Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации (РАНХиГС).

Введение

Вне всякого сомнения, мировой финансовый кризис 2008 г. (МФК) усилил антиглобалистские настроения и подорвал доверие к неолиберальной концепции свободной торговли. Многие страны прибегли к инструментам ограничения торговли, что вызвало к жизни процессы деглобализации. Результатом этих процессов стало замедление темпов роста мировой торговли после победы на выборах в США администрации Д. Трампа. В 2018 г. рост мировой торговли товарами и услугами достиг отметки 3,2%, а рост мирового ВВП составил около 3,1%. В течение последних шестидесяти лет рост мировой торговли опережал рост мирового ВВП в среднем в 2 раза. Из этого следует, что позитивное воздействие торговли на экономический рост было существенно ограничено в результате введения протекционистских мер. По итогам 2020 г., по оценке Всемирной торговой организации (ВТО), на фоне ограничений, обусловленных распространением эпидемии COVID-19, сокращение товарной торговли может составить от 13 до 32% [World Bank, 2020; WTO, 2020].

На фоне усиления протекционизма в торговле в ноябре 2019 г. пятнадцать стран — участниц Всеобъемлющего регионального экономического партнерства (ВРЭП) пришли к решению о создании мегазоны свободной торговли (мегаЗСТ) без участия Индии. Попытки склонить Индию к возвращению в состав участников ВРЭП продолжались в течение 2020 г. В Азиатско-Тихоокеанском регионе (АТР) развернулось активное строительство ЗСТ — ведущую роль во ВРЭП формально играют страны АСЕАН, однако фактически лидерская позиция принадлежит Китаю; после выхода США из соглашения в 2017 г. Всеобъемлющее и прогрессивное Транстихоокеанское партнерство (ВПТТП) продвигается силами Японии. Китай взял на себя задачу по согласованию условий ВРЭП с десятью странами — членами АСЕАН и государствами, с которыми АСЕАН подписал соглашения о торговле — Австралией, Индией, Японией, Южной Кореей и Новой Зеландией. Задачей ВРЭП является развитие экономической интеграции в АТР в целом и Восточной Азии в частности. Семь из шестнадцати первоначальных стран — участниц ВРЭП также являются членами ВПТТП. Задача ВПТТП заключается в усилении экономических и политических позиций Японии и США на фоне растущего влияния Китая в регионе в соответствии с их общей глобальной стратегией. Это означает, что при выраженном желании новой администрации США могут вернуться в состав членов ВПТТП.

Планировалось, что создание ВРЭП будет завершено к 2020 г. Заявив о своей поддержке режима свободной торговли на Всемирном экономическом форуме в 2017 г., Китай активно содействовал подписанию ВРЭП. В то же время ВПТТП оказалось в непростой ситуации после заявления Д. Трампа о выходе из соглашения в январе 2017 г., несмотря на то, что в октябре 2016 г. двенадцать стран — участниц соглашения заявили о готовности подписать соглашение о Транстихоокеанском партнерстве (ТПП). Китай рассматривает ВРЭП в качестве инструмента развития режима свободной торговли в АТР и в ближайшем будущем планирует добиться подписания Азиатско-Тихоокеанского соглашения о свободной торговле с участием стран Латинской Америки: Чили, Мексики, Перу и др. [Graceffo, 2017; Park, 2018].

Согласование условий ВРЭП началось в 2012 г. К концу 2019 г. пятнадцать стран — участниц достигли консенсуса. Выход Индии из соглашения стал одновременно и неожиданным, и ожидаемым, особенно если принять во внимание структуру экономик участвующих государств. Индия входит в тройку крупнейших экономик региона и могла бы занять одну из ведущих позиций во ВРЭП. До сих пор не ясно, планирует ли Индия вернуться во ВРЭП, хотя, как и в случае США и ВПТТП, для этого нет никаких формальных препятствий. Из этого можно сделать вывод, что Индия рассматривает

ВРЭП скорее как фактор дальнейшего открытия собственного рынка, нежели как инструмент развития национального хозяйства.

В настоящей статье рассматриваются факторы, объясняющие стремление Китая как можно скорее реализовать концепцию ВРЭП, а также значение соглашения для Восточной Азии и АТР в целом. Далее мы проанализируем причины выхода Индии из ВРЭП и оценим вероятность ее возвращения в состав участников соглашения. Мы также изучим перспективы развития ВРЭП без участия Индии. Для ответа на поставленные вопросы были изучены имеющиеся исследования по интересующей нас проблематике, а также применен метод качественного анализа доступных статистических данных.

Анализ исследовательских работ по экономической интеграции

Само понятие международной и региональной экономической интеграции подразумевает, что в ходе данного процесса происходит последовательное снятие ограничений на национальном уровне между субъектами экономических отношений. Экономическая интеграция нацелена на создание наиболее приемлемой структуры мировой экономики, которая исключает любые искусственно созданные ограничения на оптимальное распределение ресурсов и поощряет развитие партнерских отношений. Заинтересованные страны начинают с подписания соглашений о свободной торговле (ССТ), которые являются самой простой формой экономической интеграции и лишь первым шагом долгого пути. Дальнейшее развитие предполагает создание таможенного союза, общего рынка и, наконец, экономического союза. Последний может перерасти в политический союз, однако большинство исследователей сходятся во мнении, что примеров интеграции такого высокого уровня мы пока не наблюдаем. В реальности экономическая интеграция не всегда проходит все этапы, поскольку интеграция высокого уровня требует утраты странами-партнерами суверенитета [Tinbergen, 1954; Balassa, 1961; Hosney, 2013; Park, Pasierbiak, 2018].

Страны, участвующие в развитии экономической интеграции, должны оценивать потенциальные выгоды и издержки не только с экономической, но и с политической и социальной точек зрения. Следует отметить, что интеграция развивается тем эффективнее, чем более равным представляется распределение политических и социальных выгод и издержек между вовлеченными сторонами. С экономической точки зрения углубление интеграции способствует росту объемов взаимной торговли между участвующими странами в краткосрочной перспективе; в долгосрочной перспективе интеграция способствует росту производства и, соответственно, экономическому росту в странах-партнерах. Снятие торговых барьеров способствует большей открытости национального рынка, что стимулирует повышение эффективности и конкурентоспособности национальных компаний. Интеграция позволяет более эффективно распределять ресурсы и осуществлять технологический обмен, что оказывает положительное воздействие на структуру потребления, благосостояние и качество жизни населения в участвующих странах [Molle, 1990; Siddique, 2007].

Теории экономической интеграции объясняют воздействие интеграции через анализ выгод и издержек интеграционного процесса. Традиционный подход рассматривает выгоды, получаемые от снятия торговых барьеров в краткосрочной перспективе, как статичные показатели. Их оппоненты придерживаются динамического подхода, в рамках которого определяющее значение имеют долгосрочные выгоды, получаемые

в результате усиления конкурентоспособности и технологических обменов [Bhawati, Panagariya, 1996; Krugman, 1979; Krugman, Obstfeld, 2009; Broda, Weinstein, 2006].

Более поздние работы рассматривают в качестве основной формы экономической интеграции в XXI в. межрегиональные ССТ. «Новый регионализм», то есть согласование ССТ, выходящих за рамки конкретного региона, по мнению сторонников нового подхода, является на сегодняшний день доминирующим трендом, проявлениями которого служат соглашение о Транстихоокеанском партнерстве, Трансатлантическом торговом и инвестиционном партнерстве, Всеобъемлющее региональное экономическое партнерство и ряд других подобных проектов. Появление мегаЗСТ — это не случайность, а закономерное следствие развития регионализма в XXI в., что напрямую связано с особенностями современной торговли готовой продукцией, услугами, комплектующими и промежуточными товарами. Многие мегаЗСТ возникли на базе преференциальных торговых соглашений и региональных торговых соглашений в силу того, что многосторонние переговоры на площадке ВТО не привели к ожидаемым результатам. МегаЗСТ и другие соглашения по вопросам торговли заполнили вакуум в системе глобального экономического управления и изменили систему в целом. МегаЗСТ, особенно те, которые охватывают страны Азии, опираются на политические интересы стран-участниц и часто воспроизводят сложившиеся модели экономической взаимозависимости между странами региона [Velut et al., 2018; Kimura, Chen, 2016; Ravenhill, 2016].

В рамках настоящей работы применяется динамический подход к экономическому моделированию. Динамические модели в данном случае более предпочтительны в сравнении со статическими, поскольку они больше подходят для анализа долгосрочных выгод свободной торговли. Динамическая модель способна более четко представить ожидания стран — членов ВРЭП относительно долгосрочного экономического роста, показатели которого должны превзойти остальные регионы мира. Избранная динамическая модель больше отвечает модели свободной торговли, реализуемой на базе правил ВТО.

В последнее время напряженность отношений США и Китая привела к снижению эффективности деятельности ВТО, которая занимается преимущественно многосторонними торговыми соглашениями, выгоды от реализации которых проявляются только спустя длительное время. В результате многие страны мира предпочли альтернативные варианты согласования правил торговли, например, в форме мегаЗСТ, преференциальных и региональных торговых соглашений наподобие ВРЭП и ВПТТП. Таким образом, теоретической основой статьи является теория нового регионализма.

ВРЭП как крупнейшая мегаЗСТ

История создания и современные вызовы

Начиная с 2000-х годов страны Восточной Азии обсуждали необходимость и перспективы экономического сотрудничества внутри региона. В 2013 г., после продолжительного периода переговоров, с подачи стран АСЕАН восточноазиатские экономики присоединились к проекту ВРЭП. В состав стран-участниц вошли десять стран АСЕАН и шесть стран, не входящих в объединение: Южная Корея, Китай, Япония, Индия, Австралия и Новая Зеландия.

Прежде в регионе не создавались ЗСТ, подобные по масштабу ВРЭП, из-за разности подходов региональных игроков к вопросу экономической интеграции. Согласование условий ВРЭП заняло длительное время. Толчком к углублению регионального экономического сотрудничества послужил Азиатский экономический кризис 1997 г.,

после начала которого «тройка» стран – участниц формата «АСЕАН+3» – Южная Корея, Китай и Япония – провели первую встречу на высшем уровне. Во время саммита представители Южной Кореи предложили создать Группу видения Восточной Азии (East Asia Vision Group; EAVG) с целью совместного преодоления экономических и финансовых проблем региона. EAVG также занималась изучением вопроса об углублении региональной экономической интеграции. В 2002 г. назначенная группа экспертов представила проект Восточноазиатской зоны свободной торговли (East Asia Free Trade Area, EAFTA). Эксперты предложили министрам экономики стран АСЕАН+3 направить проект странам АСЕАН с последующим приемом стран Восточной Азии. В силу разности национальных интересов этот проект был окончательно свернут в 2006 г. Экономическая целесообразность создания EAFTA обуславливалась наращиванием производства продукции с высокой добавленной стоимостью за счет расширения производственных цепочек между странами АСЕАН+3 и сближением правил определения страны происхождения товаров. Создание ЗСТ могло бы принести значительные выгоды участвующим странам. В долгосрочной перспективе EAFTA могла бы стать наиболее успешным проектом региональной экономической интеграции [Urata, 2013; EAFTA, 2009; ASEAN Secretariat, 2009; Kawai, Wignaraja, 2011].

Параллельно с проектом Южной Кореи Япония представила концепцию Всеобъемлющего экономического партнерства в Восточной Азии (Comprehensive Economic Partnership in East Asia, CEPEA) на встрече министров экономики стран АСЕАН+6. Японский проект предполагал создание ЗСТ, включающей шестнадцать стран. Эти же страны принимали участие в саммите стран Восточной Азии в 2005 г. Япония настаивала на том, что экономические выгоды для участников CEPEA превосходят ожидаемые показатели EAFTA за счет участия богатой ресурсами Австралии и быстрорастущей Индии. Проект CEPEA был продиктован еще и желанием Японии занять ведущее место в развитии региональной интеграции, после того как Китай взял в свои руки переговорный процесс по проекту EAFTA. Когда в 2011 г. Япония приняла решение вступить в состав членов Транстихоокеанского партнерства (Trans-Pacific Partnership), предложенного США, Китай активизировал усилия для развития региональной интеграции, что стало закономерным продолжением конкурентной борьбы двух стран и проектов CEPEA и EAFTA [Kawai, Wignaraja, 2008; Xiao, 2015].

Китай был очень сильно заинтересован в создании EAFTA из-за растущего влияния США в регионе и их стремления создать единую для Восточной Азии торгово-экономическую сеть в рамках проекта ТТП. Администрация Б. Обамы предпринимала шаги для завершения переговорного процесса в рамках ТТП к 2009 г. В то же время в 2011 г. страны АСЕАН представили проект ВРЭП, который должен был объединить десять членов АСЕАН и их торговых партнеров и тем самым предотвратить утрату АСЕАН центральной роли в экономической интеграции Восточной Азии. Лидеры АСЕАН понимали, что реализация ТТП приведет к утрате объединением ведущего положения, потому что в состав предполагаемых членов ТТП вошли не только крупные экономики региона, но и половина членов самого АСЕАН. После подписания соглашения о свободной торговле с Китаем (АСЕАН+1) поводом для беспокойства АСЕАН и их региональных партнеров стал так называемый «эффект миски спагетти», который создавал препятствия на пути создания новых региональных производственных сетей. ВРЭП должен был минимизировать «эффект миски спагетти» и интегрировать ЗСТ АСЕАН+1 в более масштабную сеть торговых соглашений [Yi, 2014].

АСЕАН заявила, что руководящими принципами ВРЭП станут общие принципы ВТО – постоянство и прозрачность; для стран АСЕАН и их партнеров по соглашениям о свободной торговле гарантировалось право свободной ассоциации. Четыре

члена АСЕАН – Бруней, Малайзия, Сингапур и Вьетнам – воспользовались правом свободной ассоциации и приняли решение участвовать в реализации проекта ТТП и сохранили свой статус даже после выхода из соглашения США. В результате в 2012 г. лидеры АСЕАН+6 согласились начать переговорный процесс в 2013 г. Планировалось, что создание ВРЭП завершится к 2017 г., однако процесс растянулся до ноября 2020 г., а из состава участников вышла Индия (рис. 1).

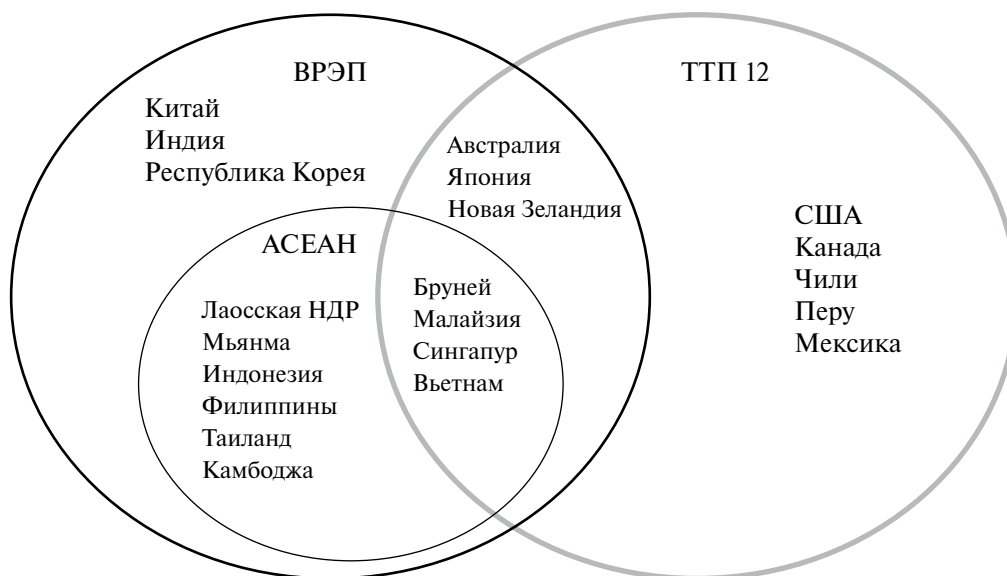


Рис. 1. Страны – члены ВРЭП и ТТП по состоянию на 2016 г.

Источник: [Expertise Asia, 2016] <<http://www.expertise-asia.com/2016/11/ТТП-put-rcep.html>>.

Проект ВРЭП мог стать сильным соперником ТТП в Восточной Азии. ВРЭП объединяет страны, на долю которых приходится 3,6 млрд человек населения, 27,4 трлн долл. США совокупного ВВП (31,9% мирового ВВП) и 33,1% мировой товарной торговли по состоянию на 2018 г. (13,1 трлн долл. США в абсолютном выражении). Вне всякого сомнения, успешная реализация проекта ВРЭП приведет к созданию крупнейшего в мире торгового блока. Создание ВРЭП окажет влияние на всю мировую экономику, в частности поспособствует расширению мировых производственных цепочек, снизит негативное воздействие множества заключенных странами Азии соглашений о свободной торговле («эффект миски спагетти»), усилит региональную экономическую интеграцию и т.д. [Suh, 2014; World Bank, 2016; World Integrated Trade Solution, 2017].

В период с 2014 по 2018 г. изменились показатели доли ВРЭП в численности населения мира, ВВП и объема торговли. Во-первых, доля населения сократилась с 49 до 47,4%. Во-вторых, доля ВВП стран ВРЭП повысилась с 29 до 31,9%. В-третьих, доля в мировом объеме торговли сократилась с 35 до 31,9%. Доля населения сократилась в результате быстрого роста доходов, объем ВВП вырос благодаря опережающим показателям экономического роста стран региона. Сокращение доли в мировой торговле произошло в результате трансформации сегмента услуг, что также повлияло на производительные сектора экономики и общую экономическую динамику [World Bank, 2020] (рис. 2).

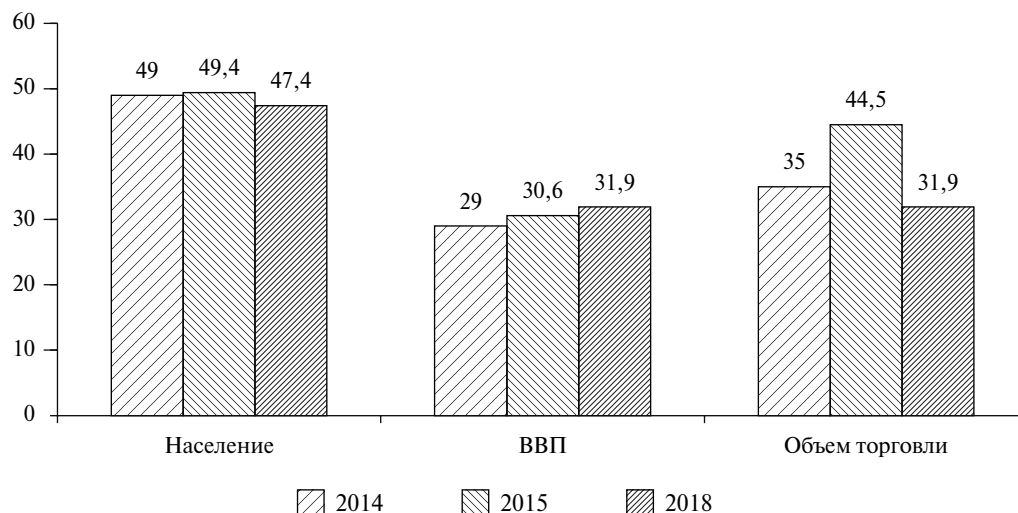


Рис. 2. Доля стран ВРЭП в мировом населении, ВВП и торговле, %

Источник: [WTO, 2015; 2016; 2019; World Bank, 2020].

ВРЭП нуждается в сильном лидере, чтобы завершить процесс подписания соглашения в 2020 г. и обеспечить ратификацию договора всеми странами-участниками в ближайшем будущем. АСЕАН более остальных подходит на роль ведущего благодаря ее внешней неангажированности, однако за последние годы влияние Китая на страны объединения существенно выросло. Фактически ВРЭП можно рассматривать как инструмент влияния Китая в регионе. АСЕАН, Южная Корея и Япония обеспокоены тем, что Китай рано или поздно «продавит» свой проект Восточно-Азиатского экономического сообщества и займет доминирующую позицию в регионе. Япония, Мьянма, Филиппины и Вьетнам активно маневрируют между Китаем и США, чтобы снизить гипотетическую китайскую угрозу. Тем не менее выход администрации Д. Трампа из ТТП как элемент политики “America First” предоставил Китаю стратегическое преимущество. После избрания Байдена президентом США в 2020 г. его администрация заявила о возвращении к более традиционной модели многовекторной внешней политики с опорой на официальных союзников и развитие сотрудничества. Вероятно, что во время президентства Байдена США вернутся в состав членов ТТП. В таком случае конкурентные преимущества ТТП в сравнении с ВРЭП значительно возрастут [Suh, 2014; Shott, 2017; Mueller, 2019; Akimoto, 2021].

Тем не менее ТТП без участия США позволяет Китаю претендовать на роль лидера восточноазиатской интеграции, основой которой выступает ВРЭП. ВРЭП, вероятно, будет более открыто для приема новых членов из числа стран АТР. Китай настаивает на вступлении Чили и Перу во ВРЭП, а также заявляет об открытости соглашения для приема и других желающих. ВРЭП может серьезно усилить позиции Китая в регионе и в мире в целом, способствуя тем самым формированию модели биполярного противостояния Китая и США. Приоритеты ключевых членов ВРЭП существенно различаются. Китай рассматривает ВРЭП как ключевую площадку для согласования правил региональной торговли; Япония стремится обеспечить более существенную либерализацию торговли через механизмы ВРЭП в сравнении с ТТП; Индия более заинтересована в ослаблении барьеров для обмена товарами, нежели услугами и инвестициями;

Южная Корея выдвигает на передний план большую свободу для инвестиций и услуг. Несмотря на разность приоритетов, страны-члены согласились обсуждать вопросы товарной торговли, торговли услугами и условия инвестирования в рамках единого пакета мер, чему активно способствовала Индия. Прогнозы в отношении ВРЭП выглядят довольно оптимистично благодаря позитивному опыту соглашений АСЕАН+1, АСЕАН+3 и других региональных ЗСТ. В ноябре 2019 г. пятнадцать стран – участниц переговоров по ВРЭП за исключением Индии согласовали все разделы соглашения и приступили к уточнению юридических деталей. После подписания соглашения в ноябре 2020 г. Китай может в полной мере задействовать созданные механизмы для установления желаемых правил региональной торговли [Kumar, Charlton, 2017; Basu Das, 2017; Chaisse, 2020].

ВРЭП и позиции трех ведущих экономик

Китай, Индия и Япония – крупнейшие экономики в составе ВРЭП – имеют различные национальные интересы. Китай раньше остальной «тройки» достиг соглашения о свободной торговле с АСЕАН – в 2001 г. было подписано соглашение АСЕАН+1. В 2010 г. Япония и Южная Корея присоединились к соглашению АСЕАН+3. Индия вступила в переговорный процесс позже остальных, заявив о своем членстве во ВРЭП в 2013 г.

Подписывая соглашение о свободной торговле с АСЕАН, Китай преследовал цель сближения экономик АСЕАН с восточноазиатскими странами, одновременно создавая новые региональные цепочки поставок и расширяя влияние на новые рынки. Китай рассматривал соглашение формата АСЕАН+3 как более соответствующее заявленным целям, тогда как Япония выступала за подписание еще более масштабного соглашения – АСЕАН+6. Соперничество двух стран в вопросах торговли обусловлено их политическими разногласиями относительно влияния в регионе, так как обе страны нацелены на максимизацию собственных экономических выгод. В результате АСЕАН предложила передать объединению позицию лидера в рамках ВРЭП, что, по ее мнению, наилучшим образом отвечает логике развития трехсторонней ЗСТ Китай – Япония – Южная Корея и ТТП [Hamanaka, 2014; La, 2017].

Корни восточноазиатского регионализма уходят во времена инвестиционного и производственного бума японской экономики в конце 1980-х годов. К концу 2000-х годов позиция лидера перешла от Японии к Китаю, экономика которого в 2010 г. превзошла по размерам японскую. Китай превратился в важнейший региональный торговый и производственный узел. Смена лидера способствовала ускорению процесса экономической интеграции и устойчивому росту. Две мегаЗСТ – ВРЭП и ТТП, позже трансформировавшееся в ВПТТП, – конкурируют между собой за положение ведущего проекта восточноазиатской экономической интеграции. Соревнование двух проектов ярко иллюстрирует конкуренцию США и Китая за лидерство в регионе [Kim, 2015; Park, Pasierbiak, 2018].

Китай активно поддерживает проект ВРЭП по трем причинам. Во-первых, Китай должен был обеспечить надлежащий ответ на изменения американской внешнеполитической стратегии в годы администрации Обамы, которая объявила так называемый «Поворот к Азии» в 2008 г. Бурный рост Китая в 2000-е годы одновременно способствовал экономической интеграции и росту опасений среди стран Юго-Восточной

Азии. Смену своих внешнеполитических приоритетов США объяснили стремлением обеспечить баланс сил в АТР и сыграть роль посредника в интеграции Восточной Азии в мировую экономическую систему посредством создания ТТП [Clinton, 2011; The White House, 2012].

Во-вторых, свою роль сыграла внутренняя дискуссия в Китае о позиционировании страны в регионе и мировой политике как экономической сверхдержавы — концепция, также известная как «большая двойка» (G2), что повлияло и на экономическую политику страны, и на ее внешнеполитический курс. Новое видение Китая фокусируется на укреплении внутрорегиональной и мировой торговли. Основным инструментом региональной торговой политики Китая стали уже упомянутые соглашения о свободной торговле [Jiang, 2010].

В-третьих, Китай рассматривает ВРЭП как часть симметричного ответа на изменение внешнеполитического курса США и их позиционирования в регионе. ВРЭП для Китая является инструментом углубления экономической интеграции стран региона, что отвечает логике усиления противостояния с США. Китай также полагает, что весомую роль в определении направления переговоров в рамках ВРЭП играют тесные отношения со странами-соседями и практика непосредственных контактов между региональными лидерами и властями Китая. Развитие ВРЭП может способствовать более полной реализации экономических и политических интересов стран региона, а также в целом улучшить отношения Китая с соседями [Kim, 2015].

Япония рассматривает ВРЭП как возможность усилить за счет Китая свою переговорную позицию с США по вопросам реализации ТТП. Китай и Япония не пришли к взаимопониманию относительно приоритетов ВРЭП. Для Китая ВРЭП служит фактором расширения торговли товарами со странами АСЕАН+3, тогда как для Японии приоритетом является наращивание торговли как товарами, так и услугами и правами интеллектуальной собственности наряду с привлечением инвестиций в масштабе АСЕАН+6. После того как Япония добила своего в переговорах с США по вопросам ТТП, страна активно взялась за «продавливание» своей позиции в отношении с Китаем относительно условий ВРЭП. В результате Япония обеспечила включение вопросов защиты прав интеллектуальной собственности и инвестиционного сотрудничества в условия ВРЭП. Стратегия Японии предусматривает создание системы сдержек и противовесов росту влияния Китая в регионе. Инструментами реализации стратегии выступают экономический и политический потенциал США, которые задействуются через механизмы ТТП, а также формирование партнерских отношений с Индией и Австралией через механизмы ВРЭП. Таким образом, политика Японии направлена на сдерживание Китая посредством развития двух мегаЗСТ параллельно с углублением сотрудничества со странами-партнерами: Австралией, Индией и США [Hamanaka, 2014; Terada, 2013].

Индия вступила в процесс переговоров по ВРЭП после того, как японская концепция АСЕАН+6 была принята остальными участниками. Стратегия Индии основывается на трех пунктах. Во-первых, Индия стремится нарастить свое влияние на рынках Южной и Восточной Азии. Во-вторых, Индия укрепляет отношения со странами АСЕАН, используя факторы географической, исторической и культурной близости. В-третьих, Индия заинтересована в укреплении партнерства с Северо-Восточной Азией и Океанией в интересах притока инвестиций, передовых технологий и сырья [Panda, 2014; Palit, 2019] (табл. 1).

Таблица 1. Стратегии Китая, Японии и Индии в рамках ВРЭП

Страна	Стратегия в рамках ВРЭП
Китай	<p>Ответ на изменения во внешней политике США в АТР.</p> <p>Укрепление статуса экономической сверхдержавы через механизмы региональной и мировой торговли.</p> <p>Региональное лидерство</p>
Япония	<p>Дополнительные переговорные возможности в рамках ТТП.</p> <p>Включение в повестку вопросов интеллектуальной собственности и инвестиций.</p> <p>Сдерживание китайского влияния при помощи стран-партнеров</p>
Индия	<p>Расширение на внешние рынки.</p> <p>Углубление отношений с АСЕАН.</p> <p>Усиление взаимосвязей со странами Северо-Восточной Азии и Океании</p>

Источник: Составлено автором.

Выход Индии из ВРЭП

Переговоры по ВРЭП начались в мае 2013 г., продолжались на протяжении 29 раундов и завершились на третьем саммите АСЕАН в Бангкоке в ноябре 2019 г. Пятнадцать членов ВРЭП, за исключением Индии, согласились приступить к согласованию правовых аспектов соглашения, которое должно было включать двадцать разделов. Индия — единственная из стран — участниц переговоров — вышла из переговорного процесса в силу внутриэкономических причин.

Несмотря на то что Индия участвовала в переговорах по ВРЭП начиная с 2013 г., внутреннее давление вынудило премьер-министра Моди заявить о выходе из переговорного процесса. Решение индийского руководства стало полной неожиданностью для остальных участников. Выход из переговоров — еще одно свидетельство роста внутренних противоречий. Набирающее силу движение за протекционизм в торговле одержало верх над ранее доминировавшей политикой экономической открытости. Индийский бизнес и ряд других групп экономических интересов никогда не поддерживали ВРЭП, считая его фактически соглашением о свободной торговле с Китаем, несмотря на участие в переговорах стран АСЕАН, Японии и Южной Кореи. Участие Индии в реализации ВРЭП означало бы поощрение притока китайских товаров, поскольку условия ВРЭП обеспечивают китайским производителям преференциальный доступ на внешние рынки. Расширение китайского импорта еще больше усилило бы дефицит торгового баланса между Индией и Китаем, что уже давно является поводом для беспокойства руководства Индии [Palit, 2019].

Позиция Индии на переговорах по условиям ВРЭП в вопросах товарной торговли заключалась в выделении трех уровней взаимодействия с партнерами. Снижение тарифов для стран АСЕАН должно было составить 80%, с Японией и Южной Кореей — 62,5%, с Австралией, Китаем и Новой Зеландией — 42,5%. Несмотря на то что в отношении Китая предусматривался наименьший показатель снижения тарифных барьеров, по итогам 2018 г. дефицит торгового баланса между Индией и Китаем составил 53,6 млрд долл. США, то есть порядка 62% всего торгового дефицита Индии по итогам года, сумма которого достигла 87,1 млрд долл. США. Власти Индии четко осознают зависимость индийского хозяйства от импорта из Китая и неспособимость производственной базы двух стран. Этот фактор с самого начала снижал привлекательность ВРЭП, а оправданные ожидания относительно лавинообразного роста китайского импорта еще больше снижа-

ли уверенность в целесообразности участия в соглашении. Свою роль сыграли и традиционные геополитические соображения [Seshadri, 2017; Palit, 2019; The World Bank, 2020].

Экономика Индии — третья по величине среди стран ВРЭП — уступает только Китаю и Японии. По итогам 2018 г. ВВП Индии составил 2,7 трлн долл. США, то есть около 10% совокупного ВВП стран ВРЭП. Индийская экономика примерно равна экономике всего АСЕАН. В 2018 г. объем товарной торговли Индии достиг 1,2 трлн долл. США — это пятый показатель среди стран ВРЭП. Объем совокупной торговли Индии уступает аналогичному показателю Южной Кореи в силу меньшей ориентированности индийской экономики на внешние рынки. Выход Индии из ВРЭП окажет ограниченное влияние на ЗСТ в целом, потому что экономика Индии в масштабе ВРЭП не представляет значительной величины. Кроме того, второй мегапроект региональной интеграции — ВПТТП — также пострадал вследствие выхода США, доля экономики которых составляла около 65%. Таким образом, ВРЭП остается крупнейшей ЗСТ в АТР даже после выхода Индии из переговорного процесса [The World Bank, 2020; Park, 2017] (табл. 2 и рис. 3).

Таблица 2. ВВП и объем товарной торговли стран — членов ВРЭП по итогам 2018 г.

Страны-члены	ВВП, трлн долл. США	Объем торговли, трлн долл. США
АСЕАН	2,9	2,8
Китай	13,6	5,2
Япония	5,0	1,9
Индия	2,7	1,2
Южная Корея	1,6	1,3
Австралия	1,4	0,6
Новая Зеландия	0,2	0,1
Всего	27,4	13,1

Источник: [World Bank, 2020].

