

INTERNATIONAL
ORGANISATIONS
RESEARCH
JOURNAL

ВЕСТНИК
МЕЖДУНАРОДНЫХ
ОРГАНИЗАЦИЙ



ВЫСШАЯ ШКОЛА ЭКОНОМИКИ
НАЦИОНАЛЬНЫЙ ИССЛЕДОВАТЕЛЬСКИЙ УНИВЕРСИТЕТ

Т. 17 № 2 (2022)

ТЕМА НОМЕРА:

Вызовы
эффективному
глобальному
управлению
для устойчивого
мира

ВЕСТНИК МЕЖДУНАРОДНЫХ ОРГАНИЗАЦИЙ



ВЫСШАЯ ШКОЛА ЭКОНОМИКИ
НАЦИОНАЛЬНЫЙ ИССЛЕДОВАТЕЛЬСКИЙ УНИВЕРСИТЕТ

Т. 17 № 2 (2022)

ОБРАЗОВАНИЕ • НАУКА • НОВАЯ ЭКОНОМИКА

Н а у ч н ы й п е р и о д и ч е с к и й ж у р н а л

Москва 2022

INTERNATIONAL ORGANISATIONS RESEARCH JOURNAL



HIGHER SCHOOL OF ECONOMICS
NATIONAL RESEARCH UNIVERSITY

Vol. 17 No 2 (2022)

E D U C A T I O N • S C I E N C E • N E W E C O N O M Y

Q u a r t e r l y J o u r n a l

Moscow 2022

ВЕСТНИК МЕЖДУНАРОДНЫХ ОРГАНИЗАЦИЙ

ОБРАЗОВАНИЕ • НАУКА • НОВАЯ ЭКОНОМИКА

Научный периодический журнал

ISSN 1996-7845 (Print)

ISSN 2542-2081 (Online)

Периодичность выхода — 4 раза в год

Научный периодический журнал «Вестник международных организаций: образование, наука, новая экономика» издается Национальным исследовательским университетом «Высшая школа экономики» с января 2006 г.

С 2009 г. публикуется ежеквартально. Каждый номер журнала является тематическим. Включен в перечень российских рецензируемых научных журналов, в которых должны быть опубликованы основные научные результаты диссертаций на соискание ученых степеней доктора и кандидата наук (рекомендован по следующим научным специальностям: 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, Россия)

Главный редактор М.В. Ларионова
(НИУ ВШЭ, РАНХиГС, Россия)

Ответственный секретарь О.И. Колмар
(НИУ ВШЭ, РАНХиГС, Россия)

РЕДАКЦИОННЫЙ СОВЕТ

Э. Бейкер (Университет Шеффилда, Великобритания)

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

Ю.А. Борко (Институт Европы РАН, Россия)

Р. Вагенаар (Университет Гренингена, Нидерланды)

Я. Ваутерс (Лёвенский католический университет, Бельгия)

Ш. Го (Шанхайский университет иностранных языков, КНР)

Л.М. Гохберг (НИУ ВШЭ, Россия)

Дж.Дж. Киртон (Университет Торонто, Канада)

А.В. Кортюнов (Российский совет по международным делам, Россия)

Дж. Найт (Университет Торонто, Канада)

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

А.В. Соколов (НИУ ВШЭ, Россия)

И.Д. Фрумин (НИУ ВШЭ, Россия)

П. Хайнал (Университет Торонто, Канада)

В.Д. Шадриков (НИУ ВШЭ, Россия)

Л.И. Яковсон (НИУ ВШЭ, Россия)

А.А. Яковлев (НИУ ВШЭ, Россия)

РЕДАКЦИЯ

Выпускающий редактор А.В. Заиченко

Компьютерная верстка Ю.Н. Петрина

Художник А.М. Павлов

Адрес редакции

Россия, 119017, Москва,

ул. Малая Ордынка, д. 17

Национальный исследовательский университет

«Высшая школа экономики»

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

E-mail: ioij@hse.ru

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

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

Учредитель

Национальный исследовательский университет
«Высшая школа экономики»

Тираж 170 экз.

© Национальный исследовательский университет
«Высшая школа экономики», 2022

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, Russia

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

Yaroslav Kuzminov, *Scientific Advisor*, HSE University, Russia

Marina Larionova, *Editor-in-Chief*, Professor, HSE University; Head CIIR, RANEPa, Russia

Olga Kolmar, *Executive Secretary*, HSE University, RANEPa, Russia

EDITORIAL COUNCIL

Andrew Baker (University of Sheffield, United Kingdom)

Alexander Sokolov (HSE University, Russia)

Andrei Kortunov (Russian International Affairs Council, Russia)

Andrei Yakovlev (HSE University, Russia)

Jan Wouters (KU Leuven, Belgium)

Isac Frumin (HSE University, Russia)

Jane Knight (University of Toronto, Canada)

John Kirton (University of Toronto, Canada)

Leonid Gokhberg (HSE University, Russia)

Lev Yakobson (HSE University, Russia)

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, Russia)

Vladimir Shadrinov (HSE University, Russia)

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

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, Russia

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

170 copies

© National Research University
Higher School of Economics, 2022

Содержание

Пятнадцать лет БРИКС

Дж. Киртон, М.В. Ларионова

БРИКС. Первые 15 лет сотрудничества 7

Э.Ф. Купер

Переосмысляя дискуссию относительно БРИКС вне пределов
ее концептуальных истоков 31

А.С. Ванг

Модель лидерства Китая в БРИКС 50

А.А. Игнатов

Управление Интернетом в повестке БРИКС 86

Климатическое управление и практические решения для зеленого восстановления

Дж. Киртон, Б. Уоррен

Управление изменением климата на саммитах «Группы двадцати»
в Риме и ООН в Глазго и в последующий период 110

С. Пак

Глобальный мегатренд Четвертой промышленной революции в цифровой экономике:
как реализовать на практике потенциал «умных» городов? 135

Тенденции регионального и глобального управления

Е.Ю. Каткова, А.А. Еремин

Отношения КНР с регионом Латинской Америки и Карибского бассейна
на современном этапе 164

С.А. Бокерия

Партнерство ООН и АС в области миротворчества: тенденции и проблемы 189

Е.С. Арляпова, Е.Г. Пономарева, Д. Пророкович

Возможности НАТО в глобальном управлении: место действия — Балканы 208

Р.В. Давыдов

Роль Всемирной таможенной организации в реализации Соглашения
Всемирной торговой организации об упрощении процедур торговли 224

М.В. Ларионова

Краткая история институциональной динамики «Группы двадцати»
(2008–2021 гг.) 250

Content

BRICS at 15

J. Kirton, M. Larionova

The First Fifteen Years of the BRICS.....7

A. Cooper

Reframing the Debate over BRICS Beyond its Conceptual Origins..... 31

A. Wang

China's Leadership in BRICS Governance50

A. Ignatov

The BRICS Agenda on the Internet Governance.....86

Climate Governance and Practical Solutions for Green Recovery

J. Kirton, B. Warren

Governing Climate Change at the G20 Rome and UN Glasgow Summits and Beyond110

S.C. Park

The Fourth Industrial Revolution in the Digital Economy:

How to Realize It With Smart Cities as a Practical Measure..... 135

Trends in Regional and Global Cooperation

E. Katkova, A. Eremin

China's Relations With Latin America and the Caribbean at the Present Stage 164

S. Bokeria

UN – AU Partnership in Peacekeeping: Trends and Challenges..... 189

E. Arlyapova, E. Ponomareva, D. Proroković

NATO's Capabilities in Global Governance: on the Balkan Scene 208

R. Davidov

The World Customs Organization's Role in Implementing

the Trade Facilitation Agreement 224

M. Larionova

A Brief History of the G20 Institutional Dynamics (2008–2021) 250

ПЯТНАДЦАТЬ ЛЕТ БРИКС

Вестник международных организаций. 2022. Т. 17. № 2. С. 7–30

Научная статья

УДК 327.7

doi: 10.17323/1996-7845-2022-02-01

БРИКС. Первые 15 лет сотрудничества^{1, 2}

Дж. Киртон, М.В. Ларионова

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

Ларионова Марина Владимировна — д.полит.н., директор Центра исследований международных институтов (ЦИМИ) Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации (РАНХиГС); Российская Федерация, 119034, Москва, Пречистенская наб., д. 11; larioнова-mv@ranepa.ru

Аннотация

На первом саммите БРИКС(С) в 2009 г. лидеры крупнейших стран с формирующимся рынком обязались содействовать построению демократической и прозрачной экономической архитектуры, поддержать усилия «Группы двадцати» по реформированию международных финансовых институтов и восстановлению роста, углублять внутригрупповое сотрудничество. Экспертные оценки БРИКС варьируются от резкого отрицания значения БРИКС, воспринимаемого как бессмысленная аббревиатура, придуманная инвестиционным банкиром, до признания объединения в качестве нового центра силы, оказывающего серьезное влияние на глобальный экономический порядок.

В статье представлена системная оценка развивающейся институциональной динамики, результатов деятельности и вклада БРИКС в сотрудничество между его членами (Бразилией, Россией, Индией, Китаем и Южной Африкой), а также в глобальное управление в целом. Используя качественные и количественные методы, авторы выделяют основные достижения каждого из 13 ежегодных саммитов, состоявшихся в прошедшие три пятилетних цикла председательства, на которых лидеры приняли 933 коллективных обязательства, а общий уровень их исполнения составил 77%. Рассматриваются повестка дня объединения, включающая 34 сферы сотрудничества, процесс создания собственных институтов БРИКС, главным из которых стал Новый банк развития, и обширные сети «второй дорожки», в том числе взаимодействие деловых кругов, экспертных центров и академического сообщества, профсоюзов, парламентариев, молодежи и гражданского общества.

За первые 15 лет своего существования БРИКС удалось расширить и сохранить устойчивость институциональной динамики, углубить сотрудничество и повысить его эффективность, несмотря на внешние и внутренние вызовы, периоды напряженности между странами-членами и беспрецедентные испытания пандемией COVID-19 и последующими социально-экономическими кризисами начиная с 2020 г. Созданный как форум для диалога и политической координации, он превратился в трансконтиненталь-

¹ Статья поступила в редакцию 22.12.2021.

² Перевод выполнен А.В. Шелеповым, с.н.с. Центра исследований международных институтов Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации (РАНХиГС).

ный институт управления с всеобъемлющей повесткой дня в области политики и безопасности, социально-экономических проблем и взаимодействия между людьми. Его плотная институциональная сеть, гибкость, преемственность и основополагающий принцип продвижения диалога только по вопросам, приемлемым для всех участников, стали важнейшими факторами устойчивости и эволюции БРИКС. Хотя расширение повестки дня препятствовало углублению сотрудничества, между председательствами наблюдается высокий уровень преемственности. Прогресс в сотрудничестве внутри «пятерки» более ощутим, чем в реформировании международной архитектуры, несмотря на непоколебимую приверженность БРИКС идее справедливого международного порядка. Основанные на консенсусе принципы работы иногда ограничивали лидерский потенциал «пятерки». Однако объединение БРИКС доказало свою ценность как платформа для содействия двусторонним отношениям и сближению подходов стран-членов, повышения их роли в глобальном управлении и продвижения более инклюзивной, представительной и эффективной системы международных институтов.

Ключевые слова: БРИКС, международные институты, глобальный мировой порядок, Новый банк развития (НБР), «Группа двадцати»

Благодарности: статья подготовлена в рамках выполнения научно-исследовательской работы государственного задания РАНХиГС.

Для цитирования: Киртон Дж., Ларионова М. БРИКС. Первые 15 лет сотрудничества // Вестник международных организаций. 2022. Т. 17. № 2. С. 7–30 (на русском и английском языках). doi:10.17323/1996-7845-2022-02-01

Введение

БРИК(С), первый саммит которого состоялся в России в 2009 г., объединил Бразилию, Россию, Индию, Китай (позднее к ним присоединилась ЮАР) — крупнейшие страны с формирующимися рыночными экономиками. Лидеры «пятерки» обязались способствовать формированию демократической и прозрачной экономической архитектуры и поддержать усилия «Группы двадцати» по реформированию международных финансовых институтов (МФИ) и восстановлению роста, а также углублять сотрудничество в интересах стран с формирующимся рынком и развивающихся стран. Объединение БРИКС, созданное как платформа для диалога и координации политики, превратилось в трансконтинентальный механизм управления с всеобъемлющей повесткой дня, охватывающей политические вопросы, проблемы безопасности, экономики и социальной сферы [Chakraborty, 2018].

Литература об эволюции и деятельности БРИКС весьма обширна и разнообразна. Она включает категорическое отрицание роли БРИКС как «мифа нашего времени» [Wallerstein, 2016], скептические оценки «пятерки» как клуба, неспособного к формированию коллективного видения мироустройства в силу политической и идеологической неоднородности [Nuruzzaman, 2020], критические суждения о БРИКС как разрушительной силе, бросающей вызов нормативного и структурного характера существующему либеральному международному порядку [Beeson, Zeng, 2018]. С другой стороны, литература включает всесторонний анализ развития и роли БРИКС в мировом порядке [Stuenkel, 2020a], исследования причин появления форума и геополитических детерминант его эволюции [Cooper, 2016], международной политической экономии отдельных стран объединения [Li, 2019] и его оценку как альянса, оказывающего глубокое влияние на мировой экономический порядок [Hopewell, 2017].

Анализ двусторонних торгово-инвестиционных отношений между странами БРИКС подтверждает тезис о существовании разрыва между риторикой и реальностью их экономического сотрудничества [Hooijmaaijers, 2021]. Роль Китая считается решающей для успеха коллективных действий БРИКС, однако институциональные инициативы КНР, такие как Азиатский банк инфраструктурных инвестиций (АБИИ) и инициатива «Один пояс — один путь», зачастую рассматриваются как инструмент продвижения собственных решений в глобальном управлении в обход сотрудничества в рамках БРИКС [Duggan, Ladines Azalia, 2020]. Несмотря на отмеченную асимметрию между странами и ограниченное влияние на реформы глобального управления [Larionova, Sheleпов, 2021], БРИКС остается «стержнем сотрудничества по линии Юг — Юг, продвигая интересы группы развивающихся стран в глобальном управлении для формирования более сбалансированной глобальной архитектуры» [Duggan et al., 2021]. Страны БРИКС создали сеть собственных институтов для развития сотрудничества между странами-участницами и поддержания своей институциональной динамики, несмотря на внутренние и внешние вызовы.

Данная статья дополняет обширную литературу о БРИКС, предлагая анализ институциональной динамики, эффективности и взаимодействия объединения с другими странами и партнерами в рамках «второй дорожки», исследование причин его эволюции и факторов устойчивости. Для этих целей применяются качественные и количественные методы исследования. Работа опирается на контент-анализ документов БРИКС, включая декларации лидеров и министров, планы и отчеты рабочих и целевых групп, заявления официальных лиц, информацию о приоритетах председательств, документы и годовые отчеты Нового банка развития (НБР), документы международных организаций и другие релевантные материалы.

Статья опирается также на эмпирические данные исследований исполнения членами БРИКС ключевых обязательств, принятых на саммитах. Под исполнением понимаются действия национальных правительств, направленные на реализацию принятых обязательств посредством формальных законодательных или административных актов, бюджетных или ресурсных ассигнований и других мер. Обязательства определяются как дискретные, конкретные, публично выраженные, коллективно согласованные заявления о намерениях участников саммита предпринять действия в будущем для достижения поставленных целей благосостояния³. Используемая в анализе база данных с оценкой исполнения приоритетных обязательств, проведенной Исследовательской группой БРИКС Университета Торонто и Центром исследований международных институтов (ЦИМИ) Российской академии народного хозяйства и государственной службы (РАНХиГС) при Президенте Российской Федерации, включает данные по 89 обязательствам и является репрезентативной с точки зрения отражения сути решений саммитов⁴.

³ Подробное описание методологии см. [Global Governance Program, 2020].

⁴ Методология оценки предусматривает использование шкалы от -1 до +1, где +1 указывает на полное исполнение заявленного обязательства, -1 указывает на неисполнение или принятие действия, прямо противоположного заявленной цели обязательства, 0 указывает на частичное исполнение или продолжающуюся работу, например, инициативы, которые были начаты, но еще не завершены и, следовательно, окончательные результаты которых не могут быть оценены. Каждая из стран-членов получает оценку -1, 0 или +1 по каждому обязательству. Для удобства баллы переводятся в процентную шкалу, где -1 соответствует 0%, а +1 соответствует 100%. Формула для преобразования оценки в процентную шкалу: $P = 50 \times (S + 1)$, где P — значение в процентах, а S — оценка в баллах.

Первый, формирующий цикл. Определение приоритетов, создание институтов, формирование повестки дня и идентичности (2008–2013 гг.)

Саммитам БРИКС предшествовали встречи министров иностранных дел, которые проводились с 2006 г. на полях мероприятий ООН, и встречи министров финансов и управляющих центральными банками (МФЦБ), первая из которых состоялась накануне заседания МФЦБ «Группы двадцати» 7 ноября 2008 г. [BRIC, 2008]. Коммюнике первого саммита БРИК четко обозначило общее стремление стран объединения разрешить кризис легитимности международного финансового и валютного порядка посредством реформ регулирования, надзора и многосторонних институтов, прежде всего Международного валютного фонда (МВФ), Всемирного банка (ВБ) и Совета по финансовой стабильности (СФС). На встрече министров финансов и глав центральных банков БРИКС в марте 2009 г. этот посыл был усилен. Участники встречи призвали к пересмотру и существенному перераспределению квот МВФ и ВБ, новому распределению специальных прав заимствования (СПЗ) МВФ и изучению роли резервных валют в международной валютной системе (МВС). Последнее предложение отражало дискуссию членов БРИК относительно идеи замены доллара наднациональной валютой, предложенной Китаем [Zhou, 2009] и поддержанной Россией [President of the RF, 2009]. Однако в отсутствие консенсуса по созданию многосторонней или основанной на СПЗ резервной валюты под контролем МВФ страны БРИКС отказались от ее дальнейшей проработки и продвижения в «двадцатке». основополагающий принцип продолжения сотрудничества исключительно по вопросам, приемлемым для всех участников, стал важнейшим для развития БРИКС, ограничивая при этом лидерский потенциал объединения.

На первом саммите в Екатеринбурге в 2009 г. лидеры БРИК обязались поддерживать «Группу двадцати» в преодолении финансового кризиса, продвигать реформу международных финансовых институтов (МФИ) и стимулировать построение стабильной, предсказуемой и более диверсифицированной МВС. Они определили цели БРИК по построению справедливого многополярного миропорядка и развитию сотрудничества между четырьмя странами. Координация по ключевым вопросам повестки дня международных институтов и стремление к реформированию финансовой архитектуры стали неотъемлемой частью процесса взаимодействия в рамках БРИКС. На встрече министров финансов и глав центральных банков в сентябре 2009 г. было предложено перераспределить квоты МВФ и ВБ в объеме 7 и 6% соответственно в пользу стран с формирующимися рынками и развивающихся стран [BRICS, 2009]. Это предложение в конечном итоге трансформировалось в решение саммита «двадцатки» в Сеуле о перераспределении 6 и 5% квот соответственно. Состоялась первая встреча министров сельского хозяйства для обсуждения вопросов продовольственной безопасности. Решение организовать Деловой форум и Конференцию экспертных центров параллельно с саммитом 2010 г. в г. Бразилиа положило начало взаимодействию с деловым и экспертным сообществами.

Поддержка «Группы двадцати» как основного форума для международной экономической координации и продвижение реформ международных институтов оставались в центре внимания первых четырех председательств БРИК(С) на фоне быстро расширяющейся повестки дня. На саммите в г. Бразилиа в апреле 2010 г. под председательством Луиса Инасиу Лулы да Силвы лидеры подчеркнули необходимость достижения всеобъемлющих и сбалансированных результатов Дохийского раунда

многосторонних торговых переговоров, пообещали продолжить усилия по реализации Целей развития тысячелетия (ЦРТ) в период до 2015 г., обязались развивать более чистые, доступные и устойчивые энергетические системы, а также продвигать Рамочную конвенцию ООН об изменении климата. Продолжалось институциональное развитие. Министры торговли впервые встретились в Рио-де-Жанейро для согласования позиций по переговорам в рамках Дохийского раунда. Были институционализированы Академический и Деловой форумы, что положило начало сотрудничеству в рамках «второй дорожки». Была выпущена первая совместная статистическая публикация, ставшая шагом к гармонизации статистической информации стран БРИК. К участию в саммите в г. Бразилиа был приглашен президент ЮАР Джейкоб Зума. В декабре 2010 г. Южная Африка получила приглашение присоединиться к объединению в качестве полноправного члена [Besada, Tok, Winters, 2013]. Таким образом, в 2011 г. БРИК трансформировался в БРИКС.

Усилия БРИКС по обеспечению многосторонности сочетались с развитием сотрудничества внутри объединения и выработкой коллективных ответов на сохраняющиеся вызовы и новые риски. На состоявшемся в апреле 2011 г. саммите в Санье (Китай) лидеры обязались сотрудничать в деле укрепления международной информационной безопасности и борьбе с киберпреступностью. Одновременное присутствие всех пяти стран БРИКС в Совете Безопасности ООН дало возможность и обеспечило импульс для более тесной координации по вопросам мира и безопасности. Учитывая влияние продовольственной и экономической нестабильности на сферу здравоохранения и финансовые проблемы глобального управления здравоохранением, страны БРИКС запустили диалог министров здравоохранения. Они также договорились разработать глобальную повестку дня в области здравоохранения для обеспечения всеобщего доступа к недорогим лекарствам и товарам медицинского назначения, включая сотрудничество с международными институтами для расширения доступа к качественным и безопасным препаратам, вакцинам и другой медицинской продукции. Для решения проблемы чрезмерной волатильности цен на сельскохозяйственную продукцию, обеспечения продовольственной безопасности и развития устойчивого сельского хозяйства лидеры создали Рабочую группу по сельскохозяйственному сотрудничеству и приняли соответствующий План действий на 2012–2016 гг. Было подписано соглашение между банками развития стран БРИКС, направленное на формирование механизма межбанковского сотрудничества. Таким образом, страны БРИКС начали координацию по вопросам кибербезопасности [Gao, 2018] и здравоохранения [Ларионова и др., 2014] задолго до того, как эти вызовы заняли значительное место в глобальной повестке дня.

Саммит БРИКС в Нью-Дели в марте 2012 г. состоялся на фоне неблагоприятных перспектив восстановления экономики, значительных рисков, связанных с денежно-кредитной политикой количественного смягчения в развитых странах, роста отношения долга к ВВП в «Группе семи» [IMF, 2012], чрезмерной волатильности потоков капитала и задержки реформ МФИ. В этой связи члены БРИКС сосредоточили внимание на поддержании макроэкономической стабильности и создании Нового банка развития для мобилизации ресурсов на финансирование проектов в области инфраструктуры и устойчивого развития. На неформальной встрече на полях саммита «двадцатки» в Лос-Кабосе в 2012 г. лидеры БРИКС обсудили механизмы объединения резервов и свопов в национальных валютах и попросили министров финансов изучить реализуемость этих инициатив. В целях активизации экономического сотрудничества внутри БРИКС банки развития пяти стран подписали Генеральное соглашение об общем порядке открытия кредитных линий в национальных валютах и Многостороннее соглашение

о подтверждении аккредитивов в рамках механизма межбанковского сотрудничества. В условиях нарастания геополитической напряженности и региональных конфликтов, особенно на Ближнем Востоке и в Северной Африке, сотрудничество БРИКС по вопросам политики и безопасности значительно расширилось как на уровне лидеров, так и в формате взаимодействия министров иностранных дел.

Председательство Южной Африки в 2013 г. было отмечено несколькими институциональными и управленческими инновациями. В Этеквинской декларации была вновь выражена озабоченность членов БРИКС по поводу рисков и негативных последствий для роста стран с формирующимся рынком и развивающихся стран, связанных с нетрадиционной денежно-кредитной политикой развитых государств, а также медленных темпов реформы архитектуры глобального управления. Лидеры обязались исследовать новые модели справедливого развития и инклюзивного роста, опираясь на соответствующие экономические преимущества каждой из стран. Важнейшим решением стало создание Нового банка развития (НБР) и Пула условных валютных резервов (ПУВР) с первоначальным объемом 100 млрд долл. США, предназначенного для обеспечения взаимной поддержки в случае нехватки ликвидности и вклада в укрепление глобальной сети финансовой безопасности [BRICS, 2013].

Председательствующий на саммите президент ЮАР Джейкоб Зума организовал первое мероприятие БРИКС с участием стран — внешних партнеров, посвященное развитию сотрудничества между «пятеркой» и государствами Африки. БРИКС было принято обязательство по поддержке индустриализации африканских стран путем стимулирования прямых иностранных инвестиций, обмена знаниями, наращивания потенциала и диверсификации импорта. Лидеры также обязались поддерживать ООН и Африканский союз в содействии мирному урегулированию конфликтов в Центрально-африканской Республике и Демократической Республике Конго. Министры образования стран БРИКС на своей первой встрече договорились развивать сотрудничество между университетами. Первая министерская встреча БРИКС по науке, технологиям и инновациям заложила стратегические рамки сотрудничества в соответствующих областях. Состоялась встреча недавно созданного Делового совета БРИКС с лидерами, на которой были представлены взгляды бизнес-сообщества на приоритеты сотрудничества в рамках объединения. Для выработки инновационных решений по проблемам глобального управления был создан Совет экспертных центров БРИКС.

Таким образом, в рамках первого цикла сотрудничества БРИК трансформировался в БРИКС за счет включения ЮАР и запустил практику диалога с социальными партнерами и другими странами. Институциональная структура БРИКС быстро развивалась как на официальном уровне, так и на треке аутрич-диалогов. С 2011 г. лидеры начали проводить неформальные консультации непосредственно перед саммитами «Группы двадцати». Страны БРИКС постоянно расширяли свою повестку дня, сочетая преемственность и инновации и последовательно продвигая реформу архитектуры глобального управления.

Второй цикл. Единство, несмотря на напряженность (2014–2018 гг.)

Эти тенденции усилились [Киртон, 2015] во втором пятилетнем цикле председательств БРИКС. Цикл начался на саммите в Форталезе в июне 2014 г. с подписания Соглашения о НБР и Договора о создании ПУВР БРИКС. Устав НБР предусматривал первоначальный подписной капитал в размере 50 млрд долл. США, распределяемый поровну

между членами-учредителями, доли голосов, равные долям стран в подписном капитале, и первоначальный разрешенный к выпуску капитал в объеме 100 млрд долл. США. Основные функции Банка включали поддержку проектов в области инфраструктуры и устойчивого развития посредством предоставления кредитов, гарантий, долевого участия и других финансовых инструментов; сотрудничество с МФИ и национальными банками развития; оказание технической помощи и создание специальных фондов [BRICS, 2014a]. Условия функционирования ПУВР определяли первоначальный объем и распределение выделяемых ресурсов⁵, инструменты⁶, лимиты доступа, процедуры и условия запроса и утверждения своп-транзакций [BRICS, 2014b]. Лидеры обязались поднять экономическое сотрудничество «пятерки» на качественно новый уровень и разработать соответствующую дорожную карту. Страны БРИКС подтвердили приверженность ЦРТ ООН и пообещали работать с ООН для выработки амбициозного предложения по последующим Целям устойчивого развития (ЦУР). Учитывая роль информационно-коммуникационных технологий (ИКТ) и Интернета в устойчивом развитии, обсуждалось сотрудничество по исследованиям и разработкам в области ИКТ. Высоким представителям по вопросам национальной безопасности было поручено создать группу экспертов для разработки предложений по сотрудничеству и координации в области кибербезопасности в рамках ООН. Национальные банки развития пяти стран подписали Соглашение о сотрудничестве в области инноваций. Соответствующие министерства разработали стратегические рамки, определяющие институциональную структуру и условия сотрудничества в области науки, технологий и инноваций. Состоялось совместное заседание с лидерами стран Южной Америки, посвященное теме многосторонности и международному сотрудничеству по вопросам мира, безопасности и устойчивого развития. В ответ на сомнения, высказанные премьер-министром Австралии Тони Эбботом по поводу возможности участия президента России Владимира Путина в саммите «Группы двадцати» в Брисбене из-за событий на Украине [Mosendz, 2014], страны БРИКС прямо заявили о своей общей позиции, согласно которой «ответственность за “Группу двадцати” должны разделить все государства-члены в равной степени, и ни одно государство-член не может в одностороннем порядке определять его природу и характер» [Government of South Africa, 2014c].

Институционализация продолжилась в период председательства России в БРИКС в 2015 г. Начали функционировать НБР и ПУВР. Национальные банки развития подписали Меморандум о взаимопонимании по вопросам сотрудничества с НБР, предусматривающий совместную мобилизацию средств и финансирование проектов. В рамках официального трека состоялись первые встречи министров энергетики, окружающей среды, труда и занятости, промышленности, связи, культуры и молодежной политики, руководителей налоговых ведомств и старших должностных лиц, ответственных за сотрудничество в области международного развития. В рамках «второй дорожки» состоялись мероприятия Гражданского БРИКС, Молодежного БРИКС и Парламентский форум, запустившие диалог между гражданским обществом и законодательными органами стран-членов. Меморандум о взаимопонимании по созданию Сетевого университета БРИКС стимулировал более тесное сотрудничество между вузами пяти стран. Была принята Стратегия экономического партнерства БРИКС, направленная на активизацию экономического сотрудничества.

⁵ Китай — 41 млрд долл. США, Бразилия, Россия и Индия — по 18 млрд долл., ЮАР — 5 млрд долл.

⁶ Инструменты ликвидности и превентивные инструменты.

Повестка дня саммита в области глобального управления охватывала широкий круг вопросов: от реформы ООН, глобальной безопасности в области здравоохранения и целей развития на период после 2015 г. до совершенствования процессов реструктуризации государственного долга. Страны БРИКС подтвердили свою приверженность работе в «двадцатке» по вопросам координации макроэкономической политики, финансового регулирования, размывания налогооблагаемой базы и перемещения прибыли (BEPS) и реформы МФИ, продвигая приоритеты развивающихся стран и государств с формирующимися рынками. Лидеры призвали США ратифицировать реформы МФИ 2010 г. до середины сентября 2015 г. Российское председательство продолжило практику консультаций с региональными партнерами: вопросы устойчивого экономического роста, глобального и регионального управления обсуждались с лидерами Евразийского экономического союза, Шанхайской организации сотрудничества (ШОС) и государствами — наблюдателями ШОС.

Председательство Индии в 2016 г. стремилось содействовать исполнению ранее принятых обязательств, обеспечить баланс инноваций и преемственности в повестке дня, продолжить процессы институционализации и совершенствовать механизмы сотрудничества. Что касается экономического управления, лидеры подтвердили обязательства по продвижению переговоров Дохийского раунда развития, реформе МФИ и сотрудничеству для сильного, устойчивого и инклюзивного роста. Они выразили поддержку внедрению мер по борьбе с BEPS, подчеркнув, что прибыль должна облагаться налогом в той юрисдикции, где осуществляется экономическая деятельность и создается стоимость. Были одобрены Повестка дня в области развития ИКТ и План действий для углубления сотрудничества БРИКС в данной сфере. Цифровое партнерство предусматривало координацию национальных цифровых программ, укрепление взаимодействия между предприятиями (B2B), передачу технологий и стандартизацию в области ИКТ, наращивание потенциала, развитие электронного правительства и координацию в рамках Международного союза электросвязи и других международных организаций. В сфере политических вопросов и безопасности БРИКС расширил сотрудничество по противодействию терроризму, блокированию источников финансирования терроризма, борьбе с отмыванием денег, незаконным оборотом наркотиков и другой преступной деятельностью, а также противодействию неправомерному использованию Интернета и ИКТ. Лидеры подтвердили ключевую роль ООН в решении проблемы безопасности ИКТ и пообещали совместно работать над принятием правил, норм и принципов ответственного поведения государств, в том числе через Группу правительственных экспертов ООН, переживающую период противоречий из-за различия в подходах, предлагаемых США и Россией. Для координации усилий была создана Совместная рабочая группа БРИКС по борьбе с терроризмом. Встреча со странами-партнерами была посвящена расширению торгового и инвестиционного сотрудничества с членами БИМСТЕК⁷.

В 2017 г. сохранение единства, несмотря на конфликты и противоречия между членами, стало одним из приоритетов председательства. За пять дней до саммита Индия и Китай договорились об ускоренном разведении своих пограничных вооруженных сил в Докламе [Government of India, 2017], положив конец почти трехмесячному противостоянию. Председатель КНР Си Цзиньпин в своем выступлении на саммите БРИКС в Сямэне призвал удвоить усилия членов «для всестороннего углубления партнерства и начала второго “Золотого десятилетия” сотрудничества БРИКС» [Xi, 2017]. Председательство Китая стремилось добиться ощутимых результатов в развитии экономи-

⁷ Инициатива многовекторного технического и экономического сотрудничества Бенгальского залива, в которую входят Бангладеш, Бутан, Индия, Мьянма, Непал, Таиланд и Шри-Ланка.

ческого сотрудничества и гуманитарного взаимодействия, а также укрепить единство БРИКС для обеспечения более справедливого, равноправного, безопасного и представительного международного политического и экономического порядка.

Прогресс в развитии сотрудничества внутри БРИКС был более заметен, чем в стимулировании реформы глобального управления. Рамочные основы по укреплению экономического и технического сотрудничества стран БРИКС, Инициатива по сотрудничеству по вопросам электронной торговли, Дорожная карта БРИКС по развитию сотрудничества в сфере торговли услугами и Руководство БРИКС по содействию инвестициям определили цели, сферы и действия в области торгового и инвестиционного сотрудничества. Главы налоговых ведомств сформулировали направления сотрудничества внутри БРИКС и на международном уровне в налоговой сфере, в том числе в рамках Стратегической программы по таможенному сотрудничеству БРИКС. Для содействия развитию долговых рынков в национальной валюте было предложено создать Фонд облигаций БРИКС в национальной валюте. Расширение культурных сетей⁸ и инициатив⁹ способствовало укреплению взаимодействия между людьми. Китайская инициатива «БРИКС плюс» как новой площадки для диалога с другими крупными развивающимися странами и группами стран не получила продолжения после китайского председательства. Однако диалог с Египтом, Кенией, Таджикистаном, Мексикой и Таиландом по Повестке дня на период до 2030 г. и партнерству в целях развития положил начало обсуждению формата «аутрич» как механизма формирования региональных и двусторонних альянсов на разных континентах и объединения региональных интеграционных блоков, в которых страны БРИКС играют ведущую роль [Lissovlik, 2017]. БРИКС смог успешно пережить военный конфликт между Индией и Китаем [Verma, Rana, 2021].

Ожидалось, что президент ЮАР Матамела Сирил Рамафоса, сменивший на посту ветерана БРИКС Джейкоба Зуму в феврале 2018 г., в период председательства сосредоточится на внутренних делах на фоне политического кризиса в Африканском национальном конгрессе и отставки Зумы. Некоторые эксперты предполагали, что Рамафоса не станет активным членом клуба БРИКС, к которому Южная Африка присоединилась при его предшественнике. Однако новый президент ЮАР использовал председательство в БРИКС для налаживания отношений с другими лидерами стран объединения. Ключевым посланием председательства ЮАР стало возобновление обязательства по стабильности, многосторонности и стремлению к процветанию. БРИКС подчеркнул поддержку центральной роли ООН в международных делах, построения честного, справедливого и равноправного международного порядка и решения общих традиционных и нетрадиционных вызовов безопасности. В условиях беспрецедентного кризиса ВТО лидеры обязались развивать правовую базу многосторонней торговой системы и преодолеть тупиковую ситуацию в процессе отбора новых членов Апелляционного органа ВТО.

Институциональные инновации сотрудничества включали создание Партнерства БРИКС по новой промышленной революции. Впечатляющая программа «второй дорожки» сотрудничества из 24 мероприятий в различных частях ЮАР, в которых приняли участие молодежь, представители деловых кругов, ученые, кинематографисты, главы городов, представители СМИ, подчеркнула центральное значение гуманитарного

⁸ Альянс библиотек БРИКС, Альянс музеев БРИКС, Альянс художественных музеев и национальных галерей БРИКС, а также Альянс детских и юношеских театров БРИКС.

⁹ Фестиваль культуры стран БРИКС, Медиафорум стран БРИКС, Форум породненных городов и муниципальных образований стран БРИКС в Чэнду, Форумы политических партий, экспертных центров и организаций гражданского общества стран БРИКС в Фучжоу.

измерения в сотрудничестве БРИКС. Диалог в формате «аутрич» с лидерами Руанды, Уганды, Того, Замбии, Намибии, Сенегала, Габона, Эфиопии, Анголы и председателем Африканского союза подтвердил стремление Южной Африки максимально использовать членство в БРИКС для развития сотрудничества объединения со странами континента.

Таким образом, несмотря на конфликты между странами-членами [Chaulia, 2021], внутренние и внешние вызовы и изменения в руководстве стран¹⁰, БРИКС удалось сохранить свою институциональную динамику, расширить программу сотрудничества, укрепить диалог с партнерами и углубить взаимодействие и координацию между гражданами в интересах многосторонности и справедливого международного порядка.

Третий цикл. Испытания противоречиями, COVID-19 и кризисом, вызванным пандемией (2019 –)

Жаир Мессиас Болсонару, избранный президентом Бразилии в октябре 2018 г., вступил в должность в январе 2019 г. Он пообещал радикальные изменения во внешней политике, выдвинув приоритеты углубления торговых и инвестиционных отношений с США, а также вступления Бразилии в ОЭСР. Наместились разногласия с другими членами БРИКС по поводу намерений Болсонару пригласить на саммит Хуана Гуайдо, которого ни одна из других стран БРИКС не признала президентом Венесуэлы [Stuenkel, 2020b]. Таким образом, ожидания от председательства Бразилии были низкими. Однако, несмотря на позднее начало работы в рамках председательства¹¹, сотрудничество оказалось продуктивным.

В рамках темы экономического роста для инновационного будущего повестка дня была сосредоточена на укреплении сотрудничества в области науки, технологий и инноваций, взаимодействии в сфере цифровой экономики и активизации борьбы с транснациональной преступностью. Программа включала традиционные формальные и неформальные саммиты, 16 министерских встреч и 66 мероприятий старших должностных лиц по всему спектру вопросов сотрудничества. Был принят Рамочный документ, регламентирующий деятельность Сети инновационных исследований БРИКС (механизм сотрудничества между научными парками, технологическими инкубаторами и акселераторами) для содействия взаимному обмену знаниями, наращивания потенциала и развития инновационных систем пяти стран, а также утвержден Рабочий план БРИКС в области науки, технологий и инноваций на 2019–2022 гг. Лидеры поддержали запуск двухвекторного переговорного процесса под эгидой ООН по универсальным нормам, правилам и принципам ответственного поведения государств в сфере ИКТ. Не сумев прийти к консенсусу по формированию правовых основ обеспечения безопасности при использовании ИКТ, «пятерка» договорилась продолжить обсуждение как российской инициативы о межправительственном соглашении БРИКС, так и предложения Бразилии о двусторонних соглашениях между странами. Несмотря на то что в сотрудничестве БРИКС не было достигнуто значительных прорывов, а встреча со странами-партнерами была отменена, дух БРИКС и институциональная динамика сохранились.

¹⁰ Нарендра Моди, член Индийской народной партии, вступил в должность в мае 2014 г., сменив Манмохана Сингха из Индийского национального конгресса. Си Цзиньпин вступил в должность весной 2013 г. после отставки Ху Цзиньтао.

¹¹ Первая встреча шерп состоялась в середине марта.

В 2020 г. Россия как принимающая сторона планировала дальнейшую работу БРИКС по укреплению многосторонности и углублению экономического сотрудничества и контактов между людьми в рамках темы «Партнерство в интересах глобальной стабильности, общей безопасности и инновационного роста». Хотя эта тема осталась актуальной, фокус диалога и форматы взаимодействия изменились в ответ на вспышку пандемии COVID-19 и вызванный ею социально-экономический кризис. НБР оперативно выделил 10 млрд долл. США на помощь в связи с кризисом, включая финансирование здравоохранения, расходов, связанных с социальным обеспечением, и поддержку восстановления экономики. К июню 2020 г. Банк предоставил чрезвычайное финансирование в объеме 4 млрд долл. США Китаю, Индии, Бразилии и Южной Африке. Он успешно разместил два выпуска трехлетних и пятилетних «ковидных» облигаций на сумму 1,5 млрд и 2 млрд долл. США соответственно на международных рынках капитала. ПУВР был готов при необходимости реагировать на кризис платежного баланса, используя инструменты поддержки ликвидности и превентивные инструменты.

Взаимодействие успешно перешло в онлайн. В соответствии с первоначальными планами было проведено более 150 мероприятий и принято 30 документов, в том числе Стратегия экономического партнерства БРИКС на 2021–2025 гг. и Антитеррористическая стратегия. Действия БРИКС по реагированию на пандемию COVID-19 включали обмен информацией, поддержку Всемирной организации здравоохранения (ВОЗ) и Инициативы по ускорению доступа к средствам для борьбы с COVID-19 (АСТ), а также обязательство «принимать меры для обеспечения распространения вакцины, когда она будет доступна, среди всего населения мира на справедливой и равноправной основе и по приемлемой цене» [BRICS, 2020]. Страны БРИКС координировали свои действия в «двадцатке» и поддерживали ее обязательства, как и в 2008–2009 гг. Подведение итогов реализации и публикация доклада о Стратегии экономического партнерства БРИКС на 2015–2020 гг. ввели во взаимодействие БРИКС элемент подотчетности, которая отсутствовала до 2020 г. Онлайн-трансляция виртуального саммита продемонстрировала открытость БРИКС миру и людям, но это не был саммит в традиционном смысле слова — неформальная встреча лидеров лицом к лицу. На взаимодействие БРИКС вновь повлияло противостояние на линии фактического контроля Китая и Индии в Ладакхе, вспыхнувшее в июне 2020 г., и напряженность в двусторонних отношениях стран, в том числе и в сфере экономического сотрудничества [Madan, 2020].

В 2021 г. председательство Индии с основной темой «15-летие БРИКС: пятистороннее сотрудничество в интересах обеспечения преемственности, укрепления взаимодействия и принципа консенсуса» было омрачено продолжающимися волнами пандемии COVID-19. Индия, Бразилия и Россия вошли в пятерку наиболее пострадавших стран с почти 33, 21 и 7 млн зарегистрированных случаев заболевания соответственно к моменту сентябрьского саммита [WHO, n. d.]. Тем не менее Индия консолидировала сотрудничество, проведя более 150 мероприятий, в том числе почти 30 встреч на уровне министров и более 40 виртуальных мероприятий гуманитарного трека. Основные результаты председательства включают Совместное заявление БРИКС по укреплению и реформированию многосторонней системы, согласованное министрами иностранных дел и одобренное лидерами, План действий стран БРИКС по сотрудничеству в области сельского хозяйства на 2021–2024 гг. и План действий по реализации Антитеррористической стратегии БРИКС. Страны объединения вновь подтвердили свое обязательство содействовать усилению гибкости, эффективности, прозрачности, демократичности, ориентированности на действия и решения институтов глобального управления, особенно ООН, МВФ, ВТО и ВОЗ, путем расширения сотрудничества и тесной коорди-

нации во всех соответствующих многосторонних форумах, включая «Группу двадцати» [BRICS, 2021a].

Для ускорения восстановления и обеспечения инклюзивного роста страны БРИКС обязались проводить структурные реформы, оказывать поддержку наиболее незащищенным группам населения и компаниям; наращивать долгосрочные инвестиции в инфраструктуру и ускорить социально инклюзивную цифровую трансформацию. Признавая взаимосвязь между устойчивым ростом и изменением климата, министры финансов и управляющие центральными банками подтвердили свою готовность работать с мировым сообществом над решением проблемы изменения климата. Одновременно они подчеркнули общую позицию БРИКС, согласно которой меры по борьбе с изменением климата не должны использоваться для подрыва честной экономической конкуренции, и выразили озабоченность в связи с односторонними торговыми барьерами, связанными с климатом, такими как предлагаемый Пограничный корректирующий углеродный механизм ЕС. Эту позицию подтвердили министры торговли. Лидеры вновь выразили приверженность БРИКС достижению всех ЦУР и тесному сотрудничеству в преддверии сессии Конференции сторон Рамочной конвенции ООН об изменении климата 2021 г. Подписанное космическими агентствами БРИКС Соглашение о сотрудничестве по спутниковой группировке дистанционного зондирования расширило возможности партнеров в области исследований глобального изменения климата, борьбы со стихийными бедствиями, защиты окружающей среды и устойчивого социально-экономического развития.

Совместная рабочая группа БРИКС по борьбе с терроризмом, созданная в период председательства Индии в 2016 г., завершила разработку Плана по борьбе с терроризмом, направленного на укрепление сотрудничества между разведывательными, правоохранительными органами и службами безопасности БРИКС в борьбе с терроризмом, террористическими угрозами в Интернете и финансированием терроризма [BRICS, 2021b]. План был принят до августовского вывода войск США и НАТО из Афганистана. Приход талибов к власти в Кабуле, рост числа мигрантов и угроза действий со стороны воинствующих джихадистских группировок вызвали беспокойство в регионе [Bhatia, 2021], на которое БРИКС стремился. Лидеры подчеркнули три приоритета: содействие инклюзивному внутриафганскому диалогу для обеспечения стабильности, мира и правопорядка в стране; борьба с терроризмом и предотвращение попыток террористических организаций использовать территорию Афганистана для совершения нападений на другие страны; удовлетворение гуманитарных потребностей [BRICS, 2019]. «Ахиллесовой пятой» этого обязательства была обеспокоенность Индии «склонностью Китая признать правительство талибов, поддерживать Пакистан и закрывать глаза на экстремистские исламские группировки, пока они держатся подальше от неспокойного Синьцзян-Уйгурского автономного района Китая» [Bhatia, 2021]. В этом контексте роль России будет иметь решающее значение в преодолении недоверия и выполнении указанных обязательств [Chaulia, 2021].

В 2021 г. НБР расширил членский состав, портфель проектов, поддержку социально-экономического восстановления стран-членов и масштаб выпуска облигаций на международном и китайском рынках. Совет директоров НБР утвердил распределение оставшихся 3 млрд долл. США из 10-миллиардного Фонда экстренной помощи, созданного в 2020 г.: 1 млрд России для обеспечения стимулирующих выплат медицинскому персоналу, 1 млрд Южной Африке для поддержки создания рабочих мест и 1 млрд Китаю для оживления экономической деятельности и создания рабочих мест. Средства для финансирования восстановления и устойчивого развития были привлечены пу-

тем выпуска трехлетних облигаций с фиксированным купоном на сумму 5 млрд юаней на межбанковском рынке Китая, а также пятилетних эталонных облигаций на сумму 1,5 млрд долл. США и трехлетних облигаций на сумму 2,25 млрд долл. США на международном рынке. НБР стал одним из первых банков, которые опробовали Стандарты воздействия на ЦУР для эмитентов облигаций Программы развития ООН. Инвестиции Банка в проекты устойчивой физической инфраструктуры, сопровождаемые поддержкой развития цифровой инфраструктуры, составили почти 1,5 млрд долл.

Таким образом, в период третьего цикла председательств БРИКС удалось преодолеть тройное испытание кризисом в области здравоохранения, социальным и экономическим кризисом, напряженность между членами и новые угрозы раскола по вопросу Афганистана. Было расширено сотрудничество в области здравоохранения, достигнут прогресс в сфере цифровой экономики, науки, технологий и инноваций, приняты Стратегия экономического партнерства БРИКС на 2021–2025 гг. и План действий по борьбе с терроризмом. Хотя большая часть деятельности была переведена в онлайн, объединение сохранило свою внутреннюю институциональную динамику. БРИКС сочетал гибкость, инновации и преемственность, но в 2019, 2020 и 2021 гг. не проводил встреч с внешними партнерами. Одним из основных достижений периода стало эффективное функционирование НБР.

Параметры эффективности

Эволюция БРИКС как все более эффективного многостороннего института для трансконтинентального глобального управления с всеобъемлющей повесткой дня в области политики и безопасности, социально-экономических вопросов и отношений между людьми проявляется в результатах выработки коллективных, конкретных, ориентированных на будущее политических решений по ключевым аспектам сотрудничества и их исполнения странами-членами в период от саммита до саммита.

Обязательства

В целом наблюдалась тенденция увеличения количества принимаемых обязательств (Приложение А). С 2009 по 2021 г. на 13 регулярных саммитах БРИКС было принято 933 обязательства. В Екатеринбурге в 2009 г. их число составило всего 15, затем оно относительно устойчиво увеличивалось, достигнув максимумов в 127 в 2015 г., 128 в 2017 г. и 194 в 2020 г. В среднем в период председательств России принималось 112 обязательств, Бразилии — 60, Китая — 83, Индии — 47, ЮАР — 56.

Что касается сфер, большинство обязательств относится к теме международного сотрудничества (99), затем следуют торговля (68), региональная безопасность (65), преступность и коррупция (61). Далее располагаются сферы макроэкономической политики (58), развития и энергетики (по 47), продовольствия и сельского хозяйства, ИКТ и цифровой экономики (по 42), реформы МФИ (37), борьбы с терроризмом (34), изменения климата (32), здравоохранения и финансового регулирования (по 28). В центре внимания постоянно были темы международного сотрудничества, торговли и реформы МФИ (обязательства по каждой из них принимались на всех 13 саммитах), а также макроэкономическая политика, развитие и региональная безопасность (по 12 саммитов). Это свидетельствует о том, что объединение БРИКС действительно сосредоточилось на своей миссии — представлении интересов развивающихся стран,

а также, в значительной степени, на укреплении сотрудничества внутри объединения, поддержке «Группы двадцати», реформировании международных институтов и содействии экономическому росту.

Из 99 обязательств по международному сотрудничеству большинство было принято в рамках председательств Южной Африки и России — в среднем по 12 и 10 на каждом саммите. 47 обязательств по содействию развитию приходятся в основном на председательства ЮАР и Китая (в среднем 6 на каждом саммите), за которыми следуют Бразилия (4), Индия и Россия (по 2). Как видно, по обеим сферам ЮАР является одним из лидеров.

Исполнение обязательств

Уровень исполнения принятых странами-членами обязательств составляет в среднем 77% по общераспространенной шкале (или +0,53 по научной шкале с диапазоном от –1 до +1) (см. Приложение Б). Каждый год уровень исполнения находился в положительном диапазоне и, как правило, был весьма существенным.

С течением времени уровень исполнения в целом рос, достигнув пика в 89% в 2016 г., а затем снижался. Уровень исполнения оцененных обязательств 2009 г. составил 100%, в 2010 г. — 63%, в 2011 г. — 74%, в 2012 г. — 64%, в 2013 г. — 74%. В течение первого пятилетнего цикла председательств уровень исполнения составил в среднем 75%. Во время второго цикла показатель немного вырос и оставался на более высоком уровне. В 2014 г. он составил 70%, в 2015 г. — 78%, в 2016 г. — 89%, в 2017 г. — 79%, в 2018 г. — 85%, при этом средний показатель для цикла был равен 80%. Во время третьего цикла уровень исполнения достиг 75% в 2019 г. и 72% в 2020 г.

Наибольший уровень исполнения среди стран БРИКС был достигнут Индией и Китаем (83 и 81% соответственно). Далее следует Россия с показателем 80%. Бразилия и присоединившаяся к БРИКС последней ЮАР имеют показатели 70 и 68%.

В разбивке по сферам лидируют здравоохранение и макроэкономическая политика (по 90%), изменение климата (86%), борьба с терроризмом (85%), развитие и энергетика (по 83%), ИКТ и цифровая экономика (80%), торговля и устойчивое развитие (по 78%).

На уровне ниже среднего страны БРИКС выполняли обязательства в сферах противодействия преступности и коррупции (75%), реформы МФИ (62%), финансов (60%) и региональной безопасности (41%). Среди сфер с менее чем пятью оцененными за все время обязательствами лидируют продовольствие и сельское хозяйство, окружающая среда и труд и занятость (по 90%). Эти данные показывают, что БРИКС действительно стремится к выполнению своей миссии по поддержке экономического роста и содействию развитию. Однако прогресс по реформе МФИ следует признать недостаточным и несоразмерным степени приоритетности данного вопроса в повестке БРИКС.

Заключение

За первые 15 лет сотрудничества БРИКС провел 13 ежегодных саммитов и 9 неформальных саммитов, приняв 933 коллективных решения с уровнем исполнения 77% [CIPR, n. d.]. БРИКС создал почти 60 внутригрупповых институтов и механизмов [Larionova et al., n. d.] и разветвленную сеть взаимодействия между людьми, включая диалоги деловых кругов, экспертных центров и академического сообщества, проф-

союзов, парламентариев, молодежи, гражданского общества и Женского делового альянса. Объединение расширило свою повестку дня до 34 сфер. Хотя это расширение иногда происходило в ущерб углублению взаимодействия, страны БРИКС обеспечивали преемственность между председательствами. Каждая из них возвращалась к приоритетам своего предыдущего председательства на новом уровне, придавая дополнительный импульс развитию повестки. К моменту проведения 13-го саммита НБР одобрил финансирование 80 проектов на сумму 30 млрд долл. и принятие в качестве новых членов ОАЭ, Уругвая и Бангладеш, повысив свою представительность и легитимность. Благодаря семи программам выпуска облигаций НБР обеспечил ликвидное финансирование через финансовый рынок и повысил свою финансовую устойчивость с помощью рыночных инструментов [Duggan, Ladines Azalia, Rewizorski, 2021]. «Пятерка» сохранила институциональную динамику, несмотря на внутренние вызовы, противоречия между странами и беспрецедентные испытания пандемией COVID-19 и последующими социально-экономическими кризисами. Прогресс в сотрудничестве внутри БРИКС был более ощутимым, чем в продвижении реформы международной архитектуры, несмотря на непоколебимую приверженность объединения идее более справедливого международного порядка.

Плотные институциональные сети, гибкость, преемственность и основополагающий принцип БРИКС, предусматривающий продвижение диалога только по вопросам, приемлемым для всех членов, стали важными факторами устойчивости форума и его развития. Хотя основанный на консенсусе принцип работы в сочетании с принципом воздержания от навязывания каких-либо решений членам других международных институтов иногда ограничивал возможности лидерства БРИКС, «пятерка» доказала свою ценность как платформа для укрепления двустороннего взаимодействия стран и сближения их подходов, стимулирования диалога между их гражданами, повышения роли членов «пятерки» в глобальном управлении и продвижения инклюзивного, представительного и эффективного глобального управления.

СПИСОК ИСТОЧНИКОВ

Киртон Дж. Дж. (2015) Анализ причин успешности саммитов БРИКС // Вестник международных организаций. Т. 10. № 2. С. 9–38. Режим доступа: <https://doi.org/10.17323/1996-7845-2015-02-09> (на русском и английском языках).

Ларионова М. В., Рахмангулов М. Р., Сахаров А. Г., Шелепов А. В. (2014) Формирование повестки дня БРИКС в сфере здравоохранения // Вестник международных организаций. Т. 9. № 4. С. 102–125. Режим доступа: <https://iorj.hse.ru/2014-9-4/140078065.html> (дата обращения: 08.08.2021) (на русском и английском языках).

Beeson M., Zeng J. (2018) The BRICS and Global Governance: China's Contradictory Role // Third World Quarterly. Vol. 39. Iss. 10. P. 1962–1978. Режим доступа: <https://doi.org/10.1080/01436597.2018.1438186>.

Besada H., Tok E., Winters K. (2013) South Africa in the BRICS: Opportunities, Challenges and Prospects // Africa Insight. Vol. 42. No. 4. P. 1–15. Режим доступа: <http://www.nsi-ins.ca/wp-content/uploads/2013/10/2013-South-Africa-in-the-BRICS.pdf> (дата обращения: 09.06.2022).

Bhatia R. (2021) Measuring 15 Years of BRICS // Hindustan Times, 14 September. Режим доступа: https://www.gatewayhouse.in/measuring-15-years-of-brics/?utm_source=MadMimi&utm_medium=email&utm_content=U_S_+2001-21%3A+Of+Friends+and+Foes+%7C+Measuring+15+years+of+BRICS+%7C+Automotive+industry+zooming+into+space+%7C+India+and+the+SCO+in+the+21st+century&utm_campaign=20210915_m164748610_Weekly+Briefing+2021+%281%29&utm_term=Measuring+15+years+of+BRICS (дата обращения: 10.06.2022).

BRIC (2008) Brazil, Russia, India and China Finance Ministers Joint Communiqué. São Paulo, 7 November. Режим доступа: <http://www.brics.utoronto.ca/docs/081107-finance.html> (дата обращения: 14.06.2022).

BRICS (2009) Meeting of BRIC Finance Ministers and Central Bank Governors Communiqué. London, 4 September. Режим доступа: <https://www.ranepa.ru/images/media/brics/ruspresidency1/finance%202009.pdf> (дата обращения: 09.06.2022).

BRICS (2013) Statement by BRICS Leaders on the Establishment on the BRICS-Led Development Bank. eThekwin, 27 March. Режим доступа: <https://www.ranepa.ru/images/media/brics/sapresidency1/Statement%20by%20BRICS%20Leaders%20on%20the%20establ..%20the%20BRICS-Led%20Development%20Bank.pdf> (дата обращения: 10.06.2022).

BRICS (2014a) Agreement on the New Development Bank. Fortaleza, 15 July. Режим доступа: <https://www.ndb.int/wp-content/themes/ndb/pdf/Agreement-on-the-New-Development-Bank.pdf> (дата обращения: 10.06.2022).

BRICS (2014b) Treaty for the Establishment of a BRICS Contingent Reserve Arrangement. Fortaleza, 15 July. Режим доступа: <https://www.ranepa.ru/images/media/brics/brazpresidency2/CRA.pdf> (дата обращения: 10.06.2022).

BRICS (2019) XIII BRICS Summit: New Delhi Declaration. 9 September. Режим доступа: <http://www.brics.utoronto.ca/docs/210909-New-Delhi-Declaration.html> (дата обращения: 10.06.2022).

BRICS (2020) XII BRICS Summit Moscow Declaration. 17 November. Режим доступа: <https://eng.brics-russia2020.ru/images/114/81/1148126.pdf> (дата обращения: 10.06.2022).

BRICS (2021a) BRICS Joint Statement on Strengthening and Reforming the Multilateral System. Video Conference, 1 June. Режим доступа: <https://brics2021.gov.in/brics/public/uploads/docpdf/getdocu-22.pdf> (дата обращения: 10.06.2022).

BRICS (2021b) BRICS Counter Terrorism Action Plan. Режим доступа: <https://brics2021.gov.in/brics/public/uploads/docpdf/getdocu-52.pdf> (дата обращения: 10.06.2022).

Center for International Institutions Research (CIIR) (n. d.) Analytics BRICS: BRICS Compliance Studies. RANEPa. Режим доступа: <https://www.ranepa.ru/eng/ciir-ranepa/research-areas/brics/analytics/> (дата обращения: 10.06.2022).

Chakraborty S. (2018) Significance of BRICS: Regional Powers, Global Governance, and the Roadmap for Multipolar World // *Emerging Economy Studies*. Vol. 4. Iss. 2. P. 182–191. Режим доступа: <https://doi.org/10.1177%2F2394901518795070>.

Chaulia S. (2021) In Spite of the Spite: An Indian View of China and India in BRICS // *Global Policy*. Vol. 12. No. 4. P. 519–523. Режим доступа: <https://doi.org/10.1111/1758-5899.13009>.

Cooper A. (2016) BRICS: A Very Short Introduction. Oxford University Press. Режим доступа: <http://doi.org/10.1093/actrade/9780198723394.001.0001>.

Duggan N., Hooijmaaijers B., Rewizorski M., Arapova E. (2021) Symposium: “The BRICS, Global Governance, and Challenges for South – South Cooperation in a Post-Western World” // *International Political Science Review*. Режим доступа: <https://doi.org/10.1177%2F01925121211052211>.

Duggan N., Ladines Azalia J. C. (2020) From Yekaterinburg to Brasilia: BRICS and the G20, Road to Nowhere? // *Revista Brasileira de Política Internacional*. Vol. 63. No. 1. P. 1–18. Режим доступа: <https://doi.org/10.1590/0034-7329202000109>.

Duggan N., Ladines Azalia J. C., Rewizorski M. (2021) The Structural Power of the BRICS (Brazil, Russia, India, China and South Africa) in Multilateral Development Finance: A Case Study of the New Development Bank // *International Political Science Review*. Режим доступа: <https://doi.org/10.1177%2F01925121211048297>.

Gao W. (2018) BRICS Cybersecurity Cooperation: Achievements and Deepening Paths // *China International Studies*. No. 1. P. 124–139. Режим доступа: <http://www.ciisjournal.com/Magazine/GetIssueContentList?year=2018&issue=1&pageSize=10> (дата обращения: 09.06.2022).

Global Governance Program (2020) Compliance Coding Manual for International Institutional Commitments. University of Toronto. Режим доступа: http://www.g7.utoronto.ca/compliance/Compliance_Coding_Manual_2020.pdf (дата обращения: 09.06.2022).

Government of India (2017) Press Statement on Doklam Disengagement Understanding. Press Release, 28 August. Режим доступа: https://mea.gov.in/pressreleases.htm?dtl/28893/Press_Statement_onDoklam_disengagement_understanding (дата обращения: 10.06.2022).

Government of South Africa (2014) BRICS Ministers Meet on the Sidelines of the Nuclear Security Summit in the Hague. 24 March. Режим доступа: <https://www.ranepa.ru/images/media/brics/brazpresidency2/nuclear.pdf> (дата обращения: 10.06.2022).

Hooijmaaijers B. (2021) The BRICS Countries' Bilateral Economic Relations, 2009 to 2019: Between Rhetoric and Reality // SAGE Open. Vol. 11. Iss. 4. P. 1–16. Режим доступа: <https://doi.org/10.1177/2F21582440211054128>.

Hopewell K. (2017) The BRICS – Merely a Fable? Emerging Power Alliances in Global Trade Governance // International Affairs. Vol. 93. Iss. 6. P. 1377–1396. Режим доступа: <https://doi.org/10.1093/ia/iix192>.

International Monetary Fund (IMF) (2012) World Economic Outlook: Growth Resuming, Dangers Remain, April 2012. Режим доступа: <https://doi.org/10.5089/9781616352462.081>.

Larionova M., Ignatov A., Popova I., Sakharov A., Shelepov A. (n. d.) BRICS at Ten: The Way Forward. Center for International Institutions Research (CIIR), RANEPa. Режим доступа: https://www.ranepa.ru/images/News_ciir/Project/BRICS_new_downloadings/BRICS-at-Ten_en_1227.pdf (дата обращения: 10.06.2022).

Larionova M., Shelepov A. (2021) BRICS, G20 and Global Economic Governance Reform // International Political Science Review. Режим доступа: <https://doi.org/10.1177/01925121211035122>.

Li X. (ed.) (2019) The International Political Economy of the BRICS. Routledge.

Lissovlik Y. (2017) BRICS-Plus: Alternative Globalization in the Making? Valdi Papers // Russia in Global Affairs. Режим доступа: <https://eng.globalaffairs.ru/articles/brics-plus-alternative-globalization-in-the-making/> (дата обращения: 10.06.2022).

Madan T. (2020) Emerging Global Issues: The China-India Boundary Crisis and Its Implications // Brookings, 9 September. Режим доступа: <https://www.brookings.edu/testimonies/emerging-global-issues-the-china-india-boundary-crisis-and-its-implications/> (дата обращения: 10.06.2022).

Mosendz P. (2014) Angry Australian Prime Minister Aims to Remove Russia from G-20 Summit // The Atlantic, 21 July. Режим доступа: <http://theatlantic.com/international/archive/2014/07/australia-aims-to-remove-russia-from-g-20-summit/374748/> (дата обращения: 10.06.2022).

Nuruzzaman M. (2020) Why BRICS Is No Threat to the Post-War Liberal World Order // International Studies. Vol. 57. Iss. 1. P. 51–66. Режим доступа: <https://doi.org/10.1177%2F0020881719884449>.

President of the Russian Federation (RF) (2009) Russian Proposals to the London Summit (April 2009). Режим доступа: <http://en.kremlin.ru/supplement/4401> (дата обращения: 10.06.2022).

Stuenkel O. (2020a) The BRICS and the Future of Global Order. Lexington Books.

Stuenkel O. (2020b) Why the BRICS Grouping is Here to Stay // The Diplomat, 20 November. Режим доступа: <https://thediplomat.com/2020/11/why-the-brics-grouping-is-here-to-stay/> (10.06.2022).

Verma R., Papa M. (2021) BRICS Amidst India-China Rivalry // Global Policy. Vol. 12. Iss. 4. P. 509–513. Режим доступа: <https://doi.org/10.1111/1758-5899.12977>.

Wallerstein I. (2016) The BRICS: A Fable for Our Time // Toward Freedom, 7 January. Режим доступа: <https://towardfreedom.org/archives/globalism/the-brics-a-fable-for-our-time> (дата обращения: 09.06.2022).

[Dataset] World Health Organization (WHO) (n. d.) WHO Coronavirus (COVID-19) Dashboard: Situation by Region, Country, Territory & Area. Режим доступа: <https://covid19.who.int/table> (дата обращения: 10.06.2022).

Xi J. (2017) Stronger BRICS Partnership for a Brighter Future. Remarks at Plenary Session of BRICS Xiamen Summit, 4 September. Режим доступа: http://eg.china-embassy.gov.cn/eng/rdwt/20170903/201709/t20170905_7243256.htm (дата обращения: 10.06.2022).

Zhou X. (2009) Reform the International Monetary System // BIS Review. No. 41. Bank for International Settlements. Режим доступа: <https://www.bis.org/review/r090402c.pdf> (дата обращения: 09.06.2022).

Приложение А. Обязательства БРИКС по годам и сферам, 2009–2021 гг.

Председательство Сфера	РФ 2009	Бра 2010	Кит 2011	Инд 2012	ЮАР 2013	Бра 2014	РФ 2015	Инд 2016	Кит 2017	ЮАР 2018	Бра 2019	РФ 2020	Инд 2021	Всего
Международное сотрудничество	1	2	2	2	10	6	21	6	12	14	7	9	7	99
Торговля	1	2	5	9	3	4	6	2	5	4	4	20	3	68
Региональная безопасность	1	0	1	4	5	11	6	4	12	7	6	7	1	65
Преступность и коррупция	0	0	0	1	1	7	9	3	8	6	11	8	7	61
Макроэкономика	0	2	4	2	3	8	2	3	4	3	4	21	2	58
Содействие развитию	1	5	1	2	6	7	3	2	11	5	0	3	1	47
Энергетика	5	9	1	2	0	0	0	0	6	2	2	20	0	47
Продовольствие и с/х	2	0	1	1	0	4	17	0	5	3	0	7	2	42
ИКТ и цифровая экономика	0	0	0	0	0	0	12	1	5	2	2	16	4	42
Реформа МФИ	1	2	1	4	6	2	3	2	5	2	3	5	1	37
Борьба с терроризмом	0	0	1	2	2	2	1	4	7	3	1	4	7	34
Наука и образование	1	1	1	0	0	4	4	0	8	0	0	13	1	33
Изменение климата	0	1	6	2	1	0	2	1	3	1	2	10	3	32
Сотрудничество БРИКС	0	0	3	0	0	3	5	2	6	2	1	8	0	30
Финансы	0	4	2	1	0	2	5	1	4	4	1	4	0	28
Здравоохранение	0	0	1	1	0	0	6	2	5	1	0	7	5	28
Международное налогообложение	0	0	0	0	0	3	4	4	5	4	5	2	0	27
Социоэкономика	1	0	3	2	0	5	3	0	0	0	0	10	0	24
Окружающая среда	0	0	0	0	0	2	0	1	3	3	4	6	2	21
Международная информационная безопасность	0	0	2	0	0	4	7	2	2	1	0	0	0	18
Права человека	0	0	1	0	1	2	5	0	2	0	1	0	3	15
Культура	0	1	0	1	0	3	1	1	6	0	0	1	0	14
Устойчивое развитие	0	0	0	0	1	2	1	1	1	2	2	2	2	14

Председательство Сфера	РФ 2009	Бра 2010	Кит 2011	Инд 2012	ЮАР 2013	Бра 2014	РФ 2015	Инд 2016	Кит 2017	ЮАР 2018	Бра 2019	РФ 2020	Инд 2021	Всего
Инфраструктура	0	0	0	0	0	0	1	0	0	0	1	8	0	10
Нераспространение	0	0	0	0	0	2	0	1	2	0	2	0	2	9
Реформа МПО	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	4	0	4	8
Народонаселение	0	0	0	0	0	0	2	1	1	1	0	0	0	5
Туризм	0	0	0	0	0	0	1	0	0	1	0	3	0	5
Гендерное равенство	0	0	0	0	0	3	0	1	0	0	0	0	0	4
Природные бедствия	1	1	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	3
Мир и безопасность	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	0	1	2
Подотчетность	0	0	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1
Занятость	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	0	0	0	1
Спорт	0	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1
Всего	15	31	38	36	39	86	127	45	128	72	64	194	58	933

Источник: Рассчитано на основе данных ЦИМИ РАНХиГС и Университета Торонто (Канада).

Приложение Б. Исполнение обязательств БРИКС по странам и сферам, 2011–2020 гг.

Сфера	Число оценен- ных	Среднее		Бразилия		Россия		Индия		Китай		ЮАР	
Всего	89	+0,53	77	+0,40	70	+0,60	80	+0,65	83	+0,63	82	+0,35	68
Торговля	10	+0,56	78	+0,40	70	+0,60	80	+0,60	80	+0,60	80	+0,60	80
Региональная безопасность	9	−0,18	41	−0,78	11	+0,33	67	+0,33	67	+0,22	61	−1,00	0
Макроэкономика	8	+0,80	90	+0,88	94	+0,75	88	+0,75	88	+1,00	100	+0,63	82
Содействие развитию	8	+0,65	83	+0,38	69	+0,63	82	+0,88	94	+0,88	94	+0,50	75
Здравоохранение	6	+0,80	90	+0,67	84	+0,83	92	+0,50	75	+1,00	100	+1,00	100
Терроризм	6	+0,70	85	+0,33	67	+1,00	100	+1,00	100	+0,67	84	+0,50	75
Международное налогообложение	6	+0,63	82	+0,83	92	+0,50	75	+0,83	92	+0,67	84	+0,33	67
ИКТ и цифровая экономика	6	+0,60	80	+0,67	84	+0,67	84	+0,67	84	+0,33	67	+0,67	84

Сфера	Число оценен- ных	Среднее		Бразилия		Россия		Индия		Китай		ЮАР	
Преступность и коррупция	6	+0,50	75	+0,50	75	+0,50	75	+0,50	75	+0,67	84	+0,33	67
Изменение климата	5	+0,72	86	+0,80	90	+0,60	80	+0,80	90	+0,80	90	+0,60	80
Энергетика	4	+0,65	83	+0,75	88	+0,75	88	+0,75	88	+0,50	75	+0,50	75
Реформа МФИ	4	+0,23	62	0,00	50	+0,25	63	+0,25	63	+0,25	63	−0,25	38
Финансы	4	+0,20	60	0,00	50	+0,25	63	+0,75	88	+0,50	75	−0,50	25
Окружающая среда	2	+0,80	90	+1,00	100	+0,50	75	+1,00	100	+0,50	75	+1,00	100
Продовольствие и с/х	1	+0,80	90	+1,00	100	+1,00	100	0,00	50	+1,00	100	+1,00	100
Занятость	1	+0,80	90	+1,00	100	0,00	50	+1,00	100	+1,00	100	+1,00	100
Гендерное равенство	1	+0,60	80	+1,00	100	+1,00	100	0,00	50	0,00	50	+1,00	100
Устойчивое развитие	1	+0,56	78	0,00	50	+1,00	100	0,00	50	0,00	50	+1,00	100
Права человека	1	+0,20	60	−1,00	0	0,00	50	+1,00	100	+1,00	100	0,00	50

Источник: Рассчитано на основе данных ЦИМИ РАНХиГС и Университета Торонто (Канада).

The First Fifteen Years of the BRICS^{1, 2}

J. Kirton, M. Larionova

John Kirton – Professor, Co-director of BRICS Research Group, Director of G8 Research Group, Co-director of G20 Research Group, University of Toronto; Room 209N, 1 Devonshire Place, Toronto, M5S 3K7 Ontario, Canada; john.kirton@utoronto.ca

Marina Larionova – PhD, Head, Centre for International Institutions Research (CIIR), Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration (RANEPA); 11 Prechistenskaya naberezhnaya, Moscow, 119034, Russian Federation; larionova-mv@ranepa.ru

Abstract

At the first BRICS summit in 2009, its leaders of the major emerging market countries from different continents committed to build a democratic and transparent economic architecture, support the G20 efforts to reform the international financial institutions and restore growth and deepen intra-group cooperation. Since then, the literature on the BRICS has ranged from a harsh dismissal of the BRICS as a meaningless investment banker's acronym to identifying it as a new power centre with a profound impact on the global economic order.

This article offers an updated, systematic assessment of the BRICS evolving institutional dynamics, performance, and contribution to co-operation among its members of Brazil, Russia India, China and South Africa, and to global governance as a whole. Using qualitative and quantitative methods, it identifies the major achievements of each of the BRICS' 13 annual summits through the three five-year hosting cycles, the leaders agreement on 933 collective commitments and their countries compliance with them at a level of 77% overall. It highlights the Group's agenda expanding into 34 subjects, the process of building the intra-BRICS institutions with the New Development Bank as its hallmark and its extensive second track networks including Business, Think Tanks and Academic, Trade Unions, Parliamentarian, Youth and Civil BRICS.

In its first 15 years the BRICS expanded and sustained its institutional dynamics, depth and performance, despite external and domestic challenges, tensions between the members and the unprecedented tests of the COVID-19 pandemic and ensuing socio-economic crises since 2020. Established as a dialogue and policy coordination forum, it matured into a transregional governance institution with a comprehensive political-security, socioeconomic and people-to-people agenda. Its dense institutional networks, flexibility, continuity and foundational principle of moving forward only on issues acceptable to all members were vital factors for the BRICS resilience and evolution. Although broadening its agenda inhibited deepening co-operation, there was considerable continuity across the annual presidencies. Progress on intra-BRICS co-operation was more tangible than that on international architecture reform, despite the Group's unwavering commitment to an equitable international order. Its consensus-based working methods sometimes constrained the Group's leadership. However the BRICS proved its value as a platform for facilitating its members' bilateral relations and convergence in approaches, promoting their role in global governance and advancing a more inclusive, representative and effective international institutional system.

Keywords: BRICS, international institutions, global world order, New Development Bank, G20

Acknowledgments: the article was written on the basis of the RANEPA state assignment research programme.

For citation: Kirton J., Larionova M. (2022) The First Fifteen Years of the BRICS. *International Organisations Research Journal*, vol. 17, no 2, pp. 7–30 (in English). doi:10.17323/1996-7845-2022-02-01

¹ This article was submitted 22.12.2022.

² Translated by A. V. Shelepov, Senior Researcher, Centre for International Institutions Research, Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration (RANEPA).

References

- Beeson M., Zeng J. (2018) The BRICS and Global Governance: China's Contradictory Role. *Third World Quarterly*, vol. 39, iss. 10, pp. 1962–78. Available at: <https://doi.org/10.1080/01436597.2018.1438186>.
- Besada H., Tok E., Winters K. (2013) South Africa in the BRICS: Opportunities, Challenges and Prospects. *Africa Insight*, vol. 42, no 4, pp. 1–15. Available at: <http://www.nsi-ins.ca/wp-content/uploads/2013/10/2013-South-Africa-in-the-BRICS.pdf> (accessed 9 June 2022).
- Bhatia R. (2021) Measuring 15 Years of BRICS. *Hindustan Times*, 14 September. Available at: https://www.gatewayhouse.in/measuring-15-years-of-brics/?utm_source=MadMimi&utm_medium=email&utm_content=U_S_+2001-21%3A+Of+Friends+and+Foes+%7C+Measuring+15+years+of+BRICS+%7C+Automotive+industry+zooming+into+space+%7C+India+and+the+SCO+in+the+21st+century&utm_campaign=20210915_m164748610_Weekly+Briefing+2021+%281%29&utm_term=Measuring+15+years+of+BRICS (accessed 10 June 2022).
- BRICS (2009) Meeting of BRIC Finance Ministers and Central Bank Governors Communiqué. London, 4 September. Available at: <https://www.ranepa.ru/images/media/brics/ruspresidency1/finance%202009.pdf> (accessed 9 June 2022).
- BRICS (2013) Statement by BRICS Leaders on the Establishment on the BRICS-Led Development Bank. eThekweni, 27 March. Available at: <https://www.ranepa.ru/images/media/brics/sapresidency1/Statement%20by%20BRICS%20Leaders%20on%20the%20establ..%20the%20BRICS-Led%20Development%20Bank.pdf> (accessed 10 June 2022).
- BRICS (2014a) Agreement on the New Development Bank. Fortaleza, 15 July. Available at: <https://www.ndb.int/wp-content/themes/ndb/pdf/Agreement-on-the-New-Development-Bank.pdf> (accessed 10 June 2022).
- BRICS (2014b) Treaty for the Establishment of a BRICS Contingent Reserve Arrangement. Fortaleza, 15 July. Available at: <https://www.ranepa.ru/images/media/brics/brazpresidency2/CRA.pdf> (accessed 10 June 2022).
- BRICS (2019) XIII BRICS Summit: New Delhi Declaration. 9 September. Available at: <http://www.brics.utoronto.ca/docs/210909-New-Delhi-Declaration.html> (accessed 10 June 2022).
- BRICS (2020) XII BRICS Summit Moscow Declaration. 17 November. Available at: <https://eng.brics-russia2020.ru/images/114/81/1148126.pdf> (accessed 10 June 2022).
- BRICS (2021a) BRICS Joint Statement on Strengthening and Reforming the Multilateral System. Video Conference, 1 June. Available at: <https://brics2021.gov.in/brics/public/uploads/docpdf/getdocu-22.pdf> (accessed 10 June 2022).
- BRICS (2021b) BRICS Counter Terrorism Action Plan. Available at: <https://brics2021.gov.in/brics/public/uploads/docpdf/getdocu-52.pdf> (accessed 10 June 2022).
- Center for International Institutions Research (CIIR) (n. d.) Analytics BRICS: BRICS Compliance Studies. RANEPa. Available at: <https://www.ranepa.ru/eng/ciir-ranepa/research-areas/brics/analytics/> (accessed 10 June 2022).
- Chakraborty S. (2018) Significance of BRICS: Regional Powers, Global Governance, and the Roadmap for Multipolar World. *Emerging Economy Studies*, vol. 4, iss. 2, pp. 182–91. Available at: <https://doi.org/10.1177%2F2394901518795070>.
- Chaulia S. (2021) In Spite of the Spite: An Indian View of China and India in BRICS. *Global Policy*, vol. 12, iss. 4, pp. 519–23. Available at: <https://doi.org/10.1111/1758-5899.13009>.
- Cooper A. (2016) *BRICS: A Very Short Introduction*. Oxford University Press. Available at: <http://doi.org/10.1093/actrade/9780198723394.001.0001>.
- Duggan N., Hooijmaaijers B., Rewizorski M., Arapova E. (2021) Symposium: “The BRICS, Global Governance, and Challenges for South – South Cooperation in a Post-Western World” *International Political Science Review*. Available at: <https://doi.org/10.1177%2F01925121211052211>.
- Duggan N., Ladines Azalia J. C. (2020) From Yekaterinburg to Brasilia: BRICS and the G20, Road to Nowhere? *Revista Brasileira de Política Internacional*, vol. 63, no 1, pp. 1–18. Available at: <https://doi.org/10.1590/0034-7329202000109>.

- Duggan N., Ladines Azalia J. C., Rewizorski M. (2021) The Structural Power of the BRICS (Brazil, Russia, India, China and South Africa) in Multilateral Development Finance: A Case Study of the New Development Bank. *International Political Science Review*. Available at: <https://doi.org/10.1177%2F01925121211048297>.
- Gao W. (2018) BRICS Cybersecurity Cooperation: Achievements and Deepening Paths. *China International Studies*, no 1, pp. 124–39. Available at: <http://www.ciisjournal.com/Magazine/GetIssueContentList?year=2018&issue=1&pageSize=10> (accessed 9 June 2022).
- Global Governance Program (2020) Compliance Coding Manual for International Institutional Commitments. University of Toronto. Available at: http://www.g7.utoronto.ca/compliance/Compliance_Coding_Manual_2020.pdf (accessed 9 June 2022).
- Government of India (2017) Press Statement on Doklam Disengagement Understanding. Press Release, 28 August. Available at: https://mea.gov.in/pressreleases.htm?dtl/28893/Press_Statement_onDoklam_disengagement_understanding (accessed 10 June 2022).
- Government of South Africa (2014) BRICS Ministers Meet on the Sidelines of the Nuclear Security Summit in the Hague. 24 March. Available at: <https://www.ranepa.ru/images/media/brics/brazpresidency2/nuclear.pdf> (accessed 10 June 2022).
- Hooijmaaijers B. (2021) The BRICS Countries' Bilateral Economic Relations, 2009 to 2019: Between Rhetoric and Reality. *SAGE Open*, vol. 11, iss. 4, pp. 1–16. Available at: <https://doi.org/10.1177%2F21582440211054128>.
- Hopewell K. (2017) The BRICS – Merely a Fable? Emerging Power Alliances in Global Trade Governance. *International Affairs*, vol. 93, iss. 6, pp. 1377–96. Available at: <https://doi.org/10.1093/ia/iix192>.
- International Monetary Fund (IMF) (2012) World Economic Outlook: Growth Resuming, Dangers Remain, April 2012. Available at: <https://doi.org/10.5089/9781616352462.081>.
- Kirton J. J. (2015) Explaining the BRICS Summit's Solid, Strengthening Success. *International Organisations Research Journal*, vol. 10, no 2, pp. 9–38. Available at: <http://doi.org/10.17323/1996-7845-2015-02-09>.
- Larionova M., Ignatov A., Popova I., Sakharov A., Shelepov A. (n. d.) BRICS at Ten: The Way Forward. Center for International Institutions Research (CIIR), RANEPa. Available at: https://www.ranepa.ru/images/News_ciir/Project/BRICS_new_downloadings/BRICS-at-Ten_en_1227.pdf (accessed 10 June 2022).
- Larionova M., Rakhmangulov M., Sakharov A., Shelepov A. (2014) BRICS: Emergence of Health Agenda. *International Organisations Research Journal*, vol. 9, no 4, pp. 73–88. Available at: <https://iorj.hse.ru/data/2014/12/26/1103993997/BRICShealth.pdf> (accessed 9 June 2022).
- Larionova M., Shelepov A. (2021) BRICS, G20 and Global Economic Governance Reform. *International Political Science Review*. Available at: <https://doi.org/10.1177/01925121211035122>.
- Li X. (ed.) (2019) *The International Political Economy of the BRICS*. Routledge.
- Lissovlik Y. (2017) BRICS-Plus: Alternative Globalization in the Making? Valdi Papers, Russia in Global Affairs. Available at: <https://eng.globalaffairs.ru/articles/brics-plus-alternative-globalization-in-the-making/> (accessed 10 June 2022).
- Madan T. (2020) Emerging Global Issues: The China-India Boundary Crisis and Its Implications. Brookings, 9 September. Available at: <https://www.brookings.edu/testimonies/emerging-global-issues-the-china-india-boundary-crisis-and-its-implications/> (accessed 10 June 2022).
- Mosendz P. (2014) Angry Australian Prime Minister Aims to Remove Russia from G-20 Summit. *The Atlantic*, 21 July. Available at: <http://theatlantic.com/international/archive/2014/07/australia-aims-to-remove-russia-from-g-20-summit/374748/> (accessed 10 June 2022).
- Nuruzzaman M. (2020) Why BRICS Is No Threat to the Post-War Liberal World Order. *International Studies*, vol. 57, iss. 1, pp. 51–66. Available at: <https://doi.org/10.1177%2F0020881719884449>.
- President of the Russian Federation (RF) (2009) Russian Proposals to the London Summit (April 2009). Available at: <http://en.kremlin.ru/supplement/4401> (accessed 10 June 2022).
- Stuenkel O. (2020a) *The BRICS and the Future of Global Order*. Lexington Books.
- Stuenkel O. (2020b) Why the BRICS Grouping is Here to Stay. *The Diplomat*, 20 November. Available at: <https://thediplomat.com/2020/11/why-the-brics-grouping-is-here-to-stay/> (10 June 2022).

Verma R., Papa M. (2021) BRICS Amidst India-China Rivalry. *Global Policy*, vol. 12, iss. 4, pp. 509–13. Available at: <https://doi.org/10.1111/1758-5899.12977>.

Wallerstein I. (2016) The BRICS: A Fable for Our Time. *Toward Freedom*, 7 January. Available at: <https://towardfreedom.org/archives/globalism/the-brics-a-fable-for-our-time> (accessed 9 June 2022).

[Dataset] World Health Organization (WHO) (n. d.) WHO Coronavirus (COVID-19) Dashboard: Situation by Region, Country, Territory & Area. Available at: <https://covid19.who.int/table> (accessed 10 June 2022).

Xi J. (2017) Stronger BRICS Partnership for a Brighter Future. Remarks at Plenary Session of BRICS Xiamen Summit. 4 September. Available at: http://eg.china-embassy.gov.cn/eng/rdwt/20170903/201709/t20170905_7243256.htm (accessed 10 June 2022).

Zhou X. (2009) Reform the International Monetary System. BIS Review No 41, Bank for International Settlements. Available at: <https://www.bis.org/review/r090402c.pdf> (accessed 9 June 2022).

Переосмысляя дискуссию относительно БРИКС вне пределов ее концептуальных истоков^{1, 2}

Э. Ф. Купер

Купер Эндрю Ф. — профессор-исследователь Департамента политической науки и профессор Школы международных отношений Балсилли Университета Ватерлоо (Канада); м.н.с. Института сравнительной региональной интеграции (Брюгге, Бельгия); 200 University Ave West, Waterloo, Ontario, Canada; acooper@uwaterloo.ca

Аннотация

Объединение БРИКС обычно рассматривается исключительно с экономической точки зрения, в фокус внимания попадают лишь модели роста его отдельных членов: Бразилии, России, Индии, Китая и Южной Африки. Деятельность объединения, анализируемая под таким углом зрения, получает негативные оценки, вызывая разочарование и фрустрацию. Вместе с тем объединение БРИКС, помещенное в более широкий дипломатический контекст, приобретает совершенно иной образ, отдельные черты которого получают значительно более позитивную интерпретацию. Эти черты подробно анализируются в «Кратком введении в БРИКС» [Cooper, 2016], опубликованном в 2016 г. И, несмотря на некоторые непредвиденные обстоятельства, которые усиливали разногласия, а в отдельных случаях и напряженность между членами БРИКС, устойчивость объединения и нетривиальная модель эволюции клуба БРИКС представляются примечательными. Хотя Новый банк развития находится в тени других многосторонних институтов, его достижения не следует недооценивать. Более того, в рамках БРИКС были выработаны собственные техники решения проблем (или даже кризисного реагирования). Как и в случае с другими неформальными институтами клубного типа, некоторые из противоречивых вопросов решались внутри БРИКС путем избегания тем, которые могли подорвать единство объединения. Однако со временем этот паттерн был дополнен и более действенными механизмами решения проблем, связанных с внутренними противоречиями.

Ключевые слова: БРИКС, Новый банк развития, Китай, Индия, Россия

Для цитирования: Купер Эндрю Ф. Переосмысляя дискуссию относительно БРИКС вне пределов ее концептуальных истоков // Вестник международных организаций. 2022. Т. 17. № 2. С. 31–49 (на русском и английском языках). doi:10.17323/1996-7845-2022-02-02

Объединение БРИКС обычно рассматривается исключительно с экономической точки зрения, а в фокус внимания попадают лишь модели роста его отдельных членов: Бразилии, России, Индии, Китая и Южной Африки. Деятельность объединения, анализируемая под таким углом зрения, получает негативные оценки. Классический пример такой негативной интерпретации — вывод, что БРИКС не оправдывает ожида-

¹ Статья поступила в редакцию 23.02.2022.

² Перевод статьи выполнен П.А. Дорониным, н.с. Центра исследований международных институтов Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации (РАНХиГС).

ний, — можно встретить в анализе Джима О'Нила, первым предложившего использовать акроним БРИК (в первые годы не включавший ЮАР). В своей статье для *Financial Times* О'Нил рисует пессимистическую картину [O'Neill, 2021].

Вместе с тем объединение БРИКС, помещенное в более широкий дипломатический контекст, приобретает совершенно иной образ, отдельные черты которого получают значительно более позитивную интерпретацию. Эти черты подробно анализируются в «*Кратком введении в БРИКС*» (BRICS VSI), опубликованном в 2016 г. [Cooper, 2016]. И, несмотря на некоторые непредвиденные обстоятельства, которые усиливали разногласия, а в отдельных случаях напряженность между членами БРИКС, устойчивость объединения и нетривиальная модель эволюции клуба БРИКС представляются примечательными.

Начнем с очевидного факта, о котором О'Нил умалчивает: произошло кардинальное усиление значимости БРИКС — от кластера разрозненных стран, в основе единства которых лежали величина их экономики и потенциал дальнейшего развития, к функционированию в качестве устойчивого неформального института. Это само по себе можно расценивать как большой успех. Как подчеркивали Патнэм и Бейн применительно к «Группе семи», держаться вместе — непросто. А во многом организационные черты БРИКС заимствованы именно у «Большой семерки» [Putnam, Bayne, 1987]. Как бы то ни было, эту схожесть не стоит преувеличивать. Ряд организационных особенностей БРИКС указывает на то, что в рамках объединения была выстроена самобытная коллективная культура.

Другим аспектом, которому О'Нил также уделяет недостаточное внимание, является неординарный подход БРИКС к расширению влияния организации посредством Нового банка развития (НБР). Хотя НБР и находится в тени других многосторонних институтов, его достижения не следует недооценивать. НБР не просто свидетельствует о способности БРИКС создавать формальные институты, вовлекая в сотрудничество партнеров за пределами стран — членов организации, он также демонстрирует возможности выхода за некоторые ортодоксальные рамки, ассоциируемые с деятельностью многосторонних банков развития: например, в части его модели зеленого роста и способности вовлекать в партнерство новых членов за пределами БРИКС.

И третий аспект относится к механике решения проблем (и даже разрешения кризисов). Как и в случае с другими неформальными институтами клубного типа, некоторые противоречивые вопросы решались внутри БРИКС методом их пропуска. Иными словами, избегались темы, которые могли подорвать единство стран-членов. Однако со временем этот паттерн был дополнен и более действенными механизмами решения проблем, связанных с внутренними противоречиями.

БРИКС: от параллелизма к клубному коллективизму

Как подчеркивается в «*Кратком введении в БРИКС*» (BRICS VSI) [Cooper, 2016], несмотря на все более пристальное внимание, которое объединение получает в академических и популярных комментариях по международной экономической и политической проблематике, природа БРИКС понимается не вполне корректно. Многочисленные смыслы, придаваемые акрониму БРИКС с момента, когда он был впервые предложен Джимом О'Нилом из Goldman Sachs в начале 2000-х годов, зачастую приводят к путанице. Объединение БРИКС, первоначально символизировавшее сдвиги в экономической динамике международной системы, превратилось в экономический, дипло-

матический и геополитический феномен со значительным импульсом и геостратегическими последствиями.

На базовом уровне БРИКС по-прежнему является свидетельством впечатляющего роста экономики кластера крупных развивающихся рынков за пределами Запада и, в частности, за пределами традиционных экономических сил стран «Группы семи». В публикациях начала 2000-х годов эта эволюция расценивается как динамичный и позитивный тренд, обусловленный в значительной степени приверженностью стран БРИКС глобализации и высокими темпами экономического роста. Отличительной чертой такого анализа выступает формулируемая в нем предполагаемая способность стран БРИКС догнать и в конечном итоге превзойти страны «Группы семи» с точки зрения экономического и, возможно, политического веса.

Таким образом, концепция БРИКС тесно связана с нарративом растущей экономической мощи крупных стран с формирующимся рынком. Уже ранние свидетельства этого явления со стороны финансовых аналитиков, консалтинговых фирм и управляющих фондами активов подчеркивали позитивный характер этих сдвигов как для самих стран, так и для глобальной экономики в целом. Академические оценки, напротив, выражали определенный скепсис в отношении релевантности такого инвестиционно-маркетингового подхода к БРИКС с точки зрения серьезных исследований в области международных отношений. С этой позиции, несмотря на очевидность роста влияния отдельных стран БРИКС, концептуализация БРИКС как движущей силы международной системы имеет существенные ограничения. Действительно, при сравнении индивидуальных экономических профилей стран БРИКС, скорее, бросаются в глаза различия между ними, нежели общие черты. Практически по любым критериям, связанным с ВВП, торговлей, инвестициями или валютными резервами, Китай кратно превосходит своих партнеров. Если говорить о секторах экономики, где наблюдается наиболее бурный рост, Китай как «мировая фабрика» также заметно отличается от Индии с ее развитым технологическим сектором и хабами «глобальных кол-центров», а также от ориентированных на ресурсы России, Бразилии и Южной Африки.

Фундаментально отличает БРИКС от конкурентов продолжающаяся трансформация первоначального описательного и предсказательного нарратива БРИКС в реальную дипломатическую практику взаимодействия стран БРИКС как объединения, начавшаяся с создания института саммитов БРИКС в 2009 г. Более того, помимо конкретных институциональных новаций, дипломатическую практику БРИКС можно рассматривать одновременно и как пример неформальности в международных отношениях, и как ее усиление. В эпоху после 1945 г. господствующее положение занимали формальные универсальные международные организации, такие как Организация Объединенных Наций, международные финансовые институты (Международный валютный фонд (МВФ) и Всемирный банк) и Всемирная торговая организация (ВТО). Учитывая центральную роль упомянутых институтов, получение признания в этих организациях стало ключевым вызовом для стран Глобального Юга. Однако по мере того, как кампания стран Глобального Юга, направленная на получение ими больших прав в некоторых из этих формальных международных организаций, начала приносить результаты, промышленно развитые страны все более явно оттесняли эти организации на второй план, делая выбор в пользу более неформальных и эксклюзивных механизмов экономического и политического сотрудничества через такие форумы, как «Группа семи». Таким образом, в данном контексте феномен БРИКС представляет собой расширение этой дипломатической практики исключительности и неформальности за пределы стран «Группы семи». С другой стороны, подобный сдвиг в сторону неформальных дипломатических практик, реализованный группой стран с формирующимся

рынком, создает дилемму для всей совокупности стран Глобального Юга. В то время как описательный нарратив БРИКС подчеркивает движение стран с формирующимся рынком от периферии к центру международной системы в результате глобализации и экономического роста, переход БРИКС как объединения к реальной дипломатической практике привел к разделению Глобального Юга на БРИКС и «всех остальных».

Тем не менее, несмотря на важное символическое и дипломатическое значение, растущий политический вес и актуальность саммитов БРИКС и связанных институтов еще предстоит убедительно продемонстрировать. В реальности точно так же, как при использовании акронима БРИКС, предложенного Goldman Sachs, упускались из виду индивидуальные различия между субъектами с точки зрения их экономических профилей, при рассмотрении объединения БРИКС с точки зрения операционного функционирования могут игнорироваться важные ограничители его способности предпринимать коллективные действия. В этом смысле значительные различия между странами БРИКС, как с точки зрения интересов, так и с точки зрения идентичности, становятся заметным барьером для эффективного сотрудничества. Институционально также наблюдается разительный контраст между, с одной стороны, Россией и Китаем, которые в глобальной системе пользуются преимуществами постоянных членов Совета Безопасности Организации Объединенных Наций (СБ ООН) с правом вето, и, с другой стороны, Индией, Бразилией и Южной Африкой.

Своими коллективными действиями страны БРИКС приложили значительные усилия, чтобы позиционировать себя как сплоченную группу единомышленников. Однако за этими усилиями скрываются острые противоречия в политических и экономических подходах государств — членов объединения. Более того, между странами БРИКС существуют фундаментальные источники конкуренции. В отношениях Китая и Индии, а также России и Китая присутствуют отголоски территориальных споров. В 2017 г. саммит БРИКС проходил на фоне обострения геополитического противостояния между Индией и Китаем, обусловленного резкой эскалацией напряженности вокруг конфликта на плато Доклам, когда вооруженные силы двух стран находились на грани столкновения на сиккимском участке китайско-индийской границы.

Однако, несмотря на эти ограничения, переход БРИКС от существования в форме концепта к практической деятельности продолжает восприниматься как поворотный момент в отношениях между Западом и незападными странами. Вплоть до создания БРИКС Глобальный Юг выступал в качестве *просителя* реформы международных институтов с позиции слабости. Глобальный финансовый кризис полностью поменял ситуацию. В отличие от азиатского кризиса конца 1990-х годов, эпицентр глобального финансового кризиса пришелся не на страны Глобального Юга с последующим эффектом перехода на страны Запада. Начавшийся в США и впоследствии получивший развитие как еврокризис, глобальный финансовый кризис усилил недовольство стран БРИКС своим неравноправным положением в мире, но выступали они уже в контексте вновь обретенного чувства уверенности. Вместо того чтобы выступать за реформы, апеллируя к нормативным основаниям справедливости, страны БРИКС начали указывать на необходимость пересмотра глобальных правил в связи с их ростом, основанным на конкурентоспособности в глобальной институциональной архитектуре.

Саммиты БРИКС становятся все более заметными как для профессионалов в области политики, так и для обывателей, но сохраняются вопросы относительно логики, лежащей в основе самой группы, а также мотивов стран-участниц. Например, является ли попытка реализовать концепцию Goldman Sachs на практике просто инструментом для создания платформы, сигнализирующей о количественных разрывах в экономических показателях между БРИКС и другими акторами Глобального Юга? Или же это

механизм, инструментально созданный для преодоления барьеров между самими странами БРИКС?

Как бы то ни было, БРИКС как объединению по-прежнему не хватает внутренней сплоченности или продемонстрированной способности предпринимать коллективные действия, которые позволили бы по праву именовать БРИКС альянсом. Безусловно, БРИКС нельзя сравнивать с такими давними и укоренившимися союзами, как Организация Североатлантического договора или «Группа семи», в основе которых лежат как явно выраженные общие интересы, так и набор разделяемых участниками основополагающих ценностей. Самым впечатляющим достижением группы стал даже не значительный прогресс в торговле внутри БРИКС или появление того, что президент России Владимир Путин назвал «полномасштабной системой стратегического управления» [Sputnik, 2013], а, скорее, способность группы сформироваться и поддерживать свое существование в качестве форума за пределами стран Запада в течение достаточно долгого периода.

Чтобы оценить степень этого успеха, необходимо более внимательно взглянуть на БРИКС как на дипломатический проект. В конечном счете на международной арене не должна была появиться некая структура, подобная БРИК, в результате потрясений глобального финансового кризиса и формирования культуры доверия, появившейся в рамках «аутрич»-процессов «Группы семи/восьми». Несмотря на структурные препятствия на пути к обретению устойчивости, функциональность БРИКС как форума обеспечивается за счет использования неформальных «клубных» механизмов сотрудничества, работающих в отсутствие установленной физической площадки для сотрудничества, конституции или устава объединения или же установленного графика работы.

В целом вопросы о будущем БРИКС как международного института или набора институтов сохраняют свою актуальность. Сколько «цемента» — в виде формальной институционализации — будет заложено в фундамент БРИКС? На начальных этапах сотрудничество БРИКС было движимо в основном внешними силами и фокусировалось на реформах, которых страны БРИКС стремились реализовать в других областях системы международных институтов. Раннее сотрудничество БРИКС было в значительной степени сосредоточено на реформах МВФ и Всемирного банка. Начиная с саммита в Нью-Дели в 2012 г. внимание БРИКС переместилось «внутрь» с появлением инициативы о создании Нового банка развития (НБР) — банка развития по линии Юг — Юг, независимого от хаба существующих институтов, расположенных на Западе. Принимая во внимание важность этой инициативы, требуется детальный анализ деятельности НБР и ее последствий для будущего БРИКС. С одной стороны, способность БРИКС к такой коллективной мобилизации является проверкой того, насколько в объединении укоренилась клубная культура. С другой стороны, деятельность НБР служит свидетельством того, способно ли БРИКС как объединение устанавливать новые институциональные связи с остальной частью глобального Юга, или же НБР стал новым источником разделения и рассматривается остальными как механизм, с помощью которого страны БРИКС преследуют собственные интересы.

НБР как история успеха и как фактор напряженности

Новый банк развития (НБР) представляет собой загадку, на которую О'Нил обратил минимум своего внимания. С одной стороны, возникает вопрос, почему и как НБР сначала привлек к себе внимание как «цемент» для БРИКС, а затем отошел на второй

план в сравнении с китайским проектом Азиатского банка инфраструктурных инвестиций (АБИИ). С другой стороны, эта загадка связана с относительным отсутствием противоречий в НБР. Как отмечает журнал *The Economist*, НБР «уделяется гораздо меньше внимания, чем другому многопрофильному кредитному учреждению, созданному немного позже, — Азиатскому банку инфраструктурных инвестиций (АБИИ)... Рассмотрим для примера даже материалы журнала *The Economist*: НБР упоминается в дюжине статей, в то время как АБИИ упоминается примерно в 60 статьях». Тем не менее, несмотря на общую слабость БРИКС, тот же *The Economist* отмечает: «Их (БРИКС. — *Примеч. пер.*) главное творение — банк, который призван перестроить мир финансирования развития, — делает удивительные успехи» [The Economist, 2018; Chin, 2014; Cooper, 2017; Wang, 2017].

Эти два аспекта существуют параллельно, при этом более скромные, хотя и результативные показатели НБР сводят разногласия к минимуму. Вместо того чтобы делать упор на крупные инфраструктурные проекты, формирующие основу устоявшейся модели финансирования развития, НБР продвигает продуктовую инновацию, инвестируя в более мелкие проекты и отдавая предпочтение проектам, нацеленным на устойчивое развитие посредством создания зеленой инфраструктуры. Тем не менее этот аргумент о сдержанности, позволяющей избежать разногласий, не соответствует более обобщенному и все более укрепляющемуся образу БРИКС как клуба «поднимающихся» держав, находящихся под усиленным давлением.

Если дело не только в незначительных (пока) масштабах НБР, то почему тогда создание банка БРИКС вызвало так мало споров? Действительно, эта загадка еще более поразительна ввиду нетрадиционной культуры НБР. В отличие от АБИИ, НБР является отклонением не только от базовой модели основных международных финансово-кредитных организаций [The Economic Times, 2015], но и от более ранних инициатив, продвигавшихся представителями Глобального Юга. С этой точки зрения НБР претендует на уникальность, опровергая тем самым предположение о том, что он представляет собой продолжение «знакомых инициатив», таких как создание банков развития ближневосточными производителями нефти в 1970-х годах, от «вновь выросших игроков» [Kahler, 2016]. Если и есть сходство с такой категорией инициатив, как Исламский банк развития или Фонд международного развития ОПЕК, — ввиду сочетания материального веса, геополитической цели, стремления переработать излишки сбережений в инвестиции и асимметричного распределения полномочий между членами, — то это сходство относится к АБИИ, но не к НБР.

Отчасти отсутствие разногласий может быть обусловлено тем, что НБР является формализованным институтом, в отличие от БРИКС, который по-прежнему пропитан культурой клубной неформальности. Если НБР и нуждается в переосмыслении в связи с наличием у него нескольких отличительных черт, которые отделяют его от других многосторонних банков, то стоит обратить внимание на некоторые черты формализации, обретенные НБР. В отличие от БРИКС, НБР имеет собственную штаб-квартиру. НБР имеет особую организационную структуру, которая была разработана в ходе длительных переговоров, предшествовавших запуску. Система корпоративного управления НБР предполагает не только ротационную (по странам. — *Примеч. пер.*) должность президента, но и должности четырех вице-президентов от каждой из четырех других стран-учредителей.

Кроме того, регламентирована и схема работы. Отойдя от традиционной практики, например, международных финансовых учреждений, НБР выбрал схему совета директоров вне резидентства, при условии того, что такой формат позволит принимать

решения своевременно и с соблюдением бюджетной эффективности. Например, первый раунд выдачи займов НБР был объявлен на совете управляющих в кулуарах ежегодных встреч МВФ и Всемирного банка.

Тем не менее, несмотря на этот сдвиг в сторону ортодоксальности, истоки НБР в культуре БРИКС все же имеют некоторые особенности, которые требуют изучения. Одна из них — это отход от принципа равенства в сторону неравноценной представительской структуры, характерной для традиционных многосторонних банков развития. Хотя эта инновационная форма принятия решений стала предметом длительных переговоров и еще далека от того, чтобы стать устоявшейся в части операционной деятельности, принцип равенства в отношении прав и обязанностей членов НБР знаменует собой серьезный сдвиг в применении базовых постулатов глобального управления.

Конечно, существуют разногласия относительно того, как этот принцип равенства применяется. Безусловно, формирование культуры сотрудничества требует преодоления серьезных ограничений с точки зрения национальных интересов и идентичности [Stuenkel, 2015; Rewizorski, 2015; Cooper, 2016]. В то же время принцип равенства помещает НБР в рамки операционной модели, которая требует тесного взаимодействия между бюрократическими структурами НБР. Хотя НБР расположен в Шанхае, он не является банком, контролируемым Китаем. Но, с другой стороны, это и не многосторонний банк с большим числом членов, коим является АБИИ. Поэтому, хотя это и предварительное исследование, интересно выявить некоторые «внутренние» характеристики работы НБР.

Примечательно, что НБР удастся не только оградить себя от более широкого контекста напряженности в отношении БРИКС в целом, но и не потерять дееспособность благодаря высокой степени бюрократической автономии, а также эффективному разделению обязанностей. Несмотря на весьма предварительный характер такой оценки, этот аспект работы НБР недостаточно изучен и заслуживает внимания. Если внутри клуба БРИКС заметна напряженность, о чем свидетельствуют недавние публикации, то НБР удастся работать независимо от этих источников напряженности.

Каждая из ключевых для идентичности НБР характеристик подробно обсуждалась в течение двух лет. Индия по-прежнему опасается потенциального операционного доминирования Китая в НБР, особенно с учетом того, что она изначально играла ведущую роль в создании этого института. Главный источник разногласий возник на этапе подготовки. Здесь Индия действовала осторожно в процессе развития БРИКС. На начальном этапе создания клуба министр иностранных дел Индии преуменьшал значение форума, заявляя, что «эти четыре страны не настроены против каких-либо других стран или какой-либо другой группы стран. Это даже не попытка “поиграть мускулами”. Мы стараемся учиться друг у друга» [RT, 2009]. Даже когда в июне 2009 г. в Екатеринбурге статус БРИКС был повышен до уровня саммита лидеров, премьер-министр Сингх сдержанно оценивал перспективы этого объединения.

Эта осторожность не отразилась на процессе создания НБР, поскольку Индия поддерживала эту идею, когда в 2012 г. принимала 4-й саммит БРИКС в Нью-Дели. Оглядываясь назад, важно отметить, что именно Индия, а не Китай, взяла на себя инициативу по изучению альтернативных стратегий финансирования развития после мирового финансового кризиса 2008 г. Поддерживая такие усилия, премьер-министр Манмохан Сингх опирался на свой обширный опыт работы в качестве главного экономического советника, управляющего резервным банком и главы Комиссии по планированию, а также на свою роль генерального секретаря Комиссии по делам Юга. Например, на саммите «Группы двадцати» в Сеуле, который прошел в ноябре 2010 г., Сингх вы-

ступал за использование альтернативных инструментов для стимулирования развития инфраструктуры [The Hindu, 2010]. Столкнувшись с проблемой огромных дисбалансов, он предложил новый институциональный инструмент для преобразования избыточных сбережений в инвестиции.

Учитывая этот контекст, неудивительно, что Индия сделала создание Нового банка развития центральным пунктом повестки дня на саммите в Нью-Дели. На встрече министров финансов, состоявшейся непосредственно перед саммитом, эту инициативу одобрили в качестве приоритетной. Помимо этого, Академический форум БРИКС 2012 г., в котором принял участие ведущий индийский аналитический центр Observer Research Foundation (ORF), рекомендовал саммиту лидеров БРИКС рассмотреть «возможность создания и условия функционирования финансовых институтов, таких как Банк развития и (или) Инвестиционный фонд, которые могут помочь в развитии БРИКС и других развивающихся стран» [BRICS Academic Forum, 2012], что стало свидетельством трансформации БРИКС от клуба, ориентированного исключительно на конкретные государства, до более широкой сети.

Однако чем упорнее Индия продвигала эту идею, тем глубже становился разрыв между установками на равноправие и прагматизм [Krishnan, 2014]. Настойчивость, с которой Индия придерживалась этой позиции, свидетельствует не только о разочаровании, которое она испытывала из-за отсутствия справедливости в отношениях с международными финансовыми учреждениями, но и о том, что ее идеологическое лидерство в инициативе создания НБР оказалось под угрозой из-за финансового влияния Китая. Что касается операционной модели, индийские официальные лица выступали за то, чтобы первоначальный капитал для запуска фонда составлял 50 млрд долл. США, при этом каждая страна БРИКС должна была внести вклад в равных долях по 10 млрд долл. США. Имея преимущество в виде огромных международных валютных резервов, превышающих 3 трлн долл. США, Китай, напротив, настаивал на альтернативной прагматичной модели. В рамках этой модели предлагалось установить взносы стран в соответствии с их финансовыми возможностями и общую базу капитала в размере 100 млрд долл. США, что дало бы Китаю возможность внести больший вклад в базу капитала Банка и, таким образом, принесло бы ему асимметричное преимущество среди стран – учредителей НБР [Sahu, 2013].

Китай не блокировал напрямую создание НБР, но его неоднозначная реакция на первоначальное предложение Индии замедлила процесс переговоров и создания учреждения. На протяжении затянувшегося переговорного процесса китайские комментаторы открыто сомневались в необходимости придерживаться принципа равенства. Чжу Нин, профессор Шанхайского передового института финансов (Shanghai Advanced Institute of Finance), в интервью Центральному телевидению Китая заявил: «Если пять стран будут иметь равные доли в одной структуре, возникнут проблемы с координацией работы» [Krishnan, 2014].

В итоге Индия смогла отстоять общий принцип равенства – условие, заложенное в декларации НБР. Но Китай тем не менее добился своего по двум другим вопросам, которые определили операционную деятельность банка. Первый из них касался места расположения штаб-квартиры банка. Вначале этот вопрос не вызывал серьезных разногласий, но по мере того, как инициатива создания банка постепенно обретала реальные черты, напряженность по данному вопросу нарастала и выбор местоположения стал приравняться к определению того, кто будет осуществлять общий контроль над банком. Индия выступила идейным вдохновителем создания банка [Chand, 2013]. Китай, в свою очередь, настаивал на том, чтобы штаб-квартира находилась в Шанхае,

и эту позицию отстаивали также ключевые китайские аналитические центры [Shanghai Forum, 2013].

В то же время именно Китай, а не Индия, на практике добивался большего включения «остальных» в проект НБР, что усиливает споры о том, какая страна лучше всего воплощает в БРИКС дух солидарности. Главный вопрос заключался в том, может ли НБР кредитовать только членов БРИКС или также и другие государства, которые не являются членами объединения. Китай настаивал на том, чтобы клиентская база была расширена и не ограничивалась только странами БРИКС, а Индия, стремясь удовлетворить собственные потребности в капитале внутри страны, требовала более концентрированного подхода. Другими словами, Индия уделяла приоритетное внимание созданию собственного инфраструктурного потенциала, а Китай, имея преимущество огромного профицита счета текущих операций, искал альтернативные и менее прямолинейные инструменты для финансирования проектов развития в глобальном масштабе.

К чести объединения культура солидарности в рамках БРИКС, символизирующая утверждение политического суверенитета его стран-членов, позволила им сохранить сплоченность даже под давлением. Однако в основе этой организационной сплоченности лежало несколько неуклюжее равновесие по основному обсуждаемому вопросу. Хотя страны БРИКС придерживались изначальной модели установления подписного капитала в размере 50 млрд долл. США, формируемого из взносов каждого члена (разделенных на оплаченные акции на сумму 10 млрд долл. США и акции, подлежащие оплате по требованию, на сумму 40 млрд долл. США), было также решено, что со временем НБР будет двигаться к достижению максимального размера уставного капитала в 100 млрд долл. США.

В вопросе о субъектах, обладающих правом получения займов от НБР, Китай одержал победу: была принята идея о возможности для НБР осуществлять кредитование на глобальной основе. Если Китай получил основное преимущество от этого расширенного охвата в плане поставок, то Индия получила некоторую компенсацию в ресурсном измерении. Одобрение роли НБР в качестве кредитора за пределами БРИКС шло в увязке с одобрением принципа предоставления миноритарной доли голосов (от 40 до 45%) другим странам, включая промышленно развитые государства, — позиция, которую давно отстаивала Индия. Открытость такого рода не только позволила несколько ослабить доминирование Китая, но и способствовала тому, что НБР смог пополнить свои капитальные ресурсы за счет других стран с кредитными рейтингами высшего уровня.

Такие разногласия нельзя игнорировать, но их не следует преувеличивать: созданию НБР они помешать не могли. Хотя значительная напряженность и «игра мускулами» сохранялись, они в основном сдерживались импровизацией и компромиссами, свидетельствующими о жизнеспособной клубной культуре [Cooper, Farooq, 2015; Cooper, 2016]. В целом НБР представляет собой выдающийся пример выработки коллективной глобальной политики. Несмотря на то что многие противоречия все-таки получили огласку, значимость подготовительного этапа переговоров закрепились в основе операционных практик НБР. Также подчеркивается важность для модели вопроса выбора управляющих НБР. Один из вариантов предполагал возможность для управляющих действовать в качестве представителей национальных интересов своей страны, что соответствует культуре международных финансовых учреждений. Другой вариант заключался в укреплении культуры солидарности, при которой должностные лица НБР могли бы сделать ставку на инструментальный (и творческий) процесс,

в рамках которого коллективная форма инновационного лидерства плавно преодолевает ограничения, связанные с расхождением позиций членов НБР.

Хотя вначале Китай сопротивлялся продвижению этого принципа, равенство в принятии управленческих решений стало мантрой для НБР [Zhu, 2015]. В декларативном плане основной темой по-прежнему оставалось то, что НБР олицетворяет собой новую форму демократически ориентированного финансового института. Важно отметить, что будущий президент НБР, представляющий Индию (и имеющий опыт работы в ICICI Bank и компании — экспортере программных услуг Infosys, а также в АБР), Кундапур Ваман Каматх признал необходимость ориентироваться на различные интересы и индивидуальные особенности стран-членов [Wildau, 2015].

В сравнительном плане успех НБР в поддержании сильной клубной культуры выгодно отличается от того, что происходит в рамках АБИИ. Контроль над АБИИ со стороны Китая на системном уровне воспроизводит структуру власти в организации, характерную для ведомых США и странами Европы международных финансовых учреждений, образованных после 1945 г., и для региональных организаций, таких как АБР (где Китай и Индия имеют относительно небольшие доли в управлении — 5,5 и 5,4% соответственно — против Японии и США, которым принадлежит по 12,8%) [Vestergaard, Wade, 2013; Reisen, 2015]. Как и в международных финансовых учреждениях, базовое право голоса, право голоса членов-учредителей и право голоса на основании доли участия распределяется в АБИИ в зависимости от размера ВВП каждого члена, что дает Китаю заведомое преимущество. Значительная автономия предоставлена также группе руководства АБИИ и президенту, при избрании которого голос Китая — решающий. Через эту призму структура НБР с ее разнообразием компенсационных компромиссов знаменует собой важное отступление в сторону модели коллективного формирования глобальной политики.

Распределение проектов также усилило культуру равенства. Не желая действовать по подобию традиционных финансовых институтов и тем более АБИИ, НБР поставил перед собой цель продвигать альтернативную модель развития, основой которого является устойчивое развитие посредством проектов, способствующих развитию зеленой инфраструктуры.

С точки зрения продуктовых инноваций особенностью первого раунда выдачи займов (объявленного в апреле 2016 г.) на сумму 811 млн долл. США стал выбор не в пользу крупных инфраструктурных проектов, а, скорее, в пользу небольших проектов со сроком реализации 12–20 лет, которые связаны с развитием чистой возобновляемой энергии в каждой из стран БРИКС за исключением России (по крайней мере на начальном этапе). Бразильский банк Banco Nacional de Desenvolvimento Economico e Social получил самый крупный заем в размере 300 млн долл. США на строительство объектов, работающих на возобновляемых источниках энергии, общей мощностью 600 МВт. НБР также предоставил заем в размере 250 млн долл. США индийскому банку Canara Bank, из которых 75 млн долл. США предназначались для проектов в области энергетики на основе возобновляемых источников общей мощностью 500 МВт. Южноафриканская компания Eskom получила заем в размере 180 млн долл. США на строительство линий электропередач, способных передавать 670 МВт и преобразовывать 500 МВт энергии, вырабатываемой с использованием возобновляемых источников. Китайская компания Shanghai Lingang Hongbo New Energy Development также получила заем в размере 81 млн долл. США на строительство солнечных электростанций на крышах общей мощностью 100 МВт [Sasi, 2015; BRICS Post, 2016].

Помимо инструментальных результатов, дух солидарности подкреплялся признаками объединения в особую бюрократическую культуру на операционном уровне. Выражаясь формально, бюрократический нарратив НБР фокусируется на инновационных практиках, отличных от традиционных финансовых институтов. Президент Каматх во время своего назначения отметил: «Одна из тем, на которой мы сосредоточим внимание, заключается в том, что кредиторы хотят, чтобы заемщики соблюдали определенные графики. Нам нужно понять, какие инновации необходимы, чтобы обеспечить соблюдение этих сроков или попытаться их сократить» [The Economic Times, 2015].

Вступая в противоречие со своим сдержанным образом, НБР становится более ориентированным на риск, предлагая иной баланс между скоростью и контролем. НБР уверен, что его проекты практически не окажут влияния на окружающую среду, поэтому гораздо проще отказывается от различных форм институционального надзора. Однако ставка института на догоняющее развитие в плане инноваций в сфере предоставления услуг была сопряжена с издержками в виде настороженности со стороны групп гражданского общества. Как отмечалось выше при обсуждении продуктовых инноваций, сохранялись подозрения, что более быстрые темпы реализации проектов, поддерживаемых НБР, не соответствуют целям устойчивого развития.

Как бы то ни было, не имея материального «веса», который есть у АБИИ, НБР был вынужден импровизировать. Принципами НБР стали не «лучшие практики», отражающие «слишком жесткую, негибкую и медленную» традиционность, а «практики следующего поколения», отражающие развитие как динамичный и гибкий процесс [Financial Times, 2015].

Еще одним подтверждением тому, что НБР действительно может многое предложить в плане внедрения инноваций, является эволюция управленческой команды НБР как автономной структуры. С самого начала НБР приходилось с осторожностью балансировать между национальными интересами и идентичностью своих членов. Но обращаясь к принципу скорости как к базовому постулату, профессиональная бюрократия НБР стимулирует членов НБР к более быстрой работе для достижения целей НБР и, таким образом, сигнализирует, что НБР имеет важное сравнительное преимущество относительно других институтов.

Среди факторов укрепления коллективной культуры НБР важную роль сыграла Бразилия, которая приложила немало усилий для смягчения напряженности в отношениях между Индией и Китаем. Первоначально президент Лула был лицом БРИКС для широкой аудитории. Хотя Бразилия не так сильна экономически или стратегически, как Китай, она заняла лидирующие позиции. При этом Бразилия опиралась на свою репутацию активного участника сотрудничества как на международном, так и на региональном уровне. Однако со временем, после ухода Лулы, Бразилия отстала от других членов БРИКС в плане развития своего лидерского потенциала. Одним из ярких примеров стала неспособность правительства Русеф продвинуться вперед в вопросе кибербезопасности, учитывая, что Россия, Китай и Бразилия систематически становились объектами наблюдения программы Prism со стороны Агентства национальной безопасности США. Во время саммита в Нью-Дели в СМИ сообщалось, что Бразилия выступила с инициативой о создании линии оптоволоконной связи (BRICS Cable), которая бы независимо связывала страны-члены, соединив города Форталеза и Владивосток через Кейптаун, Ченнаи и Шаньтоу. Хотя возможность реализации данного проекта с самого начала вызывала сомнения, как с точки зрения финансирования, так и с

точки зрения защиты данных, она тем не менее указывала на силу и солидарность, а не на уязвимость перед лицом коллективных угроз. Однако со временем эта инициатива пропала из поля зрения.

Более показательным примером является сдержанный подход Бразилии к созданию НБР. Безусловно, у Бразилии были большие шансы взять на себя роль лидера в этой инициативе. Лула критиковал деятельность Запада, обвиняя его в том, что мировой финансовый кризис «был создан белыми людьми с голубыми глазами» [Gillespie, 2012]. Кроме того, Бразилия была лидером в области альтернативных форм финансирования развития. Избегая формулировки «официальное содействие развитию», поскольку она ассоциируется с асимметричными отношениями между Севером и Югом, Бразилия удвоила размер своей официальной помощи развитию в период с 2007 по 2008 г. и утроила его в период с 2009 по 2010 г.

Тем не менее, несмотря на свои сильные стороны, Бразилия уступила лидерство в НБР Индии и Китаю. Сначала казалось, что Бразилии удобнее использовать Диалоговый форум ИБСА, другое неформальное объединение Индии, Бразилии и ЮАР, сформированное в начале 2000-х годов. Но даже несмотря на то что объединение БРИКС стремилось занять место ИБСА, не стоит преувеличивать роль Бразилии в качестве «двигателя» переговоров по НБР. По свидетельству представителя Бразилии, наблюдавшего за этим процессом изнутри, Бразилия осталась в стороне от Китая, Индии и ЮАР, не предложив свой вариант места размещения штаб-квартиры НБР, что стало «ошибкой с нашей стороны, которая оставила Бразилию без козырей в переговорах» [Batista Jr., 2022, p. 36].

В таких обстоятельствах Бразилия сосредоточилась на роли полезного посредника. Важное место здесь занимают впечатляющие дипломатические усилия бразильских дипломатов по выработке компромиссного решения между Индией и Китаем относительно организационной структуры НБР. Важно отметить, что компромиссы стали возможны благодаря тому, что Бразилия не продвигала свои собственные интересы. Бразилия выступала в роли посредника, а не конкурента, и эту роль она сыграла успешно. Один бразильский дипломат отмечал: «Мы вырвали победу за 10 минут до конца игры. Мы добились принятия сбалансированного соглашения, которое устроило всех» [Soto, Boadle, 2014].

Грядущие испытания для БРИКС

Несмотря на тенденцию к занижению роли НБР как менее статусного аналога АБИИ, вопросы деятельности банка интересны и значимы. НБР располагает гораздо меньшими ресурсами, чем АБИИ, однако у этого института есть как нормативное, так и инструментальное назначение, которое является отклонением от традиционной модели других финансовых институтов, улучшающим ее. Уникальность НБР особенно заметна в безусловном приоритете принципа равенства, которым руководствуется его культура.

Приверженность стран БРИКС принципу равенства будет проверяться различными способами. Как отмечает Калер, НБР не сможет избежать обсуждения чувствительных вопросов, связанных с управлением [Kahler, 2016]. В институциональном плане НБР должен постоянно балансировать между своей коллективной культурой и интересами своих членов, особенно Китая и Индии.

Главным испытанием до настоящего момента было отделение и ограждение НБР от более масштабной напряженности в рамках БРИКС как клуба в целом. Эта напря-

женность особенно выражена в отношениях Китая и Индии, как из-за конкретных разногласий, связанных с повесткой дня БРИКС, так и из-за более широкого контекста отношений между этими странами.

На начальных этапах БРИКС удерживала вместе эффективная клубная культура. Наибольшее внимание в официальных коммюнике уделялось блоку вопросов, где страны БРИКС могли выразить свое традиционное недовольство тем, что они маргинализированы в рамках глобальной институциональной структуры, и их общее критическое отношение к плохому управлению мировой экономикой со стороны Запада. Глобальные финансовые вопросы широко освещались в декларациях саммитов, занимая более заметное место, чем выражение солидарности с остальными странами Глобального Юга, вопросы экологии / изменения климата, а также продвижение повестки «Группы двадцати» и торговли. Напротив, области, в которых страны БРИКС были наиболее разобщены, такие как реформа СБ ООН, минимально освещались в контексте саммитов БРИКС.

Страны БРИКС разделяют общие взгляды по ключевым геополитическим вопросам. БРИКС отклонила предложения об исключении России из саммита «Группы двадцати» в Брисбене в ноябре 2014 г. [Panova, 2021]. В Уфе лидеры не ссылались конкретно на действия России, а лишь отметили «глубокую обеспокоенность БРИКС ситуацией в Украине» и необходимость ее урегулирования путем «инклюзивного политического диалога». Более того, после февраля 2022 г. этот деликатный процесс будет развиваться дальше на фоне сценариев эскалации напряженности.

Помимо этого, БРИКС удалось успешно справиться с кризисом на плато Доклам, несмотря на то что СМИ в Китае и Индии нагнетали обстановку. Действительно, деэскалации способствовали встречи председателя КНР Си Цзиньпина и премьер-министра Индии Нарендры Моды на неформальной встрече БРИКС в рамках саммита «Группы двадцати» в Гамбурге в конце августа 2017 г.

Главный вопрос для БРИКС заключается в том, можно ли повторить применение этого типа урегулирования кризиса в случае необходимости. Ведь, как показало фактически случившееся столкновение между китайскими и индийскими войсками (с не менее чем двадцатью погибшими) на реке Галван в середине июня 2020 г., такой сценарий нельзя исключать, напряженность на границе двух государств остается чувствительным вопросом, а ситуация крайне нестабильной. Пауло Ногейра Батиста-мл. отмечает: «Как это может не повлиять на НБР? Каждый эпизод ухудшения отношений между Китаем и Индией представлял риски для организации» [Batista Jr., 2022, p. 53].

Тем не менее на фоне повышения ставок сохранение единства для БРИКС является более вероятным сценарием, чем разрыв [Papa, Verma, 2021]. Во-первых, успешное расширение членства в НБР отвлекает внимание от двусторонних отношений между Китаем и Индией. Первоначально вопрос о расширении членства был еще одним источником двусторонней напряженности. Тема расширения членства в НБР получила большое внимание в Индии как возможный инструмент усиления влияния Китая в ущерб Индии, особенно если расширение предполагает присоединение к НБР дружественных Пекину стран, в частности Пакистана. С присоединением Бангладеш к НБР в сентябре 2021 г. эти опасения были развеяны.

И, что еще более важно, нет никаких признаков снижения значимости БРИКС ни для Китая, ни для Индии, ни для других членов БРИКС. Несмотря на появившиеся в 2017 г. спекуляции на тему того, что премьер-министр Индии Моди может попытаться оказать давление на Китай в вопросе Доклама, дав понять, что он не будет участвовать в саммите БРИКС в Сямыне, такой весьма заметный жест (который нанес бы серьезный ущерб имиджу и результатам деятельности БРИКС) не был сделан. Примечательно, что

переход от председательства Индии в 2021 г. к председательству Китая был плавным: первая встреча шерп БРИКС под председательством Китая состоялась в виртуальном формате 18–19 января 2022 г. на фоне высказанной Китаем признательности в адрес Индии за высокие результаты ее работы как председателя БРИКС в предыдущем году.

Все это не означает, что следует преувеличивать важность БРИКС с точки зрения вклада объединения в идентичность каждой страны-участницы. Для каждой из них принадлежность к БРИКС становится более или менее актуальной в тот или иной период. Однако именно эта свобода и гибкость подчеркивают сохраняющуюся силу БРИКС. Внутри объединения проявлялись всевозможные разногласия. Тем не менее страны БРИКС не только сумели удержаться вместе, но и сделали организацию значительно более целостной, не в последнюю очередь благодаря НБР.

В конечном итоге объединение БРИКС уверенно прошло путь трансформации от спорной концепции до влиятельной организации, запустив операционную деятельность на фоне глобального финансового кризиса, пройдя через испытания клубной культуры и наращивая интенсивность коллективных действий с впечатляющей жизнеспособностью. БРИКС сегодня — это уже не просто предвестник фундаментальных экономических перемен — практическое воплощение прогнозов Goldman Sachs; это уже широкий контур практической деятельности в качестве устойчивого клуба. Хотя в институциональном плане объединение развивалось по неожиданной траектории, со всей определенностью можно утверждать, что БРИКС является прежде всего явным свидетельством кардинальных, пусть и неравномерных изменений в глобальной системе в XXI в.

Список источников

Купер Э. Ф., Фарук А. Б. (2015) Апробация клубного механизма взаимодействия БРИКС: Новый банк развития от концепции до становления // Вестник международных организаций. Т. 10. № 2. С. 39–58. Режим доступа: <https://doi.org/110.17323/1996-7845-2015-02-39>.

Batista Jr. P. N. (2022) *The BRICS And the Financing Mechanism They Created: Progress and Shortcomings*. London: Anthem.

BRICS (2012) *BRICS Academic Forum Recommendations to the 4th BRICS Leaders Summit in New Delhi*, New Delhi, 6 March. Режим доступа: <http://www.brics.utoronto.ca/docs/120306-academic-forum.html> (дата обращения: 09.06.2022).

BRICS Post (2016) *BRICS Bank announces first set of loans*, 16 April. Режим доступа: <http://thebricspost.com/brics-bank-announces-first-set-of-loans/#.V5diUc12IHh> (дата обращения: 09.06.2022).

Chand M. (2013) *BRICS birth a new South-South revolution in Durban, Russia & India Report*, 28 March. Режим доступа: https://in.rbth.com/world/2013/03/28/brics_birth_a_new_south-south_revolution_in_durban_23305 (дата обращения: 09.06.2022).

Chin G. (2014) *The BRICS-led Development Bank: Purpose and Politics beyond the G20* // *Global Policy*. Vol. 5. No. 3. P. 366–373. Режим доступа: <https://doi.org/10.1111/1758-5899.12167>.

Cooper A. F. (2016) *The BRICS: A Very Short Introduction*. Oxford University Press.

Cooper A. F. (2017) *The BRICS' New Development Bank: Shifting from Material Leverage to Innovative Capacity* // *Global Policy*. Vol. 8. No. 3. P. 275–284. Режим доступа: <https://doi.org/10.1111/1758-5899.12458>.

The Economic Times (2015) *New Development Bank to set its own standards; no rivalry with others*: V Kamath, 8 July. Режим доступа: <https://economictimes.indiatimes.com/industry/banking/finance/banking/new-development-bank-to-set-its-own-standards-no-rivalry-with-others-k-v-kamath/article-show/47991565.cms> (дата обращения: 09.06.2022).

The Economist (2018) *The Beleaguered BRICS can be proud of their bank*, 29 September. Режим доступа: <https://www.economist.com/finance-and-economics/2018/09/29/the-beleaguered-brics-can-be-proud-of-their-bank> (дата обращения: 09.06.2022).

Financial Times (2015) New BRICS bank in Shanghai to challenge major institutions: Developing countries aim to create alternative to World Bank, 21 July. Режим доступа: <https://next.ft.com/content/d8e26216-2f8d-11e5-8873-775ba7c2ea3d> (дата обращения: 09.06.2022).

Gillespie P. (2012) BRICS highlight skewed nature of global power // Irish Times. 31 March. Режим доступа: <https://www.irishtimes.com/opinion/brics-highlight-skewed-nature-of-global-power-1.492814> (дата обращения: 09.06.2022).

The Hindu (2010) PM arrives for G20 summit, against protectionist sentiments, 10 November. Режим доступа: <https://www.thehindu.com/business/Economy/article60592984.ece> (дата обращения: 09.06.2022).

Kahler M. (2016) The Global Economic Multilaterals: Will Eighty Years Be Enough? // Global Governance. Vol. 22. No. 1. P. 1–9. Режим доступа: <http://www.jstor.org/stable/44861177>

Krishnan A. (2014) China displays economic clout with push for new bank // The Hindu. 16 July. Режим доступа: <http://www.thehindu.com/news/international/world/china-displays-economic-clout-with-push-for-new-banks/article6217758.ece> (дата обращения: 09.06.2022).

O'Neill J. (2021) Twenty years on, the BRICS have disappointed // Financial Times. 30 November. Режим доступа: <https://www.ft.com/content/034ba0e7-7518-437e-854c-7c0dd5d74e34> (дата обращения: 09.06.2022).

Panova V. V. (2021) Age of Multilateralism: Why is BRICS Important despite Possible Weaknesses? A Perspective from Russia // Global Policy. Vol. 12. No. 4. P. 514–518. Режим доступа: <https://doi.org/10.1111/1758-5899.13013>.

Papa M., Verma R. (2021) Scenarios for BRICS Evolution in Light of the India – China Conflict // Global Policy. Vol. 12. No. 4. P. 539–544. Режим доступа: <https://doi.org/10.1111/1758-5899.13010>.

Putnam R., Bayne N. (1987) *Hanging Together*. Cambridge: Harvard University Press.

Reisen H. (2015) Will the AIIB and the NDB Help Reform Multilateral Development Banking? // Global Policy. Vol. 6. No. 3. P. 297–304. Режим доступа: <https://doi.org/10.1111/1758-5899.12250>.

Rewizorski M. (2015) *The European Union and the BRICS: Complex Relations in the Era of Global Governance*. Berlin/Heidelberg, Springer.

RT (2009) BRIC Growth will Change the World' – Indian Foreign Minister, 23 October. Режим доступа: <http://rt.com/news/bric-emerging-economies-india/> (дата обращения: 09.06.2022).

Sahu P. (2013) BRICS Nations Broadly Agree on Capital Structure of Bank // Wall Street Journal. 28 August. Режим доступа: <http://www.wsj.com/articles/SB10001424127887324463604579040742992443078> (дата обращения: 09.06.2022).

Sasi A. (2015) BRICS Bank to extend first loans by April 2016 // Indian Express. 10 July. Режим доступа: <https://indianexpress.com/article/business/economy/brics-bank-to-counter-western-hold-on-global-finances/> (дата обращения: 09.06.2022).

Shanghai Forum (2013) Will the BRICS Development Bank settle in Shanghai? Режим доступа: <http://www.shanghaiforum.fudan.edu.cn/index.php?c=publication&a=list&typeid=10027> (дата обращения: 09.06.2022).

Soto A., Boadle A. (2014) BRICS set up bank to counter Western hold on global finances // Reuters. 16 July. Режим доступа: <http://in.reuters.com/article/2014/07/15/brics-summit-bank-idINKBN0FK08620140715> (дата обращения: 09.06.2022).

Sputnik (2013) Putin Says BRICS Should Focus on Key World Issues, 22 March. Режим доступа: <https://sputniknews.com/20130322/Putin-Says-BRICS-Should-Focus-on-Key-World-Issues-180174140.html> (дата обращения: 09.06.2022).

Stuenkel O. (2015) *The BRICS and the Future of Global Order*. Lanham: Lexington.

Vestergaard J., Wade R. H. (2013) Protecting power: how western states retain the dominant voice in the World Bank's governance // World Development. Vol. 46. P. 153–164. Режим доступа: <https://doi.org/10.1016/j.worlddev.2013.01.031>.

Wang H. (2017) New Multilateral Development Banks: Opportunities and Challenges for Global Governance // Global Policy. Vol. 8. No. 3. P. 113–118. Режим доступа: <https://doi.org/10.1111/1758-5899.12396>.

Wildau G. (2015) New Brics bank in Shanghai to challenge major institutions // Financial Times. 21 July. Режим доступа: <https://www.ft.com/content/d8e26216-2f8d-11e5-8873-775ba7c2ea3d> (дата обращения: 09.06.2022).

Zhu J. (2015) New South-South Co-operation and the BRICS New Development Bank // BRICS Insight Paper No. 2, South African Institute of International Affairs (SAIIA). Режим доступа: <http://www.saiia.org.za/special-publications-series/740-brics-insights-2-new-south-south-co-operation-and-the-brics-new-development-bank/file> (дата обращения: 09.06.2022).