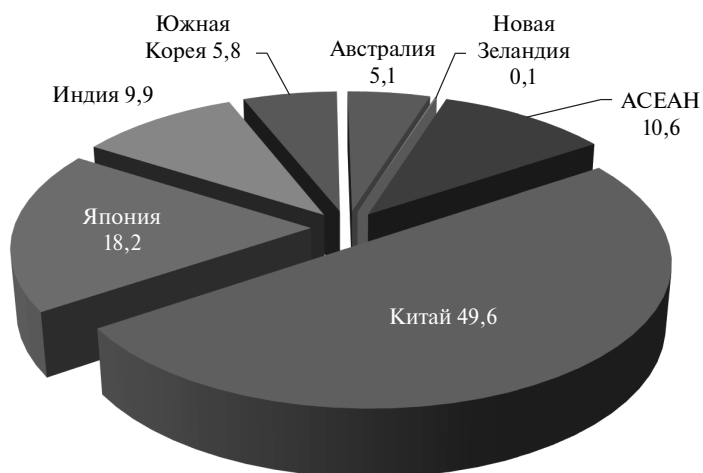


Рис. 3. Распределение долей совокупного ВВП стран ВРЭП, %, 2018 г.

Источник: [World Bank, 2020].

Анализ последствий выхода Индии из ВРЭП

ВРЭП и региональная экономическая интеграция в Азии

Страны – участницы ВРЭП последовательно наращивают экономическую интеграцию в регионе с 1990-х годов. Начало было положено АСЕАН еще в начале 1970-х годов. В 1990-е годы лидерство перешло к Японии, которая инициировала создание Азиатского валютного фонда. Тем не менее закрепиться на позиции регионального лидера Японии мешало влияние США. После Азиатского экономического кризиса 1997 г. Южная Корея предложила усилить финансовое сотрудничество между странами Северо-Восточной Азии и странами АСЕАН, что привело к запуску Чиангмайской инициативы в 2001 г. Чиангмайская инициатива позволила странам Восточной Азии эффективно поддерживать позиции друг друга на финансовом рынке, что сыграло значительную роль в процессе региональной экономической интеграции. Региональные производственные сети (РПС) сложились к началу 1990-х годов в результате усилий японских производителей; важным элементом региональных цепочек поставок (РЦП) стала Южная Корея. Китай активно участвует в региональных интеграционных проектах с начала 2000-х годов [Park, Pasierbiak, 2018].

Экономическое сотрудничество между АСЕАН+3, основанное на РПС, РЦП и финансовом сотрудничестве, способствовало усилению региональной интеграции даже при отсутствии общерегиональной институциональной базы или правовой основы, примерами чего могут служить Европейский союз (ЕС) или Североамериканская зона свободной торговли (НАФТА). Несмотря на отсутствие институциональной опоры, интеграция в Восточной Азии продвигается значительно быстрее по сравнению с НАФТА, но несколько медленнее, чем в ЕС. Темп интеграции существенно усилился после 1990-х годов. Процесс был запущен Японией, к которой затем присоединилась Южная Корея. Когда Китай стал участвовать в региональных интеграционных проектах, преследуя цель усиления внутрирегиональной торговли, его значимость как регионального экономического лидера существенно возросла [ADB, 2019] (рис. 4).

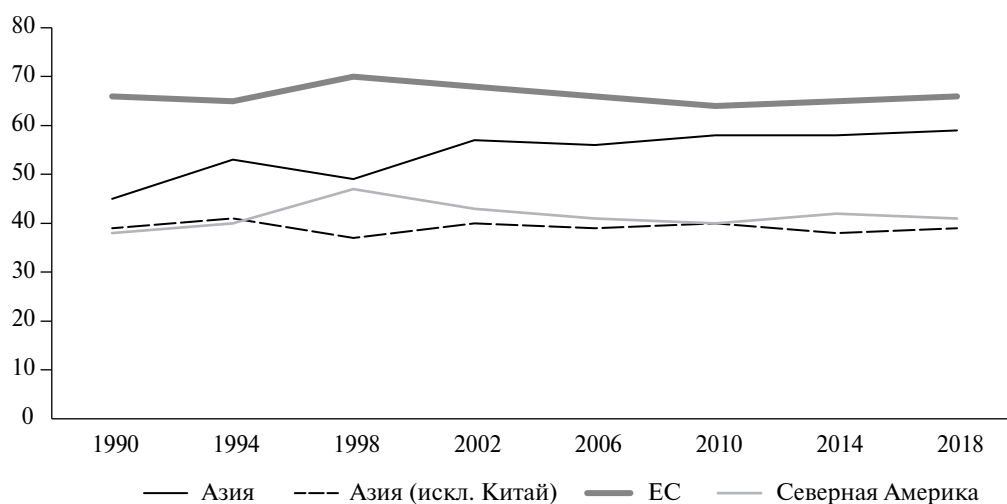


Рис. 4. Доля внутрирегиональной торговли в общем торговом обороте стран Азии, ЕС и Северной Америки, %, 1990–2018 гг.

Источник: Составлено автором на основе [ADB, 2019].

Показатель доли внутрирегиональной торговли служит важнейшим критерием оценки прогресса экономической интеграции наряду с прямыми иностранными инвестициями (ПИИ). В 2010–2018 гг. доля внутрирегиональной торговли в торговом обороте стран Азии непрерывно возрастала во всех субрегионах. По состоянию на 2018 г. показатель доли внутрирегиональной торговли стран Океании достиг отметки 71,7%. В отношении стран Юго-Восточной Азии аналогичный показатель составил 69,3%. Доля внутрирегиональной торговли в странах Восточной Азии составила 55,5%, в Центральной Азии – выросла с 28,1 до 33,3% (+18,5%), в Южной Азии – с 35,4 до 40% (+13%). Таким образом, влияние большинства азиатских экономик сосредоточено внутри региона. Даже страны Центральной и Южной Азии стараются следовать этому тренду. В результате страны Азии все в большей степени зависят друг от друга, а не от остального мира [ADB, 2019] (рис. 5).

Мировой показатель ПИИ в 2016–2018 гг. сокращался. По итогам 2018 г. их абсолютный показатель составил 1,3 трлн долл. США, что означает сокращение на 13,4% по сравнению с предыдущим периодом. Несмотря на общий спад, страны Азии сохранили свой статус как одного из наиболее привлекательных направлений иностранных ПИИ – на их долю пришлось порядка 43,1% мировых ПИИ. Рост этого показателя в 2017–2018 гг. составил порядка 6,3%. Абсолютный показатель притока ПИИ в страны Азии составил 559,7 млрд долл. США. Крупнейшими источниками инвестиций стали Китай, Гонконг, Сингапур, Австралия, Индия, Индонезия, Вьетнам, Южная Корея, Таиланд и Япония.

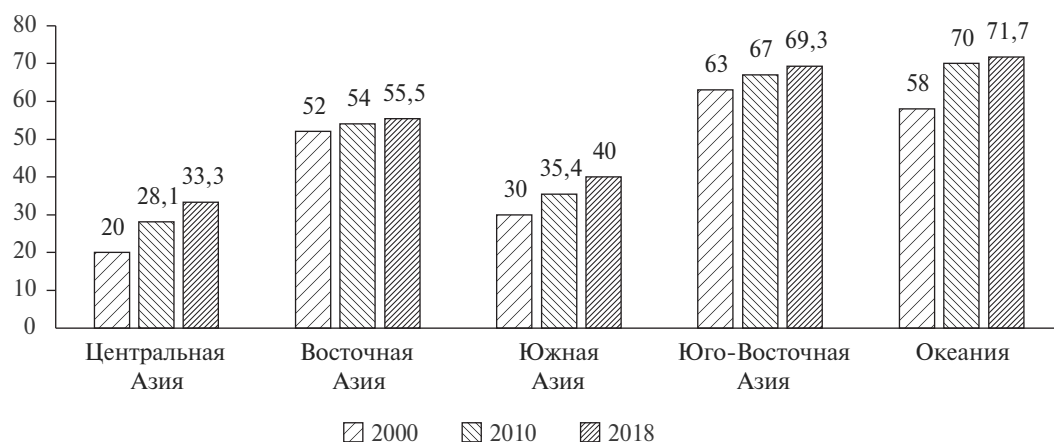


Рис. 5. Доля внутрирегиональной торговли в торговом балансе стран субрегионов Азии, %, 2000–2018 гг.

Источник: Составлено автором на основе [ADB, 2019].

В то же время с 2001 г. доля внутрирегиональных ПИИ постоянно снижается. Снижение началось задолго до мирового финансового кризиса 2008 г. В послекризисные годы она несколько выросла и оставалась более или менее стабильной начиная с 2010 г. В 2010–2018 г. средний показатель доли внутрирегиональных ПИИ стран Азии составлял около 50%. Такие виды деятельности, как промышленное производство и торговля, находятся в прямой зависимости от инвестиций. В 2018 г. доля межсубрегиональных ПИИ составила 28,8% совокупного притока инвестиций в страны Азии. В то же время доля внутрисубрегиональных инвестиций возросла до 19,4% по итогам того

же года. В совокупности порядка 48,2% всех ПИИ стран Азии приходится на внутри- или межсубрегиональные инвестиции, остальное — на долю стран за пределами Азии. Внутрирегиональные инвестиции способствуют ускорению экономической интеграции наряду с торговлей [ADB, 2019] (рис. 6).

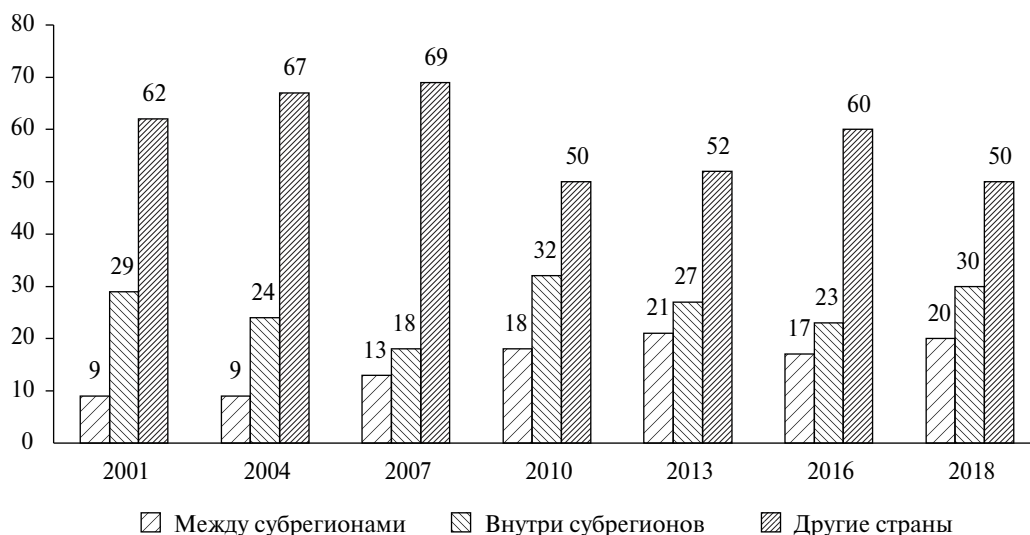


Рис. 6. Доля региональных ПИИ в Азии, %, 2001–2018 гг.

Источник: Составлено автором на основе [ADB, 2019].

Причины выхода Индии из ВРЭП

На третьем саммите АСЕАН в ноябре 2019 г. не были названы причины, по которым Индия покинула состав членов ВРЭП. Это стало неожиданностью для остальных участников. Тем не менее решение Индии, принятое в последнюю минуту, имеет под собой разумные основания. Во-первых, зависимость индийской экономики от торговли со странами ВРЭП в целом в 2014 г. составляла 24%. Аналогичные показатели АСЕАН, Австралии и Новой Зеландии находились на уровне 58,3, 66,2 и 57,8% соответственно. Показатели Японии и Южной Кореи превысили 40%, тогда как доля ВРЭП в торговом обороте Китая составила 32,2%. В то же время дефицит торгового баланса Индии со странами ВРЭП достиг отметки 40% — это самый высокий показатель среди всех стран — участниц соглашения, он превышает показатели торгового дефицита Японии, Китая и Новой Зеландии. Страны АСЕАН, Австралия и Южная Корея достигли в 2014 г. профицита в торговле со странами ВРЭП. Это означает, что положение Индии можно обоснованно считать наименее устойчивым среди стран ВРЭП [Seshadri, 2017] (рис. 7).

Во-вторых, в торговле между Индией и другими странами ВРЭП сложился дефицит. Индия принимает меры для защиты своей промышленности и сельского хозяйства от массированного притока импортной продукции. В 2014–2018 гг. дефицит торгового баланса Индии в торговле с Китаем увеличился с 44,8 до 53,5 млрд долл. США, что составляет 50,9% показателя торгового дефицита со всеми странами ВРЭП. Зависимость индийской экономики от торговли со странами ВРЭП за тот же период возросла с 24 до 25,5%, оставаясь наименьшей среди всех стран — членов соглашения. Совокупный показатель дефицита торгового баланса Индии со странами ВРЭП уменьшился с 40,3 до

35,5%. В целом Индия укрепила свои позиции за счет развития экспорта и сокращения дефицита торгового баланса после вступления в переговорный процесс в 2013 г. [Panda, 2019; Sarma, 2020] (рис. 8).



Рис. 7. Торговые показатели стран – членов ВРЭП с партнерами по ВРЭП, %, 2014 г.

Источник: [Indian Government, Department of Commerce, 2017].

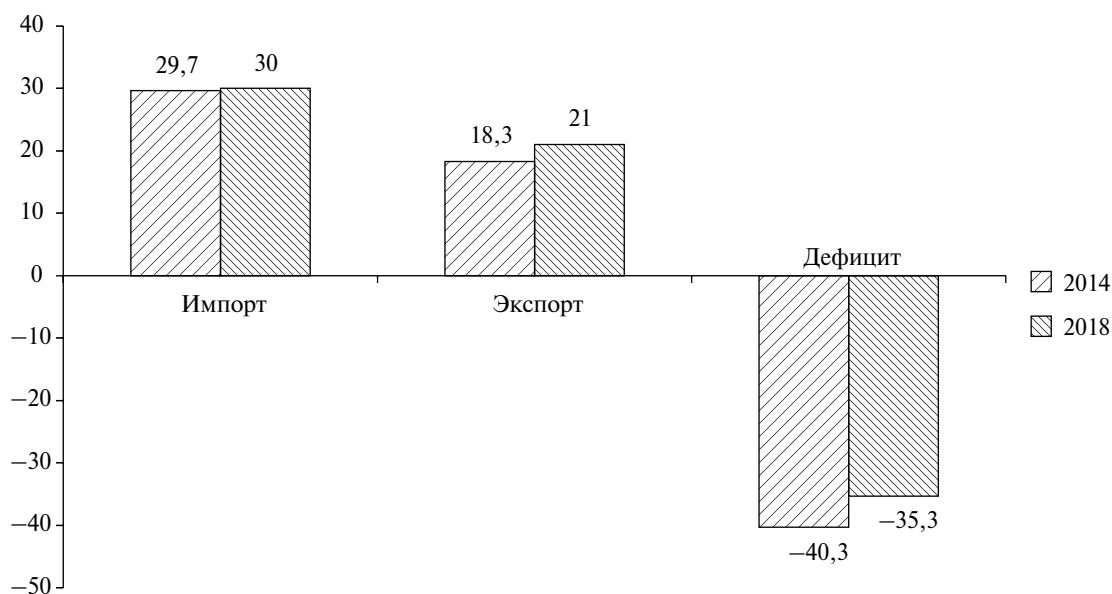


Рис. 8. Показатели торговли Индии со странами ВРЭП, %, 2014–2018 гг.

Источник: [Ministry of Commerce and Industry, 2020].

Одновременно импорт из Китая резко вырос с 58,2 до 70,3 млрд долл. США, тогда как индийский экспорт в Китай вырос менее ощутимо — с 13,4 до 16,8 млрд долл. США. Дефицит торгового баланса значительно усилился после вступления Китая в ВТО в 2001 г. Таким образом, поводом для беспокойства Индии является углубление торгового дефицита с Китаем вследствие либерализации тарифной политики по условиям ВРЭП. Приток промышленных товаров из Китая и молочной продукции из Новой Зеландии вызывает обоснованное беспокойство индийских промышленников и фермеров, что и побудило индийское руководство выйти из ВРЭП [Panda, 2019; Palit, 2019; Sarma, 2020] (табл. 3).

Таблица 3. Показатели торговли Индии со странами ВРЭП, млрд долл. США, 2018 г.

Страна	Импорт	Экспорт	Дефицит
Китай	70,3	16,8	53,5
АСЕАН	59,3	37,5	21,8
Южная Корея	16,8	4,7	12,1
Австралия	13,1	3,5	9,6
Япония	12,8	4,9	7,9
Новая Зеландия	0,6	0,4	0,2
<i>Всего</i>	<i>172,9</i>	<i>67,8</i>	<i>105,1</i>

Источник: [Ministry of Commerce and Industry, 2020].

Последним по порядку, но не по значению доводом Индии в пользу выхода из ВРЭП стало возросшее внутривластное давление на администрацию Модии. Фактически позиция Индии в отношении ВРЭП всегда оставалась неясной — все начиналось с утверждений о необходимости вступления во ВРЭП как способа избежать изоляции и к 2019 г. пришло к обоснованию выхода из переговорного процесса во имя защиты национальных интересов. В октябре 2018 г. премьер-министр Модия заявил, что Индия не войдет в состав членов ВРЭП, поскольку не разделяет базовые принципы соглашения. После третьего саммита АСЕАН Министерство иностранных дел Индии направило странам — участницам переговорного процесса разъяснение принятого решения, уточнив, что итоговые решения несправедливы по отношению к Индии [Ministry of External Affairs, 2019].

Риски и ожидания после выхода Индии из ВРЭП

Участие во ВРЭП обеспечило бы Индии голос при принятии решений в крупнейшей мегаЗСТ в мире. Кроме того, оно могло бы подтолкнуть процесс внутренних реформ в интересах повышения конкурентоспособности обрабатывающей промышленности под брендом “Made in India”. В то же время индийское руководство столкнулось с сильнейшим давлением со стороны промышленных объединений и политических организаций, агитирующих против вступления во ВРЭП и обосновывающих свою позицию замедлением экономического роста — в 2019 г. прирост составил 6,8%, а по итогам 2020 г., согласно прогнозу, не должен был превысить 5%. Из-за пандемии

COVID-19 реальный показатель по итогам 2020 г. составил –10,3%. Круг противников вступления Индии во ВРЭП пополнился фермерами, сталелитейщиками, владельцами предприятий химической промышленности и др. [Chakraborty, 2019; Panda, 2019; Sarma, 2020; IMF, 2021].

Выход Индии из состава участников ВРЭП означает, что руководство страны сознательно принимает риски замедления процесса реформ и роста конкурентоспособности производящей промышленности наряду с утратой возможности долгосрочного укрепления торговых отношений с остальными странами-участницами. Обладая значительным количеством необразованной рабочей силы, Индия экспортирует сравнительно мало трудоемкой продукции, в то время как экспорт продукции квалифицированного труда постоянно растет: первый показатель снизился с 34% в 1995 г. до 20% в 2018 г., а второй за тот же период вырос с 42 до 65%. Следовательно, экспортно ориентированная политика Индии может негативно повлиять на конкурентоспособность национальных промышленных производителей после выхода из ВРЭП [Chatterjee, Subramanian, 2020a].

Параллельно с уменьшением доли низкоквалифицированного труда и ростом высококвалифицированного труда в производстве экспортной продукции после 1995 г., объем торговли между Индией и странами ВРЭП существенно увеличился. В 2010–2018 гг. экспорт Индии в страны ВРЭП вырос с 48,7 до 67,8 млрд долл. США, импорт из стран ВРЭП возрос за тот же период с 92,3 до 172,9 млрд долл. США. В результате показатель дефицита торгового баланса увеличился с 43,6 до 105,1 млрд долл. США, то есть за восемь лет рост составил 241%. Следовательно, нет ничего удивительного в опасениях руководства Индии и производителей промышленных товаров относительно перспектив углубления торгового дефицита после вступления во ВРЭП, потому что оно предполагает существенные экономические риски в краткосрочной перспективе. Для Индии в данной ситуации отказ от экспортно ориентированной политики – это то же самое, что зарезать несущую золотые яйца курицу. Вне всякого сомнения, выход из ВРЭП негативно отразится на государственном бюджете, доходах бизнеса и граждан [Ministry of Commerce and Industry, 2021; Chatterjee, Subramanian, 2020b] (табл. 3 и 4).

Таблица 4. Показатели торговли Индии со странами ВРЭП, млрд долл. США, 2010 г.

Страны	Экспорт	Импорт	Дефицит
АСЕАН	18,1	25,8	7,7
Северо-Восточная Азия (Китай, Япония, Южная Корея)	28,9	53,5	24,6
Океания (Австралия, Новая Зеландия)	1,7	13,0	11,3
<i>Всего</i>	<i>48,7</i>	<i>92,3</i>	<i>43,6</i>

Источник: [Ministry of Commerce and Industry, 2021].

В октябре 2019 г. индийская националистическая организация «Свадеши джага-ран манч» (СДЧ) инициировала общенациональную кампанию против ВРЭП. СДЧ в экономике выступает за защиту местных производителей и традиционных промыслов, что позволяло ассоциировать ее с другой влиятельной организацией «Раштрия сва-ямсевак сангх» (РСС), которая поддержала партию Моды «Бхаратия джаната парти»

(БДП) на выборах в 2014 и 2019 гг. Следовательно, общенациональная кампания против ВРЭП, организованная СДЧ, стала значимым сигналом для администрации Моди при принятии решения о выходе из ВРЭП.

Наряду с опасениями относительно роста импорта из Китая, свою роль в отказе от ВРЭП сыграла позиция индийских производителей молочной продукции. Индия производит около десятой части всей выпускаемой в мире молочной продукции, а центром молочного производства является родной штат Моди Гуджарат. Федерация молочных кооперативов штата Гуджарат выступила против ВРЭП из-за опасений относительно влияния соглашения на местных мелких производителей молочной продукции. Голоса противников ВРЭП, раздающиеся со всех сторон, перевешивают доводы небольшой группы профессионалов, не обладающих значительным политическим весом [Palit, 2019].

В результате Индия изменила свое решение. Ожидания индийского руководства строятся на прогнозируемом росте внутреннего рынка. Внутренний спрос начинает превалировать над экспортными доходами в сознании индийских политиков, на фоне чего вводятся торговые барьеры. Смена курса основана на ложных предпосылках о емкости внутреннего рынка, перспективах роста за счет внутреннего спроса и набирающей обороты деглобализации. Ориентация на внутренний рынок может препятствовать реализации огромного экспортного потенциала, для чего требуется большая открытость и включенность в мировую экономику [Chatterjee, Subramanian, 2020b].

Заключение

Переговоры по ВРЭП начались в мае 2013 г. С тех пор шестнадцать стран-участниц провели двадцать восемь раундов переговоров и в итоге согласовали двадцать блоков соглашений — от торговых вопросов до системы урегулирования споров между инвесторами и государствами (УСИГ). Кульминацией процесса стал третий саммит АСЕАН в ноябре 2019 г. Соглашение было подписано в ноябре 2020 г., однако Индия к тому моменту уже вышла из состава участников.

Проект ВРЭП был запущен совместными усилиями АСЕАН, Китая, Японии и Южной Кореи при центральной роли АСЕАН, обусловленной наличием сильных противоречий между Китаем и Японией. Тем не менее со временем лидерская позиция перешла к Китаю в силу его очевидного экономического превосходства — порядка 50% суммарного производства ВРЭП составляет экономика Китая, тогда как по итогам 2018 г. на долю Японии приходилось только 18%. Несмотря на это, Япония преуспела в деле включения в условия ВРЭП положений об инвестициях и УСИГ, что усилило привлекательность соглашения. Утрата АСЕАН лидирующего положения в переговорном процессе стала закономерным результатом усиления торговой зависимости стран объединения от китайской экономики после заключения соглашения АСЕАН+1 в 2001 г.

Стратегии трех ведущих государств ВРЭП направлены на реализацию различных национальных приоритетов. Китай стремится обеспечить эффективное противодействие растущему влиянию США в регионе, укрепить свой имидж экономической сверхдержавы и закрепить за собой статус лидера в АТР. Япония ожидает от ВРЭП усиления позиции страны в переговорах по ТТП, продвижения собственной повестки в условиях соглашения ВРЭП и создания системы сдержек китайского влияния в регионе. Индия ориентируется на расширение влияния на внешние рынки, укрепление сотрудничества с АСЕАН и наращивание взаимосвязей со странами СВА и Океании.

Несмотря на очевидные стратегические преимущества ВРЭП, Индия приняла решение выйти из состава участников соглашения в силу внутренних экономических

и политических причин. Индия участвовала в переговорах с момента их начала и планировала наращивать собственное промышленное производство за счет выхода на рынки стран — партнеров по ЗСТ, а также в целом упрочить свое положение в мировой экономике. Тем не менее параноидальное отношение индийского руководства к растущему импорту из Китая привело к росту протекционизма, постепенно замещающего экспортно ориентированную модель. Администрация Моды не смогла проигнорировать активность политических оппонентов, поддерживающих местных производителей. В то же время с 2014 по 2018 г. торговое положение Индии в отношениях со странами ВРЭП несколько улучшилось.

Вопрос состоит в следующем: может ли ВРЭП состояться без участия Индии? В 2018 г. доля Индии во ВРЭП составила 9,9%. Емкость индийского рынка весьма значительна благодаря большой численности населения, достигшей отметки 1,4 млрд человек. В то же время экономика Индии строится преимущественно на базовых отраслях промышленности, что ограничивает ее реальное рыночное влияние, хотя внутренний рынок страны обладает значительным потенциалом роста. В целом есть основания утверждать, что и без участия Индии проект ВРЭП останется жизнеспособным и сохранит свою привлекательность для индийской экономики в будущем. Индия, в свою очередь, теряет часть экспортного потенциала, особенно в отношении экспортируемой трудоемкой продукции. ВРЭП также обладает сравнительно большей привлекательностью по сравнению с ВПТТП после выхода США из ТТП. Этот фактор сохранит свое значение до гипотетического возвращения США в состав участников ТТП, которое может состояться во время президентства Байдена.

Источники

- Akimoto D. (2021). Japan Expects Biden to Rejoin the TP // The Diplomat. 12 February. Режим доступа: <https://thediplomat.com/2021/02/japan-expects-biden-to-rejoin-the-tp/> (дата обращения: 15.05.2021).
- Asian Development Bank (ADB) (2019). Asian Economic Integration Report 2019/2020: Demographic Change, Productivity, and the Role of Technology. Режим доступа: <https://dx.doi.org/10.22617/TCS190461-2>.
- Association of Southeast Asian Nations (ASEAN) Secretariat (2009). ASEAN Plus Three Cooperation. Режим доступа: <https://www.asean.org/wp-content/uploads/2012/06/22206.pdf> (дата обращения: 15.05.2021).
- Association of Southeast Asian Nations (ASEAN) Secretariat (2012). Guiding Principles and Objectives for Negotiating the Regional Comprehensive Economic Partnership. Режим доступа: <https://asean.org/wp-content/uploads/2012/05/RCEP-Guiding-Principles-public-copy.pdf> (дата обращения: 15.05.2021).
- Balassa B. (1961). The Theory of Economic Integration. Homewood: Greenwood Press.
- Basu Das S. (2017). The Future of Trade Diplomacy // Perspective. No. 9. ISEAS-Yusof Ishak Institute. Режим доступа: https://www.iseas.edu.sg/images/pdf/ISEAS_Perspective_2017_9.pdf (дата обращения: 15.05.2021).
- Bhagwati J., Panagariya A. (1996). The Theory of Preferential Trade Agreements: Historical Evolution and Current Trends // American Economic Review. Vol. 86. No. 2. P. 82–97. Режим доступа: <https://www.jstor.org/stable/2118101>.
- Broda C., Weinstein D.E. (2006). Globalization and the Gains from Variety // The Quarterly Journal of Economics. Vol. 121. No. 2. P. 541–585. Режим доступа: <https://doi.org/10.1162/qjec.2006.121.2.541>.
- Chaisse J. (2020). The Regional Comprehensive Economic Partnership's Investment Chapter: One Step Forward, Two Steps Back? // Columbia FDI Perspectives. No. 271. Columbia Center on Sustainable Investment. Режим доступа: <https://ccsi.columbia.edu/sites/default/files/content/docs/publications/No-271-Chaisse-FINAL.pdf> (дата обращения: 15.05.2021).

- Chakraborty S. (2019). Any Agreement on RCEP Deal to Be Based on National Interests – Piyush Goyal // *Business Standard*. 12 September. Режим доступа: https://www.business-standard.com/article/economy-policy/anyagreement-on-rcep-deal-to-be-based-on-national-interests-piyush-goyal-119091200121_1.html (дата обращения: 15.05.2021).
- Chatterjee S., Subramanian A. (2020a). India's Export-led Growth: Exemplar and Exception // Working Paper. No. 1. Ashoka Centre for Economic Policy. Режим доступа: https://ashoka.edu.in/static/doc_uploads/file_1602585132.pdf (дата обращения: 15.05.2021).
- Chatterjee S., Subramanian A. (2020b). India's Inward (Re)Turn: Is It Warranted? Will It Work? // Policy Paper. No. 1. Ashoka Centre for Economic Policy. Режим доступа: https://www.ashoka.edu.in/static/doc_uploads/file_1603091486.pdf (дата обращения: 15.05.2021).
- Clinton H.R. (2011). America's Pacific Century // *Foreign Policy*. Vol. 189. No. 1. P. 56–63. Режим доступа: <https://foreignpolicy.com/2011/10/11/americas-pacific-century/> (дата обращения: 15.05.2021).
- Expertise Asia (2016). TPP Out, RCEP In. 14 November. Режим доступа: <http://www.expertise-asia.com/2016/11/tpp-put-rcep.html> (дата обращения: 15.05.2021).
- Government of India (2019). Transcript of Media Briefing by Secretary (East) During PM's Visit to Thailand (November 04, 2019). Ministry of External Affairs. 5 November. Режим доступа: https://www.mea.gov.in/media-briefings.htm?dtl/32007/Transcript_of_Media_Briefing_by_Secretary_East_during_PMs_visit_to_Thailand_November_04_2019 (дата обращения: 15.05.2021).
- Government of India (n. d.). Export Import Data Bank. Ministry of Commerce and Industry. Режим доступа: <https://commerce.gov.in/trade-statistics/> (дата обращения: 15.05.2021).
- Hamanaka S. (2014). Trans-Pacific Partnership Versus Regional Comprehensive Economic Partnership: Control of Membership and Agenda Setting // ADB Working Paper Series on Regional Economic Integration. No. 146. Asian Development Bank. Режим доступа: <https://www.adb.org/sites/default/files/publication/152753/reiwp-146.pdf> (дата обращения: 15.05.2021).
- Hearn A.H., Myers M. (2015). China and the TPP: Asia-Pacific Integration or Disintegration? // *China and Latin America Report, The Dialogue*. Режим доступа: <https://www.thedialogue.org/wp-content/uploads/2015/07/CLA-TPP-Report-final-web.pdf> (дата обращения: 15.05.2021).
- Hosny A.S. (2013). Theories of Economic Integration: A Survey of the Economic and Political Literature // *International Journal of Economy, Management and Social Science*. Vol. 2. No. 5. P. 133–155. Режим доступа: <https://citeseerx.ist.psu.edu/viewdoc/download?doi=10.1.1.685.3445&rep=rep1&type=pdf> (дата обращения: 15.05.2021).
- International Monetary Fund (IMF) (2021). India. Режим доступа: <https://www.imf.org/en/Countries/IND> (дата обращения: 15.05.2021).
- Jiang Y. (2010). China's Pursuit of Free Trade Agreements: Is China Exceptional? // *Review of International Political Economy*. Vol. 17. No. 2. P. 238–61. Режим доступа: <https://doi.org/10.1080/09692290903337799>.
- Johnston E. (2017). 16 Nation RCEP Talks Resume in Wake of TPP's Demise // *Japan Times*. 27 February. Режим доступа: <http://www.japantimes.co.jp/news/2017/02/27/business/16-nation-rcep-talks-resume-wake-tpps-demise/#.WPWAGSa1v4Y> (дата обращения: 15.05.2021).
- Joint Expert Group (JEG) for the EAFTA Phase II Study (2009). Desirable and Feasible Option for an East Asia FTA. Режим доступа: <https://api.dtn.go.th/files/v3/5e56fd1b6e74072a3c0892b4/download> (дата обращения: 15.05.2021).
- Kawai M., Wignaraja G. (2008). EAFTA or CEPEA: Which Way Forward? // *ASEAN Economic Bulletin*. Vol. 25. No. 2. P. 113–139. Режим доступа: <https://www.jstor.org/stable/41220044>.
- Kimura F., Chen L. (2016). Implications of Mega Free Trade Agreements for Asian Regional Integration and RCEP Negotiation // *ERIA Policy Brief*. No. 2016-3. Economic Research Institute for ASEAN and East Asia. Режим доступа: <https://www.eria.org/ERIA-PB-2016-03.pdf> (дата обращения: 15.05.2021).
- Krugman P.R. (1979). Increasing Returns, Monopolistic Competition, and International Trade // *Journal of International Economics*. Vol. 9. No. 4. P. 469–479. Режим доступа: [https://doi.org/10.1016/0022-1996\(79\)90017-5](https://doi.org/10.1016/0022-1996(79)90017-5).