Reframing the Debate over BRICS Beyond its Conceptual Origins^{1, 2}

A.F. Cooper

Andrew F. Cooper — University Research Professor, the Department of Political Science, Professor, Balsillie School of International Affairs, University of Waterloo (Canada); Associate Research Fellow-UNU CRIS (Institute on Comparative Regional Integration), Bruges (Belgium); 200 University Ave West, Waterloo, Ontario, Canada; acooper@uwaterloo.ca

Abstract

The BRICS have commonly been framed through a strictly economic perspective, with a focus on the growth patterns of the individual members: Brazil, Russia, India, China, and South Africa. Judged in this fashion, the grouping is judged in a negative manner, with a sense of disappointment and frustration. Yet, framing the BRICS in a wider diplomatic context, the image of the BRICS is quite different, with an accent on several features that cast a more positive interpretation. BRICS VSI highlighted these features in 2016. And, notwithstanding some unanticipated developments that exaggerated the differences – and tensions – between the members of the BRICS, it is the staying power and pattern of evolution in a creative fashion of the BRICS club that stands out. Although overshadowed by other multilateral institutions, the achievements of the New Development Bank should not be downplayed. Moreover, the BRICS have developed problem (or even crisis) management techniques. As with other informal institutions with club-like attributes, some of these tensions were dealt with by avoiding issues that divided the members. Over time, though, this template has been complemented by more active forms of problem solving relating to internal differences.

Keywords: BRICS, New Development Bank, China, India, Russia

For citation: Cooper Andrew F. (2022) Reframing the Debate over BRICS Beyond its Conceptual Origins. *International Organisations Research Journal*, vol. 17, no 2, pp. 31–49 (in English). doi:10.17323/1996-7845-2022-02-02

References

- Batista Jr. P. N. (2022) *The BRICS and the Financing Mechanism They Created: Progress and Shortcomings*. London: Anthem.
- BRICS (2012) BRICS Academic Forum Recommendations to the 4th BRICS Leaders Summit in New Delhi, 6 March. Available at: <http://www.brics.utoronto.ca/docs/120306-academic-forum.html> (accessed 14 June 2022).
- BRICS Post (2016) BRICS Bank Announces First Set of Loans, 16 April. Available at: <http://www.thebrics-post.com/brics-bank-announces-first-set-of-loans/#.Yqir4C9h1bW> (accessed 14 June 2022).
- Chand M. (2013) BRICS Birth a New South-South Revolution in Durban. *Russia Beyond*, 28 March. Available at: https://www.rbth.com/world/2013/03/28/brics_birth_a_new_south-south_revolution_in_durban_23305 (accessed 14 June 2022).
- Chin G. T. (2014) The BRICS-Led Development Bank: Purpose and Politics Beyond the G20. *Global Policy*, vol. 5, iss. 3, pp. 366–73. Available at: <https://doi.org/10.1111/1758-5899.12167>.
- Cooper A. F. (2016) *The BRICS: A Very Short Introduction*. Oxford: Oxford University Press.

¹ The article was submitted 23.02.2022.

² Translated by P.A. Doronin, Researcher, Centre for International Institutions Research, Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration (RANEPA).

Cooper A. F. (2017) The BRICS' New Development Bank: Shifting From Material Leverage to Innovative Capacity Global Policy. *Global Policy*, vol. 8, iss. 3, pp. 275–84. Available at: <https://doi.org/10.1111/1758-5899.12458>.

Cooper A. F., Farooq A. B. (2015) Testing the Club Dynamics of the BRICS: The New Development Bank From Conception to Establishment. *International Organisations Research Journal*, vol. 10, no 2, pp. 32–44. Available at: <http://doi.org/10.17323/1996-7845-2015-02-39>.

The Economic Times (2015) New Development Bank to Set Its Own Standards; No Rivalry With Others: K V Kamath, 8 July. Available at: <https://economictimes.indiatimes.com/industry/banking/finance/banking/new-development-bank-to-set-its-own-standards-no-rivalry-with-others-k-v-kamath/articleshow/47991565.cms> (accessed 14 June 2022).

The Economist (2018) The Beleaguered BRICS Can Be Proud of Their Bank, 29 September. Available at: <https://www.economist.com/finance-and-economics/2018/09/29/the-beleaguered-brics-can-be-proud-of-their-bank> (accessed 14 June 2022).

Financial Times (2015) New BRICS Bank in Shanghai to Challenge Major Institutions: Developing Countries Aim to Create Alternative to World Bank, 21 July. Available at: <https://next.ft.com/content/d8e26216-2f8d-11e5-8873-775ba7c2ea3d> (accessed 14 June 2022).

Gillespie P. (2012) BRICS Highlight Skewed Nature of Global Power. *Irish Times*, 31 March. Available at: <https://www.irishtimes.com/opinion/brics-highlight-skewed-nature-of-global-power-1.492814> (accessed 14 June 2022).

The Hindu (2010) PM Arrives for G20 Summit, Against Protectionist Sentiments, 10 November. Available at: <https://www.thehindu.com/business/Economy/article60592984.ece> (accessed 14 June 2022).

Kahler M. (2016) The Global Economic Multilaterals: Will Eighty Years Be Enough? *Global Governance*, vol. 22, iss. 1, pp. 1–9. Available at: <https://doi.org/10.1163/19426720-02201001>.

Krishnan A. (2014) China Displays Economic Clout With Push for New Bank. *The Hindu*, 16 July. Available at: <http://www.thehindu.com/news/international/world/china-displays-economic-clout-with-push-for-new-banks/article6217758.ece> (accessed 14 June 2022).

O'Neill J. (2021) Twenty Years On, the BRICS Have Disappointed. *Financial Times*, 30 November. Available at: <https://www.ft.com/content/034ba0e7-7518-437e-854c-7c0dd5d74e34> (accessed 14 June 2022).

Panova V. V. (2021) Age of Multilateralism: Why Is BRICS Important Despite Possible Weaknesses? A Perspective From Russia. *Global Policy*, vol. 12, iss. 4, pp. 514–8. Available at: <https://doi.org/10.1111/1758-5899.13013>.

Papa M., Verma R. (2021) Scenarios for BRICS Evolution in Light of the India-China Conflict. *Global Policy*, vol. 12, iss. 4, pp. 539–44. Available at: <https://doi.org/10.1111/1758-5899.13010>.

Putnam R., Bayne N. (1987) *Hanging Together*. Cambridge: Harvard University Press.

Reisen H. (2015) Will the AIIB and the NDB Help Reform Multilateral Development Banking? *Global Policy*, vol. 6, iss. 3, pp 297–304. Available at: <https://doi.org/10.1111/1758-5899.12250>.

Rewizorski M. (ed.) (2015) *The European Union and the BRICS: Complex Relations in the Era of Global Governance*. Berlin/Heidelberg: Springer.

RT (2009) BRIC Growth Will Change the World: Indian Foreign Minister, 23 October. Available at: <http://rt.com/news/bric-emerging-economies-india/> (accessed 14 June 2022).

Sahu P. (2013) BRICS Nations Broadly Agree on Capital Structure of Bank. *Wall Street Journal*, 28 August. Available at: <http://www.wsj.com/articles/SB10001424127887324463604579040742992443078> (accessed 14 June 2022).

Sasi A. (2015) BRICS Bank to Extend First Loans by April 2016. *Indian Express*, 10 July. Available at: <https://indianexpress.com/article/business/business-others/brics-bank-to-extend-first-loans-by-april-2016/> (accessed 14 June 2022).

Shanghai Forum (2013) Will the BRICS Development Bank Settle in Shanghai? Available at: <http://www.shanghaiforum.fudan.edu.cn/index.php?c=publication&a=list&typeid=10027> (accessed 14 June 2022).

Soto L., Boadle A. (2014) BRICS Set Up Bank to Counter Western Hold on Global Finances, 16 July. Available at: <https://www.reuters.com/article/cbusiness-us-brics-summit-bank-idCAKBN0FK08V20140716> (accessed 14 June 2022).

Sputnik (2013) Putin Says BRICS Should Focus on Key World Issues, 22 March. Available at: <https://sputniknews.com/20130322/Putin-Says-BRICS-Should-Focus-on-Key-World-Issues-180174140.html> (accessed 14 June 2022).

Stuenkel O. (2015) *The BRICS and the Future of Global Order*. Lanham: Lexington.

Vestergaard J., Wade R. H. (2013) Protecting Power: How Western States Retain the Dominant Voice in the World Bank's Governance. *World Development*, vol. 46, pp. 153–64. Available at: <https://doi.org/10.1016/j.worlddev.2013.01.031>.

Wang H. (2017) New Multilateral Development Banks: Opportunities and Challenges for Global Governance. *Global Policy*, vol. 8, iss. 1, pp. 113–8. Available at: <https://doi.org/10.1111/1758-5899.12396>.

Wildau G. (2015) New BRICS Bank in Shanghai to Challenge Major Institutions. *Financial Times*, 21 July. Available at: <https://www.ft.com/content/d8e26216-2f8d-11e5-8873-775ba7c2ea3d> (accessed 14 June 2022).

Zhu J. (2015) New South-South Co-operation and the BRICS New Development Bank. BRICS Insight Paper No 2, South African Institute of International Affairs (SAIIA). Available at: <https://saiia.org.za/wp-content/uploads/2015/03/BRICS-Insights-2.pdf> (accessed 14 June 2022).

Модель лидерства Китая в БРИКС^{1, 2}

А.С. Ванг

Ванг Алиса Син — аспирантка Департамента политических наук Университета Торонто (Канада); Ontario, Toronto, M5S 1A1, St. George, 100; alissa.wang@mail.utoronto.ca

Аннотация

БРИКС — это клубный институт глобального управления, предоставляющий ведущим развивающимся экономикам платформу для обсуждения вопросов глобального управления с ориентацией на развитие. В статье рассматривается ведущая роль Китая в БРИКС на основе количественных показателей его деятельности в этом объединении с первого саммита в 2009 г. до недавнего саммита 2021 г. Также разрабатывается модель лидерства, основанная на количественных показателях эффективности: deliberation, принятия решений и исполнении обязательств. Проведенный анализ демонстрирует, что Китай преимущественно склонен к инклюзивному и образцовому лидерству. Его руководство сосредоточено на формировании дискуссий БРИКС по приоритетным для него темам, в частности, развития и макроэкономики. Кроме того, Китай подает положительный пример, так как достигает высоких результатов в выполнении принятых на себя обязательств.

Ключевые слова: БРИКС, глобальное управление, развитие, макроэкономика

Для цитирования: Ванг А.С. Модель лидерства Китая в БРИКС // Вестник международных организаций. 2022. Т. 17. № 2. С. 50–85 (на русском и английском языках). doi:10.17323/1996-7845-2022-02-03

Введение

Уход США с позиции ведущей державы в международных делах и одновременный рост влияния Китая затрудняют концептуализацию будущего глобального управления. Активно обсуждается вопрос о том, является ли становление Китая в качестве мирового лидера результатом его осознанной деятельности, способен ли Китай взять на себя подобную ношу, а также в принципе о желательности такого сценария [Kastner et al., 2019; Larson, 2020; Ly, Boateng, 2021; Wan, 2014; Wang, French, 2014; Zhao, 2018]. Найти ответы на поставленные вопросы весьма непросто в силу меняющейся природы глобальных вызовов. Острота и важность дискуссии о будущем миропорядке усиливаются на фоне возникновения новых угроз в экономической сфере, в области политики и безопасности, климата, здравоохранения, цифровизации, борьбы с терроризмом, преступностью, коррупцией и т.д. Мировой кризис, вызванный распространением пандемии

¹ Статья поступила в редакцию 22.01.2022.

² Перевод статьи выполнен А.А. Игнатовым, н.с. Центра исследований международных институтов Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации (РАНХиГС).

COVID-19, также представляет огромную проблему для международного сообщества, столкнувшегося с необходимостью выработать оптимальную стратегию преодоления его непосредственных и долгосрочных последствий в сфере общественного здоровья, экономических, социальных и политических отношений.

Интересный пример для понимания более широкой проблематики лидерства Китая в глобальном управлении представляет взаимодействие с БРИКС. Форум имеет для Китая и всего мира большое значение по целому ряду причин. Наряду с «Группой семи» и «Группой двадцати» БРИКС представляет собой клубный институт глобального управления, в рамках которого лидеры развивающихся стран обсуждают вопросы международной повестки дня на полях ежегодных встреч. В отличие от «Группы семи», объединяющей ведущие развитые экономики, БРИКС представляет передовые развивающиеся страны и страны с формирующимся рынком. С этой точки зрения членство в БРИКС позволяет Китаю сохранять за собой статус развивающейся державы. Кроме того, постоянно расширяющаяся повестка БРИКС дает развивающимся странам возможность высказываться по обширному перечню глобальных проблем. С момента проведения первого саммита в 2009 г. повестка БРИКС претерпела существенные изменения и теперь включает не только традиционные вопросы экономики и геополитики, но и климатическую проблематику, энергетику, здравоохранение, развитие цифровой экономики, защиту прав человека, социально-экономическую политику, развитие сельского хозяйства и многие другие направления. На сегодняшний день БРИКС уже состоялся как многофункциональная переговорная площадка, в рамках которой Китай и другие страны-члены согласовывают решения по вопросам международного значения.

Настоящая статья посвящена изучению модели лидерства Китая в БРИКС посредством оценки результатов его деятельности за период с 2009 по 2021 г. Исследование призвано ответить на вопрос: в чем специфика модели лидерства Китая в БРИКС и каким образом обеспечивается ее реализация? Ответить на этот вопрос можно под разным углом зрения, поэтому сначала мы рассмотрим все позиции, а затем по итогам проведенного исследования сделаем выводы. Второй раздел статьи посвящен рассмотрению данных и применяемой методологии наряду с детальным описанием концепции лидерства, которую автор статьи принимает в качестве базовой. Далее представлены оценки результатов работы БРИКС с 2009 по 2021 г., что позволяет составить представление о контексте, с учетом которого политике лидерства Китая в «пятерке» дана количественная оценка. Затем сделано несколько выводов относительно факторов, под влиянием которых сложилось лидерство Китая в БРИКС. Наконец, заключительный раздел статьи посвящен прогнозу итогов предстоящего саммита БРИКС 2022 г.

Обзор литературы

Китай как амбициозный лидер, продвигающий реформы

Бас Хооймаайерс [Nooijmaaijers, 2021] и ряд разделяющих его позицию экспертов считают, что Китай в рамках БРИКС позиционирует себя как амбициозного лидера, стремящегося к реформированию системы глобального экономического управления. На практике это проявляется в продвижении Китаем институциональных инициатив в рамках «пятерки» — к таковым относятся Новый банк развития БРИКС и Пул условных валютных резервов. Кроме того, Китай продвигает и собственные инициативы, например, инфраструктурный проект «Один пояс — один путь» и Азиатский банк инфраструктурных инвестиций. Тем не менее интересы Китая в БРИКС неизбежно

вступают в противоречие с проектами за рамками объединения, что препятствует реализации его амбиций.

Китай как ведущий объединяющий актор с растущим потенциалом

Согласно другому подходу, в рамках БРИКС Китай следует рассматривать в качестве ключевого актора-объединителя. В период с 2006 по 2009 г. Китай вел себя скорее как рядовой участник многосторонней дискуссии, в 2009–2017 гг. стал гораздо активнее предлагать конкретные инициативы, а на данном этапе, который начался после саммита в Сямэне в 2017 г. [Wang, Zhang, Xi, 2021], действует как полноценный лидер объединения. Переход к участию в работе объединения с позиции лидера был отмечен созданием формата БРИКС+, призванного привлечь к дискуссии больше развивающихся стран и стран с формирующимся рынком. Авторы упомянутого исследования считают, что цель Китая как лидера объединения состоит в укреплении связей в формате «Юг — Юг» и качественном развитии модели сотрудничества в рамках БРИКС, основанного на разветвленной системе контактов с партнерами из числа развивающихся стран, действующих из чувства солидарности.

Китай как осторожный, настойчивый лидер, жаждущий признания

Третий рассматриваемый подход описывает позицию Китая как осторожную, направленную на постепенное повышение собственной значимости в рамках объединения. Со временем она стала более открытой и прямолинейной. На первый взгляд, позиция Китая в БРИКС полностью отражает стремление к утверждению собственного статуса, однако на деле его подход достаточно осторожный. Так, Китай нередко занимает выжидательную позицию [Cooper, Farooq, 2016]. Отмечается, что с течением времени Китай стал действовать более открыто и настойчиво, особенно в вопросах, представляющих для него стратегическую значимость. Следует подчеркнуть, что лидерство Китая основывается не на укреплении партнерства с развивающимся миром, а в большей степени полагается на связи с США и другими странами Запада [Cooper, Zhng, 2017]. Стратегии Китая подходит определение «двойная игра», так как в рамках системы глобального управления Китай является и «инсайдером», и «аутсайдером». Позиционируя себя как новый центр силы, он в то же время играет на чувстве солидарности с развивающимися странами. Китай опирается на ни с чем не сравнимое изобилие ресурсов, что объясняет его стремление к самостоятельности.

Китай как сторонник многовекторного подхода

Сторонники следующего рассматриваемого подхода считают, что стратегия Китая имеет многоплановую природу. Попытка соотнести поведение Китая в БРИКС с традиционными западными теориями международных отношений позволяет обнаружить элементы реализма, либерального институционализма и конструктивизма [Cheng, 2015]. Во-первых, Китай не скрывает, что посредством участия в работе БРИКС и налаживания взаимодействия с партнерами-единомышленниками он одновременно решает две задачи: преодолевает вызовы внутренней политики и укрепляет собственную позицию в международных делах. Во-вторых, действуя согласно логике либерального институционализма, Китай продвигает повестку реформ международных институтов в качестве ответа на сложившиеся противоречия. В-третьих, с точки зрения конструктивизма политика Китая направлена на закрепление дискурса, представляющего его в качестве защитника интересов и легитимности развивающихся стран, что способствует росту его собственного влияния на мировой арене в процессе трансформации

международной институциональной структуры. Выполнению этой задачи служит деятельность Китая в рамках БРИКС.

Глобальное лидерство «с китайскими характеристиками»

Наконец, пятый рассматриваемый нами подход основывается на предпосылке о существовании особого китайского стиля международного лидерства — лидерства «с китайскими характеристиками» [Во, 2021]. Китай сыграл существенную роль в развитии БРИКС, однако он не преследует цель закрепить положение гегемона в рамках «пятерки». Лидерская модель Китая опирается на три компонента. Во-первых, Китай демонстрирует приверженность инклюзивному подходу, то есть он не стремится к установлению единоличного лидерства, но предпочитает действовать в связке с другими значимыми игроками, продвигая модели коллективного управления и наращивая возможности других развивающихся стран. Во-вторых, Китай выступает как конструктивный лидер, в числе интересов которого институциональное развитие, определение общих идей и интересов. В-третьих, Китай демонстрирует образцовое лидерство, которое «морально ориентировано» на установление гармоничного мирового порядка, самообразование, а также интеллектуальное наставничество через формулирование приоритетов долгосрочного развития для международного сообщества. Таким образом, модель лидерства Китая в БРИКС является эмпирическим представлением «международного лидерства с китайскими характеристиками». Кроме того, лидерство Китая в БРИКС трансформировалось вместе с развитием самого форума: в 2009–2010 гг. — становление нового центра притяжения и силы в международном управлении; в 2011–2012 гг. — расширение платформы; в 2013–2018 гг. — институциональное развитие [Во, 2021].

Вопросы для обсуждения

Несмотря на то что рассмотренные выше подходы достаточно основательно описывают модель лидерства Китая в БРИКС, был обнаружен существенный пробел в обосновании представленных выводов и заключений. Концепции лидерства Китая в БРИКС опираются преимущественно на качественные характеристики и результаты мониторинга процесса реализации инициатив Китая и его взаимодействия с «пятеркой». Выводы настоящего исследования о модели лидерства Китая в БРИКС основаны на количественных данных. Анализ показателей Китая по ряду параметров с использованием конкретных, поддающихся измерению данных, представляет собой новый подход к рассмотрению модели лидерства Китая в БРИКС и обеспечивает основу как для обоснования, так и для критики существующих представлений о лидерстве Китая.

Гипотеза исследования

Автор настоящего исследования характеризует подход Китая к обеспечению лидерства в БРИКС как гибкий и настойчивый. Анализ количественных данных по нескольким параметрам оценки эффективности подтверждает тезис о выдающихся достижениях Китая в БРИКС, притом достигнутые показатели имеют устойчивый характер. В рамках БРИКС Китай опирается на две модели лидерства: совещательное (делиберативное) лидерство и образцовое лидерство. С одной стороны, Китай нередко выступает в качестве инициатора и направляющего актора в рамках переговоров на полях саммитов БРИКС. Несмотря на то что по ряду вопросов, в частности по проблемам обеспечения общественного здоровья, Китай придерживается жесткой позиции, в целом его подход представляется весьма располагающим к ведению многосторонней дис-

куссии. С другой стороны, Китай также поддерживает репутацию образцового лидера, задающего своей деятельностью ориентир для остальных. В приоритетных вопросах, например по содействию развитию и в области макроэкономической политики, Китай часто предпринимает односторонние действия, однако при обсуждении вопросов политики в сфере здравоохранения и международной торговли предпочтение отдается многосторонней дискуссии и коллективным мерам. В целом можно сделать вывод, что Китай придерживается модели гибкого лидерства, меняя модель взаимодействия в зависимости от рассматриваемого вопроса. Подход Китая к работе в рамках БРИКС имеет дуалистичную природу: он авторитарен, но в то же время оставляет пространство для многостороннего сотрудничества. Гибкость китайского подхода обусловлена возникшими вследствие недавних глобальных кризисов уязвимостями, неудовлетворительными результатами работы международных организаций, в которых доминируют страны Запада, собственными располагаемыми ресурсами и внутренней сплоченностью, близостью с партнерами по БРИКС в отношении важнейших политических вопросов, а также ролью самого БРИКС в системе новых многосторонних институтов глобального управления.

Теоретическая основа, методология исследования и концепция лидерства

Концепция лидерства

Подход, выбранный автором настоящего исследования для концептуализации модели лидерства Китая, опирается на результаты исследований Дж. Киртона, который использует адаптированную модель системообразующего хаба [Kirton, 2013; 2016; Kirton, Wang, 2021]. Исходя из этого, анализ модели лидерства той или иной страны предполагает оценку положения рассматриваемого члена института и его реального вклада в существование и успех объединения, характера односторонних действий и предлагаемых многосторонних инициатив, способности эффективно воздействовать на других членов в интересах достижения желаемых результатов работы института, создавать постоянные партнерства и т.п. [Kirton, 2016]. Данная модель предполагает применение методов количественного анализа результатов деятельности конкретного члена института. В ходе анализа исследуются шесть основных индикаторов и шесть ключевых факторов, наличие которых обуславливает достижение высоких показателей эффективности. Опираясь на изложенную методологию, автор исследования описывает новую модель лидерства, которая дает более полное представление о роли Китая в БРИКС. Были определены две модели лидерства: совещательное (делиберативное) лидерство и образцовое лидерство. Для обеих моделей характерен особый набор количественных характеристик измерения эффективности.

Совещательное лидерство

Данная модель лидерства отражает способность члена института поддерживать дискуссию с участием других членов БРИКС по ключевым вопросам повестки дня. Выделяют два типа совещательного лидерства. Первый тип – поддерживающее (фасилитативное) совещательное лидерство, предполагающее, что лидер выступает за инициацию и поддержку дискуссии. Ключевым показателем в данном контексте является объем усилий, который направляют лидеры на обсуждение данного вопроса во время саммита, – делиберация. Делиберация отражает удельный вес определенной темы от-

носителем других обсуждаемых вопросов. В случае, если заявленные страной-председателем приоритеты получают большее внимание со стороны партнеров, мы делаем вывод об эффективной реализации модели совещательного лидерства, поскольку избранный подход позволил добиться желаемого изменения хода дискуссии.

Вторая разновидность — убеждающее (ассертивное) совещательное лидерство. В данном случае при формулировании выводов относительно эффективности реализации модели лидерства учитываются принимаемые на саммите решения, притом определяющее значение имеет количество согласуемых решений по конкретным вопросам. Следовательно, в ситуации, когда по заявляемым лидером приоритетам принимается значительное количество решений, мы вправе сделать вывод о том, что он эффективно продвигает свои интересы среди других членов БРИКС, и это позволило ему добиться принятия политически обязывающих решений.

Поддерживающее и убеждающее совещательное лидерство не являются взаимоисключающими. Вполне возможны ситуации, когда лидер в основном обеспечивает поддержку дискуссии, что может выражаться в высоком показателе делиберации при сравнительно небольшом количестве конкретных решений, или, наоборот, ведет себя настойчиво и убедительно, в результате чего при низком показателе делиберации принимается большое количество обязательств, или использует одновременно оба подхода, что приводит к достижению высоких показателей делиберации и количества принятых обязательных решений.

Образцовое лидерство

Данный тип лидерства подразумевает, что страна-лидер ведет за собой партнеров, демонстрируя ответственность, политическую волю и компетентность, при этом оставаясь подотчетной. С точки зрения измеримых показателей данный тип опирается на качество исполнения принятых обязательств. Оценки уровня исполнения показывают, как рассматриваемая страна справляется с выполнением согласованных коллективных решений. Сравнение показателя лидера с результатами остальных членов БРИКС позволит обосновать вывод о том, подает ли лидер положительный пример или нет. Утвердительный ответ на данный вопрос возможен при достижении лидером наивысшего показателя уровня исполнения или, по крайней мере, отметки, превышающей средний показатель остальных членов БРИКС.

Образцовое лидерство также имеет два подвида — страна-лидер может действовать как единоличный лидер или опираться на взаимодействие с другими странами-членами. В случае, если сам лидер достигает наивысшего показателя уровня исполнения, а показатели остальных стран-членов остаются сравнительно невысокими, то мы говорим о единоличном образцовом лидерстве. Иными словами, лидер подает пример остальным, демонстрируя ответственность, подотчетность и политическую волю. В ином случае, если лидер достигает высокого показателя уровня исполнения, но при этом как минимум одно государство из числа стран-партнеров обеспечивает показатель близкий или идентичный результату лидера, то мы можем охарактеризовать такой подход как кооперативное образцовое лидерство.

Используемые данные и методология

Концепция лидерства опирается на набор из трех показателей эффективности, отраженных в модели системообразующего хаба. Анализ этих индикаторов дает наиболее полное представление о восприятии Китаем объединения БРИКС и о характерных чертах модели лидерства Китая. Кроме того, в распоряжении автора имеется большой

массив количественных данных по каждому прошедшему саммиту БРИКС, собранных в период с 2009 по 2021 г. Исследовательской группой БРИКС Университета Торонто и Центром исследований международных институтов РАНХиГС.

Делиберация измеряется путем кодирования текста итоговых деклараций, подводящих итоги встреч на высшем уровне, на предмет наличия ключевых слов, относящихся к тому или иному аспекту повестки дня. Например, в случае с проблематикой содействия развитию принимается во внимание набор слов, связанных с этой темой, наличие которых затем отслеживается в тексте декларации; далее итоговое количество отобранных слов подсчитывается в отношении к сумме всех слов в документе, на основании чего формируется вывод об интенсивности дискуссии в рамках БРИКС по вопросам международного развития.

Показатель количества принимаемых решений выводится путем поиска в итоговом документе ориентированных на будущее и обладающих признаком политической обязательности формулировок. Конкретный перечень критериев, которым должно соответствовать обязательство, был разработан Исследовательской группой «Группы двадцати» и Исследовательской группой БРИКС. Итоговый список формируется путем группировки обязательств, принятых по конкретному вопросу.

Наконец, заключения об уровне исполнения обязательств формируются исходя из выставленных оценок. Начиная с 2009 г. Исследовательская группа БРИКС Университета Торонто и Центр исследований международных институтов РАНХиГС проводят мониторинг действий стран БРИКС по исполнению обязательств, принимаемых на саммитах. Период мониторинга отсчитывается от момента завершения предыдущего саммита до проведения следующего. В течение данного периода из открытых источников собирается информация о действиях государств — членов института, соответствующих сути рассматриваемого обязательства, на основании чего в дальнейшем выносится экспертная оценка. После проведения анализа государство может получить оценку «–1», «0» или «+1»: отметка «–1» означает отсутствие действий, связанных с выполнением рассматриваемого обязательства; оценка «0» говорит о неполном исполнении; и, наконец, оценка «+1» свидетельствует о полном выполнении принятого решения [Global Governance Program, 2019]. Собранные данные также дают возможность проводить сопоставительный анализ действий различных членов института в различных областях в течение длительного периода.

Данные, использованные при подготовке настоящего исследования, разделены по тематическим категориям. Благодаря этому становится возможным проанализировать особенности реализуемой Китаем модели лидерства в зависимости от рассматриваемой повестки, а также выявить ключевые направления, в которых лидерство Китая проявляется наиболее выражено. В статье рассматриваются пять ключевых направлений сотрудничества БРИКС: содействие развитию, макроэкономическая политика, торговая политика, климатическая политика, здравоохранение. Выбор этих областей обусловлен несколькими причинами. Прежде всего сам Китай выдвигает указанные блоки в качестве приоритетов в системе глобального управления, что отражено в публичных выступлениях представителей страны. Сфокусировавшись на заявленных Китаем приоритетах, мы сможем оценить то, насколько полно они представлены в итоговых документах саммитов БРИКС. Кроме того, пять указанных сфер одновременно охватывают ядро повестки БРИКС, в частности основные вопросы глобального экономического управления (торговля и макроэкономическая политика), наряду с новыми аспектами глобальной повестки дня, связанными с общемировыми вызовами (здравоохранение и климатическая политика).

Обзор результатов работы БРИКС с 2009 по 2021 г.

Делиберация

Имеющиеся данные говорят о том, что члены БРИКС уделяют достаточно много внимания предметному обсуждению вопросов из приоритетных областей сотрудничества. Показатель делиберации в рамках каждой из рассматриваемых в данном исследовании предметных областей достигает высоких значений. Анализ показал, что с 2009 по 2021 г. наиболее обсуждаемым направлением сотрудничества БРИКС было содействие международному развитию, вслед за которым по порядку идут вопросы макроэкономической политики, торговли, климатической политики и здравоохранения. Высокий показатель делиберации в сфере содействия развитию свидетельствует о том, что базовая концепция БРИКС как представителя развивающихся стран в системе глобального управления не потеряла своей актуальности на протяжении рассматриваемого периода. Наряду с проблематикой развития вопросы экономической политики также занимают значимое место в дискуссиях на полях саммитов «пятерки». Наконец, помимо указанных сфер, неэкономические вопросы глобального управления — здравоохранение и климатическая политика — также пользуются вниманием стран — членов форума.

Содействие развитию

Начиная с первого саммита БРИКС и до настоящего момента содействие развитию остается одной из центральных тем в повестке объединения. В целом по меньшей мере 35% общего показателя делиберации в документах всех саммитов БРИКС приходится на долю вопросов сотрудничества с развивающимися странами. На протяжении всего рассматриваемого периода указанный показатель оставался стабильным за исключением кратковременного спада в 2014–2015 гг. В 2009 г. в итоговой декларации БРИКС 344 слова имели отношение к проблеме международного развития, что соответствует 35% от общего показателя делиберации за тот год. Показатель в 35% оставался неизменным в течение 2009–2013 гг., а по итогам 2014 г. был выявлен скачок до отметки 46%. В 2014 и 2015 гг. рассматриваемый показатель сократился до 8 и 7% соответственно. Затем в 2016 г. он поднялся до 45%, а в 2017 г. на саммите в Сямэне (КНР) был зафиксирован исторический максимум в 51%. После саммита в Сямэне в период с 2018 по 2021 г. интенсивность дискуссии по вопросам содействия развитию постепенно снижалась, но не опускалась ниже 30% (Приложение, рис. П1).

Макроэкономическая политика

Проблематика макроэкономического роста всегда входила в число приоритетов БРИКС. В среднем на обсуждение проблем макроэкономической политики приходится около 33% показателя делиберации. Тем не менее нельзя не отметить, что с течением времени данный показатель постепенно снижается. В 2009 г. доля дискуссии по вопросам макроэкономической политики составила 57%, но уже к 2014 г. после нескольких лет непрерывного снижения она достигла минимальной исторической отметки в 13,9%. После 2014 г. и вплоть до саммита в Сямэне в 2017 г. наблюдался умеренный рост, в результате чего в год второго председательства Китая рассматриваемый индикатор достиг уровня 41%. Затем последовал очередной период упадка, и в 2021 г. доля макроэкономических вопросов составила 22,8% (Приложение, рис. П2).

Торговля

Третий рассматриваемый нами приоритет БРИКС — вопросы торговой политики. В среднем на данное направление приходится около 19% показателя делиберации. Общий обзор рассматриваемого периода позволяет сделать вывод, что в первые годы работы БРИКС дискуссии по торговым вопросам не всегда уделялось значительное внимание, однако после 2015 г. данный показатель находится на достаточно высоком уровне. В 2009 г. на долю торговли пришлось 36% делиберации, но уже в 2010 г. последовало резкое падение до 6,8%. Затем в 2012 г. доля торговли в дискуссии БРИКС выросла до 25,5%, но уже вскоре по итогам 2014 г. было вновь зафиксировано падение до 11,7%. После 2015 г. торговля занимает более или менее стабильное положение с результатом около 20% с двумя небольшими исключениями: в 2016 г. — 16,8% и в 2021 г. — 15,7% (Приложение, рис. П3).

Климатическая политика

Климатическая политика располагается на четвертом месте в списке рассматриваемых направлений работы БРИКС. В среднем на долю вопросов климатической политики приходится около 19% текста итоговых документов саммитов БРИКС, что приблизительно равно доле вопросов торговой политики и показывает важность этого вопроса из числа неэкономических приоритетов работы форума. Ретроспективный анализ позволяет выявить два характерных периода. Первый — постепенное снижение со средней отметки в 20% в 2009–2012 гг. до 9,7% в 2017 г. Второй период — последующий рост: 15% в 2018 г., 16% в 2019 г., 21% в 2020 г. и 22% в 2021 г. (Приложение, рис. П4).

Здравоохранение

Пятое место в определенном нами списке приоритетов БРИКС занимает здравоохранение. В среднем около 14% делиберации приходится на долю вопросов охраны общественного здоровья. На всем протяжении изучаемого периода наблюдался постепенный рост этого показателя, в последние годы он стал еще более выраженным. В 2009 г. на долю здравоохранения приходилось не более 6,8%, однако уже к 2012 г. этот показатель возрос до 16,3%. Исторический минимум был зафиксирован в 2014 г. — тогда здравоохранению было уделено всего около 1,9% содержания итоговой декларации. После 2014 г. наблюдается стабильный восходящий тренд: 7% в 2015 г., 6% в 2016 г., 14% в 2017 г. и 9% в 2018 г. В 2019–2021 гг. были зафиксированы наиболее высокие показатели: 25,7% (2019 г.), 25,6% (2020 г.) и исторический максимум в 44,5% по итогам саммита 2021 г. (Приложение, рис. П5).

Принятие решений

В период с 2009 по 2021 г. БРИКС согласовал 933 ориентированных на будущее, политически обязывающих решения. Количество принимаемых БРИКС обязательств постепенно росло, а в 2015 г. в Уфе и в 2017 г. в Сямэне были зафиксированы исторические максимумы. В 2009 г. было принято 15 конкретных решений, к 2013 г. данный показатель вырос до 39. Резкий скачок был зафиксирован в 2014 г. (86 обязательств), за которым последовал один из двух максимумов — в Уфе в 2015 г. «пятерка» согласовала 127 обязательств. Тем не менее всего год спустя на Гоа (2016 г.) страны БРИКС приняли только 45 решений. Уже на следующем саммите в Сямэне (2017 г.) было принято

почти столько же решений, как и в Уфе, — 128, после чего наблюдается постепенное снижение. Тем не менее по итогам саммита в Москве 2020 г. был зафиксирован новый максимум в 194 обязательства (Приложение, табл. П1).

С точки зрения количества принимаемых обязательств выделенные ранее пять приоритетных сфер остаются в числе лидеров. Следует отметить, что в целом среди сфер сотрудничества БРИКС наибольшее количество обязательств за все время было принято по вопросам международного сотрудничества; торговая политика занимает второе место, на третьем месте блок вопросов региональной безопасности; на четвертом месте борьба с преступностью и коррупцией, за которой следует макроэкономическая политика. На шестом месте находится проблематика содействия развитию. Климатическая политика и здравоохранение занимают 13-е и 16-е места соответственно. Таким образом, выборка из пяти ключевых сфер сотрудничества БРИКС включает как экономические вопросы (макроэкономическая политика и торговля) и содействие развитию, так и неэкономические направления.

Торговля

С точки зрения количества принятых решений тематика торговли возглавляет список субстантивных направлений работы «пятерки» (сразу после достаточно широкого и расплывчатого блока о развитии международного сотрудничества). С 2009 по 2021 г. страны БРИКС согласовали 68 обязательств по вопросам развития торговли. В 2009 г. по итогам первого саммита было принято только одно решение. Тем не менее в последующие годы решения принимались на регулярной основе. Начиная с 2010 г. мы можем наблюдать постепенное увеличение количества обязательств, пока оно не достигнет отметки в девять конкретных решений по итогам саммита 2012 г., после которого в 2013–2019 гг. фиксируется постепенное снижение данного показателя. В 2020 г. страны БРИКС согласовали сразу 20 обязательств по вопросам торговли. В настоящий момент количество принимаемых решений снижается. В Нью-Дели (2021 г.) «пятерка» приняла только три конкретных решения по вопросам торговой политики (Приложение, табл. П1).

Макроэкономическая политика

Всего по итогам рассматриваемого периода страны БРИКС согласовали 58 обязательств по вопросам макроэкономической политики. На первом саммите в 2009 г. не было принято ни одного обязательства по исследуемой проблематике, однако на всех последующих саммитах решения принимались регулярно. Саммит 2014 г. завершился с историческим максимумом количества согласованных обязательств по макроэкономической политике — в Форталезе лидеры БРИКС приняли восемь обязательств. После этого мы наблюдаем постепенное снижение количества принимаемых решений. Единственным исключением является Московский саммит 2020 г., когда было принято 21 обязательство по вопросам макроэкономической политики (Приложение, табл. П1).

Содействие развитию

С точки зрения общего количества принятых решений проблематика содействия развитию находится на пятом месте в списке приоритетов БРИКС. В период с 2009 по 2021 г. страны БРИКС приняли 47 обязательств по содействию развитию. В 2009 г. было принято всего одно обязательство, но уже в 2010 г. их количество увеличилось до пяти. После подъема в следующие два года (2011 и 2012 гг.) наблюдался спад, однако

уже в 2014 г. «пятерка» приняла семь конкретных решений в области развития. Затем вновь последовал спад, который был прерван в 2017 г., когда в Сямэне лидеры БРИКС приняли 11 решений. Пять обязательств были приняты в 2018 г., ни одного в 2019 г., три — в 2020 г. и одно — в 2021 г. (Приложение, табл. П1).

Климатическая политика

По вопросам, связанным с адаптацией к изменению климата, страны БРИКС за все время приняли 32 обязательства. На первом саммите БРИКС в 2009 г. не было принято ни одного обязательства, первое решение «пятерки» в данной области было принято в 2010 г. Исторический максимум зафиксирован в 2011 г. — на саммите в Санье (КНР) лидеры БРИКС приняли шесть обязательств. После 2011 г. количество принимаемых решений снизилось, однако они принимались на каждом последующем саммите за исключением 2014 г. (Приложение, табл. П1).

Здравоохранение

По данному направлению страны БРИКС согласовали 28 обязательств, первые из них были приняты в 2011 г. на саммите в Санье. Еще одно обязательство было принято в 2012 г., после чего до 2015 г. новые решения не заявлялись. На саммите в Уфе в 2015 г. «пятерка» приняла шесть обязательств по вопросам здравоохранения. В 2016 г. последовал спад до двух обязательств, но уже в 2017 г. в ходе очередного председательства Китая были приняты пять обязательств. В 2018 г. было принято одно обязательство, после чего в 2019 г. «пятерка» воздержалась от предложения конкретных решений, однако уже в 2020 и 2021 гг. страны БРИКС приняли семь и пять обязательств в области здравоохранения соответственно (Приложение, табл. П1).

Исполнение решений

В период с 2009 по 2020 г. был проведен мониторинг действий стран БРИКС по исполнению 96 принятых обязательств. Средняя оценка уровня исполнения составила +0,53 (77%), что можно считать достаточно высоким показателем. Среди стран-членов самый высокий уровень исполнения демонстрирует Китай. Его оценка достигает +0,65 (83%). Индия занимает близкую к Китаю позицию с результатом +0,64 (82%), далее следует Россия — +0,57 (79%). На четвертом месте находится Бразилия — +0,42 (71%), замыкает «пятерку» ЮАР со средним баллом +0,37 (69%).

Среди тематических областей самыми высокими показателями уровня исполнения характеризуется сфера здравоохранения — страны БРИКС обеспечили исполнение на уровне +0,83 (92%). На втором месте располагается макроэкономика с оценкой +0,78 (89%), далее следуют вопросы развития и климатической политики — обе сферы с результатом +0,72 (86%). Список замыкает торговая политика. Обязательства, связанные с этой сферой, исполняются странами БРИКС в среднем на +0,36 (68%) (Приложение, табл. П2).

Здравоохранение

С 2009 по 2020 г. был проведен мониторинг семи обязательств в области здравоохранения — в 2011, 2015, 2016, 2017, 2018, 2020 гг. В 2011 г. обязательство по здравоохранению было выполнено полностью (100%), затем в 2015 и 2016 гг. был зафиксирован спад

(70%), после чего уровень исполнения вновь повысился до максимального и остается на данной отметке вплоть до настоящего момента. Среди стран БРИКС Китай и ЮАР достигли самых высоких показателей выполнения обязательства — их средний показатель равен 100%.

Макроэкономическая политика

Восемь обязательств в сфере макроэкономической политики были отобраны для мониторинга в 2013, 2015, 2016, 2017, 2018, 2019, 2020 гг. На протяжении всего рассматриваемого периода обязательства данной группы исполнялись на 100% за исключением 2013 и 2020 гг., когда показатель исполнения был зафиксирован на уровне 60 и 75% соответственно. Китай достиг максимального среднего показателя уровня исполнения (100%).

Содействие развитию

В период с 2010 по 2020 г. обязательства по содействию развитию отбирались для мониторинга ежегодно за исключением 2015 и 2019 гг. Уровень исполнения оставался достаточно высоким все это время. В 2010 г. БРИКС на 100% выполнил принятое обязательство, после чего в 2011 г. он опустился до 90%, затем до 70% в 2012 г., немного поднялся в 2013 г. (80%) и достиг отметки 90% в 2014 г. Полное выполнение принятых обязательств было зафиксировано в 2016 и 2017 гг., однако по итогам 2018 и 2020 гг. было замечено снижение рассматриваемого показателя, который зафиксировался на уровне 70%. Китай вновь продемонстрировал наивысший показатель уровня исполнения среди всех стран «пятерки» (100%).

Климатическая политика

Пять обязательств, связанных с климатической проблематикой, были отобраны для мониторинга в 2011, 2012, 2016, 2019 и 2020 гг. В 2011 г. уровень исполнения достиг отметки 90%, после чего снизился до 60% в 2012 г. и вновь поднялся до 90% в 2016 и 2019 гг. По итогам 2020 г. уровень исполнения достиг 100%. Среди стран-членов по уровню исполнения выделяется Россия, чей средний показатель равен 100%. Вторую позицию разделяют Бразилия и Индия с результатом 90%, после чего следует ЮАР со средней оценкой 80%. Китай замыкает «пятерку» со средним показателем 70%.

Торговля

Десять обязательств в области торговой политики были отобраны для мониторинга с 2010 по 2020 г. (исключения — 2015 и 2019 гг.). Итоговые оценки уровня исполнения достаточно сильно различаются по годам. Так, в 2010 г. был зафиксирован минимально возможный уровень исполнения — 0%. Это означает, что ни одна из стран-членов не предприняла действий для его выполнения. Затем, в 2011 г., показатель исполнения резко повысился до 70%, но уже в 2012 г. опустился до 50%. Максимальный уровень исполнения был зафиксирован трижды — в 2013, 2016 и 2020 гг. Не стал исключением и 2010 г. — нулевой уровень исполнения был зафиксирован повторно в 2014 г. Достаточно высокий, но не максимальный показатель исполнения был отмечен в 2017 и 2018 гг. — 80%. ЮАР обеспечила самый высокий средний показатель уровня исполнения обязательств по торговле среди всех стран БРИКС — 78%. Средняя оценка Китая несколько ниже — 75%.

Лидерство Китая в БРИКС

Китай как инициатор дискуссии

Выводы о том, насколько эффективно Китай реализует модель совещательного лидерства, основываются на результатах анализа показателя делиберации и количества принимаемых на каждом саммите решений и их последующего соотнесения с декларируемыми приоритетами Китая. Приоритеты Китая определяются при помощи анализа содержания выступлений официальных представителей страны в период, предшествующий саммиту. Анализ предполагает кодирование текста на предмет выявления пяти основных тем: содействие развитию, макроэкономическая политика, торговля, климатическая политика и здравоохранение. Анализируются выступления, которые состоялись после окончания предыдущего цикла мониторинга и до начала исследуемого периода на ключевых международных площадках, например, в Генеральной Ассамблее ООН или на Всемирном экономическом форуме. С содержательной точки зрения выступления на этих площадках дают достаточно полное представление о приоритетах Китая в вопросах глобального управления. Кроме того, эти форматы функционируют на постоянной основе, что позволяет без труда соотнести рассматриваемые выступления с саммитами БРИКС.

Приоритеты Китая, озвученные в период с 2009 по 2021 г., могут быть ранжированы следующим образом: на первом месте содействие развитию с показателем делиберации 67%, на втором месте макроэкономическая политика с результатом 48%, третье место разделили здравоохранение и климатическая политика — здесь доля делиберации составила 21%. Наконец, торговая политика занимает пятое место с результатом 16%. По большинству данных направлений Китай уверенно и последовательно следует модели совещательного лидерства, при этом в целом он не отдает явного предпочтения убеждающему или поддерживающему подвиду этой модели.

Содействие развитию

Наиболее явно Китай проявляет себя как совещательный лидер в вопросах содействия международному развитию. Чаще всего Китай придерживается поддерживающей манеры поведения, лишь иногда отдавая предпочтение методам убеждения. За период с 2009 по 2021 г. показатель делиберации в сфере содействия развитию для БРИКС в целом составил около 35%, всего за этот период принято 47 обязательств. Следовательно, проблематика содействия развитию располагается на шестом месте в списке приоритетов БРИКС. Учитывая высокие показатели как в отношении делиберации, так и количества принимаемых решений, мы приходим к выводу, что для Китая характерно использование элементов обеих разновидностей совещательного лидерства.

Ретроспективный анализ показывает, что и Китай, и БРИКС в целом следуют схожему тренду в отношении приоритизации вопросов содействия международному развитию (Приложение, рис. П6). В случае Китая этот тренд можно условно разделить на три стадии. В 2009–2012 гг. представители Китая уделяли достаточно много внимания вопросам развития в своих выступлениях. В преддверии саммита 2009 г. до 81% выступлений так или иначе касались проблематики развития. В 2010 г. эта доля немного снизилась (78%), но уже в 2011 г. возросла до 88%. Исторический максимум в 92% был зафиксирован в 2012 г. В случае БРИКС в целом эта фаза продлилась еще год — до 2013 г. В период с 2009 по 2013 г. показатель делиберации неизменно оставался достаточно высоким: в 2009 г. — 35%, в 2010 г. — 41%, в 2011 г. — 40%, в 2012 г. — 36%, в 2013 г. — 46%.

Высокий показатель делиберации дополняется значительным количеством принятых решений. Если в 2009 г. страны БРИКС приняли только одно обязательство, то в 2013 г. уже 11. Таким образом, на первом этапе Китай проявил себя как сильный лидер, использующий как убеждение, так и содействующий дискуссии.

На втором этапе в период с 2013 по 2019 г. Китай уделял вопросам содействия развитию значительно меньше внимания, однако сама по себе тематика развития не утратила актуальности, а Китай не оставил своей лидерской позиции. В 2013 г. до 66% содержания выступлений представителей Китая было отведено проблематике развития. Затем в 2014 и 2015 гг. этот показатель снизился до 61 и 57% соответственно. В 2016 г. был зафиксирован подъем до 73%, после чего в 2017 г. делиберация вновь сократилась до 66%. Падение продолжилось в 2018 г. (49%), однако в 2019 г. был зафиксирован небольшой скачок до 55%. Вторая фаза у БРИКС началась на один год позже, в 2014 г. Низкие показатели были зафиксированы в 2014 и 2015 гг. — 8 и 7% соответственно. Тем не менее начиная с 2016 г. наблюдается тенденция к росту — в 2016 г. лидеры «пятерки» посвятили порядка 45% дискуссии проблемам развития. В последующие годы этот показатель оставался достаточно высоким. В 2014 г. по вопросам развития были приняты семь обязательств, в 2016 г. — 11, а в 2019 г. не было принято ни одного решения. На втором этапе Китай стал реже использовать инструменты убеждения, чаще проявляя себя как фасилитатор дискуссии.

Третья стадия началась в 2020 г. В тот год до 81% содержания выступлений китайских руководителей были посвящены проблемам развития. Несмотря на то что этот показатель снизился до 58% в 2021 г., Си Цзиньпин посвятил 85% своего выступления на сессии Генеральной Ассамблеи ООН, предвещающей саммит БРИКС 2022 г., содействию развитию. Можно обоснованно предположить, что в дальнейшем Китай будет уделять вопросам развития повышенное внимание. Относительно БРИКС следует заметить, что показатель делиберации в 2020 и 2021 гг. был существенно выше 3%. В то же время количество принимаемых решений существенно снизилось — три обязательства были приняты в 2020 г. и только одно — в 2021 г. Таким образом, Китай вновь показал себя как фасилитатор, а не убеждающий лидер.

Макроэкономическая политика

Макроэкономика занимает вторую позицию в списке приоритетов Китая. Представители Китая почти половину (48%) своих выступлений посвящают вопросам макроэкономической политики. В 2009 г. рассматриваемый показатель составил 47%. Небольшое снижение до 46% последовало в 2010 г. Достаточно высокие результаты — 72 и 71% — были зафиксированы в 2011 и 2012 гг. В 2013 и 2014 гг. показатель существенно снизился и составил 47 и 41% соответственно. В 2015 г. последовал небольшой подъем до 53%, после чего в 2016 г. внимание к макроэкономической проблематике снизилось до 47%. В 2017–2018 г. последовательно зафиксированы подъем до 53% и падение до 44%. В 2019 г. на долю макроэкономической политики пришлось только 37% выступлений, однако уже в 2020 г. этой группе вопросов было уделено 56% содержания выступлений китайских руководителей. Тем не менее на своем выступлении на полях Генеральной Ассамблеи Си Цзиньпин посвятил макроэкономике только 22% речи — это самый низкий показатель за все время наблюдений.

«Пятерка» уделила проблемам макроэкономики порядка 33% делиберации, что выводит макроэкономическую проблематику на второе место в списке приоритетов форума. Тренд в динамике обсуждения решений в сфере макроэкономической политики в целом совпадает в случае Китая и БРИКС. Первые саммиты характеризовались

сравнительно низкими показателями обсуждения, после чего в 2014 г. фиксируется исторический минимум и постепенный рост после 2015 г. (Приложение, рис. П7). По количеству принятых решений макроэкономика находится на седьмом месте в списке приоритетов. Всего страны БРИКС приняли 58 решений в области макроэкономики. Таким образом, в сфере макроэкономической политики Китай выступает как фасилитатор, а не как убеждающий лидер.

Здравоохранение

Здравоохранение находится на третьем месте в списке приоритетов Китая. Около 15% дискуссий страны БРИКС уделяют вопросам охраны общественного здоровья, поэтому эта сфера занимает пятое место в списке приоритетов форума. Следует отметить, что после 2018 г. показатель делиберации значительно вырос, следовательно, изучение модели лидерства Китая в области здравоохранения можно разделить на два этапа.

С 2009 по 2017 г. здравоохранение оставалось для Китая одним из основных приоритетов, чего нельзя сказать о БРИКС. Значительная часть выступлений представителей Китая в этот период была посвящена вопросам охраны здоровья с некоторыми небольшими исключениями. В 2019 г. этому вопросу было посвящено около 31% содержания публичных высказываний, 30% — в 2010 г., 26% — в 2011 г., 24% — в 2012 г. В 2013 г. было зафиксировано падение до 8%, после чего в 2014 г. рассматриваемый индикатор увеличился до 16%. В 2015 г. доля обсуждения вопросов здравоохранения сократилась до 10%, но уже в 2016 и 2017 гг. вновь последовал рост до 19 и 20% соответственно. На уровне БРИКС в целом обсуждение проблематики здравоохранения ни разу за период с 2009 по 2015 г. не превысило отметки 15%. Таким образом, мы приходим к выводу, что на первом из двух рассматриваемых этапов Китай в обсуждении вопросов здравоохранения не выступал как совещательный лидер.

Второй этап отсчитывается с 2018 г. На данном этапе Китай стал более выраженно проявлять себя как лидер. Достаточно низкие показатели в 4,5 и 8% были зафиксированы по итогам 2018 и 2019 гг., однако в 2020 и 2021 гг. последовал резкий скачок — во время пандемии показатель делиберации «пробил», соответственно, рубежи 77 и 46%. Страны БРИКС в целом также стали уделять вопросам здравоохранения больше внимания с 2019 г., когда доля обсуждений данной проблематики возросла до 26% в 2019–2020 гг. и достигла исторического максимума в 45% по итогам 2021 г. Максимум количества принимаемых решений был зафиксирован в 2020 г. (7 обязательств). В 2021 г. этот показатель опустился до пяти. Таким образом, 2020 и 2021 гг. стали ключевыми в истории развития проблематики здравоохранения на платформе БРИКС. По результатам анализа мы также можем сделать вывод, что на второй стадии Китай проявил себя и как лидер-фасилитатор, и как убеждающий лидер (Приложение, рис. П8).

Климатическая политика

Четвертое место в списке приоритетов Китая занимают вопросы климатической политики. В среднем данной категории вопросов отводится порядка 21% делиберации в выступлениях китайских лидеров, средний показатель БРИКС в этом отношении составляет 19%.

С точки зрения статистики положение климатической повестки среди приоритетов Китая можно охарактеризовать как стабильное на всем протяжении рассматриваемого периода с несколькими исключениями. В 2009 г. показатель делиберации составил 31%, после чего вплоть до 2015 г. наблюдался устойчивый понижающийся тренд: 35% в 2010 г., 25% в 2011 г., 24% в 2012 г., 21% в 2013 г., 17% в 2014 г., 13,7% в 2015 г. В 2016 г.

был зафиксирован исторический максимум — тогда представители Китая уделили около 46% содержания своих выступлений проблемам климата. Затем в течение трех лет данный показатель держался на низких отметках — 12,5% в 2017 г., 15,5% в 2018 г. и 6,3% в 2019 г. Результат 2019 г. следует считать историческим минимумом. В 2020–2022 гг. климатическая повестка вновь вышла на более заметные позиции: в 2020 г. ей было уделено порядка 31% содержания выступлений, в 2021 г. — около 25%. По последним данным за 2022 г., на долю климатических вопросов приходится около 21%.

БРИКС в целом уделяет климатической политике мало внимания. В 2009–2012 гг. фиксировались относительно высокие показатели, затем последовало снижение в 2013–2017 гг. и новый период подъема с 2018 г. Тем не менее ни разу после 2010 г. рассматриваемый показатель не превышал 31%. БРИКС также принял сравнительно небольшое количество решений в области климата — за все время было согласовано 32 обязательства, что ставит климатическую проблематику на 13-е место среди всех областей работы форума. В 2020 г. был зафиксирован исторический максимум, когда «пятерка» приняла сразу 10 обязательств по проблемам климата. Таким образом, хотя Китай и не демонстрирует склонности к какой-либо конкретной модели лидерства в вопросах климатической политики, после 2020 г. мы можем наблюдать признаки перехода к убеждающей модели, что проявляется как в более выраженной приоритизации проблемы самим Китаем, так и в резком увеличении количества согласуемых коллективных обязательств (Приложение, рис. П9).

Торговля

На пятом месте в списке приоритетов Китая находятся вопросы торговой политики. В 2010 г. около 18% содержания публичных выступлений китайских политиков были посвящены вопросам международной торговли. В 2011 г. этот показатель повысился до 23%, в 2012 г. снизился до 19% и продолжил падение до 8% в 2013 г. В 2014–2015 гг. около 23% содержания выступлений отводилось торговой политике, после чего этот показатель был достаточно нестабилен: 12% в 2016 г., 23% в 2017 г., 9% в 2018 г., 19% в 2019 г., 10% в 2020 г. Исторический максимум зафиксирован в 2021 г. — 31%. Таким образом, в среднем на долю торговой политики приходится около 16% содержания выступлений представителей Китая в периоды подготовки к саммитам.

В отношении торговой политики Китай проявляет себя как содействующий лидер, поскольку общий для БРИКС показатель делиберации в данном контексте составляет в среднем около 20%. На протяжении рассматриваемого периода этот показатель оставался достаточно стабильным за исключением первых нескольких саммитов. Позиция Китая как убеждающего лидера в рассматриваемой области проявлялась достаточно умеренно. Всего страны БРИКС приняли 68 решений по вопросам торговли, что составляет около 7% от общего количества. В общем рейтинге торговля уступает только сфере содействия международному развитию. Нельзя не отметить, что с течением времени Китай все больше проявляет себя как убеждающий лидер. В период с 2009 по 2012 г. количество принимаемых решений росло, достигнув исторического максимума (девять решений) по итогам 2012 г. С 2013 по 2019 г. рассматриваемый индикатор оставался достаточно стабильным. Пиковое значение обновилось в 2020 г., когда страны БРИКС приняли 20 обязательств по вопросам торговли (Приложение, рис. П10).

Общий вывод относительно Китая как совещательного лидера

В целом мы можем констатировать, что во всех рассмотренных сферах сотрудничества БРИКС, кроме климатической политики, Китай достаточно ярко проявил себя

как совещательный лидер. При обсуждении вопросов макроэкономической политики, содействия развитию, здравоохранения и торговли Китай придерживался позиции содействующего лидера, лишь иногда действуя как убеждающий лидер. Наиболее иллюстративными примерами действий Китая как содействующего лидера являются сферы макроэкономической политики, содействия развитию и международной торговли. В вопросах здравоохранения Китай начал проявлять свои лидерские качества сравнительно недавно, и в этом случае действовал и как совещательный, и как убеждающий лидер. Следует отметить, что в течение последних нескольких лет Китай все больше проявляет себя как весьма настойчивый лидер сразу в нескольких областях сотрудничества.

Китай как образцовый лидер

Выводы о том, насколько эффективно Китай реализует модель образцового лидерства, основываются на дезагрегированных данных об уровне исполнения обязательств БРИКС каждым членом в отдельности и по ключевым сферам. Средний показатель Китая сравнивается со средними показателями других стран-участниц.

Китай демонстрирует самые высокие показатели уровня исполнения в сферах макроэкономической политики, содействия развитию и здравоохранения. По обязательствам в этих сферах средний показатель Китая составляет +1,00 (100%), что означает выполнение всех принятых на саммитах обязательств. Особенно иллюстративен в контексте анализа модели образцового лидерства Китая показатель исполнения обязательств в области развития, который на 14% выше среднего результата БРИКС (86%). Результат Китая в сфере макроэкономики на 11% выше показателя БРИКС (89%), а в сфере здравоохранения эта разница составляет 8% в пользу Китая.

Модель лидерства Китая в трех рассматриваемых сферах различна. При исполнении обязательств по вопросам содействия развитию и в сфере макроэкономики поведение Китая полнее всего соответствует концепции одностороннего образцового лидерства — результат Китая в 100% на 6% превосходит средний показатель следующей за ним Бразилии; в случае с содействием развитию Китай продемонстрировал результат на 5% выше, чем у Индии, занимающей второе место. В сфере здравоохранения Китай ведет себя скорее как кооперативный лидер, разделяя первую позицию с результатом в 100% с ЮАР.

В сфере торговли образцовое лидерство Китая выражено слабее: средний результат Китая (+0,50, или 75%) всего на 7% выше среднего показателя БРИКС (68%). Результат ЮАР (78%) выше результата Китая на 3%, что позволяет отдать лавры образцового лидера в деле исполнения многосторонних обязательств ЮАР. Несмотря на то что в двух рассмотренных случаях лидерство Китая выражено слабее, в случае с торговлей Китай действует как кооперативный лидер в тандеме с ЮАР.

Наконец, в вопросах климатической политики Китай не только не проявляет себя как лидер, но и в целом отстает от партнеров по объединению. Средний результат Китая (+0,40, или 70%) на 16% ниже среднего показателя БРИКС (86%). В климатических вопросах в БРИКС лидирует Россия, ее средний показатель составляет 100%.

Таким образом, во всех сферах, кроме климатической политики, Китай проявляет себя как образцовый лидер. В данном случае ситуация складывается аналогично рассмотренному выше типу совещательного лидерства, которое также проявляется во всех сферах, кроме климатической политики. Анализ эффективности исполнения обязательств в макроэкономической сфере и содействии развитию позволяет сделать

вывод, что Китай проявляет себя как сильный односторонний образцовый лидер, а в сфере здравоохранения — как кооперативный образцовый лидер, так же, как и в сфере торговли, но с некоторыми оговорками.

Факторы лидерства Китая

Уязвимости, сложившиеся под внешним воздействием

Возникновение уязвимостей вследствие внешних шоков объясняет процесс формирования и временные вариации в модели лидерства Китая. Самым важным в данном контексте является конец 2019 г. и начало пандемии COVID-19. Большая численность населения, старение населения и статус страны, первой попавшей под удар вируса, представляют три ключевых уязвимости Китая. Особенно явно их воздействие проявилось в контексте действий Китая в сфере здравоохранения — хотя мы и принимаем 2018 г. как условную дату, после которой складывается лидерство Китая в этой области, именно после 2019 г. мы наблюдаем резкий рост доли проблематики здравоохранения в выступлениях китайских лидеров, равно как и интенсивности обсуждения и принятия решений по вопросам общественного здоровья на платформе БРИКС. В 2020 г. доля обязательств в области здравоохранения достигла исторического максимума в 9% от числа всех согласованных «пятеркой». Кроме того, по итогам 2020 г. по рассматриваемым обязательствам был зафиксирован 100%-й уровень исполнения. Мы можем также предположить, что часть указанных выше демографических факторов — большая численность населения наряду с наибольшим количеством граждан преклонного возраста среди стран БРИКС — объясняют кооперативный характер лидерства Китая и Индии по вопросам здравоохранения (Приложение, рис. П11).

Сильное влияние на действия Китая в сфере макроэкономической политики и содействия международному развитию оказали последствия мирового финансового кризиса 2008 г. В своей итоговой декларации саммита 2009 г. члены БРИК отметили, что наиболее сильно финансовый спад повлиял на наименее развитые страны. Кризис, таким образом, обнажил не только уязвимости развитых западных экономик, но и проблемы, существующие в странах глобального Юга. Кризис 2008 г., как и все последующие экономические и финансовые спады, способствовал приоритизации Китаем и БРИКС в целом проблематики экономических взаимосвязей, которые служат источником уязвимостей. Это также объясняет выраженное стремление Китая к лидерству в вопросах макроэкономической политики и содействия развитию.

Кризис международных организаций

Внимание, которое Китай уделяет проецированию своего лидерства в БРИКС, также обусловлено неспособностью существующих институтов обеспечить адекватное представление интересов Китая. Для него как для одной из ведущих мировых экономик и новых геополитических центров силы недостаточная представленность в институтах глобального управления, где ведущую роль играют страны Запада, представляет источник постоянного беспокойства. Несмотря на готовность и наличие возможности эффективно участвовать в глобальном управлении, представители Китая не занимают значимых руководящих ролей в организациях системы ООН, ни одна организация системы ООН не имеет своего секретариата на территории Китая. В совокупности эти факторы побуждают Китай активно продвигать собственную повестку глобального

управления в БРИКС, а также выстраивать партнерские отношения с развивающимися странами. Недостаточный уровень представленности в институтах глобального управления также подвиг БРИКС к более активному продвижению повестки реформ институтов глобального управления. Важно и то, что БРИКС добился в этом определенных успехов, особенно в контексте реформы Международного валютного фонда и Всемирного банка. Кроме того, БРИКС создает собственные институты — так, в 2012–2014 гг. были последовательно созданы Новый банк развития БРИКС и Пул условных валютных резервов. Именно недостаточная эффективность прозападных институтов глобального управления стала ключевым фактором активности БРИКС в деле реформы МВФ, а также создания собственных институтов. Это также объясняет углубление взаимодействия Китая с БРИКС, поскольку форум является для Китая не только инструментом продвижения реформы глобального управления, но и опорой для создания более репрезентативных институтов в интересах развивающегося мира.

Неутешительные результаты Дохийского раунда ВТО, в свою очередь, подтолкнули Китай к углублению взаимодействия с партнерами по БРИКС в сфере международной торговли. Дохийский раунд был запущен в 2001 г., и тогда во главу угла были поставлены интересы развивающихся стран относительно будущего международной торговли. Тем не менее переговоры были остановлены в 2008 г., и последующие попытки вернуться к дискуссии не привели к существенным результатам. Таким образом, вместо того, чтобы и дальше уповать на возможности ВТО, Китай интенсифицировал взаимодействие с партнерами по БРИКС в вопросах содействия развитию и международной торговли, при этом из описанных моделей лидерства Китай предпочел действовать в ключе содействия многосторонней дискуссии.

Ключевые уравнивающие факторы

Значительный абсолютный показатель ВВП Китая, а также динамика роста национальной экономики, превосходящие аналогичные показатели других стран БРИКС, обосновывают естественную предрасположенность Китая к лидерству в «пятерке» (Приложение, рис. П12). Рост ВВП Китая и БРИКС в целом замедлились в последние годы, однако даже несмотря на это, показатель Китая остается самым высоким среди стран-партнеров. Только китайская экономика продемонстрировала положительную динамику роста по итогам 2020 г., в то время как показатели остальных стран остановились на отрицательных значениях (Приложение, рис. П13). Будучи крупнейшим и наиболее динамично растущим членом БРИКС, обладающим огромным запасом экономических ресурсов, Китай обладает достаточным потенциалом для лидерства. Естественным образом лидерство Китая складывается в таких областях, как макроэкономическая политика и содействие развитию.

Нельзя не отметить, что и в отношении международной торговли возможности Китая существенно превосходят возможности партнеров по БРИКС. По итогам 2020 г. товарная торговля Китая достигла 2,59 трлн долл. США, тогда как показатели экспорта стран-партнеров варьируются от 85 млрд до 332 млрд долл. США [World Bank, n. d.]. Данное обстоятельство объясняет устойчивое положение Китая как лидера в торговых вопросах в рамках БРИКС. Тем не менее с точки зрения показателя относительной доли торговли в ВВП Китай располагается гораздо ближе к партнерам по БРИКС и даже уступает ЮАР, России и Индии (Приложение, рис. П14). ЮАР имеет самый высокий показатель относительной доли торговли в ВВП, поэтому ЮАР и Китай вместе занимают ведущее положение в дискуссии по вопросам торговли в соответствии с моделью кооперативного образцового лидерства.

Совпадающие политические приоритеты

Фактором, обуславливающим лидерство Китая, можно также считать совпадающие политические приоритеты стран БРИКС. «Пятерка» отличается от других институтов, таких как «Группа семи» и «Группа двадцати», тем, что представляет страны глобального Юга в системе глобального управления. БРИКС позволяет Китаю более основательно обосновывать свой статус развивающейся экономики. Кроме того, страны БРИКС плотно связаны не только экономически, но и политически. С точки зрения характеристик политического режима каждая страна «пятерки» занимает достаточно низкие позиции в Глобальном индексе демократии. По итогам 2020 г. ЮАР заняла 45-е место, Бразилия — 49-е, Индия — 53-е, Россия — 124-е, Китай — 151-е [The Economist, 2020]. Несмотря на очевидные различия между политическими режимами стран БРИКС, Китай расположен гораздо ближе к партнерам в рамках «пятерки», чем в рамках других клубных институтов, например, «Группы двадцати».

Внутреннее политическое единство

Еще одним фактором, способствующим лидерскому положению Китая в БРИКС, является его внутренняя политическая устойчивость. С 2009 по 2020 г. в Китае только единожды произошла смена руководителя — Ху Цзиньтао сменил Си Цзиньпин. Оба руководителя пользуются большим кредитом доверия, что позволяет проводить последовательную политику. Кроме того, смена руководителей не повлияла на основные приоритеты страны в глобальном управлении — так, например, приоритеты экономического развития и поддержки развивающихся стран неизменно возглавляли повестку Китая, что также отразилось на содержании выступлений китайских руководителей. Таким образом, стабильность повестки способствует закреплению лидерства Китая в БРИКС, особенно в сфере макроэкономики и содействия международному развитию.

БРИКС как международный хаб

Наконец, положение БРИКС как одного из ключевых новых многосторонних институтов управления оказывает конструктивное влияние на закрепление лидерской позиции Китая, особенно в вопросах развития. Неспособность прозападных институтов обеспечить надлежащее представление интересов развивающихся стран привела к формированию Китаем целой группы альтернативных международных форматов, которые ориентируются преимущественно на потребности развивающегося мира. Среди новых институтов отметим инициативу «Пояса и пути» и Азиатский банк инфраструктурных инвестиций (АБИИ). Влияние Китая в БРИКС усиливается благодаря воздействию других институтов, в которых Китай имеет существенный вес — это Шанхайская организация сотрудничества (ШОС), АТЭС, АСЕАН+ и др. Подобные многосторонние форматы помогают установлению связей с лидерами развивающихся стран из Азии и Евразии и позволяют вести дискуссии по вопросам глобального управления с учетом региональных особенностей. В качестве примера можно привести саммит БРИКС 2017 г., который прошел в Сямэне. Значительный вклад в успех форума внесла широкая сеть партнерств, выстроенная Китаем, с другими институтами, занимающимися проблемами развития. В марте 2017 г. Китай принимал очередной Боаоский азиатский форум, который служит задаче развития дискуссии по вопросам регионального сотрудничества в Азии. В мае того же года прошел форум «Пояса и пути», участники которого обсуждали осуществление инфраструктурных проектов Китая в евразийском регионе; в июне Китай участвовал в саммите ШОС, на котором было принято решение о приеме

Индии в состав постоянных членов; далее представители Китая приняли участие в восточноазиатском саммите вместе с другими странами региона; сразу после сентябрьского саммита БРИКС в Сямэне прошел саммит АСЕАН+, где китайские руководители встретились со своими коллегами из стран Юго-Восточной Азии. Наконец, в ноябре состоялся саммит глав правительств Китая и стран Центральной и Восточной Европы, на котором обсуждались вопросы межрегионального сотрудничества. Таким образом, лидерство Китая в вопросах содействия развитию обеспечивается, помимо прочего, значительным опытом работы в рамках различных международных институтов, занимающихся проблемами развития. Эти институты, наряду с иницированными Китаем инициативами «Пояса и пути» и АБИИ, дают Китаю значительные ресурсы для реализации модели образцового лидерства.

Заключение. Направления дальнейших исследований и прогнозы относительно саммита 2022 г.

Основные итоги и будущие исследования

Модель лидерства Китая можно описать как настойчивую, но гибкую. Начиная с саммита БРИКС 2009 г. при обсуждении вопросов содействия международному развитию, макроэкономической политики, торговли и развития Китай придерживается смешанной модели лидерства, объединяющей элементы совещательного и образцового лидерства — Китай выступает и как инициатор дискуссии с партнерами по БРИКС, и как образец для подражания, реализующий собственные политические приоритеты. Как совещательный лидер Китай продемонстрировал способность быть фасилитатором обсуждения, но при этом вести себя настойчиво, напористо; как образцовый лидер Китай нередко действует в одностороннем порядке, однако по ряду вопросов он поддерживает многостороннее взаимодействие с партнерами по БРИКС.

Единственной проблемной областью с точки зрения реализации потенциала лидерства Китая является климатическая политика. Несмотря на то что Китай в течение долгого времени продвигает эту повестку в системе глобального управления, в рамках БРИКС Китай не преуспел в ее реализации. Статистика по всем рассматриваемым параметрам — делиберация, принятие и исполнение решений — говорит о необходимости принятия дополнительных действий. Анализ актуального на данный момент выступления Си Цзиньпина на Генеральной Ассамблее ООН показывает, что климатической проблематике было уделено порядка 21% содержания. Это подтверждает тезис, согласно которому данная сфера вновь входит в список приоритетов китайского руководства. На правах страны — председателя БРИКС в 2022 г. Китай получает уникальную возможность существенно усилить эффективность работы «пятерки» по вопросам климата. Прошлые председательства Китая в БРИКС в 2011 и 2017 гг. отметились существенным ростом всех показателей оценки эффективности работы форума. Например, в 2017 г. был зафиксирован резкий скачок количества принимаемых решений в области климатической политики, международной торговли и здравоохранения; саммит в г. Санья 2011 г. выделяется значительным количеством согласованных решений по вопросам климата. Китай может повторить успех председательства 2011 г., содействуя развитию дискуссии в рассматриваемой области и проявляя себя более настойчиво в интересах принятия большего количества коллективных решений.

Несмотря на то что задачи настоящего исследования, связанные с концептуализацией модели лидерства Китая в БРИКС, были выполнены, отдельные аспекты требуют

более глубокого изучения. Прежде всего, описанная модель лидерства учитывает особенности только одной страны в интересах более глубокого исследования причинно-следственных связей между декларируемыми приоритетами и показателями делиберации, количества принимаемых решений и их исполнения на многостороннем уровне. Представленная концепция не дает дополнительных аналитических возможностей при изучении перспектив модели кооперативного лидерства. По целому ряду вопросов, например в области содействия международному развитию и здравоохранения, декларируемые приоритеты Китая совпадают с повесткой других стран — членов БРИКС, в частности Индии. Можно небезосновательно предположить, что при исследовании многостороннего взаимодействия в этих областях было бы более верным рассматривать модель кооперативного лидерства Китая и Индии. Доработка модели лидерства позволит углубить понимание того, каким образом отношения лидерства внутри БРИКС могут способствовать достижению общих целей.

Более детализированная модель лидерства может также стать существенной опорой при формулировании прогнозов о влиянии политических связей между членами БРИКС на эффективность многостороннего взаимодействия. Иллюстрацией этого тезиса служат отношения между Китаем и Россией. Политические связи между двумя государствами оказывают непосредственное влияние на их взаимодействие в рамках многосторонних институтов и инициатив, например в рамках ШОС и инициативы «Пояса и пути». Концептуализация модели кооперативного лидерства позволит по-новому взглянуть на причинно-следственные связи между внутриинституциональными связями государств и состоянием их взаимодействия в области геополитики. Кроме того, появится возможность детализировать и обратное явление — влияние геополитических факторов на взаимодействие стран в рамках БРИКС и других институтов. Важным примером для изучения является реакция стран БРИКС на эскалацию конфликта между Россией и Украиной; наблюдение за тем, как меняются отношения между странами на геополитическом уровне, позволит понять природу кооперативного лидерства в БРИКС. Немаловажным представляется более глубокое сопоставление БРИКС и других международных институтов. Проанализировав модели лидерства членов БРИКС в других организациях и форматах, мы сможем по-новому взглянуть на реальное место «пятерки» в списке приоритетов изучаемых стран и даже предвидеть изменения во внутренней расстановке сил в БРИКС (например, вероятность снижения эффективности взаимодействия в рамках БРИКС вследствие дальнейшего развития инициативы «Пояса и пути», которая будет занимать все больше внимания и ресурсов Китая, или аналогичный прогноз в отношении России и Евразийского экономического союза). В целом расширение модели лидерства за пределы опыта анализа одной страны (института) позволит принять во внимание больше факторов и институциональных феноменов в глобальном управлении.

Саммит 2022 г.: прогнозы

Ожидается, что саммит 2022 г. отличится как в отношении показателя делиберации, так и принятия конкретных решений в области содействия международному развитию. Выступая перед Генеральной Ассамблеей ООН в 2021 г., Си Цзиньпин уделил порядка 85% своей речи проблемам развития. Можно ожидать, что руководство Китая будет активно содействовать углублению взаимодействия «пятерки» в этой области. Кроме того, 40% выступления Си Цзиньпина были посвящены проблематике здравоохранения. Следовательно, исходя из этого факта, а также сохранения в международной повестке проблематики преодоления последствий пандемии COVID-19, можно

предположить, что здравоохранение также займет одно из ключевых мест в повестке саммита. Макроэкономической политике, напротив, было отведено только 22% выступления Си, что намного ниже показателя прошлых лет. Еще более примечательно то, что в ходе выступления в ООН вопросы торговой политики не поднимались вовсе. Таким образом, мы ожидаем, что саммит 2022 г. будет посвящен преимущественно постпандемическому восстановлению, тогда как традиционная экономическая проблематика отойдет на второй план. Принимая во внимание результаты саммитов 2020 и 2021 гг., Китай, вероятно, будет активно поддерживать дискуссию и принятие конкретных решений по вопросам здравоохранения, выступая как убеждающий лидер в интересах преодоления последствий пандемии. Также ожидается, что благодаря синергии повестки охраны общественного здоровья и содействия международному развитию будут выработаны решения, способствующие преодолению многоплановых вызовов пандемии в развивающихся странах.

Список источников

- Bo P. (2021) *China and Global Governance: A New Leader?* Cham: Palgrave Macmillan.
- Cheng J. Y. S. (2015) China's Approach to BRICS // *Journal of Contemporary China*. Vol. 24. Iss. 92. P. 357–375. Режим доступа: <https://doi.org/10.1080/10670564.2014.932518>.
- Cooper A. F., Farooq A. B. (2016) The Role of China and India in the G20 and BRICS: Commonalities or Competitive Behavior? // *Journal of Current Chinese Affairs*. Vol. 45. Iss. 3. P. 73–106. Режим доступа: <https://doi.org/10.1177/186810261604500303>.
- Global Governance Program (2019) *Compliance Coding Manual for International Institutional Commitments*. University of Toronto. Режим доступа: http://www.g7.utoronto.ca/compliance/Compliance_Coding_Manual_2019.pdf (дата обращения: 14.06.2022).
- Hooijmaaijers B. (2021) China, the BRICS, and the limitations of reshaping global economic governance // *The Pacific Review*. Vol. 34. Iss. 1. P. 29–55. Режим доступа: <https://doi.org/10.1080/09512748.2019.1649298>.
- Kastner S. L., Pearson M. M., Rector C. (2019) *China's Strategic Multilateralism: Investing in Global Governance*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Kirton J. J. (2013) *G20 Governance for a Globalized World*. Oxon: Routledge.
- Kirton John J. (2016) *China's G20 Leadership*. Oxon: Routledge.
- Kirton J. J., Wang A. X. (2021) China's Global Leadership through G20 Compliance // *Chinese Political Science Review*. Режим доступа: <https://link.springer.com/article/10.1007/s41111-021-00177-2> (дата обращения: 14.06.2022).
- Larson D. W. (2020) Can China Change the International System? The Role of Moral Leadership // *The Chinese Journal of International Politics*. Vol. 21. Iss. 4. Режим доступа: <https://doi.org/10.1080/14683857.2021.1981624>.
- Ly B., Boateng J. K. (2021) China Quest for Global Governance Overhaul // *Cogent Social Sciences*. Vol. 7. Iss. 1. Режим доступа: <https://doi.org/10.1080/23311886.2021.1932031>.
- The Economist (2020) *Democracy Index Report 2020*. Режим доступа: <https://www.eiu.com/n/campaigns/democracy-index-2020/> (дата обращения: 14.06.2022).
- Wan M. (2014) *The China model and global political economy: Comparison, Impact, and Interaction*. Oxon: Routledge.
- Wang H., French E. (2014) China in Global Economic Governance // *Asian Economic Policy Review*. Vol. 9. Iss. 2. P. 254–271. Режим доступа: <https://doi.org/10.1111/aep.12068>.

Wang L., Zhang Y., Xi H. (2021) The Political Economy of China's Rising Role in the BRICS: Strategies and Instruments of the Chinese Way // *The Chinese Economy*. Режим доступа: <https://doi.org/10.1080/10971475.2021.1972545>.

World Bank (n. d.) Trade, Merchandise Exports. Режим доступа: <https://data.worldbank.org/topic/trade?end=2020&locations=CN-IN-BR-RU-ZA&start=2009> (дата обращения: 14.06.2022).

Zhao S. (2018) A Revisionist Stakeholder: China and the Post-World War II World Order // *The Journal of Contemporary China*. Vol. 27. Iss. 113. P. 643–658. Режим доступа: <https://doi.org/10.1080/10670564.201.1458029>.

Приложение

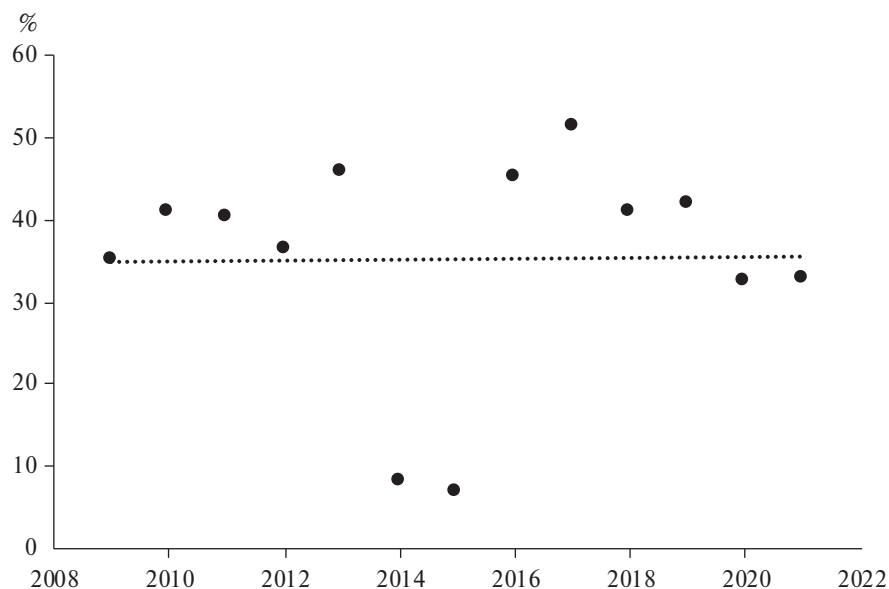


Рис. П1. Показатель делиберации БРИКС: содействие развитию

Источник: Составлено автором.

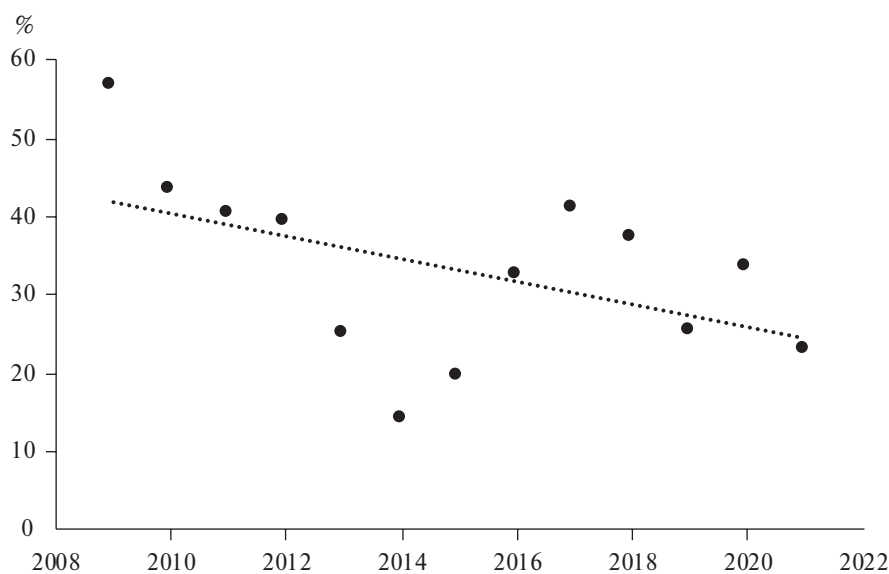


Рис. П2. Показатель делиберации БРИКС: макроэкономическая политика

Источник: Составлено автором.

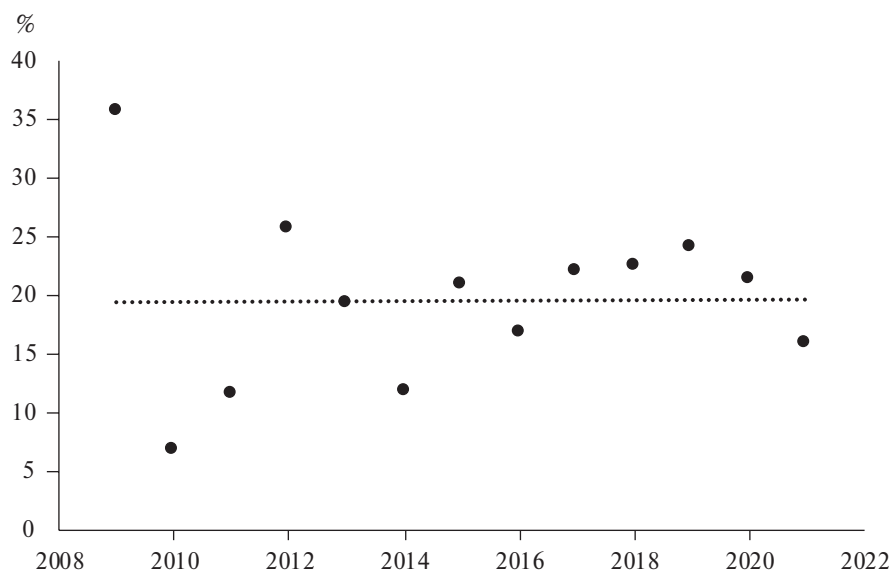


Рис. ПЗ. Показатель делиберации БРИКС: торговая политика

Источник: Составлено автором.

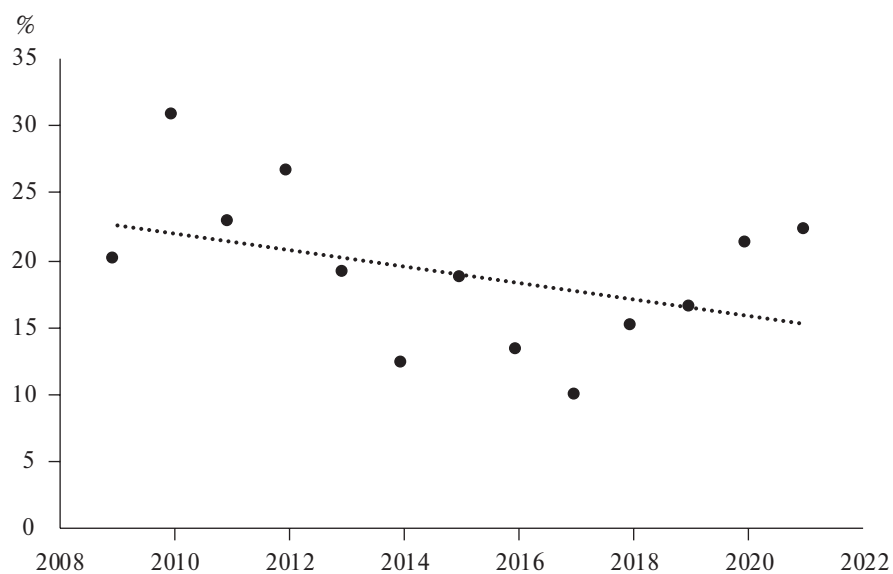


Рис. П4. Показатель делиберации БРИКС: климатическая политика

Источник: Составлено автором.

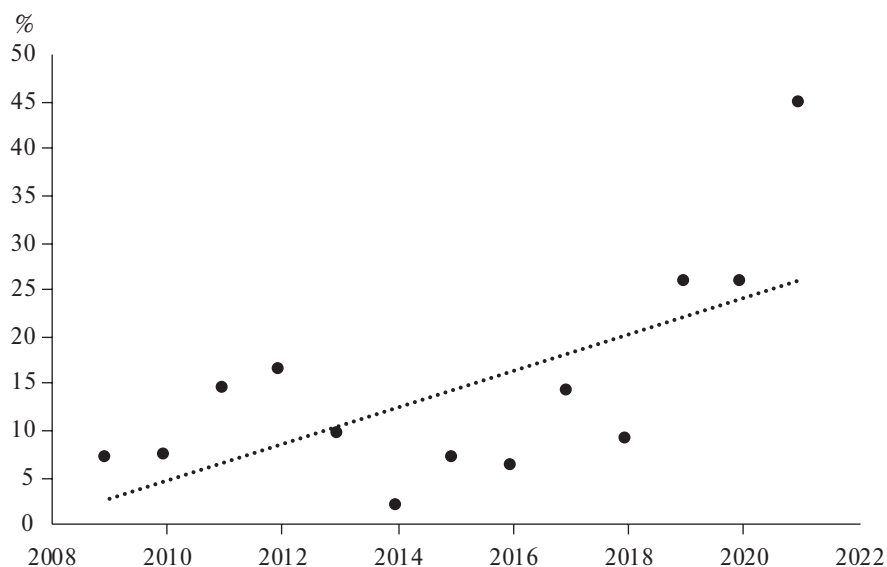


Рис. П5. Показатель делиберации БРИКС: здравоохранение

Источник: Составлено автором.

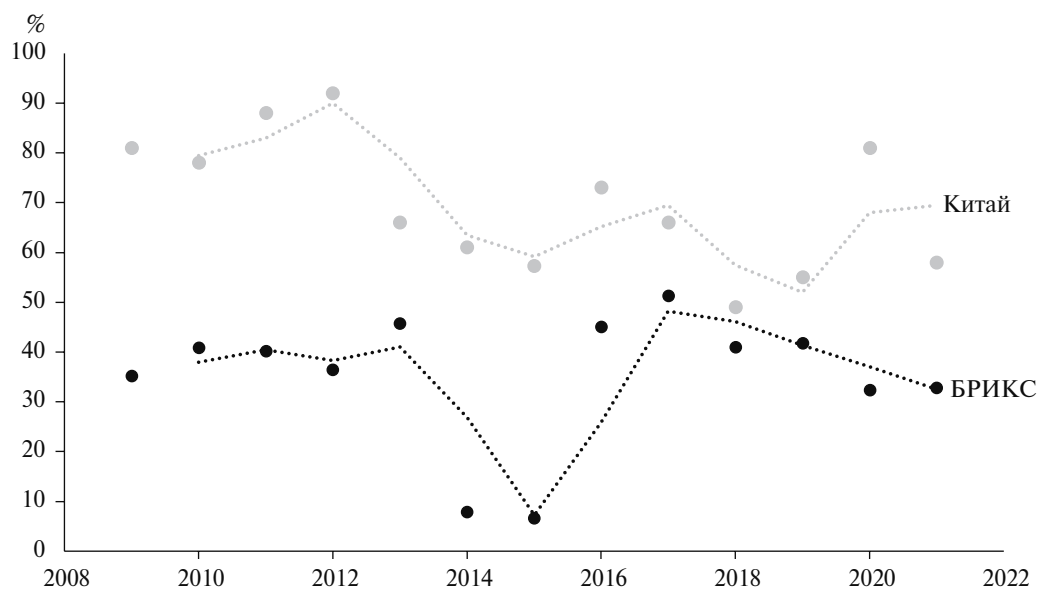


Рис. П6. Приоритеты Китая и БРИКС: содействие международному развитию

Источник: Составлено автором.

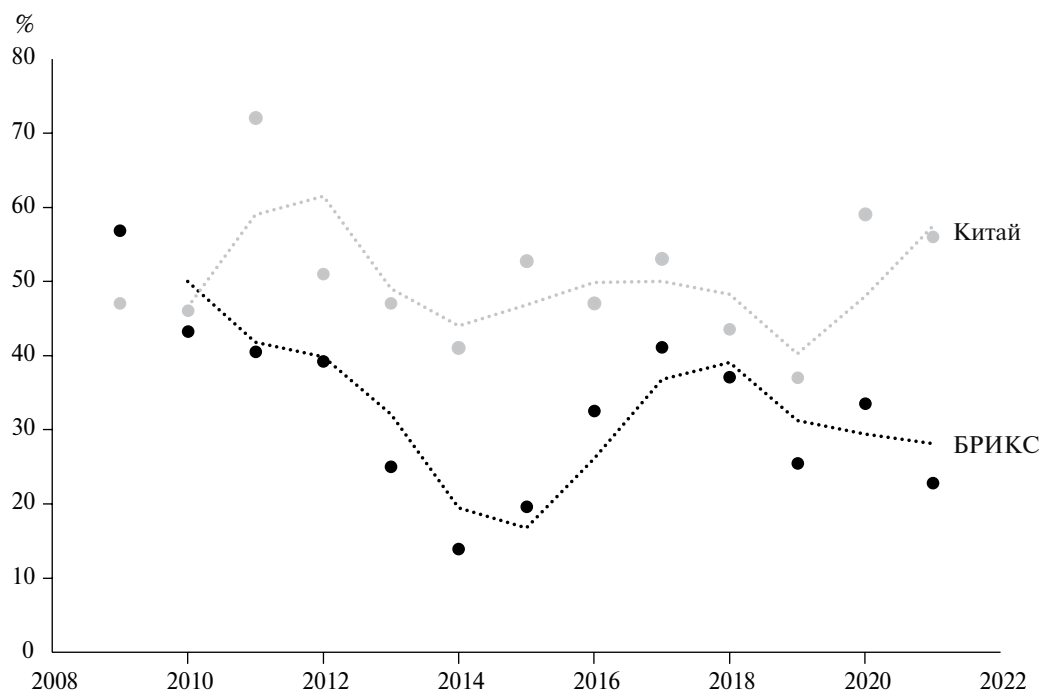


Рис. П7. Приоритеты Китая и БРИКС: макроэкономическая политика

Источник: Составлено автором.

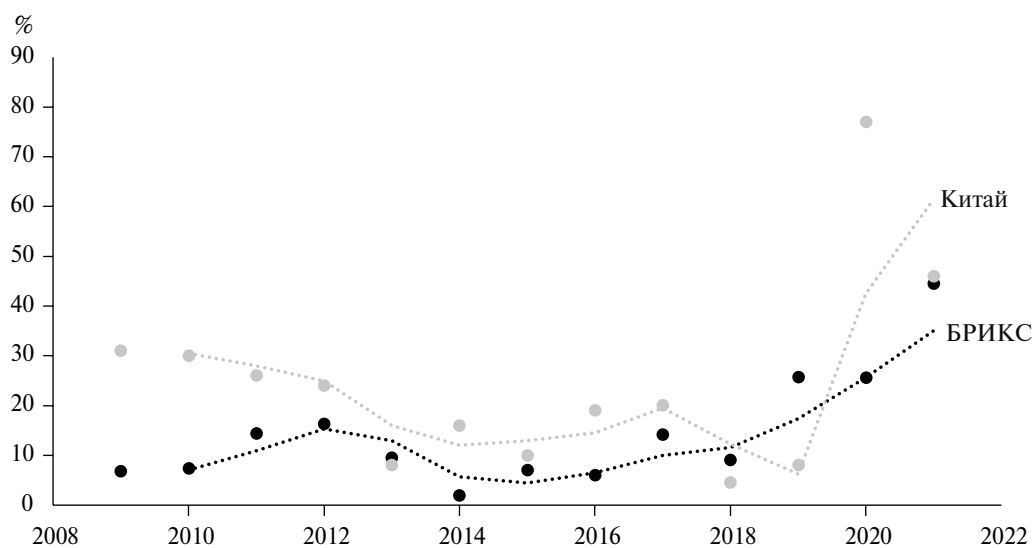


Рис. П8. Приоритеты Китая и БРИКС: здравоохранение

Источник: Составлено автором.

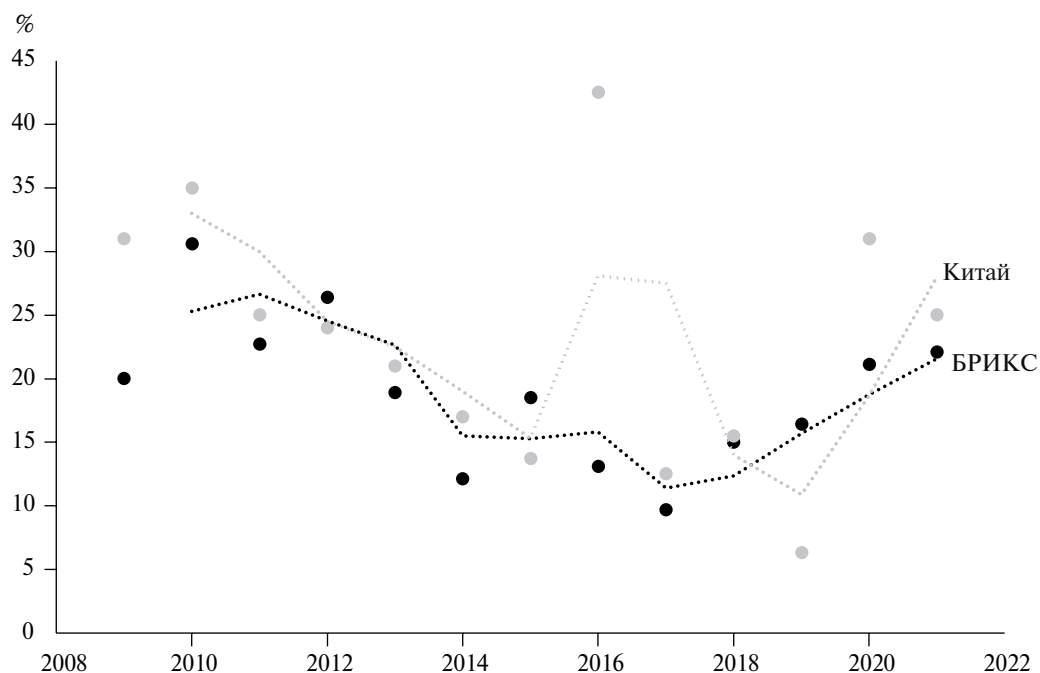


Рис. П9. Приоритеты Китая и БРИКС: климатическая политика

Источник: Составлено автором.

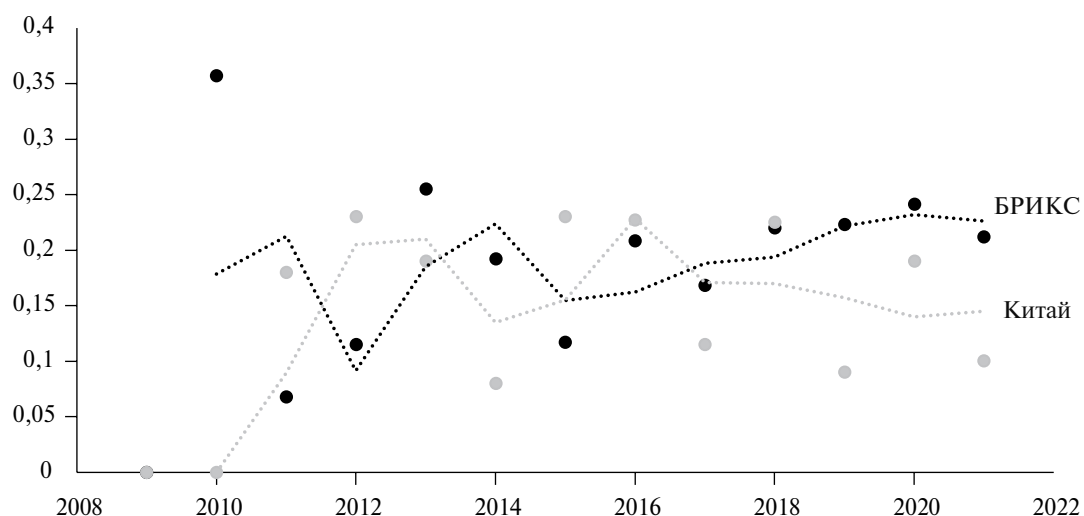


Рис. П10. Приоритеты Китая и БРИКС: торговля

Источник: Составлено автором.

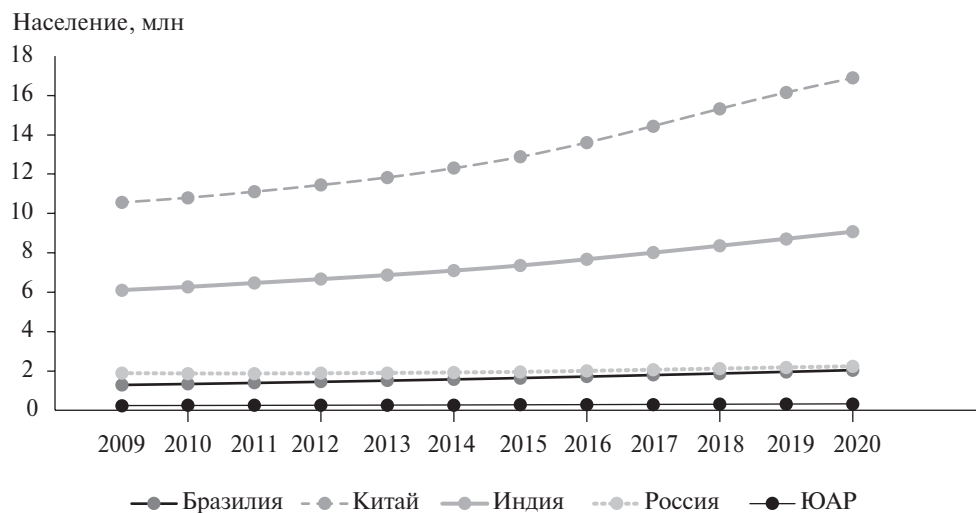


Рис. П11. Население в возрасте 65 лет и старше, всего

Источник: Всемирный банк. Население в возрасте 65 лет и старше, всего. <https://data.worldbank.org/indicator/SP.POP.65UP.TO>

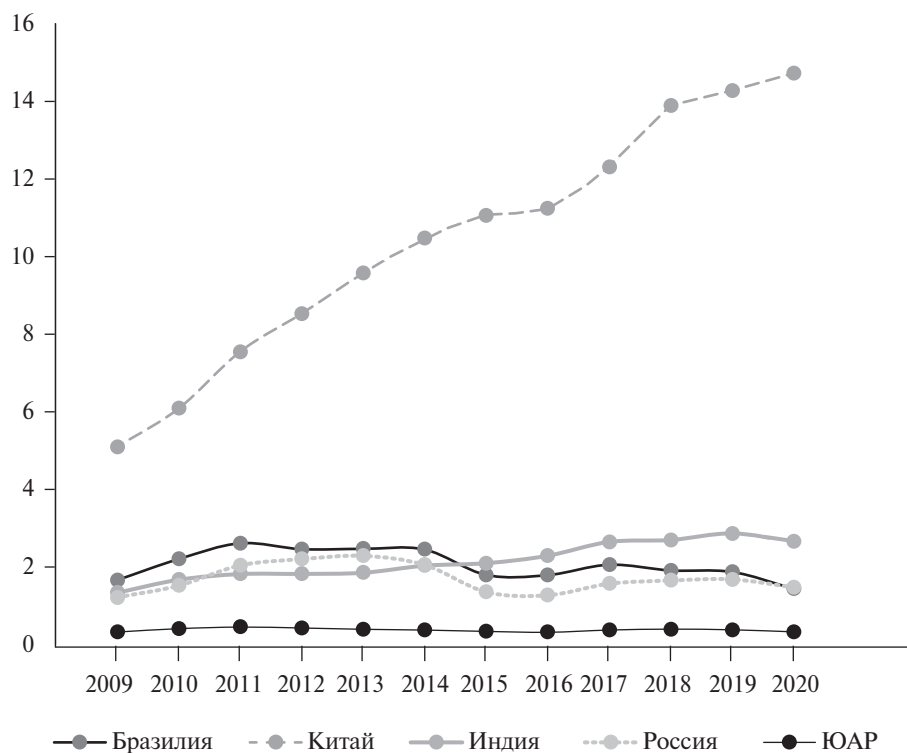


Рис. П12. Показатели ВВП стран БРИКС, трлн долл., 2009–2020 гг.

Источник: Всемирный банк: ВВП (текущий доллар США). <https://data.worldbank.org/indicator/NY.GDP.МКТР.CD?end=2020&locations=BR-RU-IN-CN-ZA&start=2009>

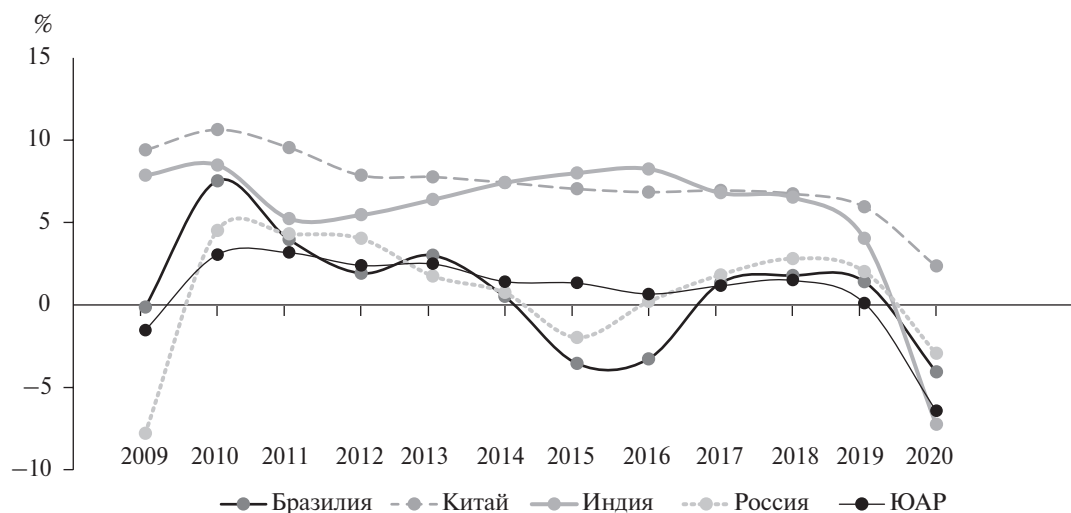


Рис. П13. Динамика ВВП стран БРИКС, 2009–2020 гг.

Источник: Всемирный банк. Рост ВВП (годовой %). <https://data.worldbank.org/indicator/NY.GDP.МКТР.KD.ZG?end=2020&locations=BR-RU-IN-CN-ZA&start=2009>

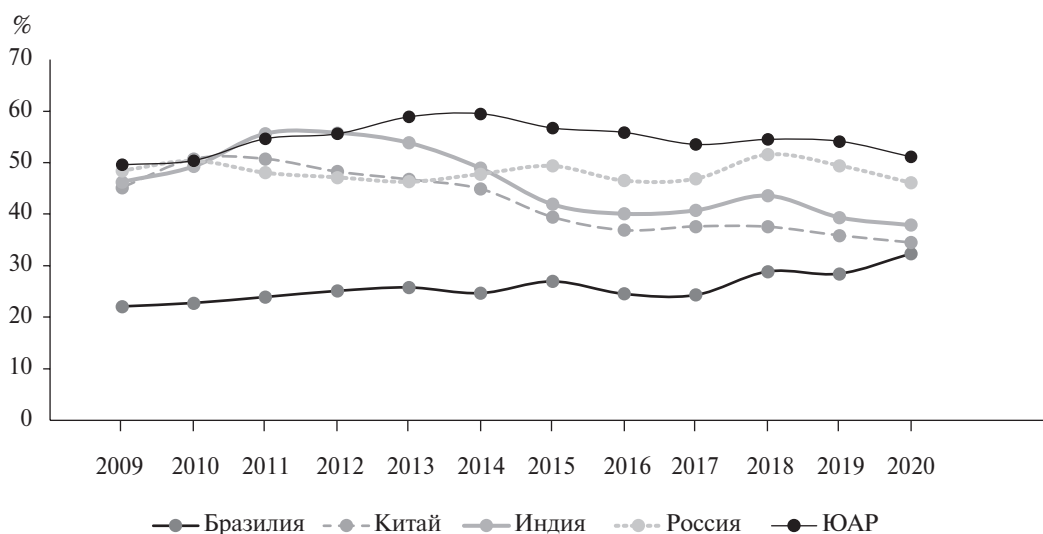


Рис. П14. Доля торговли в ВВП стран БРИКС

Источник: Всемирный банк. Торговля (% ВВП). <https://data.worldbank.org/indicator/NE.TRD.GNFS.ZS?end=2020&locations=BR-RU-IN-CN-ZA&start=2009>

Таблица П1. Решения БРИКС по ключевым сферам

Сфера	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	Всего
Международное сотрудничество	1	2	2	2	10	6	21	6	12	14	7	9	7	99
Торговля	1	2	5	9	3	4	6	2	5	4	4	20	3	68
Региональная безопасность	1	0	1	4	5	11	6	4	12	7	6	7	1	65
Преступность и коррупция	0	0	0	1	1	7	9	3	8	6	11	8	7	61
Макро-экономическая политика	0	2	4	2	3	8	2	3	4	3	4	21	2	58
Содействие развитию	1	5	1	2	6	7	3	2	11	5	0	3	1	47
Энергетика	5	9	1	2	0	0	0	0	6	2	2	20	0	47
Продовольствие и с/х	2	0	1	1	0	4	17	0	5	3	0	7	2	42
ИКТ и цифровая экономика	0	0	0	0	0	0	12	1	5	2	2	16	4	42
Реформа МФИ	1	2	1	4	6	2	3	2	5	2	3	5	1	37
Терроризм	0	0	1	2	2	2	1	4	7	3	1	4	7	34
Наука и образование	1	1	1	0	0	4	4	0	8	0	0	13	1	33
Климат	0	1	6	2	1	0	2	1	3	1	2	10	3	32
Сотрудничество БРИКС	0	0	3	0	0	3	5	2	6	2	1	8	0	30
Финансы	0	4	2	1	0	2	5	1	4	4	1	4	0	28
Здравоохранение	0	0	1	1	0	0	6	2	5	1	0	7	5	28
Международное налогообложение	0	0	0	0	0	3	4	4	5	4	5	2	0	27
Социэкономика	1	0	3	2	0	5	3	0	0	0	0	10	0	24
Охрана окружающей среды	0	0	0	0	0	2	0	1	3	3	4	6	2	21
Международная информационная безопасность	0	0	2	0	0	4	7	2	2	1	0	0	0	18
Права человека	0	0	1	0	1	2	5	0	2	0	1	0	3	15
Культура	0	1	0	1	0	3	1	1	6	0	0	1	0	14
Устойчивое развитие	0	0	0	0	1	2	1	1	1	2	2	2	2	14
Инфраструктура	0	0	0	0	0	0	1	0	0	0	1	8	0	10
Всего	15	31	38	36	39	86	127	45	128	72	64	194	58	933

Источник: Составлено автором.

Примечание. Включены только те сферы, по которым принято более 10 обязательств.

Таблица П2. Показатель уровня выполнения решений БРИКС

Сфера	Год саммита	Бразилия	Россия	Индия	Китай	ЮАР	Средний уровень исполнения	Средний по саммиту
Содействие развитию (N = 10)	2010	+1	+1	+1	+1		+1,00	+1 (100%)
	2011	+1	+1	+1	+1	+1	+1,00	+0,80 (90%)
	2011	+1	0	+1	+1	0	+0,60	
	2012	0	0	0	+1	+1	+0,40	+0,40 (70%)
	2013	+1	+1	+1	+1	-1	+0,60	+0,60 (80%)
	2014	0	+1	+1	+1	+1	+0,80	+0,80 (90%)
	2016	+1	+1	+1	+1	+1	+1,00	+1 (100%)
	2017	+1	+1	+1	+1	+1	+1,00	+1 (100%)
	2018	0	0	+1	+1	0	+0,40	+0,40 (70%)
	2020	-1	0	+1	+1	+1	+0,40	+0,40 (70%)
Средний по сфере		+0,50	+0,60	+0,90	+1,00	+0,56	+0,72	86%
Макро-экономическая политика (N = 8)	2013	0	0	+1	+1	-1	+0,20	+0,20 (60%)
	2015	+1	+1	+1	+1	+1	+1,00	+1 (100%)
	2016	+1	+1	+1	+1	+1	+1,00	+1 (100%)
	2017	+1	+1	+1	+1	+1	+1,00	+1 (100%)
	2018	+1	+1	+1	+1	+1	+1,00	+1 (100%)
	2019	+1	+1	+1	+1	+1	+1,00	+1 (100%)
	2020	+1	+1	+1	+1	+1	+1,00	+0,50 (75%)
	2020	+1	0	-1	+1	0	0	
Средний по сфере		+0,88	+0,75	+0,75	+1,00	+0,63	+0,78	89%
Торговля (N = 10)	2010	-1	-1	-1	-1		-1,00	-1,00 (0%)
	2011	0	0	+1	+1	0	+0,40	+0,40 (70%)
	2012	0	-1	+1	0	0	0	0 (50%)
	2013	+1	+1	+1	+1	+1	+1,00	+1 (100%)
	2014	-1	-1	-1	-1	-1	-1,00	-1,00 (0%)
	2016	+1	+1	+1	+1	+1	+1,00	+1 (100%)
	2017	0	+1	0	+1	+1	+0,60	+0,60 (80%)
	2018	0	+1	0	+1	+1	+0,60	+0,60 (80%)
	2020	+1	+1	+1	+1	+1	+1,00	+1 (100%)
	2020	+1	+1	+1	+1	+1	+1,00	
Средний по сфере		+0,20	+0,30	+0,40	+0,50	+0,56	+0,36	68%

Сфера	Год саммита	Бразилия	Россия	Индия	Китай	ЮАР	Средний уровень исполнения	Средний по саммиту
Климатическая политика (N = 5)	2011	+1	+1	+1	0	+1,00	+0,80	+0,80 (90%)
	2012	0	+1	+1	-1	0	+0,20	+0,20 (60%)
	2016	+1	+1	+1	+1	0	+0,80	+0,80 (90%)
	2019	+1	+1	0	+1	+1	+0,80	+0,80 (90%)
	2020	+1	+1	+1	+1	+1	+1,00	+1 (100%)
Средний по сфере		+0,80	+1,00	+0,80	+0,40	+0,60	+0,72	86%
Здравоохранение (N = 7)	2011	+1	+1	+1	+1	+1	+1,00	+1 (100%)
	2015	0	+1	-1	+1	+1	+0,40	+0,40 (70%)
	2016	0	0	0	+1	+1	+0,40	+0,40 (70%)
	2017	+1	+1	+1	+1	+1	+1,00	+1 (100%)
	2018	+1	+1	+1	+1	+1	+1,00	+1 (100%)
	2020	+1	+1	+1	+1	+1	+1,00	+1 (100%)
	2020	+1	+1	+1	+1	+1	+1,00	
Средний по сфере		+0,71	+0,86	+0,57	+1,00	+1,00	+0,83	92%

China's Leadership in BRICS Governance^{1, 2}

A.X. Wang

Alissa Xinhe Wang – JD/PhD Candidate, Department of Political Science, University of Toronto; Toronto, ON, Canada; alissa.wang@mail.utoronto.ca

Abstract

The BRICS is an international summit institution that provides a platform for the world's leading emerging economies to discuss issues of global governance from a development-centered perspective. This article examines of China's leadership role in the BRICS, drawing on quantitative indicators of China's performance within the BRICS since its first summit in 2009, to the most recent summit in 2021. This article also develops a model of leadership based on quantitative performance measures of deliberation, decision-making, and compliance. This analysis shows that China is predominantly a facilitative and exemplary leader. Its leadership focuses on shaping BRICS discussions on its priority subjects, particularly development and macroeconomics, in addition to leading by positive example through achieving high compliance with its summit commitments.

Keywords: BRICS, China, Global Governance, Development, Macroeconomics

For citation: Wang A.X. (2022) China's Leadership in BRICS Governance. *International Organisations Research Journal*, vol. 17, no 2, pp. 50–85 (in English). doi:10.17323/1996-7845-2022-02-03

References

- Bo P. (2021) *China and Global Governance: A New Leader?* Cham: Palgrave Macmillan.
- Cheng J. Y. S. (2015) China's Approach to BRICS. *Journal of Contemporary China*, vol. 24, iss. 92, pp. 357–375. Available at: <https://doi.org/10.1080/10670564.2014.932518>.
- Cooper A. F., Farooq A. B. (2016) The Role of China and India in the G20 and BRICS: Commonalities or Competitive Behavior? *Journal of Current Chinese Affairs*, vol. 45, iss. 3, pp. 73–106. Available at: <https://doi.org/10.1177/186810261604500303>.
- Global Governance Program (2019) Compliance Coding Manual for International Institutional Commitments. University of Toronto. Available at: http://www.g7.utoronto.ca/compliance/Compliance_Coding_Manual_2019.pdf (accessed 14 June 2022).
- Hooijmaaijers B. (2021) China, the BRICS, and the limitations of reshaping global economic governance, *The Pacific Review*, vol. 34, iss. 1, pp. 29–55. Available at: <https://doi.org/10.1080/09512748.2019.1649298>.
- Kastner S. L., Pearson M. M., Rector C. (2019) *China's Strategic Multilateralism: Investing in Global Governance*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Kirton J. J. (2013) *G20 Governance for a Globalized World*. Oxon: Routledge.
- Kirton J. J. (2016) *China's G20 Leadership*. Oxon: Routledge.
- Kirton J. J., Wang A. X. (2021) China's Global Leadership through G20 Compliance. *Chinese Political Science Review*. Available at: <https://link.springer.com/article/10.1007/s41111-021-00177-2> (accessed 14 June 2022).

¹ This article was submitted 22.01.2022.

² Translated by A.A. Ignatov, Researcher, Centre for International Institutions Research, Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration (RANEPA).

- Larson D. W. (2020) Can China Change the International System? The Role of Moral Leadership. *The Chinese Journal of International Politics*, vol. 21, iss. 4. Available at: <https://doi.org/10.1080/14683857.2021.1981624>.
- Ly B., Boateng J. K. (2021) China Quest for Global Governance Overhaul. *Cogent Social Sciences*, vol. 7, iss. 1. Available at: <https://doi.org/10.1080/23311886.2021.1932031>.
- The Economist (2020) Democracy Index Report 2020. Available at: <https://www.eiu.com/n/campaigns/democracy-index-2020/> (accessed 14 June 2022).
- Wan M. (2014) *The China model and global political economy: Comparison, Impact, and Interaction*. Oxon: Routledge.
- Wang H., French E. (2014) China in Global Economic Governance. *Asian Economic Policy Review*, vol. 9, iss. 2, pp. 254–271. Available at: <https://doi.org/10.1111/aepr.12068>.
- Wang L., Zhang Y., Xi H. (2021) The Political Economy of China's Rising Role in the BRICS: Strategies and Instruments of the Chinese Way. *The Chinese Economy*. Available at: <https://doi.org/10.1080/10971475.2021.1972545>.
- World Bank (n. d.) Trade, Merchandise Exports. Available at: <https://data.worldbank.org/topic/trade?end=2020&locations=CN-IN-BR-RU-ZA&start=2009> (accessed 14 June 2022).
- Zhao S. (2018) A Revisionist Stakeholder: China and the Post-World War II World Order. *The Journal of Contemporary China*, vol. 27, iss. 113, pp. 643–658. Available at: <https://doi.org/10.1080/10670564.2018.1458029>.

Управление Интернетом в повестке БРИКС¹

А.А. Игнатов

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

Аннотация

Характерными чертами современной системы управления Интернетом являются отсутствие единого центра, неоднородность внутренней «географии» сети и разнородность участвующих в принятии решений акторов. Данные факторы обуславливают сложность достижения консенсуса по ключевым вопросам управления Интернетом. В этом контексте автор рассматривает платформу БРИКС как одну из наиболее подходящих для выработки странами-партнерами коллективных решений в пяти основных областях управления Интернетом: инфраструктурное развитие; правовые вопросы; экономическая проблематика; содействие достижению целей развития; вопросы социально-культурной политики.

Цель работы — выявить специфику повестки БРИКС в области управления Интернетом. Для этого в статье проанализированы национальные документы стратегического характера стран БРИКС по вопросам управления Интернетом, а также массив эмпирических данных относительно количества принятых «пятеркой» решений по интересующим вопросам, проведен качественный анализ и классификация решений БРИКС в сфере управления Интернетом. В результате установлено, что наиболее востребованным аспектом управления Интернетом на площадке БРИКС является развитие цифровой инфраструктуры; выявлены существенные различия в подходах стран БРИКС к управлению содержанием материалов Интернета, что объясняет малую востребованность социально-культурной компоненты управления Интернетом в повестке БРИКС; наблюдается постепенная конвергенция повестки противодействия терроризму и экстремизму и вопросов обеспечения кибербезопасности. Автор исследования предполагает, что превалирование в повестке БРИКС инфраструктурной компоненты сложилось под влиянием Китая — одного из ключевых игроков в рамках объединения, оказывающего, наряду с Россией, существенное влияние на повестку «пятерки». Рост значимости повестки кибербезопасности на платформе БРИКС обусловлен продвижением Россией приоритетов национального развития в данной области. По мнению автора, выработка БРИКС коллективных решений по вопросам регулирования содержания материалов в сети Интернет представляется проблематичной в связи с выявленной разностью подходов стран — членов объединения.

Ключевые слова: Интернет, управление Интернетом, БРИКС, глобальное управление, цифровая экономика, трансрегионализм, Россия

Благодарности: статья подготовлена в рамках выполнения научно-исследовательской работы государственного задания РАНХиГС.

Для цитирования: Игнатов А.А. Управление Интернетом в повестке БРИКС // Вестник международных организаций. 2022. Т. 17. № 2. С. 86–109 (на русском и английском языках). doi:10.17323/1996-7845-2022-02-04

¹ Статья поступила в редакцию 17.01.2022.

Введение. Постановка проблемы

Интернет как особая разновидность сетевых технологий является основой динамично растущей *цифровой экономики*, то есть «части общего объема производства, которая целиком или в основном произведена на базе цифровых технологий фирмами, бизнес-модель которых основывается на цифровых продуктах или услугах» [Бухт, Хикс, 2018, с. 155]. В зависимости от используемого метода подсчета размер цифровой экономики варьируется от 4,5 до 22,5% мирового ВВП. Экономика стран, в которых показатель внедрения информационных и коммуникационных технологий (ИКТ) оценивается как высокий, демонстрируют рост, в 1,7 раза превышающий усредненное значение [Herbert, Loudon, 2020, p. 2, 8]. Таким образом, Интернет и ИКТ в целом в данном контексте могут рассматриваться как важнейший фактор производства на современном этапе [Pozdnyakova et al., 2019].

Наряду с создаваемыми преимуществами Интернет является источником угроз, связанных с недобросовестным использованием возможностей цифровых средств связи и особых свойств самого Интернета, а именно его децентрализованности² и неоднородности внутренней «географии»³, что определяет сложность атрибуции источников угроз цифровой безопасности государства и личности юрисдикции конкретного государства, способного принять соответствующие меры (см., например, [Лукацкий, 2015; Велхелст, Ваутерс, 2020, с. 142]). В этой связи высокая значимость противодействия угрозам, связанным с развитием Интернета, признается на самом высоком уровне — доктрины информационной безопасности многих стран мира⁴, в том числе Российской Федерации [Президент Российской Федерации, 2016], или иные документы прямо указывают на приоритетность задачи противодействия киберугрозам.

Проблемой в данном контексте является отсутствие «единого центра» принятия решений относительно будущего Интернета, особенностей его работы на современном этапе и т.д. Международный режим *управления Интернетом* проходит стадию интенсивного развития. Мы можем говорить о наличии некой системности только в отношении узкого перечня вопросов, например, выделения блоков адресного пространства Интернета⁵, эксплуатации корневых DNS-серверов⁶, позволяющих подключенным к Интернету устройствам взаимодействовать друг с другом, и принципов создания и администрирования национальных доменов верхнего уровня, а также присвоения индексов имен интернет-доменов по типу .com, .ru и других [Касенова, 2013, с. 44–45].

То, что в научной литературе принято называть *управлением Интернетом*, тем не менее выходит за рамки технической стороны обеспечения работы всемирной сети и включает также экономические аспекты ее развития, обеспечение кибербезопасности, вопросы защиты прав человека, охраны интеллектуальной собственности, налогообложения электронной коммерции и многое другое (см., например, [Курбалия,

² В данном случае подразумевается отсутствие единого центра «принятия решений» относительно функционирования глобальной сети и определения вектора ее дальнейшего развития. В неравных долях эти функции распределены между государствами, международными организациями, профессиональными сообществами и другими акторами (см. [Васильковский, Игнатов, 2020]).

³ Вопросы «картографирования» пространства Интернета и его асимметрии рассмотрены в работах Д.С. Бариновой (см. [Баринова 2010а; 2010б; 2011]).

⁴ См., например: Стратегия национальной безопасности США [The White House, 2021]; Стратегия кибербезопасности Европейского союза [European Union, 2020]; Национальная стратегия кибербезопасности Республики Корея [Republic of Korea, 2019].

⁵ Так называемых IP-адресов.

⁶ Domain Name System.

Гелбстайн, 2005; Зиновьева, 2010; 2015]). Обсуждение этих вопросов должно способствовать «разработке общих принципов, норм, правил, процедур принятия решений и программ, регулирующих эволюцию и применение интернета» [Курбалийя, Гелбстайн, 2005, с. 13]. Следует также отметить, что дискуссия об особенностях управления Интернетом сама по себе является компонентом более широкой повестки *управления киберпространством* [Нье, 2014], что добавляет рассматриваемому вопросу «вертикальное» измерение.

Наряду с тематическим разнообразием управление Интернетом подразумевает включение в процесс широкого круга акторов, имеющих принципиально разную природу. По мнению многих авторов, государства, оставаясь ключевыми носителями *суверенитета* в его *классическом*, или *вестфальском*, понимании⁷, при обращении к вопросам регулирования цифрового пространства «теряются» среди профессиональных объединений, работающих под эгидой Общества Интернета (the Internet Society, ISOC) и отвечающих за выработку технологических стандартов Интернета, международных организаций и форумов наподобие Форума управления Интернетом Организации Объединенных Наций (the Internet Governance Forum, IGF), некоммерческих организаций и других вовлеченных игроков (см., например, [Liaropoulos, 2013; 2016; Лебедева и др., 2016; van Horenbeeck, 2018; Mueller, 2019]).

Суммируя вышесказанное, мы приходим к выводу, что выработка некой универсальной модели управления Интернетом представляется крайне сложным процессом, требующим унификации подходов к решению большого количества вопросов силами многочисленных акторов, обладающих различной природой, возможностями и интересами [Курбалийя, Гелбстайн, 2005, с. 34]. Это объясняет тот факт, что, несмотря на значимость Интернета для современного мира, международный консенсус по вопросам управления глобальной сетью еще не сложился. Учитывая высокую скорость происходящих трансформаций, уже сейчас опережающую процесс выработки политических решений [Этри и др., 2020], вопрос об оптимальном пути выработки искомого консенсуса представляет собой востребованное направление для исследования.

Сложность выработки консенсуса по вопросам управления Интернетом соответствует ключевым трендам развития мировой политической системы, среди которых выделяется «сложное волнообразное движение к полицентричности» [Кузнецов, 2020, с. 124]. На практике это выражается в трансформации структурной и институциональной системы мировой политики, вследствие которой возникают новые форматы международного сотрудничества, «основанные на более справедливой системе влияния и обмена», а политический процесс приобретает сетевой, многоуровневый характер [Там же]. Указанные тенденции приводят к возникновению и росту влияния трансрегиональных структур управления, примерами которых являются международные форумы закрытого («клубного») типа, такие как «Группа двадцати» и БРИКС.

Почему закрытые межгосударственные клубы могут представлять интерес в контексте обсуждения вопроса о будущем системы управления Интернетом? Основным преимуществом трансрегиональных сетевых площадок является гибкость и сравнительная, особенно на фоне классических международных организаций, простота согласования коллективных решений. В настоящий момент Организация Объединенных Наций (ООН) играет достаточно заметную роль в процессе выработки международного консенсуса по вопросам кибербезопасности, которые составляют основу повестки

⁷ В рамках дискуссии об управлении Интернетом и киберпространством все чаще используется понятие «*цифровой суверенитет*». Обзор основных концепций *цифрового суверенитета* см. в работе С. Кутюра и С. Тоупин [Кутюр, Тоупин, 2020].

управления Интернетом, однако невозможно и полностью игнорировать трудности, связанные с ведением переговоров по данной проблематике в широком формате⁸.

Трансрегиональная структура БРИКС может рассматриваться как эффективный механизм для согласования будущих решений по вопросам управления Интернетом в интересах их совместного продвижения на более широких площадках. Кратко рассмотрим доводы в пользу данного утверждения.

БРИКС обладает всеми базовыми преимуществами трансрегиональных структур управления. Прежде всего, данное объединение лишено сложной бюрократии, что упрощает практическую сторону выработки коллективной позиции (см. [Кузнецов, 2020]). Вопреки доводам критиков БРИКС, которые склонны рассматривать указанные характеристики как препятствие для продуктивного сотрудничества «пятерки» (см., например, [Купер, Фарук, 2015; Толорая, Чуков, 2016; Торопчин, 2017; Кокотсис, 2017]), анализ процесса институционализации БРИКС дает повод для оптимизма. Созданный в 2014 г. Новый банк развития БРИКС представляет собой «формальное институциональное продолжение БРИКС как неформального клуба» [Купер, Фарук, 2015, с. 45], доказывающее жизнеспособность формата и наличие у него потенциала для принятия и реализации коллективных решений вопреки существующим между странами-членами разногласиям экономического и политического характера. Кроме того, «закрытый» БРИКС не только создает собственные механизмы, но и оказывает «каталитическое воздействие» на другие институты глобального управления, стимулируя или поддерживая изменения и реформирование международных организаций [Ларионова, 2016, с. 136].

Еще одним доводом в пользу жизнеспособности БРИКС как переговорной площадки являются результаты анализа объективных данных об уровне исполнения принимаемых на ежегодных саммитах объединения решений. «Общее понимание потребности в коллективных действиях» [Ларионова, Рахмангулов, Шелепов, 2016, с. 128], сложившееся на платформе БРИКС, позволяет на протяжении многих лет поддерживать стабильно высокий уровень исполнения решений, который достиг отметки в 74%⁹. Как мы увидим далее, решения БРИКС в области содействия цифровому росту и развитию ИКТ входят в список сфер сотрудничества с высоким показателем уровня исполнения [Ларионова и др., 2020]; на протяжении ряда лет растет и количество принимаемых совместных решений по данному вопросу¹⁰.

⁸ Иллюстрацией к тезису о трудности согласования коллективной позиции по кибербезопасности является деятельность Группы правительственных экспертов (ГПЭ) и Рабочей группы открытого состава (РГОС), созданной по инициативе России после того, как ГПЭ не смогла прийти к взаимоприемлемому решению о применимости норм международного права в киберпространстве. Начиная с 2018 г. форматы работали параллельно, что было связано с несовпадением интересов России и США. США выступали за продолжение работы в узком формате ГПЭ, тогда как Россия приглашала за стол переговоров в рамках РГОС все заинтересованные стороны. Тем не менее представленные с марта по май 2021 г. доклады обеих групп не содержали прорывных решений и носили скорее компромиссный, рекомендательный характер.

⁹ Согласно результатам совместной оценки Центра исследований международных институтов РАНХиГС и Университета Торонто. См.: [BRICS Information Centre, n. d.].

¹⁰ Учитывая накопленные эмпирические данные [Игнатов и др., 2020] и результаты анализа решений Московского саммита БРИКС 2020 г., в 2015–2020 гг. доля решений БРИКС по вопросам развития ИКТ и цифровой экономики достигла 4,2% от общего количества принятых обязательств. Наибольшее количество решений в области ИКТ было принято в годы председательства России — в 2015 и 2020 гг. 18 и 16 соответственно; всего за пятилетний цикл принято 58 решений. В среднем ежегодно страны БРИКС принимают семь решений в рассматриваемой области.

Рассматривать БРИКС в качестве приоритетной площадки для согласования позиций по вопросам, связанным с управлением Интернетом, целесообразно как с точки зрения сложившейся геополитической ситуации, так и национальных интересов России. Все страны – члены БРИКС одновременно участвуют в работе «Группы двадцати», в составе которой есть мировые лидеры цифрового развития, однако внутри «двадцатки» уже сейчас явно обозначена тенденция формулирования параметров сотрудничества на основе принципов и подходов Организации экономического сотрудничества и развития (ОЭСР) [Ларионова, Шелепов, 2021, с. 43], в рамках которой влияние стран БРИКС представляется ограниченным. Нельзя проигнорировать наличие противоречий в позиции России и США, которые ярко проявились на платформе ООН [Ларионова, Шелепов, 2021, с. 33], а также сопоставимый по многим параметрам уровень цифрового развития стран БРИКС [Игнатов, 2020], который позволяет говорить об общности решаемых на современном этапе задач.

Анализ имеющейся литературы и публикаций по тематике управления Интернетом в повестке БРИКС приводит к выводу о необходимости проведения более глубокого исследования. Имеющиеся работы, как правило, не учитывают особенности БРИКС как института при рассмотрении указанной проблематики, ссылаясь на примеры деятельности стран «пятерки» без четкой увязки с актуальной повесткой института (см., например, [Polatin-Reuben, Wright, 2014; Galloway, 2015; Соколов и др., 2017; Araújo Monteiro Neto, 2018; Belli, 2021]). В иных случаях встречаются попытки проанализировать особенности цифровой повестки БРИКС как международной площадки, однако отобранные в качестве примеров работы охватывают цифровую экономику в целом как явление и не конкретизируют позицию института и его возможности в контексте управления Интернетом (см., например, [Ткаченко, 2018; Иншакова, Митрофанова, 2020; Игнатов, 2020; Морозкина, 2020]). Данная работа призвана восполнить выявленный пробел.

В настоящей статье автор поставил цель изучить особенности повестки БРИКС в области управления Интернетом и выявить факторы, под влиянием которых повестка «пятерки» в рассматриваемой области обрела ее сегодняшний вид. Для достижения поставленной цели были рассмотрены декларируемые национальные приоритеты стран-членов и принятые к настоящему моменту коллективные решения на уровне БРИКС.

Статья имеет следующую структуру. В разделе «Управление Интернетом: определение предметной области» рассматриваются вопросы, связанные с определением предметной области управления Интернетом, то есть выделяются ключевые направления сотрудничества, в совокупности составляющие режим управления всемирной информационной сетью и в отношении которых требуется принятие коллективных решений. В следующих разделах последовательно рассматриваются декларируемые национальные приоритеты стран БРИКС в управлении Интернетом, а также решения, принятые «пятеркой» на многосторонней основе и зафиксированные в документах министерских встреч и заявлениях лидеров.

Следует отметить особенности применявшихся при подготовке работы методов исследования. Наряду с широко применяемыми методами, такими как метод контент-анализа, метод экспертной оценки, исторический метод, ценностно-нормативный метод, метод сравнительного анализа и другие, при оценке уровня исполнения коллективных решений БРИКС применялась методология, разработанная коллективом Университета Торонто для оценки уровня исполнения решений «Группы семи/восьми» и «Группы двадцати», адаптированная для исследования БРИКС. Указанный методологический аппарат имеет большое значение в рамках настоящего исследования, так как благодаря ему становится возможным накопление объективных эмпирических

данных о деятельности института для подготовки в дальнейшем обоснованной экспертной оценки (подробнее о применяемом методе см. [Global Governance Program, 2020]).

Управление Интернетом: определение предметной области

Определение предметной области в контексте изучения подходов к управлению Интернетом — не просто «дань лингвистическому педантизму» [Курбалия, Гелбстайн, 2005, с. 12]. Разнообразие участвующих акторов и предметов для обсуждения дополняется широким перечнем потенциальных форматов взаимодействия и механизмов согласования коллективных позиций. Визуальное представление этого комплекса проблем получило название «Куб управления Интернетом». Куб был разработан DiploFoundation и впервые представлен в 2005 г. [Там же] (рис. 1).