- Krugman P.R., Obstfeld M. (2009). *International Economics: Theory and Policy*. Boston: Pearson, Addison-Wesley.
- Kumar M., Charlton B. (2017). RCEP Will Step Into Gap as Trump Pulls Out of TP // *Oxford Analytica Daily Brief*. 23 January. Режим доступа: <https://dailybrief.oxan.com/Analysis/DB217448/RCEP-will-step-into-gap-as-Trump-pulls-out-of-TPP> (дата обращения: 15.05.2021).
- La M.Y. (2017). Regional Comprehensive Economic Partnership (RCEP): Progress and Challenges // *World Economy Brief*. Vol. 7. No. 12. Режим доступа: <https://think-asia.org/bitstream/handle/11540/7212/WEB%2017-12.pdf?sequence=1> (дата обращения: 15.05.2021).
- Molle W. (1990). *The Economics of European Integration: Theory, Practice, Policy*. Hong Kong, Singapore, Sydney: Brookfield.
- Mueller L.M. (2019). ASEAN Centrality Under Threat: The Case of RCEP and Connectivity // *Journal of Contemporary East Asia Studies*. Vol. 8. No. 2. P. 177–198. Режим доступа: <https://doi.org/10.1080/24761028.2019.1691703>.
- Palit A. (2019). Domestic Politics Force India's Withdrawal From RCEP and Broader Trade Disengagement // *Asia Pacific Bulletin*. No. 494. East-West Center. Режим доступа: <https://www.eastwestcenter.org/system/tdf/private/apb494.pdf?file=1&type=node&id=37358> (дата обращения: 15.05.2021).
- Panda J.P. (2014). Factoring the RCEP and the TPP: China, India and the Politics of Regional Integration // *Strategic Analysis*. Vol. 38. No. 1. P. 49–67. Режим доступа: <https://doi.org/10.1080/09700161.2014.863462>.
- Panda R. (2019). A Step Too Far: Why India Opted Out of RCEP // *Global Asia*. Vol. 14. No. 4. P. 82–88. Режим доступа: <https://www.globalasia.org/v14no4/feature/a-step-too-far-why-india-opted-out-of-rcep-rajaram-panda> (дата обращения: 15.05.2021).
- Park S.C. (2018). U.S. Protectionism and Trade Imbalance Between the U.S. and Northeast Asian Countries // *International Organisations Research Journal*. Vol. 13. No. 2. P. 76–100. Режим доступа: <https://doi.org/10.17323/1996-7845-2018-02-05>.
- Park S.C., Pasierbiak P. (2018). Japan's Role in East Asian Economic Regionalism // *Institutions and Economies*. Vol. 10. No. 2. P. 121–145. Режим доступа: <https://ijie.um.edu.my/index.php/ijie/article/view/11210/7664> (дата обращения: 15.05.2021).
- Ravenhill J. (2016). The Political Economy of an “Asian” Mega FTA // *Asian Survey*. Vol. 55. No. 6. P. 1077–1100. Режим доступа: <https://doi.org/10.1525/AS.2016.56.6.1077>.
- Sarma N. (2020). Free Trade After RCEP: What Next for India? ORF Issue Brief No. 353. Observer Research Foundation. Режим доступа: https://www.orfonline.org/wp-content/uploads/2020/04/ORF_Issue_Brief_353_RCEP_NEW-08_April.pdf (дата обращения: 15.05.2021).
- Shott J.J. (2017). US Trade Policy Options in the Pacific Basin: Bigger is Better // *PIIE Policy Brief*, Peterson Institute for International Economics. Режим доступа: <https://piie.com/system/files/documents/pb17-7.pdf> (дата обращения: 15.05.2021).
- Siddique M.A.B. (2007). *Regionalism, Trade and Economic Development: Theories and Evidence From the Asia Pacific Region*. Regionalism, Trade and Economic Development in the Asia Pacific Region / M.A.B. Siddique (ed.). Cheltenham: Edward Elgar.
- Suh J.K. (2014). Korean Bridge: Balancing Asian Economic Regionalism Between the United States and China // *Joint US-Korea Academic Studies*. Vol. 25. P. 188–199. Режим доступа: <https://keia.org/publication/korean-bridge-balancing-asian-economic-regionalism-between-the-united-states-and-china/> (дата обращения: 15.05.2021).
- Terada T. (2013). A Golden Opportunity for Japan's Regional Integration Policy: TPP, RCEP, and CJK // *AJISS-Commentary*. No. 173. Nakasone Peace Institute. Режим доступа: <http://www.iips.org/en/publications/data/AJISS-Commentary173.pdf> (дата обращения: 15.05.2021).
- The White House (2012). Remarks by National Security Advisor Tom Donilon – As Prepared for Delivery. 15 November. Режим доступа: <http://www.whitehouse.gov/the-press-office/2012/11/15/remarks-national-security-advisor-tom-donilon-prepared-delivery> (дата обращения: 15.05.2021).
- Tinbergen J. (1954). *International Economic Integration*. Amsterdam: Elsevier.

- Urata S. (2013). Constructing and Multilateralizing the Regional Comprehensive Economic Partnership: An Asian Perspective // ADBI Working Paper Series. No. 449. Asian Development Bank Institute. Режим доступа: <https://www.adb.org/sites/default/files/publication/156303/adbi-wp449.pdf> (дата обращения: 15.05.2021).
- Velut J-B., Darlingwater L., Boullet V., Peyronel V. (2018). Understanding Mega Free Trade Agreements: The Political and Economic Governance of New Cross-Regionalism. Abingdon: Routledge.
- World Bank (2020a). World Bank Data. Режим доступа: <https://data.worldbank.org/indicator/NY.GDP.MKTP.KD.ZG?locations=IW> (дата обращения: 15.05.2021).
- World Bank (2020b). World Bank Open Data. Режим доступа: <https://data.worldbank.org/indicator> (accessed 8 June 2020).
- World Integrated Trade Solution (n. d.). Режим доступа: <http://wits.worldbank.org/#> (дата обращения: 15.05.2021).
- World Trade Organization (WTO) (2020). Trade Set to Plunge as COVID-19 Pandemic Upends Global Economy. Press Release. 8 April. Режим доступа: https://www.wto.org/english/news_e/pres20_e/pr855_e.htm (дата обращения: 15.05.2021).
- Xiao Y. (2015). Competitive Mega-Regional Trade Agreement: Regional Comprehensive Economic Partnership (RCEP) vs. Trans-Pacific Partnership (TPP) // CUREJ Electronic Journal. 20 April. Режим доступа: <https://repository.upenn.edu/curej/194/> (дата обращения: 15.05.2021).
- Yi Q. (2014). The RCEP: A Chinese Perspective. New Directions in Asia-Pacific Economic Integration / G. Tang, P.A. Petri (eds). Honolulu: East-West Center.

The Regional Comprehensive Economic Partnership (RCEP) Without Indian Participation: Can It Work as a Mega FTA?¹

S.C. Park

Sang Chul Park – Professor at Graduate School of Knowledge based Technology and Energy, Korea Polytechnic University; 2121 Jeongwang-Dong, Siheung-City, Kyonggi-Do, 429–793, Korea; E-mail: scpark@kpu.ac.kr

Abstract

There is no doubt that global trade has contributed to rapid global economic growth over the last five decades. However, trade growth slowed after the global financial crisis; while it started to recover several years after the crisis, it has again declined since 2017 due to the trade conflict between the U.S. and China, as well as other major trade partners such as the European Union (EU), Japan and Korea. The Trump administration regarded the World Trade Organization (WTO) as acting contrary to U.S. economic interests and tried to limit its arbitration function to trade negotiations and conflicts occurring between corporations rather than states. Despite the U.S.' attempt to weaken the WTO's functions, the rest of the world has tried to restore the WTO's role in free trade and multilateralism. To overcome U.S. unilateralism, many major economies have established mega free trade agreements (FTAs) such as the EU-Japan FTA, the Comprehensive and Progressive Agreement for Trans-Pacific Partnership (CPTPP) and the Regional Comprehensive Economic Partnership (RCEP). The 15 states in the RCEP agreed to complete it in 2020, signing without the participation of India – the third largest economy in Asia – although it had been part of the negotiations since 2011. Despite the absence of India, the RCEP will be the largest mega FTA in the world, covering over 30% of global gross domestic product (GDP), and contributing to strengthened regional economic integration and growth. This article explores whether the RCEP can function properly in the absence of India and examines why India decided not to participate. Furthermore, it investigates and analyzes how the RCEP will develop without Indian participation. Last, it discusses how to set the relationship as a competitor with the CPTPP given the overlapping memberships of participating states.

Key words: Global trade; mega FTA; economic growth; regional economic integration

For citation: Park S.C. (2021). The Regional Comprehensive Economic Partnership (RCEP) Without Indian Participation: Can It Work as a Mega FTA? *International Organisations Research Journal*, vol. 16, no 2, pp. 157–182 (in English). DOI: 10.17323/1996-7845-2021-02-08

References

- Akimoto D. (2021). Japan Expects Biden to Rejoin the TPP. *The Diplomat*, 12 February. Available at: <https://thediplomat.com/2021/02/japan-expects-biden-to-rejoin-the-tpp/> (accessed 15 May 2021).
- Asian Development Bank (ADB) (2019). Asian Economic Integration Report 2019/2020: Demographic Change, Productivity, and the Role of Technology. Available at: <https://dx.doi.org/10.22617/TCS190461-2>.
- Association of Southeast Asian Nations (ASEAN) Secretariat (2009). ASEAN Plus Three Cooperation. Available at: <https://www.asean.org/wp-content/uploads/2012/06/22206.pdf> (accessed 15 May 2021).
- Association of Southeast Asian Nations (ASEAN) Secretariat (2012). Guiding Principles and Objectives for Negotiating the Regional Comprehensive Economic Partnership. Available at: <https://asean.org/wp-content/uploads/2012/05/RCEP-Guiding-Principles-public-copy.pdf> (accessed 15 May 2021).
- Balassa B. (1961). *The Theory of Economic Integration*. Homewood: Greenwood Press.
- Basu Das S. (2017). The Future of Trade Diplomacy. *Perspective*, no 9. ISEAS-Yusof Ishak Institute. Available at: https://www.iseas.edu.sg/images/pdf/ISEAS_Perspective_2017_9.pdf (accessed 15 May 2021).

¹ The editorial board received the article in January 2021.

- Bhagwati J., Panagariya A. (1996). The Theory of Preferential Trade Agreements: Historical Evolution and Current Trends. *American Economic Review*, vol. 86, no 2, pp. 82–7. Available at: <https://www.jstor.org/stable/2118101>.
- Broda C., Weinstein D.E. (2006). Globalization and the Gains From Variety. *The Quarterly Journal of Economics*, vol. 121, no 2, pp. 541–85. Available at: <https://doi.org/10.1162/qjec.2006.121.2.541>.
- Chaisse J. (2020). The Regional Comprehensive Economic Partnership's Investment Chapter: One Step Forward, Two Steps Back? Columbia FDI Perspectives no 271, Columbia Center on Sustainable Investment. Available at: <https://ccsi.columbia.edu/sites/default/files/content/docs/publications/No-271-Chaisse-FINAL.pdf> (accessed 15 May 2021).
- Chakraborty S. (2019). Any Agreement on RCEP Deal to Be Based on National Interests – Piyush Goyal. Business Standard, 12 September. Available at: https://www.business-standard.com/article/economy-policy/anyagreement-on-rcep-deal-to-be-based-on-national-interests-piyush-goyal-119091200121_1.html (accessed 8 June 2020).
- Chatterjee S., Subramanian A. (2020a). India's Export-led Growth: Exemplar and Exception. Working Paper no 1. Ashoka Centre for Economic Policy. Available at: https://ashoka.edu.in/static/doc_uploads/file_1602585132.pdf (accessed 15 May 2021).
- Chatterjee S., Subramanian A. (2020b). India's Inward (Re)Turn: Is It Warranted? Will It Work? Policy Paper no 1, Ashoka Centre for Economic Policy. Available at: https://www.ashoka.edu.in/static/doc_uploads/file_1603091486.pdf (accessed 15 May 2021).
- Clinton H.R. (2011). America's Pacific Century. *Foreign Policy*, vol. 189, no 1, pp. 56–63. Available at: <https://foreignpolicy.com/2011/10/11/americas-pacific-century/> (accessed 15 May 2021).
- Expertise Asia (2016). TPP Out, RCEP In. 14 November. Available at: <http://www.expertise-asia.com/2016/11/tpp-put-rcep.html> (accessed on 8 June 2020).
- Government of India (2019). Transcript of Media Briefing by Secretary (East) During PM's Visit to Thailand (November 04, 2019). Ministry of External Affairs, 5 November. Available at: https://www.mea.gov.in/media-briefings.htm?dtl/32007/Transcript_of_Media_Briefing_by_Secretary_East_during_PMs_visit_to_Thailand_November_04_2019 (accessed 20 June 2020).
- Government of India (n. d.). Export Import Data Bank. Ministry of Commerce and Industry. Available at: <https://commerce.gov.in/trade-statistics/> (accessed 5 March 2021).
- Hamanaka S. (2014). Trans-Pacific Partnership Versus Regional Comprehensive Economic Partnership: Control of Membership and Agenda Setting. ADB Working Paper Series on Regional Economic Integration no 146, Asian Development Bank. Available at: <https://www.adb.org/sites/default/files/publication/152753/reiwp-146.pdf> (accessed 13 June 2020).
- Hearn A.H., Myers M. (2015). China and the TPP: Asia-Pacific Integration or Disintegration? China and Latin America Report. *The Dialogue*. Available at: <https://www.thedialogue.org/wp-content/uploads/2015/07/CLA-TPP-Report-final-web.pdf> (accessed 15 May 2021).
- Hosny A.S. (2013). Theories of Economic Integration: A Survey of the Economic and Political Literature. *International Journal of Economy, Management and Social Science*, vol. 2, no 5, pp. 133–55. Available at: <https://citeseerx.ist.psu.edu/viewdoc/download?doi=10.1.1.685.3445&rep=rep1&type=pdf> (accessed 15 May 2021).
- International Monetary Fund (IMF) (2021). India. Available at: <https://www.imf.org/en/Countries/IND> (accessed 19 March 2021).
- Jiang Y. (2010). China's Pursuit of Free Trade Agreements: Is China Exceptional? *Review of International Political Economy*, vol. 17, no 2, pp. 238–61. Available at: <https://doi.org/10.1080/09692290903337799>.
- Johnston E. (2017). 16 Nation RCEP Talks Resume in Wake of TPP's Demise. *Japan Times*, 27 February. Available at: <http://www.japantimes.co.jp/news/2017/02/27/business/16-nation-rcep-talks-resume-wake-tpps-demise/#.WPWAGSa1v4Y> (accessed 8 June 2020).
- Joint Expert Group (JEG) for the EAFTA Phase II Study (2009). Desirable and Feasible Option for an East Asia FTA. Available at: <https://api.dtn.go.th/files/v3/5e56fd1b6e74072a3c0892b4/download> (accessed 15 May 2021).

- Kawai M., Wignaraja G. (2008). EAFTA or CEPEA: Which Way Forward? *ASEAN Economic Bulletin*, vol. 25, no 2, pp. 113–39. Available at: <https://www.jstor.org/stable/41220044>.
- Kimura F., Chen L. (2016). Implications of Mega Free Trade Agreements for Asian Regional Integration and RCEP Negotiation. ERIA Policy Brief no 2016-3, Economic Research Institute for ASEAN and East Asia. Available at: <https://www.eria.org/ERIA-PB-2016-03.pdf> (accessed 17 March 2021).
- Krugman P.R. (1979). Increasing Returns, Monopolistic Competition, and International Trade. *Journal of International Economics*, vol. 9, no 4, pp. 469–79. Available at: [https://doi.org/10.1016/0022-1996\(79\)90017-5](https://doi.org/10.1016/0022-1996(79)90017-5).
- Krugman P. R., Obstfeld M. (2009). *International Economics: Theory and Policy*. Boston: Pearson, Addison-Wesley.
- Kumar M., Charlton B. (2017). RCEP Will Step Into Gap as Trump Pulls Out of TPP. Oxford Analytica Daily Brief, 23 January. Available at: <https://dailybrief.oxan.com/Analysis/DB217448/RCEP-will-step-into-gap-as-Trump-pulls-out-of-TPP> (accessed 11 June 2020).
- La M.Y. (2017). Regional Comprehensive Economic Partnership (RCEP): Progress and Challenges. *World Economy Brief*, vol. 7, no 12. Available at: <https://think-asia.org/bitstream/handle/11540/7212/WEB%2017-12.pdf?sequence=1> (accessed 15 May 2021).
- Molle W. (1990). *The Economics of European Integration: Theory, Practice, Policy*. Hong Kong, Singapore, Sydney: Brookfield.
- Mueller L.M. (2019). ASEAN Centrality Under Threat: The Case of RCEP and Connectivity. *Journal of Contemporary East Asia Studies*, vol. 8, no 2, pp. 177–98. Available at: <https://doi.org/10.1080/24761028.2019.1691703>.
- Palit A. (2019). Domestic Politics Force India's Withdrawal From RCEP and Broader Trade Disengagement. *Asia Pacific Bulletin* no 494, East-West Center. Available at: <https://www.eastwestcenter.org/system/tdf/private/apb494.pdf?file=1&type=node&id=37358> (accessed 15 May 2021).
- Panda J.P. (2014). Factoring the RCEP and the TPP: China, India and the Politics of Regional Integration. *Strategic Analysis*, vol. 38, no 1, pp. 49–67. Available at: <https://doi.org/10.1080/09700161.2014.863462>.
- Panda R. (2019). A Step Too Far: Why India Opted Out of RCEP. *Global Asia*, vol. 14, no 4, pp. 82–8. Available at: https://www.globalasia.org/v14no4/feature/a-step-too-far-why-india-opted-out-of-rcep_rajaram-panda (accessed 15 May 2021).
- Park S.C. (2018). U.S. Protectionism and Trade Imbalance Between the U.S. and Northeast Asian Countries. *International Organisations Research Journal*, vol. 13, no 2, pp. 76–100. Available at: <https://doi.org/10.17323/1996-7845-2018-02-05>.
- Park S.C., Pasierbiak P. (2018). Japan's Role in East Asian Economic Regionalism. *Institutions and Economics*, vol. 10, no 2, pp. 121–45. Available at: <https://ijie.um.edu.my/index.php/ijie/article/view/11210/7664> (accessed 15 May 2021).
- Ravenhill J. (2016). The Political Economy of an “Asian” Mega FTA. *Asian Survey*, vol. 55, no 6, pp. 1077–100. Available at: <https://doi.org/10.1525/AS.2016.56.6.1077>.
- Sarma N. (2020). Free Trade After RCEP: What Next for India? ORF Issue Brief No 353, Observer Research Foundation. Available at: https://www.orfonline.org/wp-content/uploads/2020/04/ORF_Issue_Brief_353_RCEP_NEW-08_April.pdf (accessed 15 May 2021).
- Shott J.J. (2017). US Trade Policy Options in the Pacific Basin: Bigger is Better. PIIE Policy Brief, Peterson Institute for International Economics. Available at: <https://piie.com/system/files/documents/pb17-7.pdf> (accessed 11 June 2020).
- Siddique M.A.B. (2007). Regionalism, Trade and Economic Development: Theories and Evidence From the Asia Pacific Region. *Regionalism, Trade and Economic Development in the Asia Pacific Region* (M.A.B. Siddique (ed.)). Cheltenham: Edward Elgar.
- Suh J.K. (2014). Korean Bridge: Balancing Asian Economic Regionalism Between the United States and China. *Joint US-Korea Academic Studies*, vol. 25, pp. 188–99. Available at: <https://keia.org/publication/korean-bridge-balancing-asian-economic-regionalism-between-the-united-states-and-china/> (accessed 16 May 2021).

Terada T. (2013). A Golden Opportunity for Japan's Regional Integration Policy: TPP, RCEP, and CJK. AJISS-Commentary no 173, Nakasone Peace Institute. Available at: <http://www.iips.org/en/publications/data/AJISS-Commentary173.pdf> (accessed 15 May 2021).

The White House (2012). Remarks by National Security Advisor Tom Donilon – As Prepared for Delivery. 15 November. Available at: <http://www.whitehouse.gov/the-press-office/2012/11/15/remarks-national-security-advisor-tom-donilon-prepared-delivery> (accessed 14 June 2020).

Tinbergen J. (1954). *International Economic Integration*. Amsterdam: Elsevier.

Urata S. (2013). Constructing and Multilateralizing the Regional Comprehensive Economic Partnership: An Asian Perspective. ADBI Working Paper Series no 449, Asian Development Bank Institute. Available at: <https://www.adb.org/sites/default/files/publication/156303/adbi-wp449.pdf> (accessed 15 May 2021).

Velut J.-B., Darlingwater L., Boulet V., Peyronel V. (2018). *Understanding Mega Free Trade Agreements: The Political and Economic Governance of New Cross-Regionalism*. Abingdon: Routledge.

World Bank (2020a). World Bank Data. Available at: <https://data.worldbank.org/indicator/NY.GDP.MKTP.KD.ZG?locations=1W> (accessed 1 June 2020).

World Bank (2020b). World Bank Open Data. Available at: <https://data.worldbank.org/indicator> (accessed 8 June 2020).

World Integrated Trade Solution (n. d.). Available at: <http://wits.worldbank.org/#> (accessed 9 June 2020).

World Trade Organization (WTO) (2020). Trade Set to Plunge as COVID-19 Pandemic Upends Global Economy. Press Release, 8 April. Available at: https://www.wto.org/english/news_e/pres20_e/pr855_e.htm (accessed 2 June 2020).

Xiao Y. (2015). Competitive Mega-Regional Trade Agreement: Regional Comprehensive Economic Partnership (RCEP) vs. Trans-Pacific Partnership (TPP). *CUREJ Electronic Journal*, 20 April. Available at: <https://repository.upenn.edu/curej/194/> (accessed 15 May 2021).

Yi Q. (2014). The RCEP: A Chinese Perspective. *New Directions in Asia-Pacific Economic Integration* (G. Tang, P.A. Petri (eds)). Honolulu: East-West Center.

Первые итоги Соглашения ЕАЭС – Вьетнам по торговле услугами и формирование переговорных стратегий по новым соглашениям в сфере услуг^{1, 2}

В.Н. Зуев, Е.Я. Островская, Е.В. Васильева

Зуев Владимир Николаевич — д.э.н., профессор Института торговой политики Национального исследовательского университета «Высшая школа экономики» (НИУ ВШЭ); Российская Федерация, 115184, Москва, ул. Малая Ордынка, д. 17, стр. 2; E-mail: vzuev@hse.ru

Островская Елена Яковлевна — к.э.н., доцент факультета мировой экономики и мировой политики Национального исследовательского университета «Высшая школа экономики» (НИУ ВШЭ); Российская Федерация, 115184, Москва, ул. Малая Ордынка, д. 17, стр. 2; E-mail: eostrovskaya@hse.ru

Васильева Екатерина Владимировна — аспирант Национального исследовательского университета «Высшая школа экономики» (НИУ ВШЭ), консультант отдела системных условий секторального сотрудничества Департамента торговой политики Евразийской экономической комиссии; Российская Федерация, 119002, Москва, Смоленский бульвар, д. 3/5, стр. 1; E-mail: 95VKate@gmail.com

В последние десятилетия значение торговли услугами в глобальных торговых потоках постоянно растет. Эта тенденция стимулировала распространение двусторонних и многосторонних торговых соглашений, имеющих целью обеспечить равный и справедливый доступ поставщиков услуг на зарубежные рынки. Государства — члены Евразийского экономического союза не стали исключением из данного глобального тренда и также стремятся обеспечить свободную торговлю услугами с внешними партнерами в рамках своей торговой политики.

В статье проанализированы теоретические аспекты и практика реализации положений по торговле услугами Соглашения о свободной торговле между ЕАЭС и Вьетнамом, действующих исключительно для России и Вьетнама. Результаты реализации Соглашения позволяют сформулировать ключевые положения стратегии повышения эффективности будущих соглашений по торговле услугами между государствами — членами ЕАЭС и зарубежными партнерами. Применимость выявленной стратегии протестирована на примере сотрудничества в сфере услуг России и Сингапура. Значимость исследования имеет универсальный характер, а положения стратегии применимы для других региональных объединений.

Ключевые слова: региональные торговые соглашения; торговля услугами; перечни специфических обязательств; Соглашение о зоне свободной торговли между ЕАЭС и Вьетнамом и ЕАЭС и Сингапуром

Для цитирования: Зуев В.Н., Островская Е.Я., Васильева Е.В. (2021). Первые итоги Соглашения ЕАЭС – Вьетнам по торговле услугами и формирование переговорных стратегий по новым соглашениям в сфере услуг // Вестник международных организаций. Т. 16. № 2. С. 183–203 (на русском и английском языках). DOI: 10.17323/1996-7845-2021-02-09

¹ Статья поступила в редакцию в феврале 2021 г.

² Исследование подготовлено при поддержке факультета мировой экономики и мировой политики НИУ ВШЭ.

Введение

За свое семилетнее существование Евразийский экономический союз и его государства-члены заключили несколько торговых сделок (с Вьетнамом, Ираном, Сербией и Китаем), и работа по данному направлению активно продолжается. На разных стадиях переговорного процесса находятся соглашения с Сингапуром (в части торговли услугами и инвестиций), Египтом, Израилем, Индией. При заключении новых торговых соглашений целесообразно учитывать опыт заключения и реализации предыдущих для повышения эффективности таких соглашений в будущем.

Целью данного исследования является выявление, на основе выбранного Соглашения, глубины договоренностей в части либерализации торговли услугами между Россией и Вьетнамом, оценка результатов их реализации и построение типовой стратегии формирования обязательств по либерализации торговли услугами с целью повышения эффективности будущих договоренностей.

Для реализации данной цели будут выполнены следующие задачи:

- проведен базовый анализ ключевых положений о регулировании торговли услугами в рамках многосторонней торговой системы и региональных торговых соглашений;
- проведен анализ договоренностей, достигнутых в рамках национальных перечней специфических обязательств по торговле услугами между Россией и Вьетнамом;
- сделана оценка результатов реализации договоренностей России и Вьетнама на основе статистических данных по взаимным торговым потокам;
- выявлены позитивные и негативные эффекты Соглашения по торговле услугами между Россией и Вьетнамом, и сформулированы положения переговорной позиции по формированию обязательств по торговле услугами в рамках Соглашения о свободной торговле между государствами ЕАЭС и Республикой Сингапур (на примере России);
- предложена универсальная интерпретация итогов реализации соглашения.

Изучение соглашений о свободной торговле в части услуг не нашло пока должного отражения в научной литературе. Однако в последнее десятилетие данная тема обрела особую актуальность, поскольку роль услуг в международной торговле постоянно растет, договорно-правовая база регулирования торговли услугами постоянно пополняется новыми соглашениями, но должной теоретической и практической оценки качества наполнения этих соглашений конкретными обязательствами для эффективного стимулирования торговли услугами пока не отмечается.

Данная работа призвана отчасти восполнить этот пробел. Многие исследователи изучали отдельные аспекты формирования соглашений о свободной торговле и национальные перечни специфических обязательств в части услуг между странами-партнерами [Roy, 2019; World Trade Report, 2019; Gootiiz et al., 2020]. Оценке эффектов заключенного соглашения о свободной торговле между ЕАЭС и Вьетнамом посвящен ряд статей отечественных исследователей, однако данные работы по большей части посвящены анализу охвата соглашения [Витюк, 2020; Ушкалова, 2018], а также влияния соглашения на товарные потоки между странами-участницами [Яковлев, Глинкина, Тураева, 2018; Томилов, 2020]. Детального анализа влияния конкретных обязательств на торговлю в сфере услуг и критической оценки отсутствующих элементов в базовых положениях соглашений в освоенной научной литературе нам найти не удалось.

Предпосылки формирования системы регулирования торговли услугами в рамках региональных торговых соглашений (РТС)

Стремительно растущее число региональных торговых соглашений (РТС) в качестве инструмента регулирования взаимоотношений стран-партнеров стало важной особенностью современной международной торговли. Такие соглашения направлены не только на снижение таможенных тарифов, как это было на заре развития РТС, но и включают расширенные режимные положения по услугам и инвестициям, а также целый ряд нережимных глав, которые способствуют либерализации торговли (например, это главы по техническим барьерам, санитарным и фитосанитарным мерам, интеллектуальной собственности, применению сторонами конкурентного законодательства).

Распространение РТС на торговлю услугами связано с установлением в конце 1990-х годов основополагающих правил для данного вида торговли в рамках многосторонней торговой системы регулирования, а также со значительным ростом доли торговли услугами в общемировом объеме торговли. В период с 2000 по 2019 г. доля торговли услугами в мировом ВВП увеличилась с 9,2 до 13,5% [World Bank, 2020]. Увеличилась и доля услуг в структуре мировой торговли товарами и услугами — с 21% в 2000 г. до 25% в 2019 г. [Ibid.] Доля услуг в торговле в эквиваленте добавленной стоимости и вовсе не уступает товарной и составляет 49% (по последним доступным данным — за 2015 г.) [OECD, 2018].

С увеличением мирового объема торговли услугами возросла потребность в многостороннем регулировании данного сектора для создания транспарентной, недискриминационной и предсказуемой среды для поставщиков услуг по всему миру. В ходе Уругвайского раунда было подписано Генеральное соглашение по торговле услугами (ГАТС), вступившее в силу в 1995 г. ГАТС заложило фундаментальную основу многосторонних правил торговли услугами, определило четыре возможных способа поставки услуг: трансграничная поставка, потребление за рубежом, коммерческое присутствие, перемещение физических лиц. ГАТС устанавливает такие базовые принципы в торговле услугами, как режим наибольшего благоприятствования, транспарентность, возможность пересмотра административных решений. Также ГАТС предусматривает для стран — членов ВТО принятие ряда обязательств по предоставлению национального режима и доступа на рынок для иностранных поставщиков услуг. Многостороннее соглашение по торговле услугами позволило зафиксировать базовые правила, защищая участников рынка от нестабильности торговых режимов. Однако с конца 1990-х годов в рамках ВТО больше не было принято никаких кардинальных решений, затрагивающих торговлю услугами. Вместе с тем потребность в новых правилах только возрастала, что привело к переходу либерализации торговли услугами в формат РТС.

Первые итоги реализации Соглашения о зоне свободной торговли между Россией и Вьетнамом в части торговли услугами

Образованный в 2014 г. Евразийский экономический союз (далее — ЕАЭС, Союз) в составе Белоруссии, Казахстана, России, а также Армении и Киргизии (ставших полноправными членами Союза в 2015 г.) выбрал в качестве одного из приоритетов сотрудничества с третьими странами стратегию заключения региональных торговых соглашений. В соответствии со ст. 38 Договора о Евразийском экономическом союзе («Внешняя торговля услугами»), Союз не имеет наднациональной компетенции в сфе-

ре торговли услугами с третьими странами, поэтому каждое государство-член вправе самостоятельно определять свою торговую политику в отношении торговли услугами, учреждения, деятельности и осуществления инвестиций с третьими государствами и заключать международные соглашения об экономической интеграции в сфере торговли услугами и инвестиций³.

В рамках уже подписанных соглашений по свободной торговле раздел по торговле услугами есть только в Соглашении между ЕАЭС и Вьетнамом. Однако его формат является нестандартным, так как сфера действия гл. 8 («Торговля услугами, капиталовложения и перемещение физических лиц») [Free Trade Agreement, 2014] ограничена двусторонним форматом Россия — Вьетнам, тогда как все остальные главы соглашения охватывают пять государств ЕАЭС и Вьетнам.

Первый раунд переговоров по торговле услугами, инвестициям и перемещению физических лиц был запущен в марте 2013 г., когда ЕАЭС еще не был сформирован, и переговоры проходили между Таможенным союзом в составе Белоруссии, Казахстана и России, с одной стороны, и Вьетнамом — с другой. После проведения нескольких переговорных раундов Казахстан и Белоруссия сменили статус непосредственных участников и сторон данного раздела на наблюдателей. Однако в ст. 8.9 («Присоединение») зарезервировано право других государств — членов ЕАЭС присоединиться к данной главе позднее.

Чтобы определить, какие преференции смогла зафиксировать для своих национальных поставщиков услуг Россия, необходимо обратить внимание на перечни специфических обязательств сторон. В международной практике при заключении соглашений о свободной торговле в части торговли услугами могут использоваться три формата составления перечней специфических обязательств [Правила ВТО и основы торговой политики, 2017].

Позитивный формат формирования перечней обязательств по торговле услугами предполагает фиксирование в перечне только тех секторов, в отношении которых сторона гарантирует определенный уровень доступа на свой рынок для иностранных услуг, поставщиков услуг, инвестиций и инвесторов. В рамках данного перечня обязательства по каждому включенному сектору формируются отдельно по каждому из четырех способов поставки. Использование данного формата основано на положениях ГАТС.