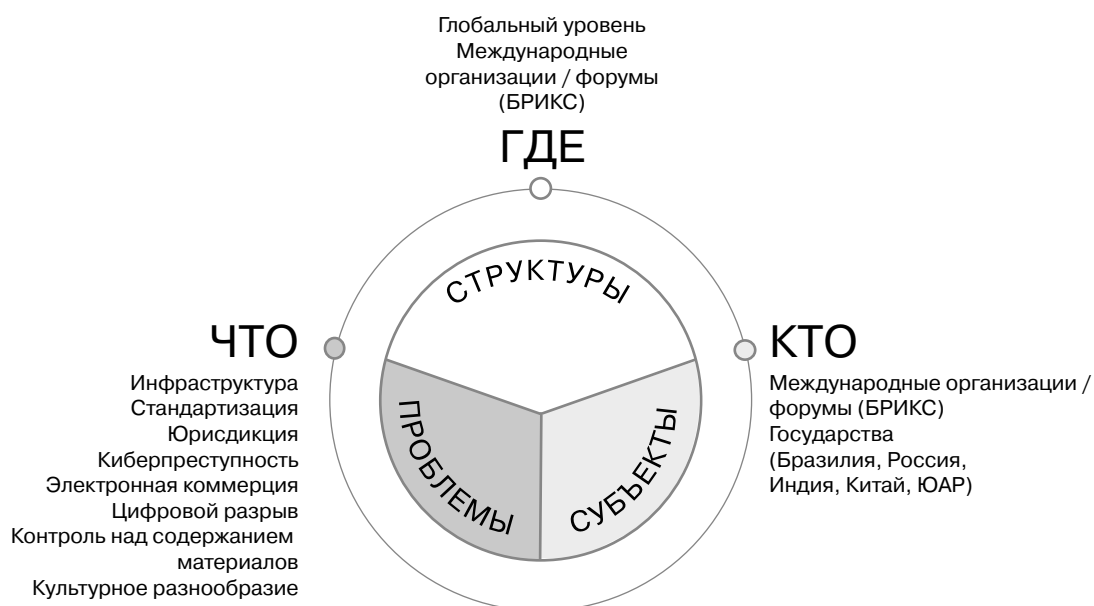


Рис. 1. Управление Интернетом

Источник: Составлено автором на основе [Курбалия, Гелбстайн, 2005, с. 181].

Представленную модель Й. Курбалия и Э. Гелбстайн описывают следующим образом: «Ось “ЧТО” связана с вопросом, рассматриваемым в рамках управления интернетом (инфраструктура, авторское право, тайна частной жизни и т.д.). Она является воплощением многодисциплинарности данного подхода. На оси “КТО” представлены основные **ДЕЙСТВУЮЩИЕ ЛИЦА** (государство, международные организации, гражданское общество, частный сектор). Эта сторона представляет множество участников процесса (многосторонний подход). Ось “ГДЕ” характеризует те структуры, в рамках которых могут решаться вопросы, связанные с Интернетом (саморегулирование, местный, национальный, региональный и глобальный уровни). Это иллюстрация многоуровневого подхода к управлению интернетом. Пересекаясь между собой, три

оси куба образуют своеобразные перекрестки, для каждого из которых можно задать вопрос “КАК?” Каждое из таких пересечений помогает понять, как нужно регулировать тот или иной вопрос — с точки зрения и когнитивно-правовых технологий (например, аналогия), и инструментария (“мягкое право”, соглашения, декларации). Так, одно из таких пересечений помогает понять, КАК гражданское общество (КТО) на национальном уровне (ГДЕ) должно действовать в отношении вопросов, связанных с тайной частной жизни (ЧТО)» [Курбалийя, Гелбстайн, 2005, с. 181].

В контексте настоящей работы ответы на вопросы «ГДЕ?» и «КТО?» уже даны — в следующих разделах мы рассмотрим позиции Бразилии, России, Индии, Китая и ЮАР в отношении ключевых вопросов управления Интернетом, а также проследим, как заявленные национальные приоритеты преобразуются в согласованные коллективные решения на платформе БРИКС. Плоскость «ЧТО» требует дополнительного уточнения.

Курбалийя и Гелбстайн в своей работе определили **пять** ключевых предметных областей, вокруг которых формируется режим управления Интернетом. К этим областям отнесены *инфраструктура*¹¹, *правовые вопросы*¹², *экономика*¹³, *развитие*¹⁴ и *социокультурная компонента*¹⁵ [Там же, с. 16]. Определенные ключевые области послужат линиями сравнения приоритетов стран «пятерки» в вопросах управления Интернетом. Затем будут проанализированы и классифицированы коллективные решения БРИКС в рассматриваемой области.

Декларируемые приоритеты стран БРИКС по вопросам управления Интернетом

Анализ документов стратегического планирования Бразилии, России, Индии, Китая и ЮАР позволяет выделить ряд совпадающих приоритетов по определенным выше ключевым аспектам управления Интернетом.

Наибольшая степень совпадения интересов «пятерки» в вопросах управления Интернетом наблюдается в отношении развития базовой цифровой инфраструктуры (табл. 1). Некоторые различия обусловлены разностью оценочного уровня цифрового развития рассматриваемых стран. С этой точки зрения в число лидеров входят Россия и Китай, обладающие достаточно развитой цифровой инфраструктурой [Игнатов, 2020]. Россия и Китай приоритизируют развитие инфраструктуры отдаленных территорий, без акцента на обеспечение доступности средств цифровой связи в бедных регионах, что характерно для Бразилии, Индии и ЮАР.

Другое важное наблюдение — позиция Китая относительно реализации международных сетевых проектов. Из всей «пятерки» только Китай открыто закрепляет данное

¹¹ Телекоммуникационная инфраструктура, технологические стандарты, протоколы Интернета, корневые серверы, провайдеры интернет-услуг, экономические модели обеспечения доступа к Интернету и т.д.

¹² Право интеллектуальной собственности, защита торговых марок, авторское право, патенты, киберпреступность, электронные цифровые подписи, трудовые отношения, защита данных.

¹³ Электронная коммерция, защита прав потребителей, налогообложение, таможенное регулирование, сетевые финансовые технологии.

¹⁴ Разрыв в цифровых технологиях, универсальный доступ, стратегии преодоления «цифрового разрыва».

¹⁵ Политика в отношении содержания материалов Интернета, права человека, многоязычие и культурное разнообразие, глобальное общественное благо, образование.

направление в числе приоритетных. Задача реализации инфраструктурных проектов с арабскими странами и ускорение развития «информационной гавани» Китай – АСЕАН включены в концепцию Цифрового шелкового пути. Приоритеты Бразилии, России, Индии и ЮАР сосредоточены на внутреннем компоненте повестки инфраструктурного развития.

Таблица 1. Декларируемые приоритеты стран БРИКС в вопросах развития цифровой инфраструктуры

Бразилия	Россия	Индия	Китай	ЮАР
Ключевые документы, стратегии и программы				
Стратегия цифровой трансформации; Стратегия экономического и социального развития до 2031 г.	Национальная программа «Цифровая экономика»; Стратегия пространственного развития Российской Федерации до 2025 г.	Программа «Цифровая Индия»; Национальная политика в области цифровых коммуникаций	14-й Пятилетний план; Национальная стратегия развития информатизации на 2006–2020 гг.	План национального развития до 2030 г.
Приоритеты				
Развитие национальной цифровой инфраструктуры в бедных и отдаленных районах	Развитие национальной цифровой инфраструктуры в отдаленных районах	Развитие национальной цифровой инфраструктуры в бедных и отдаленных районах	Развитие национальной цифровой инфраструктуры в малых и средних городах, сельской местности. Реализация международных сетевых проектов, включая Шелковый цифровой путь	Развитие национальной цифровой инфраструктуры в отдаленных и бедных районах

Источник: Составлено автором.

Правовой аспект управления Интернетом в документах стратегического планирования стран БРИКС представлен преимущественно через призму обеспечения кибербезопасности (табл. 2). Проведенный анализ позволяет выделить среди стран БРИКС «тройку» Бразилия – Россия – Китай и блок Индия – ЮАР, которые придерживаются концепции *сильного* и *слабого цифрового суверенитета* соответственно.

Концепцию *сильного* и *слабого цифрового суверенитета* рассматривают в своей обзорной работе С. Кутюр и С. Тоупин [Кутюр, Тоупин, 2020]. Анализируя подходы к определению понятия *цифровой суверенитет*, Кутюр и Тоупин ссылаются на понятие «суверенитет данных», определяя *слабый суверенитет* как попытки частных компаний обеспечить защиту данных с особым вниманием к защите цифровых прав, а *сильный суверенитет* – как меры государственной политики, направленные на защиту национальной безопасности¹⁶.

В первом случае роль государства представляется ограниченной, поскольку вопрос управления данными напрямую не связывается с проблемами обеспечения национальной безопасности. С этой точки зрения мы действительно можем обнаружить сходство с декларируемыми приоритетами Индии и ЮАР. Следует отметить, что Индия заявляет в числе приоритетов локализацию пользовательских данных, что говорит

¹⁶ В своем обзоре Кутюр и Тоупин ссылаются на работу [Polatin-Reuben, Wright, 2014].

о постепенной трансформации подхода этой страны в сторону более *сильного цифрового суверенитета*¹⁷. Локализация данных пользователей присутствует среди приоритетов и других стран БРИКС, но в случае Индии на текущем этапе не ставится задача создания единой централизованной системы управления данными и связанными с ними киберугрозами.

Бразилию, Россию и Китай можно отнести к сторонникам *сильного цифрового суверенитета*. Члены «тройки» заявляют в списке приоритетов централизацию управления киберугрозами. В случае России это конкретизирует задачу «укрепления суверенитета в информационном пространстве» из Стратегии национальной безопасности Российской Федерации.

Объединяющим моментом является стремление стран БРИКС к развитию международного сотрудничества в рассматриваемой области. Наряду с прикладными аспектами обеспечения безопасности киберпространства — развитие кадров и обмен наилучшими практиками — декларируется необходимость участия в работе международных организаций, в рамках которых формируются общие отраслевые стандарты. Выделяется позиция ЮАР, которая приоритизирует Африканский союз в качестве основной площадки международного сотрудничества по вопросам обеспечения кибербезопасности.

Таблица 2. Декларируемые приоритеты стран БРИКС в правовых вопросах управления Интернетом

Бразилия	Россия	Индия	Китай	ЮАР
Ключевые документы, стратегии и программы				
Стратегия обеспечения кибербезопасности	Стратегия национальной безопасности РФ; Федеральный проект «Информационная безопасность»	Национальная политика в области цифровых коммуникаций	14-й Пятилетний план; Закон о защите персональных данных	Рамочная программа по обеспечению кибербезопасности ЮАР
Приоритеты				
Адаптация национального законодательства, создание централизованной системы управления киберугрозами. Международный обмен опытом и усиление кадрового потенциала	Укрепление суверенитета в информационном пространстве, предупреждение киберугроз, локализация данных, подготовка кадров. Международное сотрудничество в обеспечении кибербезопасности	Соблюдение принципа «сетевой нейтральности», акцент на обеспечение прав граждан в отношении владения данными, защита личной информации	Централизованное управление данными (контроль над сбором, хранением и использованием), улучшение качества проверки подлинности личной информации в сети, стимулирование создания многосторонних и прозрачных систем управления, участие в формулировании международных правил обеспечения безопасности киберпространства	Продвижение позиции страны в борьбе с киберпреступностью в рамках Африканского союза, на региональной и международной арене, участие в работе профильных международных организаций. Развитие культуры кибербезопасности

Источник: Составлено автором.

¹⁷ Более подробно о дискуссии управления данными в развивающихся странах см. [Мукхопадхьяй, 2020].

В блоке экономических вопросов управления Интернетом выделяется проблематика развития цифровой торговли и регулирования цифровых платформ (табл. 3). Страны БРИКС заинтересованы в поступательном росте цифровой торговли, однако в данной области члены «пятерки» находятся на разном уровне по степени зрелости государственной политики.

Таблица 3. Декларируемые приоритеты стран БРИКС в блоке экономических аспектов управления Интернетом

Бразилия	Россия	Индия	Китай	ЮАР
Ключевые документы, стратегии и программы				
Стратегия цифровой трансформации Бразилии	Концепция государственного регулирования цифровых платформ и экосистем	Политика в области электронной торговли (<i>проект</i>); Программа «Цифровая Индия»	План «Интернет+»; 14-й пятилетний план; Руководящие принципы антимонопольной политики для секторов платформенной экономики; Белая книга о цифровом юане	Закон об электронных коммуникациях 2005 г.
Приоритеты				
Выработка международных соглашений по использованию цифровых торговых платформ	Усиление контроля над цифровыми экосистемами	«Сетевая нейтральность» в работе цифровых платформ	Защита конкуренции, борьба с монополией иностранных компаний	Расширение использования средств электронных транзакций малым и средним бизнесом

Источник: Составлено автором.

Этап становления государственной концепции развития цифровой торговли пройден Бразилией, Россией и Китаем. На данном этапе перед этими странами стоят задачи обеспечения надлежащего уровня защиты конкуренции и прав пользователей услуг цифровых платформ наряду с выстраиванием системы многостороннего сотрудничества с целью совместной выработки «правил игры». Индия только недавно заявила о том, что консолидированная национальная стратегия в области электронной торговли находится в разработке, на момент подготовки настоящей статьи стратегия еще не была опубликована. За исключением выделенного в Законе об электронных коммуникациях (2005 г.) ЮАР приоритета большего вовлечения малого и среднего бизнеса в электронную торговлю, контент-анализ документов стратегического развития ЮАР не выявил иные приоритеты национального уровня в рассматриваемой области.

Тематика *содействия развитию* и преодоления цифрового разрыва в контексте управления Интернетом в стратегических документах стран БРИКС сосредоточена вокруг вопросов обеспечения доступности цифровой инфраструктуры и распространения цифровых навыков (табл. 4). Выявленные различия обусловлены разностью в оценочном уровне цифрового развития изучаемых стран. Так, Россия приоритизирует развитие *продвинутых цифровых навыков*, включая компетенции в области программирования, создания решений на базе технологий «интернета вещей», облачных

вычислений и т.п. Для Бразилии, Индии, ЮАР и, в значительной степени, для Китая основной задачей является распространение базовых цифровых навыков с особым вниманием к потребностям маргинализированных групп населения и жителей отдаленных и сельских районов.

Таблица 4. Декларируемые приоритеты стран БРИКС относительно проблематики развития в системе управления Интернетом

Бразилия	Россия	Индия	Китай	ЮАР
Ключевые документы, стратегии и программы				
Стратегия цифровой трансформации Бразилии	Федеральный проект «Кадры для цифровой экономики» (2019–2024) в рамках Национальной программы «Цифровая экономика РФ»	Программа «Цифровая Индия»	14-й Пятилетний план	План национального развития до 2030 г.; Стратегия развития цифровых и перспективных навыков
Приоритеты				
Преодоление цифрового разрыва в базовых навыках и доступности инфраструктуры	Преодоление цифрового разрыва отдаленных территорий, развитие продвинутого цифровых навыков	Преодоление цифрового разрыва в базовых навыках и доступности инфраструктуры	Преодоление цифрового разрыва в инфраструктуре	Преодоление цифрового разрыва в базовых навыках и доступности инфраструктуры

Источник: Составлено автором.

Проведенный анализ позволил выявить существенные различия в позиции стран БРИКС относительно *социально-культурных* аспектов управления Интернетом (табл. 5). В том или ином виде все страны «пятерки» декларируют приверженность принципу равенства прав и свобод человека и гражданина как в реальной жизни, так и в интернет-пространстве, однако разница проявляется в практической реализации заявляемых приоритетов.

Среди стран БРИКС Бразилию и ЮАР можно считать наиболее либеральными в отношении регулирования содержания материалов, размещаемых и циркулирующих в сети Интернет. Имеющиеся оценки говорят либо об отсутствии достоверных сведений относительно оказываемого со стороны государства давления на цифровые платформы или пользователей сети, либо об отсутствии системности и последовательности при наличии подобных случаев¹⁸. Особенностью подхода ЮАР является выдвижение на передний план задачи поддержания культурного и языкового разнообразия при выработке решений, связанных с управлением Интернетом.

Россия, Индия и Китай реализуют политику ограничения контента определенной тематики в Интернете. В выраженном виде система контроля над поведением пользователей и содержанием загружаемой информации сложилась в России и Китае, где

¹⁸ Опубликованный в сентябре 2021 г. Указ президента Бразилии Ж. Болсонару ограничил право крупных интернет-платформ на ограничение и изъятие публикуемой в Интернете информации без наличия судебного решения. Удалению подлежит только информация, попадающая под определение призывов к терроризму, угрозы применения насилия, преступлений сексуального характера и киберпреступности.

ограничения касаются информации, угрожающей основам конституционного строя и традиционным ценностям в случае России, а в случае Китая – публичной критики действий правительства или обсуждения нежелательных тем (статус Тайваня, Тибета, ситуации в Синьцзян-Уйгурском автономном районе и др.). В Индии ограничения распространяются на информацию о деятельности отдельных правозащитных и религиозных групп, акциях общественного недовольства, ситуации с распространением коронавирусной инфекции и др. Опубликованные в 2021 г. Руководство для посредников и Кодекс этики цифровых медиа устанавливают требования к операторам цифровых медиа относительно фильтрации нежелательного контента и необходимости его удаления в течение 36 часов после направления соответствующего уведомления от компетентных органов.

Таблица 5. Декларируемые приоритеты стран БРИКС в отношении социально-культурных аспектов управления Интернетом

Бразилия	Россия	Индия	Китай	ЮАР
Ключевые документы, стратегии и программы				
Декларация прав граждан в Интернете; Указ Президента № 1068 от 6 сентября 2021 г.	ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «О связи»; ФЗ «Об информации, информационных технологиях и о защите информации» (2006; с поправками от 2019 г.); Доктрина информационной безопасности РФ	Руководство для посредников и Кодекс этики цифровых медиа	Закон о кибербезопасности; Закон о борьбе с терроризмом	Белая книга Национальной интегрированной политики в области ИКТ
Приоритеты				
Обеспечение базовых прав и свобод человека и гражданина при пользовании Интернетом; демократичные и прозрачные механизмы управления Интернетом	Усиление контроля над содержанием материалов Интернета в интересах защиты конституционных прав и свобод человека и гражданина, традиционных ценностей; формирование устойчивой системы неконфликтных межгосударственных отношений в информационном пространстве	Усиление контроля над распространением конкретных типов информации в Интернете, требования к модерации публикуемой в цифровых медиа информации	Усиление контроля над содержанием материалов Интернета, поведением пользователей	Обеспечение базовых прав и свобод человека и гражданина при пользовании Интернетом; поддержание культурного и языкового разнообразия; демократичные и прозрачные механизмы управления Интернетом

Источник: Составлено автором.

Таким образом, анализ национальных приоритетов стран БРИКС в вопросах управления Интернетом позволяет сделать вывод, что общие задачи «пятерки» в рассматриваемом контексте относятся преимущественно к развитию инфраструктуры связи и преодолению цифрового разрыва. Разница в уровне цифрового развития обуславливает различную степень проработанности позиций стран БРИКС относительно экономической компоненты повестки управления Интернетом, а наиболее существенные расхождения между странами БРИКС выявлены в отношении вопроса регулирования оборота информации и поведения пользователей Интернета.

Управление Интернетом в документах и решениях БРИКС

Вопросы *цифрового развития* вошли в повестку БРИКС относительно недавно. В качестве самостоятельного блока указанное направление работы «пятерки» оформилось в 2015 г., в год второго председательства России в БРИКС, в рамках которого прошла первая встреча министров связи БРИКС. До этого момента указанная проблематика рассматривалась в качестве компонента широкой повестки научного сотрудничества [Ларионова и др., 2020].

Цифровая повестка востребована на платформе БРИКС — ретроспективный анализ повестки объединения говорит о том, что с точки зрения количества принимаемых решений сфера «*ИКТ и цифровая экономика*», куда органично входит проблематика управления Интернетом, относится к числу основных сфер сотрудничества, незначительно уступая вопросам борьбы с терроризмом, макроэкономической политики, региональной безопасности, международной торговли и содействия развитию.

В табл. 6 представлены результаты анализа и классификации коллективных решений БРИКС в области управления Интернетом согласно выделенным ранее предметным областям.

Таблица 6. Примеры принятых решений и согласованных коллективных инициатив стран БРИКС в ключевых областях управления Интернетом

Сфера	Принятые решения (примеры)*
Инфраструктура	<p>Мы обязуемся сосредоточить наши усилия на расширении всеобщего доступа ко всем средствам цифровой связи и на повышении информированности людей в этой области (Уфа, 2015).</p> <p>Мы будем поощрять совместные исследования, разработки и инновации БРИКС в области ИКТ, включая «интернет вещей», облачные вычисления, большие объемы данных, аналитику данных, нанотехнологии, искусственный интеллект и 5G, а также их инновационное внедрение в целях совершенствования инфраструктуры ИКТ и повышения ее взаимосвязанности в наших странах (Сямэнь, 2017).</p> <p><i>Инициатива БРИКС «Компетенции сети E-Port» [BRICS, 2017a].</i></p> <p>Мы продолжим принимать взаимовыгодные инициативы по шести направлениям сотрудничества, которые определены в Плане работы Партнерства, в соответствии с договоренностями, принятыми на II Встрече Партнерства БРИКС по вопросам новой промышленной революции, состоявшейся в г. Бразилиа в сентябре 2019 г., включая создание промышленных и научных парков, инновационных центров, технологических бизнес-инкубаторов и сети коммерческих предприятий стран БРИКС (Бразилиа, 2019).</p> <p>[Страны БРИКС предпримут следующие действия:] расширение сотрудничества стран БРИКС в области программного обеспечения и ИКТ-оборудования, а также реализация проектов в этой области (Москва, 2020)</p>
Правовые вопросы	<p>Мы будем поддерживать выработку признанных на международном уровне и приемлемых для всех заинтересованных сторон правил в области безопасности инфраструктуры ИКТ, защиты данных и Интернета, совместно строить надежную и безопасную сеть (Сямэнь, 2017).</p> <p>Мы вновь заявляем о важности расширения сотрудничества в рамках «пятерки», в том числе посредством рассмотрения соответствующих инициатив и реализации дорожной карты практического сотрудничества стран БРИКС в обеспечении безопасности в сфере использования ИКТ (Москва, 2020)</p>

Экономика	<p>Мы будем действовать на основе таких принципов, как инновации, партнерство, синергия, гибкость, открытая и благоприятная деловая среда, доверие и безопасность, а также защита прав потребителей в целях обеспечения условий для процветания и динамичного развития цифровой экономики, что будет способствовать глобальному экономическому развитию и приносить пользу каждому (Сямэнь, 2017).</p> <p>+ Инициатива сотрудничества в сфере электронной торговли БРИКС [BRICS, 2017b].</p> <p>[Учитывая ускоренное развитие сектора электронной торговли и рост объема онлайн-транзакций во всем мире], мы будем углублять наше сотрудничество в рамках Рабочей группы БРИКС по электронной торговле (Москва, 2020)</p>
Развитие	<p>Мы заявляем о нашей приверженности сокращению цифрового и технологического разрыва, в частности между развитыми и развивающимися странами (Гоа, 2016).</p> <p>[Страны БРИКС предпримут следующие действия:] решение проблемы цифрового разрыва путем преодоления неравномерности в доступе населения стран БРИКС к цифровой инфраструктуре, навыкам и услугам, а также повышение цифровой инклюзивности населения, проживающего в сельских районах, а также людей с ограниченными возможностями, посредством совершенствования доступа к Интернету и повышения взаимосвязанности населения (Москва, 2020)</p>
Социокультурная компонента	<p>[Страны БРИКС предпримут следующие действия:] разработка программ цифровой грамотности для гармоничной и инклюзивной адаптации населения стран БРИКС (Москва, 2020)</p>

*Полный список принятых БРИКС обязательств см. [Игнатов и др., 2020].

Источник: Составлено автором.

Среди вопросов, связанных с управлением Интернетом, на платформе БРИКС наиболее востребованы вопросы инфраструктурного развития. Практически каждое председательство отметилось конкретным, выраженным решением «пятерки», направленным на развитие преимущественно технической компоненты развития сети внутри границ стран-членов. Второе председательство Китая в БРИКС (2017 г.), второе и третье российские председательствa (2015 и 2020 гг. соответственно) можно рассматривать как поворотные точки в развитии интернет-повестки «пятерки».

Следует отметить ряд совместных инициатив, реализуемых коллективными усилиями стран БРИКС для выполнения принятых решений.

Первой совместной инициативой «пятерки» в вопросах управления Интернетом следует считать План действий и Повестку развития ИКТ, принятые в 2016 г. в ходе второго председательства Индии [BRICS Working Group on ICT Cooperation, 2016]. План и Повестка развивают идеи, заложенные в Коммюнике первой встречи министров связи БРИКС, состоявшейся в Москве годом ранее.

В своем итоговом Коммюнике 2015 г. министры связи БРИКС обратились к широкому перечню проблем, в частности к проблемам существующего дисбаланса в развитии и распространении программного обеспечения, необходимости диверсификации глобального рынка; преодоления цифрового неравенства в глобальном масштабе «с акцентом на развивающиеся страны»; соблюдения прав человека. Впервые в указанном Коммюнике страны БРИКС заявили о важности «установления механизма для управления Интернетом, основываясь на принципах многосторонности, демократии, прозрачности и взаимного доверия», подчеркнув суверенное право государств «участвовать в управлении Интернетом в соответствии с их юрисдикцией, международным законодательством и при строгом соблюдении основных прав и свобод человека» [BRICS, 2015].

План и Повестка 2016 г., основанные на рассмотренном Коммюнике, утверждают создание специальной Рабочей группы БРИКС – второй по значимости постоянный рабочий формат «пятерки» в области ИКТ. Сам План действий 2016 г. в отношении рассматриваемой проблематики содержит указание на приоритизацию «открытого и безопасного интернета», а также на то, что «государства должны действовать в равных условиях в сотрудничестве с остальными заинтересованными сторонами в соответствии с их ролями и ответственностью».

В период второго председательства Китая в 2017 г. страны БРИКС согласовали две инициативы в области цифрового развития, имеющие отношение к сферам управления Интернетом, обозначенным выше. Первая инициатива – «Компетенции сети E-Port» БРИКС – направлена на укрепление сотрудничества в сфере практического применения ИКТ для организации логистики, управления портами и развития торговли; вторая – Инициатива сотрудничества в сфере электронной торговли БРИКС – выдвигает в число первоочередных задач создание специализированной рабочей группы, углубление взаимодействия с бизнес-сообществом стран «пятерки» и проведение совместных исследований, в частности относительно существующих барьеров для развития электронной торговли.

Председательство ЮАР в БРИКС в 2018 г. не отметилось большим количеством конкретных решений в рассматриваемой области. Тем не менее в Йоханнесбурге лидеры БРИКС согласовали создание Партнерства БРИКС для новой промышленной революции (PartNIR) – платформы, призванной облегчить установление контактов и обмен наилучшими практиками в передовых технологических областях, в том числе в сфере технологий связи.

В 2019 г. в ходе председательства Бразилии министры связи БРИКС приняли совместную Декларацию [BRICS, 2019]. В ней освещались вопросы, которые находятся на стыке инфраструктурной и социокультурной компоненты управления Интернетом. Так, министры выдвинули в число приоритетов увеличение доступности широкополосного соединения в интересах инклюзивного роста и устойчивого развития, подчеркнув важность адаптации образовательных систем и рынка труда к цифровой трансформации и распространения цифровых навыков. *Обеспечение цифровой безопасности* в данном контексте было подано с точки зрения обеспечения равномерного распределения благ, создаваемых цифровизацией, и защищенных *надежными системами защиты*.

Третье председательство России в БРИКС в 2020 г., совпавшее с председательством в Шанхайской организации сотрудничества (ШОС), обозначило тренд на перевод повестки БРИКС по управлению Интернетом с преимущественно инфраструктурных и экономических вопросов в правовую сферу с особым акцентом на безопасности. Принятая в Москве Антитеррористическая стратегия БРИКС [BRICS, 2020] выдвигает в качестве приоритета долгосрочного сотрудничества противодействие «распространению экстремистских идей, ведущих к терроризму, а также использованию террористами Интернета и социальных сетей в целях вербовки, радикализации и подстрекательства». Интернет трижды упоминается в Московской декларации лидеров [БРИКС, 2020], притом в первом случае речь вновь идет о противодействии распространению экстремистских материалов, а два других обращения связаны с защитой детей от распространяемого в сети противоправного контента, «вредного для их здоровья и развития».

Подходящее в данный момент к концу третье председательство Индии в БРИКС способствовало закреплению обозначенного выше тренда. В Нью-Дели лидеры «пятерки» приняли План БРИКС по противодействию терроризму [BRICS, 2021a], в ко-

тором были вновь подтверждены приоритеты сотрудничества в деле пресечения распространения экстремистских материалов в Интернете, пропаганды, радикализации и вербовки террористическими группами. На встрече лидеров был также представлен обзор национальных практик стран БРИКС в области обеспечения безопасности в сфере цифровых финансов [BRICS, 2021b]. В итоговой Декларации [БРИКС, 2021] лидеры выразили обеспокоенность «возрастающей остротой проблемы защиты детей от сексуальной эксплуатации в Интернете и другого онлайн-контента, наносящего вред их здоровью и развитию», и отметили важность развития рабочих контактов в формате профильных семинаров по вопросам противодействия террористическому контенту в Интернете.

Заключение

За сравнительно небольшой срок — с 2015 по 2021 г. — страны БРИКС обеспечили выработку коллективных решений по всем ключевым вопросам, связанным с управлением Интернетом. Наиболее активное обсуждение и принятие решений наблюдается в периоды председательства России и Китая. Исследование повестки БРИКС в области управления Интернетом с учетом содержания национальных документов стратегического характера, согласованных коллективных решений и совместных инициатив позволило сделать следующие выводы.

Качественный анализ коллективных решений БРИКС по интересующей проблематике позволил определить наиболее востребованные области сотрудничества, к которым относятся развитие цифровой инфраструктуры и общие экономические вопросы. Превалирование вопросов развития инфраструктуры и экономических аспектов сложилось во многом под влиянием Китая, что обусловлено его экономическим весом. Несмотря на то что объединение БРИКС уже в существенной степени отошло от исходного посыла как объединения быстрорастущих экономик, и его повестка носит плюралистический характер (см. [Ларионова и др., 2020; Кузнецов 2020, с. 126–127]), вопросы экономического сотрудничества сохраняют свою значимость. Китай стал инициатором ряда инициатив и решений БРИКС по вопросам развития цифровой инфраструктуры, что согласуется с декларируемыми и последовательно реализуемыми приоритетами национального развития этой страны. Предлагаемая Китаем повестка, в свою очередь, встречает поддержку со стороны стран — партнеров по БРИКС. Весьма вероятно, что данная тенденция найдет отражение в списке приоритетов и решений следующего председательства Китая в «пятерке» в 2022 г.

Другой важной особенностью повестки БРИКС в рассматриваемой области является наблюдаемый рост интереса «пятерки» к вопросам обеспечения сетевой безопасности с особым вниманием к противодействию терроризму и экстремизму. Данная проблематика была введена в повестку усилиями Российской Федерации в год очередного председательства и встретила определенную поддержку со стороны стран-партнеров. Опыт анализа исторической динамики развития повестки БРИКС говорит о востребованности российских инициатив, однако, в отличие от инфраструктурного блока, подходы к обеспечению сетевой безопасности, в том числе к контролю над распространяемой в сети информацией, в странах БРИКС различаются, что может препятствовать выработке новых комплексных решений. Сложность данного вопроса выходит за рамки настоящего исследования и требует дополнительного предметного изучения.

Иные области управления Интернетом — электронная торговля, социально-культурная компонента, содействие развитию и другие — представлены в повестке БРИКС,

однако им не уделяется много внимания. На практике это выражается как в сравнительно меньшем количестве согласованных инициатив и решений, так и в их смысловом наполнении: например, компонента содействия развитию в значительной степени опирается на повестку развития цифровой инфраструктуры, вследствие чего «теряется» на общем фоне.

Проведенный анализ также позволил определить наиболее проблематичную область сотрудничества — социально-культурную компоненту. Небольшое количество принятых решений объясняется сложностью согласования общих позиций, что, в свою очередь, обусловлено разностью подходов к практической реализации странами БРИКС декларируемого принципа тождественности прав и свобод человека и гражданина как в реальной жизни, так и в информационном пространстве. Развитие данного направления сотрудничества в будущем потребует изменения в подходах ключевых игроков — России и Китая, которые на данный момент более заинтересованы в углублении сотрудничества в других областях.

Список источников

Барина Д. С. (2010а) Национальные домены: символы государственных границ и безграничных возможностей // Вестник МГИМО-Университета. Т. 5. № 13. С. 307–314. Режим доступа: <https://doi.org/10.24833/2071-8160-2010-5-14-307-314>.

Барина Д. С. (2010б) Методологические аспекты исследования виртуального пространства Интернета // Метод. № 1. С. 109–122. Режим доступа: <https://cyberleninka.ru/article/n/metodologicheskie-aspekty-issledovaniya-virtualnogo-prostranstva-interneta-1> (дата обращения: 09.06.2022).

Барина Д. С. (2011) Асимметрия виртуального политического пространства // Сравнительная политика. Т. 4. № 6. С. 13–18. Режим доступа: [https://doi.org/10.18611/2221-3279-2011-2-4\(6\)-13-18](https://doi.org/10.18611/2221-3279-2011-2-4(6)-13-18).

БРИКС (2020) Московская декларация XII саммита БРИКС, Москва, 17.11.2020. Режим доступа: <https://brics-russia2020.ru/images/114/83/1148395.pdf> (дата обращения: 14.09.2021).

БРИКС (2021) Декларация XIII саммита БРИКС — Нью-Дели, 09.09.2021. Режим доступа: https://www.nkibrics.ru/system/asset_docs/data/6148/6c7a/6272/6906/7842/0000/original/Декларация_Нью-Дели.pdf?1632136314 (дата обращения: 14.09.2021).

Бухт Р., Хикс Р. (2018) Определение, концепция и измерение цифровой экономики // Вестник международных организаций. Т. 13. № 2. С. 143–172 (на русском и английском языках). Режим доступа: <https://doi.org/10.17323/1996-7845-2018-02-07>.

Васильковский С. А., Игнатов А. А. (2020) Управление Интернетом: системные диспропорции и пути их разрешения // Вестник международных организаций. Т. 15. № 4. С. 7–29 (на русском и английском языках). Режим доступа: <https://doi.org/10.17323/1996-7845-2020-04-01>.

Велхелст Э., Ваутерс Я. (2020) Глобальное управление в сфере кибербезопасности: взгляд с позиции международного права и права ЕС // Вестник международных организаций. Т. 15. № 2. С. 141–172. Режим доступа: <https://doi.org/10.17323/1996-7845-2020-02-07>.

Зиновьева Е. С. (2010) Международное управление интернетом: проблемы, подходы, перспективы // Вестник МГИМО-Университета. № 6 (15). С. 167–174. Режим доступа: <https://doi.org/10.24833/2071-8160-2010-6-15-167-174>.

Зиновьева Е. С. (2015) Глобальное управление Интернетом: российский подход и международная практика // Вестник МГИМО-Университета. № 4 (43) С. 111–118. Режим доступа: <https://doi.org/10.24833/2071-8160-2015-4-43-111-118>.

Игнатов А. А. (2020) Цифровая экономика в БРИКС: перспективы многостороннего сотрудничества // Вестник международных организаций. Т. 15. № 1. С. 31–62. Режим доступа: <https://doi.org/10.17323/1996-7845-2020-01-02>.

Игнатов А. А., Шелепов А. В., Попова И. М., Сахаров А. Г. (2020) Обязательства, принятые лидерами на саммитах БРИКС в 2009–2019 гг. База данных. Свидетельство о регистрации базы данных RU 2020622011. РАНХиГС. Режим доступа: <https://www.elibrary.ru/item.asp?id=44241774>

Иншакова Е. И., Митрофанова И. В. (2020) Развитие цифровой экономики стран БРИКС: состояние и приоритеты // Экономика: вчера, сегодня, завтра. Т. 10. № 2-1. С. 332–348. Режим доступа: <http://publishing-vak.ru/file/archive-economy-2020-2/33-inshakova.pdf> (дата обращения: 18.07.2022).

Касенова М. Б. (2013) Глобальное управление Интернетом в контексте современного международного права // Индекс безопасности. Т. 19. № 1 (104). С. 43–64. Режим доступа: <https://pircenter.org/media/content/files/10/13559079720.pdf> (дата обращения: 09.09.2022).

Кокотсис Э. (2017) «Группа двадцати» и БРИКС: повышение легитимности решений // Вестник международных организаций. Т. 12. № 2. С. 195–211. Режим доступа: <https://doi.org/10.17323/1996-7845-2017-02-195>.

Кузнецов Д. А. (2020) Сетевая текстура мировой политики: трансрегионализм БРИКС // Мировая экономика и международные отношения. Т. 64. № 11. С. 124–131. Режим доступа: <https://doi.org/10.20542/0131-2227-2020-64-11-124-131>.

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

Курбалий Й., Гелбштайн Э. (2005) Управление Интернетом: проблемы, субъекты, преграды. (Публикация DiploFoundation и Глобального партнерства во имя знания в сотрудничестве с Центром интернет-политики Московского государственного института международных отношений (Университета) МИД России). Режим доступа: <https://ifap.ru/library/book178.pdf> (дата обращения: 14.02.2022)

Кутюр С., Тоупин С. (2020) Что означает понятие «суверенитет» в цифровом мире? // Вестник международных организаций. Т. 15. № 4. С. 48–69. Режим доступа: <https://doi.org/10.17323/1996-7845-2020-04-03>.

Ларионова М. В. (2016) Оценка эффективности взаимодействия международных институтов в процессе глобального управления // Вестник международных организаций. Т. 11. № 1. С. 126–152. Режим доступа: <https://doi.org/10.17323/1996-7845/2016-01-126>.

Ларионова М. В., Игнатов А. А., Попова И. М., Сахаров А. Г., Шелепов А. В. (2020) Десять лет БРИКС: что дальше? М.: Издательский дом «Дело» РАНХиГС.

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. Режим доступа: <https://doi.org/10.17323/1996-7845-2016-03-99>.

Ларионова М. В., Шелепов А. В. (2021) Формирующиеся механизмы регулирования цифровой экономики. Риски и возможности для многосторонней системы глобального управления // Вестник международных организаций. Т. 16. № 1. С. 29–63 (на русском и английском языках). Режим доступа: <https://doi.org/10.17323/1996-7845-2021-01-02>.

Лебедева М. М., Харкевич М. В., Зиновьева Е. С., Копосова Е. Н. (2016) Архаизация государства: роль современных информационных технологий // Полис. Политические исследования. № 6. С. 22–36. Режим доступа: <https://doi.org/10.17976/jpps/2016.06.03>.

Лукацкий А. В. (2015) Определение источника кибератак // Пульс кибермира. № 2 (14). Режим доступа: <http://pircenter.org/media/content/files/13/14303840060.pdf> (дата обращения: 14.09.2021).

Морозкина А. К. (2020) Цифровой разрыв в странах БРИКС: проблемы межрегионального неравенства // Вестник международных организаций. Т. 15. С. 70–90. Режим доступа: <http://doi.org/10.17323/1996-7845-2020-04-04>.

Мукхопадхьяй А. (2020) Электронная торговля и локализация данных: позиция развивающихся стран // Вестник международных организаций. Т. 15. № 3. С. 153–175 (на русском и английском языках). Режим доступа: <https://doi.org/10.17323/1996-7845-2020-03-06>.

Президент Российской Федерации (2016) Указ Президента Российской Федерации № 646 от 5 декабря 2016 г. «Об утверждении Доктрины информационной безопасности Российской Федерации». Режим доступа: <http://kremlin.ru/acts/bank/41460> (дата обращения: 09.06.2022).

Соколов А. В., Шашнов С. А., Коцемир М. Н., Гребенюк А. Ю. (2017) Определение приоритетов научно-технологического сотрудничества стран БРИКС // Вестник международных организаций. Т. 12. № 4. С. 32–67. Режим доступа: <https://doi.org/10.17323/1996-7845-2017-04-32>.

Ткаченко И. Ю. (2018) Перспективы сотрудничества стран БРИКС в развитии цифровой экономики // Большая Евразия: развитие, безопасность, сотрудничество. № 1. С. 339–343. Режим доступа: <https://cyberleninka.ru/article/n/perspektivy-sotrudnichestva-stran-briks-v-razviti-tsifrovoy-ekonomiki> (дата обращения: 09.06.2022).

Толорая Г. Д., Чуков Р. С. (2016) Рассчитывать ли на БРИКС? // Вестник международных организаций. Т. 11. № 2. С. 97–112. Режим доступа: <https://doi.org/10.17323/1996-7845-2016-02-97>.

Торопчин Г. В. (2017) От Гоа до Сямэня. О некоторых аспектах политического сотрудничества в рамках БРИКС // Вестник международных организаций. Т. 12. № 1. С. 174–188. Режим доступа: <https://doi.org/10.17323/1996-7845-2017-01-174>.

Этри Э., Карбланк Э., Гиртен Д., Лешер М., Пилат Д., Вайкофф Э., Кейхин Б. (2020) Векторы цифровой трансформации // Вестник международных организаций. Т. 15. № 3. С. 7–50 (на русском и английском языках). Режим доступа: <https://doi.org/10.17323/1996-7845-2020-03-01>.

Araújo Monteiro Neto J. (2018) The Operation of Multistakeholderism in Brazilian Internet Governance: Governance Innovation Through Multistakeholderism Generativity. Unpublished PhD Dissertation, University of Kent. Режим доступа: <https://kar.kent.ac.uk/76961/> (дата обращения: 02.06.2022).

Belli L. (ed.) (2021) CyberBRICS. Cybersecurity Regulations in the BRICS Countries. Springer, Cham.

BRICS (2015) Meeting of the BRICS Communications Ministers. Moscow, 22–23 October. Режим доступа: <http://en.brics2015.ru/program/20151022/539909.html> (дата обращения: 31.03.2022).

BRICS (2017a) Terms of Reference (ToR) of BRICS Model E-Port Network (Final Version). Режим доступа: <https://www.ranepa.ru/images/media/brics/china2016/ToR%20of%20BRICS%20Model%20E-Port%20Network%20-%20Final.pdf> (accessed 31 March 2022).

BRICS (2017b) E-Commerce Cooperation Initiative (Final Version). Режим доступа: [https://www.ranepa.ru/images/media/brics/china2016/BRICS%20E-commerce%20Cooperation%20Initiative_final%20\(2\).pdf](https://www.ranepa.ru/images/media/brics/china2016/BRICS%20E-commerce%20Cooperation%20Initiative_final%20(2).pdf) (дата обращения: 31.03.2022).

BRICS (2019) Declaration of the 5th BRICS Communications Ministers Meeting. Brasilia, 14 August. Режим доступа: https://www.ranepa.ru/eng/images/CIIR/BRICS/2019/Declaration_of_the_5th_BRICS_Communications_Ministers_Meeting_-_Bras%C3%ADlia.pdf (accessed 31 March 2022).

BRICS (2020) BRICS Counter-Terrorism Strategy. Режим доступа: <https://eng.brics-russia2020.ru/images/114/81/1148168.pdf> (accessed 31 March 2022).

BRICS (2021) BRICS Counter Terrorism Action Plan. Режим доступа: <https://brics2021.gov.in/brics/public/uploads/docpdf/getdocu-52.pdf> (дата обращения: 31.03.2022).

BRICS (2021b) Information Security Regulations in Finance BRICS e-Booklet. BRICS Rapid Information Security Channel, New-Deli, 9 September. Режим доступа: <https://brics2021.gov.in/brics/public/uploads/docpdf/getdocu-55.pdf> (дата обращения: 14.09.2021).

BRICS Information Centre (n. d.) BRICS Compliance Assessments. University of Toronto. Режим доступа: <http://www.brics.utoronto.ca/compliance/index.html> (дата обращения: 17.03.2022).

BRICS Working Group on ICT Cooperation (2016) ICT Development Agenda and Action Plan. Режим доступа: <https://dot.gov.in/sites/default/files/11-11-2016%20BRICS%20ICT%20Development%20Agenda%20%26%20Action%20plan.pdf?download=1> (дата обращения: 31.03.2022).

European Union (2020) The EU's Cybersecurity Strategy for the Digital Decade. Режим доступа: <https://digital-strategy.ec.europa.eu/en/library/eus-cybersecurity-strategy-digital-decade-0> (дата обращения: 04.09.2021).

Galloway T. (2015) China and Technical Global Internet Governance: From Norm-Taker to Norm-Maker? Unpublished PhD Dissertation. Australia, Deakin University. Available at: <https://dro.deakin.edu.au/eserv/DU:30083119/galloway-chinaand-2015A.pdf> (дата обращения: 14.06.2022).

Global Governance Program (2020) Compliance Coding Manual for International Institutional Commitments. University of Toronto. Режим доступа: http://www.g7.utoronto.ca/compliance/Compliance_Coding_Manual_2020.pdf (дата обращения: 14.09.2022).

Herbert G., Loudon L. (2020) The size and growth potential of the digital economy in ODA-eligible countries. Режим доступа: https://opendocs.ids.ac.uk/opendocs/bitstream/handle/20.500.12413/15963/915_size_and_growth_potential_of_the_digital_economy_in_ODA-eligible_countries.pdf?sequence=1&isAllowed=y (дата обращения: 10.09.2021).

Liaropoulos A. (2013) Exercising State Sovereignty in Cyberspace: An International Cyber-Order under Construction? // *Journal of Information Warfare*. Vol. 12. No. 2. P. 19–26. Режим доступа: <https://www.jstor.org/stable/26486852> (дата обращения: 09.06.2022).

Liaropoulos A. (2016) Exploring the Complexity of Cyberspace Governance: State Sovereignty, Multistakeholderism, and Power Politics // *Journal of Information Warfare*. Vol. 15. No. 4. P. 14–26. Режим доступа: <https://www.jstor.org/stable/26487548> (дата обращения: 09.06.2022).

Nye J. S. (2014) The Regime Complex for Managing Global Cyber Activities. CIGI Paper Series No. 1, Global Commission on Internet Governance. Режим доступа: https://www.cigionline.org/sites/default/files/gcig_paper_no1.pdf (дата обращения: 02.06.2022).

Mueller L. M. (2020) Against Sovereignty in Cyberspace // *International Studies Review*. Vol. 22. No. 4. P. 779–801. Режим доступа: <https://doi.org/10.1093/isr/viz044>.

Polatin-Reuben D., Wright J. (2014) An Internet With BRICS Characteristics: Data Sovereignty and the Balkanisation of the Internet. Presented at the 4th USENIX Workshop on Free and Open Communications on the Internet. San Diego, 18 August. Режим доступа: <https://www.usenix.org/conference/foci14/workshop-program/presentation/polatin-reuben> (дата обращения 02.06.2022).

Pozdnyakova U., Mukhomorova I., Golikov V., Sazonov S., Pleshakov G. (2019) Internet of things as a new factor of production in the conditions of digital economy / E. Popkova (ed.) *Ubiquitous Computing and the Internet of Things: Prerequisites for the Development of ICT*. P. 1145–1154. Режим доступа: http://dx.doi.org/10.1007/978-3-030-13397-9_117 (дата обращения 09.06.2022).

Republic of Korea (2019) National Cybersecurity Strategy, South Korea. Режим доступа: https://ccdcoc.org/uploads/2018/10/South-Korea_English-National-Cybersecurity-Strategy-03-April-2019_English-1.pdf (дата обращения: 04.09.2021)

The White House (2021) Interim National Security Strategic Guidance. Available at: <https://www.whitehouse.gov/wp-content/uploads/2021/03/NSC-1v2.pdf> (дата обращения: 14.03.2022).

Van Horenbeeck M. (2018) The Future of Internet Governance and Cyber-Security // *Computer Fraud & Security*. No. 5. P. 6–8. Режим доступа: [http://dx.doi.org/10.1016/S1361-3723\(18\)30042-3](http://dx.doi.org/10.1016/S1361-3723(18)30042-3).

The BRICS Agenda on the Internet Governance¹

A. Ignatov

Alexander Ignatov – PhD Student, MGIMO University; Researcher, Centre for International Institutions Research (CIIR), Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration; office 403, 11 Prechistenskaya Naberezhnaya, Moscow 119034, Russian Federation; ignatov-aa@ranepa.ru

Abstract

The key features of the modern Internet governance system are its decentralized structure, inhomogeneous internal “geography,” and the diverse nature of its decision-making actors. These factors determine the complexity of the decision-making process on Internet governance-related issues. Under these conditions, the BRICS group of Brazil, Russia, India, China, and South Africa is viewed as a suitable platform to establish a common ground and align the interests of the participating countries on five key spheres of Internet governance: infrastructure development, legal matters, economic issues, development, and social and cultural perspectives.

The goal of this article is to study BRICS' approach to Internet governance. The study presents an analysis of the BRICS countries' priorities regarding Internet governance and incorporates a panel data on BRICS commitments and decisions regarding the issue. Several conclusions on the BRICS approach to Internet governance were drawn: the most prominent sphere for BRICS cooperation is digital infrastructure development; considerable discrepancies exist among the BRICS states regarding managing Internet content that contribute to a lack of concrete decisions on social and cultural aspects of Internet governance; there is a step-by-step convergence of the BRICS counterterrorism and counter-extremism agenda with a broader issue of cybersecurity. The author assumes that the infrastructure component dominates the BRICS Internet governance discussion due to China's influence, which gives it the potential to be one of the key players and agenda-setters within the BRICS, along with Russia. Steady incorporation of the counterterrorism and counter-extremism agenda into the cybersecurity discussion is strongly supported by Russia, in keeping with its declared national priorities regarding Internet governance. In the author's opinion, it would be problematic for the BRICS to reach a collective decision regarding Internet content governance given the conflict of interests among the participating countries revealed by this analysis.

Keywords: Internet, Internet governance, BRICS, global governance, digital economy, transregionalism, Russia

Acknowledgments: the article was written on the basis of the RANEPa state assignment research program.

For citation: Ignatov A. (2022) The BRICS Agenda on the Internet Governance. *International Organisations Research Journal*, vol. 17, no 2, pp. 86–109 (in English). doi:10.17323/1996-7845-2022-02-04

References

- Araújo Monteiro Neto J. (2018) The Operation of Multistakeholderism in Brazilian Internet Governance: Governance Innovation Through Multistakeholderism Generativity. Unpublished PhD Dissertation, University of Kent. Available at: <https://kar.kent.ac.uk/76961/> (accessed 2 June 2022).
- Barinova D. S. (2010a) Nacional'nye domeny interneta — simvoly gosudarstvennykh granic i bezgranichnykh vozmozhnostej [National Top-Level Domains: Symbols of State Borders and of Borderless Possibilities]. *MGIMO Review of International Relations*, no 5(14), pp. 307–14. Available at: <https://doi.org/10.24833/2071-8160-2010-5-14-307-314>. (in Russian)
- Barinova D. S. (2010b) Metodologicheskie aspekty issledovaniya virtual'nogo prostranstva Interneta [Methodological Aspects of Studying the Internet Virtual Realm]. *Metod*, no 1, pp. 109–22. (in Russian)

¹ This article was submitted 17.01.2022.

Barinova D. S. (2011) Asimmetrija Virtual'nogo Politicheskogo Prostranstva. Rezul'taty Sravnitel'nogo Analiza Dannyh 255 Nacional'nyh Domenov Interneta [Asymmetry of the Virtual Political Space: Results of the Comparative Analysis of the Data of 255 National Internet Domains]. *Comparative Politics Russia*, vol. 2, no 4 (6), pp. 13–8. Available at: [https://doi.org/10.18611/2221-3279-2011-2-4\(6\)-13-18](https://doi.org/10.18611/2221-3279-2011-2-4(6)-13-18). (in Russian)

Belli L. (ed.) (2021) *CyberBRICS: Cybersecurity Regulations in the BRICS Countries*. Springer Cham. Available at: <https://doi.org/10.1007/978-3-030-56405-6>.

BRICS (2015) Meeting of the BRICS Communications Ministers. Moscow, 22–23 October. Available at: <http://en.brics2015.ru/program/20151022/539909.html> (accessed 31 March 2022).

BRICS (2017a) Terms of Reference (ToR) of BRICS Model E-Port Network (Final Version). Available at: <https://www.ranepa.ru/images/media/brics/china2016/ToR%20of%20BRICS%20Model%20E-Port%20Network%20-%20Final.pdf> (accessed 31 March 2022).

BRICS (2017b) E-Commerce Cooperation Initiative (Final Version). Available at: [https://www.ranepa.ru/images/media/brics/china2016/BRICS%20E-commerce%20Cooperation%20Initiative_final%20\(2\).pdf](https://www.ranepa.ru/images/media/brics/china2016/BRICS%20E-commerce%20Cooperation%20Initiative_final%20(2).pdf) (accessed 31 March 2022).

BRICS (2018) Johannesburg Declaration. Johannesburg, 26 July. Available at: https://www.mea.gov.in/bilateral-documents.htm?dtl/30190/10th_BRICS_Summit_Johannesburg_Declaration (accessed 31 March 2022).

BRICS (2019) Declaration of the 5th BRICS Communications Ministers Meeting. Brasilia, 14 August. Available at: https://www.ranepa.ru/eng/images/CIIR/BRICS/2019/Declaration_of_the_5th_BRICS_Communications_Ministers_Meeting-_Bras%C3%ADlia.pdf (accessed 31 March 2022).

BRICS (2020) BRICS Counter-Terrorism Strategy. Available at: <https://eng.brics-russia2020.ru/images/114/81/1148168.pdf> (accessed 31 March 2022).

BRICS (2021) BRICS Counter Terrorism Action Plan. Available at: <https://brics2021.gov.in/brics/public/uploads/docpdf/getdocu-52.pdf> (accessed 31 March 2022).

BRICS Information Centre (n. d.) BRICS Compliance Assessments. University of Toronto. Available at: <http://www.brics.utoronto.ca/compliance/index.html> (accessed 17 March 2022).

BRICS Working Group on ICT Cooperation (2016) ICT Development Agenda and Action Plan. Available at: <https://dot.gov.in/sites/default/files/11-11-2016%20BRICS%20ICT%20Development%20Agenda%20%26%20Action%20plan.pdf?download=1> (accessed 31 March 2022).

Bukht R., Heeks R. (2017) Defining, Conceptualising and Measuring the Digital Economy. Development Informatics World Paper No 68, Centre for Development Informatics. Available at: <https://diodeweb.files.wordpress.com/2017/08/diwpkpr68-diode.pdf> (accessed 10 March 2022).

Cooper A. F., Farooq A. B. (2015) Testing the Club Dynamics of the BRICS: The New Development Bank From Conception to Establishment. *International Organisations Research Journal*, vol. 10, no 2, pp. 39–58. Available at: <https://doi.org/10.17323/1996-7845-2015-02-39>.

Couture S., Toupin S. (2019) What Does the Notion of “Sovereignty” Mean When Referring to the Digital? *New Media & Society*, vol. 21, no 10, pp. 2305–22. Available at: <https://doi.org/10.1177/2F1461444819865984>.

European Union (EU) (2020) The EU's Cybersecurity Strategy for the Digital Decade. Available at: <https://digital-strategy.ec.europa.eu/en/library/eus-cybersecurity-strategy-digital-decade-0> (accessed 31 March 2022).

Galloway T. (2015) China & Technical Global Internet Governance: From Norm-Taker to Norm-Maker? Unpublished PhD Dissertation, Deakin University. Available at: <https://dro.deakin.edu.au/eserv/DU:30083119/galloway-chinaand-2015A.pdf> (accessed 2 June 2022).

Global Governance Program (2020) Compliance Coding Manual for International Institutional Commitments. University of Toronto. Available at: http://www.g7.utoronto.ca/compliance/Compliance_Coding_Manual_2020.pdf (accessed 14 September 2022).

Herbert G., Loudon L. (2020) The Size and Growth Potential of the Digital Economy in ODA-Eligible Countries. Helpdesk Report, K4D. Available at: https://opendocs.ids.ac.uk/opendocs/bitstream/handle/20.500.12413/15963/915_size_and_growth_potential_of_the_digital_economy_in_ODA-eligible_countries.pdf?sequence=1&isAllowed=y (accessed 10 March 2022).

- Ignatov A. (2020) The Digital Economy of BRICS: Prospects for Multilateral Cooperation. *International Organisations Research Journal*, vol. 15, no 1, pp. 31–62. Available at: <http://doi.org/10.17323/1996-7845-2020-01-02>.
- Inshakova I., Mitrofanova I. (2020) Razvitie Cifrovoy Jekonomiki Stran Briks: Sostojanie i Prioritety [Development of the Digital Economy in the BRICS Countries: Status and Priorities]. *Economics: Yesterday, Today and Tomorrow*, vol. 10, no 2–1, pp. 332–48. (in Russian)
- Kasenova M. (2013) Global'noe upravlenie Internetom v kontekste sovremennogo mezhdunarodnogo prava [Global Internet Governance and the International Law]. *Indeks bezopasnosti*, vol. 19, no 1(104), pp. 43–64. (in Russian)
- Kokotsis E. (2017) G20 and BRICS: Enhancing Delivery Legitimacy. *International Organisations Research Journal*, vol. 12, no 2, pp. 195–211. Available at: <https://doi.org/10.17323/1996-7845-2017-02-195>.
- Kurbalija J., Gelbstein E. (2005) Internet Governance: Issues, Actors and Divides. Diplo Foundation.
- Kuznetsov D. A. (2020) Setevaja Tekstura Mirovoj Politiki: Transregionalizm Briks [Network Texture of World Politics: Transregionalism of BRICS]. *World Economy and International Relations*, vol. 64, no 11, pp. 124–31. Available at: <https://doi.org/10.20542/0131-2227-2020-64-11-124-131>. (in Russian)
- Larionova M. V. (2016) Evaluating Global Institutions' Effectiveness. *International Organisations Research Journal*, vol. 11, no 1, pp. 69–85. Available at: <https://doi.org/10.17323/1996-7845/2016-01-126>.
- Larionova M. V., Ignatov A. A., Popova I. M., Sakharov A. G., Shelepov A. V. (2020) Desjat' let BRIKS. Chto dal'she? [BRICS at Ten: The Way Forward]. Moscow: RANEPa. (in Russian)
- Larionova M. V., Rakmangulov M. R., Shelepov A. V. (2016) Explaining G20 and BRICS Compliance. *International Organisations Research Journal*, vol. 11, no 2, pp. 86–111. Available at: <https://doi.org/10.17323/1996-7845-2016-03-99>.
- Larionova M., Shelepov A. (2021) Emerging Regulation for the Digital Economy: Challenges and Opportunities for Multilateral Global Governance. *International Organisations Research Journal*, vol. 16, no 1, pp. 29–63. Available at: <https://doi.org/10.17323/1996-7845-2021-01-02>.
- Lebedeva M. M., Kharkevich M. V., Zinovieva E. S., Koposova E. N. (2016) Arhaizacija Gosudarstva: Rol' Sovremennykh Informacionnykh Tehnologij [State Archaization: The Role of Information Technologies]. *Polis: Political Studies*, no 6, pp. 22–36. Available at: https://www.politstudies.ru/files/File/2016/6/Polis_06_2016-Lebedeva_Kharkevich_Zinovieva_Koposova.pdf (accessed: 7 June 2022). (in Russian)
- Liaropoulos A. (2013) Exercising State Sovereignty in Cyberspace: An International Cyber-Order Under Construction? *Journal of Information Warfare*, vol. 12, no 2, pp. 19–26. Available at: <https://www.jstor.org/stable/26486852>.
- Liaropoulos A. (2016) Exploring the Complexity of Cyberspace Governance: State Sovereignty, Multistakeholderism, and Power Politics. *Journal of Information Warfare*, vol. 15, no 4, pp. 14–26. Available at: <https://www.jstor.org/stable/26487548>.
- Lukackij A. V. (2015) Opredelenie istochnika kiberatak [Tracking Sources of Cyberattacks]. *Pu's kibermira*, no 2 (14). Available at: <http://pircenter.org/media/content/files/13/14303840060.pdf> (accessed 10 March 2022). (in Russian)
- Morozkina A. (2020) Regional Perspective of Digitalization in BRICS. *International Organisations Research Journal*, vol. 15, no 4, pp. 70–90. Available at: <https://doi.org/10.17323/1996-7845-2020-04-04>.
- Mueller L. M. (2019) Against Sovereignty in Cyberspace. *International Studies Review*, vol. 22, no 4, pp. 779–801. Available at: <https://doi.org/10.1093/isr/viz044>.
- Mukhopadhyay A. (2020) E-commerce Trade and Data Localization: A Developing Country Perspective. *International Organisations Research Journal*, vol. 15, no 3, pp. 153–75. Available at: <https://doi.org/10.17323/1996-7845-2020-03-06>.
- Nye J. S. (2014) The Regime Complex for Managing Global Cyber Activities. CIGI Paper Series No 1, Global Commission on Internet Governance. Available at: https://www.cigionline.org/sites/default/files/gcig_paper_no1.pdf (accessed 2 June 2022).
- Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD) (2019) Vectors of Digital Transformation. OECD Digital Economy Paper No 273. Available at: <https://doi.org/10.1787/5ade2bba-en>.

Polatin-Reuben D., Wright J. (2014) An Internet With BRICS Characteristics: Data Sovereignty and the Balkanisation of the Internet. Presented at the 4th USENIX Workshop on Free and Open Communications on the Internet, San Diego, 18 August. Available at: <https://www.usenix.org/conference/foci14/workshop-program/presentation/polatin-reuben> (accessed 2 June 2022).

Pozdnyakova U., Mukhomorova I., Golikov V., Sazonov S., Pleshakov G. (2019) Internet of Things as a New Factor of Production in the Conditions of Digital Economy. *Ubiquitous Computing and the Internet of Things: Prerequisites for the Development of ICT* (E. Popkova (ed.)). Spring Cham. Available at: http://dx.doi.org/10.1007/978-3-030-13397-9_117.

President of the Russian Federation (2016) Ukaz Prezidenta Rossijskoj Federacii ot 05.12.2016 g. № 646 Ob utverzhdenii Doktriny informacionnoj bezopasnosti Rossijskoj Federacii [Presidential Decree No. 646 5 December 2016 “Information Security Doctrine of the Russian Federation”]. Available at: <http://kremlin.ru/acts/bank/41460> (accessed 12 July 2022).

Republic of India (2021) Ministry of Electronics and Information Technology Notification. New Delhi, 25 February. Available at: <https://mib.gov.in/sites/default/files/IT%28Intermediary%20Guidelines%20and%20Digital%20Media%20Ethics%20Code%29%20Rules%2C%202021%20English.pdf> (accessed 31 March 2022).

Republic of Korea (2019) National Cybersecurity Strategy. Available at: https://ccdcoe.org/uploads/2018/10/South-Korea_English-National-Cybersecurity-Strategy-03-April-2019_English-1.pdf (accessed 14 March 2022).

Sokolov A., Shashnov S., Kotsemir M., Grebenyuk A. (2017) Identification of Priorities for S&T Cooperation of BRICS Countries. *International Organisations Research Journal*, vol. 12, no 4, pp. 32–67 (in Russian and English). Available at: <https://doi.org/10.17323/1996-7845-2017-04-32>.

The White House (2021) Interim National Security Strategic Guidance. Available at: <https://www.whitehouse.gov/wp-content/uploads/2021/03/NSC-1v2.pdf> (accessed 14 March 2022).

Tkachenko I. (2018) Perspektivy sotrudnichestva stran BRIKS v razvitii cifrovoj jekonomiki [The BRICS Perspective on Digital Economy Development Cooperation]. *Bolshaya Evrasia: Razvitie, Bezopasnost', Sotrudnichestvo*. pp. 339–43.

Toloraya G., Chukov R. (2016) BRICS to Be Considered? *International Organisations Research Journal*, vol. 11, no 2, pp. 97–112. Available at: <https://doi.org/10.17323/1996-7845-2016-02-97>.

Toropchin G. (2017) Ot Goa do Sjamjenja. O nekotoryh aspektah politicheskogo sotrudnichestva v ramkah BRIKS [From Goa to Xiamen: On Some Aspects of Political Cooperation Within BRICS]. *International Organisations Research Journal*, vol. 12, no 1, pp. 174–88. Available at: <https://doi.org/10.17323/1996-7845-2017-01-174>. (in Russian)

Van Horenbeeck M. (2018) The Future of Internet Governance and Cyber-Security. *Computer Fraud & Security*, no 5, pp. 6–8. Available at: [http://dx.doi.org/10.1016/S1361-3723\(18\)30042-3](http://dx.doi.org/10.1016/S1361-3723(18)30042-3).

Vasilkovsky S., Ignatov A. (2020) Internet Governance: System Imbalances and Ways to Resolve Them. *International Organisations Research Journal*, vol. 15, no 4, pp. 7–29. Available at: <http://doi.org/10.17323/1996-7845-2020-04-01>.

Verhelst A., Wouters J. (2020) Filling Global Governance Gaps in Cybersecurity: International and European Legal Perspectives. *International Organisations Research Journal*, vol. 15, no 2, pp. 105–24. Available at: <https://doi.org/10.17323/1996-7845-2020-02-07>.

Zinovieva E. S. (2010) Mezhdunarodnoe Upravlenie Internetom: Problemy, Podhody, Perspektivy [International Internet Governance: Problems, Approaches, Perspectives]. *MGIMO Review of International Relations*, no 6(15), pp. 167–74. (in Russian)

Zinovieva E. S. (2015) Global'noe Upravlenie Internetom: Rossijskij Podhod I Mezhdunarodnaja Praktika [Global Internet Governance: Russian Approach and International Practice]. *MGIMO Review of International Relations*, no 4 (43), pp. 111–8. Available at: <https://doi.org/10.24833/2071-8160-2015-4-43-111-118>. (in Russian)

КЛИМАТИЧЕСКОЕ УПРАВЛЕНИЕ И ПРАКТИЧЕСКИЕ РЕШЕНИЯ ДЛЯ ЗЕЛЕННОГО ВОССТАНОВЛЕНИЯ

Вестник международных организаций. 2022. Т. 17. № 2. С. 110–134

Научная статья

УДК 327

doi: 10.17323/1996-7845-2022-02-05

Управление изменением климата на саммитах «Группы двадцати» в Риме и ООН в Глазго и в последующий период^{1, 2}

Дж. Киртон, Б. Уоррен

Киртон Джон — PhD, директор Исследовательской группы «Группы двадцати» Университета Торонто (Канада); Canada, Ontario, Toronto, M5S 3K7, Devonshire Place, 1; john.kirton@utoronto.ca

Уоррен Бриттани — MES, ведущий исследователь по вопросам изменения климата Исследовательской группы «Группы двадцати» Университета Торонто (Канада); Canada, Ontario, Toronto, M5S 3K7, Devonshire Place, 1, Room 308N; b.warren@mail.utoronto.ca

Аннотация

Как и почему работает «Группа двадцати», самостоятельно или совместно с Организацией Объединенных Наций (ООН), над продвижением эффективного глобального управления в сфере изменения климата, особенно в 2021 г. и в последующий период? Эффективность саммитов «двадцатки» в области изменения климата с 2008 г. возросла по шести основным показателям, но не по результатам сокращения объема чистых выбросов. Усилия «Группы двадцати» по стимулированию результативности последующих климатических саммитов ООН различались: от существенных на саммите в Питтсбурге в преддверии саммита ООН в Копенгагене в 2009 г. до незначительных на встрече в Анталии перед саммитом ООН в Париже в 2015 г. и решительных на Римской встрече накануне саммита ООН в Глазго в 2021 г. Подобные усилия были вызваны уязвимостью из-за климатического кризиса, с которым столкнулись члены «двадцатки» в преддверии саммитов «Группы двадцати» и ООН, особенно в связи с увеличением числа экстремальных погодных явлений, но сдерживались шоками из-за финансового кризиса в 2008–2009 гг., терроризма и миграции в 2015 г. и COVID-19 в 2020–2021 гг. Значение имели также личные обязательства и политическая поддержка внутри стран — председателей саммитов «двадцатки» и ООН, учитывая, что саммиты «Группы двадцати» и ООН в 2021 г. были единственными, которые одновременно возглавили члены «Группы семи» — Италия и Великобритания. Тем не менее беспрецедентный совместный вклад «Группы двадцати» и ООН в глобальное управление в сфере климата в 2021 г. значительно отстает от растущей глобальной потребности в деятельности по борьбе с изменением климата. Чтобы сократить разрыв, «двадцатке» необходимо пригла-

¹ Статья поступила в редакцию 18.01.2022.

² Перевод выполнен К.М. Дорохиной, н.с. Центра исследований международных институтов Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации (РАНХиГС).

шать на саммиты глав крупнейших международных природоохранных организаций, ежегодно проводить больше встреч министров окружающей среды и на ежегодной основе проводить саммит, посвященный климатической проблематике, в рамках Генеральной Ассамблеи ООН.

Ключевые слова: «Группа двадцати», ООН, изменение климата, Римский саммит, Балийский саммит, управление

Для цитирования: Киртон Дж., Уоррен Б. Управление изменением климата на саммитах «Группы двадцати» в Риме и ООН в Глазго и в последующий период // Вестник международных организаций. 2022. Т. 17. № 2. С. 110–134 (на русском и английском языках). doi:10.17323/1996-7845-2022-02-05

Введение

Вызов

«Группа двадцати» осуществляет управление в области борьбы с изменением климата с момента запуска саммитов в Вашингтоне, округ Колумбия, в ноябре 2008 г., в Лондоне в апреле 2009 г. и в Питтсбурге в сентябре 2009 г. Лидеры системно значимых стран мира собрались там лично, чтобы взять под контроль превратившийся в глобальный американский финансовый кризис, оставивший миллионы людей без крова, усугубивший нищету и увеличивший разрыв в доходах. В 2009 г., когда финансовый кризис все еще бушевал, лидеры 196 стран встретились в Копенгагене под эгидой Рамочной конвенции ООН об изменении климата (РКИК ООН), чтобы договориться о соглашении по предотвращению назревающего экологического кризиса, который мог нанести гораздо больший ущерб, чем продолжающийся финансовый. В преддверии встречи лидеры «Группы двадцати», на страны которых приходится почти три четверти всех глобальных выбросов парниковых газов (ПГ), заявили, что они «приложат все усилия для достижения соглашения в Копенгагене» [G20, 2009]. Они призвали Всемирный банк активизировать усилия и договорились о поэтапном отказе от неэффективных субсидий на ископаемое топливо примерно через пять лет. Лидеры ссылались на исследование Организации экономического сотрудничества и развития (ОЭСР) и Международного энергетического агентства (МЭА), демонстрирующее, что отмена субсидий на ископаемое топливо к 2020 г. приведет к сокращению выбросов парниковых газов на 10% к 2050 г.

Тем не менее это не способствовало конструктивному сотрудничеству в рамках ООН в Копенгагене из-за сопротивления со стороны стран БРИК — Бразилии, России, Индии и Китая. На следующих саммитах «двадцатки», в Торонто в июне 2010 г. и Сеуле в ноябре 2010 г., коммюнике лидеров «двадцатки» [G20, 2010a; 2010b] продемонстрировало первый связанный с климатом раскол между ее развитыми и развивающимися странами-членами. Резолюция 2010 г. гласила: «*Те из нас*, кто присоединился к Копенгагенскому соглашению, подтверждают свою поддержку Соглашения и его исполнения и призывают других присоединиться к нему» [G20, 2010a].

Устойчивое развитие занимало все большую часть в решениях лидеров «Группы двадцати» об изменении климата, поскольку после стран «семерки» — США, Великобритании, Канады и Франции в 2011 г., а также Южной Кореи в 2010 г. председателями «двадцатки» стали Мексика в 2012 г., Россия в 2013 г. и Австралия в 2014 г. Турция объявила на своем саммите в Анталье, что 2015 г. был «критическим годом» как для устойчивого развития, так и для изменения климата [G20, 2015]. Так и было в действительности. В том же году на саммитах ООН были согласованы Повестка дня в области

устойчивого развития на период до 2030 г. и ее «Семнадцать целей в области устойчивого развития» (ЦУР), а также Парижское соглашение ООН об изменении климата. На китайском саммите «двадцатки» в Ханчжоу в 2016 г. все страны пообещали своевременно выполнить Парижское соглашение 2015 г.

Но менее чем через год Дональд Трамп стал президентом США. Он отказался от Парижского соглашения, пообещав вывести из него США 1 июня 2017 г. На саммите «двадцатки» в Гамбурге в июле 2017 г. председатель Ангела Меркель призвала остальных членов «двадцатки» продолжать оказывать полную поддержку реализации соглашения, даже несмотря на то, что США отказались от него, а климатический кризис усилился.

Три года спустя разразилась смертельная пандемия COVID-19, ставшая сильнейшим потрясением для «Группы двадцати». В 2020 г. COVID-19 затмил оказавшийся неэффективным саммит «двадцатки» по изменению климата под председательством неохотно внедряющей меры по борьбе с изменением климата Саудовской Аравии. COVID-19 привел к отмене саммитов ООН как по климату, так и по биоразнообразию в том же году. Затем, в январе 2021 г., произошло нападение на Конгресс США «белой толпы», пытавшейся помешать законно избранному умеренному демократу Джо Байдену стать президентом.

Непреодолимая тревога и неопределенность из-за упадка демократии и международного сотрудничества усиливались нестерпимой жарой, пожарами и наводнениями, которые уничтожили земли и жизни людей в странах «двадцатки» и во всем мире. Лидеры «Группы двадцати» на саммите в Риме 30–31 октября решительно выступили по вопросу изменения климата, придав определенный импульс саммиту Конференции ООН по вопросам изменения климата (КС-26) в Глазго с 31 октября по 12 ноября. Однако этого оказалось недостаточно. Новые соглашения Глазго, в случае их полной реализации, приведут лишь к снижению глобальной средней температуры с 3–4 до 2,4°C, что значительно превышает цель Парижского соглашения о повышении температуры до 2°C, а в идеале до 1,5°C.

Сейчас осталось мало времени для того, чтобы остановить рост выбросов и концентрации парниковых газов в атмосфере, и нет времени для принятия мер по обеспечению готовности к стихийным бедствиям и реагированию на них. Число потрясений, связанных с климатом, растет. Международные организации, созданные в 1940-х годах, не смогли остановить выход смертельно опасной спирали из-под контроля. Таким образом, «двадцатке» предстоит заполнить огромный пробел в глобальном управлении климатом.

Теперь мир ожидает этого от саммита «Группы двадцати» на Бали, Индонезия, 15–16 ноября 2022 г. Индонезия выбрала переход к устойчивой энергетике в качестве третьего из трех приоритетов саммита, но не упомянула «изменение климата». На фоне новых геополитических конфликтов, вспыхнувших накануне саммита на Бали, остается нерешенным вопрос, сможет ли и каким образом «двадцатка» обеспечить решительное лидерство, необходимое для преодоления климатического кризиса и постепенной адаптации к уже случившемуся, учитывая ее прошлый опыт.

Научные школы

Ход и причины управления изменением климата на саммите «Группы двадцати» были предметом оживленных, порой теоретически обоснованных дебатов среди представителей различных научных школ [Kirton, Kokotsis, 2015, p. 4–8; Kirton, Kokotsis, Warren, 2022, ch. 1]. Совсем недавно появились новые школы [Johnstone, 2021;

Skovgaard, 2021; Nascimento et al., 2021; Unger, Thielges, 2021; Kirton, Wang, 2022] наряду со стремительно расширяющимся спектром наук о климате при лидерстве Межправительственной группы экспертов по изменению климата [Pörtner et al., 2022].

Эти подходы были дополнены теми, которые сосредоточили внимание на саммите «двадцатки» в Риме и его взаимосвязи с саммитом КС-26 ООН в Глазго.

Первая школа заявила о крушении надежд. Генеральный секретарь ООН Антониу Гутерриш [Guterres, 2021] написал в «Твиттере» (4 марта 2022 г. Роскомнадзор заявил о блокировке «Твиттера» на территории Российской Федерации. — *Примеч. ред.*), что его надежды на успешный Римский саммит в преддверии КС-26 остались «несбывшимися». Кейтлин Бирн [Byrne, 2021] увидела упущенную возможность для лидерства «двадцатки». Саймон Кофе, министр иностранных дел Тувалу, выразил разочарование в том, что формулировка КС-26 по углю была смягчена, заявив, что на карту поставлено выживание таких стран, как его собственная [Singh, Sheldrick, Browning, 2021].

Вторая школа объяснила слабые результаты институциональным дизайном. Хавьер Блас [Blas, 2021] согласился с тем, что «двадцатка» не очень хорошо выступила в Риме, и объяснил ее неудачу включением формулировок, предпочитаемых производителями ископаемого топлива. Инджи Джонстон [Johnstone, 2021] объясняет отставание «Группы двадцати» в обеспечении устойчивого восстановления после COVID-19 ее основополагающей миссией, заключающейся в стимулировании экономического роста и соответствующего влияния министров финансов «двадцатки» и управляющих центральных банков. На КС-26 Мюррей Уорти также отметил влияние отрасли ископаемого топлива, которая была представлена самой большой делегацией, и назвал его главным препятствием для значительного сокращения выбросов [McGrath, 2021].

Третья школа увидела основания для надежды. Паола Субакки [Subacchi, 2021] подчеркнула, что «двадцатка» добилась некоторых ощутимых успехов в борьбе с изменением климата. Лука Бергамаски [Bergamaschi, 2021] выделил некоторые из достигнутых соглашений, даже несмотря на то, что «остаются большие пробелы в их реализации». В этом ключе Джейкоб Дэвидсон и Карла Монтелеоне [Davidson, Monteleone, 2021] сочли Римский саммит успешным в вопросе изменения климата благодаря большому опыту и всеобщему уважению премьер-министра Италии, а также новому глобальному контексту при новой администрации США во главе с Байденом. На КС-26 ООН Сэм Гилл [Geall, 2021] утверждал, что совместное китайско-американское соглашение, достигнутое в Глазго, дало «наконец новую надежду на совместное лидерство». Джон Киртон и Алиса Ванг [Kirton, Wang, 2022] увидели в новом приоритете Китая в области изменения климата стимул к успеху Римского саммита. Гутерриш также признал китайско-американское соглашение «шагом в правильном направлении», но добавил, что «обещания остаются пустым звуком» до тех пор, пока отрасль ископаемого топлива по-прежнему получает субсидии, а развитие продолжается без установления цены на выбросы углерода [UN, 2021].

Также заслуживают внимания сообщения о разногласиях среди лидеров «двадцатки» после Римского саммита. Гэвин Джонс, Криспиан Балмер и Джефф Мейсон [Jones, Balmer, Mason, 2021] сообщили, что премьер-министр Италии Марио Драги приветствовал успех своего саммита в вопросах изменения климата, а канцлер Германии Ангела Меркель заявила, что коммюнике стало позитивным сигналом для КС-26. Однако премьер-министр Канады Джастин Трюдо отметил, что хотел бы видеть более решительные обязательства по борьбе с изменением климата и разочарован замедлением прогресса России и Китая в борьбе с изменением климата на Римском саммите. Драги, напротив, похвалил Россию и Китай за проявленную гибкость накануне самми-

та «Группы двадцати». Премьер-министр Великобритании Борис Джонсон заявил, что «двадцатка» добилась разумного прогресса, но этого недостаточно и представляется лишь каплей в море [Hook, Miles, Katrina, 2021].

Нерешенные вопросы

Все обозначенные школы согласились с тем, что в Риме или Глазго было сделано недостаточно, но указали на разную степень прогресса и разные причины. Ни одна из них не проводила систематического, теоретически обоснованного анализа климатических показателей «двадцатки» в Риме, а также саммита ООН в Глазго, несмотря на то что Италия была председателем и сопредседателем на обоих мероприятиях (наряду с Великобританией в качестве принимающей стороны в Глазго [Kirton, 2013]). Не было также анализа множества возможных факторов эффективности «двадцатки», в том числе ее влияния на саммит ООН в Глазго. Эта статья помогает заполнить эти пробелы в качестве основы для предположения о том, что «Группа двадцати» может и будет делать на своем следующем саммите на Бали, Индонезия, в ноябре 2022 г.

Аргументация

В этой статье утверждается, что результаты саммита «Группы двадцати» по изменению климата могут быть значимой основой результатов саммита КС ООН и наоборот, поскольку каждый из этих саммитов дает более сильные результаты при поддержке другого. В ней делается вывод о том, что Римский саммит «двадцатки» продемонстрировал высокие результаты по большинству из шести параметров эффективности, однако этого недостаточно для сокращения выбросов по согласованной в Париже траектории. Главной причиной его высоких результатов были желание лидеров и председателей обеспечить успешное проведение КС-26 и страх перед очередным кризисом международных институтов на саммите КС на фоне растущего числа и интенсивности экстремальных погодных явлений по всему миру. Основным ограничением было отсутствие на Римском саммите исполнительного секретаря РКИК ООН или других ключевых институтов ООН по климату, окружающей среде и энергетике. Эта причина, а также чрезмерная представленность отрасли ископаемого топлива на КС-26, ограниченная политическая сплоченность внутри стран и между ними и более сильное сопротивление некоторых государств сдерживали амбициозные климатические действия, необходимые для прекращения стремительного изменения климата.

План

Для развития этой идеи в данной статье сначала анализируются показатели «Группы двадцати» в области изменения климата на Римском саммите 2021 г. при использовании модели эффективности «Группы двадцати» как системного хаба с учетом ее шести параметров эффективности и шести причинно-следственных связей [Kirton, 2013; Kirton, Kokotsis, 2015; Kirton, Kokotsis, Warren, 2022]. Затем сравниваются ключевые итоги заседания КС-26 ООН и результаты Римского саммита «двадцатки», состоявшегося незадолго до этого. Далее в ней рассматриваются климатические перспективы саммита на Бали в ноябре 2022 г. В заключительном разделе приводятся рекомендации для дальнейших действий лидеров «Группы двадцати» на Бали и для будущих научных исследований.

Саммит «Группы двадцати» в Риме в 2021 г. Деятельность по борьбе с изменением климата

Показатели Римского саммита «двадцатки» по вопросу борьбы с изменением климата были высокими в целом и практически по всем шести параметрам эффективности (Приложение). Тем не менее эти высокие показатели были недостаточно амбициозными для достижения целей Парижского соглашения, решения некоторых спорных вопросов и стимулирования лучших результатов, необходимых в рамках КС-26.

Политическое управление на национальном уровне

Первый параметр эффективности саммита, политическое управление на национальном уровне, показывает, насколько ценным считают форум «двадцатки» мировые лидеры, если судить по их физическому или, в условиях COVID-19, виртуальному присутствию.

Здесь были достигнуты хорошие результаты. Пятнадцать лидеров присутствовали на встрече лично, пятеро — виртуально. Это привело к созданию первого гибридного формата саммита «двадцатки». Виртуально в нем приняли участие председатель КНР Си Цзиньпин, президент России Владимир Путин, премьер-министр Японии Фумио Кисида, президент Мексики Андрес Мануэль Лопес Обрадор и президент Южной Африки Сирил Рамафоса. Все они прислали личных представителей.

Также в качестве гостей присутствовали все шестеро приглашенных лидеров из Нидерландов, Испании, Сингапура, Демократической Республики Конго (как председатель Африканского союза) и Руанды (как председатель Нового партнерства для развития Африки).

Важно отметить, что «двадцатка» не пригласила ни одного руководителя крупных международных организаций по климату и окружающей среде, тех, кто осуществляет надзор за Рамочной конвенцией ООН об изменении климата (РКИК ООН), Конвенцией ООН о биологическом разнообразии (КБООН) и Программой ООН по окружающей среде (ЮНЕП). На резком контрасте доминировали главы многих экономических международных организаций: Международного валютного фонда (МВФ) и Всемирного банка в качестве членов «двадцатки»; в качестве приглашенных — Генеральный секретарь ООН, главы Совета по финансовой стабильности «Группы двадцати», Всемирной торговой организации, Всемирной организации здравоохранения, Международной организации труда, Продовольственной и сельскохозяйственной организации и Организации экономического сотрудничества и развития (ОЭСР). Хотя эти организации в настоящее время занимаются проблемой изменения климата, экономика по-прежнему доминирует над экологией в их основных задачах и опыте.

Другим показателем является количество, широта и тематика приветствий в адрес отдельных членов «Группы двадцати» в документах саммита за их работу по продвижению действий в области климата и окружающей среды. В Риме было высказано три благодарности. Они были адресованы Саудовской Аравии за продолжение поддержки и реализации инициатив, выдвинутых в рамках ее председательства в «двадцатке» в 2020 г. — Глобальной инициативы «Группы двадцати» по сокращению деградации земель и улучшению сохранения наземных сред обитания, Диалога «Группы двадцати» по воде и Платформы по водным ресурсам «Группы двадцати», а также Глобальной платформы по ускорению научных исследований коралловых рифов. Не было выражено ни одной благодарности в контексте работы над самой конференцией в Глазго.

Обсуждение

Второй параметр эффективности, обсуждение, показывает, сколько внимания лидеры публично уделяли проблеме изменения климата. Он измеряется количеством слов и той частью их текста, которая посвящена данной теме. Римский саммит продолжил тенденцию роста упоминаний предыдущих четырех лет, тема изменения климата оказалась на втором месте по количеству слов и на первом месте по доле слов с момента запуска саммитов «двадцатки» в 2008 г.

На Римском саммите 3092 слова было посвящено изменению климата, что уступает только 3600 словам на саммите в Гамбурге в 2017 г. Изменению климата в коммюнике Римского саммита посвящен 31%, что значительно превышает 12% в коммюнике Эр-Риядского саммита 2020 г. Впервые внимание к вопросам изменения климата превзошло, даже вдвойне, внимание к главной смысловой задаче саммита — макроэкономическому росту, который занял всего 1405 слов и 15% текста коммюнике.

Определение направлений действий

Третий параметр, определение направлений действий, отражает частоту упоминаний в контексте изменения климата отличительных основополагающих задач «двадцатки» по обеспечению глобальной финансовой стабильности и созданию условий для того, чтобы глобализация стала благом для всех. На Римском саммите сделано 11 таких заявлений. Пять из них касались финансовой стабильности, а шесть — глобализации для всех. Это самый высокий показатель за всю историю, поскольку средний показатель саммита с 2008 по 2020 г. составлял всего 0,2. Было также семь утверждений о двух отличительных основополагающих задачах «Группы семи» — открытой демократии и правах человека. Пять из них были посвящены демократии, все они касались прозрачности финансирования климата, включая раскрытие информации о финансовых рисках, связанных с климатом и природой. Два утверждения были посвящены правам человека, оба ссылались на справедливый переход.

Принятие решений

Что касается четвертого параметра, процесса принятия решений, в Риме было принято 21 коллективное, четкое, ориентированное на будущее, политически обязательное положение в отношении изменения климата. Это второе по величине число за всю историю саммитов, то есть в Риме было принято всего на одно положение меньше, чем на саммите в Гамбурге в 2017 г. Оно значительно выше среднего показателя шести обязательств за саммит. Обязательства по борьбе с изменением климата составили 9% из 225 обязательств Римского саммита по всем темам. Это был четвертый по значимости вопрос, связанный с окружающей средой. Более того, все восемь обязательств в сфере энергетики, составивших 4% от общего объема, касались доступа к чистой энергии и перехода на экологически чистую энергию, энергоэффективности или поэтапного отказа от ископаемого топлива, включая субсидии и международное финансирование новых угольных электростанций с неограниченными выбросами (unabated coal plants) до конца 2021 г. Объединив свои обязательства в области климата, окружающей среды и энергетики, Римский саммит поставил планету на первое место с почти четвертью обязательств лидеров по данной проблеме.

Подавляющее большинство из 21 обязательства Римского саммита по климату содержало формулировки, имеющие высокую обязательную силу, при соотношении вы-

сокой и низкой обязательности 15:6. В обязательных положениях используются более четкие формулировки, ориентированные на конкретные действия и будущее. Вместо того, чтобы просто подтверждать прошлые обязательства, они обязывают «двадцатку» делать больше, чем раньше, активизировать усилия или делать нечто новое. Для 21 обязательства по охране окружающей среды соотношение было 7:14 от высокой обязательной силы к низкой. Для восьми обязательств в области энергетики соотношение было равным: 50% с высокой степенью обязательности и 50% — с низкой.

Реализация

Ожидается, что пятый параметр — реализация этих решений за счет исполнения государствами-членами обязательств к следующему саммиту — будет высоким. Исполнение «двадцаткой» 47 проанализированных обязательств по борьбе с изменением климата в период с 2008 по 2020 г. составило всего 67%. Но со временем показатель немного вырос и должен снова увеличиться. Из рассмотренных 47 обязательств процент исполнения был выше у тех, в которых использовались формулировки с высокой степенью обязательности, которые имели короткий срок исполнения и ссылались на РКИК ООН или ее юридически обязательные соглашения по климату. Процент был ниже у тех, которые предполагали многолетний срок реализации и согласованы на саммитах, где было принято большое число решений и обязательств.

Большинство римских положений по климату содержит формулировки с высокой степенью обязательности. Шесть из 21, или 29%, имели отсылку на РКИК ООН или климатическое право. Ключевое обязательство в области энергетики — поэтапное прекращение международного финансирования новой угольной генерации с неограниченными выбросами до конца 2021 г. — имело краткосрочную цель менее чем на один год. Таким образом, только три из 21 обязательства (14%) были рассчитаны на несколько лет, причем в одном из них использовались формулировки с высокой степенью обязательности. На Римском саммите действительно было принято большое количество обязательств и было много обсуждений по теме изменения климата, что предполагает более низкий уровень их исполнения, однако это незначительный фактор для соблюдения обязательств в области климата.

Развитие глобального управления

Шестой параметр эффективности, институциональное развитие глобального управления, измеряется количеством упоминаний в выводах по вопросам изменения климата конкретных международных институтов внутри и за пределами «Группы двадцати», а также тем, проявляет ли «двадцатка» инициативу в соответствующем институте, поддерживает или нейтрально упоминает его.

Лидеры на Римском саммите трижды упоминали внутренние институты. Два упоминания касались Совета по финансовой стабильности «двадцатки» и его работы по раскрытию информации о финансовых рисках, связанных с изменением климата. Одно упоминание было адресовано министрам финансов «Группы двадцати» и управляющим центральными банками. Все три упоминания были нейтральными.

Шесть отсылок было сделано на внешние учреждения. Четыре относились к основной зонтичной климатической организации РКИК ООН, включая две отсылки на Парижское соглашение, одну — на Межправительственную группу экспертов по изменению климата (МГЭИК) и одну — на КС-26. Здесь «двадцатка» три раза из четырех поддерживала ООН и один раз проявляла инициативу. Также было приведено

единственное упоминание МВФ. Единственное упоминание Плана предоставления климатического финансирования ОЭСР было нейтральным. Таким образом, лидеры «Группы двадцати» недостаточно сделали для того, чтобы саммит в Глазго можно было признать успешным, но в целом поддержали его.

Факторы эффективности «Группы двадцати»

На высокие климатические показатели Римского саммита отчасти повлияли нарастающие климатические потрясения внутри стран — членов «двадцатки» и за их пределами. Ключевой причиной стало желание принимающей стороны и большинства лидеров обеспечить успешное проведение КС-26 в Глазго и опасения, что международные организации в очередной раз продемонстрируют неспособность справиться с ними в рамках саммита ООН по изменению климата на фоне растущего числа и интенсивности экстремальных погодных явлений. Довольно заметным было усиливающееся глобальное превосходство членов «двадцатки» и внутреннее выравнивание относительных возможностей. Совпадающие характеристики демократической и климатической политики членов оказали ограниченное и неоднозначное воздействие, поскольку снижение демократии в критически важных странах, таких как Китай и Индия, было компенсировано ее ростом в США благодаря Джо Байдену, причем расхождение ограничивало степень прогресса в области климата. Более строгие ограничения были вызваны внутривластной сплоченностью лидеров, поскольку она была сильнее в Китае, России, Индии и Саудовской Аравии, чем в США, Германии и Канаде. Существенный импульс дала позиция саммита «Группы двадцати» как значимой группы в центре системы глобального управления климатом и возглавляемой имеющим хорошие связи, приверженным решению климатических проблем Марио Драги, который затем стал сопредседателем КС-26 в Глазго.

Уязвимость, вызванная кризисными явлениями

Первой причиной высоких показателей Римского саммита в области климата стали растущие климатические потрясения, не нивелированные даже новыми шоковыми явлениями в сфере здравоохранения, вызванными COVID-19. К 30 ноября 2021 г., через месяц после проведения Римского саммита, от COVID-19 умерло более 5 млн человек. Однако после введения 8 млрд доз вакцины границы вновь открылись, и появилось ощущение возврата к нормальной жизни. Появление штамма «Омикрон» к концу ноября привело к тому, что некоторые страны «двадцатки» запретили въезд и выезд из Южной Африки, где он был впервые обнаружен. Однако в Риме в конце октября пандемия казалась достаточно контролируемой, чтобы не отвлекать внимание лидеров «Группы двадцати» от изменения климата в такой степени, как на саммите в Эр-Рияде в ноябре 2020 г.

Более того, климатические потрясения усилились в 2021 г. Летом в Канаде тепловой купол накрыл самую западную провинцию Британской Колумбии, установив рекорд, близкий к 50°C, убив 569 человек и спалив дотла целый город. Россия, Австралия, США (в Калифорнии), Италия и Турция также пострадали от сильных лесных пожаров и жары, в результате которых погибло несколько человек и тысячи были вынуждены эвакуироваться. Снежные бури обрушились на Испанию, песчаные бури — на Китай, а циклоны и ураганы — на Индонезию и США. Сильные наводнения унесли жизни 170 человек в Германии и Бельгии.

В своем римском коммюнике лидеры «двадчатки» признали только потрясения, вызванные COVID-19, но не конкретные экстремальные погодные явления. Но они действительно определили изменение климата как угрозу и риск.

Основные средства массовой информации все больше внимания уделяют проблеме изменения климата. За несколько дней до саммита в Риме количество заголовков американских новостей об изменении климата и экстремальных погодных явлениях превысило количество статей о пандемии. Газета Financial Times 26 октября посвятила проблеме изменения климата четверть первой полосы, а здравоохранению — ни одной статьи. В выпусках 27 и 28 октября уже половина всех материалов была посвящена проблемам климата и ни одного — здравоохранению. На следующий день, 29 октября, снова 50% номера было отдано теме изменения климата, здравоохранению — лишь 25%. В день начала Римского саммита, 30 октября, тема климата занимала 50% первой полосы, а тема здравоохранения — ни одного.

Неспособность международных организаций справиться с кризисом

Второй причиной было желание лидеров «двадчатки» перед лицом освещаемых в средствах массовой информации климатических потрясений избежать растущей неспособности международных организаций предотвратить такие потрясения, способствуя успешным результатам саммита КС-26 ООН в Глазго, который начался в день окончания Римского саммита. МВФ, Всемирный банк и ООН по-прежнему не включили проблему изменения климата в основную часть своих уставных документов, экспертизу или деятельность, даже несмотря на то, что все чаще обращаются к ней. Секретариат РКИК ООН, ответственный за реализацию Рамочной конвенции ООН по изменению климата, представители которого не присутствовали на Римском саммите, является единственной международной организацией, у которой есть, по крайней мере, полулегальное юридически обязывающее глобальное соглашение по климату, на которое можно опереться.

Но его собственные усилия были недостаточными. В течение 2021 г. Великобритания, являющаяся сопредседателем КС-26 и принимающей стороной саммита «Группы семи» в Корнуолле в 2021 г., настаивала на более амбициозных планах. В ответ на призыв Великобритании США, Канада и Китай объявили о более решительных климатических целях. Турция ратифицировала Парижское соглашение, став последним членом «двадчатки», достигшим этой цели. Однако Австралия и Индия сохранили свои прежние климатические цели, а Россия, Саудовская Аравия и Бразилия сохранили свои менее амбициозные целевые показатели.

Преобладающие возможности по усилению равенства

Третьей причиной высоких результатов в области климата на Римском саммите стало растущее глобальное доминирование и внутренние возможности членов «Группы двадцати» в контексте обеспечения равенства. МВФ [IMF, 2021] прогнозировал глобальный экономический рост в 2021 г. на уровне 5,9%. Однако из-за неравномерного распределения вакцин и доступа к ним в странах Африки к югу от Сахары прогнозируется лишь 3,7%, а на Ближнем Востоке и в Центральной Азии — 4,1%.

Внутри «двадчатки» возрастало неравенство. Китай и Индия лидировали с прогнозируемыми 8% и 9,5% соответственно, по сравнению с США (6%) и ЕС (5%). Страны с развитой экономикой, страны с формирующейся рыночной экономикой и развивающиеся страны сближались, причем рост последних опережал рост первых на 1,2%.

Однако в обеих группах наблюдался общий рост реального ВВП и выбросов парниковых газов, который они обеспечили. В 2020 г. глобальные выбросы сократились наряду с ВВП, а в 2021 г. оба показателя выросли, поскольку члены «Группы двадцати» не смогли отделить рост ВВП от увеличения объема выбросов. Многомиллиардные пакеты мер по восстановлению от COVID-19 развитых стран «двадцатки» финансировали сохранение прежних темпов роста, а не экологическое восстановление, в то время как страны «Группы двадцати» и развивающиеся страны выделили 345 млрд долл. для субсидирования сектора ископаемого топлива во время рецессии 2020 г. [OECD-IEA, 2021].

Схожие характеристики

Схожие демократические характеристики стран-членов и их климатическая политика оказали меньшее влияние, поскольку снижение уровня демократии в критически важных странах, таких как Китай и Индия, было компенсировано ее ростом в США благодаря Джо Байдену, причем расхождение ограничивало степень прогресса в области борьбы с изменением климата.

Демократия и действия в области изменения климата имеют положительную корреляцию [Fiorino, 2018]. В 2020 г., последнем, за который имеются подробные данные, уровень демократии в мире снижался 15-й год подряд [Freedom House, 2021]. Среди членов «Группы двадцати» он снизился больше всего в Индии, Китае и США.

Однако в 2021 г. произошли самые большие перемены: к власти пришло более демократическое правительство США под руководством Джо Байдена в качестве нового президента. США вновь присоединились к Парижскому соглашению, вернув в «двадцатку» консенсус по этому ключевому элементу управления в области изменения климата, и саммит ООН в Глазго вернулся в повестку стран «двадцатки».

Политика в области изменения климата в целом развивалась в восходящем направлении, но несколько ключевых стран разошлись во мнениях. В преддверии саммита в Риме Саудовская Аравия поставила перед собой цель достичь углеродной нейтральности к 2060 г. Китай представил обновленную цель — достичь максимального уровня выбросов к 2030 г., но сохранил свой долгосрочный предел достижения углеродной нейтральности — 2060 г. Турция впервые установила цель по борьбе с изменением климата — достижение углеродной нейтральности к 2060 г., а также ратифицировала Парижское соглашение. Богатая угольными месторождениями Австралия с правящим большинством во главе со Скоттом Моррисоном объявила, что не будет повышать уровень своих амбиций и представлять обновленную цель на период до 2030 г. Индия также объявила, что не представит обновленную цель по изменению климата.

Политическая сплоченность

Пятой причиной, действовавшей как ограничение, была особая конфигурация внутривнутриполитической сплоченности в поддержку лидеров. Самой сильной она была в Китае, России, Индии и Саудовской Аравии и слабее в США, Германии и Канаде. Ограничивающим фактором выступила особая конфигурация внутренней сплоченности членов «двадцатки». Китай, Индия и Россия продолжали усиливать недемократический политический контроль и противились принятию обязательств в области изменения климата, в то время как Саудовская Аравия сохраняла полный авторитарный контроль.

Джо Байден, новый президент США, на своем первом саммите «двадцатки» возглавил Демократическую партию, которая получила большинство мест в Палате представителей, но имела только 50 мест в Сенате, как и Республиканская партия, выступавшая против действий по борьбе с изменением климата. Байден действительно приехал в Рим с обширным опытом, проработав восемь лет вице-президентом в администрации Обамы. На третий день пребывания Байдена у власти США присоединились к Парижскому соглашению и отменили постройку трубопровода Keystone XL. Присутствие Байдена в Риме гарантировало, что все члены «Группы двадцати» поддержат Парижское соглашение и оставят позади раскол 19+1, созданный прежней администрацией Трампа. Президент Турции Реджеп Тайип Эрдоган закрепил это достижение, поскольку Турция стала последним членом «двадцатки», окончательно ратифицировавшим Парижское соглашение.

Канцлер Германии Ангела Меркель, ветеран всех саммитов «двадцатки» с момента их запуска в 2008 г., присутствовала на своем последнем саммите, теперь уже в качестве временно исполняющего обязанности. Меркель провела самые успешные саммиты «двадцатки» и «семерки» в области изменения климата [Kirton, Kokotsis, Warren, 2022]. На саммите «двадцатки» под ее председательством в Гамбурге в 2017 г. было принято наибольшее количество климатических обязательств, несмотря на присутствие отрицающего изменение климата Трампа. Климатическая цель Германии всегда увязывалась с целью ЕС. В июне 2021 г. ЕС поставил перед собой амбициозную цель, в соответствии с научными исследованиями, сократить выбросы на 55% к 2030 г. по сравнению с уровнем 1990 г. и достичь нулевого уровня выбросов к 2050 г. Преемник Меркель, вероятнее всего, должен был быть сторонником активной политики по борьбе с изменением климата, поскольку Партия зеленых Германии обладает достаточной властью в стране для того, чтобы влиять на действия по борьбе с изменением климата. Действительно, 8 декабря 2021 г. к власти пришло новое коалиционное правительство во главе с Олафом Шольцем и Робертом Хабеком из Партии зеленых, в настоящее время возглавляющим объединенное Министерство экономики и климата, а также Анна-леной Бербок в качестве министра иностранных дел, обещающей ускорить переход к климатически благоприятной внутренней и внешней политике.

Другие страны, такие как Канада с ее правительством меньшинства, и Япония, объявили о более амбициозных климатических целях в преддверии саммита в Риме, если они все еще не соответствуют Парижскому соглашению.

Члены «двадцатки» преследовали разные цели, ни одна из которых не ставила мир на путь, способствующий реализации Парижского соглашения. Такие разнообразные цели на уровне отдельных стран объясняют неспособность «Группы двадцати» договориться о четко определенных сроках достижения углеродной нейтральности к 2050 г. Вместо этого лидеры в Риме обязались достичь углеродной нейтральности «примерно к середине века». Хотя это был шаг в правильном направлении, климат не признает такого медленного движения и реакции только на фактические выбросы в атмосферу.

Клуб в центре сети

Шестой причиной, давшей мощный толчок, стала позиция Римского саммита как значимого клуба в центре сети глобального управления климатом на высшем уровне.

Все лидеры «двадцатки» присутствовали на саммите в Риме, причем пятеро из них сделали это лично. Си Цзиньпин и Владимир Путин физически не присутствовали из-за COVID-19, а Кисида и Рамафоса — из-за совпадения с национальными выборами.

Лопес Обрадор редко покидает страну для зарубежных визитов. Получившаяся в результате гибридная конфигурация лишь немного снизила динамику клубного механизма саммита и, как следствие, производительность.

Самое главное, что принимал Римский саммит влиятельный, приверженный климатическим обязательствам Марио Драги, который затем стал сопредседателем КС-26 в Глазго. Италия, как принимающая сторона «двадцатки» и один из организаторов конференции Глазго, связала «Группу двадцати» с саммитами «Группы семи», НАТО, Встречей Азия – Европа и министерскими встречами Продовольственной и сельскохозяйственной организации ООН, Всемирной продовольственной программой и Международным фондом сельскохозяйственного развития. Также были подключены Африканский союз, Новое партнерство для развития Африки (НЕПАД) и АСЕАН.

Сдерживающим фактором стало фактическое исключение из климатического клуба на Римском саммите глав важнейших субъектов, прежде всего ООН по климату и по биоразнообразию, ЮНЕП, Всемирной метеорологической организации (ВМО), МГЭИК и Международного агентства по возобновляемым источникам энергии (ИРЕНА). Также отсутствовали лидеры малых островных развивающихся государств, наиболее подверженных повышению уровня моря, и коренные народы. Таким образом, некому было выступить в защиту окружающей среды против экономических претензий МВФ, Всемирного банка и глав других присутствующих международных организаций.

Эффективность КС-26 ООН

КС-26 ООН, проходившая с 31 октября по 12 ноября в Глазго, дала существенные результаты в области изменения климата, отчасти благодаря импульсу со стороны Римского саммита «Группы двадцати» [Kirton, Kokotsis, Warren, 2022; Espinosa, 2022].

Выступление в Глазго

В Глазго в рамках первой составляющей Парижского соглашения, смягчения последствий изменения климата, 151 страна, включая большинство членов «двадцатки», представила обновленные климатические цели. Эти обещания в совокупности означают существенное снижение общего объема выбросов [Brodjonegoro, Damuri, Riefky, 2022]. Однако они по-прежнему ведут к опасному повышению температуры на 2,5°C (по сравнению с предыдущей траекторией в 3–4°C). Австралия, Китай, Саудовская Аравия, Бразилия и Россия не представили никаких или представили слабые целевые показатели, не соответствующие целям углеродной нейтральности к 2050 г. [Mountford et al., 2021]. Индии при поддержке Китая удалось смягчить формулировки в отношении энергетического перехода, что привело к обязательству «поэтапного сокращения», а не «поэтапного отказа» от «угольной энергетики с неограниченными выбросами». Обязательство по углю впервые появилось на саммите «двадцатки» в Риме.

Что касается второй составляющей, адаптации, в Глазго природа была признана средством повышения устойчивости. «Группа двадцати» в Риме определила природоориентированные решения как экосистемные подходы и обязалась расширять этот подход на города и их окрестности. Это предполагает участие в глобальной посадке 1 трлн деревьев. Но ни на саммите «двадцатки», ни на конференции КС-26 не было столь же эффективных результатов в области обеспечения готовности к стихийным бедствиям.

Что касается третьей составляющей — финансирования борьбы с изменением климата, — то на фоне и в рамках конференции в Глазго появились новые заявления о финансировании. Они включали 40 млрд долл. на климатическую адаптацию до 2025 г. от развитых стран, 365 млн долл. для Адаптационного фонда и 413 млн долл. для Фонда наименее развитых стран [Anbumozhi, 2022]. В Риме лидеры «двадцатки» не привлекли новое финансирование. Они просто подтвердили свое обязательство, впервые принятое в рамках ООН, — помочь мобилизовать 100 млрд долл. в год к 2020 г. Лидеры «Группы двадцати» в Риме оставили заявления о своих новых финансовых обязательствах для более выгодной площадки в Глазго. Однако финансовые обязательства и в рамках саммита «двадцатки», и в рамках ООН по-прежнему далеки от триллионов, необходимых для того, чтобы остановить изменение климата.

Движущие силы саммита в Глазго

Как и в случае с Римским саммитом «двадцатки», успехи конференции в Глазго стимулировали те же климатические потрясения, которые усилились во всем мире, возвращение США к поддержке климатических целей и Парижскому соглашению, сотрудничество с Китаем, а также конфигурация сравнительных возможностей, согласованность политики, внутривластная сплоченность между членами «двадцатки» и организаторами саммитов. Это стало импульсом для существенного успеха Глазго. Однако ключевыми различиями между встречами 30–31 октября в Риме и саммитом 31 октября — 12 ноября в Глазго стала неудача ООН из-за особого членского состава и правил, а также значимый статус клубного центра у «двадцатки». Оба отличия позволили собравшимся в Глазго членам «двадцатки», неохотно внедряющим меры по борьбе с изменением климата, Китаю, Индии, России и Саудовской Аравии, добиться лишь существенных результатов в данной сфере, а не значительных, как на Римской встрече.

Что касается смягчения последствий изменения климата и ключевого вопроса об использовании угля, то в Глазго уголь наконец стал предметом переговоров в рамках ООН. В Риме «двадцатка» добилась определенного прогресса в борьбе с ископаемым топливом, взяв на себя обязательство прекратить международное финансирование новых угольных электростанций с неограниченными выбросами. Но в Глазго, как и в Риме, противодействие со стороны Индии и Китая помешало более решительным формулировкам. В проекте текста итогового документа КС-26 предлагаемое обязательство по поэтапному отказу от угля было заменено на обязательство просто по поэтапному сокращению угля из-за требований Индии при закулисной поддержке Китая. КС-26 добилась некоторого прогресса в отношении правил для углеродных рынков, но никаких прорывов в отношении потерь и ущерба не произошло.

Что касается адаптации к изменению климата, то на КС-26 было привлечено небольшое количество средств.

В отношении финансирования изменения климата в Глазго страны «двадцатки» снова разделились на отдельные переговорные блоки. Таким образом, в Глазго страны подтвердили данное ранее в рамках ООН и на саммите в Риме неамбициозное, невыполненное и просроченное обязательство привлечь 100 млрд долл. в год к 2020 г. Однако в Глазго несколько различных климатических клубов привлекли новые средства на конкретные цели, помимо официального Климатического пакта Глазго.

В более широком смысле Глазго помог добиться высокого уровня решений и обязательств по изменению климата в Риме. Результаты КС-26 в основном повторяли результаты, достигнутые на саммите «двадцатки». Это еще раз говорит о том, что

прогресс, достигнутый на саммите «Группы двадцати», способствовал прогрессу, достигнутому в рамках ООН.

Таким образом, в целом и по каждой из трех составляющих Парижского соглашения в качестве основы для действий в Глазо были использованы некоторые предшествующие решения «Группы двадцати». Поэтому имеет значение, что «двадцатка» улучшает свои климатические показатели, соблюдает обязательства и сотрудничает с ООН, а также важен предстоящий саммит на Бали, Индонезия, 15–16 ноября 2022 г.

Перспективы для Бали, 2022 г.

Индонезия, как принимающая сторона, задала тему саммита на Бали: «Выздоровляйте вместе, выздоравливайте сильнее». Заявленными на 27 мая 2021 г. возможными приоритетами Индонезии были развитие, инклюзивный рост, социальная интеграция и достижение ЦУР. К июню они расширились до продуктивности для молодежи, сельскохозяйственного сектора, цифровой экономики, малых и средних предприятий и прав женщин; устойчивости и стабильности для обеспечения продовольственной безопасности, сокращения бедности, общественного здравоохранения, охраны окружающей среды, энергетической безопасности и социальной защиты; устойчивости и инклюзивности в области труда, гендерного неравенства, адаптации к изменению климата, «голубой экономики» и устойчивого туризма; партнерства путем развития многостороннего сотрудничества, глобальных производственно-сбытовых цепочек, финансирования ЦУР, надлежащего управления и борьбы с коррупцией, а также укрепления многосторонних торговых систем, особенно в области распространения вакцин.

Наконец, к 1 декабря 2021 г. Индонезия определилась с тремя основными приоритетами глобальной архитектуры здравоохранения, цифровой трансформации и перехода к устойчивой энергетике. В описании приоритета перехода к устойчивой энергетике в одном абзаце на официальном сайте «двадцатки» заявлена центральная роль энергетической безопасности, но не упомянуто изменение климата. На сайте было объявлено о встрече министров по вопросам энергетического перехода, которая состоится 2 сентября, а также о совместной встрече министров по вопросам окружающей среды и климата 2 сентября. Из 10 перечисленных рабочих групп только в описании рабочей группы по окружающей среде и климатической устойчивости упоминалось изменение климата. Она будет работать над продвижением природоориентированных решений для адаптации к изменению климата и биоразнообразия, приведением финансовых потоков в соответствие с Парижским соглашением, улучшением качества воздуха и повышением энергоэффективности зданий в интересах здоровья и благополучия.

В описании рабочей группы по энергетическому переходу основное внимание уделяется энергетической безопасности и спросу на энергию при отсутствии формулировок о выбросах парниковых газов. Приоритеты группы включают переход на низкоуглеродные энергетические системы за счет увеличения инвестиций в инновации и экологически чистые и эффективные технологии, а также обеспечение доступа к энергии. Сопровождающая визуализация демонстрирует изображения нефтяных скважин и газовых насосов наряду с ветряными мельницами и солнечными батареями. Эти снимки вызвали вопросы о том, как быстро принимающая сторона на Бали будет продвигать энергетический переход. Наука предельно ясно говорит, что мир должен отказаться от всех видов ископаемого топлива и сделать это быстро [IEA, 2021].

Выводы

Римский саммит «двадцатки» позволил добиться нескольких важных успехов в борьбе с изменением климата. Было принято обязательство прекратить международное государственное финансирование новой угольной генерации с неограниченными выбросами к концу 2021 г., расширив обязательства членов «семерки» на саммите в Корнуолле, включив всех членов «двадцатки». Обязательство предполагает усиление поглощения углерода низкочувствительным способом при обеспечении высокой занятости, посадку 1 трлн деревьев к 2030 г. и призыв к странам, не входящим в «Группу двадцати», присоединиться. В целом большое внимание было уделено естественным поглотителям, которым посвящено четыре абзаца.

Однако немного было сделано сверх того. Страны обязались попытаться достичь более амбициозной цели Парижского соглашения в 1,5°C. Физически климат сильно изменился в худшую сторону с 2015 г., но политически цели «двадцатки» изменились незначительно. Лидеры подтвердили свое обязательство совместно мобилизовать для развивающихся стран 100 млрд долл. в год к 2020 г. и на ежегодной основе до 2025 г. В контексте данного неосуществленного обещания они лишь добавили, что цель, как ожидается, будет достигнута к 2023 г. Страны не обязались предпринимать какие-либо иные действия по постепенному отказу от субсидий на ископаемое топливо, данное двенадцать лет назад обещание до сих пор не выполнено.

В более общем смысле, с точки зрения шести параметров, саммит «двадцатки» в Риме стал саммитом, на котором были продемонстрированы решительные усилия по борьбе с изменением климата. Этому результату в значительной степени способствовало усиление климатических потрясений в странах «двадцатки», проведение крупного саммита ООН по климату в том же году и приверженность целям по борьбе с изменением климата принимающей стороны «Группы двадцати». Тем не менее Римский саммит способствовал лишь существенному, но не решительному успеху саммита ООН в Глазго, поскольку особые правила и процедуры ООН позволяют сопротивляющимся принятию климатических целей державам во главе с Индией и Китаем не допустить принятие соглашения о необходимых климатических действиях.

С момента запуска саммитов «двадцатки» в 2008 г. всего трижды саммит КС ООН по климату проводился на высоком уровне: в 2009 г. в Копенгагене, в 2015 г. в Париже и в 2021 г. в Глазго. За эти три встречи только в 2021 г. были достигнуты хорошие результаты на саммитах как «Группы двадцати», так и ООН: значительные на саммите «двадцатки» в Риме и существенные на встрече ООН в Глазго в 2021 г., по сравнению с незначительными на встрече «двадцатки» в Анталии, убедительными на саммите ООН в Париже в 2015 г. и незначительными на встрече «Группы двадцати» в Лондоне, существенными были результаты на встрече «двадцатки» в Питтсбурге и провальными на конференции ООН в Копенгагене в 2009 г.

Среди этих трех саммитов встреча 2021 г. был единственной, когда саммиты и «двадцатки», и ООН принимали страны «Группы семи»: Италия — Римский саммит, а также Италия и Великобритания — саммит Глазго, причем оба саммита принимала одна и та же страна «семерки», Италия. Кроме того, саммит 2021 г. был единственным, когда между встречами «Группы двадцати» и ООН не было временного разрыва, в то время как в 2015 г. разрыв составил несколько дней, а в 2009 г. — как минимум два месяца.

Хотя изучение только трех случаев не позволяет установить строгую причинно-следственную взаимосвязь, они указывают на значимость подробного отслеживания процесса, чтобы увидеть, как проведение саммитов «Группы двадцати» и ООН членами

«семерки» и отсутствие временного промежутка между ними способствуют более прочным, синергетическим отношениям и высокой производительности каждого из них.

Рекомендации для действий «Группы двадцати» и научного анализа

Основываясь на этом анализе, «двадцатка» может и должна решить ряд задач, чтобы улучшить свои результаты на Бали и за его пределами.

В процессе саммита странам следует:

1. Пригласить на Балийский саммит глав ООН по климату, биоразнообразию и окружающей среде для участия во всех саммитах по климату и окружающей среде, финансам и экономике, а также по тесно связанной с ними теме здоровья.
2. Провести больше встреч министров окружающей среды в преддверии саммита на Бали, причем некоторые из них должны проводиться совместно с министрами, отвечающими за энергетику, океаны, сельское хозяйство, здравоохранение и финансы.
3. Провести саммит в Нью-Йорке во время открытия Генеральной Ассамблеи ООН в сентябре, чтобы продвигать действия по достижению Повестки дня и Целей устойчивого развития на период до 2030 г. синергетическим образом, начиная с сопутствующих выгод для окружающей среды (ЦУР 12–14) и для здоровья (ЦУР 3).

Что касается политики, страны должны взять на себя гарантированные обязательства:

1. Отменить все субсидии на ископаемое топливо, самые опасные из них в 2022 г., остальные — к 2025 г.
2. Предоставить развивающимся странам климатическое финансирование в размере не менее 100 млрд долл. в год в 2022 г., выделяя собственные государственные средства для компенсации этого разрыва.
3. Вырастить не менее 1 трлн деревьев, добавляя по 100 млрд каждый год, начиная с 2023 г., сохранить торф во всех странах начиная с сегодняшнего дня и сделать не менее 30% своих океанов природоохранными зонами в течение следующих нескольких лет.

Рекомендации для дальнейших исследований

Дальнейшие исследования должны развить идеи этой предварительной работы о связях «Группы двадцати» и ООН, в том числе в контексте того, как «Группе двадцати» стать более сплоченной в отношении климатической повестки и еще более требовательной в соблюдении своих климатических обязательств.

Список источников

Anbumozhi V. (2022) Smart and Green Recovery From the Pandemic // Global Solutions Journal. Iss. 8. P. 46–54. Режим доступа: <https://www.global-solutions-initiative.org/wp-content/uploads/2022/03/Global-Solutions-Journal-Issue-8.pdf> (дата обращения: 03.06.2022).

Bergamaschi L. (@lucaberga) (2021) “NEW: #G20 Leaders, under the leadership of Draghi, managed to agree to accelerate actions on climate and energy. However, wide delivery gaps remain. #COP26 needs to change gear

& move us quickly towards closing 1.5 & finance gaps” // Twitter*, 31 October, 12:51 pm. Режим доступа: <https://twitter.com/lucaberga/status/1454853666683375616> (дата обращения: 03.06.2022).

Blas J. (@javierblas) (2021) “On first read, a very weak G20 deal on climate change. It repeats the Paris Agreement language of 2.0-1.5 degrees. It includes lots of language favoured by fossil fuels producers. And crucially, nothing on domestic coal (no surprise, but a big change from earlier drafts) #COP26” // Twitter, 31 October, 8:11 am. Режим доступа: <https://twitter.com/javierblas/status/1454783042162135041> (дата обращения: 03.06.2022).

Brodjonegoro B., Damuri Y., Riefky T. (2022) Climate Transition Plans of Developing Countries: Feasibility and Implementation Capacity // *Global Solutions Journal*. Iss. 8. P. 22–30. Режим доступа: <https://www.global-solutions-initiative.org/wp-content/uploads/2022/03/Global-Solutions-Journal-Issue-8.pdf> (дата обращения: 03.06.2022).

Byrne C. (@caitebyrne) (2021) “There were some good things to come out of the #G20RomeSummit especially on vaccines and taxes, but still with so much at stake on #ClimateAction it’s hard to get passed this missed opportunity for leadership. @g20rg @jjkirtan” // Twitter, 31 October, 11:03 pm. Режим доступа: <https://twitter.com/caitebyrne/status/1455007560369463298> (дата обращения: 03.06.2022).

Davidson J., Monteleone C. (2021) The 2021 G20 and Italy: Keeping Our Dreams Alive? // *Contemporary Italian Politics*. Vol. 14. Iss. 2. P. 207–223. Режим доступа: <https://doi.org/10.1080/23248823.2022.2047255>.

Espinosa P. (2022) The G7 Meeting: An Opportunity for Climate Leadership. G7 Germany: The Elmau Summit 2022 / J. Kirton, M. Koch (eds). L.: GT Media.

Fiorino D. (2018) *Can Democracy Handle Climate Change?* Cambridge: Polity Press.

Freedom House (2021) *Freedom in the World 2021: Democracy Under Siege*. Режим доступа: <https://freedomhouse.org/report/freedom-world/2021/democracy-under-siege> (дата обращения: 03.06.2022).

Geall S. (2021) The US-China Climate Agreement Is Imperfect – But Reason to Hope // *The Guardian*, 12 November. Режим доступа: <https://www.theguardian.com/commentisfree/2021/nov/12/us-china-cop26-climate-carbon-superpower> (дата обращения: 03.06.2022).

Group of 20 (G20) (2009) G20 Leaders Statement: The Pittsburgh Summit. 24–25 September. Режим доступа: <http://www.g20.utoronto.ca/2009/2009communique0925.html> (дата обращения: 03.06.2022).

Group of 20 (G20) (2010a) The G20 Toronto Summit Declaration. 27 June. Режим доступа: <http://www.g20.utoronto.ca/2010/to-communique.html> (дата обращения: 03.06.2022).

Group of 20 (G20) (2010b) The G20 Seoul Summit Leaders’ Declaration. 12 November. Режим доступа: <http://www.g20.utoronto.ca/2010/g20seoul.html> (дата обращения: 03.06.2022).

Group of 20 (G20) (2015) G20 Leaders’ Communiqué. Antalya, 16 November. Режим доступа: <http://www.g20.utoronto.ca/2015/151116-communique.html> (дата обращения: 03.06.2022).

Guterres A. (@antonioguterres) (2021) “While I welcome the #G20’s recommitment to global solutions, I leave Rome with my hopes unfulfilled – but at least they are not buried. Onwards to #COP26 in Glasgow to keep the goal of 1.5 degrees alive and to implement promises on finance and adaptation for people & planet” // Twitter, 21 October, 10:54 am. Режим доступа: <https://twitter.com/antonioguterres/status/1454824213261455360> (дата обращения: 03.06.2022).

Hook L., Johnson M., Manson K. (2021) Boris Johnson Warns G20 Deal Leaves “Huge Way to Go” at Climate Summit // *Financial Times*, 31 October. Режим доступа: <https://www.ft.com/content/92839b0d-dba1-41a7-923b-d3361bb19b9a> (дата обращения: 03.06.2022).

International Energy Agency (IEA) (2021) *Net Zero by 2050: A Roadmap for the Global Energy Sector*. Режим доступа: https://iea.blob.core.windows.net/assets/deebef5d-0c34-4539-9d0c-10b13d840027/NetZero2050-ARoadmapfortheGlobalEnergySector_CORR.pdf (accessed 14 January 2022).

International Monetary Fund (IMF) (2021) *Recovery During a Pandemic: Health Concerns, Supply Disruptions, and Price Pressures*. *World Economic Outlook*, October. Режим доступа: <https://www.imf.org/en/Publications/WEO/Issues/2021/10/12/world-economic-outlook-october-2021> (дата обращения: 03.06.2022).

* 4 марта 2022 г. Роскомнадзор на основании решения Генпрокуратуры заблокировал Twitter на территории Российской Федерации.

Johnstone I. (2021) The G20, Climate Change and COVID-19: Critical Juncture or Critical Wound? // *Fulbright Review of Economics and Policy*. Vol. 1. Iss. 2. P. 227–245. Режим доступа: <https://doi.org/10.1108/FREP-05-2021-0031>.

Jones G., Balmer C., Mason J. (2021) G20 Offers Little New on Climate, Leaving Uphill Task for COP26 // *Reuters*, 1 November. Режим доступа: <https://www.reuters.com/business/environment/g20-leaders-face-tough-climate-talks-second-day-summit-2021-10-30/> (дата обращения: 03.06.2022).

Kirton J. (2013) *G20 Governance for a Globalized World*. Abingdon: Routledge.

Kirton J., Kokotsis E. (2015) *The Global Governance of Climate Change*. Abingdon: Routledge.

Kirton J., Kokotsis E., Warren B. (2022) *Reconfiguring the Global Governance of Climate Change*. Abingdon: Routledge.

Kirton J., Wang A. (2022) China's Complex Leadership in G20 and Global Governance: From Hangzhou 2016 to Kunming 2021 // *Chinese Political Science Review*. Режим доступа: <https://doi.org/10.1007/s41111-022-00213-9>.

McGrath M. (2021) COP26: Fossil Fuel Industry Has Largest Delegation at Climate Summit // *BBC News*, 8 November. Режим доступа: <https://www.bbc.com/news/science-environment-59199484> (дата обращения: 03.06.2022).

Mountford H., Waskow D., Gonzalez L., Gajjar C., Cogswell N., Holt M., Fransen T., Bergen M., Gerholdt R. (2021) COP26: Key Outcomes From the UN Climate Talks in Glasgow. World Resources Institute, 17 November. Режим доступа: <https://www.wri.org/insights/cop26-key-outcomes-un-climate-talks-glasgow> (дата обращения: 03.06.2022).

Nascimento N., Kuramochi T., Iacobuta G., den Elzen M., Fekete H., Weishaupt M., van Soest H. L., Roelfsema M., de Vivero-Serrano G., Lui S., de Villafranca Casas M. J., Höhne N. (2022) Twenty Years of Climate Policy: G20 Coverage and Gaps // *Climate Policy*. Vol. 22. Iss. 2. P. 158–174. Режим доступа: <https://doi.org/10.1080/14693062.2021.1993776>.

Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD)-International Energy Agency (IEA) (2021) Update on Recent Progress in Reform of Inefficient Fossil-Fuel Subsidies That Encourage Wasteful Consumption 2021. Режим доступа: <https://www.oecd.org/fossil-fuels/publicationsandfurtherreading/OECD-IEA-G20-Fossil-Fuel-Subsidies-Reform-Update-2021.pdf> (accessed 14 January 2022).

Pörtner H.-O., Roberts D. C., Tignor M. B., Poloczanska E., Mintenbeck K., Alegría A., Craig M., Langsdorf S., Löschke S., Möller V., Okem A., Rama B. (eds) (2022) *Climate Change 2022: Impacts, Adaptation and Vulnerability. Summary for Policymakers. Working Group II Contribution to the Sixth Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change*. Режим доступа: https://www.ipcc.ch/report/ar6/wg2/downloads/report/IPCC_AR6_WGII_SummaryForPolicymakers.pdf (дата обращения: 03.06.2022).

Singh S., Sheldrick A., Browning N. (2021) “Down” and “Out”? COP26 Wording Clouds Way Ahead on Climate // *Reuters*, 15 November. Режим доступа: <https://www.reuters.com/business/cop/business-usual-global-fossil-fuel-firms-now-after-un-climate-deal-2021-11-15/> (дата обращения: 03.06.2022).

Skovgaard J. (2021) *The Economisation of Climate Change: How the G20, the OECD and the IMF Address Fossil Fuel Subsidies and Climate Finance*. Cambridge: Cambridge University Press.

Subacchi P. (@paolasubacchi) (2021) “Well done Italy, for keeping #G20 focused on common goals, and for some tangible advances on #ClimateAction, #debt relief, international aid, and gender equality #G20RomaSummit @g20org @ProSyn” // *Twitter*, 31 October, 2:24 pm. <https://twitter.com/paolasubacchi/status/1454876858009411587> (дата обращения: 03.06.2022).

Unger C., Thielges S. (2021) Preparing the Playing Field: Climate Club Governance of the G20, Climate and Clean Air Coalition and Under2 Coalition // *Climatic Change*. Vol. 167. No. 3–4. Режим доступа: <https://doi.org/10.1007/s10584-021-03189-8>.

United Nations (UN) (2021) COP26: Promises “Ring Hollow” When Fossil Fuels Still Receive Trillions in Subsidies; UN Chief Calls on Negotiators to Pick Up the Pace. *UN News: Global Perspective Human Stories*, 11 November. Режим доступа: <https://news.un.org/en/story/2021/11/1105562> (дата обращения: 03.06.2022).

Приложение. Деятельность по борьбе с изменением климата, 2008–2021 гг.

Саммит	Политическое управление на национальном уровне		Обсуждение		Определение направлений действий				Принятие решений	Реализация решений		Развитие глобального управления				
	Упоминания	Процент	Слова		Финансовая стабильность	Глобализация для всех	Приоритетность	Демократия	Права человека							
	Кол-во	Процент	Кол-во	Процент						Обязательства	Уровень исполнения	Министры	Должностные лица	Количество упоминаний	Количество институтов	Количество институтов
2008 Вашингтон	0	0%	47	1,3%	0	0	0	0	1	0	–	0	0	0	0	0
2009 Лондон	0	0%	45	1%	0	0	1	0	0	3	–0,10 (45%)	0	0	0	1	1
2009 Питтсбург	1	5%	762	8,2%	0	0	4	0	0	3	+0,86 (93%)	4	0	2	10	5
2010 Торонто	1	5%	376	3,4%	0	0	0	1	0	3	+0,42 (71%)	0	0	0	3	3
2010 Сеул	2	10%	351	2,2%	0	0	2	1	0	8	+0,05 (53%)	5	3	10	20	11
2011 Канны	2	10%	654	4,6%	0	0	0	1	0	8	+0,38 (69%)	2	0	4	11	7
2012 Лос-Кабос	0	0%	410	3,2%	0	0	0	1	0	6	+0,59 (80%)	1	5	8	6	5
2013 Санкт-Петербург	1	5%	888	3,1%	0	0	1	0	0	11	–0,17 (42%)	0	3	6	10	7

Саммит	Политическое управление на национальном уровне		Обсуждение		Определение направлений действий				Принятие решений	Реализация решений	Развитие глобального управления								
	Упоминания		Слова		Финансовая стабильность	Глобализация для всех	Приоритетность расположения	Демократия			Права человека	Обязательства		Внутреннее				Внешнее	
														Министры	Должностные лица	Количество упоминаний	Количество институтов		
	Кол-во	Процент	Кол-во	Процент						Количество обязательств	Уровень исполнения	Процент оцененных обязательств	Министры	Должностные лица	Количество упоминаний	Количество институтов	Количество упоминаний	Количество институтов	
2014 Брисбен	0	0%	232	2,5%	0	0	0	0	0	7	+0,51 (76%)	71% (5)	0	0	0	0	4	2	
2015 Анталья	0	0	597	4,3%	0	0	0	0	0	3	+0,70 (85%)	85% (1)	1	1	2	2	4	3	
2016 Ханчжоу*	0	0	787	2,5%	0	1	0	1	0	2	+0,58 (79%)	100% (2)	1	3	4	3	5	4	
2017 Гамбург	0	0	3,600	10,4%	0	0	1	1	1	22	+0,28 (64%)	40% (9)	0	11	11	5	26	9	
2018 Буэнос-Айрес	0	0	398	4,7%	0	0	0	0	0	3	+0,57 (79%)	100% (3)	0	0	0	0	3	3	
2019 Осака	0	0	655	9,9%	1	1	0	0	0	13	+0,44 (72%)	38% (5)	1	1	3	3	10	9	
2020 Эр-Рияд	0	0	681	12%	2	1	0	0	0	3	+0,75 (88%)	66% (2)	0	0	2	2	4	2	
2021 Рим	3	5%	3,092	31%	5	6	1	5	2	21	Н. д.	Н. д.			2	2	6	5	

Саммит	Политическое управление на национальном уровне		Обсуждение		Определение направлений действий					Принятие решений	Реализация решений	Развитие глобального управления							
	Упоминания		Слова		Финансовая стабильность	Глобализация для всех	Приоритетность расположения	Демократия	Права человека	Количество обязательств	Обязательства		Внутреннее				Внешнее		
	Кол-во	Процент	Кол-во	Процент							Уровень исполнения	Процент опененных обязательств	Министры	Должностные лица	Количество упоминаний	Количество институтов	Количество упоминаний	Количество институтов	
Всего	10	—	22,717	—	8	9	10	11	4	116	—	44	15	27	54	36	124	76	
Среднее	0,6	0,0	1,419,8	8,4%	0,5	0,6	0,6	0,7	0,3	7,3	0,38 (69%)	2,2	1,0	1,8	3,4	2,3	7,8	4,8	

Примечания.

«Политическое управление на национальном уровне» — явные упоминания полноразправных участников саммита, в которых конкретно выражена благопарность в контексте изменения климата со стороны института его конкретного члену. Процент от всех упоминаний указывает, какаа доля из 20 полноразправных членов была упомянута.

«Обсуждение» показывает количество упоминаний вопросов изменения климата в документах лидеров «двадцатки» за рассматриваемый год. Единичей анализа 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. Единичей анализа является предложение. Число в скобках относится к упоминаниям вопросов окружающей среды. «Демократия» показывает количество упоминаний демократии в связи с изменением климата. «Права человека» показывает количество упоминаний прав человека в связи с изменением климата. Единичей анализа является абзац.

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

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

«Развитие глобального управления» — в таблице представлены данные по упоминаниям внутренних институтов «Группы двадцати» и внешних институтов, а также официальных групп взаимодействия. «Количество институтов» означает общее число различных институтов, упоминаемых в документах саммитов. Единичей анализа является предложение.

Governing Climate Change at the G20 Rome and UN Glasgow Summits and Beyond^{1, 2}

J. Kirton, B. Warren

John Kirton – PhD, Director, G20 Research Group, University of Toronto; 1 Devonshire Place, M5S 3K7; Toronto, Ontario, Canada; john.kirton@utoronto.ca

Brittaney Warren – MES, Lead Researcher Climate Change, G20 Research Group, University of Toronto; 1 Devonshire Place, M5S 3K7; Toronto, Ontario, Canada; b.warren@mail.utoronto.ca

Abstract

How and why does the Group of 20 (G20) work, both alone and together with the United Nations (UN), to advance the effective global governance of climate change, especially in 2021 and beyond? G20 summit performance on climate change has increased since 2008 as measured by the six major dimensions of governance, but not by the results in net emissions reduced. G20 efforts to spur performance at subsequent UN climate summits has varied, from substantial at G20 Pittsburgh for UN Copenhagen in 2009, to limited at G20 Antalya for UN Paris in 2015, and to strong at G20 Rome for UN Glasgow in 2021. G20 efforts have been spurred by the physical climate shock-activated vulnerabilities experienced by G20 members in the lead-up to G20 and UN summits, especially from escalating extreme weather events, but have been constrained by diversionary shocks from finance in 2008–09, terrorism and migration in 2015, and COVID-19 in 2020–21. Also important were the personal commitments of, and domestic political support within, G20 and UN summit hosts, especially regarding the G20 and UN summits uniquely chaired by Group of 7 (G7) members Italy and the United Kingdom in 2021. Yet, the unprecedented combined G20–UN supply of global climate governance in 2021 fell even further behind the proliferating global demand to control climate change. To close the gap, the G20 should invite the heads of the major multilateral environmental organizations to participate in G20 summits, hold more environment ministers' meetings each year, and mount an annual climate-focused summit at the UN General Assembly.

Keywords: G20, UN, climate change, Rome, Bali, governance

For citation: Kirton J., Warren B. (2022) Governing Climate Change at the G20 Rome and UN Glasgow Summits and Beyond. *International Organisations Research Journal*, vol. 17, no 2, pp. 110–134 (in English). doi:10.17323/1996-7845-2022-02-05

References

- Anbumozhi V. (2022) Smart and Green Recovery From the Pandemic. *Global Solutions Journal*, iss. 8, pp. 46–54. Available at: <https://www.global-solutions-initiative.org/wp-content/uploads/2022/03/Global-Solutions-Journal-Issue-8.pdf> (accessed 3 June 2022).
- Bergamaschi L. (@lucaberga) (2021) “NEW: #G20 Leaders, under the leadership of Draghi, managed to agree to accelerate actions on climate and energy. However, wide delivery gaps remain. #COP26 needs to change gear & move us quickly towards closing 1.5 & finance gaps.” *Twitter*, 31 October, 12:51 pm. Available at: <https://twitter.com/lucaberga/status/1454853666683375616> (accessed 3 June 2022).
- Blas J. (@javierblas) (2021) “On first read, a very weak G20 deal on climate change. It repeats the Paris Agreement language of 2.0–1.5 degrees. It includes lots of language favoured by fossil fuels producers. And crucially,

¹ This article was submitted 18.01.2022.