Негативный формат формирования перечней обязательств предполагает фиксацию только конкретных секторов, подсекторов и ограничений (запретов) в них, которые сторона может применять в отношении доступа иностранных услуг, поставщиков услуг, инвестиций и инвесторов на свой национальный рынок. Во всех секторах, которые в перечне не указаны, сторона гарантирует возможность доступа на свой рынок без ограничений. Одними из первых данный формат перечней стали использовать страны Северной и Южной Америки, например, в Североамериканской зоне свободной торговли (НАФТА). Зачастую «негативные перечни» дополнительно подразделяются на два списка: один включает перечень «действующих» ограничений, а второй — «будущих» ограничений. В перечень «действующих» ограничений сторона включает меры, которые на данный момент уже применяются на ее территории и имеют ограничительный характер для иностранных услуг, поставщиков услуг, инвестиций и инвесторов. В перечень «будущих» ограничений сторона включает подсектора или определенные меры в них, право на применение которых она резервирует за собой в дальнейшем. Третий формат формирования перечней специфических обязательств в торговле услугами — комбинированный (смешанный) — сочетает в себе два предыдущих формата.

³ Пункт 6 разд. VI Приложения N 16 («Протокол о торговле услугами, учреждении, деятельности и осуществлении инвестиций») Договора о Евразийском экономическом союзе.

В перечнях к гл. 8, регулирующей условия торговли услугами, капиталовложений и перемещения физических лиц, Россия и Вьетнам выбрали комбинированный формат. Трансграничная поставка услуг, потребление за рубежом, а также перемещение физических лиц регулируются на основе «положительных перечней», тогда как коммерческое присутствие — на основе «негативного перечня». Для анализа степени либерализации доступа на рынок, зафиксированной между двумя сторонами, было проведено сравнение обязательств, зафиксированных ими в перечнях к гл. 8 Соглашения и в рамках перечней к ГАТС.

В ходе проведенного анализа либерализации обязательств, принятых сторонами в рамках главы по торговле услугами, капиталовложениям и перемещению физических лиц (приложение 1), было выявлено, что ни одна из сторон не предоставила другой каких-либо существенных уступок по доступу на свой рынок услуг. Таким образом, полученные результаты не позволяют говорить о существенной степени либерализации двусторонней торговли услугами в сравнении с уже согласованной ими в рамках ВТО. Соответственно, и последствия такой либерализации оказались минимальными.

Однако для более полной картины результатов реализации Соглашения, помимо юридической составляющей, необходимо учесть и первые практические итоги реализации Соглашения в рамках двусторонней торговли услугами между Россией и Вьетнамом. В целом товарооборот по услугам между Россией и Вьетнамом с 2012 г. поступательно увеличивался, за исключением кратковременных незначительных спадов в 2015 и 2018 гг. (рис. 1). Однако, если анализировать структуру данного оборота, видно, что Россия, как до, так и после вступления в силу Соглашения, является нетто-импортером услуг из Вьетнама. В 2019 г. импорт услуг из Вьетнама в Россию превысил экспорт российских услуг во Вьетнам в 4,4 раза, что свидетельствует о достаточно низкой конкурентоспособности российских услуг на рынке Вьетнама⁴.

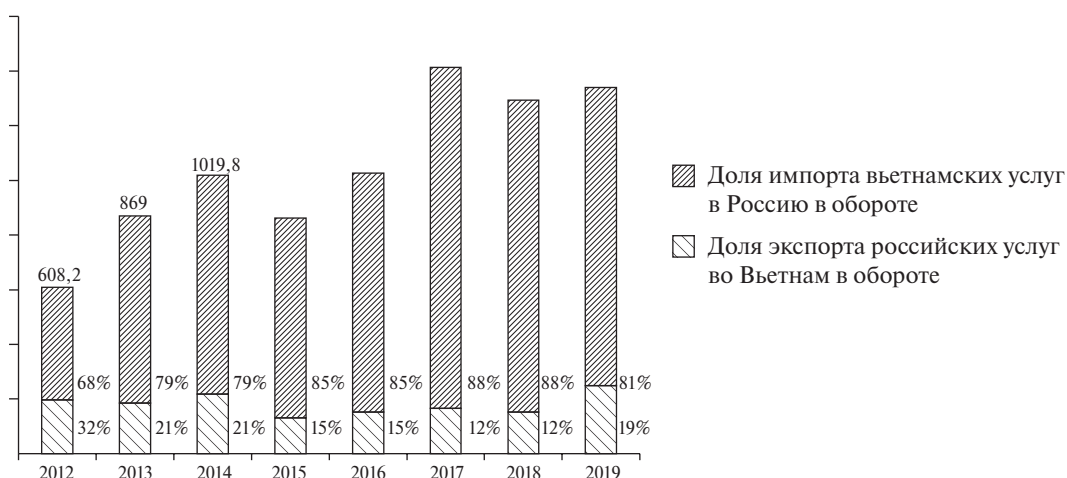


Рис. 1. Динамика торгового оборота услуг между Россией и Вьетнамом, млн долл. США

Источник: Составлено авторами на основе данных Банка России [Банк России, 2020] <https://www.cbr.ru/Collection/Collection/File/31434/External_Trade_in_Services_2019.pdf>

⁴ Расчеты авторов на основе данных Банка России [Банк России, 2020] <https://www.cbr.ru/Collection/Collection/File/31434/External_Trade_in_Services_2019.pdf>.

Экспорт российских услуг во Вьетнам с 2012 по 2019 г. варьируется от 197,6 млн долл. США до максимального значения в 2019 г. — 248,1 млн долл. США. После подписания Соглашения в 2014 г. экспорт российских услуг во Вьетнам сократился на 40%. Вступление соглашения в силу в 2016 г. не сильно отразилось на объеме экспорта российских услуг на вьетнамский рынок — объем колебался в пределах 150–160 млн долл. США, то есть стал меньше, чем до заключения Соглашения. В 2019 г. объем экспорта достиг своего максимального значения за семь лет, однако, несмотря на такой скачок, общую тенденцию экспорта российских услуг на вьетнамский рынок нельзя назвать положительной (рис. 2).

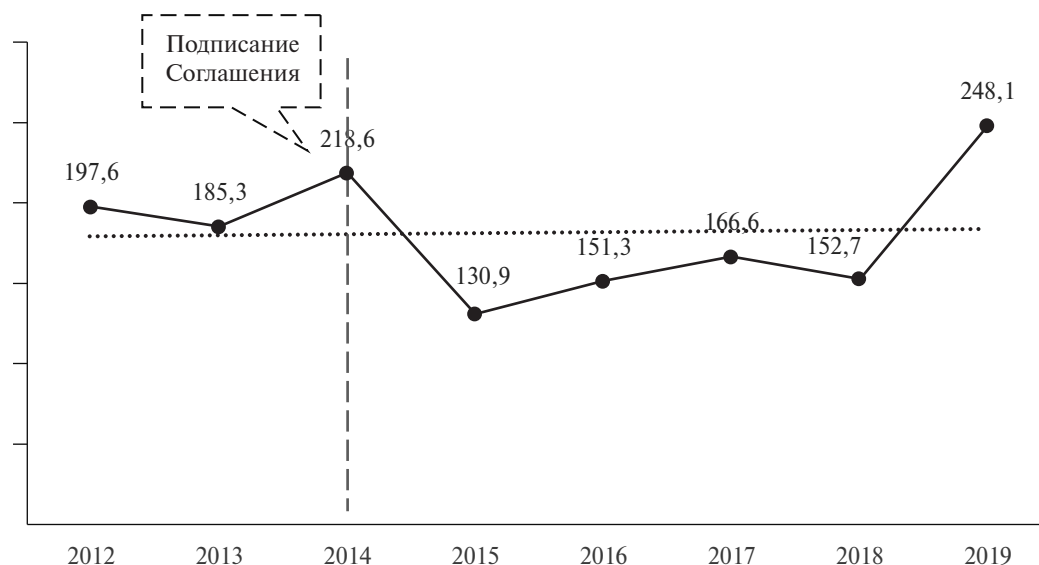


Рис. 2. Динамика экспорта услуг из России во Вьетнам, млн долл. США

Источник: Составлено авторами на основе данных Банка России [Банк России, 2020] <https://www.cbr.ru/Collection/Collection/File/31434/External_Trade_in_Services_2019.pdf>.

Не наблюдалось и диверсификации видов российских услуг в экспорте во Вьетнам. Как в 2014 г., так и в 2019 г. наибольшая часть приходилась на такие группы, как транспортные услуги, организация поездок⁵ и прочие деловые услуги (рис. 3). Однако несмотря на широкий спектр экспортируемых услуг, их количественный и стоимостной объем невелик, а доля России в общем импорте услуг Вьетнамом незначительна (менее 1%).

В 2016–2019 гг. отмечалось значимое увеличение российского экспорта в разделе транспортных услуг (с 23,4 млн долл. США в 2016 г. до 84,2 млн долл. США в 2019 г.), поездок (с 54,9 млн долл. США в 2016 г. до 82,5 млн долл. США в 2019 г.) и телекоммуникационных, компьютерных и информационных услуг (с 3,4 млн долл. США в 2016 г. до 5,3 млн долл. США в 2019 г.) [Банк России, 2020]. Однако вьетнамская

⁵ В соответствии с Методологией Центрального банка России, к поездкам в части экспорта услуг относятся временные выезды физических лиц-нерезидентов с постоянного места жительства на территорию Российской Федерации и определяются как совокупность расходов на приобретение ими в Российской Федерации товаров и услуг для собственных нужд или для безвозмездной передачи другим лицам.

сторона дополнительно не открывала доступ на рынок в данных секторах в рамках Соглашения.

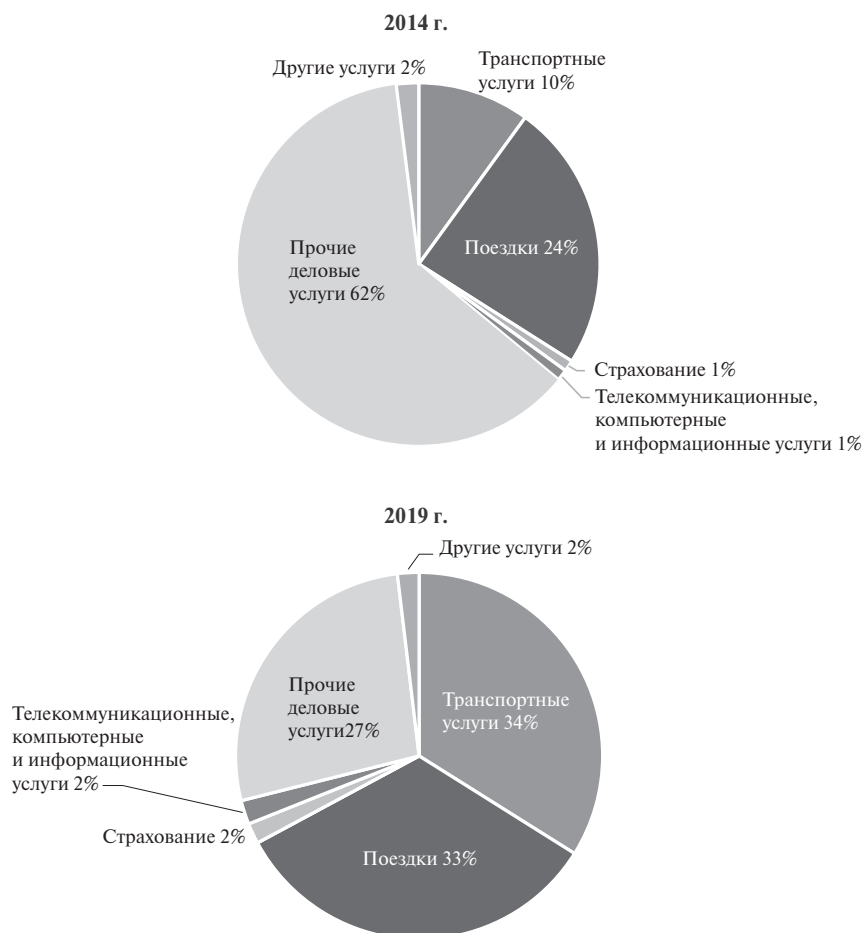


Рис. 3. Структура экспорта услуг из России во Вьетнам по секторам в 2014 и 2019 гг., %

Источник: Составлено авторами на основе данных Банка России [Банк России, 2020] <https://www.cbr.ru/Collection/Collection/File/31434/External_Trade_in_Services_2019.pdf>.

Таким образом, можно заключить, что реализация Соглашения напрямую не оказала значимого влияния на объем и структуру торговли услугами между Россией и Вьетнамом. Можно также констатировать, что изучение перечней специфических обязательств, принятых сторонами в рамках торговли услугами, и анализ статистических данных по динамике и структуре двусторонней торговли услугами показали, что заключенные между Россией и Вьетнамом договоренности в части торговли услугами не оказали существенного влияния на сложившиеся товарные потоки услуг между сторонами. Они служили лишь дополнительным фоном для демонстрации либерализации, достигнутой в товарной части.

Если ставить задачу реальной либерализации, потребуется существенное расширение обязательств в рамках будущих соглашений с зарубежными партнерами в части услуг, особенно в секторах, представляющих наибольший интерес для национальных

поставщиков. Получению эффектов в торговле может также помочь использование «негативных перечней» по всем четырем способам поставки, так как такой формат предполагает более широкий охват секторов и подсекторов услуг, в отношении которых принимаются обязательства.

Формат торговли услугами между ЕАЭС, Россией и Сингапуром

После заключения Соглашения о свободной торговле с Вьетнамом ЕАЭС продолжил развивать переговорные треки по подписанию подобных соглашений с другими странами. В число таких соглашений вошло и Соглашение о зоне свободной торговли между государствами — членами ЕАЭС и Республикой Сингапур. Переговоры о заключении Соглашения о свободной торговле между государствами — членами ЕАЭС и Сингапуром были начаты в 2017 г. 1 октября 2019 г. сторонами было подписано Рамочное соглашение о всеобъемлющем экономическом сотрудничестве, а также Соглашение о свободной торговле товарами. В части двусторонних соглашений по торговле услугами и инвестициям на данный момент только Республика Армения смогла полностью завершить переговоры, остальные государства — члены ЕАЭС продолжают их вести в части формирования двусторонних перечней специфических обязательств. Основная причина такого затягивания переговоров, на наш взгляд, заключается в том, что рынок услуг Сингапура, обладая существенной привлекательностью, уже связан целым рядом обязательств по либерализации доступа (в частности, в рамках таких соглашений, как Ассоциация государств Юго-Восточной Азии по услугам, Всеобъемлющее и прогрессивное Транстихоокеанское партнерство, Соглашение о свободной торговле между Европейским союзом и Сингапуром и др.), что ведет к высокому уровню конкуренции между национальными и иностранными поставщиками в наиболее значимых секторах. В данной ситуации Сингапур не заинтересован в привлечении дополнительных поставщиков государств — членов ЕАЭС на свой рынок на тех же преференциальных условиях, что уже предоставлены другим крупным партнерам. По этой причине государствам — членам Союза необходимо сформировать убедительную и внятную позицию по защите своих интересов в либерализации доступа на рынок Сингапура в отдельных секторах с целью максимизации эффективности заключаемых двусторонних соглашений.

Отметим, что Сингапур является перспективным партнером в торговле услугами. Сектор услуг — ключевой в экономике Сингапура, на услуги приходится около 70% ВВП страны (на 2019 г.) [Singapore Government Agency Website, 2021]. В 2019 г. на экспорт услуг из Сингапура приходилось 3,3% мирового объема экспорта услуг (9-е место в рейтинге мировых экспортеров услуг). Импорт услуг Сингапуром составлял 3,4% от общемирового объема импорта (8-е место в рейтинге мировых импортеров услуг) [World Bank, 2021]. Кроме того, Сингапур имеет богатый опыт участия в соглашениях о свободной торговле в части услуг — двадцать одно соглашение [WTO, 2020], в числе которых несколько крупных: Рамочное соглашение Ассоциации государств Юго-Восточной Азии по услугам (далее АСЕАН), Всеобъемлющее и прогрессивное Транстихоокеанское партнерство (далее ТТП), Соглашение о свободной торговле между Европейским союзом и Сингапуром (далее ЗСТ ЕС — Сингапур).

Учитывая выводы, сделанные ранее по разделу о торговле услугами между Россией и Вьетнамом, для заключения выгодного соглашения в рамках торговли услугами государствам — членам ЕАЭС было бы целесообразно следовать следующей стратегии:

1. *Выявить сектора и подсектора услуг Сингапура, которые могут представлять существенный интерес для национальных экспортеров услуг государств – членов ЕАЭС.* Для этого можно учесть статистические данные по тем секторам услуг, которые уже на данный момент являются лидирующими в структуре экспорта государства – члена ЕАЭС в Сингапур, так как в таких секторах у поставщиков будет возможность дополнительно нарастить объемы торговли при возможной либерализации условий доступа. Также можно обратить внимание на сектора услуг, лидирующие в структуре импорта Сингапура из других стран. При дополнительной либерализации таких секторов, даже если сейчас они не являются ключевыми в экспорте государства – члена ЕАЭС в Сингапур, у государства – члена ЕАЭС будет потенциал достичь дополнительной диверсификации. Кроме того, при определении таких секторов, представляющих интерес, необходимо учитывать уже существующую инфраструктуру и особенности функционирования каждого конкретного рынка услуг в Сингапуре.

2. *Проанализировать обязательства по выявленным секторам, принятые Сингапуром, в перечне к ГАТС и перечнях специфических обязательств в соглашениях о свободной торговле с наиболее крупными партнерами.*

3. *Проанализировать национальное законодательство в выявленных секторах на предмет наличия в перечне, предлагаемом Сингапуром государству – члену ЕАЭС, ограничений, которые напрямую не зафиксированы в национальном законодательстве.* Как отмечалось выше, международная практика показывает, что ограничения, предусмотренные национальным законодательством, в рамках зон свободной торговли не устраняются.

В качестве примера практической реализации такой стратегии можно рассмотреть ее применение в контексте двусторонних отношений между Россией и Сингапуром.

В 2019 г. объем экспорта услуг из России в Сингапур составил 681,99 млн долл. США [Банк России, 2020] (менее 1% от общего импорта услуг Сингапура «из мира»). В структуре экспорта услуг России в Сингапур преобладают следующие сектора: транспортные услуги (56%), деловые услуги (17,4%), телекоммуникационные, компьютерные и информационные услуги (11%), а также строительные услуги (7%)⁶. Для определения уровня доступа на рынок в данные сектора проведем сравнение обязательств, зафиксированных Сингапуром в перечнях к ГАТС и в наиболее крупных ЗСТ Сингапура – АСЕАН [ASEAN, 2018], ТТП [CPTPP, 2016] и ЗСТ ЕС – Сингапур [EUSFTA, 2019]. Сложность сравнения обязательств в данном случае в первую очередь связана с разным форматом перечней, используемых в перечисленных выше ЗСТ (приложение 2).

В рамках Рамочного соглашения по услугам АСЕАН используются «позитивные перечни» по первым трем способам поставки (кроме перемещения физических лиц⁷). Перечни стран – участниц АСЕАН пересматриваются на постоянной основе с целью либерализации условий доступа иностранных услуг и поставщиков услуг. На данный момент действует 10-й пакет обязательств по торговле услугами (вступил в силу в феврале 2019 г.) и 8-й пакет обязательств по торговле финансовыми услугами (вступил в силу в апреле 2019 г.). В рамках ТТП (для Сингапура вступило в силу 30 декабря 2018 г.) Сингапур использует «негативный формат» перечней. В ЗСТ ЕС – Сингапур (вступило в силу 21 ноября 2019 г.) используются «позитивные перечни», включающие все четыре способа поставки.

⁶ Рассчитано авторами на основе данных Банка России [Банк России, 2020] <cbr.ru/Collection/Collection/File/31434/External_Trade_in_Services_2019.pdf>.

⁷ Вопросы, связанные с перемещением физических лиц в рамках АСЕАН, регулируются отдельным Соглашением – ASEAN Agreement on Movement of Natural Persons.

При анализе перечней к данным соглашениям становится ясно, что в рамках заключаемых ЗСТ по торговле услугами Сингапур существенно либерализует доступ на свой рынок по перечисленным выше ключевым секторам в сравнении с уровнем, зафиксированным в перечне к ГАТС. Особенно заметна либерализация в секторе транспортных услуг, где в рамках ВТО доступ был предоставлен только в двух подсекторах услуг морского транспорта (грузовые перевозки и вспомогательные услуги для морского транспорта). На первый взгляд, наиболее либеральные условия доступа на рынок Сингапура предоставлены им в рамках ТТП. По действующим мерам в секторе транспортных услуг Сингапур в ТТП фиксирует только несколько ограничений по вспомогательным услугам для морского транспорта⁸, услугам воздушного транспорта и трубопроводному транспорту. Однако в перечне будущих мер (которые Сингапур имеет право начать применять в любой момент и с любой степенью ограничений) Сингапур резервирует достаточно большое количество возможных мер (например, в следующих секторах: вспомогательные услуги для морского транспорта, услуги воздушного транспорта, услуги железнодорожного транспорта, услуги автодорожного транспорта, дополнительные услуги для всех видов транспорта). В секторе трубопроводного транспорта ограничения, зафиксированные во всех ЗСТ Сингапура, являются эквивалентными по величине, что указывает на высокую вероятность того, что данные ограничения исходят из национального законодательства и специфики организации рынка в данном секторе, а потому не снимаются в рамках ЗСТ. Что же касается большого количества будущих ограничений, возможность их снятия может подлежать более детальной проработке в рамках переговорного процесса в случае заключения соглашения о свободной торговле с Сингапуром, потому что, как отмечалась ранее, такие ограничения чаще всего не имеют четкого законодательного базиса.

В секторе деловых услуг в рамках ЗСТ Сингапура также проводится значимая либерализация доступа на рынок. Помимо того, что в «положительных перечнях» как в АСЕАН, так и в ЗСТ ЕС – Сингапур, зафиксирован доступ к намного большему количеству секторов, чем в ВТО. Более того, в секторах, где в ВТО были зафиксированы значительные ограничения (услуги в области архитектуры, услуги в инженерных областях) в рамках ЗСТ предоставляется доступ без ограничений.

Сектор телекоммуникационных услуг и банковский сектор обычно являются наиболее закрытыми в рамках страновых перечней к ГАТС. В рамках АСЕАН доступ в данный сектор никак не либерализован и зафиксирован на том же уровне, что и в ВТО. В ТТП и ЗСТ ЕС – Сингапур сняты ограничения по максимальному объему иностранных инвестиций в операторов. Это позволяет сделать вывод, что данное ограничение может подлежать обсуждению в рамках заключения будущих соглашений о свободной торговле с Сингапуром.

Сектора компьютерных услуг и строительных услуг имеют максимальную степень либерализации и в рамках ВТО, и в рамках ЗСТ Сингапура. То есть какая-либо дополнительная работа по снятию ограничений в данных секторах при заключении будущих соглашений о свободной торговле с Сингапуром не требуется.

Обратим также детальное внимание на обязательства, законодательное регулирование и структуру отдельных подсекторов, представляющих интерес для Российской Федерации с точки зрения экспорта и Сингапура с точки зрения импорта. Основной

⁸ Только компании PSA Marine Pte Ltd или ее правопреемнику разрешается предоставлять лоцманские услуги и поставлять опресненную воду судам, стоящим у причалов в сингапурских портах или в территориальных водах Сингапура. Только компании PSA Corporation Ltd и Jurong Port Pte Ltd или их преемники могут предоставлять услуги по обработке грузов. Только местные поставщики услуг могут оказывать услуги круизных и паромных станций.

объем экспорта сектора деловых услуг из России в Сингапур приходится на следующие категории: услуги в области архитектуры, инженерные услуги (39%); реклама, маркетинг, изучение общественного мнения (29% от общего объема экспорта деловых услуг из Российской Федерации в Сингапур); консультационные услуги и услуги по связям с общественностью (7,65%)⁹. В некоторых подсекторах, таких как реклама, маркетинг, изучение общественного мнения и консультационные услуги и услуги по связям с общественностью, в рамках ВТО и всех проанализированных ЗСТ Сингапура доступ и так предоставляется без ограничений.

Что касается услуг в области архитектуры и услуг в инженерных областях, в перечне к ГАТС Сингапур предусматривает значительные ограничения по коммерческому присутствию в данных секторах. Отметим также, что в национальном законодательстве Сингапура по этим подсекторам ограничения также зафиксированы. Их снятие в соглашениях о свободной торговле с высокой долей вероятности связано с механизмами взаимопризнания, что также подлежит более детальной проработке в переговорном процессе при заключении возможного соглашения о свободной торговле услугами с Сингапуром.

В части транспортных услуг основы международного регулирования, а также особенности инфраструктуры Сингапура существенно сужают области потенциального интереса Сингапура в рамках возможного соглашения о свободной торговле услугами. Сфера внутреннего водного транспорта является крайне ограниченной ввиду небольшой площади государства (длина р. Калланг — самой большой реки Сингапура — 10 км). Железнодорожные перевозки в Сингапуре отсутствуют. Международное воздушное сообщение и автомобильные перевозки, в соответствии с общемировой практикой, являются предметом отдельных двухсторонних соглашений.

Основной интерес могут представлять условия доступа в подсекторе услуг морского транспорта, а также вспомогательные услуги как для морского транспорта, так и для других видов транспорта. Интерес к этим подсекторам подтверждается и данными статистики. На морской транспорт приходится 75% от общего объема транспортных услуг, экспортируемых Российской Федерацией в Сингапур, в свою очередь, 76,5% от экспорта по услугам морского транспорта составляет экспорт вспомогательных услуг для морского транспорта¹⁰.

Проведенный анализ показывает возможные направления построения стратегии переговоров при заключении соглашения о свободной торговле по услугам, в данном случае — с Сингапуром. При постановке цели повышения эффективности соглашения необходимо прежде всего подробно изучить условия доступа на рынок, предлагаемые Сингапуром в рамках своих перечней другим государствам (в нашем случае государствам — членам ЕАЭС), с целью определить сектора, представляющие для поставщиков услуг каждого государства-экспортера наибольший интерес, и выделить среди данных секторов те, в которых добиться минимизации ограничений наиболее вероятно на основе проведения сравнительного анализа обязательств Сингапура в других крупных соглашениях. Это и станет своеобразным гидом выбора секторов, в которых либерализация наиболее вероятна и наиболее эффективна.

⁹ Рассчитано авторами на основе данных Банка России [Банк России, 2020] <cbr.ru/Collection/Collection/File/31434/External_Trade_in_Services_2019.pdf>.

¹⁰ Там же.

Эффекты соглашений о свободной торговле услугами, новая переговорная стратегия

В результате проведенного анализа мы подходим к более полному пониманию последствий введения режима свободной торговли по услугам. Доступ на рынок услуг и применение национального режима по услугам не носят безусловного характера, как в случае с товарами. Причина заключается в отличиях в природе услуг в сравнении с товарами. При заключении соглашений о свободной торговле товарами ключевым фактором результативности для каждой из сторон является максимальное снижение ввозных таможенных пошлин, которые применяются на таможенной границе импортера по отношению к товару, который поставяет экспортер. После прохождения процедуры таможенной очистки товар поступает на внутренний рынок, где уже не должен сталкиваться с дополнительными барьерами.

Услуга же не имеет вещественной формы, и потому пересечение услугой каких-либо территориальных границ не имеет формально-процедурного характера, как в случае с товарами. Условия торговли услугами определяются только внутренним регулированием каждой страны. Перечни ограничений в торговле услугами, которые страны составляют для соглашений по свободной торговле, по большей части базируются как раз на нормах национального регулирования. Как показывает практика, вероятность того, что страна будет вносить изменения в свое национальное законодательство при заключении соглашения о свободной торговле с другой страной, крайне мала.

Руководствуясь соображениями защиты национальных поставщиков услуг на внутреннем рынке, а также интересами безопасности и социальной значимостью некоторых подсекторов услуг (таких как медицинские услуги, услуги охранных агентств и проч.), страна оставляет право на дополнительные ограничения из применения национального режима для иностранных поставщиков услуг, которые напрямую не содержатся в ее национальном законодательстве. Однако такие ограничения с высокой долей вероятности будут зафиксированы в соглашениях (о свободной торговле) в сфере услуг со всеми партнерами данной страны, и их снятие в двустороннем формате будет проблематичным.

Перечень специфических обязательств страны к ГАТС представляет собой максимальный уровень ограничений, допустимый к применению ей по доступу на свой национальный рынок для иностранных поставщиков. На практике же, учитывая, что многие страны зафиксировали данные перечни к ГАТС еще в прошлом веке, а внутреннее регулирование за это время существенно изменилось, кроме того, увеличилась зависимость мировой экономики от сектора услуг, иностранный поставщик услуги, выходящий на новый зарубежный рынок, в первую очередь руководствуется нормами национального законодательства, применяемыми в рамках данного рынка, такими как требования к регистрации, максимальному разрешенному размеру иностранного капитала и т.д., а также дополнительными двусторонними договоренностями между сторонами о взаимном признании квалификаций и поставщиков. Ограничения же, зафиксированные в ГАТС и соглашениях о свободной торговле, в основном служат предельными ориентирами, обеспечивающими неухудшение доступа иностранных поставщиков услуг ниже определенного уровня.

Таким образом, можно утверждать, что соглашения о свободной торговле в области торговли услугами, в том виде, в каком они в настоящее время заключаются (как в рассмотренном случае Соглашения России и Вьетнама), не будут привносить существенных количественных изменений в потоки услуг, как это может происходить

в торговле товарами. Следует принимать во внимание и то, что ограничения, предусмотренные национальным законодательством, в рамках зон свободной торговли, как правило, не устраняются, что показал опыт соглашений с Вьетнамом и Сингапуром.

Если принять это утверждение, может сложиться впечатление, что заключение соглашений по услугам вообще не имеет смысла. Однако мы все же придерживаемся мнения, что такие соглашения целесообразны уже сейчас, но еще нужнее они станут в будущем, по мере увеличения роли услуг в международной торговле.

В любом случае стороны, вступающие в переговоры о свободной торговле услугами, имеют возможность добиваться максимального снятия ограничений, которые не содержатся в национальном законодательстве другой стороны, а фиксируются этой стороной дополнительно в целях защиты национальных поставщиков услуг. Для реализации данной задачи при заключении соглашения о зоне свободной торговли услугами необходимо проводить детальный сравнительный анализ перечней специфических обязательств партнера в рамках ГАТС, соглашений о свободной торговле с другими странами, а также национального регулирования, в особенности в тех секторах, которые представляют потенциальный интерес для национальных поставщиков.

Итоги исследования позволяют составить примерную универсальную схему действий для заключения более эффективного, по сравнению с существующими, соглашения по торговле услугами, что предполагает:

1. Выявление секторов и подсекторов услуг, которые могут представлять существенный интерес для национальных экспортёров услуг.

2. Анализ обязательств по выявленным секторам, принятых страной, с которой ведутся переговоры, в нашем случае это Вьетнам или Сингапур, в перечне к ГАТС и перечнях специфических обязательств в соглашениях о свободной торговле с наиболее крупными партнерами.

3. Анализ национального законодательства в выявленных секторах на предмет наличия в перечне, предлагаемом страной, с которой ведутся переговоры, ограничений, напрямую не зафиксированных в национальном законодательстве.

Несмотря на то что проведенное исследование выявило незначительные следствия заключения Соглашений о зоне свободной торговли в сфере услуг для России в исследуемом периоде, следует принять во внимание, что Россия и ее партнеры не являются лидерами предоставления услуг в мире, поэтому последствия заключения соглашений о ЗСТ в сфере услуг должны быть дополнительно проверены на примере объединений и стран, занимающих более значимую нишу в этой сфере. Кроме того, как показало исследование, стороны заняли пока весьма осторожную позицию по снятию ограничений по сравнению с имеющимися уровнями либерализации в ВТО, что также стало причиной невысоких эффектов Соглашения. Поскольку роль сферы услуг в торговле будет и дальше возрастать, соответственно, будет повышаться и значимость соглашений в сфере услуг, что определит исследовательский интерес к проблеме в предстоящие годы.

Источники

Банк России (2020). Внешняя торговля Российской Федерации услугами: статистический сборник. Режим доступа: https://www.cbr.ru/Collection/Collection/File/31434/External_Trade_in_Services_2019.pdf (дата обращения: 25.02.2021).

Витюк В.В. (2020). Тарифно-преференциальный режим свободной торговли между ЕАЭС и Социалистической Республикой Вьетнам и его содержание // Таможенная политика России на Дальнем Востоке. № 1 (90).

Договор о Евразийском экономическом союзе. Приложение N 16 («Протокол о торговле услугами, учреждении, деятельности и осуществлении инвестиций»). Режим доступа: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_163855/

Правила ВТО и основы торговой политики (2017) / О.В. Бирюкова, А.А. Высоцкая, М.К. Глазатова и др. М.: Международные отношения.

Томилов М.В. (2020). Перспективы углубления торговой интеграции между участниками ЕАЭС и странами АТР // Власть и управление на Востоке России. № 3 (92).

Ушкалова Д.И. (2018). Соглашение о зоне свободной торговли между ЕАЭС и Вьетнамом: механизмы торговой интеграции // Вестник Института экономики РАН. № 6.

Яковлев А.А., Глинкина С.П., Тураева М.О. (2017). Развитие Зоны свободной торговли ЕАЭС – Вьетнам и фактор Китая // Инновации и инвестиции. № 6.