² Translated by K.M. Dorokhina, Researcher, Centre for International Institutions Research, Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration (RANEPA).

nothing on domestic coal (no surprise, but a big change from earlier drafts) #COP26.” *Twitter*, 31 October, 8:11 am. Available at: <https://twitter.com/javierblas/status/1454783042162135041> (accessed 3 June 2022).

Brodjonegoro B., Damuri Y., Riefky T. (2022) Climate Transition Plans of Developing Countries: Feasibility and Implementation Capacity. *Global Solutions Journal*, iss. 8, pp. 22–30. Available at: <https://www.global-solutions-initiative.org/wp-content/uploads/2022/03/Global-Solutions-Journal-Issue-8.pdf> (accessed 3 June 2022).

Byrne C. (@caitebyrne) (2021) “There were some good things to come out of the #G20RomeSummit especially on vaccines and taxes, but still with so much at stake on #ClimateAction it’s hard to get passed this missed opportunity for leadership. @g20rg @jjkirton.” *Twitter*, 31 October, 11:03 pm. Available at: <https://twitter.com/caitebyrne/status/1455007560369463298> (accessed 3 June 2022).

Davidson J., Monteleone C. (2021) The 2021 G20 and Italy: Keeping Our Dreams Alive? *Contemporary Italian Politics*, vol. 14, iss. 2, pp. 207–23. Available at: <https://doi.org/10.1080/23248823.2022.2047255>.

Espinosa P. (2022) The G7 Meeting: An Opportunity for Climate Leadership. *G7 Germany: The Elmau Summit 2022* (J. Kirton, M. Koch (eds)). London: GT Media.

Fiorino D. (2018) *Can Democracy Handle Climate Change?* Cambridge: Polity Press.

Freedom House (2021) Freedom in the World 2021: Democracy Under Siege. Available at: <https://freedom-house.org/report/freedom-world/2021/democracy-under-siege> (accessed 3 June 2022).

Geall S. (2021) The US-China Climate Agreement Is Imperfect – But Reason to Hope. *The Guardian*, 12 November. Available at: <https://www.theguardian.com/commentisfree/2021/nov/12/us-china-cop26-climate-carbon-superpower> (accessed 3 June 2022).

Group of 20 (G20) (2009) G20 Leaders Statement: The Pittsburgh Summit. 24–25 September. Available at: <http://www.g20.utoronto.ca/2009/2009communiqu0925.html> (accessed 3 June 2022).

Group of 20 (G20) (2010a) The G20 Toronto Summit Declaration. 27 June. Available at: <http://www.g20.utoronto.ca/2010/to-communiqu.html> (accessed 3 June 2022).

Group of 20 (G20) (2010b) The G20 Seoul Summit Leaders’ Declaration. 12 November. Available at: <http://www.g20.utoronto.ca/2010/g20seoul.html> (accessed 3 June 2022).

Group of 20 (G20) (2015) G20 Leaders’ Communiqué. Antalya, 16 November. Available at: <http://www.g20.utoronto.ca/2015/151116-communiqu.html> (accessed 3 June 2022).

Guterres A. (@antonioguterres) (2021) “While I welcome the #G20’s recommitment to global solutions, I leave Rome with my hopes unfulfilled – but at least they are not buried. Onwards to #COP26 in Glasgow to keep the goal of 1.5 degrees alive and to implement promises on finance and adaptation for people & planet.” *Twitter*, 21 October, 10:54 am. Available at: <https://twitter.com/antonioguterres/status/1454824213261455360> (accessed 3 June 2022).

Hook L., Johnson M., Manson K. (2021) Boris Johnson Warns G20 Deal Leaves “Huge Way to Go” at Climate Summit. *Financial Times*, 31 October. Available at: <https://www.ft.com/content/92839b0d-dba1-41a7-923b-d3361bb19b9a> (accessed 3 June 2022).

International Energy Agency (IEA) (2021) Net Zero by 2050: A Roadmap for the Global Energy Sector. Available at: https://iea.blob.core.windows.net/assets/deebef5d-0c34-4539-9d0c-10b13d840027/NetZeroby2050-ARoadmapfortheGlobalEnergySector_CORR.pdf (accessed 14 January 2022).

International Monetary Fund (IMF) (2021) Recovery During a Pandemic: Health Concerns, Supply Disruptions, and Price Pressures. *World Economic Outlook*, October. Available at: <https://www.imf.org/en/Publications/WEO/Issues/2021/10/12/world-economic-outlook-october-2021> (accessed 3 June 2022).

Johnstone I. (2021) The G20, Climate Change and COVID-19: Critical Juncture or Critical Wound? *Fulbright Review of Economics and Policy*, vol. 1, iss. 2, pp. 227–45. Available at: <https://doi.org/10.1108/FREP-05-2021-0031>.

Jones G., Balmer C., Mason J. (2021) G20 Offers Little New on Climate, Leaving Uphill Task for COP26. *Reuters*, 1 November. Available at: <https://www.reuters.com/business/environment/g20-leaders-face-tough-climate-talks-second-day-summit-2021-10-30/> (accessed 3 June 2022).

Kirton J. (2013) *G20 Governance for a Globalized World*. Abingdon: Routledge.

- Kirton J., Kokotsis E. (2015) *The Global Governance of Climate Change*. Abingdon: Routledge.
- Kirton J., Kokotsis E., Warren B. (2022) *Reconfiguring the Global Governance of Climate Change*. Abingdon: Routledge.
- Kirton J., Wang A. (2022) China's Complex Leadership in G20 and Global Governance: From Hangzhou 2016 to Kunming 2021. *Chinese Political Science Review*. Available at: <https://doi.org/10.1007/s41111-022-00213-9>.
- McGrath M. (2021) COP26: Fossil Fuel Industry Has Largest Delegation at Climate Summit. *BBC News*, 8 November. Available at: <https://www.bbc.com/news/science-environment-59199484> (accessed 3 June 2022).
- Mountford H., Waskow D., Gonzalez L., Gajjar C., Cogswell N., Holt M., Fransen T., Bergen M., Gerholdt R. (2021) COP26: Key Outcomes From the UN Climate Talks in Glasgow. World Resources Institute, 17 November. Available at: <https://www.wri.org/insights/cop26-key-outcomes-un-climate-talks-glasgow> (accessed 3 June 2022).
- Nascimento N., Kuramochi T., Iacobuta G., den Elzen M., Fekete H., Weishaupt M., van Soest H. L., Roelfsema M., de Vivero-Serrano G., Lui S., de Villafranca Casas M. J., Höhne N. (2022) Twenty Years of Climate Policy: G20 Coverage and Gaps. *Climate Policy*, vol. 22, iss. 2, pp. 158–74. Available at: <https://doi.org/10.1080/14693062.2021.1993776>.
- Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD)-International Energy Agency (IEA) (2021) Update on Recent Progress in Reform of Inefficient Fossil-Fuel Subsidies That Encourage Wasteful Consumption 2021. Available at: <https://www.oecd.org/fossil-fuels/publicationsandfurtherreading/OECD-IEA-G20-Fossil-Fuel-Subsidies-Reform-Update-2021.pdf> (accessed 14 January 2022).
- Pörtner H.-O., Roberts D. C., Tignor M. B., Poloczanska E., Mintenbeck K., Alegría A., Craig M., Langsdorf S., Löschke S., Möller V., Okem A., Rama B. (eds) (2022) *Climate Change 2022: Impacts, Adaptation and Vulnerability. Summary for Policymakers*. Working Group II Contribution to the Sixth Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change. Available at: https://www.ipcc.ch/report/ar6/wg2/downloads/report/IPCC_AR6_WGII_SummaryForPolicymakers.pdf (accessed 3 June 2022).
- Singh S., Sheldrick A., Browning N. (2021) “Down” and “Out”? COP26 Wording Clouds Way Ahead on Climate. *Reuters*, 15 November. Available at: <https://www.reuters.com/business/cop/business-usual-global-fossil-fuel-firms-now-after-un-climate-deal-2021-11-15/> (accessed 3 June 2022).
- Skovgaard J. (2021) *The Economisation of Climate Change: How the G20, the OECD and the IMF Address Fossil Fuel Subsidies and Climate Finance*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Subacchi P. (@paolasubacchi) (2021) “Well done Italy, for keeping #G20 focused on common goals, and for some tangible advances on #ClimateAction, #debt relief, international aid, and gender equality #G20RomaSummit @g20org @ProSyn.” *Twitter*, 31 October, 2:24 pm. <https://twitter.com/paolasubacchi/status/1454876858009411587> (accessed 3 June 2022).
- Unger C., Thielges S. (2021) Preparing the Playing Field: Climate Club Governance of the G20, Climate and Clean Air Coalition and Under2 Coalition. *Climatic Change*, vol. 167, no 3–4. Available at: <https://doi.org/10.1007/s10584-021-03189-8>.
- United Nations (UN) (2021) COP26: Promises “Ring Hollow” When Fossil Fuels Still Receive Trillions in Subsidies; UN Chief Calls on Negotiators to Pick Up the Pace. *UN News: Global Perspective Human Stories*, 11 November. Available at: <https://news.un.org/en/story/2021/11/1105562> (accessed 3 June 2022).

Глобальный мегатренд Четвертой промышленной революции в цифровой экономике: как реализовать на практике потенциал «умных» городов?^{1, 2}

С. Пак

Пак Санчул — профессор Высшей школы наукоемких технологий и энергетики Политехнического университета Республики Корея; Korea, 429–793, Kyonggi-Do, Siheung-City, 2121 Jeongwang-Dong; scpark@kpu.ac.kr

Аннотация

Возникновение концепции «умного» города стало одним из крупнейших достижений Четвертой промышленной революции наряду с «умными» мобильными устройствами, «умной» домашней техникой и «умными» фабриками. Во многих странах мира правительства приступили к развитию «умных» городов в интересах повышения конкурентоспособности городской среды и улучшения качества жизни горожан в условиях растущей цифровой экономики. Страны Северной Америки, Азии и Европейского союза уже представили несколько пилотных проектов «умных» городов, отличающихся друг от друга по ряду характеристик. Так, североамериканские проекты реализуются преимущественно усилиями частных инвесторов, азиатские — мерами государственной политики, а в Европейском союзе «умные» города создаются на базе государственно-частного партнерства. Преимущества, создаваемые «умными» городами, позволяют в среднем сократить количество возникающих проблем на 10–30%. В то же время развитие «умных» городов приводит к усложнению ситуации на рынке труда, углублению цифрового разрыва, негативно воздействует на политику обеспечения социального единства и инклюзивности, то есть с этим вопросом связан ряд политических и социально-экономических издержек. В настоящей статье определены характеристики «умных» городов, которые могут способствовать реализации потенциала Четвертой промышленной революции. Кроме того, рассматривается вопрос о роли «умных» городов в цифровой экономике и их способности создать возможности для глобального экономического роста. Автор также изучает проблему практической реализации потенциала «умных» городов и существующих ограничений в данной области.

Ключевые слова: «умные» города, Четвертая промышленная революция, цифровая экономика, экономический рост, качество жизни

Для цитирования: Пак С. Глобальный мегатренд Четвертой промышленной революции в цифровой экономике: как реализовать на практике потенциал «умных» городов? // Вестник международных организаций. 2022. Т. 17. № 2. С. 135–163 (на русском и английском языках). doi:10.17323/1996-7845-2022-02-06

¹ Статья поступила в редакцию 15.11.2021.

² Перевод выполнен А.А. Игнатовым, н.с. Центра исследований международных институтов Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации (РАНХиГС).

Введение

«Умные города» рассматриваются как пример наиболее полной реализации потенциала Четвертой промышленной революции. Ключевые характеристики «умных» городов — повсеместная автоматизация и высокий уровень цифровой включенности, обеспечиваемый широким распространением «умных» мобильных устройств (смартфонов), «умных» бытовых приборов и «умных» фабрик. На всех уровнях внедрения «умных» технологий уже сейчас представлено множество коммерческих продуктов и услуг. Ожидаемое в ближайшем будущем широкое распространение «умных» городов станет маркером полной реализации концепции Четвертой промышленной революции. Фундаментальное назначение «умных» городов — обеспечить высочайший уровень жизни горожан и оптимизировать процесс поставок необходимых городу ресурсов. «Умные» города способствуют выполнению приоритетов социально-экономической политики, что вносит существенный вклад в обеспечение устойчивости экономического роста и развитие городских пространств [Schwab, 2016; Park, 2018; Suvarna et al., 2020].

Согласно статистике ООН, численность городского населения в мировом масштабе увеличилась с 750 млн человек в 1950 г. до 4,2 млрд человек в 2018 г., то есть прирост в течение последних семи десятилетий составил более 550%. Таким образом, сейчас 55% населения мира — это жители городов. Ожидается, что к 2050 г. этот показатель достигнет 70%. Стремительная миграция населения в города может привести к возникновению ряда проблем в различных областях: в организации дорожного движения, жилищном строительстве, образовании, на рынке труда, в сохранении окружающей среды и т.д. Для противодействия потенциальным угрозам в течение последнего десятилетия в США, Европейском союзе (ЕС), странах АТР и Ближнего Востока было запущено множество проектов «умных» городов [UN, 2019; Anthopoulos, 2015].

В настоящий момент единое определение концепции «умного» города еще не выработано, следовательно, сущность данного явления по-прежнему находится в стадии обсуждения. В странах Организации экономического сотрудничества и развития (ОЭСР) сложилось множество подходов к концептуализации «умного» города, отражающих особенности принятых моделей социально-экономического развития и геополитическую ситуацию. Но общим моментом для всех подходов является центральная роль информационных и цифровых технологий, обеспечивающих реализацию инновационных решений в области городской инфраструктуры, транспорта, здравоохранения, управления, безопасности и т.д. Благодаря цифровым технологиям и инновациям «умные» города могут повысить эффективность предоставления городских услуг и помочь местным сообществам стать более конкурентоспособными. Ключевым остается вопрос, могут ли инвестиции в цифровые инновации и технологии действительно улучшить качество жизни горожан и поддержать устойчивое развитие. Именно поэтому ОЭСР определяет «умные» города как инициативы или подходы, которые эффективно используют возможности цифровизации в интересах улучшения качества жизни граждан и обеспечивают создание более эффективных, устойчивых и инклюзивных городских сетей оказания услуг, а также конкурентной городской среды в условиях многостороннего диалога и сотрудничества. В то же время концепцию «умного» города критикуют за коммерческую направленность и поверхностность предлагаемых решений, ограниченность возможностей практического применения и участия в принятии решений, проблематичность обеспечения безопасности личной информации и навязывание контроля над городской средой. Оценка с опорой на конкретные показатели и обоснование позитивного воздействия цифровизации на развитие городов представ-

ляет собой нетривиальную задачу [Suvarna et al., 2020; OECD, 2019; Hatch, 2012; Kitchen, 2017; Haarstad, 2017].

Несмотря на то что концепция «умного» города возникла сравнительно недавно, она получила широкое распространение, особенно заметное после глобального финансового кризиса 2008 г. Возникновение концепции «умного» города обусловлено стремлением создать модель устойчивого развития городской среды, способную обеспечить высокий уровень жизни горожан. Следовательно, дискуссия об «умном» городе выходит за рамки чисто технических дисциплин и затрагивает вопросы социально-экономического характера, правовые проблемы, а также экологическую проблематику. Следует отметить, что в последнее время роль «умных» городов как фактора промышленного развития в контексте цифровой экономики становится все более существенной. Мировой рынок «умных» городских решений может превысить 1,2 трлн долл. США по итогам 2021 г. и достичь отметки 2,5 трлн долл. США уже к 2025 г. Принимая во внимание столь быстрый рост в масштабе мирового рынка, мы можем предположить, что наиболее заметные изменения в ближайшее время предстоит наблюдать в отношении эволюции ролей и взаимосвязей между ключевыми акторами, ответственными за создание и реализацию проектов «умных» городов [Lom et al., 2016; PWC, 2019].

Учитывая стремительность происходящих изменений, исследовательский вопрос настоящей работы касается самой возможности полноценной реализации концепции «умного» города в условиях Четвертой промышленной революции и его места в формирующейся глобальной цифровой экономике. Для ответа на этот вопрос мы попытаемся проанализировать роль, которую «умные» города играют в процессе улучшения качества жизни и повышения конкурентоспособности городских сообществ, а также оценим потенциал «умных» городов как средства разрешения проблем городского развития в глобальном масштабе. Кроме того, в статье рассматриваются социально-экономические аспекты развития «умных» городов, а также их взаимосвязь с проблемами обеспечения устойчивого развития. Методологически данное исследование опирается на широкий перечень практических методов, в частности применяются методы критического анализа литературы и статистических данных.

Траектории Четвертой промышленной революции

Контекст

Согласно прогнозам, Четвертая промышленная революция должна была начаться приблизительно в 2020 г. на базе достижений в развитии ключевых технологий — искусственного интеллекта (ИИ), интернета вещей, больших данных и робототехники. Многие эксперты ожидали, что распространение пандемии COVID-19 в 2020–2022 гг. ускорит ее наступление. Влияние пандемии можно рассматривать с трех точек зрения — воздействия на ситуацию в сфере общественного здоровья, экономику и развертывание Четвертой промышленной революции. Ожидается, что наиболее существенное и длительное воздействие пандемия окажет именно на сферу цифровых технологий. Из-за пандемических ограничений широкое распространение получили модели удаленной работы, что, как ожидается, коренным образом изменит привычные схемы организации рабочего процесса. Представляется очевидным, что данный тренд не теряет актуальности и в будущем [de Castro Sobrosa Neto et al., 2020; Bonilla-Molina, 2020; Walcott, 2020].

Распространение указанных выше технологий сделало возможным проявление двух ключевых свойств Четвертой промышленной революции — повсеместной автоматизации и роста общего уровня цифровой включенности. Автоматизация позволяет организовывать производство на базе технологий продвинутой робототехники и искусственного интеллекта, анализировать результаты и принимать сложные решения путем адаптации полученных результатов к экологической ситуации. Цифровая включенность опирается на мониторинг, анализ и перевод в цифровой формат путей взаимодействия в формате «человек — человек», «человек — машина» и «машина — машина». Всесторонняя автоматизация может привести к уменьшению спроса на низко- и среднеквалифицированный труд, который зачастую подразумевает ряд рутинных, повторяющихся операций. Цифровая включенность позволяет поддерживать постоянную связь в глобальном масштабе, что открывает новые экономические возможности. Указанные характеристики способствуют укреплению связей между правительствами, бизнесом, гражданами и отдельными устройствами. Формирующаяся киберфизическая система служит мостиком между реальным миром и киберпространством, объединяя техносферу, природу и человека [Stanford University, 2016; Gill, 2017].

Эволюция промышленных революций

Принято выделять четыре промышленные революции. Первая промышленная революция началась в конце XVIII в. и привела к механизации производства при помощи энергии воды и пара. Ключевыми техническими новациями того периода стали паровой двигатель, хлопкопрядильный станок и железные дороги. Вторая промышленная революция берет начало в конце XIX в. и неразрывно связана с открытием электричества и новых методов производства, в частности, массового производства и более выраженной специализации труда. Важнейшими изобретениями Второй промышленной революции стали электрическое освещение, телефония и технология конвейерной сборки. Появление в 1960-х годах информационных и коммуникационных технологий привело к созданию кибернетических систем. В результате Третьей промышленной революции возникли массивные вычислительные устройства («мейнфреймы»), персональные компьютеры и Интернет. Тем не менее Третья промышленная революция еще не была способна обеспечить конвергенцию киберпространства и физического мира в силу ограниченности технических возможностей. Указанные процессы могут быть объяснены в соответствии с теорией суперциклов Кондратьева, связывающих цикличность экономического развития с технологическим прогрессом [Dicken, 2015; WEF, 2016; Park, 2018].

Четвертая технологическая революция XXI в. основывается на технологиях искусственного интеллекта, больших данных, интернета вещей и продвинутой робототехнике и способна обеспечить полноценную конвергенцию физических и кибернетических систем. Указанные системы коренным образом меняют характер производства, превращая его в кросс-функциональный и междисциплинарный процесс. Киберфизические системы обеспечивают интеграцию производства, принципов устойчивого развития и максимизацию удовлетворения потребительского спроса за счет применения «умных» сетей и процессов. В условиях Четвертой промышленной революции снижается эффективность традиционных иерархических организационных структур и централизованных методов принятия решений, в то время как важность цифрового взаимодействия в производстве продолжает возрастать. Очевидно, что Четвертая промышленная революция станет кульминацией развития цифровой экономики в глобальном мас-

штабе, что окажет существенное воздействие на повседневную жизнь, производство, общество, окружающую среду и т.д. [Staffen, Schoenwald, 2016; WEF, 2016] (табл. 1).

Таблица 1. Ретроспектива четырех промышленных революций

Этап промышленной революции	Начало периода	Ключевые характеристики и результаты
4.0	2020 г.	Киберфизические системы. Искусственный интеллект, интернет вещей, большие данные, робототехника
3.0	1969 г.	Использование ИКТ для автоматизации производства
2.0	1870 г.	Массовое производство с использованием электроэнергии и спецификации труда. Электрические лампы, телефония и конвейер
1.0	1784 г.	Механизация производства с использованием энергии воды и пара. Паровой двигатель, хлопкопрядильные станки, железные дороги

Источник: Составлено автором на основе [WEF, 2016].

Впервые концепция Индустрии 4.0 была представлена в 2011 г. на Ганноверской ярмарке в рамках презентации Стратегии развития передовых технологий Германии до 2020 г. «Индустрия 4.0» — это собирательное понятие, включающее технологии и принципы организации цепочек создания стоимости на базе киберфизических систем, интернета вещей, интернета услуг, интернета людей, интернета энергии и т.д. Рассматриваемая концепция основывается на шести базовых принципах: взаимодополняемость, виртуализация, децентрализация, работа в реальном времени, модульность и ориентация на предоставление услуг. Следование данным принципам является непременным условием реализации концепции на практике на уровне отдельных компаний. Разработанная концепция в общем смысле была нацелена на закрепление положения Германии в качестве ведущего игрока на рынке высоких технологий за счет кардинальной перестройки моделей организации производства на основе принципов децентрализации с применением ИКТ-систем. Тем не менее очевидно, что Четвертая промышленная революция создает предпосылки для цифровизации не только экономики Германии, но и экономики Европы в целом [Hermann, 2015; Schlick et al., 2014; ЕС, 2016].

Концепция Индустрии 4.0 построена на трех базовых элементах: 1) горизонтальная интеграция при помощи сетевых технологий в интересах укрепления внутреннего взаимодействия; 2) вертикальная интеграция подсистем в рамках одного предприятия для создания гибких и адаптивных производственных решений; 3) интеграция инженерных систем в масштабе всей цепочки добавленной стоимости, позволяющая создавать персонализированный продукт. Горизонтальная и вертикальная интеграция дают возможность на практике добиться высокого уровня интеграции инженерных систем. Каждый элемент производственной цепочки обладает способностью к интеллектуальной обработке данных и действует согласно присвоенному приоритету. Это означает,

что каждый элемент цепочки обладает информацией о своем положении в рамках общего процесса и взаимодействует с другими элементами при помощи интернета вещей, интернета услуг, интернета людей, интернета энергии и т.п. В совокупности это позволяет минимизировать уровень производственных отходов и гарантировать высокий уровень удовлетворения потребительского спроса [Team VizExplorer, 2015; Lom et al., 2016] (рис. 1).

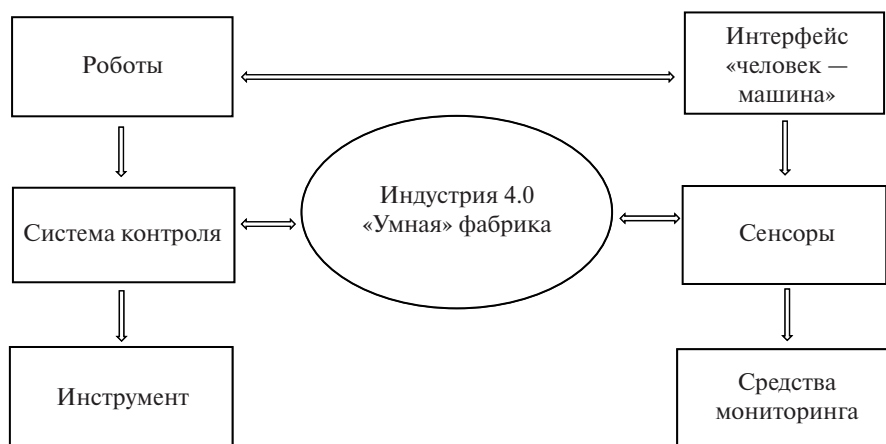


Рис. 1. Концепция Индустрии 4.0 и «умной» фабрики

Источник: Составлено автором.

Одним из несомненных преимуществ технологий Четвертой промышленной революции является то, что в процессе производства отдельные элементы цепочки могут вызываться только по необходимости. Вызов по запросу позволяет оптимизировать потребление ресурсов и даже достичь близких к нулевым показателей выработки производственных отходов. Более того, «умные» производственные процессы позволяют не только экономить ресурсы, но и наиболее полно использовать потенциал уже существующей инфраструктуры благодаря ориентированности «умных» устройств на гибкое удовлетворение спроса [Lin et al., 2012; SAP, 2013; Team VizExplorer, 2015; Schwab, 2016].

Согласно оценкам, новые решения в области производственной аналитики увеличат общий показатель производительности не менее чем на 20%. Например, в случае Германии внедрение технологий Индустрии 4.0 позволяет снизить уровень затрат, связанных с переходом на выпуск новой продукции, на 15–25% без учета стоимости материалов. В годовом выражении это около 30 млрд евро дополнительного дохода, что составляет около 1% ВВП страны, а также рост занятости в производящих отраслях на 6%. Кроме того, в условиях «умного» производства потенциальный потребитель гораздо полнее вовлечен в процесс создания продукта, а сам продукт выходит на финальную стадию значительно быстрее и с меньшими издержками, чем раньше. Таким образом, Индустрия 4.0 не только создает экономические выгоды и занятость, но и качественно развивает производство и повышает продуктивность. Со временем позитивное воздействие Четвертой промышленной революции распространится на все страны Европейского союза, а затем и на остальной мир, что предусмотрено стратегией повышения конкурентоспособности ЕС [Rüssmann et al., 2015; EC, 2016; Park, 2018].

По всему миру производящие отрасли хозяйства рассматриваются как основные поставщики технологических инноваций, катализаторы экономического роста и процветания. По итогам 2018 г. 15,4% мирового ВВП были созданы реальным сектором экономики. Большинство развитых экономик прошли этап активного развития и экономического роста во времена прошлых промышленных революций. В настоящее время киберфизические системы, построенные на базе технологий искусственного интеллекта, интернета вещей, больших данных и продвинутой робототехники, бросают вызов традиционным методам организации бизнеса и производства. Результатом Четвертой промышленной революции станет повсеместное распространение «умных» моделей производства и «умных» фабрик. Затем произойдет внедрение «умных» решений в здравоохранении, транспорте и энергетике, в результате чего станет возможной полноценная реализация концепции «умных» городов, построенной на автоматизации и цифровой включенности, на финальной стадии новой промышленной революции [World Bank, n. d.; Suvarna et al., 2020].

«Умные» экосистемы

С момента появления первых смартфонов в 2007 г. конвергенция коммуникационных и вычислительных технологий шла эволюционным путем. Данный процесс позволил обеспечить взаимодополняемость услуг и функций из различных областей. Конвергенция технологий превратила смартфон в универсальную мобильную платформу, в результате чего «умный» телефон, первоначально задуманный как устройство для бизнеса, стал распространенным бытовым явлением. Появление в XXI в. «умных» мобильных технологий положило начало развитию «умных» экосистем на базе устройств, использующих возможности персональных компьютеров наряду со встроенными камерами, приложениями для социального взаимодействия и поиска во Всемирной паутине, беспроводным доступом в интернет и многим другим [Sarwar, Soomro, 2013].

Вместе с тем смартфоны дали возможность пользователям преодолеть ряд социальных барьеров, ограничивающих свободу выбора отдельного потребителя. Распространенность использования смартфонов для решения множества задач в различных областях позволила не только реализовать индивидуальный выбор потребителя на практике, но и в целом повысила его уверенность в собственных возможностях. В качестве примеров можно упомянуть события Арабской весны 2011 г., в ходе которых протестующие требовали проведения реформ в сфере государственного управления и общественных отношений, а также случаи проявления расизма и дискриминации в США в 2020 г. — простые граждане включились в освещение событий, имея в распоряжении только камеру смартфона и возможности социальных сетей [Laprise, 2014; Bajarin, 2020].

Многие возможности «умных» экосистем основаны на применении смартфонов, «умных» бытовых устройств, «умных» фабрик и, наконец, «умных» городов. Каждая технологическая группа отличается как масштабом применения, так и целевой аудиторией (устройства личного пользования / ориентированные на деловое применение), количеством потенциальных пользователей (индивидуальное устройство / устройство массового использования), базовым функционалом и т.д. В данном разделе мы рассмотрим именно эти четыре основные группы, однако следует принять во внимание, что существуют и другие типы «умных» экосистем.

Как отмечалось ранее, именно смартфоны выступают в качестве «входной точки» пользователя «умных» экосистем. Посредством «умных» мобильных устройств пользователь удовлетворяет множество бытовых потребностей, а также вступает во взаи-

модействие с другими элементами экосистемы. «Умные» решения для быта (системы по типу «умный дом») позволяют связывать большое количество устройств, внедрять технологические инновации и оказывать ряд полезных услуг обитателям жилища. «Умные» дома существуют в различных вариациях, но все они включают ассистирующие и управляющие устройства. Первая группа предназначена для прямой поддержки пользователя в рамках его повседневной деятельности, например, во время просмотра телевидения, прослушивания музыки, включения / выключения света, взаимодействия с другими мультимедийными устройствами и т.п. Устройства второй категории, как правило, предназначены для выполнения более специфических задач — обеспечение безопасности и защищенности пользователей, эффективное использование энергии и т.п. [Gomez et al., 2019; Castro-Jul, Díaz-Redondo, Fernández-Vilas, 2018; Gill et al., 2009; Monacchi et al., 2017] (рис. 2).



Рис. 2. Основные компоненты системы «умный» дом

Источник: Составлено автором на основе [Gomez et al., 2019].

«Умные» фабрики построены на новых подходах к ведению бизнеса, которые создают выгоды при помощи современных технологий, в том числе «умных» экосистем (подробнее об этом см. в подразделе «Эволюция промышленных революций»). «Умные» системы позволяют «на ходу» принимать обоснованные решения для адаптации и оптимизации производства, подстраиваясь под индивидуальные запросы потребителя без прерывания производственного процесса. Распространение «умных» технологий привело к цифровой трансформации промышленности, за счет чего достигается высокая продуктивность и удовлетворение потребительского спроса, близкие к нулевым показатели уровня отходов и т.п. Сущность Четвертой промышленной революции и заключается в переходе к «фабрике будущего» [Karnouskos et al., 2012; Preuveneers, Ilie-Zudor, 2017].

Высшей точкой развития «умной» экосистемы является «умный» город. Создание полноценного «умного» города — сложная и ресурсоемкая задача. Подобная система

требует преодоления целого ряда барьеров в различных областях — экологии, экономике, транспорте, энергетике, управлении и планировании, а также вовлечения множества акторов — администраторов, операторов, поставщиков услуг и простых горожан. Построение «умной» городской среды не сводится исключительно к технологиям. Проблема заключается в соотношении возможностей технологий с разноплановыми интересами и потребностями. Важнейшим свойством информационных и коммуникационных технологий является их трансверсальность, следовательно, они могут предложить множество различных конфигураций «умных» городов для решения разных задач — развития «цифрового туризма» (e-tourism), «цифровой культуры» (e-culture), «цифрового здравоохранения» (e-health), «цифрового правительства» (e-government), построения «умных» энергосистем, обеспечения мобильности и множества других. Развитие «умных» городов — мировой тренд в рамках Четвертой промышленной революции, которому следуют правительства многих стран мира [Gomez et al., 2019] (рис. 3).

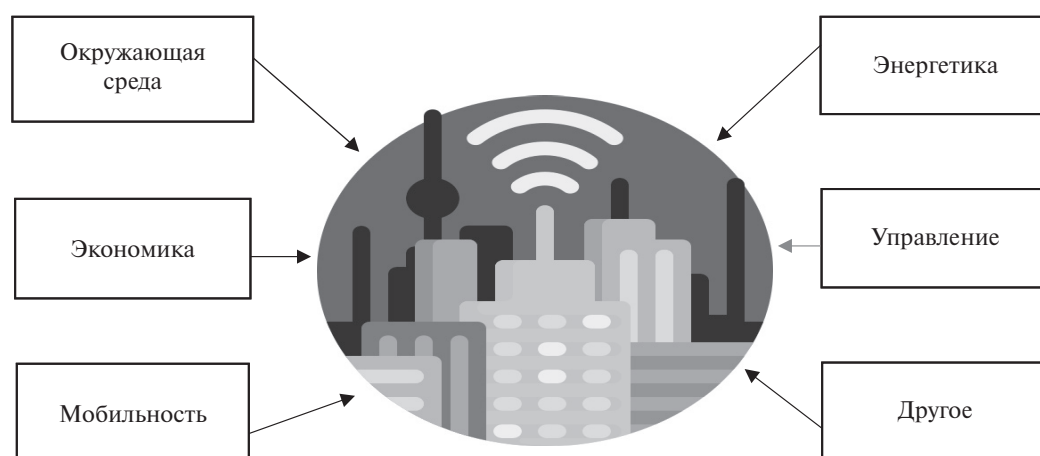


Рис. 3. Основные компоненты системы «умного» города

Источник: Составлено автором на основе [Gomez et al., 2019].

«Умные» города и Четвертая промышленная революция

«Умные» города – глобальный тренд

Количество создаваемой и воспроизводимой информации, которая в совокупности составляет так называемую цифровую вселенную, стремительно растет. В 2010 г. объем создаваемой информации составлял порядка 1,2 млн петабайт, однако к 2018 г. этот показатель возрос до 33 зеттабайт. Ожидается, что к 2025 г. цифровая вселенная вырастет до 175 зеттабайт, что означает прирост примерно на 61% ежегодно за период с 2010 по 2025 г. Вместе с тем отмечается быстрый рост количества сетевых устройств: в 2013 г. к сети Интернет были подключены 1,9 млрд устройств, а уже в 2018 г. — около 9 млрд. Рост объемов данных и подключенных устройств позволяет поднять на новый уровень аналитическую поддержку процесса принятия решений по вопросам государственной политики и развития новых экосистем [Reinsel, Gantz, Rydning, 2018; Patrizio, 2018].

Несмотря на реальность «умных» городов, саму концепцию «умного» города по-прежнему в ряде случаев называют слишком расплывчатой и неконкретной. Тем не

менее можно констатировать наличие консенсуса относительно того, что новые технологии и платформы для работы с данными положительно влияют на функционирование городской среды. Некоторые государства уже принимают меры для развития «умных» городов, меняются также и привычные модели принятия решений. Таким образом, внедрение «умных» городов создает предпосылки для кардинальной смены управленческой парадигмы, согласно которой в городах не только внедряются новые технологии, но вместе с ними трансформируются государственная политика и принятые рабочие алгоритмы [NLC, 2016].

На протяжении истории человечества города постоянно менялись, но каждый город неизменно оставался микрокосмосом социальных связей. Эволюция городов всегда была тесно связана с развитием технологий. В эпоху Четвертой промышленной революции «умные» города смогут предложить разнообразные решения для множества существующих проблем. «Умные» города позволят привести к общему знаменателю интересы и создать партнерство нового типа между представителями вовлеченных сторон — государства, бизнеса, некоммерческих организаций — в интересах дальнейшего улучшения качества городской жизни. Определение «умного» города постоянно меняется вместе с опорными технологиями. Примером может служить построенный в 2009 г. при поддержке компании Cisco южнокорейский город Сонгдо, системы которого основывались на технологиях радиочастотной идентификации (RFID). К 2012 г. технология RFID уже считалась устаревшей на фоне стремительного распространения «умных» цифровых устройств. Ставка на внедрение устаревающей технологии для планирования города в целом и крупного международного делового центра на его территории оказалась ошибкой, которую удалось исправить ценой огромных усилий. Проект «умного» города, стоивший порядка 40 млрд долл. США, мог стать экономической катастрофой в случае своего провала [Cluster Urban Regional Development, 2020].

Наряду с внедрением передовых технологий фундаментально важным для развития «умных» городов остается постоянное совершенствование подходов к управлению и планированию программ развития, учитывающих меняющуюся сущность запросов со стороны горожан и стремительные темпы развития цифровых экосистем. Чтобы в полной мере осознать суть происходящих изменений, необходимо рассмотреть ряд кейсов на предмет того, какие инициативы были заявлены, каким образом была организована их реализация и какую роль в процессе их разработки и имплементации сыграли городские сообщества. Множественность имеющихся примеров говорит о том, что не существует никакого универсального решения в деле создания и развития «умного» города. Отдельная система такого рода должна учитывать индивидуальный характер формируемых запросов, однако, несмотря на уникальность отдельных случаев, некоторые примеры могут найти ограниченное применение и в других условиях [NLC, 2016].

«Умный» город XXI в. это в первую очередь не инфраструктура, а используемые данные. Именно данные выступают связующим звеном между городом и горожанами, где город следует рассматривать не как часть физической реальности, а как своего рода центр жизнедеятельности городского сообщества. Исходя из этого «умный» город можно по праву считать разновидностью платформенного решения. Как и другие платформы, работающие с данными, «умные» города-платформы позволяют снизить издержки и создать выгоды для своих пользователей, что и является ключевой задачей «умного» города. Выполнение данной задачи связывают с реализацией стратегии «цифрового двойника», в рамках которой поиск решений реальных проблем города ведется при помощи его цифровой модели. Возникновение «цифровых двойников» реальных городов

является ведущим трендом развития «умных» городских систем [Cohen, 2015; Eggers, Skowron, 2018; Lee et al., 2018].

Тренды политики в сфере «умных» городов в ведущих странах мира

В контексте развития «умных» городов по всему миру ключевым остается вопрос о том, способствуют ли в конечном итоге инвестиции в «умные» технологии росту благосостояния горожан и достижению целей устойчивого развития. Несмотря на очевидные различия в национальных подходах к развитию «умных» городов, центральным элементом любой концепции остается приоритизация интересов индивида. Следовательно, политика в сфере «умных» городов должна решать следующие задачи: 1) содействовать росту качества жизни и оказания услуг; 2) способствовать вовлечению заинтересованных сторон в процесс местного управления и всевозможные сети сотрудничества; 3) обеспечивать открытый доступ к данным и взаимодействие заинтересованных сторон; 4) формировать целостные и соответствующие запросу решения городских проблем [OECD, 2020].

Китай и Индия способствовали формированию спроса на «умные» города, который затем подхватили другие страны мира. Практическое внедрение концепции «умного» города в крупнейших агломерациях стало возможным благодаря развитию технологий искусственного интеллекта, в частности технологий глубокого обучения. Крупные компании в странах Азии, Европы и Северной Америки отреагировали на растущий спрос и занялись разработкой соответствующих решений [Yun, Lee, 2019].

Страны Азии рассматривают «умные» городские системы как способ повысить конкурентоспособность городов и создать импульс для развития городской экономики. В основе стратегии Китая лежит широкое использование технологий искусственного интеллекта. Список приоритетных национальных проектов был представлен в 2013 г., а начиная с 2014 г. под патронажем Министерства жилищного строительства и городского развития были реализованы порядка 500 проектов «умных» городов.

Пионером среди стран Азии в развитии «умных» городов стала Южная Корея, где в 2009 г. был заложен город Сонгдо, для управления которым были внедрены ИКТ. Позже в 2015 г. была запущена инициатива «Умный город» (Smart City Initiative; SCI), в рамках которой в 2018 г. «умные» системы были внедрены в Пусане и новом административном центре страны — Седжоне. Благодаря высокому уровню внедрения мобильных технологий, пользователями которых являются 95% населения страны, высокому уровню урбанизации, развитому ИТ-сектору и активному местному самоуправлению проекты в рамках SCI имели большой успех. Следует также отметить, что правительство страны регулярно пересматривает приоритеты своей работы в стремлении обеспечить надлежащий уровень защищенности данных, сократить цифровой разрыв и минимизировать издержки цифрового развития [ITU, 2013; OECD, 2020].

Начиная с 2010 г. Япония также активно поддерживает развитие «умных» городских систем в рамках Новой экономической стратегии и специальной инициативы «Город будущего». В 2016 г. правительство страны представило стратегию «Инвестиции будущего», в которой построение Общества 5.0 — японской версии концепции Четвертой промышленной революции — рассматривалось как предтеча развития «умных» городов в будущем. Возводя «умные» города, Япония фокусируется на развитии здравоохранения, повышении мобильности, укреплении цепочек поставок, совершенствовании городской инфраструктуры и развитии сферы цифровых финансовых технологий в целом.

Индия реализует национальную политику в сфере «умных» городских решений с момента запуска в 2014–2015 гг. инициативы «Миссия: умные города». Министерство жилищного строительства и городского развития Индии (MHUA) заявило о намерении создать не менее 100 «умных» городов по всей территории страны.

Город-государство Сингапур приступил к реализации стратегии «цифрового двойника» — «виртуального Сингапура» (Virtual Singapore) — в 2015 г., запустив инициативу Infocomm Media 2025, целью которой является создание собственной платформы для развития технологий, обеспечивающих устойчивое развитие, качественный экономический рост и повышение уровня жизни.

Обобщая опыт азиатских стран, можно сказать, что в их случае ключевыми элементами политики в области «умных» городских решений являются опора на государственные инициативы, стремление к наращиванию конкурентоспособности ведущих городов и оживлению городской экономики [Cabinet Office, 2021; Smart Cities Mission, 2021; Liceras, 2019].

В Северной Америке ведущую роль в развитии «умных» городов играют США. Промышленная экосистема «умных» городов США в основном формируется из частных компаний. В 2009 г. правительство США запустило программу поддержки инноваций, а в 2013 г. «зеленый свет» был дан инициативе Smart America Challenge. В 2015 г. США выделили 160 млн долл. на проведение фундаментальных исследований и развитие 25 технологий в рамках инициативы Smart City Initiative. Два года спустя Министерство транспорта США запустило программу Smart City Challenge, которая ориентировалась на создание транспортной системы, управляемой при помощи технологий данных и специализированных приложений в интересах повышения мобильности пассажиров и товаров. Американская модель развития «умных» городов опирается на инициативы частного сектора, ориентированные на рост мобильности и экономию энергии, а также широко использует возможности секторов экономики, производящих продукцию с высокой добавленной стоимостью [U.S. Department of Transportation, 2021; Yun, Lee, 2019].

В контексте политики по развитию «умных» городов все страны ЕС фокусируются на проблемах окружающей среды и транспорта. В 2010 г. была запущена программа Europe-2020, ориентированная на создание условий для устойчивого и инклюзивного роста; год спустя был дан старт Европейскому инновационному партнерству (Europe Innovation Partnership), приоритетами которого стали «умные» города и сообщества, использующие передовые цифровые, энергетические и транспортные технологии. Стратегия имплементации плана по развитию «умных» городов и сообществ была представлена в 2013 г. на конференции Smart City. В рамках инициативы Horizon 2020 на период с 2014 по 2020 г. на цели развития «умных» городов было выделено порядка 16 млрд евро. ЕС также запустил программу WiFi4EU, которая позволяла органам местного самоуправления получать целевые гранты на сумму до 15 тыс. евро на цели развития местной цифровой инфраструктуры. Таким образом, основные характеристики модели развития «умных» городов в ЕС в корне отличаются от американской и азиатской моделей; европейский подход основывается на государственно-частном партнерстве, приоритизации проблематики защиты окружающей среды и повышения мобильности, а также обеспечении открытости данных [ЕС, 2021] (табл. 2).

Как отмечалось ранее, региональные модели развития «умных» городов достаточно сильно отличаются друг от друга, что обусловлено историческими, культурными, экономическими и политическими факторами, а также особенностями поставленных целей общественного развития. Растущие экономики Азии, такие как Китай и Индия,

стремятся развивать «умные» города в интересах разрешения проблем крупных городских агломераций с применением возможностей цифровых технологий и содействия экономическому росту, в то время как развитые азиатские страны – Япония, Южная Корея и Сингапур – реализуют программы развития «умных» городов как элемент подготовки к вызовам Четвертой промышленной революции и средство повышения конкурентоспособности своих городов для усиления внутренней и международной миграции; описанная модель развития опирается на широкое участие государства. Американская модель, напротив, предполагает более активное участие частного сектора, заинтересованного в развитии передовых производств в уже существующих современных городах. Подход Европейского союза ставит во главу угла проблемы устойчивого развития и углубление партнерства между «умными» городами и сообществами. Таким образом, в случае ЕС критическое значение имеет выстраивание взаимодействия между государством и частным сектором.

Таблица 2. Ключевые особенности политики ведущих стран в сфере «умных» городов

Страны		Инструменты	Ключевые свойства
Азия	Китай	Пилотная программа «Умный город» (2013). Список из 500 пилотных проектов (2014)	Ведущая роль государства. Наращивание конкурентоспособности городов. Приоритет – оживление экономической активности
	Южная Корея	Программа «Электронный город» (2009), инициатива «Умный город» (2015), серия пилотных проектов «умных» городов (2018)	
	Япония	Стратегия «Новый рост» (2010), Стратегия «Инвестиции будущего» (2016)	
	Индия	Smart Cities Mission (2014, 2015)	
	Сингапур	Infocomm Media 2025 (2015)	
США		Инновационная стратегия для Америки (2009), программа The Smart America Challenge (2013), Инициатива «Умный город» (2015), программа Smart City Challenge (2017)	Ведущая роль частного сектора. Приоритеты – мобильность и энергетика. Ориентация на высокопроизводительные отрасли
ЕС		Europe 2020 (2010), Smart City Conference (2013), Horizon 2020 (2014), инициатива WiFi4EU (2018)	Государственно-частное партнерство. Приоритеты – защита окружающей среды и повышение мобильности. Обеспечение открытости данных

Источник: Составлено автором на основе [Yun, Lee, 2019].

«Умные» города – новый глобальный рынок

Возникновение и распространение «умных» городов, создаваемых на базе цифровых технологий, можно считать одним из важнейших достижений человечества в XXI в. «Умные» города – не самодостаточный феномен, а частное свидетельство более обширного процесса перехода к цифровой экономике. Этот процесс связан с фундаментальными сдвигами, когда меняются источники добавленной стоимости, поведение

потребителей, каналы коммуникации и способы выстраивания деловых отношений, виды деятельности, доступность ресурсов, уровень издержек и потенциальной выгоды. Фундаментальным отличием цифровой экономики является повсеместная доступность свободного контента и услуг. Это означает, что часть создаваемой в рамках цифровой экономики стоимости обеспечивается самими потребителями, а предприятия получают доход от рекламы, использования данных и сопутствующих услуг. Следовательно, «умные» города, обеспечивающие условия для накопления данных и предоставления соответствующих услуг, могут также рассматриваться как отрасль формирующейся цифровой экономики XXI в. [Deloitte, 2015; Popkova, Ostrovskaya, 2019].

После 2010 г. темп развития «умных» городов существенно возрос. В 2017 г. объем мирового рынка данной группы технологий оценивался в 622 млрд долл. США, а в 2018 г. указанный показатель достиг отметки в 737 млрд долл. США, то есть рост составил 18,5%. Согласно имеющимся оценкам, к 2020 г. объем рассматриваемого рынка превысит 1 млрд долл. США, а уже к 2025 г. достигнет 2,5 трлн долл. США. Persistent Market Research предлагает еще более оптимистичный прогноз, согласно которому к 2026 г. объем рынка достигнет 3,5 трлн долл. США, а средний показатель ежегодного прироста составит около 19,5%. Сектор «умных» инфраструктурных технологий после 2017 г. пополнился новинками благодаря росту спроса на «умные» решения в области безопасности и транспорта. Ожидается, что в период с 2018 по 2025 г. высокие показатели роста будут достигнуты в сегменте «умных» энергетических технологий [Kumar, Borasi, Kumar, 2018; Grand View Research, 2018; PWC, 2019; Smart Cities Association, 2021] (рис. 4).

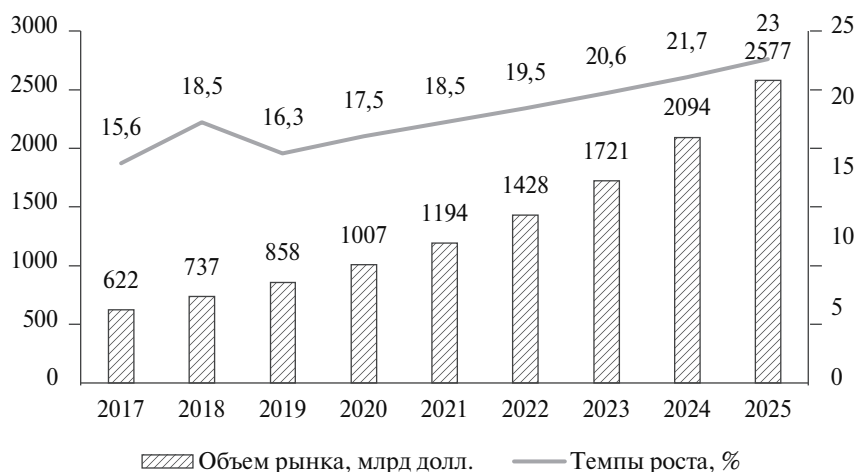


Рис. 4. Прогноз показателей роста мирового рынка технологий «умных» городов в период с 2017 по 2025 г.

Источник: Составлено автором на основе [Grand View Research, 2018; Persistence Market Research, 2017].

Ускоряющаяся в глобальном масштабе урбанизация обуславливает рост спроса на «умные» города. Кроме того, государственные программы финансирования НИОКР привели к диверсификации спроса на данную группу технологий. Развитие новых видов ИКТ — интернета вещей, искусственного интеллекта, больших данных, облачных вычислений — наряду с высокой скоростью подключения к Интернету сделали концеп-

цию «умного» города более реалистичной и способствовали развитию отрасли «умных» городов в целом. Доступность комплектующих и программных решений сыграли одинаково важную роль в развитии рынка технологий «умных» городов, ожидаемый показатель роста которого превышает 20% на всем протяжении прогнозируемого периода. Ожидаемый рост сегмента комплектующих превышает даже этот показатель. Можно ожидать, что развитие технологий электрических транспортных средств и возобновляемых источников энергии также внесет вклад в распространение «умных» городов. Таким образом, появление технологических инноваций увеличивает ожидаемые выгоды собственников городской инфраструктуры. Осознавая это, правительства большинства стран мира демонстрируют неуклонно растущий интерес к инвестициям в «умные» города, оставаясь по-прежнему заинтересованными в ускорении экономического роста и повышении уровня жизни обитателей городов [Market Research Future, 2017; Grand View Research, 2020].

В 2017 г. мировым лидером рынка «умных» городов были страны Северной Америки, в частности США, которые могли похвастаться широким распространением соответствующих технологических решений наряду с развитым сегментом ИКТ, финансируемым из средств государственных организаций; проекты «умных» городов в Чикаго, Филадельфии, Шарлотте (штат Северная Каролина) и Сан-Франциско могут служить в качестве иллюстрации. Одновременно в целом по региону фиксировался высокий спрос на всевозможные сетевые решения. Схожие ожидания присутствовали в отношении европейского рынка, где прогноз спроса основывался на заявленных приоритетах в сфере климатической и энергетической политики. Поставленная задача добиться к 2050 г. состояния «углеродной нейтральности» требует от всех стран-членов содействовать внедрению эффективных сетей распределения энергии и принимать соответствующие стратегии, направленные на снижение углеродоемкости экономики. В странах Азии, как и в Северной Америке и Европе, ожидается рост спроса на «умные» города на фоне наращивания государственных инвестиций в развитие ИТ и реализацию пилотных проектов. Особенно выделяются примеры ОАЭ, Китая, Индии, Японии, Сингапура и Южной Кореи [Kumar, Borasi, Kumar, 2018; NLC, 2016; Smart Cities Association, 2021].

Пандемия COVID-19 также оказала сильнейшее воздействие на рынок технологий «умных» городов. Правительства многих стран мира уже оказывают содействие внедрению данных технологий для более эффективного выявления путей распространения вируса и адаптации стратегий противодействия. Многие типовые технологии «умного» города, такие как тепловые карты, системы геопозиционирования и воздушного наблюдения, уже применялись на практике для слежения за больными COVID-19. Во избежание негативного экономического воздействия вследствие введения локдаунов системы «умного» города применялись для более точного отслеживания социальных контактов переносчиков вируса — были задействованы камеры наблюдения, всевозможные датчики и сенсоры. Интегрированные системы управления городскими данными могут способствовать принятию более обоснованных решений, легко применяемых на практике в масштабе всей городской агломерации. Помимо прочего, пандемия способствовала увеличению доступности данных, собираемых системами «умного» города. Благодаря этому значительно упростился процесс определения наиболее уязвимых перед распространением вируса COVID-19 городских районов и постоянно проживающих там лиц [Kumar, Borasi, Kumar, 2018; Market Research Future, 2017].

Ключевым фактором роста рынка технологий «умного» города стала повсеместная урбанизация. Несмотря на высокие ожидания, рынок «умных» городов все еще

сталкивается с рядом ограничивающих факторов. Прежде всего, на темпах роста рынка сказывается высокая оценочная стоимость внедрения и поддержания компонентов «умного» города в работоспособном состоянии. Все без исключения компоненты экосистемы «умного» города представляют собой весьма сложные и дорогостоящие устройства, требующие надлежащего обслуживания. Следовательно, развитие инновационных городских систем требует специализированных механизмов финансирования с привлечением средств частного сектора, продуманной стратегии вливания средств государственного бюджета, создания фондов национального и местного уровней и т.д. Кроме того, существенным препятствием является отсутствие надлежащей экспертизы и компетенций у потенциальных пользователей. Научить будущих обитателей «умных» городов правилам жизни в цифровом мире — крайне важная задача, к решению которой необходимо привлечь средства и возможности государства [Market Research Future, 2017].

«Умные» города: анализ вызовов и преимуществ

Выгоды и эффективность

После десятилетия экспериментов развитие «умных» городов выходит на новый уровень. По-настоящему реализовать их потенциал могут помочь экономичные и эффективные цифровые технологии. Внедрение технологий искусственного интеллекта в существующие городские системы позволит органам городского управления принимать более взвешенные решения. Современные решения в области «умной» мобильности, безопасности, здравоохранения, энергетики, водоснабжения, утилизации отходов, экономического развития и жилищной политики, а также местного самоуправления позволяют сделать «умные» города более эффективными, устойчивыми и адаптивными [Woetzel et al., 2018].

Каждая отрасль вносит свой вклад в развитие «умных» городов. Оптимизация использования транспортной инфраструктуры позволит снизить загруженность улиц и уровень загрязнения. Полезное применение для целей обеспечения общественной безопасности могут найти техники анализа сенсорных данных, а также данных с камер видеонаблюдения. Внедрение технологий искусственного интеллекта в здравоохранении позволит анализировать большие объемы данных пациентов и тем самым повысить качество диагностирования и подборки методов лечения. «Умные» решения могут помочь достичь более высоких показателей энергоэффективности, переработки отходов и водопользования, что в конечном итоге внесет свой вклад в достижение целей климатической политики. Наконец, «умные» технологии открывают новые возможности для демократического управления и принятия решений на основе многостороннего участия [Deloitte, 2015].

Ключевые технологии Четвертой промышленной революции — искусственный интеллект, блокчейн, интернет вещей, продвинутая робототехника — позволят снизить экономические издержки, присущие «умным» городам. Новые технологии могут превратить «умные» города в полноценные сетевые платформы, способные генерировать до 60% ВВП в качестве одного из главных факторов производства. Сетевой эффект платформ способен экспоненциально повысить преимущества «умных» городов, одновременно минимизируя сопутствующие издержки [Bouton et al., 2013; Yun, Lee, 2019].

Эффективности глобальных «умных» городов посвящено множество исследований экспертно-аналитических центров, научных институтов и частных компаний. В ходе исследования были отобраны три кейса — по одному от каждого направления.

В следующем подразделе мы также рассмотрим ограничения, которые возникают в процессе развития «умных» городов.

Международная консалтинговая компания MGI в своем исследовании отобрала три «умных» города в качестве иллюстрации работы десятков подсистем «умного» города при разных уровнях развитости инфраструктуры и стартовых условий. MGI приходит к выводу, что «умный» город может увеличить показатели качества жизни примерно на 10–30%. В частности, в среднем каждый год системы «умного» города с населением 5 млн человек могли бы сохранить жизнь 30–300 горожан, а общий уровень преступности понизить на 30–40%; заболеваемость можно сократить на 8–15%; среднее время в пути на городском транспорте — на 15–30 минут ежедневно; потребление воды в пересчете на каждого человека можно снизить на 25–80 литров в день. Кроме того, можно ускорить на 20–35% время реагирования на чрезвычайные ситуации, а также повысить активность гражданского общества на 25%. В то же время показатель формальной занятости вырастет всего на 1–3%; оценочная стоимость жизни снизится в среднем на 1–3% [Woetzel et al., 2018].

Китайская корпорация Alibaba Cloud в своем исследовании приводит пример города Ханчжоу, где среднее время нахождения в общественном транспорте после внедрения «умных» систем можно было бы снизить на 15,3%. Другое исследование [West, 2017] также подтверждает тезис о позитивном воздействии умных городов: стоимость инфраструктуры в «умных» городах можно было бы снизить на 15% благодаря сетевому эффекту. Хотя два указанных выше исследования уступают по масштабу исследованию MGI, нет сомнений в том, что системы «умного» города способны повысить эффективность движения городского транспорта и снизить строительные издержки. Ожидается, что «умные» города станут самодостаточными структурами, пользующимися преимуществами оптимизированных моделей производства и потребления. В то же время, благодаря сетевому эффекту и платформенной организации, «умные» города могут создавать предписываемые им преимущества на постоянной основе. В условиях Четвертой промышленной революции «умные» города станут ведущей отраслью экономики, доля которой в будущем составит не менее 15% [West, 2017; Yun, Lee, 2019; Smart Cities Association, 2021] (табл. 3).

Вызовы, проблемы и риски

«Умные» города создают не только выгоды, но и всевозможные вызовы, проблемы и риски — экологические, физические, социально-экономические и политические. Прежде всего развитие «умных» городов неизбежно окажет негативное воздействие на рынок труда, так как прогрессирующие автоматизация и роботизация существенно снизят спрос на ручной труд. В этой связи встает вопрос о привлечении квалифицированной рабочей силы, также подверженной динамике спроса и предложения. Преимущества «умного» города не могут быть равномерно распределены между всеми социальными группами, вследствие чего возникает проблема поддержания единства и солидарности местных сообществ. Жители «умных» городов станут более уязвимыми перед лицом киберпреступности. Последнее по порядку, но не по значимости обстоятельство — поддержание устойчивости цифровой инфраструктуры и «умных» систем: серьезные проблемы могут возникнуть в случае, если «умная» инфраструктура в силу каких-либо причин не сможет выполнять возложенные на нее задачи или подвергнется целенаправленному злонамеренному вмешательству. Иными словами, развитие «умных» городов требует решения множества вопросов [Deloitte, 2015; Florida, Mellander, King, 2015; Schwab, 2016].

Таблица 3. Результаты анализа преимуществ «умных» городов

Рассматриваемые области	MGI (исследовательский центр)	Alibaba Cloud (бизнес)	West G.B. (академическое сообщество)
Выявленные преимущества	Повышение качества жизни на 10–30%. Снижение количества преступлений на 30–40%. Повышение качества медицинских услуг на 8–15%. Снижение времени нахождения в городском транспорте на 15–30 минут ежедневно. Снижение потребления воды на человека в день на 25–80 литров. Снижение времени реагирования на чрезвычайные ситуации на 20–35%. Повышение вовлеченности граждан в решение проблем местного самоуправления на 25%. Снижение стоимости жизни на 1–3%. Повышение занятости на 1–3%	Снижение времени нахождения в городском транспорте на 15,3% ежедневно	Снижение стоимости инфраструктуры на 15%. Сетевой эффект

Источник: Составлено автором на основе [Smart Cities Association, 2021; West, 2017; Yun, Lee, 2019; Caprotti, Liu, 2022].

Следует отметить и другие проблемы. С технологической точки зрения повсеместное распространение «умных» систем приведет к маргинализации и вытеснению более традиционных методов разрешения проблем. Современные технологии могут повысить экономическое благосостояние, надежность городской среды, качество жизни человека и даже способствовать установлению социальной справедливости, однако все это не представляется достижимым без соответствующих изменений в политике государства, наличия развитой институциональной среды, компетентных правительственных учреждений — притом все эти условия должны соблюдаться одновременно. Данное обстоятельство не следует игнорировать [Offen, 2015; Green, 2019].

Более того, некоторые ученые утверждают, что дискурс «умных» городов не в полной мере отражает разнообразие интересов граждан. Так, например, в рамках дискуссии об «умных» городах обычно не затрагиваются вопросы обеспечения гендерного равенства, поскольку большинство крупных конференций, как правило, посещают преимущественно мужчины. Исключительно важно, чтобы представители феминистских движений принимали участие в дискуссии в интересах построения более инклюзивной городской среды. Нельзя игнорировать и тот факт, что «умные» города, построенные на различных технологических и бизнес-моделях, могут стать источником и других общественных угроз помимо перечисленных — угроз устойчивости инфраструктуры, защищенности личной информации, распространения экстремизма, поляризации общества, распространения ложной информации и интернет-зависимости [Engelbert, van Zoonen, Fadi, 2018; Listerborn, Neergaard, 2021; Ahmad et al., 2021] (табл. 4).

Таблица 4. Результаты анализа проблем, связанных с развитием «умных» городов

Рассматриваемые области	Социально-экономические и политические издержки
Вызовы	<p>Сокращение спроса на рынке труда вследствие автоматизации.</p> <p>Привлечение квалифицированной рабочей силы.</p> <p>Ослабление внутреннего социального единства и солидарности.</p> <p>Противодействие киберпреступности.</p> <p>Вероятные последствия серьезных сбоев в работе цифровой инфраструктуры.</p> <p>Относительно небольшое снижение стоимости жизни.</p> <p>Слабовыраженное позитивное воздействие на занятость</p>
Проблемы и риски	<p>Маргинализация ранее принятых моделей принятия решений.</p> <p>Гендерное неравенство.</p> <p>Устойчивость инфраструктуры.</p> <p>Защита персональных данных.</p> <p>Экстремизм, поляризация, недостоверная информация, интернет-зависимость и т.п.</p>

Источник: Составлено автором на основе [Deloitte, 2015; Florida et al., 2015; Schwab, 2016; Offen, 2015; Green, 2019; Engelbert et al., 2018; Lisgterborn, Neergaard, 2021; Ahmad et al., 2021].

Заключение

Четвертая промышленная революция характеризуется повсеместной автоматизацией и повышением общего уровня цифровой включенности, которые достигаются при помощи технологий искусственного интеллекта, интернета вещей, больших данных, продвинутой робототехники и т.п. Всемирный экономический форум заявил, что началом Четвертой промышленной революции станет 2020 г., следовательно, сейчас мы наблюдаем самое начало новой эпохи. Наступление Четвертой промышленной революции ускорилося из-за введения мер социального дистанцирования, местных локдаунов и изоляции городов по всему миру для противодействия распространению пандемии COVID-19. Многие люди были вынуждены сделать современные технологии частью своего быта. Широкое распространение получили практики обучения онлайн, удаленной работы, проведения конференций в удаленном формате и т.п. Сейчас уже не просто дать ответ на вопрос о том, в каком из двух миров — реальном или виртуальном мы проводим больше времени. Пандемия сделала Четвертую промышленную революцию реальностью гораздо раньше, чем мы ожидали.

Как было сказано ранее, Четвертая промышленная революция проявляет себя на четырех уровнях — индивидуальные «умные» устройства, «умные» бытовые системы, «умные» фабрики и, наконец, «умные» города. Для того чтобы как можно скорее реализовать потенциал Четвертой промышленной революции, правительства многих стран мира приступили к реализации пилотных проектов «умных» городов. США и Канада представили свои первые проекты в начале 2000-х годов. Европейский союз и страны Азии заявили о намерении развивать «умные» города в середине и конце указанного периода. Проекты «умных» городов обладают выраженными региональными характеристиками, однако набор возлагаемых на них задач практически всегда одинаков — по-

вышение конкурентоспособности городской среды и качества жизни граждан при помощи информационных и коммуникационных технологий.

Система «умного» города является конечным продуктом развития технологий в эпоху Четвертой промышленной революции. Для обитателей «умного» города эта система выступает в качестве универсального поставщика услуг, способа разрешить многие проблемы и добиться такого уровня удовлетворения потребностей, который для обыкновенных городов остается недостижимым идеалом. Искусственный интеллект, интернет вещей, робототехника и решения на базе технологии блокчейн помогут наладить взаимодействие между всеми заинтересованными сторонами в масштабе города, благодаря чему становится возможным снизить загруженность городского трафика, уличную преступность и киберпреступность, потребление воды и электричества, количество отходов, а также спасти жизни многих людей. Кроме того, «умные» города могут повысить уровень вовлеченности горожан в решение проблем местного самоуправления как онлайн, так и офлайн, и в целом улучшить качество работы городских административных учреждений. «Умный» город способен в среднем снизить инфраструктурные издержки на 15%, а также повысить качество оказываемых услуг на 10–30%. Оптимизация потребления энергии и производства в «умном» городе внесет вклад в достижение целей глобальной климатической политики.

Тем не менее «умный» город не способен решить все проблемы и разрушить все барьеры, с которыми мы сталкиваемся в повседневной жизни. Вместе с «умными» технологиями все более острыми становятся такие вызовы, как структурная трансформация рынка труда, цифровой разрыв, утрата внутреннего социального единства, обеспечение надлежащего уровня сохранности личных данных, гендерное неравенство, распространение ложной информации и т.п. Нельзя игнорировать и высокий уровень стартовых издержек, связанных с цифровизацией городской инфраструктуры, что может стать серьезным препятствием для развивающихся стран.

Несмотря на существующие проблемы и ограничения, «умные» города неизбежно станут локомотивом цифровой экономики и самым динамичным сегментом мирового цифрового рынка. Согласно прогнозам, уже к 2025 г. объем рынка «умных» городских систем возрастет до 2,5 трлн долл. США, а его доля в мировом ВВП достигнет 15%. Таким образом, цифровая экономика будущего — это экономика «умных» городов, которые уже скоро станут частью нашей повседневности.

Список источников

- Ahmad K., Maabreh M., Ghaly M., Kahn K., Qadir J., Al-Fuqaha A. (2021) Developing Future Human-Centered Smart Cities: Critical Analysis of Smart City Security, Data Management, and Ethical Challenges. ArXiv. Режим доступа: <https://doi.org/10.48550/ARXIV.2012.09110>.
- Anthopoulos L. G. (2015) Understanding the Smart City Domain: A Literature Review // Transforming City Governments for Successful Smart Cities / R. Bolivar, M. Pedro (eds). L.: Springer International Publishing.
- Bajarin T. (2020) Smartphones' Role in Changing World History // Forbes, 9 June. Режим доступа: <https://www.forbes.com/sites/timbajarin/2020/06/09/smartphones-role-in-changing-world-history/?sh=3edd004678ce> (дата обращения: 11.02.2021).
- Bonilla-Molina L. (2020) COVID-19 on Route of the Fourth Industrial Revolution // Postdigital Science and Education. Vol. 2. P. 562–568. Режим доступа: <https://doi.org/10.1007/s42438-020-00179-4>.
- Bouton S., Cis D., Mendonca L., Pohl H., Remes J., Ritchie H., Woetzel J. (2013) How to Make a City Great? N.Y.: McKinsey & Company.
- Cabinet Office (2021) Society 5.0. Режим доступа: https://www8.cao.go.jp/cstp/english/society5_0/index.html (дата обращения: 17.02.2021).