ASEAN Framework Agreement on Services. Annexes to the Protocol to Implement the Tenth package of Commitments under the ASEAN Framework Agreement on Services (2018). Режим доступа: https://asean.org/?static_post=member-countries-horizontal-commitments-schedules-of-specific-commitments-and-the-list-of-most-favoured-nation-exemptions

Comprehensive and Progressive Agreement for Trans-Pacific Partnership (2016). Annex I – Cross-Border Trade in Services and Investment Non-Conforming Measures and Annex II – Cross-Border Trade in Services and Investment Non-Conforming Measures. Режим доступа: <https://www.mfat.govt.nz/en/trade/free-trade-agreements/free-trade-agreements-in-force/cptpp/comprehensive-and-progressive-agreement-for-trans-pacific-partnership-text-and-resources/>

Free Trade Agreement between the Eurasian Economic Union and its Member States, of the One Part, and the Socialist Republic of Viet Nam, of the Other Part (2015). Режим доступа: http://www.eurasiancommission.org/ru/act/trade/dotp/sogl_torg/Documents/EAEU-VN_FTA.pdf

Free Trade Agreement between the European Union and the Republic of Singapore. Annex 8-B (Singapore's Schedule of Specific Commitments) (2019). Режим доступа: [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:22019A1114\(01\)&from=EN#page=1](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:22019A1114(01)&from=EN#page=1)

Gootiz B., Jonetzko G., Magdeleine J., Marchetti J., Mattoo A (2020). Services // Handbook of Deep Trade Agreements. World Bank Group. P. 113–140.

Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD) (2018). Trade in Value Added Database. Режим доступа: https://stats.oecd.org/Index.aspx?DataSetCode=TIVA_2018_C1 (дата обращения: 25.02.2021).

Roy M. (2019). Elevating services: Services trade policy, WTO commitments, and their role in economic development and trade integration // WTO Staff Working Paper. No. ERS-2019-01.

Singapore Government Agency Website. Режим доступа: <https://www.singstat.gov.sg/modules/infographics/economy> (дата обращения: 25.02.2021).

World Bank (2020). DataBank. Service exports. Режим доступа: https://data.worldbank.org/indicator/BX.GSR.NFSV.CD?year_high_desc=true (дата обращения: 25.02.2021).

World Bank (2020). DataBank. Trade. Режим доступа: <https://data.worldbank.org/indicator> (дата обращения: 25.02.2021).

World Trade Organisation (WTO) (2019). World Trade Report. The future of services trade. Режим доступа: https://www.wto.org/english/res_e/booksp_e/00_wtr19_e.pdf (дата обращения: 25.02.2021).

World Trade Organisation (WTO) (2020). Regional Trade Agreements Database. Режим доступа: <http://rtais.wto.org/UI/publicsummarytable.aspx> (дата обращения: 25.02.2021).

Приложение 1. Уровни либерализации рынка услуг в перечнях специфических обязательств России и Вьетнама

Способ поставки	Российская Федерация	Вьетнам
1-й способ поставки (трансграничная поставка)	Обязательства «ГАТС+» не приняты	Обязательства без ограничений в новых подсекторах услуг: — проведение НИР и создание опытных разработок в междисциплинарных областях; — услуги по аренде судов без операторов; — услуги по уборке помещения
2-й способ поставки (потребление за рубежом)	Обязательства «ГАТС+» не приняты	Обязательства без ограничений в новых подсекторах услуг: — проведение НИР и создание опытных разработок в междисциплинарных областях; — услуги по аренде судов без операторов; — услуги по уборке помещения
3-й способ поставки (коммерческое присутствие)	Обязательства без ограничений приняты в новых подсекторах услуг: — Услуги в области исследований и разработок (проведение НИР и создание опытных разработок в области естественных наук и в междисциплинарных областях). — По организации досуга (услуги библиотек, архивов, музеев и других культурно-просветительских учреждений, а также услуги по организации спорта и других видов отдыха). — В отношении ряда других новых подсекторов услуг, обязательства по которым отсутствовали в ВТО (железнодорожный, внутренний водный, трубопроводный, космический транспорт), Россия де-юре взяла обязательства, предусмотрев такие ограничения, которые де-факто не предоставляют доступ на ее рынок. — Предоставлены более либеральные условия доступа на российский рынок по ряду подсекторов, которые уже были зафиксированы в перечне специфических обязательств России в ГАТС, а именно услуги: бухгалтерские в области архитектуры; в области градостроительного проектирования и ландшафтной архитектуры; прочие деловые услуги и услуги гостиниц и мест временного проживания. — Закреплено право на введение мер в ряде подсекторов: техническое обслуживание и ремонт железнодорожного оборудования, вспомогательные услуги для всех видов транспорта, услуги в области радиосвязи, почтовые услуги, услуги кино- и видеопроекции, техническое тестирование и анализ, услуги недропользования, строительство инфраструктурных объектов, транспортировка нефти и газа	Обязательства «ГАТС+» не приняты. В отношении всех тех секторов, по которым Вьетнам не брал обязательства в рамках ВТО, в «негативном перечне» по коммерческому присутствию зафиксирована оговорка по «будущим» мерам: <i>«Вьетнам сохраняет за собой право устанавливать или сохранять любую меру, несовместимую с обязательствами по предоставлению национального режима, режима наибольшего благоприятствования, доступа на рынок... по вышеуказанным секторам и подсекторам»*</i>

Способ поставки	Российская Федерация	Вьетнам
4-й способ поставки (перемещение физических лиц)	Обязательства «ГАТС+» не приняты	Обязательства без ограничений в новых подсекторах услуг: — проведение НИР и разработки в междисциплинарных областях; — услуги по аренде судов без операторов; — услуги по уборке помещения; — услуги по упаковке

* Annex 3 to Protocol No. 1 between the Socialist Republic of Viet Nam and the Russian Federation to the Free Trade Agreement between the Socialist Republic of Viet Nam, on the one part, and the Eurasian Economic Union and its Member States, of the other part. List of reservations of the Socialist Republic Viet Nam under section III (Establishment, Commercial Presence and Activities) of Chapter 8 (Trade in services, investment and movement of natural persons) of the agreement- Reservation No. 64.

Источник: Составлено авторами на основе: Annex 2 and Annex 3 to Protocol No. 1 between the Socialist Republic of Viet Nam and the Russian Federation to the Free Trade Agreement between the Socialist Republic of Viet Nam, on the one part, and the Eurasian Economic Union and its Member States, of the other part <<http://rtais.wto.org/rtdocs/973/AnnexAndRelatedDocs/English/VCUFTA%20Protocol%20No.%201%20Full-1.pdf>>.

Приложение 2. Сравнение основных обязательств Сингапура по услугам в секторах, преобладающих в структуре экспорта услуг России



Сектор	Обязательства Сингапура в ВТО	Обязательства в АСЕАН	Обязательства в ТТП	Обязательства в ЗСТ ЕС – Сингапур
Транспортные услуги (56%)	Доступ не гарантируется, кроме грузовых перевозок по морю и вспомогательных услуг морского транспорта (услуги морских агентств, услуги таможенных брокеров) без ограничений	По услугам морского транспорта: доступ гарантирован во все подсектора с ограничениями по 3-му способу поставки (на максимальный объем иностранного капитала и регистрацию кораблей под флагом Сингапура). По услугам неморского водного транспорта: доступ гарантирован во все подсектора с ограничениями по 3-му способу поставки (на максимальный объем иностранного капитала). Услуги воздушного транспорта: доступ не гарантирован. Услуги железнодорожного транспорта: доступ практически не предоставлен (по 1-му и 3-му способам поставки обязательства не приняты). Услуги автодорожного транспорта: доступ гарантирован (кроме пассажирских перевозок).	Услуги морского транспорта: доступ без ограничений во всех подсекторах, кроме вспомогательных услуг для морского транспорта. В подсекторах «маневровые услуги» и «вспомогательные услуги» для морского транспорта есть право вводить новые ограничения. Услуги неморского водного транспорта: доступ без ограничений. Услуги воздушного транспорта: сохраняются действующие и возможны новые ограничения. Услуги железнодорожного транспорта: доступ без ограничений. Есть право вводить ограничения по всем подсекторам. По услугам автодорожного транспорта: по действующим мерам доступ гарантирован без ограничений. Есть право вводить будущие ограничения практически по всем подсекторам.	По услугам морского транспорта: доступ гарантирован для пассажирских и грузовых перевозок с ограничениями по 3-му способу поставки (на регистрацию кораблей под флагом Сингапура). По вспомогательным услугам зафиксировано несколько ограничений. По услугам неморского водного транспорта: доступ не гарантирован. По услугам воздушного транспорта: доступ не гарантирован. Услуги железнодорожного транспорта: доступ гарантирован только в подсектор «техническое обслуживание и ремонт железнодорожного оборудования». Услуги автотранспорта: доступ гарантирован в подсекторах «аренда коммерческих автотранспортных средств с водителем» (по 1-му способу поставки обязательства не приняты), «транспортировка некоторых видов грузов» (по 1-му способу поставки обязательства не приняты), «техническое обслуживание и ремонт оборудования для автодорожного транспорта» (без ограничений) и «услуги автостоянок» (без ограничений).

Сектор	Обязательства Сингапура в ВТО	Обязательства в АСЕАН	Обязательства в ТТП	Обязательства в ЗСТ ЕС – Сингапур
Транспортные услуги (56%)		<i>Трубопроводный транспорт:</i> доступ не предоставлен (по 1-му и 3-му способам поставки обязательства не приняты). <i>Вспомогательные и дополнительные услуги для транспорта:</i> доступ гарантирован в некоторые подсектора услуг складов и пакгаузов	<i>Трубопроводный транспорт:</i> доступ со значительными ограничениями (для газа — наличие лицензии, которая с учетом размера рынка выдается только одной компании; для нефти и нефтепродуктов — наличие местного присутствия). <i>Вспомогательные и дополнительные услуги для всех видов транспорта:</i> по действующим мерам доступ без ограничений. Есть право вводить ограничения	<i>Трубопроводный транспорт:</i> обязательства по 1-му и 3-му способам поставки не приняты. <i>Вспомогательные и дополнительные услуги для всех видов транспорта:</i> доступ гарантирован только в подсектор «услуги по хранению и складированию, включая услуги складов и пакгаузов» (по 1-му и 3-му способам поставки обязательства не приняты; по 2-му — без ограничений)
Прочие деловые услуги (17%)	Доступ гарантирован примерно в 45% подсекторов деловых услуг*. Наибольшее количество ограничений зафиксировано в следующих подсекторах: услуги в области архитектуры; услуги в инженерных областях; услуги в области составления отчетности, аудита и бухгалтерского учета; услуги в области налогообложения	Доступ гарантирован практически во все подсектора деловых услуг. В большую часть подсекторов гарантирован доступ без ограничений. Какие-либо ограничения зафиксированы только в семи подсекторах	В перечне «действующих мер» ограничения зафиксированы в следующих секторах услуг: аренда транспортных средств и иного наземного транспортного оборудования без оператора; проведение расследований и обеспечение безопасности. Во всех остальных секторах нет ограничений. Есть право вводить ограничения в подсекторах услуг: юридические, по недвижимому имуществу, консультационные в научных и технических областях, издательские и полиграфические	Доступ гарантирован практически во все сектора деловых услуг. Уровень доступа в целом эквивалентен предоставленному в АСЕАН
Телекоммуникационные, компьютерные и информационные услуги (11%)	<i>Компьютерные услуги:</i> доступ без ограничений. <i>Телекоммуникационные услуги:</i> доступ с ограничениями иностранного инвестирования. Предельная доля иностранных инвестиций в операторов — 73,99% (49% прямых и 24,99% портфельных инвестиций). Возможна трансграничная поставка, если заключены соглашения с лицензированными операторами.	<i>Компьютерные услуги:</i> доступ гарантируется без ограничений. <i>Телекоммуникационные услуги:</i> доступ гарантирован на условиях, эквивалентных ВТО	<i>Компьютерные услуги:</i> ограничения по доступу отсутствуют. <i>Телекоммуникационные услуги:</i> доступ гарантирован с ограничениями: — операторы и провайдеры должны быть учреждены в Сингапуре в соответствии с Законом о компаниях (Companies Act); — количество выданных лицензий ограничивается	<i>Компьютерные услуги:</i> ограничения по доступу отсутствуют. <i>Телекоммуникационные услуги:</i> доступ на условиях возможности трансграничной поставки только при условии заключения коммерческих соглашений с лицензированными операторами и ограниченности лицензий для коммерческого присутствия. Также есть требование по коммерческому присутствию о том, что все поставщики услуг должны быть учреждены в качестве компаний

Сектор	Обязательства Сингапура в ВТО	Обязательства в АСЕАН	Обязательства в ТТП	Обязательства в ЗСТ ЕС – Сингапур
	Коммерческое присутствие ограничено		только в связи с ограниченностью ресурсов. В перечне «будущих мер» есть право на введение ограничений по сектору**	в соответствии с Companies Act (Cap. 50)
Строительные услуги (7%)	Доступ без ограничений	Доступ гарантирован без ограничений	Доступ гарантирован без ограничений	Доступ гарантирован без ограничений
Прочие услуги (9%) (включая финансовые услуги – 4,9%; услуги по техническому обслуживанию и ремонту – 1,4%; роялти и лицензионные выплаты – 1%; страховые услуги – 0,8%; поездки – 0,5%; услуги частным лицам и услуги в сфере культуры – 0,4%)				

* Сравнение регулирования данного сектора проводилось согласно подсекторам Деловых услуг, выделенным в Классификаторе услуг ГАТС.

** Зарезервировано право принимать любую меру, которая предоставляет режим лицам другой стороны, эквивалентный любой мере, принятой или поддерживаемой этой другой стороной, ограничивающей право собственности лиц сингапурских компаний, занимающихся предоставлением общедоступной мобильной и беспроводной связи на территории этой другой стороны. Также зарезервировано право принимать любые меры, которые предоставляют дифференцированный режим для стран в рамках любого международного соглашения, вступившего в силу или подписанного после даты вступления в силу Соглашения, включающего вопросы телекоммуникаций.

Источник: Составлено авторами на основе перечней к соответствующим соглашениям.

The Trade Service Agreement Between Vietnam and the EAEU and the Formation of Negotiation Strategies on New Agreements in the Service Sector: The First Results¹

V. Zuev, E. Ostrovskaya, E. Vasileva

Vladimir Zuev – Doctor of Economics (PhD), Professor of the Institute of Trade Policy, National Research University Higher School of Economics (HSE University); bldg. 2, 17 Malaya Ordynka Ulitsa, Moscow, 115184, Russian Federation; E-mail: vzuev@hse.ru

Elena Ostrovskaya – Candidate of Economic Sciences, Associate Professor at the Faculty of World Economy and International Affairs, National Research University Higher School of Economics (HSE University); bldg. 2, 17 Malaya Ordynka Ulitsa, Moscow, 115184, Russian Federation; E-mail: eostrovskaya@hse.ru

Ekaterina Vasileva – Postgraduate student, National Research University Higher School of Economics (HSE University), Consultant of the Division of Systemic Conditions for Sectoral Cooperation, Department of Trade Policy of the Eurasian Economic Commission; bldg. 1, 3/5 Smolensky Boulevard, Moscow, 119002, Russian Federation; E-mail: 95VKate@gmail.com

Abstract

In the last decades, the importance of trade in services in global trade flows has grown from strength to strength. This trend has stimulated the proliferation of bilateral and multilateral trade agreements aimed at ensuring equal and fair access for service providers to foreign markets. The Member States of the Eurasian Economic Union (EAEU) are no exceptions to this global trend and strive to ensure free trade in services with foreign partners as a part of trade policies.

This article analyzes theoretical and practical aspects of implementing the provisions on trade in services of the free trade agreement (FTA) between the EAEU and Vietnam, specifically applied to Russia and Vietnam. The results of the agreement's implementation are instrumental in formulating the main contributions of the strategy that will increase the efficiency of future agreements on trade in services between the EAEU and foreign partners. The following strategy has already been applied to the example of service sector cooperation between Russia and Singapore. The emphasis of the study is quite universal, and the contributions of the strategy are applicable to other regional associations.

Key words: regional trade agreements; trade in services (service trade); classification of specific obligations; agreement on a free trade zone between the EAEU and Vietnam and between the EAEU and Singapore

For citation: Zuev V., Ostrovskaya E., Vasileva E. (2021). The Trade Service Agreement Between Vietnam and the EAEU and the Formation of Negotiation Strategies on New Agreements in the Service Sector: The First Results. *International Organisations Research Journal*, vol. 16, no 2, pp. 183–203 (in English). DOI: 10.17323/1996-7845-2021-02-09

References

Association of Southeast Asian Nations (ASEAN) (2018). Framework Agreement on Services: Annexes to the Protocol to Implement the Tenth Package of Commitments Under the ASEAN Framework Agreement on Services. Available at: https://asean.org/?static_post=member-countries-horizontal-commitments-schedules-of-specific-commitments-and-the-list-of-most-favoured-nation-exemptions (accessed 16 May 2021).

Central Bank of Russian Federation (2020). Vneshnyaya trgovlya Rossijskoj Federacii uslugami [External Trade in Services of the Russian Federation]. Available at: https://www.cbr.ru/Collection/Collection/File/31434/External_Trade_in_Services_2019.pdf (accessed 25 February 2021) (in Russian).

¹ The editorial board received the article in February 2021.

Comprehensive and Progressive Agreement for Trans-Pacific Partnership (CPTPP) (2016). Annex I – Cross-Border Trade in Services and Investment Non-Conforming Measures and Annex II – Cross-Border Trade in Services and Investment Non-Conforming Measures. Available at: <https://www.mfat.govt.nz/en/trade/free-trade-agreements/free-trade-agreements-in-force/comprehensive-and-progressive-agreement-for-trans-pacific-partnership-cptpp/comprehensive-and-progressive-agreement-for-trans-pacific-partnership-text-and-resources/#bookmark2> (accessed 16 May 2021).

Free Trade Agreement Between the Eurasian Economic Union and its Member States, of the One Part, and the Socialist Republic of Viet Nam, of the Other Part (VN-EAEU FTA) (2015). Available at: http://www.eurasiancommission.org/ru/act/trade/dotp/sogl_torg/Documents/EAEU-VN_FTA.pdf (accessed 16 May 2021).

Free Trade Agreement Between the European Union and the Republic of Singapore (EUSFTA) (2019). Annex 8-B: Singapore's Schedule of Specific Commitments. Available at: [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:22019A1114\(01\)&from=EN#page=1](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:22019A1114(01)&from=EN#page=1) (accessed 16 May 2021).

Gootiiz B., Jonetzko G., Magdeleine J., Marchetti J., Mattoo A. (2020). Services. *Handbook of Deep Trade Agreements* (A. Mattoo, N. Rocha, M. Ruta (eds)). Washington DC: World Bank Group. Available at: <https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/34055> (accessed 16 May 2021).

Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD) (n. d.). Trade in Value Added (TiVA): Principal Indicators. Available at: https://stats.oecd.org/Index.aspx?DataSetCode=TIVA_2018_C1 (accessed 20 February 2021).

Pravila VTO i osnovy torgovoy politiki (2017). [*WTO Rules and Fundamentals of Trade Policy*]. Moscow: International Relations (in Russian).

Roy M. (2019). Elevating Services: Services Trade Policy, WTO Commitments, and Their Role in Economic Development and Trade Integration. WTO Staff Working Paper, no ERS-2019-01, World Trade Organization. Available at: https://www.wto.org/english/res_e/reser_e/ersd201901_e.pdf (accessed 16 May 2021).

Statistics Singapore (n. d.). Available at: <https://www.singstat.gov.sg/modules/infographics/economy> (accessed 20 February 2021).

Tomilov M.V. (2020). Perspektivy uglubleniya torgovoy integratsii mezhdu uchastnikami EAES i stranami ATR [Prospects for Deepening Trade Integration Between the EAEU Members and the APR Countries]. *Vlast' i upravlenie na Vostoke Rossii* [*Power and Management in the East of Russia*], no 3 (92) (in Russian).

Treaty on the Eurasian Economic Union (2014). Prilozhenie N 16 ("Protokol o torgovle uslugami, uchrezhdenii, deyatel'nosti i osushchestvlenii investitsij") [Appendix no 16 (Protocol on Trade in Services, Establishment, Activities and Investment)]. Available at: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_163855/13ae647de97b91e27fc376a7601927bbf5b2491a/ (in Russian).

Ushkalova D.I. (2018). Soglashenie o zone svobodnoj torgovli mezhdu EAES i V'etnamom: mekhanizmy torgovoy integratsii [Agreement on a Free Trade Zone Between the EAEU and Vietnam: Mechanisms of Trade Integration]. *Vestnik Instituta ekonomiki RAN* [*Bulletin of the Institute of Economics of the Russian Academy of Sciences*], no 6 (in Russian).

Vityuk V.V. (2020). Tarifno-preferencial'nyj rezhim svobodnoj torgovli mezhdu EAES i Socialisticheskoy Respublikoj V'etnam i ego sodержanie Tamozhennaya politika Rossii na Dal'nem Vostoke [Preferential Tariff Free Trade Regime Between the EAEU and the Socialist Republic of Vietnam and Its Content]. *Tamozhennaya politika Rossii na Dal'nem Vostoke* [*Russia's Customs Policy in the Far East*], no 1(90).

World Bank (n. d., a). DataBank. Service Exports. Available at: https://data.worldbank.org/indicator/BX.GSR.NFSV.CD?year_high_desc=true (accessed 20 February 2021).

World Bank (n. d., b). Data Bank: Trade. Available at: <https://data.worldbank.org/indicator> (accessed 20 February 2021).

World Trade Organization (2019). World Trade Report 2019: The Future of Services Trade. Available at: https://www.wto.org/english/res_e/booksp_e/00_wtr19_e.pdf (accessed 20 February 2021).

World Trade Organization (n. d.). Regional Trade Agreements Database. Available at: <http://rtais.wto.org/UI/publicsummarytable.aspx> (accessed 20 February 2021).

Yakovlev A.A., Glinkina S.P., Turaeva M.O. (2017). Razvitie Zony svobodnoj torgovli EAES – V'etnam i faktor Kitaya [Development of the EAEU-Vietnam Free Trade Zone and the China Factor]. *Innovacii i investicii* [*Innovations and Investments*], no 6 (in Russian).

Геополитика «Зеленой сделки» Европейского союза¹

М. Леонард, Ж. Пизани-Ферри, Д. Шапиро, С. Тальяпиетра, Г. Вульф

Леонард Марк — директор Европейского совета по международным отношениям; London, Great Portland Str., W1W 5PA; E-mail: mark.leonard@ecfr.eu

Пизани-Ферри Жан — старший научный сотрудник Европейского аналитического центра Брейгель (Bruegel) и Института Петерсона, заведующий кафедрой Томмазо Падоа Скиоппы Европейского университета; Italy, Florence (Fi), Via Bolognese 156 50139; E-mail: jean.pisaniferry@sciencespo.fr

Шапиро Джереми — научный директор Европейского совета по международным отношениям; London, Great Portland Str., W1W 5PA; E-mail: jeremy.shapiro@ecfr.eu

Тальяпиетра Симон — научный сотрудник Европейского аналитического центра Брейгель (Bruegel); Brussels, Rue de la Charité 33; E-mail: simone.tagliapietra@bruegel.org

Вульф Понтрам — директор Европейского аналитического центра Брейгель (Bruegel); Brussels, Rue de la Charité 33; E-mail: guntram.wolff@bruegel.org

«Зеленая сделка» Европейского союза (ЕС) — это план декарбонизации экономики ЕС к 2050 г., структурных преобразований в энергетической системе ЕС, глубокой трансформации экономики и стимулирования усилий по борьбе с изменением климата. Но этот план также будет иметь глубокие геополитические последствия. «Зеленая сделка» окажет влияние на изменение энергетического баланса ЕС и глобальных рынков, на нефте- и газодобывающие страны, соседствующие с ЕС, на европейскую энергетическую безопасность, а также на глобальные модели торговли, в частности через механизм трансграничных углеродных корректировок. Некоторые из этих изменений, вероятно, окажут негативное влияние на экономику стран-партнеров.

ЕС должен в полной мере осознать и продумать последствия своих внутренних действий для международного контекста. Он должен быть готов управлять геополитическими аспектами «Зеленой сделки». Выстраивание взаимоотношений с важнейшими соседями, такими как Россия и Алжир, а также с глобальными игроками, в том числе с США, Китаем и Саудовской Аравией, должно стать основным направлением. Необходимые усилия могут быть структурированы вокруг семи основных направлений действий:

1. Помогать соседним странам — экспортерам нефти и газа справляться с последствиями «Зеленой сделки». Необходимо сотрудничать с этими странами для обеспечения диверсификации их экономики, в том числе в области возобновляемых источников энергии и «зеленого» водорода, которые в будущем могут экспортироваться в ЕС.

2. Повысить безопасность поставок сырья и сократить зависимость, в первую очередь от Китая. Важнейшие меры включают диверсификацию поставок, увеличение объемов переработки и развитие альтернатив для критически важных материалов.

3. Сотрудничать с США и другими партнерами с целью создания «климатического клуба», члены которого проявят готовность ввести механизмы, подобные трансграничным углеродным корректировкам

¹ Leonard M., Pisani-Ferry J., Shapiro J., Tagliapietra S., Wolff G. The geopolitics of the European Green Deal.

Перевод статьи выполнен с согласия авторов И.М. Поповой, н.с. Центра исследований международных институтов Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации (РАНХиГС).

в ЕС. Участие всех стран, в том числе Китая, будет только приветствоваться в случае, если они будут разделять цели и соблюдать правила клуба.

4. Стать глобальным законодателем стандартов энергетического перехода, особенно в сфере развития водорода и «зеленых облигаций». Требовать соблюдать жесткие экологические стандарты для получения доступа на рынок ЕС, это станет серьезным стимулом для других стран активнее внедрять политику «зеленого» роста.

5. Интернационализировать «Зеленую сделку» посредством мобилизации бюджета ЕС, Фонда восстановления и устойчивости, а также политики в области развития ЕС.

6. Содействовать созданию глобальных коалиций по смягчению последствий изменения климата, например, через глобальную коалицию по проблеме вечной мерзлоты, которая будет финансировать меры по поддержанию ее таяния.

7. Продвигать создание глобальной платформы по новой экономике климатического действия для обмена опытом и лучшими практиками.

Ключевые слова: «Зеленая сделка»; ЕС; энергетическая безопасность; энергопереход

Для цитирования: Леонард М., Пизани-Ферри Ж., Шапиро Д., Тальяпиетра С., Вульф Г. (2021). Геополитика «Зеленой сделки» Европейского союза // Вестник международных организаций. Т. 16. № 2. С. 204–235 (на русском и английском языках). DOI: 10.17323/1996-7845-2021-02-10

Введение: «Зеленая сделка» – это внешняя политика

В декабре 2019 г. Европейская комиссия представила «Зеленую сделку» ЕС – амбициозный пакет мер, призванный сделать экономику Европейского союза экологически устойчивой. Цель «Зеленой сделки» заключается в достижении климатической нейтральности к 2050 г. и использовании климатического перехода с целью создания возможностей для экономического и промышленного роста. Сделка включает широкий спектр политических мер и субсидий, направленных на сокращение загрязнения окружающей среды при одновременном увеличении объема исследований и инвестиций в экологически чистые технологии.

«Зеленая сделка», по сути, является попыткой преобразовать европейскую экономику и европейские модели потребления. Но поскольку она подразумевает фундаментальную перестройку европейской энергетической системы, а также занимает очень важное место в политической повестке дня ЕС, «Зеленая сделка» окажет влияние на отношения между ЕС и его соседями и заново определит глобальные политические приоритеты Европы. Таким образом, «Зеленая сделка» становится частью внешней политики, которая неизбежно приведет к серьезным геополитическим последствиям.

Во-первых, столь радикальные структурные изменения приведут к трансформации европейских моделей торговли и инвестиций. В 2019 г. ЕС импортировал энергоносителей на сумму более 320 млрд евро, и более 60% импорта ЕС из России составляли энергоносители². Резкое сокращение этого потока приведет к реструктуризации отношений ЕС с ключевыми поставщиками энергоресурсов. Некоторые страны, включая Россию, Алжир и Норвегию, в итоге потеряют свой главный экспортный рынок. Выход Европы из зависимости от ископаемых видов топлива негативно скажется на ряде региональных партнеров и может даже дестабилизировать их экономическое и политическое положение.

² См.: <https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/pdfscache/46126.pdf>

Во-вторых, на Европу приходится около 20% мирового импорта сырой нефти. Падение спроса на нефть в результате перехода Европы на возобновляемые источники энергии скажется на мировом нефтяном рынке, так как оно приведет к снижению цен и сокращению доходов основных экспортеров, даже если их объем торговли с ЕС невелик.

В-третьих, более «зеленая» Европа будет в большей степени зависеть от импорта продуктов и сырья, которые служат материалами для производства экологически чистой энергии и чистых технологий. Например, редкоземельные металлы, крупнейшим производителем которых является Китай, играют ключевую роль в производстве аккумуляторов. Кроме того, Европа могла бы остаться крупным нетто-импортером энергии при условии, что ввозимая энергия должна быть экологически чистой, как, например, «зеленый» водород, производимый в богатых солнцем районах мира.

В-четвертых, «Зеленая сделка» повлияет на международную конкурентоспособность Европы. Если европейские компании возьмут на себя все расходы, связанные с регулированием, они станут менее конкурентоспособными как внутри страны, так и за ее пределами. И если ЕС попытается ограничить эти потери путем введения тарифов на импорт продукции с высоким содержанием углерода, его могут обвинить в искажении условий международной торговли. Это может привести к конфликтам с крупными торговыми субъектами, особенно с углеродоемкими экономиками, если они воспримут механизм трансграничных углеродных корректировок как незаконный торговый барьер.

Но самое главное, «Зеленая сделка» — это часть внешней политики, потому что изменение климата — глобальная проблема. Углеродный переход, осуществляемый исключительно на территории ЕС, не окажет значительного влияния на смягчение последствий глобального потепления, так как на Европу приходится менее 10% глобальных выбросов парниковых газов. Хуже того, если в рамках «Зеленой сделки» Европа просто перенесет выбросы парниковых газов на территорию своих торговых партнеров, это никак не поможет борьбе с изменением климата. По этой причине ЕС, скорее всего, будет продвигать амбициозные, имеющие законную силу многосторонние соглашения по сдерживанию глобального потепления, и подчинит некоторые другие свои цели этому главному приоритету. Европейская комиссия уже признала, что ей придется либо экспортировать свои стандарты, либо внедрить механизм трансграничных корректировок для поддержания конкурентоспособности Европы и предотвращения утечки углерода.

Все эти факторы говорят о том, что ЕС необходимо разработать новые торговые и инвестиционные соглашения, новые модели финансовой и технической помощи и, в более широком плане, новый подход к международной дипломатии, который будет поощрять устойчивые инвестиции и развитие. Эта международная активность обязательно повлияет на отношения с Китаем и США, которые имеют свою точку зрения на то, как способствовать устойчивому развитию и управлять международными переговорами по климату. Отношения с другими странами, включая страны Персидского залива и Россию, экспортные интересы которых будут непосредственно затронуты, также претерпят изменения.

Все эти внешнеполитические усилия спровоцируют геополитический ответ со стороны международных партнеров ЕС. Меры реагирования будут варьироваться от сотрудничества в реализации взаимодополняющей климатической политики до конкурентных усилий по переориентации торговых и инвестиционных потоков и откровенно враждебных усилий по противодействию последствиям «Зеленой сделки».

В настоящей статье мы анализируем возможные геополитические последствия «Зеленой сделки» — не только вследствие целенаправленных усилий по экспорту кли-

матической политики, но и непреднамеренные побочные эффекты. В следующем разделе статьи основное внимание уделяется влиянию на структуру торговли энергоносителями в Европе, ее политике в области развития, подходу к переговорам по климату и предлагаемому механизму корректировки углеродных границ, являющемуся наиболее спорным моментом.

Затем мы подробнее остановимся на том, как могут воспринять «Зеленую сделку» другие страны (например, США, Китай, Россия, Алжир и Саудовская Аравия) и какой может быть их реакция.

В заключительном разделе предлагается план внешнеполитических действий как неотъемлемая часть климатической стратегии ЕС. Чтобы добиться успеха, ЕС должен вплотную заняться трудностями, которые может создать «Зеленая сделка» его экономическим партнерам и соседним странам. Только активная позиция ЕС может содействовать превращению потенциальных трений в возможности для возобновления международного партнерства. Поэтому мы предлагаем ряд внешнеполитических мер ЕС в поддержку «Зеленой сделки». Для успешной реализации сделки ЕС и его членам необходимо мобилизовать все инструменты своей внешней политики в поддержку этой повестки дня.

Определение геополитических последствий «Зеленой сделки»

Для достижения к 2050 г. климатической нейтральности в Европе, согласно «Зеленой сделке», необходимо решить важнейшую задачу: изменить способы производства и потребления энергии в ЕС. На производство и потребление энергии в масштабах всей экономики приходится более 75% выбросов парниковых газов в ЕС [IEA, 2020].

Почти три четверти энергетической системы ЕС опирается на ископаемые виды топлива. В энергетическом балансе ЕС доминирует нефть (ее доля составляет 34,8%), за ней следуют природный газ (23,8%) и уголь (13,6%). Доля возобновляемых источников энергии растет, но их роль остается ограниченной (13,9%), как и доля атомной энергетики (12,6%) [Eurostat, 2019].

Это соотношение может полностью измениться к 2050 г., если цели «Зеленой сделки» будут достигнуты. Но изменения будут постепенными. По прогнозам Европейской комиссии, в 2030 г. ископаемые виды топлива все еще будут обеспечивать около половины потребности ЕС в энергии. Но ископаемые виды топлива, в свою очередь, отличаются по интенсивности загрязнения окружающей среды. Использование угля — наиболее загрязняющего элемента в энергобалансе — должно быть существенно сокращено к 2030 г., а нефть и природный газ могут быть выведены из употребления позже. Большая часть изменений в отношении нефти и газа произойдет в период между 2030 и 2050 гг. Ожидается, что в этот период нефть будет практически полностью выведена из употребления, а природный газ к 2050 г. будет обеспечивать лишь десятую часть энергии ЕС (рис. 1).

В зависимости от сценария в 2015–2030 гг. импорт угля в ЕС снизится на 71–77%, нефти — на 23–25%, природного газа — на 13–19%. После 2030 г. ожидается резкое сокращение импорта нефти и природного газа: по сравнению с 2015 г. импорт нефти снизится на 78–79%, а природного газа — на 58–67% (рис. 2).

Эта глубокая трансформация энергетической системы ЕС будет иметь самые разнообразные геополитические последствия. Их можно сгруппировать в четыре категории: 1) последствия для стран — производителей нефти и газа, расположенных по соседству с ЕС; 2) последствия для глобальных энергетических рынков; 3) последствия для европейской энергетической безопасности; и 4) последствия для глобальной торговли, в частности, введение механизма углеродных корректировок.

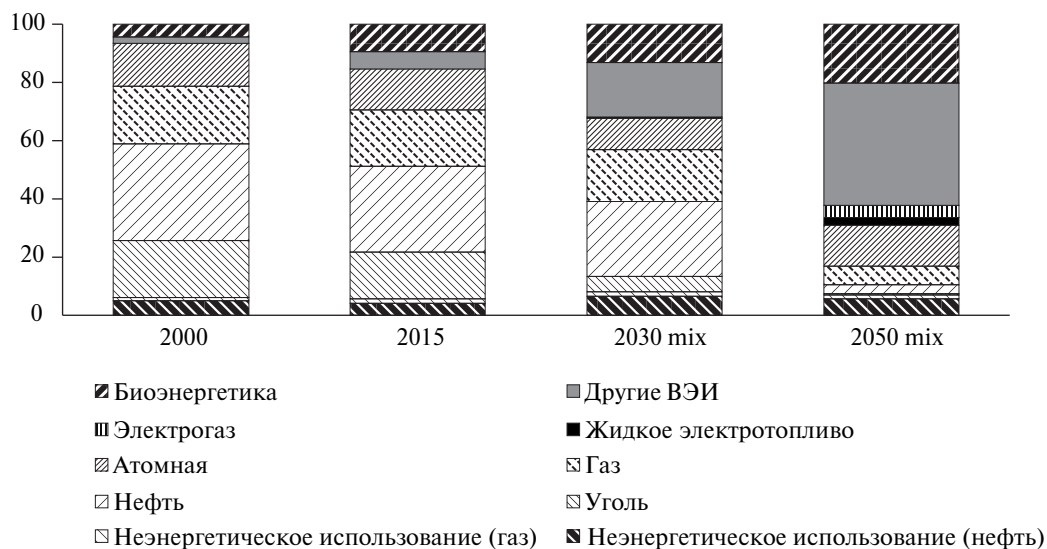


Рис. 1. Эволюция энергетического баланса ЕС (снижение выбросов на 55% в 2030 г. по сравнению с 1990 г. и климатическая нейтральность в 2050 г.)

Источник: Bruegel/ECFR на основе данных Европейской комиссии [European Commission, 2020].

Примечание. Среди различных сценариев, соответствующих климатическим целевым показателям ЕС, используемым Европейской комиссией, мы выбрали сценарий MIX. Е-жидкость и, например, е-газ — это синтетическое топливо, получаемое в результате сочетания «зеленого» водорода, образующегося при электролизе воды, с возобновляемой электроэнергией и CO_2 , улавливаемого либо из концентрированного источника, либо из воздуха. Биоэнергетика включает твердую биомассу, жидкое биотопливо, биогаз, отходы.

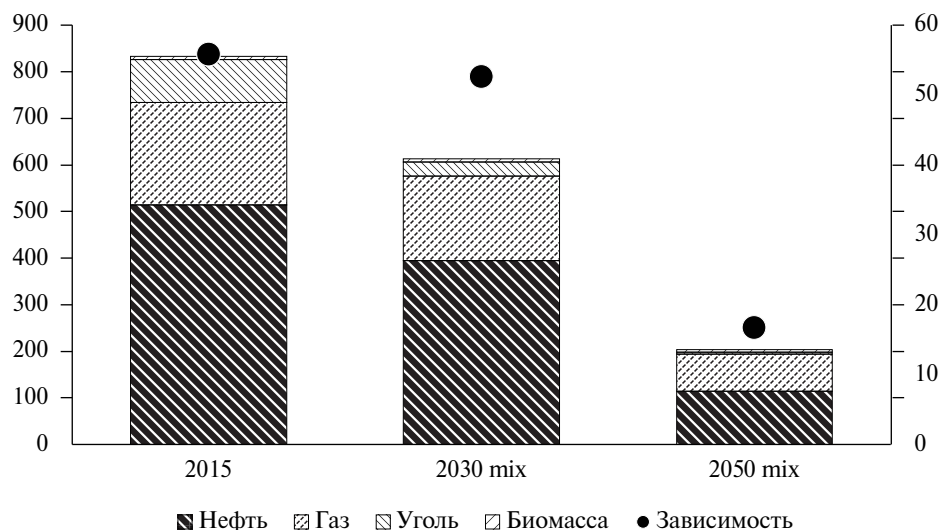


Рис. 2. Динамика импорта энергоносителей в ЕС (снижение выбросов на 55% в 2030 г. по сравнению с 1990 г. и климатическая нейтральность в 2050 г.)

Источник: Bruegel/ECFR на основании прогноза Европейской комиссии [European Commission, 2020] и сценария MIX.

Последствия для соседних стран – производителей нефти и газа

Дискуссии о потенциальных последствиях глобальной декарбонизации, естественно, сосредоточены на последствиях для стран-производителей сокращения спроса на нефть и газ на крупных рынках [IRENA, 2019]. В частности, это касается и основного поставщика газа в Европу – России, а также других поставщиков из стран Ближнего Востока, Северной Африки, Каспийского региона и Центральной Азии, экономика которых основана на доходах от ископаемого топлива и его экспорта в Европу (рис. 3).

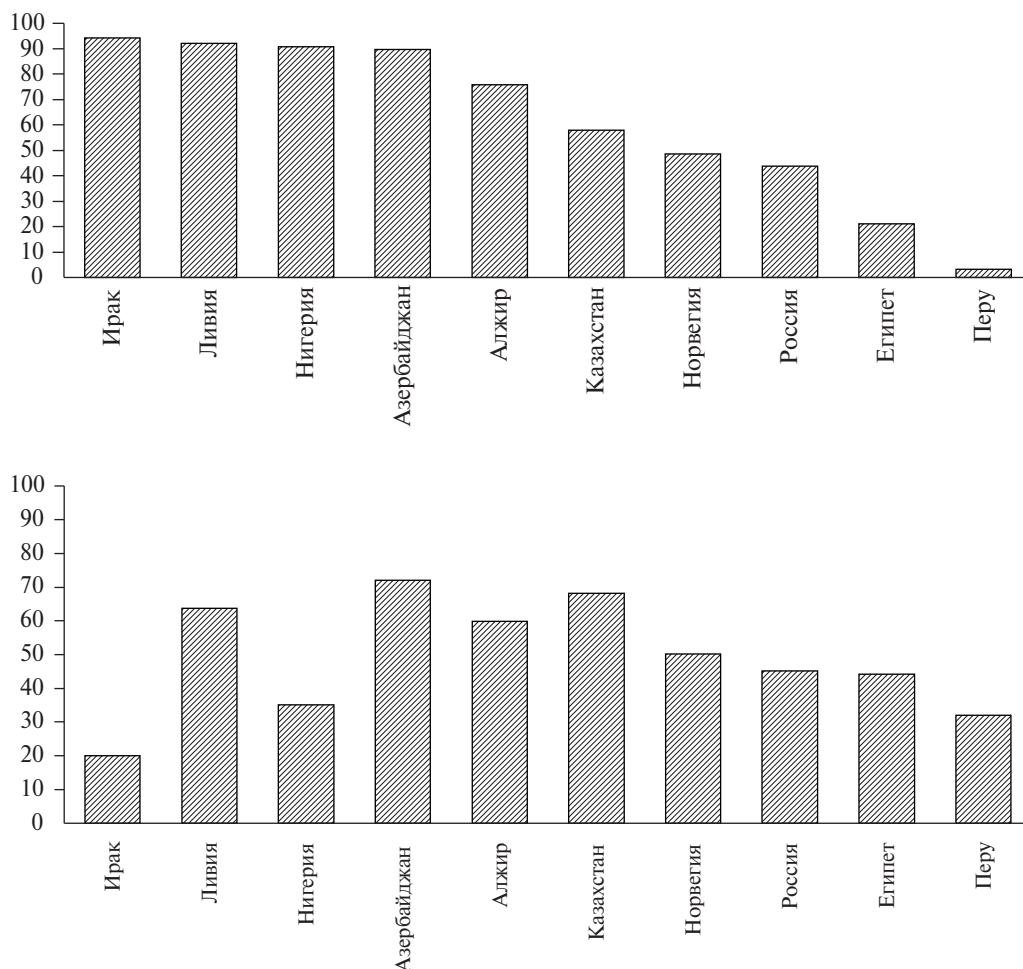


Рис. 3. Экспорт ископаемого топлива в ЕС, % от общего экспорта

Источник: Bruegel/ECFR на основе данных UN Comtrade.

Примечание. Торговые показатели взяты за 2018 г., как указано в отчетах по глобальному импорту и импорту ЕС27 из каждой представленной страны. Ископаемые виды топлива составляют сумму позиций 2701, 2709, 2711.

Ожидаемое сокращение импорта нефти и газа в ЕС окажет почти немедленное воздействие за счет сокращения инвестиций в новую инфраструктуру, использующую ископаемое топливо, и даже сокращения усилий по техническому обслуживанию су-

ществующей инфраструктуры. Это произойдет, даже несмотря на то, что ЕС, согласно прогнозам, сохранит импорт нефти и природного газа в более или менее неизменных объемах как минимум в течение еще одного десятилетия.

Важно отметить, что в отношении газа в период до 2030 г. главный поставщик энергии в Европу — Россия — может даже выиграть от европейской «Зеленой сделки», так как переход от угля к газу необходим для быстрого сокращения выбросов в энергетическом секторе ЕС. Роль природного газа в качестве топлива переходного периода в ЕС, вероятно, будет означать увеличение импорта.

Необходимо также подчеркнуть еще одно потенциальное долгосрочное воздействие европейской «Зеленой сделки» на соседние страны ЕС: возможный всплеск торговли «зеленой» электроэнергией и «зеленым» водородом.

Одним из основных факторов реализации европейской «Зеленой сделки» станет электрификация. Для удовлетворения растущих потребностей в возобновляемой электроэнергии Европа вполне может в ближайшие десятилетия полагаться на импорт солнечной и ветровой энергии из соседних регионов. Ближний Восток и Северная Африка, в частности, пользуются преимуществами одних из лучших в мире источников солнечного излучения³, а также удачных локаций для ветроэнергетики⁴. Хотя эти возобновляемые ресурсы будут использоваться главным образом для удовлетворения быстро растущего спроса на энергию со стороны стран Ближнего Востока и Северной Африки, в будущем может возникнуть необходимость их экспорта в Европу. Снижение затрат на производство и транспортные технологии могло бы обеспечить экономию за счет эффекта масштаба, отсутствие которого до сих пор препятствовало реализации таких схем сотрудничества⁵.

Поскольку ожидается, что к 2050 г. значительная часть электроэнергии из возобновляемых источников будет углеродно-нейтральной, водород все чаще рассматривается как способ снижения углеродоемкости тех секторов энергетической системы, в которых электричество не может решить все проблемы⁶. Именно поэтому «Европейский зеленый курс» включает водородную стратегию [European Commission, 2020a], направленную на установку к 2030 г. 40 ГВт возобновляемых водородных электролизеров. Учитывая потенциал Северной Африки в области возобновляемых источников энергии и ее географическую близость к Европе, регион рассматривается в качестве потенциального поставщика конкурентоспособного по стоимости возобновляемого водорода в Европу. Например, Германия в партнерстве с Марокко разработала первую в Африке промышленную установку по производству экологически чистого водорода с намерением в будущем экспортировать ее в Германию⁷.

Будущий импорт возобновляемой электроэнергии и «зеленого» водорода из стран Ближнего Востока и Северной Африки (или других соседей, таких как Украина) может привести к возникновению новых проблем в области энергетической безопасности, которые необходимо будет смягчить посредством соответствующей диверсификации.

³ От Сахары до Аравийского полуострова.

⁴ От Атлантического побережья Марокко до египетского побережья Красного моря.

⁵ Так было, например, в случае с неудачным проектом Desertec и аналогичными инициативами, такими как Средиземноморский план по солнечной энергии.

⁶ Например, некоторые промышленные процессы, такие как производство стали и цемента, и некоторые сегменты транспорта, такие как грузовые автомобили, судоходство и авиация.

⁷ См.: <http://www.bmz.de/en/issues/wasserstoff/index.html>

Последствия для глобальных энергетических рынков

Учитывая масштабы европейской экономики, «Зеленая сделка», скорее всего, также будет иметь последствия для глобальных энергетических рынков. В настоящее время Европа является вторым по величине чистым импортером нефти в мире после Азиатско-Тихоокеанского региона (рис. 4).

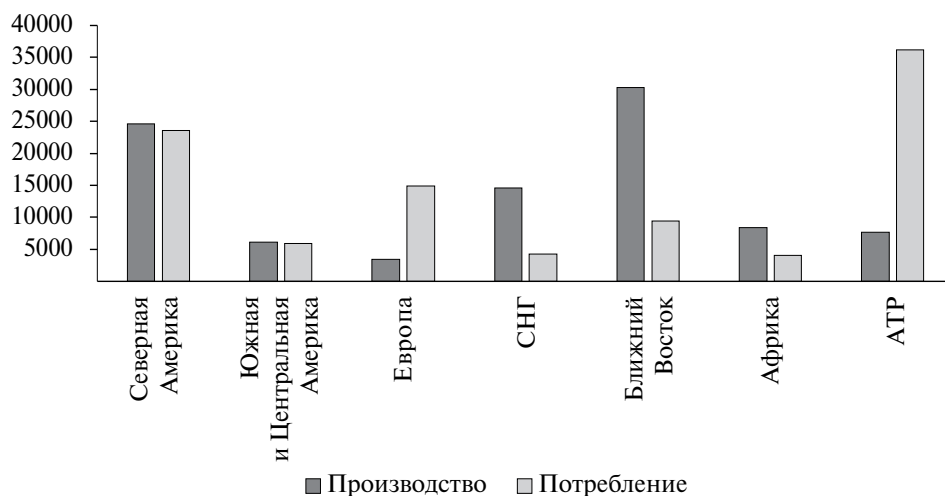


Рис. 4. Баланс нефти по регионам, 2019 г.

Источник: Bruegel/ECFR на основании Статистического обзора мировой энергетики [BP, 2020].

Падение мирового спроса на нефть в результате перехода Европы на экологически чистые источники энергии скажется на мировом нефтяном рынке, в частности, за счет снижения цен. Разумеется, масштабы падения цен будут зависеть и от траекторий декарбонизации других стран. Если Европа в одиночку значительно сократит потребление нефти, а другие страны продолжают полагаться на ископаемые виды топлива, рынки и спрос в Азии, Латинской Америке и Африке могут частично – и временно – заместить уход Европы. Однако в целом доля Европы в мировом импорте нефти настолько велика, что общий эффект может привести к значительному снижению стоимости нефтяных активов.

Ущерб стран – производителей нефти будет определяться степенью зависимости от экспорта нефти, а также от их безубыточной цены на нефть. Например, Саудовская Аравия и Ирак могут добывать нефть относительно дешево, покрывая затраты при цене около 30 долл. за баррель или меньше, тогда как Россия, Венесуэла и Нигерия нуждаются в более высоких ценах для безубыточной добычи (рис. 5).

Таким образом, производители недорогой нефти, в частности Саудовская Аравия, имеют больше возможностей справиться со снижением мировых цен на нефть в результате «Зеленой сделки» и минимизировать потери. В среднесрочной перспективе они могут даже увеличить свою долю рынка, поскольку производители с высокими затратами будут с него вытеснены.

Однако даже производители нефти с низкими издержками почувствуют влияние снижения цен. Уже при текущей цене на нефть в 40 долл. за баррель дефицит бюджета Саудовской Аравии составляет 12% ВВП. Это означает, что диверсификация экономи-

ки в сторону от нефтяной ренты является обязательным условием для всех стран — экспортеров нефти, хотя и в разной степени.

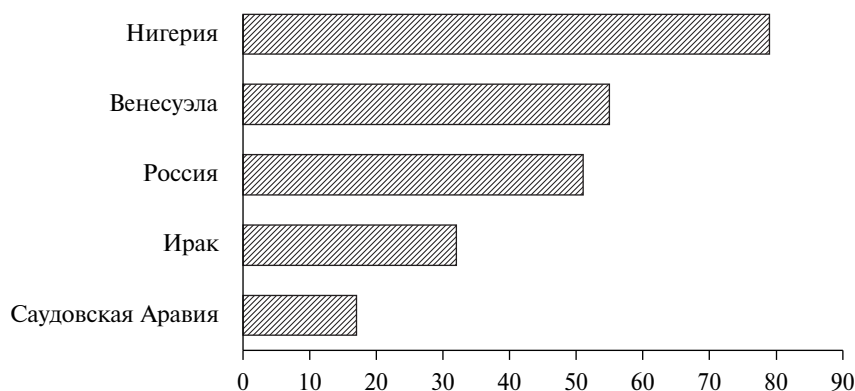


Рис. 5. Безубыточная цена на нефть, 2015 г.

Источник: OECD; https://read.oecd-ilibrary.org/view/?ref=136_136801-aw9nps8afk

Последствия для энергетической безопасности ЕС

В Европе энергетическая безопасность традиционно ассоциируется с необходимостью обеспечения достаточных поставок нефти и газа в краткосрочной перспективе. ЕС, слабо обеспеченный внутренними ресурсами, вынужден импортировать 87% нефти и 74% потребляемого им природного газа [Eurostat, 2019]. Кроме того, ограниченное число возможных поставщиков (рис. 6) в ЕС вызвало опасения о возникновении чрезмерной зависимости. Особенно это касается природного газа, учитывая его зависимость от трубопроводной инфраструктуры и долгосрочных контрактов. Эти особенности контрастируют с гибкостью глобального нефтяного рынка, на котором двусторонняя зависимость ограничена глобальной транспортной инфраструктурой (нефтяные танкеры).

Ключевым вопросом энергетической безопасности Европы является ее зависимость от российского природного газа. После газовых кризисов 2006 и 2009 гг. в России, на Украине и в Европе ЕС начал имплементировать стратегию диверсификации, основанную на усовершенствовании инфраструктуры (терминалы сжиженного газа в Польше и странах Балтии, Южный газовый коридор) и законодательства (включая регламенты ЕС по безопасности поставок газа, (ЕС) 2017/1938, а также по готовности к рискам в электроэнергетическом секторе, (ЕС) 2017/1938). Эти усилия уже в значительной мере укрепили надежность поставок природного газа в ЕС. Сократив в период с 2030 по 2050 г. потребности континента в импорте газа, европейская «Зеленая сделка» окончательно решит проблемы европейской нефтегазовой безопасности, а также сократит европейские расходы на импорт нефти и газа, оцениваемые, согласно данным за 2018 г., в 296 млрд евро [Eurostat, 2020].

Тем не менее сделка может также создать новые риски энергетической безопасности, в первую очередь зависимость от импорта минералов и металлов, необходимых для производства солнечных батарей, ветряных турбин, литий-ионных батарей, топливных элементов и электромобилей. Эти минералы и металлы обладают особыми свойствами и практически не имеют субститутов.

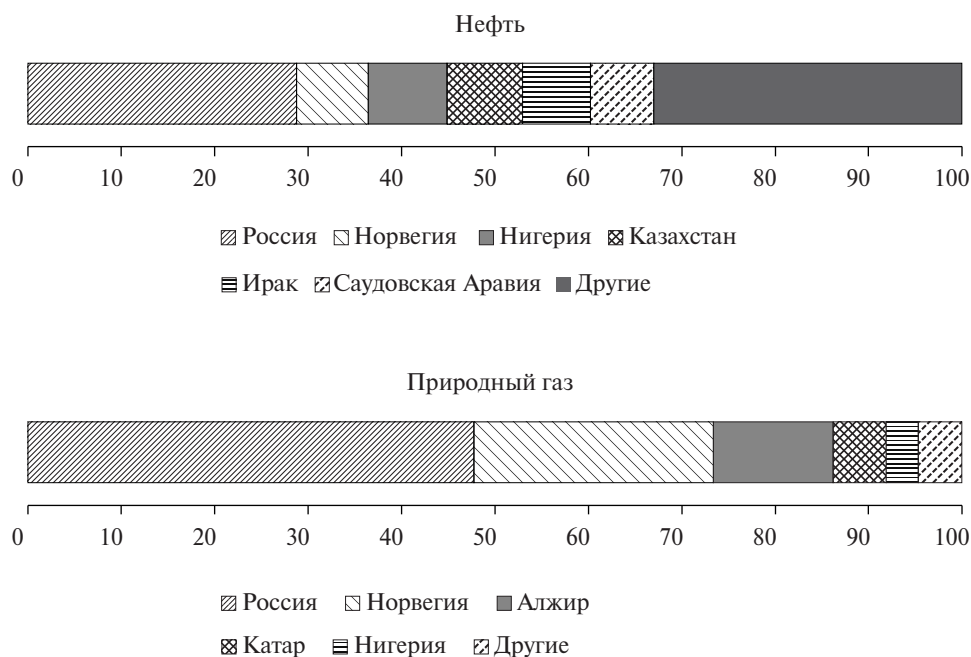


Рис. 6. Импорт нефти и природного газа в ЕС по основным торговым партнерам, 2018 г., %

Источник: Bruegel/ECFR по данным Евростата [Eurostat, 2020].

В то время как некоторые из этих минералов и металлов широко доступны и относительно легко добываются, другие либо географически сосредоточены в нескольких богатых ресурсами странах, либо обрабатываются и перерабатываются в нескольких странах. Сама Европа не располагает значительными горнодобывающими и перерабатывающими мощностями для этих важнейших видов сырья. Например, она производит только около 3% от общего объема сырья, необходимого для производства литий-ионных батарей и топливных элементов [JRC, 2020].

В 2011 г. Европейская комиссия подготовила список важнейших сырьевых материалов, который обновляется каждые три года⁸. На момент подготовки настоящего документа в него вошли 27 материалов, которые были признаны критически важными в связи с их значимостью для высокотехнологичных и «зеленых» отраслей промышленности, их дефицитом и/или риском перебоев в поставках.

Китай — ведущий производитель и потребитель наиболее важного сырья. Импорт редкоземельных металлов из Китая, вероятно, является наиболее острым вопросом в этой области, в том числе и потому, что Европа не ведет никакой деятельности по добыче или переработке этих важных минералов (рис. 7).

Для Европы зависимость от Китая будет возрастать по мере роста спроса на «зеленые» технологии. Например, по оценкам JRC [2020], ежегодный критический спрос ЕС на сырье для ветряных турбин увеличится в 2–15 раз в течение следующих трех десятилетий. В целом Европейская комиссия [European Commission, 2020] ожидает, что к 2050 г. спрос Европы на сырье удвоится.

⁸ США, Япония и Австралия составили аналогичные списки.

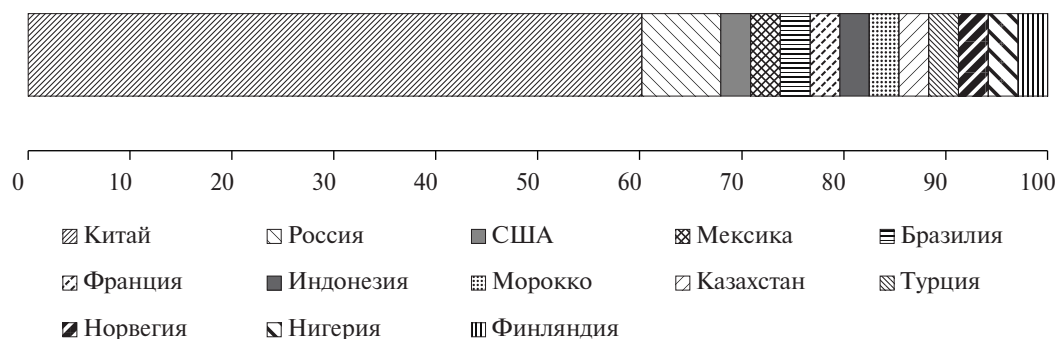


Рис. 7. Основные поставщики критически важного сырья в ЕС, в среднем за 2010–2014 гг., %

Источник: Bruegel/ECFR на основании данных Европейской комиссии за 2017 г. [European Commission, 2017].

Последствия для глобальной торговли, в частности, вследствие введения механизма углеродных корректировок

Налогообложение углеродного следа европейского производства без налогообложения импорта в целом аналогичным образом ставит местное производство в невыгодное положение. У потребителей будет стимул продолжать покупать те же продукты, но переключаться на иностранных поставщиков, а не на более эффективных отечественных производителей. Поэтому Европейская комиссия заявила, что введет механизм трансграничных углеродных корректировок. Логика ясна: если Европа проводит жесткую климатическую политику, а другие акторы этого не делают, то существует опасность того, что компании, производящие выбросы, могут покинуть ЕС с его высокими ценами на углерод и переехать в страны со значительно более низкими ценами на выбросы или вообще без таковых (см., например, [Wolff, 2019]). Эта проблема должна стать более актуальной в условиях, когда ЕС проводит более амбициозную климатическую политику, даже если точный порядок масштабов утечки углерода неясен [Claeys et al., 2019].

Углеродный тариф преследует две цели: 1) предотвращение утечки углерода путем обеспечения одинакового обращения со всеми товарами, потребляемыми в ЕС, как импортируемыми, так и производимыми внутри страны; 2) стимулирование других стран мира к декарбонизации. Тариф (или налог) будет основан на выбросах, которые были произведены при изготовлении импортируемой продукции. Кроме того, экспортеры из ЕС смогут возмещать стоимость выбросов, заложенную в их продукцию, для обеспечения конкурентоспособности в условиях международной торговли. Учитывая, что ЕС уже импортирует значительно больше углерода, чем экспортирует, вопрос утечки углерода нельзя игнорировать⁹.

Однако введение подобного углеродного тарифа — нетривиальная практическая и политическая задача. Ни одна страна в мире до сих пор не вводила подобных мер. Инициатива столкнется с двумя трудностями. Первая, технического характера, связана с трудностью расчета содержания выбросов в импорте, так как необходимо будет учи-

⁹ См.: Borghesi et al. [2019]. Например, во Франции потребление углекислого газа на 60% превышает его производство; см.: <https://www.hautconseilclimat.fr/publications/maitriser-lempreinte-carbone-de-la-france/>

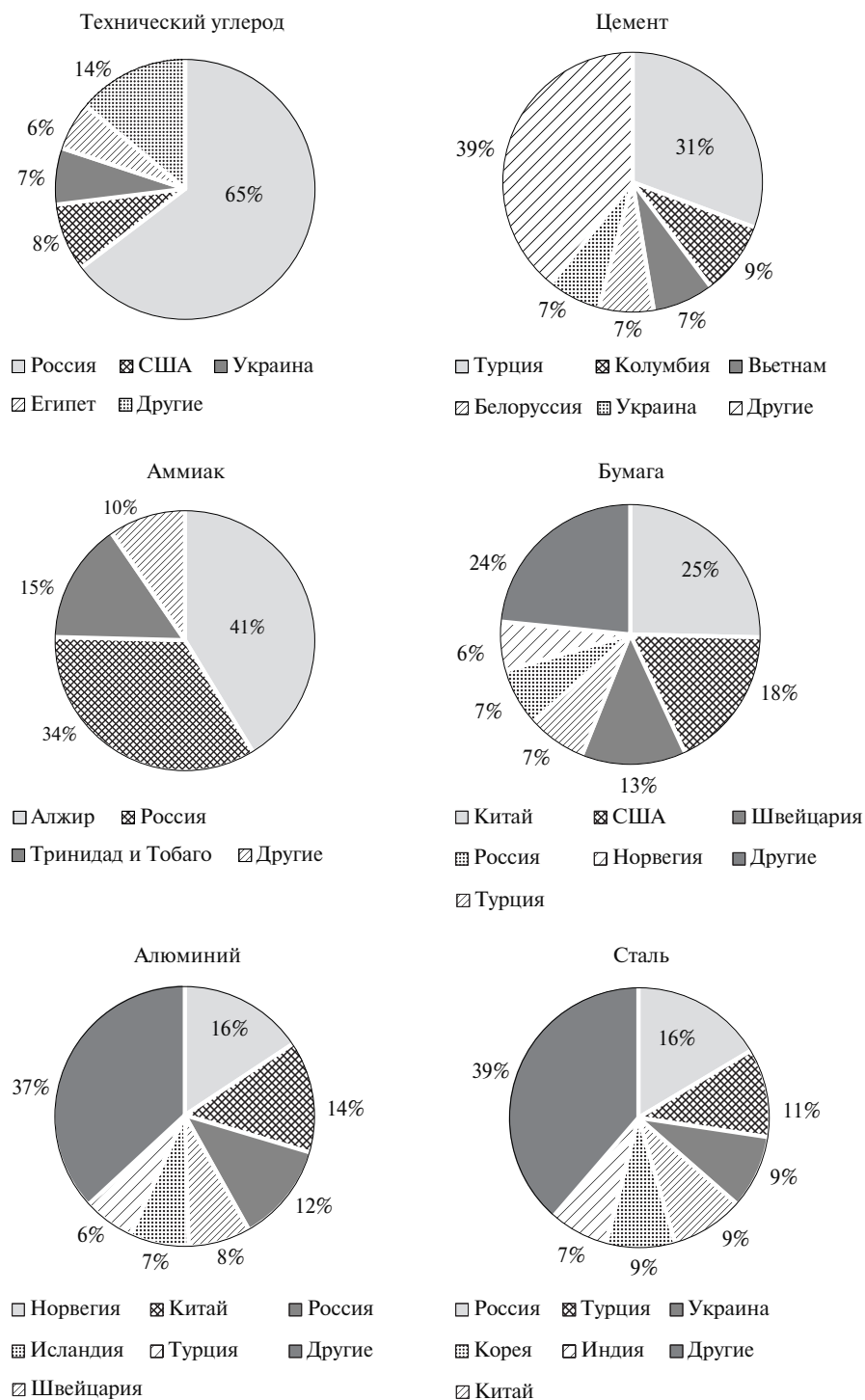


Рис. 8. Импорт углеродоемких товаров в ЕС27 по странам происхождения, доля импорта

Источник: Bruegel/ECFR на основании данных on UN Comtrade.

Примечание. Данные о торговле за 2018 г.

тывать все выбросы по всей цепочке создания стоимости. Вторая, геополитического характера, связана с риском ответных защитных мер со стороны торговых партнеров. Европейская комиссия четко дала понять, что тариф на выбросы углерода должен быть совместимым с правилами Всемирной торговой организации (ВТО), чтобы гарантировать, что страны не смогут принять ответные меры на основе правил ВТО (исследователи Хорн и Сапир объясняют, каким образом это можно сделать [Horn, Sapir, 2019])¹⁰.

Но даже если механизм углеродных корректировок не будет иметь официальных возражений со стороны ВТО, торговые партнеры все равно могут воспринять его как превышение полномочий и угрожать или принять ответные меры. Нечто подобное произошло в 2012 г., когда вступила в силу директива ЕС по авиационным выбросам (2008/101/ЕС). Директива предусматривала введение определенной формы трансграничной углеродной корректировки путем распространения системы торговли квотами на выбросы ЕС на все входящие и исходящие рейсы, осуществляемые на его территории. Группа из двадцати трех стран, включая США, Китай, Индию, Японию и Россию, выступила категорически против такого шага ЕС и пригрозила принять ответные меры, если ЕС не откажется от введения подобной инициативы. В результате столь сильной негативной реакции международных партнеров, а также с учетом некоторых событий на международных переговорах по ограничению выбросов ЕС отозвал эту меру в отношении межконтинентальных рейсов.

Международная реакция на введение ЕС механизма трансграничных углеродных корректировок будет весьма разнообразной. Страны с сильной климатической повесткой и развитой политикой, вероятно, поддержат эту инициативу и могут даже рассматривать введение ее аналога. Вместе с тем страны, экспортирующие в Европу энергоемкую продукцию (рис. 8), скорее всего, выступят против.

Обзор геополитического контекста

Четыре канала, через которые «Зеленая сделка» окажет геополитическое воздействие, будут по-разному влиять на партнеров, в зависимости от состояния их отношений с ЕС. Страны-соседи, в частности Россия и Алжир, непосредственно на себе ощутят влияние изменений на европейском энергетическом рынке и европейского подхода к энергетической безопасности. Глобальные игроки — США, Китай и Саудовская Аравия — почувствуют влияние «Зеленой сделки» на мировые энергетические рынки и торговлю. В данном разделе мы проанализируем потенциальные последствия «Зеленой сделки» для пяти стран и попробуем спрогнозировать их возможную реакцию.

Страны-соседи: Россия

Россия, занимающая четвертое место в мире по объему выбросов парниковых газов, долго сопротивлялась идее проведения экологической политики, направленной на сокращение использования ископаемого топлива: «Экологическая доктрина страны — и даже ратификация ею Парижского соглашения — больше всего похожи на международную PR-стратегию. Ее документы по внутренней климатической политике являются расплывчатыми декларациями, которые часто противоречат другим проектам» [Парамонова, 2020]. За исключением контроля над выбросами углекислого газа, все нормы регулирования выбросов остаются добровольными.

¹⁰ Хорн и Сапир приходят к выводу, что при определенных условиях механизмы трансграничной углеродной корректировки могут быть внедрены без угрозы для многосторонней торговой системы.

Президент России В. Путин продолжает отрицать, что изменение климата вызвано деятельностью человека, и настаивает на том, что в России «самая “зеленая” энергетическая система в мире». В то же время Россия остается чрезвычайно зависимой от углеводородов. Россия не смогла достичь поставленной В. Путиным цели по снижению доли ископаемого топлива в экономике страны на 40% в период с 2007 по 2020 г. (она сократилась лишь на 12%)¹¹. В результате пересмотра в 2019 г. Программы развития угледобычи России до 2035 г. был установлен новый целевой показатель роста добычи угля, предполагающий увеличение добычи на 10–20%. Россия по-прежнему оказывает противодействие любым усилиям регулирующих органов по ограничению выбросов углекислого газа, особенно со стороны Российского союза промышленников и предпринимателей.

В этом контексте «Зеленая сделка» может оказать значительное влияние на Россию. В 2016 г. доходы от нефти и газа составили 36% государственного бюджета страны¹², а доля Европа составляла 75% экспорта российского природного газа и 60% экспорта сырой нефти¹³. В течение следующего десятилетия торговля нефтью и газом между ЕС и Россией существенно не пострадает, поскольку Европа лишь незначительно сократит к 2030 г. свой импорт этих углеводородов, даже при сценарии 55%-го сокращения выбросов (см. разд. «Определение геополитических последствий “Зеленой сделки”»), но после 2030 г. ситуация радикально поменяется, когда Европа, как ожидается, существенно сократит импорт нефти и газа. ЕС, возможно, перейдет от таких поставщиков, как Россия, где добыча сопряжена с большими объемами выбросов, к таким поставщикам, как Саудовская Аравия, где углеродный след в 2 раза ниже, чем в России¹⁴.

Более того, механизм трансграничных углеродных корректировок (на экспорт в ЕС, кроме нефти и газа) также сократит экспорт российских товаров, поскольку они, как правило, очень углеродоемкие [Makarov, Sokolova, 2017]. Неясно, насколько Россия будет сопротивляться этим усилиям. Р. Эдельгериев (советник В. Путина по вопросам климата) в феврале 2020 г. заявил компаниям о необходимости подготовки к введению углеродного налога ЕС, отметив, что «ЕС хочет продвинуть эти правила не потому, что им не нравятся наши компании, а для того, чтобы их собственные компании не перевыполняли целевые показатели по выбросам»¹⁵. Неэффективная энергетическая система России предполагает множество возможностей для снижения углеродоемкости ее экономики. Существуют широкие возможности для европейского сотрудничества с Россией в области расширения использования возобновляемых источников энергии, сокращения утечки метана и повышения энергоэффективности.

Наиболее вероятной геополитической реакцией России будет стремление к диверсификации своей базы потребителей энергоресурсов. Попытки сделать Китай главным рынком сбыта наблюдается, по крайней мере, со времен финансового кризиса 2007–2009 гг., они стали еще активнее после того, как кризис на Украине в 2014 г. ухудшил политические отношения России с Европой. В 2016 г. Россия вытеснила Саудов-

¹¹ См.: <https://www.themoscowtimes.com/2020/02/10/putins-top-climate-adviser-calls-for-urgent-climate-action-a69207>

¹² См.: <http://stats.oecd.org/wbos/fileview2.aspx?IDFile=09aac246-c7ef-4159-898e-2a287deb3341%20%20>

¹³ См.: <https://www.eia.gov/international/analysis/country/RUS>

¹⁴ См.: <https://www.bcg.com/en-gb/publications/2020/how-an-eu-carbon-border-tax-could-jolt-world-trade>

¹⁵ См.: <https://www.euractiv.com/section/climate-environment/news/eus-anti-climate-dumping-tool-worries-russia/1428225/>

скую Аравию как крупнейшего поставщика сырой нефти в Китай, а в 2018 г. направила в Китай 1,4 млн баррелей сырой нефти в день¹⁶, что составило более 25% всего российского экспорта нефти. До недавнего времени Россия поставляла в Китай ограниченные объемы природного газа, но в декабре 2019 г. был открыт газопровод «Сила Сибири» и, как ожидается, к 2024 г. поставки в Китай достигнут 38 млрд куб. м газа в год, или около 15% российского экспорта природного газа. Однако, несмотря на такое стремление к сотрудничеству, Китай оказался не готов поддержать российскую энергетику в геополитических целях. В условиях падения цен на энергоносители Китай воспользовался отсутствием у России выбора и вынудил постоянно снижать цены [The Economist, 2020].

Долгосрочный риск для России заключается в том, что если эти усилия по продвижению на китайский рынок не будут сопровождаться «зеленой» трансформацией, которая позволит продолжить поставки на европейский рынок, зависимость России от Китая будет усиливаться.

Страны-соседи: Алжир

Своего рода испытательным полигоном для внешнеполитического аспекта «Зеленой сделки» станет Алжир. Эта страна — третий по величине поставщик природного газа в Европу, энергетическая инфраструктура Алжира в основном ориентирована на европейский рынок, поэтому страна сильно зависит от доходов от углеводородов, которые поставляются в Европу. Кроме того, 95% всего экспорта в стоимостном выражении и 60% государственного бюджета страны составляют доходы от углеводородов [Africaoilandpower.com, 2020].

Поэтому Алжиру необходимо переосмыслить свой подход к экономическому развитию и планированию и быть готовым к тому, что, возможно, уже после 2030 г. европейский спрос на природный газ постепенно сократится до минимума. Диверсификация экономики Алжира в сторону от углеводородной зависимости при одновременном развитии мощного сектора возобновляемых источников энергии смягчит последствия нового курса Европы. В настоящее время есть признаки того, что такой переход возможен. Алжир уже активно развивает международное сотрудничество по данному направлению. Соглашение 2017 г., определяющее общие приоритеты Алжира и ЕС, подчеркнуло «значительный потенциал Алжира» в секторе возобновляемых источников энергии и включало предложения по передаче «зеленых» энергетических технологий по всему Средиземноморью. И это не единственная попытка взаимодействия с европейскими партнерами. В 2015 г. было создано Германо-алжирское энергетическое партнерство, целью которого является «разработка и реализация национальной энергетической политики для экологически устойчивого энергоснабжения»¹⁷.

Несмотря на эти позитивные факторы, Алжир по-прежнему испытывает серьезные трудности в экономическом развитии. Политический режим страны может быть охарактеризован как замкнутая и закрытая геронтократия, так называемый «пувар», который ставит во главу угла не экономические соображения, а выживание нестабильного режима. В условиях падения цен на углеводороды страна остро нуждается в более диверсифицированной экономике и иностранных инвестициях, чтобы успевать обеспечивать потребности растущего населения и инфраструктурного развития.

¹⁶ См.: <https://www.consilium.europa.eu/media/24089/st03101-ad01fr17.pdf>

¹⁷ См.: <https://www.energypartnership-algeria.org/home/>

Тем не менее власти страны прекрасно осознают, что именно жесткий контроль правительства над доходами от углеводородов поддерживает режим. Правительство по-прежнему крайне осторожно относится к иностранной финансовой помощи. В 2020 г. оно отказалось обращаться в МВФ¹⁸ за кредитами, несмотря на финансовый кризис, вызванный обвалом цен на нефть и коронавирусными ограничениями, опасаясь за свой «финансовый суверенитет»¹⁹.

Кроме того, Алжир и другие экспортеры углеводородов подвержены так называемой «голландской болезни»: большой объем экспорта и доходов от углеводородов значительно укрепляет национальную валюту, что ограничивает возможности для развития других секторов экономики и препятствует индустриализации. Этот фактор, безусловно, не единственная причина, по которой сельское хозяйство, обрабатывающая промышленность и сфера услуг в Алжире остаются недостаточно развитыми, но зависимость от экспорта нефти не создает стимулов для решения проблем.

Что касается перехода на возобновляемые источники энергии, мощность ветряной и солнечной энергии в Алжире выросла лишь с 1,1 МВт в 2014 г. до 354,3 МВт к июню 2018 г., что составляет около 1,6% от целевого показателя на 2030 г. (22 тыс. МВт) [Bouaïou, 2019]. Однако в настоящий момент у Алжира нет альтернативных рынков сбыта для своей энергии или других прибыльных составляющих экспорта. В 2018 г. страна присоединилась к китайскому проекту «Пояс и путь», однако потенциал продажи энергии Китаю очень ограничен. В любом случае алжирское правительство в полной мере осознает преимущества развития возобновляемой энергетики и более диверсифицированной экономики в современных условиях. Поэтому, более вероятно, что правительство Алжира будет стремиться проводить какие-то реформы, необходимые для преодоления ограничений, которые создает «Зеленая сделка», а не вступать в конфликт и открытое противостояние. Это, возможно, позволит Алжиру даже укрепить свое положение и продолжать получать доходы от экспорта энергии.

В этом смысле «Зеленая сделка» представляет собой еще один пример усилий ЕС по использованию финансовых рычагов и стимулов для обеспечения экономической и политической либерализации в странах-соседях. Такие усилия приводили к неоднозначным результатам и практически не привели к успеху в случае с Алжиром. Сейчас же продвижение «Зеленой сделки» и ее условий наносит удар в самое сердце политического режима в Алжире, по системе экономического развития, основанной на доходах от углеводородов; системе, которая во всем мире обеспечивает централизацию власти и контроля, способствует развитию коррупции и выделению субсидий только в тех сферах, которые обеспечивают поддержку общества и стабильность режима. Именно поэтому очень вероятно, что власти Алжира отложат диверсификацию и будут продолжать отдавать приоритет контролю над доходами от продажи углеводородов.

В долгосрочной перспективе все эти факторы ставят ЕС перед серьезной дилеммой. Если алжирское правительство, боясь потерять власть, не справится с задачей ухода от углеводородов как основного источника доходов, экономика страны столкнется с серьезнейшими ограничениями и, возможно, произойдет коллапс. Перспектива появления еще одного очага нестабильности на периферии Европы создает стимулы для ослабления политических требований по предоставлению помощи, чтобы обеспечить энергетический переход в Алжире, который не приведет в итоге к смене власти.

¹⁸ См.: <https://www.barrons.com/news/algeria-rules-out-imf-borrowing-to-ease-financial-woes-01588419903>

¹⁹ См.: <https://theArabweekly.com/algeria-borrow-abroad-first-time-15-years>

Глобальные игроки: Саудовская Аравия

Саудовская Аравия — крупнейший в мире экспортер нефти. Доходы от нефти и газа составили 80% от общего объема экспорта Саудовской Аравии в 2018 г. и 67% государственных доходов в 2017 г. [Tagliapietra, 2019]. Более того, длительная зависимость Саудовской Аравии от ренты от углеводородов создала экономику, опирающуюся на занятость в государственном секторе (30% рабочей силы) и дорогостоящие и экономически неэффективные схемы субсидирования (стоимостью 37 млрд долл. США в 2017 г.), особенно на рынке энергоносителей [Ibid.].

Однако, в отличие от Алжира, европейская «Зеленая сделка» напрямую не угрожает экономике Саудовской Аравии. Страна экспортирует менее 10% своей нефти в Европу. Ее основными рынками сбыта являются страны Азии, куда она поставляет более 70% всей нефти²⁰, и эта тенденция в будущем только усилится. Сам по себе переход Европы на возобновляемые источники энергии не станет серьезной проблемой для Саудовской Аравии. Наоборот, имплементация положений «Зеленой сделки» может увеличить в краткосрочном периоде спрос на нефть из этой страны, так как она имеет гораздо более низкий углеродный след, чем нефть из России или США. Налог на нефть из Саудовской Аравии может быть на 30–50% ниже, чем для конкурентов по рынку²¹.

В целом до сих пор саудовский подход заключался в том, чтобы публично практически не высказываться о «Зеленой сделке», а в частном порядке поощрять европейцев к разработке новых возобновляемых технологий, а также концентрировать свои усилия на том, чтобы сделать ископаемые виды топлива более чистыми. Саудовская Аравия использовала, например, свое председательство в «Группе двадцати» в 2020 г. для продвижения идеи углеродной экономики замкнутого цикла, стремясь сделать использование нефти и газа более безопасным для климата.

Однако более широкий переход от ископаемого топлива, частью которого и является «Зеленая сделка», представляет серьезную долгосрочную угрозу саудовской модели государства-рантье. По мере снижения спроса и цен на углеводороды ресурсная база для поддержания государственного сектора и больших субсидий энергетического сектора будет подорвана, при худшем сценарии возникнет угроза внутренней стабильности в целом. Уже сейчас валютные резервы Саудовской Аравии сокращаются, что соответствует снижению доходов от нефти с 2014 г.

Саудовский режим, возглавляемый наследным принцем Мухаммедом бен Салманом, похоже, очень хорошо осознает эту угрозу и подготовил стратегию борьбы с ней. Наиболее очевидным шагом стал запуск в 2016 г. программы «Видение 2030». Это широкомасштабный план, направленный на диверсификацию экономики и постепенный уход от углеводородного сырья, развитие частных малых и средних предприятий и создание ненефтяного экспортного сектора.

Перспектива скорого достижения пика мирового спроса на нефть заставила Саудовскую Аравию увеличить ее экспортные мощности, чтобы добыть как можно больше нефти и захватить долю рынка до того, как спрос упадет²². Относительно низкие издержки производства нефти позволяют Саудовской Аравии поддерживать низкие

²⁰ См.: <https://www.washingtonpost.com/world/2019/09/16/who-buys-saudi-arabias-oil/?arc404=true>

²¹ См.: <https://www.bcg.com/en-gb/publications/2020/how-an-eu-carbon-border-tax-could-jolt-world-trade>

²² Эту стратегию экономисты называют «зеленым парадоксом». Это одна из причин, по которой цены на углерод должны резко вырасти на раннем этапе, поскольку в противном случае добыча нефти будет увеличена, чтобы предотвратить потерю нефтяных активов.

цены, которые могут вытеснить с рынка таких конкурентов, как Россия, Венесуэла и Иран. Эта стратегия ставит под угрозу все усилия по борьбе с изменением климата, воплощенные в Парижском соглашении, поскольку она затрудняет конкуренцию возобновляемых источников энергии с углеводородами. Результат будет зависеть от темпа развития «зеленых» технологий и успеха европейской «Зеленой сделки» и других усилий, направленных на то, чтобы заставить глобальных потребителей энергии интернализировать стоимость выбросов углерода.

Долгосрочное падение спроса при увеличении доли рынка, даже при более низких ценах, обеспечивает Саудовской Аравии перспективу получения более высоких совокупных доходов от своих огромных нефтяных запасов. Такая логика привела к ценовой войне с Россией в разгар кризиса, вызванного вспышкой пандемии COVID-19 в апреле 2020 г., что ненадолго опустило цены на американскую нефть ниже нуля (указывая на то, что стоимость хранения была больше, чем стоимость нефти)²³.

Ни один из вышеперечисленных факторов не препятствует имплементации «Зеленой сделки» ЕС. У ЕС есть стимулы поддерживать Саудовскую Аравию в ее стремлении диверсифицировать свою экономику, а замена высокоуглеродной нефти другими источниками упростит энергетический переход в Европе. Саудовская Аравия, обладательница огромного фонда национального благосостояния, будет готова инвестировать в возобновляемые источники энергии, а также приобретать технологии в Европе.

Однако текущая реализация плана «Видение 2030» пока не привела к значительным успехам в направлении диверсификации экономики [Grand, Wolff, 2020]. Спустя четыре года от начала его реализации у иностранных инвесторов все еще нет веры в то, что переход действительно осуществится и сложные решения будут все-таки приняты, так как они наблюдают принятие довольно спорной политики правящим режимом, экономическая основа которого обеспечивается доходами от углеводородов. Неспособность Саудовской Аравии осуществить переход в условиях, когда мир постепенно уходит от ископаемого топлива, угрожает вызвать нестабильность в Персидском заливе. Европейцы заинтересованы в содействии в этом переходе, однако ситуация с правами человека в стране сильно затрудняет кооперацию. Огромные запасы нефти Саудовской Аравии, а также ее близкие отношения с США ограничивают возможности ЕС влиять на ситуацию и продавливать необходимые перемены. Таким образом, эффективная стратегия поощрения как более эффективного управления, так и экономической диверсификации в Саудовской Аравии, очевидно, потребует тесного сотрудничества с Соединенными Штатами, которое более возможно при новой администрации, осознающей и поддерживающей необходимость глобального энергетического перехода.

Глобальные игроки: США

В определенные периоды США соперничали с ЕС за лидерство в вопросах борьбы с глобальным изменением климата. Однако администрация Трампа вышла из глобальных переговоров и в целом отказалась принять на себя какую-либо ответственность за борьбу с изменением климата. Трамп вышел из Парижского соглашения ООН, отменил многие постановления администрации Обамы, ограничивающие выбросы углекислого газа, и назвал изменение климата китайской мистификацией, придуманной для обеспечения нечестных торговых преимуществ.

²³ См.: <https://www.ft.com/content/a5292644-958d-4065-92e8-ace55d766654>

Однако около двух третей американцев верят в изменение климата²⁴. Они считают, что федеральное правительство не предпринимает достаточно усилий, направленных на сокращение негативного влияния на окружающую среду, при этом относят ее охрану к важнейшим приоритетам национальной политики. Многие штаты вводят собственные регламенты и правила, такие же, а иногда и более жесткие, чем в Европе²⁵. Пожары и наводнения в США в 2020 г. еще больше усилили озабоченность проблемами изменения климата в стране.

Одна из причин такого разрыва заключается в том, что взгляды на климатическую повестку в США в значительной степени определяются партийными предпочтениями и являются одним из самых непримиримых поводов для разногласий. Это означает, что демократы стали позиционироваться как партия, которая стремится принимать меры для борьбы с изменением климата. Поэтому политика США по данному направлению сильно изменится в период президентства Байдена.

Во время предвыборной кампании Байден предлагал ввести меры²⁶, похожие на те, что предлагает ЕС в «Зеленой сделке», включая установление цели углеродной нейтральности к 2050 г., цен на выбросы и введение трансграничных корректировок.

Однако на данный момент непонятно, в какой степени климатическая политика США и ЕС будет совпадать. Даже для нынешней администрации климатическая политика ЕС создает определенные геополитические вызовы. Например, регулирование ЕС накладывает гораздо более жесткие требования по выбросам к американским автомобилям по сравнению с требованиями²⁷, предусмотренными в США.

С учетом того, что США экспортировали пассажирские автомобили в ЕС на сумму 5,5 млрд евро в 2018 г.²⁸, такое расхождение может сказаться на политически чувствительной отрасли. Также «Зеленая сделка» может привести к введению более жестких и требовательных стандартов в сельском хозяйстве, что может негативно повлиять на те 13% экспорта, которые направляются из США в ЕС [CRS, 2020].

Наибольшую обеспокоенность в США вызывает введение механизма трансграничных углеродных корректировок. Углеродный налог может серьезно сказаться на американском экспорте угля, природного газа и многих промышленных товаров. США экспортировали в ЕС более 1,5 млн нефтепродуктов в день в 2019 г.²⁹, что составляет 19% всего экспорта³⁰. Администрация Трампа рассматривала сделку как угрозу важнейшей отрасли, нарушение суверенитета США и чисто протекционистскую меру. Министр торговли США У. Росс пообещал жесткий ответ, отметив, что «реакция США будет зависеть от того, какую форму примет налог на выбросы углекислого газа, и если он, по сути, окажется протекционистским, как цифровые налоги, они примут ответные меры»³¹.

Администрация Байдена будет пытаться реализовать собственную версию «Зеленой сделки» по достижению углеродной нейтральности к 2050 г., когда США вновь

²⁴ См.: <https://www.pewresearch.org/fact-tank/2020/04/21/how-americans-see-climate-change-and-the-environment-in-7-charts/>

²⁵ См.: <https://www.gov.ca.gov/2020/09/23/governor-newsom-announces-california-will-phase-out-gasoline-powered-cars-dramatically-reduce-demand-for-fossil-fuel-in-californias-fight-against-climate-change/>

²⁶ См.: <https://joebiden.com/climate-plan/>

²⁷ См.: <https://thehill.com/opinion/energy-environment/511367-biden-has-an-ambitious-climate-plan-but-it-needs-to-do-much-more>

²⁸ См.: https://www.acea.be/uploads/publications/EU-US_automobile_trade-facts_figures.pdf

²⁹ См.: <https://www.eia.gov/energyexplained/oil-and-petroleum-products/imports-and-exports.php>

³⁰ См.: https://www.eia.gov/dnav/pet/pet_move_expc_a_EP00_EEX_mbbldpd_a.htm

³¹ См.: <https://www.ft.com/content/f7ee830c-3ee6-11ea-a01a-bae547046735>

присоединятся к Парижскому соглашению. Однако наличие серьезной оппозиции в Конгрессе, скорее всего, означает, что по сравнению с ЕС усилия США, по всей вероятности, будут направлены на достижение менее амбициозных целей и в большей степени будут опираться на обещанные достижения в области технологий, чем это предусмотрено европейской «Зеленой сделкой». Это значит, что когда ЕС еще более ужесточит свою климатическую политику, особенно после 2030 г., такая мера, как углеродный налог, будет создавать напряженность в торговле с США. Разрешение конфликтов и снятие напряженности в будущем могут быть очень затруднены, особенно если у власти будет республиканская партия.

В ближайшие же несколько лет администрация Байдена, скорее всего, будет предлагать сотрудничество и стремиться к снятию напряжения. В то же время стремление демократов возглавить глобальную борьбу с изменением климата, как это было при Обаме³², может вступать в конфликт с подобным стремлением ЕС. Как это уже случилось в 2009 г. на климатических переговорах в Копенгагене, США могут решить, что достичь соглашения с Китаем проще, а ЕС просто примет все, о чем они договорятся. Напряженные отношения между США и Китаем делают такой расклад менее вероятным, однако Байден видит перспективы в сотрудничестве с Китаем по вопросам климатической повестки³³.

В «Зеленой сделке» также содержится больше, чем просто намек на новое экологическое обоснование промышленной политики. В документе Совета ЕС по сделке утверждается³⁴, что ЕС нуждается в «лидерах для развития коммерческого применения прорывных технологий в сфере климата» и выступает за «новые формы сотрудничества с промышленностью и инвестиций в стратегические цепочки стоимости» в таких областях, как аккумуляторные и цифровые технологии. Любая администрация США, скорее всего, будет рассматривать такие государственные субсидии как протекционистские меры ЕС по использованию государственной помощи для захвата индустрий «зеленых» технологий будущего.

Несмотря на эти вызовы, стремление к сотрудничеству в рамках реализации «Зеленой сделки» со стороны США возможно и вероятно, если ЕС будет готов идти на некоторые компромиссы. ЕС и США придут к осознанию, что они сталкиваются с похожими вызовами в их стремлении реализовать климатические амбиции.

Глобальные игроки: Китай

В период, когда все труднее выделить конструктивные элементы в отношениях между Европой и Китаем, изменение климата стало единственной наиболее важной темой повестки дня сотрудничества с Пекином. Когда европейские политики обсуждают искажающую рынок практику китайского государственного капитализма, принудительную передачу технологий, кражу интеллектуальной собственности или крупномасштабные нарушения прав человека в Синьцзяне или Гонконге, разговор завершается относительно очевидной декларацией: «Китай нужен нам для решения глобальных проблем, таких как изменение климата» (например, [Oertel et al., 2020]).

И это правда. Для того чтобы европейская «Зеленая сделка» и Парижское соглашение достигли успеха, важную роль должен сыграть Китай — вторая по величине экономика в мире и крупнейший эмитент CO₂, а также крупный центр производства европей-

³² См.: <http://news.bbc.co.uk/2/hi/europe/8421935.stm>

³³ См.: <https://joebiden.com/climate-plan/>

³⁴ См.: <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-5430-2020-INIT/en/pdf>

ской продукции. Таким образом, глубокая трансформация европейской экономики с целью снижения выбросов и урона окружающей среде неизбежно также подразумевает экологизацию цепей поставок, неотъемлемой частью которых является Китай.

Несмотря на «зеленый» нарратив своих лидеров, Китай продолжает эксплуатировать 3 тыс. угольных электростанций — больше, чем в США, ЕС, Японии, России и Индии вместе взятых — и имеет более 2 тыс. объектов в стадии строительства³⁵. Выбросы в Китае еще не достигли своего пика (Китай, согласно климатическим стандартам, все еще является развивающейся страной), в то время как США в значительной степени сократили выбросы, несмотря на нежелание федерального правительства нести ответственность по глобальным соглашениям. Эти суровые факты и приход во власть новой администрации США, более склонной поддерживать климатическую повестку, позволяют предположить, что неформальный климатический альянс между Китаем и ЕС продлится не очень долго.

Тем не менее Китай все же заинтересован в том, чтобы выбрать более устойчивую и эффективную модель роста. Последствия изменения климата для сельского хозяйства, водных ресурсов и продовольственной безопасности Китая значительны и будут только возрастать. В сочетании с загрязнением воздуха и почвы экологическая ситуация в Китае может нарушить тщательно выверенный баланс, обеспечивающий согласие с правлением Коммунистической партии. Общая готовность Пекина выступать в качестве конструктивной силы на глобальных переговорах по климату и его поддержка Парижского соглашения были необходимы, однако, учитывая роль Китая в глобальных выбросах, присоединения к соглашению, которое вообще не заставляет Пекин сокращать выбросы, уже недостаточно.

Более амбициозные европейские цели в области изменения климата, биоразнообразия и устойчивости, по сути, не представляют угрозу с точки зрения Пекина. Китай заявляет о претензиях на мировое лидерство в области охраны окружающей среды и климата. Си Цзиньпин пошел еще дальше и даже стал использовать в отношении Китая термин «экологическая цивилизация», подразумевающий экологическую устойчивость с китайскими характеристиками. Китайское правительство, отчасти для того, чтобы показать европейцам, что оно работает над широкой климатической повесткой дня, заявило в сентябре 2020 г., что «стремится к тому, чтобы пик выбросов CO₂ был достигнут к 2030 г., а углеродная нейтральность — к 2060 г.». Китай разработал национальную стратегию, направленную на постепенное движение экономики в сторону большей устойчивости. Однако Китай будет идти к поставленным целям в своем собственном темпе и всегда с оговоркой о стабильности, уделяя особое внимание сохранению высоких темпов экономического роста и сдерживанию любого роста безработицы.

Предполагаемая энергетическая независимость Европы не будет иметь серьезных последствий для отношений с Пекином: Китай не экспортирует энергию в Европу. Сокращение потребностей Европы в энергоресурсах фактически могло бы снизить мировые цены на энергоносители, что выгодно Китаю, все еще являющемуся их импортером (в основном нефти и газа), и позволит ему снизить издержки на развитие своей экономики.

Китай, однако, является основным поставщиком редкоземельных металлов, которые имеют существенное значение для «Зеленой сделки», хотя возможности Китая использовать эту зависимость для получения стратегических рычагов воздействия ограничены. Предыдущие попытки Китая использовать свое доминирующее положение на

³⁵ См.: <https://www.ft.com/content/9656e36c-ba59-43e9-bf1c-c0f105813436>

рынке против Японии в 2010 г. привели к тому, что все страны создали свои запасы³⁶. В долгосрочной перспективе редкоземельные металлы, как ни парадоксально, не являются такими уж редкими. Китай доминировал на этом рынке в основном благодаря субсидиям производителям, которые удерживали цены на очень низком уровне, чтобы исключить выход конкурентов на рынок. Это была дорогостоящая политика, которая привела к вызывающему недовольство экологическому ущербу в тех районах Китая, которые специализировались на добыче этих минералов. Сейчас есть свидетельства того, что китайское правительство намерено отказаться от такой политики. Это создает предпосылки и стимулы для развития иностранных конкурентов в США и Малайзии³⁷.

Перспектива введения механизма трансграничных углеродных корректировок для углеродоинтенсивных товаров представляется гораздо более серьезным вызовом для Китая. Особенно сильно он может затронуть производства, находящиеся в самом начале цепочки создания стоимости, где прибыльность минимальная, в результате китайские производители могут потерять свое сравнительное преимущество, обусловленное низкой ценой, что может стать причиной переключения ЕС на более экологичных партнеров. Такой вариант развития событий может оказать давление на Пекин, заставив его принять собственные меры для максимального снижения выбросов. Кроме того, по крайней мере временно, это рычаг воздействия на Китай, чтобы он принял более амбициозные климатические цели и повестку устойчивого развития. В противном случае текущие тенденции к большей диверсификации глобальных производственно-сбытовых цепочек в сторону от Китая, начавшиеся из-за американо-китайской торговой войны и ускорившиеся в результате кризиса COVID-19, могут стать еще более выраженными. Дополнительное увеличение стоимости китайских товаров могло бы уравнивать условия конкуренции. Европейские компании уже рассматривают возможность большей локализации своих производственно-сбытовых цепочек и производственных процессов.

С помощью «Зеленой сделки» ЕС будет продвигать амбициозную глобальную повестку дня в области климата в рамках Рамочной конвенции ООН об изменении климата. На COP26 (Конференция сторон) в Глазго в 2021 г. Китай будет в центре внимания с точки зрения определения того, как он достигнет пика выбросов углерода до 2030 г., а затем сократит выбросы. Для достижения углеродной нейтральности к 2060 г. принимаемые меры должны быть значительными, а начать действовать нужно незамедлительно. Китай, видимо, сближается с ЕС в своем подходе с точки зрения исполнения обязательств, одновременно пытаясь выиграть как можно больше времени для инвестиций в собственный переход на «зеленые» технологии. Китай уже лидирует в производстве электромобилей и является одним из основных игроков в области солнечной и ветровой энергетики.

COVID-19 и вызванный им кризис привели к тому, что в первом квартале 2020 г., впервые после окончания Культурной революции в конце 1970-х годов, в Китае наблюдался отрицательный рост. В результате объем выбросов снизился, а Пекин принял пакет мер, призванный дать толчок развитию китайской экономики с особым акцентом на цифровизации и использовании возобновляемых источников энергии. Однако, несмотря на присутствие «зеленых» технологий в документах, этот пакет мер экономического стимулирования предусматривает крупные инвестиции в угольные электростанции, прежде всего в целях создания рабочих мест.

³⁶ См.: <https://www.scmp.com/comment/opinion/article/3012994/chinas-ban-rare-earths-didnt-work-japan-and-wont-work-trade-war-us>

³⁷ См.: <https://www.ft.com/content/b13a3c4e-e80b-4a5c-aa6f-0c6cc87df638>

Изменение климата — одна из областей, в которой Китай все еще придерживается логики развивающихся стран. Он сохраняет значительную переговорную силу благодаря прочным союзам с Бразилией и Саудовской Аравией (обе страны необходимы для того, чтобы международная повестка дня работала), а также с «Группой 77» в более широком смысле, в которую входит большинство государств, наиболее серьезно затронутых последствиями глобального потепления и повышения уровня моря. Европа может предложить этим странам политику устойчивого развития в рамках «Зеленой сделки» и конкурировать с китайской инициативой «Пояс и путь», которая уже вызвала определенную степень цинизма и оппозиции в странах-реципиентах. Восприимчивость развивающихся стран к европейскому предложению в значительной степени будет зависеть от условий, которые будут обозначены для получения кредитов и инвестиций. Но в странах, расположенных по соседству с Европой, политическое связывание предоставления помощи с обязательной имплементацией положений сделки может эффективно ограничивать китайские инвестиции в угольные электростанции и добычу экологически вредных ресурсов.

План внешнеполитических действий для реализации «Зеленой сделки» Европейского союза

Как же должен действовать ЕС, чтобы минимизировать негативные геополитические последствия принятия «Зеленой сделки» и справиться с возможными реакциями партнеров, включая Алжир, Китай, Россию, Саудовскую Аравию и США? В концептуальном аспекте выработка ответов и реакций должна основываться не только на геополитических соображениях и политике безопасности, но и на мягкой силе. ЕС может укрепить свое влияние как главного законодателя норм и стандартов в сфере глобального энергетического перехода, продвигая прозрачность сотрудничества по техническим и регуляторным вопросам по различным направлениям. Этот нормативный аспект также должен стать неотъемлемой частью продвижения «Зеленой сделки» через внешнюю политику.

Что касается конкретных действий и построения политики, необходимо разработать четкую внешнеполитическую стратегию. Мы предлагаем подход, сочетающий два аспекта: действия, направленные на управление геополитическими последствиями, и действия, направленные на закрепление глобального лидерства ЕС.

Действия для минимизации негативных геополитических последствий

№ 1. Помогать соседним странам — экспортерам нефти и газа справляться с последствиями реализации «Зеленой сделки»

По стечению обстоятельств в различных сферах — от миграции до торговли — ЕС заинтересован в стабильности в странах-соседях. Поэтому помощь соседним странам — экспортерам нефти и газа будет важной составляющей внешнеполитической повестки.

ЕС не должен распространять единый подход на всех партнеров. Необходимо использовать тот подход, который учитывает специфический контекст конкретной страны и позволяет задействовать реальные возможности и преимущества в каждом конкретном случае. Не стоит повторять прошлый опыт ЕС по продвижению абстрактного сотрудничества в сфере энергетики.

У ЕС и соседних стран — экспортеров нефти и газа еще есть время, чтобы грамотно спланировать переход. Вплоть до 2030 г. ЕС будет продолжать импортировать нефть

и газ, значительное сокращение потребления этих видов ископаемого топлива начнется после 2030 г. Усилия в это десятилетие до 2030 г. должны быть направлены на подготовку к следующей фазе. Доходы от продажи энергоресурсов должны использоваться странами-экспортерами для диверсификации собственных экономик, инвестиций в возобновляемые источники энергии и «зеленый» водород, которые в будущем могут также экспортироваться в Европу. ЕС необходимо поддерживать такие инициативы, в том числе через климатическое финансирование (см. п. № 5).

№ 2. Улучшить безопасность поставок критически важного сырья и снизить зависимость от Китая

Обеспечение доступа к критически важным материалам, которые необходимы для развития «зеленых» технологий, является ключевым условием имплементации «Зеленой сделки» и обеспечения промышленного развития Европы. Это обеспечит «стратегическую автономию ЕС» [European Commission, 2020].

Добиться этой цели можно через диверсификацию поставок, увеличение объемов переработки и поиск субститутов важным материалам. Где это возможно, необходимо повысить локальное производство сырья, чтобы снизить зависимость от импорта. Также диверсификация импорта позволит снизить излишнюю зависимость от одного партнера. Торговые соглашения или контракты с различными странами-поставщиками должны снизить риск дефицита. Помимо диверсификации, необходимо также развивать переработку и поиск аналогов. Несмотря на то что технический потенциал переработки некоторого сырья высок, ее объемы остаются достаточно низкими. Повышение ценовой привлекательности сортировки и переработки должно стать приоритетом политики. В этом направлении ЕС может предоставлять финансовую поддержку разработкам и инновациям через программу Horizon Europe и Фонд поддержки инноваций.

№ 3. Сотрудничать с США для введения единого механизма трансграничных углеродных корректировок

Как уже отмечалось ранее, введение углеродного налога, даже если оно не встретит формальных возражений со стороны ВТО, может восприниматься партнерами как протекционистская мера, в ответ на которую могут быть сделаны ответные шаги. Главный вызов для ЕС — разработать углеродный налог таким образом, «чтобы он минимизировал потенциальные издержки для международной системы торговли, максимизируя при этом усилия по снижению глобальных выбросов парниковых газов» [Horn, Sapir, 2020].

Климатический план президента Байдена предполагает введение похожего механизма корректировки, что открывает пространство для сотрудничества и выработки единого подхода с ЕС. ЕС должен взять инициативу в свои руки и предложить США создать климатический клуб, участники которого применяли бы похожие инструменты углеродной корректировки. Желательно, чтобы клуб представлял собой открытое партнерство, а членство в нем определялось бы амбициозностью климатических целей и реальными уровнями сокращения выбросов. Все страны приглашаются к участию, в том числе Китай, при условии, что они будут следовать всем правилам клуба.

Чтобы стать успешной инициативой, климатический клуб должен быть создан группой стран, которые примут обязательство по сокращению выбросов в соответствии с Парижским соглашением и в то же время являются достаточно значимыми для глобальной экономики, чтобы быть в состоянии создавать сильные стимулы для при-

соединения других. Поэтому инициатива ЕС и США, возможно в партнерстве с несколькими развивающимися странами, создала бы сильный импульс для реализации глобальной климатической повестки.

Совокупно на эти две экономики по-прежнему приходится более 40% мирового ВВП и почти 30% мирового импорта³⁸. Размер общей трансатлантической экономики означает, что если механизм трансграничных углеродных корректировок будет полностью соответствовать требованиям ВТО, третьи страны не смогут его оспорить и на законных основаниях ввести ответные меры. Таким образом, климатический клуб сделал бы огромную трансатлантическую экономику центром глобальных усилий по сокращению выбросов парниковых газов, эффективно дополняя процесс РКИК ООН.

Во время председательства Трампа сотрудничество между ЕС и Китаем сыграло важную роль в предотвращении краха Парижского соглашения. Именно поэтому ЕС должен параллельно активизировать диалог с Китаем по вопросам климатической повестки с целью скорейшего вступления Китая в климатический клуб.

Действия, направленные на укрепление глобального лидерства ЕС

№ 4. Установить свои стандарты глобального энергетического перехода

ЕС может стать глобальным законодателем стандартов в сфере энергетического перехода. Одним из самых сильных преимуществ ЕС является его большой внутренний рынок с населением 450 млн человек. Требование соответствовать строгим климатическим требованиям как условие доступа на рынок ЕС — сильнейший стимул для стран-экспортеров к экологизации своих производственных процессов.

Кроме того, ЕС может установить свои стандарты на зарождающемся рынке водорода. Быстро разработав ориентир для торговли водородом в евро, ЕС мог бы создать основу для международного рынка водорода, основанного на стандартах ЕС. Кроме того, он мог бы попытаться укрепить роль евро в торговле устойчивыми энергоресурсами.

Наконец, ЕС может стать законодателем стандартов для «зеленых облигаций». Глобальный рынок облигаций экологической и социальной направленности достиг в 2019 г. 270 млрд евро. В настоящее время этот сегмент остается нишевым, составляя около 5% от общего объема рынка облигаций. Однако он быстро расширяется. В период с 2018 по 2019 г. он вырос на 50% и, по оценкам, в 2020 г. достиг 338 млрд евро. ЕС не только является крупнейшим игроком на рынке, на долю которого приходится 45% мирового объема эмиссии в 2019 г., но и переживает самый сильный рост: между 2018 и 2019 гг. рост составил 74%. В ходе опроса 67% респондентов сообщили об отсутствии достаточного предложения «зеленых облигаций» [TEG, 2019]. Кроме того, респонденты отметили, что наиболее эффективным способом расширения масштабов рынка «зеленых облигаций» является регулирование, приоритетным направлением которого можно считать развитие четкой таксономии. Учитывая нынешние относительно небольшие размеры рынка «зеленых облигаций», его ожидаемый быстрый рост, существенную долю ЕС и потребности инвесторов в стандартизации, ЕС вполне может стать мировым лидером в установке стандартов.

№ 5. Интернационализировать «Зеленую сделку»

В настоящее время ЕС производит меньше, чем 10% всех выбросов парниковых газов в мире. То есть для того, чтобы оказать существенное влияние на глобальное из-

³⁸ См.: https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/International_trade_in_goods

менение климата, ЕС необходимо продвигать повестку за свои пределы. Для этого у ЕС есть два главных инструмента: бюджет ЕС и план «Следующее поколение ЕС» (“Next Generation EU”), а также политика содействия развитию.

Бюджет ЕС и план “Next Generation EU”

В 2020 г. ЕС утвердил бюджет (многолетний финансовый план) на период 2021–2027 гг., общий размер которого составляет 1074,3 млрд евро. Кроме того, ЕС учредил в 2020 г. свой фонд восстановления после COVID-19, названный Next Generation EU (NGEU), на 2021–2023 гг. с дополнительными ресурсами в размере 750 млрд евро. Таким образом, весь пакет составляет около 1,8 трлн евро. ЕС обязался выделять 30% расходов МФП и 37% расходов NGEU на борьбу с изменением климата. Это означает, что в период между 2021 и 2027 г. для «зеленого» перехода ЕС выделит около 600 млрд евро. Конечно, к использованию этих денег предъявляется множество требований, но ЕС мог бы принять решение выделить 10% от всех ресурсов (60 млрд евро), выделяемых на имплементацию климатической политики, на интернационализацию европейской «Зеленой сделки» в соседние страны и за их пределами.

Такой подход, предполагающий предоставление грантов, займов и гарантий для реализации проектов в области устойчивой энергетики в странах-партнерах, будет способствовать более эффективному достижению глобальных целей в области климата, поскольку для стран – соседей ЕС и развивающихся стран характерны более низкие предельные затраты на снижение выбросов. Такая политика также помогла бы промышленным предприятиям ЕС выйти на новые быстрорастущие рынки. Кроме того, она могла бы способствовать экономическому развитию и диверсификации в странах – партнерах ЕС (прежде всего, в нефте- и газодобывающих странах), обеспечив бесценные внешнеполитические дивиденды для ЕС.

Политика содействия развитию ЕС

ЕС и его члены являются ведущими мировыми донорами официальной помощи развитию, на которую в 2019 г. было выделено 75,2 млрд евро³⁹, что составляет 55% от глобального объема предоставляемой помощи. В бюджете на 2021–2027 гг. ЕС предусмотрен новый инструмент, предназначенный для объединения ресурсов финансирования внешней политики ЕС: Инструмент добрососедства, развития и международного сотрудничества (NDICI). Внедрение NDICI, бюджет которого на 2021–2027 гг. установлен в размере 79,5 млрд евро, поможет повысить транспарентность и публичность деятельности ЕС и усилить механизмы влияния на развивающиеся страны. Одной из проблем, связанных с политикой ЕС в области развития, является фрагментация ее инструментов, что приводит к дублированию и неэффективности. Еще одним шагом на пути к консолидации европейской политики в области развития стало бы создание единого органа, такого как Европейский банк климатической политики и устойчивого развития [Council of the European Union, 2019]. NDICI и новый климатический банк могли бы стать основными инструментами для экспорта европейской «Зеленой сделки» в развивающиеся страны, начиная с Африки.

№ 6. Создавать и развивать глобальные коалиции для смягчения последствий изменения климата: сотрудничество по вопросам вечной мерзлоты

Около четверти Северного полушария покрыто вечной мерзлотой. В результате повышения глобальной температуры арктическая вечная мерзлота оттаивает с небы-

³⁹ См.: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/IP_20_674

валой скоростью. Это серьезная проблема, тесно связанная с изменением климата, поскольку вечная мерзлота представляет собой огромный резервуар парниковых газов.

По мере оттаивания почв высвобождаются древние органические материалы и масса парниковых газов, которые в замерзшем виде находились под землей на протяжении тысячелетий. Потенциальный масштаб проблемы стал понятен, когда выяснили, что до 1600 Гт углекислого газа содержится в вечной мерзлоте во всем мире: почти в 2 раза больше, чем в настоящее время в атмосфере. Ученые призывают не допустить наступления переломного момента, когда глобальное потепление высвободит газы из вечной мерзлоты, что значительно ухудшит ситуацию с глобальным потеплением. Поэтому ЕС должен инициировать и возглавить глобальную коалицию по вечной мерзлоте, целью которой является финансирование исследований для лучшей оценки текущего состояния проблемы, а также мер по срочному сдерживанию таяния вечной мерзлоты, таких как восстановление лугопастбищных угодий за счет сокращения площади лесов и увеличения пастбищных угодий [Macias-Fauria et al., 2020]. Это глобальное общее благо, обеспечение которого требует международного сотрудничества.

№ 7. Создание и развитие глобальных коалиций за смягчение последствий изменения климата: коалиция борьбы с углекислым газом

Еще одним глобальным общим благом, требующим международного сотрудничества, является секвестрация углерода. Удаление CO_2 из атмосферы будет необходимо для достижения климатической нейтральности к середине века, а в дальнейшем — для достижения отрицательных выбросов.

CO_2 может быть удален из атмосферы как с помощью природных, так и технологических решений. Природные решения предполагают лесопосадки и лесовосстановление. Технологические решения включают улавливание и хранение углерода и геоинженерные решения, такие как прямой захват и очистка воздуха.

ЕС должен создать глобальную коалицию по удалению выбросов CO_2 , направленную на развитие международного сотрудничества в этой области. В коалицию должны войти страны, компании и международные организации, готовые совместно инвестировать в мероприятия по посадке новых лесов и лесовосстановлению по всему миру, а также совместно инвестировать в исследовательские, инновационные и демонстрационные проекты. Сохранение тропических лесов как основных поглотителей CO_2 является крайне важным. Поскольку в настоящее время цены на углерод далеко не всегда дают необходимые инвестиционные сигналы, отсутствуют стимулы для реализации необходимых решений. Поэтому международное сотрудничество приобретает первостепенное значение.

№ 8. Продвигать создание глобальной платформы новой экономики климатического действия

ЕС должен стать примером для остальных в отношении возможных социально-экономических последствий декарбонизации. Являясь лидером глобальных усилий по снижению выбросов парниковых газов, ЕС одним из первых столкнется с их последствиями для социально-экономической сферы. Цель «Зеленой сделки» ЕС — разумно продвигать снижение углеродоемкости экономики, минимизируя негативные эффекты от промышленной трансформации и обеспечивая максимальную социальную инклюзивность процесса. Вопросы справедливого перехода, а также перераспределительного эффекта климатической политики являются ключевыми в процессе снижения углеродоемкости. Кроме того, «зеленая» промышленная политика и «зеленые» инвестиции

являются ключевыми направлениями политики для того, чтобы максимально использовать преимущества декарбонизации, при этом создавая рабочие места и обеспечивая экономический рост. ЕС мог бы создавать многосторонние формы и площадки для обмена с международными партнерами опытом и лучшими практиками. Такие площадки могли бы помочь воспроизвести опыт ЕС для партнеров по углеродным рынкам, который, например, внес существенный вклад в запуск национальной торговли квотами на выбросы в Китае.

Все вместе эти направления обеспечили бы поддержку внешней политики ЕС, направленной на продвижение «Зеленой сделки». Они учитывают геополитические вызовы, с которыми, вероятно, столкнутся другие страны при имплементации положений сделки и вследствие общего изменения климата, а также предлагают способы для распространения усилий ЕС по снижению углеродоемкости экономики за пределы объединения, что увеличит шансы на успех самой «Зеленой сделки».

Источники

- Africaoilandpower.com (2020). Algeria: Invest in the energy sector of Algeria, Special Report, Africa Energy Series. Режим доступа: https://www.africaoilandpower.com/wp-content/uploads/2020/02/AES_SR_ALGERIA_2-1.pdf.
- Borghesi S.D., Caro P. (2019). Revising Emission Responsibilities through Consumption-Based Accounting: A European and Post-Brexit Perspective // Sustainability. No. 11 (2).
- Bouraiou A., Necaibia A., Boutasseta N., Mekhilef S., Dabou R., Ziane A. ... Touaba O. (2019). Status of Renewable Energy Potential and Utilization in Algeria // Journal of Cleaner Production. No. 246.
- BP (2020). Statistical Review of World Energy. Режим доступа: <https://www.bp.com/en/global/corporate/energy-economics/statistical-review-of-world-energy.html>
- Claeys G., Tagliapietra S., Zachmann G. (2019). How to make the European Green Deal work // Policy Contribution 2019/13. Bruegel. Режим доступа: <https://www.bruegel.org/2019/11/how-to-make-the-european-green-deal-work/>
- Council of the European Union (2019). Europe in the world: The future of the European financial architecture for development. Режим доступа: https://www.consilium.europa.eu/media/40967/efadreport_final.pdf.
- CRS (2020). U.S. – EU Trade Agreement Negotiations: Trade in Food and Agricultural Products, CRS Report, Congressional Research Service. Режим доступа: <https://fas.org/sgp/crs/row/R46241.pdf>.
- European Commission (2017). Study on the review of the list of Critical Raw Materials. Режим доступа: <https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/08fdab5f-9766-11e7-b92d-01aa75ed71a1>.
- European Commission (2020). Stepping up Europe's 2030 climate ambition: investing in a climate-neutral future for the benefit of our people, SWD/2020/176. Режим доступа: https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:749e04bb-f8c5-11ea-991b-01aa75ed71a1.0001.02/DOC_1&format=PDF.
- European Commission (2020a). A hydrogen strategy for a climate-neutral Europe, COM(2020) 301.
- Eurostat (2019). Energy, transport and environment statistics. Режим доступа: <https://ec.europa.eu/eurostat/documents/3217494/10165279/KS-DK-19-001-EN-N.pdf/76651a29-b817-eed4-f9f2-92bf692e1ed9>.
- Eurostat (2020). Energy production and imports. Режим доступа: https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/Energy_production_and_imports.
- Grand S., Wolff K. (2020). Assessing Saudi Vision 2030: A 2020 review // In-Depth Research & Reports, Atlantic Council. Режим доступа: <https://www.atlanticcouncil.org/in-depth-research-reports/report/assessing-saudi-vision-2030-a-2020-review/>.
- Horn H., Sapir A. (2019). Border Carbon Tariffs: Giving Up on Trade to Save the Climate? // Bruegel Blog. 29 August. Режим доступа: <https://www.bruegel.org/2019/08/border-carbon-tariffs-giving-up-on-trade-to-save-the-climate/>.

- Horn H., Sapir A. (2020). Political Assessment of Possible Reactions of EU Main Trading Partners to EU Border Carbon Measures // European Parliament Briefing PE 603.503. Режим доступа: https://www.bruegel.org/wp-content/uploads/2020/06/EXPO_BRI2020603503_EN.pdf.
- IEA (2020). European Union 2020. Режим доступа: <https://www.iea.org/reports/european-union-2020>.
- IRENA (2019). Global energy transformation: A roadmap to 2050 (2019 edition). Режим доступа: https://www.irena.org/-/media/Files/IRENA/Agency/Publication/2019/Apr/IRENA_Global_Energy_Transformation_2019.pdf.
- JRC (2020). Study on the EU's list of Critical Raw Materials. Режим доступа: https://rmis.jrc.ec.europa.eu/uploads/CRM_2020_Factsheets_critical_Final.pdf.
- Macias-Fauria M., Jepson P., Zimov N., Malhi Y. (2020). Pleistocene Arctic megafaunal ecological engineering as a natural climate solution? // Philosophical Transactions of the Royal Society, B375: 20190122. Режим доступа: <http://doi.org/10.1098/rstb.2019.0122>.
- Makarov I., Sokolova A. (2017). Carbon emissions in Russia's Trade: Implications for Climate policy // Review of European and Russian Affairs. No. 11 (2). P. 1–20.
- Oertel J., Tollmann J., Tsang B. (2020). Climate superpowers: How the EU and China can compete and cooperate for a green future // Policy Brief. 3 December, ECFR. Режим доступа: <https://ecfr.eu/publication/climate-superpowers-how-the-eu-and-china-can-compete-and-cooperate-for-a-green-future/>.
- Paramonova N. (2020). Will EU Green Deal Force Russia to Clean Up Its Act? // EU-Russia Dialogue. Режим доступа: <http://eu-russia-expertnetwork.eu/en/analytics/eu-green-deal-paramonova>.
- Tagliapietra S. (2019). The impact of the global energy transition on MENA oil and gas producers // Energy Strategy Review. No. 26.
- TEG (2019). Report on EU Green Bond Standard, EU Technical Expert Group on Sustainable Finance. Режим доступа: https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/business_economy_euro/banking_and_finance/documents/190618-sustainable-finance-teg-report-green-bond-standard_en.pdf.
- The Economist (2020). America's domination of oil and gas will not cow China. Briefing. 17 September.
- UNEP (2019). Emissions Gap Report 2019, United Nations Environment Programme. Режим доступа: <https://wedocs.unep.org/bitstream/handle/20.500.11822/30797/EGR2019.pdf>.
- Wolff G. (2019). Why border carbon adjustment is important for Europe's green deal // Bruegel Blog. 27 November. Режим доступа: <https://www.bruegel.org/2019/11/a-value-added-tax-could-reduce-carbon-leakage/>.

The geopolitics of the European Green Deal

M. Leonard, J. Pisani-Ferry, J. Shapiro, S. Tagliapietra, G. Wolf

Mark Leonard – Director of the European Council on Foreign Relations; W1W 5PA, Great Portland Str., London; E-mail: mark.leonard@ecfr.eu

Jean Pisani-Ferry – Senior Research Fellow, Bruegel European Think Tank, Peterson Institute, Chair of Tommaso Padoa Schioppa Department of the European University; Via Bolognese 156 50139, Florence (Fi), Italy; E-mail: jean.pisaniferry@sciencespo.fr

Jeremy Shapiro – Scientific Director of the European Council on Foreign Relations; W1W 5PA, Great Portland Str., London; E-mail: jeremy.shapiro@ecfr.eu

Simone Tagliapietra – Research Fellow, Bruegel European Think Tank; 33 Rue de la Charité, Brussels; E-mail: simone.tagliapietra@bruegel.org

Guntram Wolf – Director, Bruegel European Think Tank; 33 Rue de la Charité, Brussels; E-mail: guntram.wolff@bruegel.org

Abstract

The European Green Deal is a plan to decarbonise the EU economy by 2050, revolutionise the EU's energy system, profoundly transform the economy and inspire efforts to combat climate change. But the plan will also have profound geopolitical repercussions. The Green Deal will affect geopolitics through its impact on the EU energy balance and global markets; on oil and gas-producing countries in the EU neighbourhood; on European energy security; and on global trade patterns, notably via the carbon border adjustment mechanism. At least some of these changes are likely to impact partner countries adversely.

The EU needs to wake up to the consequences abroad of its domestic decisions. It should prepare to help manage the geopolitical aspects of the European Green Deal. Relationships with important neighbourhood countries such as Russia and Algeria, and with global players including the United States, China and Saudi Arabia, are central to this effort, which can be structured around seven actions:

- 1. Help neighbouring oil and gas-exporting countries manage the repercussions of the European Green Deal. The EU should engage with these countries to foster their economic diversification, including into renewable energy and green hydrogen that could in the future be exported to Europe.*
- 2. Improve the security of critical raw materials supply and limit dependence, first and foremost on China. Essential measures include greater supply diversification, increased recycling volumes and substitution of critical materials.*
- 3. Work with the US and other partners to establish a 'climate club' whose members will apply similar carbon border adjustment measures. All countries, including China, would be welcome to join if they commit to abide by the club's objectives and rules.*
- 4. Become a global standard-setter for the energy transition, particularly in hydrogen and green bonds. Requiring compliance with strict environmental regulations as a condition to access the EU market will be strong encouragement to go green for all countries.*
- 5. Internationalise the European Green Deal by mobilising the EU budget, the EU Recovery and Resilience Fund, and EU development policy.*
- 6. Promote global coalitions for climate change mitigation, for example through a global coalition for the permafrost, which would fund measures to contain the permafrost thaw.*
- 7. Promote a global platform on the new economics of climate action to share lessons learned and best practices.*

Key words: Green Deal; EU; energy security; energy transition

For citation: Leonard M., Pisani-Ferry J., Shapiro J., Tagliapietra S., Wolf G. (2021). The geopolitics of the European Green Deal. *International Organisations Research Journal*, vol. 16, no 2, pp. 204–235 (in English). DOI: 10.17323/1996-7845-2021-02-10

References

- Africaoilandpower.com (2020). *Algeria: Invest in the energy sector of Algeria*, Special Report, Africa Energy Series. Available at: https://www.africaoilandpower.com/wp-content/uploads/2020/02/AES_SR_ALGERIA_2-1.pdf
- Borghesi S.D., Caro P. (2019). Revising Emission Responsibilities through Consumption-Based Accounting: A European and Post-Brexit Perspective. *Sustainability*, no. 11(2)
- Bouraiou A., Necaibia A., Boutasseta N., Mekhilef S., Dabou R., Ziane A., ... Touaba O. (2019). Status of Renewable Energy Potential and Utilization in Algeria. *Journal of Cleaner Production*, no 246.
- BP (2020). *Statistical Review of World Energy*. Available at: <https://www.bp.com/en/global/corporate/energy-economics/statistical-review-of-world-energy.html>
- Claeys G., Tagliapietra S., Zachmann G. (2019). How to make the European Green Deal work. *Policy Contribution 2019/13. Bruegel*. Available at: <https://www.bruegel.org/2019/11/how-to-make-the-european-green-deal-work/>
- Council of the European Union (2019). *Europe in the world: The future of the European financial architecture for development*. Available at: https://www.consilium.europa.eu/media/40967/efadreport_final.pdf
- CRS (2020). *U.S. – EU Trade Agreement Negotiations: Trade in Food and Agricultural Products*, CRS Report, Congressional Research Service. Available at: <https://fas.org/sgp/crs/row/R46241.pdf>
- European Commission (2017). *Study on the review of the list of Critical Raw Materials*. Available at: <https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/08fdab5f-9766-11e7-b92d-01aa75ed71a1>
- European Commission (2020). ‘Stepping up Europe’s 2030 climate ambition: investing in a climate-neutral future for the benefit of our people’, SWD/2020/176. Available at: https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:749e04bb-f8c5-11ea-991b-01aa75ed71a1.0001.02/DOC_1&format=PDF
- European Commission (2020a). A hydrogen strategy for a climate-neutral Europe, COM(2020) 301.
- Eurostat (2019). Energy, transport and environment statistics. Available at: <https://ec.europa.eu/eurostat/documents/3217494/10165279/KS-DK-19-001-EN-N.pdf/76651a29-b817-eed4-f9f2-92bf692e1ed9>
- Eurostat (2020). Energy production and imports. Available at: https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/Energy_production_and_imports
- Grand S., Wolff K. (2020). Assessing Saudi Vision 2030: A 2020 review. *In-Depth Research & Reports, Atlantic Council*. Available at: <https://www.atlanticcouncil.org/in-depth-research-reports/report/assessing-saudi-vision-2030-a-2020-review/>
- Horn H., Sapir A. (2019). Border Carbon Tariffs: Giving Up on Trade to Save the Climate? *Bruegel Blog*, 29 August. Available at: <https://www.bruegel.org/2019/08/border-carbon-tariffs-giving-up-on-trade-to-save-the-climate/>
- Horn H., Sapir A. (2020). Political Assessment of Possible Reactions of EU Main Trading Partners to EU Border Carbon Measures. *European Parliament Briefing* PE 603.503. Available at: https://www.bruegel.org/wp-content/uploads/2020/06/EXPO_BRI2020603503_EN.pdf
- IEA (2020). *European Union 2020*. Available at: <https://www.iea.org/reports/european-union-2020>
- IRENA (2019). *Global energy transformation: A roadmap to 2050 (2019 edition)*. Available at: https://www.irena.org/-/media/Files/IRENA/Agency/Publication/2019/Apr/IRENA_Global_Energy_Transformation_2019.pdf
- JRC (2020). *Study on the EU's list of Critical Raw Materials*. Available at: https://rmis.jrc.ec.europa.eu/uploads/CRM_2020_Factsheets_critical_Final.pdf
- Macias-Fauria M., Jepson P., Zimov N., Malhi Y. (2020). Pleistocene Arctic megafaunal ecological engineering as a natural climate solution? *Philosophical Transactions of the Royal Society* B375: 20190122. Available at: <http://doi.org/10.1098/rstb.2019.0122>
- Makarov I., Sokolova A. (2017) Carbon emissions in Russia’s Trade: Implications for Climate policy. *Review of European and Russian Affairs*, no 11 (2), pp. 1–20.

Oertel J., Tollmann J., Tsang B. (2020). Climate superpowers: How the EU and China can compete and co-operate for a green future. *Policy Brief*, 3 December, ECFR. Available at: <https://ecfr.eu/publication/climate-superpowers-how-the-eu-and-china-can-compete-and-cooperate-for-a-green-future/>

Paramonova N. (2020). Will EU Green Deal Force Russia to Clean Up Its Act? *EU-Russia Dialogue*. Available at: <http://eu-russia-expertnetwork.eu/en/analytics/eu-green-deal-paramonova>

Tagliapietra S. (2019). The impact of the global energy transition on MENA oil and gas producers. *Energy Strategy Review*, no 26.

TEG (2019). Report on EU Green Bond Standard, EU Technical Expert Group on Sustainable Finance. Available at: https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/business_economy_euro/banking_and_finance/documents/190618-sustainable-finance-teg-report-green-bond-standard_en.pdf.

The Economist (2020). America's domination of oil and gas will not cow China. Briefing, 17 September.

UNEP (2019). *Emissions Gap Report 2019*, United Nations Environment Programme. Available at: <https://wedocs.unep.org/bitstream/handle/20.500.11822/30797/EGR2019.pdf>

Wolff G. (2019). Why border carbon adjustment is important for Europe's green deal. *Bruegel Blog*, 27 November. Available at: <https://www.bruegel.org/2019/11/a-value-added-tax-could-reduce-carbon-leakage>

К сведению авторов

Редакция журнала «Вестник международных организаций: образование, наука, новая экономика» НИУ ВШЭ приглашает к сотрудничеству авторов.

Наше издание открыто для экспертных организаций и исследовательских институтов, в том числе вузов, занимающихся изучением вопросов деятельности международных институтов; развития образования, науки и инноваций в национальном и международном контексте. В числе наших авторов мы будем рады видеть ученых и экспертов в сфере международных отношений и глобального управления; содействия развитию; международного сотрудничества по различным сферам социально-экономической политики. Мы приглашаем к сотрудничеству исследователей и экспертов зарубежных университетов, экспертных институтов и международных организаций и рады возможности познакомить российского читателя с результатами оригинальных исследований зарубежных авторов. Журнал принимает для рассмотрения результаты исследований и публикации учащихся аспирантур российских университетов, вузов стран СНГ, университетов дальнего зарубежья. Аудитория журнала в настоящее время представлена руководителями и специалистами научно-исследовательских организаций, федеральных министерств и ведомств, экспертным и академическим сообществом России, стран СНГ, дальнего зарубежья.

Мы будем рады видеть вас среди наших авторов!

Обращаем внимание:

- Все материалы публикуются бесплатно. Основными требованиями к материалу является его соответствие тематике издания, научность и соблюдение требований к оформлению рукописей.
- Требования к оформлению рукописей сформированы на основании текущих российских требований и **требований международной библиометрической базы Scopus** к оформлению научных публикаций.
- Российские требования и требования международной библиометрической базы Scopus к рукописям размещены на странице журнала по адресу <http://iorj.hse.ru/authors>. **Несоответствие рукописей всем требованиям является одним из оснований для отказа в публикации статьи в журнале.**
- Перед публикацией все присланные материалы проходят процедуру анонимного рецензирования.
- На основании полученного экспертного заключения материалы публикуются, возвращаются авторам на доработку или не допускаются к изданию. Редакция своевременно уведомляет автора в случае отказа в публикации.
- С авторами опубликованных материалов заключается **лицензионный договор**, согласно которому изданию передаются неисключительные права на публикацию материала.
- Все рукописи передаются в редакцию журнала по электронной почте по адресу iorj@hse.ru.

*С уважением,
редакция журнала «Вестник международных организаций»*

Уважаемые читатели!

Редакция журнала «Вестник международных организаций: образование, наука, новая экономика» Национального исследовательского университета «Высшая школа экономики» информирует о продолжении своей работы по изданию научного периодического журнала в 2021 г.

Доводим до вашего сведения, что в 2021 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 Объединенный каталог «Пресса России». 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

*С уважением,
редакция журнала «Вестник международных организаций»*

Формат 60×88 1/8. Печать офсетная.
Бумага офсетная № 1. Уч.-изд. 20,4. Тираж 400 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



БукВышка

УНИВЕРСИТЕТСКИЙ КНИЖНЫЙ МАГАЗИН

Российские и зарубежные издания

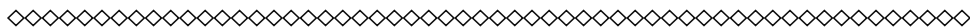
Книги ИД ВШЭ

Сувенирная продукция

Периодика

CD и DVD

**ЭКОНОМИКА
МЕНЕДЖМЕНТ
СОЦИОЛОГИЯ
ПОЛИТОЛОГИЯ
ПРАВО
ЖУРНАЛИСТИКА
ИСТОРИЯ
ЛИНГВИСТИКА**



Москва, ул. Мясницкая д. 20

тел. +7 (495) 628-29-60

email: books@hse.ru,

<http://id.hse.ru/bookshop>



ВЫСШАЯ
ШКОЛА
ЭКОНОМИКИ



id.hse.ru

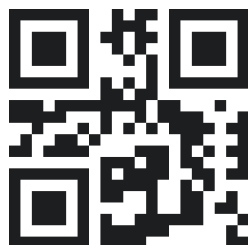
Уважаемые читатели!

Приглашаем Вас посетить сайт

Издательского дома

Высшей школы экономики по адресу:

id.hse.ru



На нашем сайте вы найдете каталог книг
и журналов, информацию о новинках
и планах на будущее, отрывки из книг,
рецензии и многое другое.

Также на сайте размещена полная информация
о том, где можно купить наши книги и как
подписаться на журналы.

*Ждем вас круглосуточно,
каждый день!*