- Caprotti F., Liu D. (2022) Platform urbanism and the Chinese smart city: the co-production and territorialisation of Hangzhou City Brain // *GeoJournal*. Vol. 87. P. 1559–1573. Режим доступа: <https://doi.org/10.1007/s10708-020-10320-2>.
- Castro-Jul F., Díaz-Redondo R. P., Fernández-Vilas A. (2018) Collaboratively Assessing Urban Alerts in Ad Hoc Participatory Sensing // *Computer Networks*. Vol. 131. P. 129–143. Режим доступа: <https://doi.org/10.1016/j.comnet.2017.12.008>.
- Cluster Urban Regional Development (2020) Songdo We Have a Problem: Promises and Perils of a Utopian Smart City // *LabGov City*, 8 December. Режим доступа: <https://labgov.city/theurbanmedialab/songdo-we-have-a-problem-promises-and-perils-of-a-utopian-smart-city/> (дата обращения: 24.02.2022).
- Cohen B. (2015) The 3 Generations of Smart Cities // *Fast Company*, 10 August. Режим доступа: <https://www.fastcompany.com/3047795/the-3-generations-of-smart-cities> дата обращения: 15.02.2021).
- de Castro Sobrosa Neto R., Sobrosa Maia J., de Silva Neiva S., Dillion Scalia M., Guerra J. B. S. A. O. (2020) The Fourth Industrial Revolution and the Coronavirus: A New Era Catalyzed by a Virus // *Research in Globalization*. Vol. 2. Режим доступа: <https://doi.org/10.1016/j.resglo.2020.100024>.
- Deloitte (2015) Smart Cities: How Rapid Advances in Technology Are Reshaping Our Economy and Society. Режим доступа: <https://www2.deloitte.com/tr/en/pages/public-sector/articles/smart-cities.html> (дата обращения: 07.06.2022).
- Dicken P. (2015) *Global Shift: Mapping the Changing Contours of the World Economy*. N.Y.; L.: The Guilford Press.
- Eggers D., Skowron J. (2018) Forces of Change: Smart Cities. Режим доступа: https://www2.deloitte.com/content/dam/insights/us/articles/4421_Forces-of-change-Smart-cities/DI_Forces-of-change-Smart-cities.pdf (дата обращения: 15.02.2021).
- Engelbert J., van Zoonen L., Fadi H. (2018) Excluding Citizens From the European Smart City: The Discourse Practices of Pursuing and Granting Smartness // *Technological Forecasting and Social Change*. Vol. 142. P. 347–353. Режим доступа: <https://doi.org/10.1016/j.techfore.2018.08.020>.
- European Commission (EC) (2016) European Commission: The Fourth Industrial Revolution. Режим доступа: <https://wayback.archive-it.org/12090/20170326154642/https://ec.europa.eu/digital-single-market/en/fourth-industrial-revolution> (дата обращения: 07.06.2022).
- European Commission (EC) (2021) Horizon 2020. Режим доступа: <https://ec.europa.eu/programmes/horizon2020/what-horizon-2020> (дата обращения: 17.02.2021).
- Florida R., Mellander C., King K. (2015) *The Global Creativity Index 2015*. Toronto: Martin Prosperity Institute. Режим доступа: <http://www.diva-portal.org/smash/get/diva2:868391/FULLTEXT01.pdf> (дата обращения: 07.06.2022).
- Gill K. S. (2017) Uncommon Voices of AI // *AI & Society*. Vol. 32. No. 4. P. 475–482. Режим доступа: <https://doi.org/10.1007/s00146-017-0755-y>.
- Gill K., Yang S.-H., Yao F., Lu X. (2009) A Zigbee-Based Home Automation System // *IEEE Transactions on Consumer Electronics*. Vol. 55. No. 2. P. 422–430. Режим доступа: <http://doi.org/10.1109/TCE.2009.5174403>.
- Gomez C., Chessa S., Fleury A., Roussors G., Preuveneers D. (2019) Internet of Things for Enabling Smart Environments: A Technology Centric Perspective // *Journal of Ambient Intelligence and Smart Environments*. Vol. 11. No. 1. P. 23–43. Режим доступа: <http://doi.org/10.3233/AIS-180509>.
- Grand View Research (2020) Smart Cities Market Sizes, Share & Trends Analysis Report By Application, By Component, and Segment Forecasts 2022–2030. Режим доступа: <https://www.grandviewresearch.com/industry-analysis/smart-cities-market> (дата обращения: 22.02.2021).
- Green B. (2019) *The Smart Enough City: Putting Technology in Its Place to Reclaim Our Urban Future*. Boston: MIT Press.
- Haarstad H. (2017) Constructing the Sustainable City: Examining the Role of Sustainability in the “Smart City” Discourse // *Journal of Environmental Policy and Planning*. Vol. 19. Iss. 4. P. 423–437. Режим доступа: <https://doi.org/10.1080/1523908X.2016.1245610>.
- Hatch D. (2012) Smart City // *CQ Researcher*. Vol. 22. No. 27. P. 645–668. Режим доступа: <https://library.cqpress.com/cqresearcher/document.php?id=cqresrr2012072700> (дата обращения: 07.06.2022).

Hermann M., Pentek T., Otto B. (2015) Design Principles in Industrie 4.0 Scenarios: A Literature Review, Working Paper, Jan. file:///C:/Users/%EB%B0%95%EC%83%81%EC%B2%A0/Downloads/Design-Principles-for-Industrie-4_0-Scenarios%20(1).pdf (дата обращения: 12.06.2022).

International Telecommunication Union (ITU) (2013) Smart Cities Seoul: A Case Study. ITU-T Technology Watch Report. Режим доступа: https://www.itu.int/dms_pub/itu-t/oth/23/01/T23010000190001PDFE.pdf (дата обращения: 07.06.2022).

Karnouskos S., Colombo A. W., Bangemann T., Manninen K., Camp R., Tilly M., Stluka P., Jammes F., Delsing J., Eliasson J. (2012) A SOA-Based Architecture for Empowering Future Collaborative Cloud-Based Industrial Automation // IECON 2012-38th Annual Conference on IEEE Industrial Electronics Society. P. 5766–5772. Режим доступа: <http://doi.org/10.1109/IECON.2012.6389042>.

Kitchen R. (2017) Reframing, Reimagining and Remaking Smart Cities. Режим доступа: <https://osf.io/preprints/socarxiv/cyjhg/> (дата обращения: 14.03.2022).

Kumar K., Borasi P., Kumar V. (2018) Global Opportunity Analysis and Industry Forecast, 2018–2025. Allied Market Research. Режим доступа: <https://www.alliedmarketresearch.com/smart-cities-market> (дата обращения: 19.02.2021).

Laprise J. (2014) How Smartphones Are Changing the World // World Economic Forum, 5 December. Режим доступа: <https://www.weforum.org/agenda/2014/12/how-smartphones-are-changing-the-world/> (дата обращения: 11.02.2021).

Liceras P. (2019) Singapore Experiments With Its Digital Twin to Improve City Life // Tomorrow City, 20 May. Режим доступа: <https://www.tomorrow.city/a/singapore-experiments-with-its-digital-twin-to-improve-city-life> (дата обращения: 07.06.2022).

Lin H. W., Nagalingam S. V., Kuik S. S., Murata T. (2012) Design of a Global Decision Support System for a Manufacturing SME: Towards Participating in Collaborative Manufacturing // International Journal of Production Economics. Vol. 136. No. 1. P. 1–12. Режим доступа: <http://doi.org/10.1016/j.ijpe.2011.07.001>.

Listerborn C., Neergaard M. (2021) Uncovering the Cracks? Bringing Feminist Urban Research Into Smart City Research // An International Journal for Critical Geographies. Vol. 20. No. 3. P. 294–311. Режим доступа: <https://acme-journal.org/index.php/acme/article/view/2009/1571> (дата обращения: 07.06.2022).

Lom M., Pribyl O., Svitek M. (2016) Industry 4.0 as a Part of Smart Cities // Smart City Symposium Prague. Режим доступа: <https://doi.org/10.1109/SCSP.2016.7501015> (дата обращения: 07.06.2022).

Market Research Future (2017) Global Smart City Market, by Application, Transport, Residential, Healthcare, Education, Government – Forecast 2022. Режим доступа: <https://www.marketresearchfuture.com/reports/smart-city-market-2624> (дата обращения: 20.02.2021).

Monacchi A., Versolatto F., Herold M., Egarter D., Tonello A. M., Elmenreich W. (2017) An Open Solution to Provide Personalized Feedback for Building Energy Management // Journal of Ambient Intelligence and Smart Environments. Vol. 9. Iss. 2. P. 147–162. Режим доступа: <https://doi.org/10.3233/AIS-170422>.

National League of Cities (NLC) (2016) Trends in Smart City Development: Case Studies and Recommendations. Center for City Solutions and Applied Research. Режим доступа: <https://www.nlc.org/wp-content/uploads/2017/01/Trends-in-Smart-City-Development.pdf> (дата обращения: 07.06.2022).

Offen J. (2015) Die Digitalisierung der großen Stadt: Chancen für Wirtschaftskraft, Kommunikation und öffentliche Dienstleistungen [Digitalization of the Big City: Opportunities for Economic Power, Communication and Public Services]. Режим доступа: <http://www.hamburg.de/pressearchiv-fhh/4435132/2015-01-13-bwf-digitalisierung-der-grossen-stadt/> (дата обращения: 18.03.2022). (in German)

Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD) (2019) Enhancing the Contribution of Digitalisation to the Smart Cities of the Future. Режим доступа: <https://www.oecd.org/cfe/regionaldevelopment/Smart-Cities-FINAL.pdf> (дата обращения: 07.06.2022).

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: 07.06.2022).

Park S. C. (2018) The Fourth Industrial Revolution and Implications for Innovative Cluster Policies // AI & Society. Vol. 33. No 3. P. 433–445. Режим доступа: <https://doi.org/10.1007/s00146-017-0777-5>.

Patrizio A. (2018) IDC: Expect 175 Zettabytes of Data Worldwide by 2025. *Network World*, 3 December. Режим доступа: <https://www.networkworld.com/article/3325397/idc-expect-175-zettabytes-of-data-worldwide-by-2025.html> (дата обращения: 14.02.2021).

Popkova E. G., Ostrovskaya V. N. (2019) *Perspectives on Use of New Information and Communication Technology (ICT) in the Modern Economy*. Geneva: Springer.

Preuveneers D., Ilie-Zudor E. (2017) The Intelligent Industry of the Future: A Survey on Emerging Trends, Research Challenges and Opportunities in Industry 4.0 // *Journal of Ambient Intelligence and Smart Environments*. Vol. 9. No 3. P. 287–298. Режим доступа: <http://dx.doi.org/10.3233/AIS-170432>.

PWC (2019) *Creating the Smart Cities of the Future: A Three-Tier Development Model for Digital Transformation of Citizen Services*. Режим доступа: <https://www.pwc.com/gx/en/sustainability/assets/creating-the-smart-cities-of-the-future.pdf> (дата обращения: 04.02.2021).

Reinsel D., Gantz J., Rydning J. (2018) *Data Age 2025: The Evolution of Data to Life-Critical*. International Data Corporation (IDC) White Paper. Режим доступа: <https://www.import.io/wp-content/uploads/2017/04/Seagate-WP-DataAge2025-March-2017.pdf> (дата обращения: 07.06.2022).

Rüssmann M., Lorenz M., Gerbert P., Waldner M., Justus J., Engel P., Harnisch M. (2015) *Industry 4.0: The Future of Productivity and Growth in Manufacturing Industries* // BCG, 9 April. Режим доступа: https://www.bcg.com/publications/2015/engineered_products_project_business_industry_4_future_productivity_growth_manufacturing_industries (дата обращения: 07.06.2022).

SAP (2013) *How to Prepare for the Fourth Industrial Revolution*. 10 April. Режим доступа: <https://blogs.sap.com/2013/04/10/be-prepared-for-the-4th-industrial-revolution/> (дата обращения: 07.06.2022).

Sarwar M., Soomro T. R. (2013) *Impact of Smartphones on Society* // *European Journal of Scientific Research*. Vol. 98. No. 2. P. 216–226. Режим доступа: https://www.researchgate.net/publication/236669025_Impact_of_Smartphone%27s_on_Society (дата обращения: 07.06.2022).

Schlick J., Stephan P., Loskyll M., Lappe D. (2014) *Industrie 4.0 in der praktischen Anwendung* // T. Bauernhansl, M. ten Hompel, B. Vogel-Heuser (eds). *Industrie 4.0 in Produktion, Automatisierung und Logistik, Anwendung, Technologien und Migration*. P. 57–84.

Schwab K. (2016) *The Fourth Industrial Revolution: What It Means, How to Respond* // *World Economic Forum*, 14 January. Режим доступа: <https://www.weforum.org/agenda/2016/01/the-fourth-industrial-revolution-what-it-means-and-how-to-respond/> (дата обращения: 07.06.2022).

Smart Cities Association (2021) *Smart News*. Режим доступа: <https://www.smartcitiesassociation.org/index.php/media-corner/news/1-global-smart-cities-market-to-reach-a-whopping-3-5-trillion-by-2026> (дата обращения: 21.02.2021).

Smart Cities Mission (2021) *Smart Cities*. Режим доступа: <http://smartcities.gov.in/content> (дата обращения: 17.02.2021).

Staffen S., Schoenwald L. (2016) *Leading in the Context of the Industrial Revolution*. Режим доступа: https://www.capgemini.com/consulting-de/wp-content/uploads/sites/32/2017/08/resouces_leader_40_industrial_revolution.pdf (дата обращения: 07.07.2021).

Stanford University (2016) *Artificial Intelligence and Life in 2030, One Hundred Year Study on Artificial Intelligence: Report of the 2015–2016 Study Panel*. Режим доступа: <http://ai100.stanford.edu/2016-report> (дата обращения: 07.02.2021).

Suvarna M., Büth L., Hejny J., Menenga M., Li J., Ng Y. T., Herrmann C., Wang X. (2020) *Smart Manufacturing for Smart Cities: Overview, Insights, and Future Directions* // *Advanced Intelligent Systems*. Vol. 2. Iss. 10. Режим доступа: <https://doi.org/10.1002/aisy.202000043>.

Team VizExplorer (2015) *6 Critical Ideas Behind the Smart Factory and Internet of Things (IoT)* // *VizExplorer*, 20 August. Режим доступа: <https://blog.vizexplorer.com/6-critical-ideas-behind-the-smart-factory-and-internet-of-things-iiot/> (дата обращения: 09.02.2021).

[Dataset] United Nations (UN) (2019) *World Urbanization Prospects: The 2018 Revision*. Режим доступа: <https://population.un.org/wup/> (дата обращения: 07.06.2022).

United States Department of Transportation (2021) *Smart City Challenge*. Режим доступа: <https://www.transportation.gov/smartcity> (дата обращения: 17.02.2021).

Walcott D. A. (2020) How the Fourth Industrial Revolution Can Help Us Beat COVID-19. World Economic Forum, 7 May. Режим доступа: <https://www.weforum.org/agenda/2020/05/how-the-fourth-industrial-revolution-can-help-us-handle-the-threat-of-covid-19/> (дата обращения: 07.02.2021).

West G. B. (2017) *Scale: The Universal Laws of Growth, Innovation, Sustainability, and the Pace of Life in Organisms, Cities, Economies, and Companies*. L.: Penguin Press.

Woetzel J., Remes J., Boland B., Lv K., Sinha S., Strube G., Means J., Law J., Cadena A., von der Tann V. (2018) *Smart Cities: Digital Solutions for a More Livable Future*. McKinsey Global Institute Report, 5 June. Режим доступа: <https://www.mckinsey.com/business-functions/operations/our-insights/smart-cities-digital-solutions-for-a-more-livable-future> (дата обращения: 07.06.2022).

[Dataset] World Bank (n. d.) *Manufacturing Value Added Percent of GDP*. Режим доступа: <https://data.worldbank.org/indicator/NV.IND.MANF.ZS> (дата обращения: 10.02.2021).

World Economic Forum (WEF) (2016) *Manufacturing Our Future: Cases on the Future of Manufacturing. White Paper*. Режим доступа: https://www3.weforum.org/docs/GAC16_The_Future_of_Manufacturing_report.pdf (дата обращения: 07.06.2022).

Yun Y. J., Lee M. H. (2019) Smart City 4.0 From the Perspective of Open Innovation // *Journal of Open Innovation: Technology, Market, and Complexity*. Vol. 5. No. 4. P. 1–15. Режим доступа: <https://doi.org/10.3390/joitmc5040092>.

Zanella A., Bui N., Castellani A., Vangelista L., Zorzi M. (2014) Internet of Things for Smart Cities // *IEEE Internet of Things Journal*. Vol. 1. No. 1. P. 22–32. Режим доступа: <http://doi.org/10.1109/JIOT.2014.2306328>.

The Fourth Industrial Revolution in the Digital Economy: How to Realize It With Smart Cities as a Practical Measure^{1, 2}

S.C. Park

Sang Chul Park – Professor at Graduate School of Knowledge based Technology and Energy, Tech University of Korea; Korea, 429–793, Kyonggi-Do, Siheung-City, 2121 Jeongwang-Dong; scpark@kpu.ac.kr

Abstract

The concept of the smart city represents the highest level of the Fourth Industrial Revolution (FIR) along with smart phones, smart homes, and smart factories. Therefore, most governments around the world have tried to build smart cities in order to strengthen their urban competitiveness and improve the quality of life for their citizens in the digital economy. North America, the European Union (EU), and Asia have already carried out several pilot projects to build smart cities based on private-led, public-private partnerships, and public-led strategies, respectively. Smart cities can improve overall problems and resolve difficulties by 10–30% on average, which is regarded as an overall benefit of smart cities. At the same time, they can contribute to labour force disruptions, digital discrepancies, and threats to social coherence and inclusiveness, all of which result in socio-economic and political costs. The author examines the roles smart cities can play in the digital economy and in the completion of the FIR and focuses on whether smart cities can contribute to the creation of new opportunities for global economic growth as a new industry in the digital economy. Last, but not least, it examines their challenges for transforming digitization and smartness in reality. Additionally, it highlights future perspectives from the FIR in practical manners.

Keywords: Smart city, Fourth Industrial Revolution, digital economy, economic growth, quality of life

For citation: Park S.C. (2022) The Fourth Industrial Revolution in the Digital Economy: How to Realize It With Smart Cities as a Practical Measure. *International Organisations Research Journal*, vol. 17, no 2, pp. 135–163 (in English). doi: 10.17323/1996-7845-2022-02-06

References

- Ahmad K., Maabreh M., Ghaly M., Kahn K., Qadir J., Al-Fuqaha A. (2021) Developing Future Human-Centered Smart Cities: Critical Analysis of Smart City Security, Data Management, and Ethical Challenges. ArXiv. Available at: <https://doi.org/10.48550/ARXIV.2012.09110>.
- Anthopoulos L. G. (2015) Understanding the Smart City Domain: A Literature Review. *Transforming City Governments for Successful Smart Cities* (R. Bolivar, M. Pedro (eds)). London: Springer International Publishing.
- Bajarin T. (2020) Smartphones' Role in Changing World History. Forbes, 9 June. Available at: <https://www.forbes.com/sites/timbajarin/2020/06/09/smartphones-role-in-changing-world-history/?sh=3edd004678ce> (accessed 11 February 2021).
- Bonilla-Molina L. (2020) COVID-19 on Route of the Fourth Industrial Revolution. *Postdigital Science and Education*, vol. 2, pp. 562–8. Available at: <https://doi.org/10.1007/s42438-020-00179-4>.
- Bouton S., Cis D., Mendonca L., Pohl H., Remes J., Ritchie H., Woetzel J. (2013) *How to Make a City Great?* New York: McKinsey & Company.

¹ This article was submitted 15.11.2021.

² Translated by A.A. Ignatov, Researcher, Centre for International Institutions Research, Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration (RANEPA).

- Cabinet Office (2021) Society 5.0. Available at: https://www8.cao.go.jp/cstp/english/society5_0/index.html (accessed 17 February 2021).
- Castro-Jul F., Díaz-Redondo R. P., Fernández-Vilas A. (2018) Collaboratively Assessing Urban Alerts in Ad Hoc Participatory Sensing. *Computer Networks*, vol. 131, pp. 129–43. Available at: <https://doi.org/10.1016/j.comnet.2017.12.008>.
- Cluster Urban Regional Development (2020) Songdo We Have a Problem: Promises and Perils of a Utopian Smart City. *LabGov City*, 8 December. Available at: <https://labgov.city/theurbanmedialab/songdo-we-have-a-problem-promises-and-perils-of-a-utopian-smart-city/> (accessed 24 February 2022).
- Cohen B. (2015) The 3 Generations of Smart Cities. *Fast Company*, 10 August. Available at: <https://www.fast-company.com/3047795/the-3-generations-of-smart-cities> (accessed 15 February 2021).
- de Castro Sobrosa Neto R., Sobrosa Maia J., de Silva Neiva S., Dillion Scalia M., Guerra J. B. S. A.O. (2020) The Fourth Industrial Revolution and the Coronavirus: A New Era Catalyzed by a Virus. *Research in Globalization*, vol. 2. Available at: <https://doi.org/10.1016/j.resglo.2020.100024>.
- Deloitte (2015) Smart Cities: How Rapid Advances in Technology Are Reshaping Our Economy and Society. Available at: <https://www2.deloitte.com/tr/en/pages/public-sector/articles/smart-cities.html> (accessed 7 June 2022).
- Dicken P. (2015) *Global Shift: Mapping the Changing Contours of the World Economy*. New York / London: The Guilford Press.
- Eggers D., Skowron J. (2018) Forces of Change: Smart Cities. Available at: https://www2.deloitte.com/content/dam/insights/us/articles/4421_Forces-of-change-Smart-cities/DI_Forces-of-change-Smart-cities.pdf (accessed 15 February 2021).
- Engelbert J., van Zoonen L., Fadi H. (2018) Excluding Citizens From the European Smart City: The Discourse Practices of Pursuing and Granting Smartness. *Technological Forecasting and Social Change*, vol. 142, pp. 347–53. Available at: <https://doi.org/10.1016/j.techfore.2018.08.020>.
- European Commission (EC) (2016) European Commission: The Fourth Industrial Revolution. Available at: <https://wayback.archive-it.org/12090/20170326154642/https://ec.europa.eu/digital-single-market/en/fourth-industrial-revolution> (accessed 7 July 2022).
- European Commission (EC) (2021) Horizon 2020. Available at: <https://ec.europa.eu/programmes/horizon2020/what-horizon-2020> (accessed 17 February 2021).
- Florida R., Mellander C., King K. (2015) *The Global Creativity Index 2015*. Toronto: Martin Prosperity Institute. Available at: <http://www.diva-portal.org/smash/get/diva2:868391/FULLTEXT01.pdf> (accessed 7 June 2022).
- Gill K. S. (2017) Uncommon Voices of AI. *AI & Society*, vol. 32, no 4, pp. 475–82. Available at: <https://doi.org/10.1007/s00146-017-0755-y>.
- Gill K., Yang S.-H., Yao F., Lu X. (2009) A Zigbee-Based Home Automation System. *IEEE Transactions on Consumer Electronics*, vol. 55, no 2, pp. 422–30. Available at: <http://doi.org/10.1109/TCE.2009.5174403>.
- Gomez C., Chessa S., Fleury A., Roussors G., Preuveneers D. (2019) Internet of Things for Enabling Smart Environments: A Technology Centric Perspective. *Journal of Ambient Intelligence and Smart Environments*, vol. 11, no 1, pp. 23–43. Available at: <http://doi.org/10.3233/AIS-180509>.
- Grand View Research (2020) Smart Cities Market Sizes, Share & Trends Analysis Report By Application, By Component, and Segment Forecasts 2022–2030 Available at: <https://www.grandviewresearch.com/industry-analysis/smart-cities-market> (accessed 22 February 2021).
- Green B. (2019) *The Smart Enough City: Putting Technology in Its Place to Reclaim Our Urban Future*. Boston: MIT Press.
- Haarstad H. (2017) Constructing the Sustainable City: Examining the Role of Sustainability in the “Smart City” Discourse. *Journal of Environmental Policy and Planning*, vol. 19, iss. 4, pp. 423–37. Available at: <https://doi.org/10.1080/1523908X.2016.1245610>.
- Hatch D. (2012) Smart City. *CQ Researcher*, vol. 22, no 27, pp. 645–68. Available at: <https://library.cqpress.com/cqresearcher/document.php?id=cqresrr2012072700> (accessed 7 June 2022).

Hermann M., Pentek T., Otto B. (2015) Design Principles in Industrie 4.0 Scenarios: A Literature Review, Working Paper, Jan. file:///C:/Users/%EB%B0%95%EC%83%81%EC%B2%A0/Downloads/Design-Principles-for-Industrie-4_0-Scenarios%20(1).pdf (accessed 12 June 2022).

International Telecommunication Union (ITU) (2013) Smart Cities Seoul: A Case Study. ITU-T Technology Watch Report. Available at: https://www.itu.int/dms_pub/itu-t/oth/23/01/T23010000190001PDFE.pdf (accessed 7 June 2022).

Karnouskos S., Colombo A. W., Bangemann T., Manninen K., Camp R., Tilly M., Stluka P., Jammes F., Delsing J., Eliasson J. (2012) A SOA-Based Architecture for Empowering Future Collaborative Cloud-Based Industrial Automation. *IECON 2012-38th Annual Conference on IEEE Industrial Electronics Society*, pp. 5766–72. Available at: <http://doi.org/10.1109/IECON.2012.6389042>.

Kitchen R. (2017) Reframing, Reimagining and Remaking Smart Cities. Available at: <https://osf.io/preprints/socarxiv/cyjhg/> accessed 14 March 2022).

Kumar K., Borasi P., Kumar V. (2018) Global Opportunity Analysis and Industry Forecast, 2018–2025. Allied Market Research. Available at: <https://www.alliedmarketresearch.com/smart-cities-market> (accessed 19 February 2021).

Laprise J. (2014) How Smartphones Are Changing the World. *World Economic Forum*, 5 December. Available at: <https://www.weforum.org/agenda/2014/12/how-smartphones-are-changing-the-world/> (accessed 11 February 2021).

Liceras P. (2019) Singapore Experiments With Its Digital Twin to Improve City Life. *Tomorrow City*, 20 May. Available at: <https://www.tomorrow.city/a/singapore-experiments-with-its-digital-twin-to-improve-city-life> (accessed 7 June 2022).

Lin H. W., Nagalingam S. V., Kuik S. S., Murata T. (2012) Design of a Global Decision Support System for a Manufacturing SME: Towards Participating in Collaborative Manufacturing. *International Journal of Production Economics*, vol. 136, no 1, pp. 1–12. Available at: <http://doi.org/10.1016/j.ijpe.2011.07.001>.

Listerborn C., Neergaard M. (2021) Uncovering the Cracks? Bringing Feminist Urban Research Into Smart City Research. *An International Journal for Critical Geographies*, vol. 20, no 3, pp. 294–311. Available at: <https://acme-journal.org/index.php/acme/article/view/2009/1571> (accessed 7 June 2022).

Lom M., Pribyl O., Svitek M. (2016) Industry 4.0 as a Part of Smart Cities. *Smart City Symposium Prague*. Available at: <https://doi.org/10.1109/SCSP.2016.7501015> (accessed 7 June 2022).

Market Research Future (2017) Global Smart City Market, by Application, Transport, Residential, Healthcare, Education, Government – Forecast 2022. Available at: <https://www.marketresearchfuture.com/reports/smart-city-market-2624> (accessed 20 February 2021).

Monacchi A., Versolatto F., Herold M., Egarter D., Tonello A. M., Elmenreich W. (2017) An Open Solution to Provide Personalized Feedback for Building Energy Management. *Journal of Ambient Intelligence and Smart Environments*, vol. 9, issue 2, pp. 147–62. Available at: <https://doi.org/10.3233/AIS-170422>.

National League of Cities (NLC) (2016) Trends in Smart City Development: Case Studies and Recommendations. Center for City Solutions and Applied Research. Available at: <https://www.nlc.org/wp-content/uploads/2017/01/Trends-in-Smart-City-Development.pdf> (accessed 7 June 2022).

Offen J. (2015) Die Digitalisierung der großen Stadt: Chancen für Wirtschaftskraft, Kommunikation und öffentliche Dienstleistungen [Digitalization of the Big City: Opportunities for Economic Power, Communication and Public Services]. Available at: <http://www.hamburg.de/pressearchiv-fhh/4435132/2015-01-13-bwf-digitalisierung-der-grossen-stadt/> (accessed 18 March 2022). (in German)

Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD) (2019) Enhancing the Contribution of Digitalisation to the Smart Cities of the Future. Available at: <https://www.oecd.org/cfe/regionaldevelopment/Smart-Cities-FINAL.pdf> (accessed 7 June 2022).

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 7 June 2022).

Park S. C. (2018) The Fourth Industrial Revolution and Implications for Innovative Cluster Policies. *AI & Society*, vol. 33, no 3, pp. 433–45. Available at: <https://doi.org/10.1007/s00146-017-0777-5>.

Patrizio A. (2018) IDC: Expect 175 Zettabytes of Data Worldwide by 2025. *Network World*, 3 December. Available at: <https://www.networkworld.com/article/3325397/idc-expect-175-zettabytes-of-data-worldwide-by-2025.html> (accessed 14 February 2021).

Popkova E. G., Ostrovskaya V. N. (2019) *Perspectives on Use of New Information and Communication Technology (ICT) in the Modern Economy*. Geneva: Springer

Preuveneers D., Ilie-Zudor E. (2017) The Intelligent Industry of the Future: A Survey on Emerging Trends, Research Challenges and Opportunities in Industry 4.0. *Journal of Ambient Intelligence and Smart Environments*, vol. 9, no 3, pp. 287–98. Available at: <http://dx.doi.org/10.3233/AIS-170432>.

PWC (2019) Creating the Smart Cities of the Future: A Three-Tier Development Model for Digital Transformation of Citizen Services. Available at: <https://www.pwc.com/gx/en/sustainability/assets/creating-the-smart-cities-of-the-future.pdf> (accessed 4 February 2021).

Reinsel D., Gantz J., Rydning J. (2018) Data Age 2025: The Evolution of Data to Life-Critical. International Data Corporation (IDC) White Paper. Available at: <https://www.import.io/wp-content/uploads/2017/04/Seagate-WP-DataAge2025-March-2017.pdf> (accessed 7 June 2022).

Rüssmann M., Lorenz M., Gerbert P., Waldner M., Justus J., Engel P., Harnisch M. (2015) Industry 4.0: The Future of Productivity and Growth in Manufacturing Industries. *BCG*, 9 April. Available at: https://www.bcg.com/publications/2015/engineered_products_project_business_industry_4_future_productivity_growth_manufacturing_industries (accessed 7 June 2022).

SAP (2013) How to Prepare for the Fourth Industrial Revolution. 10 April. Available at: <https://blogs.sap.com/2013/04/10/be-prepared-for-the-4th-industrial-revolution/> (accessed 7 June 2022).

Sarwar M., Soomro T. R. (2013) Impact of Smartphones on Society. *European Journal of Scientific Research*, vol. 98, no 2, pp. 216–26. Available at: https://www.researchgate.net/publication/236669025_Impact_of_Smartphone%27s_on_Society (accessed 7 June 2022).

Schlick J., Stephan P., Loskyll M., Lappe D. (2014) Industrie 4.0 in der praktischen Anwendung. *Industrie 4.0 in Produktion, Automatisierung und Logistik, Anwendung, Technologien und Migration* (T. Bauernhansl, M. ten Hompel, B. Vogel-Heuser (eds), pp. 57–84.

Schwab K. (2016) The Fourth Industrial Revolution: What It Means, How to Respond. *World Economic Forum*, 14 January. Available at: <https://www.weforum.org/agenda/2016/01/the-fourth-industrial-revolution-what-it-means-and-how-to-respond/> (accessed 7 June 2022).

Smart Cities Association (2021) Smart News. Available at: <https://www.smartcitiesassociation.org/index.php/media-corner/news/1-global-smart-cities-market-to-reach-a-whopping-3-5-trillion-by-2026> (accessed 21 February 2021).

Smart Cities Mission (2021) Smart Cities. Available at: <http://smartcities.gov.in/content/> (accessed 17 February 2021).

Staffen S., Schoenwald L. (2016) Leading in the Context of the Industrial Revolution. Available at: https://www.capgemini.com/consulting-de/wp-content/uploads/sites/32/2017/08/resouces_leader_40_industrial_revolution.pdf (accessed 7 July 2022).

Stanford University (2016) Artificial Intelligence and Life in 2030, One Hundred Year Study on Artificial Intelligence: Report of the 2015–2016 Study Panel. Available at: <http://ai100.stanford.edu/2016-report> (accessed 7 February 2021).

Suvarna M., Büth L., Hejny J., Menenga M., Li J., Ng Y. T., Herrmann C., Wang X. (2020) Smart Manufacturing for Smart Cities: Overview, Insights, and Future Directions. *Advanced Intelligent Systems*, vol. 2, iss. 10. Available at: <https://doi.org/10.1002/aisy.202000043>.

Team VizExplorer (2015) 6 Critical Ideas Behind the Smart Factory and Internet of Things (IoT). *VizExplorer*, 20 August. Available at: <https://blog.vizexplorer.com/6-critical-ideas-behind-the-smart-factory-and-internet-of-things-iot/> (accessed 9 February 2021).

[Dataset] United Nations (UN) (2019) World Urbanization Prospects: The 2018 Revision. Available at: <https://population.un.org/wup/> (accessed 7 June 2022).

United States Department of Transportation (2021) Smart City Challenge. Available at: <https://www.transportation.gov/smartcity> (accessed 17 February 2021).

Walcott D. A. (2020) How the Fourth Industrial Revolution Can Help Us Beat COVID-19. *World Economic Forum*, 7 May. Available at: <https://www.weforum.org/agenda/2020/05/how-the-fourth-industrial-revolution-can-help-us-handle-the-threat-of-covid-19/> (accessed 7 February 2021).

West G. B. (2017) *Scale: The Universal Laws of Growth, Innovation, Sustainability, and the Pace of Life in Organisms, Cities, Economies, and Companies*. London: Penguin Press.

Woetzel J., Remes J., Boland B., Lv K., Sinha S., Strube G., Means J., Law J., Cadena A., von der Tann V. (2018) Smart Cities: Digital Solutions for a More Livable Future. *McKinsey Global Institute Report*, 5 June. Available at: <https://www.mckinsey.com/business-functions/operations/our-insights/smart-cities-digital-solutions-for-a-more-livable-future> (accessed 7 June 2022).

[Dataset] World Bank (n. d.) Manufacturing Value Added Percent of GDP. Available at: <https://data.worldbank.org/indicator/NV.IND.MANF.ZS> accessed 10 February 2021).

World Economic Forum (WEF) (2016) Manufacturing Our Future: Cases on the Future of Manufacturing. White Paper. Available at: https://www3.weforum.org/docs/GAC16_The_Future_of_Manufacturing_report.pdf (accessed 7 June 2022).

Yun Y. J., Lee M. H. (2019) Smart City 4.0 From the Perspective of Open Innovation. *Journal of Open Innovation: Technology, Market, and Complexity*, vol. 5, no 4, pp. 1–15. Available at: <https://doi.org/10.3390/joitmc5040092>.

Zanella A., Bui N., Castellani A., Vangelista L., Zorzi M. (2014) Internet of Things for Smart Cities. *IEEE Internet of Things Journal*, vol. 1, no 1, pp. 22–32. Available at: <http://doi.org/10.1109/JIOT.2014.2306328>.

ТЕНДЕНЦИИ РЕГИОНАЛЬНОГО И ГЛОБАЛЬНОГО УПРАВЛЕНИЯ

Вестник международных организаций. 2022. Т. 17. № 2. С. 164–188

Научная статья

УДК 327

doi: 10.17323/1996-7845-2022-02-07

Отношения КНР с регионом Латинской Америки и Карибского бассейна на современном этапе¹

Е.Ю. Каткова, А.А. Еремин

Каткова Евгения Юрьевна — к.и.н., старший преподаватель кафедры теории и истории международных отношений Российского университета дружбы народов (РУДН); Российская Федерация, 117198, Москва, ул. Миклухо-Маклая, д. 6; katkova-eyu@rudn.ru

Еремин Аркадий Алексеевич — к.и.н., старший преподаватель кафедры теории и истории международных отношений Российского университета дружбы народов (РУДН); Российская Федерация, 117198, Москва, ул. Миклухо-Маклая, д. 6; доцент кафедры зарубежного регионоведения и международного сотрудничества Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации (РАНХиГС); eremin-aa@rudn.ru

Аннотация

В «новую эру» внешней политики КНР, в основе которой лежит концепция дипломатии крупной державы с китайской спецификой, Китай начал менять свою позицию в отношении Латинской Америки. В 2018 г. Си Цзиньпин официально пригласил страны Латинской Америки к участию в строительстве инициативы «Один пояс, один путь», тем самым включив регион в сферу своих глобальных интересов. Статья посвящена исследованию основных направлений сотрудничества Китая и государств Латино-Карибской Америки (ЛКА) и изменениям форм и инструментов политики Пекина в отношении латиноамериканских стран. Авторы анализируют степень вовлеченности государств региона в инициативу «Один пояс, один путь», а также рассматривают плюсы и минусы усиления влияния Китая в регионе для стран Латинской Америки. Методологической основой работы являются положения теории «властного транзита», через призму которой рассматривается фактор США в китайско-латиноамериканских отношениях. Итоговая часть статьи посвящена вызовам для Вашингтона от усиления влияния Китая в ЛКА.

Ключевые слова: Китай, Латинская Америка, США, «Один пояс, один путь», инвестиции, инфраструктура, экономическое сотрудничество, влияние, интересы

Благодарности: статья подготовлена при поддержке Программы стратегического академического лидерства РУДН.

Для цитирования: Каткова Е.Ю., Еремин А.А. Отношения КНР с регионом Латинской Америки и Карибского бассейна на современном этапе // Вестник международных организаций. 2022. Т. 17. № 2. С. 164–188 (на русском и английском языках). doi:10.17323/1996-7845-2022-02-07

¹ Статья поступила в редакцию 11.10.2021.

Введение

Латинская Америка — регион с большим политическим и экономическим потенциалом, за влияние в котором во время холодной войны США и СССР неустанно боролись. Тем не менее для Китайской Народной Республики данный регион никогда не входил в приоритетные направления внешней политики, однако в последние десятилетия интерес Пекина к этому региону заметно вырос вместе с усилением значимости самого Китая на международной арене. Если в XX в. сотрудничество сводилось к декларативным заявлениям и контактам с социалистическими странами, то распад блоковой системы и укрепление экономики Китая послужили триггером к наращиванию связей с развивающимися странами Латинской Америки. На рубеже XX и XXI вв. латиноамериканские страны представляли интерес для Китая в первую очередь по экономическим причинам. Быстрый рост экономики требовал поиска новых платежеспособных рынков сбыта экспортной продукции, а также доступа к минеральным ресурсам — все это присутствует в избытке у стран Латино-Карибской Америки (ЛКА). Второй важной причиной активизации политики Китая в регионе было уменьшение влияния Тайваня, ведь в Латинской Америке сконцентрировано больше всего стран, имеющих официальные дипломатические отношения с Тайбэем. В частности, в 2005 г. таких государств было двадцать шесть. Следует отметить, что благодаря усилиям Пекина в 2021 г. только девять латиноамериканских государств² не признают КНР в качестве единственного законного представителя китайского народа, тем не менее это существенно больше, чем во всех других регионах вместе взятых.

Потребность в налаживании отношений со странами региона также была вызвана и идеологическими причинами. После распада СССР Китай опасался формирования однополярного мира во главе с США, что создавало угрозу его дальнейшему развитию. Поэтому с середины 1990-х годов Пекин начал развивать собственную концепцию по эрозии однополярного мирового порядка, создавая условия для кооперации как с другими центрами силы — Россией, ЕС, Японией, так и с менее политически влиятельными странами в области развития многополярной системы международных отношений. Такая система, как ожидалось, должна способствовать устранению социальной несправедливости, разрыва между богатыми и бедными, а также технологического отставания стран третьего мира. Приоритет данного направления деятельности укреплялся по мере усиления позиций Китая на мировой арене, так как все очевиднее становились глобальные цели КНР и существенные политические амбиции Пекина по переосмыслению сложившегося в начале 2000-х баланса сил [Дегтерев, Рамич, Цвык, 2021].

Несмотря на эти факторы, Латинская Америка долгое время оставалась на периферии китайских внешнеполитических интересов. Первый официальный политический документ в отношении стран Латинской Америки и Карибского бассейна был опубликован лишь в 2008 г. Он имел принципиальное значение. Китай тем самым декларировал заинтересованность в развитии отношений с государствами ЛКА и очерчивал области интересов, по которым будет усилено взаимодействие со странами региона. В документе особо подчеркивается принцип «одного Китая» — главное условие, при котором Пекин готов начать диалог с любой страной. Самый значительный раздел посвящен экономическому сотрудничеству, которое, помимо традиционных сфер торговли,

² По состоянию на сентябрь 2021 г. Тайвань имеет официальные дипломатические связи с девятью странами Латинской Америки: Белизом, Гватемалой, Гаити, Гондурасом, Никарагуа, Парагваем, Сент-Китсом и Невисом, Сент-Люсией и Сент-Винсентом и Гренадинами.

инвестиций, энергоресурсов, сельского хозяйства и туризма, включало такие важные пункты, как уменьшение или аннулирование долга латиноамериканских государств перед Китаем и другими странами, а также оказание экономической и технической помощи странам региона. В рамках этого пункта особо подчеркивалось, что Китай будет «продолжать оказывать экономическую и техническую помощь странам Латинской Америки и Карибского бассейна без каких-либо политических условий» [Xinhua News Agency, 2008]. Последнее — явный выпад в сторону «вашингтонского консенсуса», популярность которого среди развивающихся стран стала падать, когда в страны глобального Юга пришли китайские инвестиции. Следует отметить, что именно в этот период Латинская Америка находилась под сильным идеологическим влиянием «левого поворота», который во многом обусловил приверженность латиноамериканских государств принципу автономизма во внешней политике, а также приоритетности вопросов региональной интеграции без участия США [Еремин, 2020]. Таким образом, 2008 г. можно считать началом первого этапа развития сотрудничества КНР со странами Латинской Америки.

В ноябре 2016 г. был обнародован Второй основополагающий внешнеполитический документ Китая по латиноамериканским странам, разъясняющий новый этап всестороннего сотрудничества между Китаем и Латинской Америкой. К этому времени в мире произошли большие перемены. Во-первых, международная политическая и экономическая обстановка сильно изменилась — к власти в регионе ЛКА пришли «правые» политические силы, решительно не поддерживавшие риторику регионализма и автономизма внешней политики, а главная интеграционная структура ЛКА, Союз южноамериканских наций (УНАСУР), начала стремительно терять влияние и приоритет. В США в этот период шла предвыборная гонка между Хиллари Клинтон и Дональдом Трампом, при этом оба кандидата не уделили особого внимания месту и роли Латинской Америки для Вашингтона [Еремин, 2021]. И действительно, впоследствии для администрации 45-го президента США латиноамериканский вектор внешней политики оказался без преувеличения вторичным, что привело к принятию ряда спорных решений и сворачиванию большого числа двусторонних и многосторонних связей в регионе [Яковлев, 2020]. Во-вторых, внешняя политика Китая также изменилась: с приходом к власти Си Цзиньпина подход Китая к внешнеполитическим вопросам стал значительно более предметным и практико-ориентированным. В 2013 г. Китай заменил Европейский союз, став вторым по величине торговым партнером Латинской Америки после США [He, 2019, p. 4]. В связи с этим стратегия 2016 г. концентрируется на более конкретных экономических и инфраструктурных проектах. В документе особо подчеркивается, что «основанное на равенстве, взаимной выгоде и сотрудничестве всеобъемлющее партнерство между Китаем и Латинской Америкой... не нацелено на третьи стороны» [Xinhuanet, 2016]. В этой формулировке недвусмысленно проглядывается общее опасение стран региона перед необходимостью выбора между США и КНР, однако Пекин, в отличие от США, ни декларативно, ни практически не пытается ограничить своих партнеров от сотрудничества с другими странами. Напротив, Китай поощряет страны, поддерживающие высокий уровень политических контактов с Пекином, путем наращивания объемов импорта их продукции [Ren, 2019, p. 15]. Все это привело к формированию таких условий, которые благоприятно сказались на возможности КНР расширить собственную сеть двусторонних отношений со странами региона, многие из которых в том числе были готовы расторгнуть имеющиеся с Тайванем договоренности ради потенциальной выгоды экономического сотрудничества с Китаем. Таким образом, 2016 г. ознаменовал начало второго этапа развития латиноамериканского вектора китайской внешней политики: в его рамках уже к 2018 г. в иници-

ативу «Один пояс — один путь» вступил ряд государств Латинской Америки: Боливия, Венесуэла, Гайана, Уругвай, Чили, Эквадор и Перу. Кроме этого, КНР делает большие успехи даже в отношении тех государств, которые воспринимались ближайшими союзниками и опорными точками США в регионе, например, с Бразилией, где рост двусторонней торговли оказался весьма впечатляющим [Манухин, 2019]. Для сравнения, США во время правления Трампа не только не предпринимали усилий по удержанию своих главных союзников в регионе ЛКА, но и существенно осложнили им жизнь экономическим давлением с целью исправления дисбаланса торгового сальдо [Яковлев, 2020].

Усиление политического присутствия Китая в странах Латинской Америки

Вслед за официальными формулировками изменилась и позиция Китая по политическим вопросам в Латинской Америке. С конца 90-х годов XX в. Китай стал наращивать свое экономическое и политическое присутствие в странах региона. Однако в связи с тем, что ЛКА всегда входила сферу интересов США, которые внимательно следили за усилением внерегиональных акторов в латиноамериканских странах, а также в связи с отсутствием у КНР конкретных военно-политических целей в западном полушарии, Пекин на первых порах проявлял заинтересованность лишь в экономических связях. Дистанцируясь от политико-идеологических вопросов, Китай, тем не менее, сделал ставку на межпартийную дипломатию, основанную на принципах равенства, взаимного уважения и невмешательства. Практика установления крепких связей с коммунистическими партиями ЛКА со временем распространилась и на национально-демократические партии [Ху, 2020, р. 65]. Такая позиция очень скоро принесла свои плоды благодаря тому, что Коммунистическая партия Китая (КПК) поддерживала отношения не только с правящими, но и с оппозиционными партиями, что в будущем окупилось в целом ряде случаев. В качестве примера можно привести приход к власти оппозиционных сил в Аргентине в 1983 и в 1989 гг., что в обоих случаях способствовало укреплению китайско-аргентинских отношений. Дипломатическая поддержка Китая после событий на площади Тяньаньмэнь новоизбранным президентом Карлосом Менемом была знаковой на фоне введения США и большинством западных стран санкций против КНР.

Совершенно другой была тактика Пекина во время политического кризиса в Венесуэле в 2018–2019 гг. К этому времени Китай уже накопил достаточный вес в мировой политике и де-факто стал великой державой, глобальные политические амбиции которой сейчас воспринимаются как нечто само собой разумеющееся. Однако при этом экономический рост и появление внешнеполитических амбиций КНР не привели к милитаризации подходов Пекина по отношению к латиноамериканским коллегам. Это во многом объясняется китайскими инвестициями в данный регион в последние годы, благополучию которых милитаризация могла бы навредить [Ward, 2019]. До 2014 г. на Венесуэлу приходилось более половины всех китайских инвестиций в страны Сообщества стран Латинской Америки и Карибского бассейна (СЕЛАК) [Борзова, Торкунова, Агаев, 2018]. Поэтому после начала кризиса Китай поддержал своего давнего партнера Николаса Мадуро, активно выступая против любого иностранного вмешательства в дела страны. 27 февраля 2019 г. на заседании Совета Безопасности ООН (СБ ООН) по ситуации в Венесуэле Китай, наряду с Россией и Южной Африкой, заблокировал резолюцию, предложенную США, в которой содержался призыв к проведению новых вы-

боров и признанию Хуана Гуайдо в качестве временного главы государства [UN, 2019]. В официальных китайских СМИ велась масштабная кампания по поддержке Мадуро, где подчеркивались его «сдержанность и спокойствие перед провокационными действиями США и других стран» [People's Daily Online, 2019]. Тем не менее, согласно данным Wall Street Journal [Vyas, 2019], Китай также осуществил несколько попыток установить рабочие отношения с оппозицией.

Учитывая изначальную экономическую ориентацию сотрудничества КНР со странами Латинской Америки, неудивителен выбор более мягкого способа конвертации экономического влияния в политическое, который разительно контрастировал с резким подходом США, когда любая финансовая помощь странам ЛКА сопряжена с жестким политическим давлением и контролем. В качестве примера успешности такого подхода КНР можно привести Педро Пабло Кучински, выигравшего президентские выборы в Перу в 2016 г. и совершившего первый в своей карьере официальный визит именно в Китай. Бывший лидер Бразилии Мишел Темер также в качестве направления для первого официального визита выбрал КНР.

В результате усиления активности КНР в регионе и появления особых условий, о которых упоминалось ранее, правящим элитам Латинской Америки становится все труднее дистанцироваться от Китая. Ярким примером здесь служит Бразилия, где во время президентской кампании 2018 г. популист Жаир Болсонару сделал ставку на крайне антикитайскую риторику. На своих многочисленных выступлениях он называл себя антикоммунистом и открыто заявлял, что китайские инвестиции угрожают суверенитету Бразилии: «Китай покупает не в Бразилии, Китай покупает саму Бразилию» [Larreg, 2019]. Болсонару высказывал желание сблизиться с США и даже посетил Тайвань в феврале 2018 г., что вызвало протесты со стороны КНР. Однако, победив на волне антикитайских настроений, Болсонару сменил позицию в отношении Пекина на менее радикальную. Долгосрочные экономические интересы и необходимость поддерживать партнерские отношения с Китаем (на чем настаивает часть внутреннего лобби) внесли свои коррективы. Это оказалось особенно важно в связи с тем, что США, сближение с которыми Болсонару активно продвигал, вместо оказания финансовой помощи принялись исправлять свое негативное сальдо в двусторонней торговле с Бразилией, прибегнув к экономическому и политическому давлению [Яковлев, 2020]. И уже в 2019 г. Болсонару встретился с Си Цзиньпином, а также заявил, что Китай является «другом» Бразилии [PRC, 2019], что позволяет оценить скорость изменения приоритетности экономических интересов Бразилии с КНР. Однако стоит отметить, что при администрации Болсонару Бразилия ведет достаточно непоследовательную внешнюю политику, которая в работах Людмилы Семеновны Окуновой была метко охарактеризована как «разрыв преемственности» [Окунева, 2020]. Отношения с Китаем в данном случае тоже не стали исключением: бразильский лидер еще до недавнего момента успешно сочетал обвинения КНР в возникновении пандемии COVID-19 с примирительной риторикой и обращением к ней за помощью в борьбе с коронавирусной инфекцией [Trinkunas, 2020], ставшей огромным вызовом не только для Бразилии, но и для всего региона ЛКА [Еремин, Медина, 2021].

В контексте развития отношений КНР со странами Латинской Америки стоит отметить, что Пекин не имеет единой стандартизированной концепции, а прибегает к диверсификации с учетом особенностей государств региона. Так, например, страны Южной Америки в своем большинстве (кроме Венесуэлы) начали активно попадать в зону влияния лишь после 2018 г., с ними КНР предпочитает выстраивать торгово-экономические отношения, основанные на высоких объемах импорта продукции этих стран, тем самым обеспечивая себе весомую, а в некоторых случаях даже лидирующую

позицию в качестве торгового партнера [Еремин, Дубровский, Петрович-Белкин, 2021]. При этом страны Карибского бассейна, многие из которых активно вступают в инициативу ОПОП (в процентном соотношении субрегион Карибского бассейна является наиболее результативным по данному показателю), получают в первую очередь концессионные кредиты и гранты, необходимые для стимуляции слабых, преимущественно аграрных экономик, неспособных поставлять в КНР ценные ресурсы. В этой связи подход КНР к выстраиванию отношений со странами ЛКА основан на учете уникальных культурных, политических и экономических факторов, тогда как США зачастую не уделяют определению собственной стратегии в регионе должного внимания [Еремин, 2020].

В последние годы одним из ключевых направлений КНР по закреплению собственного влияния в регионе стал процесс институционализации отношений с латиноамериканскими странами. Основываясь на успешном опыте сотрудничества в Африке, Китай в ЛКА продолжает развивать похожую модель многостороннего сотрудничества. Еще в 2014 г. для лучшей координации и углубления отношений во всех областях был создан Форум Китай – СЕЛАК, что само по себе стало свидетельством растущего значения Латинской Америки в глобальной экономической дипломатии Китая [Борзова, Торкунова, Агаев, 2018].

Экономическое сотрудничество и инициатива ОПОП в Латинской Америке

На первой встрече Форума Китай – СЕЛАК на уровне министров в 2015 г. был разработан «План сотрудничества» на период с 2015 по 2019 г. с амбициозными экономическими целями [China – CELAC Forum, 2015], а в 2018 г. – «Совместный план действий СЕЛАК и Китая по сотрудничеству в приоритетных направлениях» на 2019–2021 гг. [El Salvador PPT CELAC, 2018]. В обоих документах к приоритетным направлениям были отнесены укрепление сотрудничества на международной арене и в рамках международных организаций, усиление политических связей и связей в области безопасности. Однако самый крупный блок в обоих документах посвящен именно экономическим связям, в частности сотрудничеству в строительстве инфраструктуры, торговле и инвестициям, сельскому хозяйству, промышленности, добыче природных ресурсов, а также образованию и туризму.

Немаловажно, что все вышеперечисленные направления связаны с вопросами развития, а следовательно, имеют повышенный приоритет в повестке латиноамериканских государств [Еремин, 2020]. Подобный подход, ориентированный на особые потребности стран региона в развитии экономики и базовой инфраструктуры, существенно отличается от помощи США, которая всегда оказывалась латиноамериканским государствам с жесткими условиями, подразумевающими направление средств либо на создание и развитие демократических институтов, либо на поддержку и развитие полицейских структур (как в случае с Планом Колумбия) [Там же]. Подобная ориентация на приоритеты менее влиятельных партнеров, с одной стороны, идет в разрез с традициями реализма, через призму которого часто рассматривают *modus operandi* всех сверхдержав на мировой арене. Однако подобное расхождение в случае КНР оказывается вполне закономерным – Пекин наращивает собственную экономическую и политическую мощь, а также влияние в мире постепенно, благодаря чему не происходит резкого противопоставления интересов США и КНР. Рассматриваемая тактика исчерпывающе объясняется отечественной наукой через теоретическую базу теории

властного транзита, заложенной Органски еще во времена холодной войны. В рамках данной теории детально рассматриваются механизмы смены мирового первенства в действующей системе международных отношений, а также смежные и сопутствующие этому процессы и события. Отправной точкой для начала такого транзита считается достижение претендентом на лидерство около 80% от потенциала главной политической силы на международной арене, в таком случае запускаются вполне объективные процессы, связанные с перераспределением сфер влияния и значимости рассматриваемых наций на глобальном и региональном уровнях. При этом подобная борьба за зоны влияния, даже будучи скрытой, неотвратимо вызовет всплеск противостояния и напряженности между двумя государствами, которые при определенных обстоятельствах могут привести к так называемой ловушке Фукидида и даже к открытому военному противостоянию.

Несмотря на различие подходов к оценке мощи государства, по мнению большинства современных исследователей (как и в соответствии с большинством актуальных индикаторов), Китай уже достиг требуемого теорией властного транзита уровня мощи, благодаря чему с 2018 г. происходит так называемый декаплинг между КНР и США, сопутствующим фактором которого становится рост взаимной напряженности [Дегтерев, Рамич, Цвык, 2021, с. 215]. В рамках подобного сценария тот факт, что Латинская Америка начала играть для КНР существенно более важную роль начиная с 2017 г. (за год до торговой войны, но наращивание антикитайской полемики в США было уже очевидным), оказывается вполне оправданным для неизбежного в рамках теории властного транзита «передела» мира.

В сущности, попытка «привязать» Латинскую Америку к себе экономически и только потом конвертировать высокие темпы роста торговли и масштабные инфраструктурные проекты в политическое влияние позволила Пекину как нельзя лучше оттянуть момент, когда Вашингтон осознает угрозу собственной роли в регионе ЛКА. Несмотря на то что отдельные попытки развития отношений со странами Латинской Америки предпринимались Китаем с 2008 г., лишь в 2017 г. Дональд Трамп институционализировал антикитайскую полемику, и де-факто произошел декаплинг [Там же, с. 214–217].

В этом ключе важно также упомянуть, что помимо торговли и предоставления концессионных кредитов и грантов КНР также проводит активную инвестиционную политику в регионе ЛКА (рис. 1). Китайские финансы играют ключевую роль в углублении экономических связей Китая в рамках нового подхода к региональному взаимодействию.

За последнее десятилетие объемы китайских инвестиций в регион существенно увеличились и стали более диверсифицированными. В начале 2000-х годов инвестиции в страны Латинской Америки шли в рамках стратегии «выхода за рубеж», поощрявшей в первую очередь вклады в разработку и освоение природных ресурсов, необходимых Пекину для повышенных темпов промышленного развития. Что касается стран Латинской Америки, то китайские инвестиции, помимо энергетического сектора, были в значительной степени сконцентрированы в добыче металлов и сельском хозяйстве (рис. 2). Однако уже со второй половины 2010-х годов китайские компании стали все больше ориентироваться на обрабатывающую промышленность, инфраструктурные объекты и отрасли услуг, в частности транспорт, электроэнергетику, финансовые услуги и информационно-коммуникационные технологии [Ding, Vittorio, Lariau, Zhou, 2021, p. 4]. Таким образом, как видно из рис. 2, наиболее обширный сектор инвестиций прежде всего касается вопроса предоставления воды, электроэнергии и газа, которые напрямую потребляются населением и тесно связаны с качеством его жизни. Нефтега-

зовая же отрасль, которая традиционно считается наиболее важной и актуальной для стран, активно наращивающих производство и промышленность, отстает здесь на внушительные 9%. Однако если сгруппировать нефтегазовую отрасль с инвестициями в сектор добычи прочих минеральных ресурсов, то суммарно они выйдут на первое место по общему объему за период с 2005 по 2020 г. Это позволяет сделать вывод, что тренды к качественной диверсификации инвестиций КНР в регионе ЛКА уже существуют, но говорить о снижении приоритетности секторов, связанных с добычей ресурсов и полезных ископаемых, пока рано.

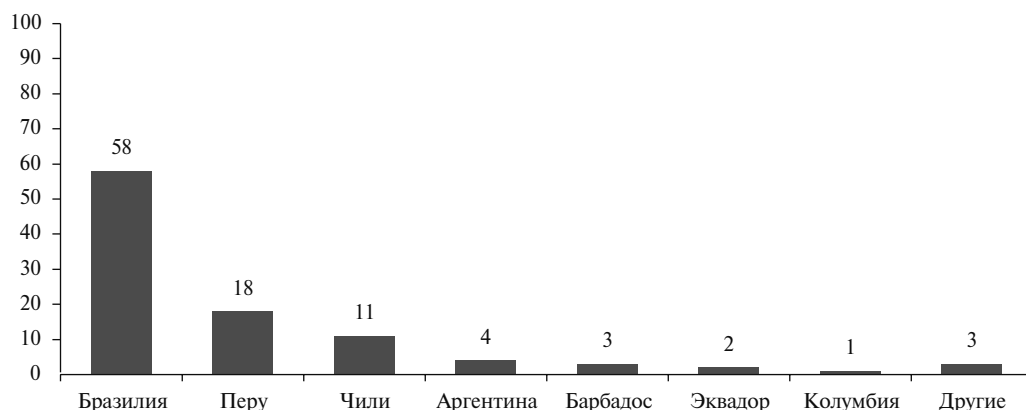


Рис. 1. Латинская Америка и Карибский бассейн: инвестиции компаний из Китая и Гонконга по странам, 2005–2020 гг., %

Источник: ECLAC [2021, p. 94].

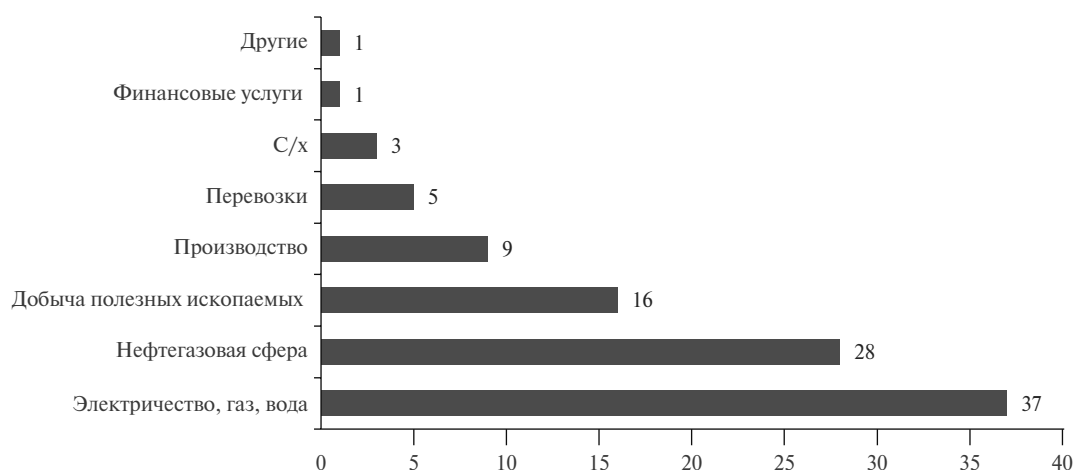


Рис. 2. Латинская Америка и Карибский бассейн: инвестиции китайских компаний по секторам, 2005–2020 гг., %

Источник: ECLAC [2021, p. 96].

Китай в качестве нового инвестора был очень привлекателен для стран Латинской Америки в силу ряда причин. Во-первых, Пекин не выставял жестких требова-

ний по демократизации, определенному направлению развития государственных институтов и не вмешивался во внутреннюю политику государств, как это делали США, чьи финансы были строго регламентированы с точки зрения статей их реализации, а также в целом изобиловали большим количеством ограничительных механизмов. Во-вторых, Китай сам выступает положительным примером для развивающихся стран. Неолиберальная экономическая модель, предлагаемая международными финансовыми организациями, не только не смогла обеспечить уверенный экономический рост в регионе в 1990-е годы, но в случае отдельных стран оказала крайне негативное влияние с далеко идущими последствиями. Кроме того, в отличие от развитых стран, которые разбогатели в том числе благодаря наличию колоний в прошлом, Китай имел другой исторический бэкграунд и, несмотря на это, долгое время демонстрировал высокие темпы роста экономики в 9%. С этой точки зрения история внешнеполитического и экономического успеха КНР существенно отличается даже от истории США, у которых также не было колоний, но которые тем не менее одними из первых начали вести неокOLONIALную политику в отношении стран Латинской Америки в рамках доктрины Монро, пользуясь своим доминирующим положением в западном полушарии. Китай же, будучи страной абсолютно аграрной, существенно отстававшей технически и экономически от лидирующих стран мира и не обладавшей серьезным ресурсным потенциалом, оказался способен превратиться в динамично развивающееся государство, успешно оспаривающее на современном этапе политическое и экономическое лидерство США. В связи с этим китайская модель экономического развития оказалась очень привлекательна для стран Латинской Америки, для которых вопрос перехода из статуса стран периферии в разряд развитых государств имеет первостепенную важность [Escudé, 2015]. Это тем более актуально, что регион ЛКА представлен развивающимися странами, к которым себя относит и Китай. Хорошим примером в данном случае является бывший бразильский президент Луис Инасиу Лула да Силва, который заявлял о готовности воспользоваться китайской моделью с акцентом на рост инвестиций и развитие экспортных отраслей, что, по его мнению, было ключом к быстрому и устойчивому росту [Li, 2007, p. 849]. К сожалению, китайская модель так и не была реализована по множеству причин ни во время правления Лулы да Силва, ни во время администрации его предшественницы — Дилмы Русеф. После нового «правого поворота» в регионе, прихода Жаира Болсонару и политического (но не экономического) сближения с США речь о принятии китайской модели уже не идет.

Хотя Латинская Америка не является лидером среди регионов по получению китайских инвестиций, тем не менее объемы ПИИ значительно выросли с 1% от общего числа китайских инвестиций за рубеж в 2000 г. до 14,5% в 2020 г. [Ding, Vittorio, Lariau, Zhou, 2021, p. 4]. Главный получатель китайских инвестиций — Бразилия, за ней следуют Венесуэла, Аргентина, Эквадор и Перу. Подобная активная инвестиционная тактика и список финансируемых стран вкупе с расширением программы «Один пояс, один путь» (ОПОП) дают возможность оценить, на какие именно страны региона собирается в будущем делать ставку КНР. Особенно стоит выделить Виргинские и Каймановы острова, знаменитые своими офшорными зонами. Для КНР значимость этих офшоров состоит в том, что через них страна имеет возможность проводить крупные суммы, которые позднее поступают обратно в страну в форме иностранных инвестиций.

Возвращаясь к теме инвестиций через призму программы ОПОП, следует отметить, что подавляющее большинство таких инвестиций в страны Латинской Америки идет именно через механизмы данной инициативы. При этом изначально регион

не входил в зону Морского Шелкового пути XXI в., и очень долгое время официальные лица Китая не говорили о Латинской Америке как о потенциальном участнике программы. Частично это объяснялось отсутствием планов превращения ОПОП в глобальный проект на начальных этапах концептуализации инициативы, а также нежеланием делать провокационные шаги в столь чувствительном для США регионе. Запрос на усиление инвестиционной активности исходил от самих стран Латинской Америки, в которых разгорелись дебаты об участии в ОПОП. К моменту появления данной программы латиноамериканский континент переживал десятилетнее падение темпов роста ВВП, поэтому проект, который потенциально мог обеспечить приток иностранных инвестиций, оказался не только привлекательным, но во многом даже необходимым. В частности, исполнительный секретарь Экономической комиссии ООН для Латинской Америки и Карибского бассейна (CEPAL) Алисия Барсена Ибарра призвала страны региона принять участие в инициативе «Один пояс, один путь» [People's Daily Online, 2017]. Дипломаты Боливии, Перу и Эквадора еще в 2015–2016 г. также высказывали надежды, что Китай включит Латинскую Америку в ОПОП, тем самым способствуя росту экономик стран региона [Oliveira, Myers, 2020, p. 5–6].

Примечательно, что в Планах сотрудничества КНР – СЕЛАК практически не упоминается инициатива «Один пояс, один путь» (в первом Плане 2015 г. она не упоминается вовсе, а во втором упоминается один раз в преамбуле в контексте того, что стороны «принимают во внимание возможности, предлагаемые инициативой ОПОП») [China – CELAC Forum, 2018], хотя уже к моменту принятия второго Плана все большее число стран Латинской Америки и Карибского бассейна выражали заинтересованность в китайском проекте. К тому же тема ОПОП занимала центральное место на форуме Китай – СЕЛАК 2018 г., по итогам которого и был принят План на 2019–2021 гг.

С 2017 г. регион стал чаще фигурировать в официальных документах и речах представителей китайского правительства. 18 мая 2017 г. представитель МИД КНР Хуа Чуньин заявила, что «Китай приветствует участие стран Латинской Америки в инициативе “Один пояс, один путь”, которая может принести пользу большему количеству стран и регионов и способствует процветанию и стабильности в мире» [Wang, 2017]. В ноябре – декабре 2018 г. во время визита в Аргентину и Панаму Си Цзиньпин официально пригласил страны Латинской Америки к участию в строительстве ОПОП [PRC UN, 2018]. 17 сентября 2017 г. министр иностранных дел Ван И заявил представителям прессы в Панаме, что «Латинская Америка является естественным продолжением Морского Шелкового пути XXI в.» [Xinhuanet, 2017]. А во время своей речи на Форуме Китай – СЕЛАК в 2018 г. Ван И выделил пять пунктов сотрудничества между сторонами в рамках ОПОП: строительство инфраструктуры, соединяющей «сушу и океаны»; запуск открытого рынка, создающего возможности для экспорта латиноамериканской продукции; развитие конкурентноспособных отраслей экономики в странах ЛКА путем передачи китайских технологий; развитие инноваций через распространение на государства региона Цифрового Шелкового пути; и обмен опытом в различных областях [Xinhuanet, 2018]. Таким образом, Китай расширил охват своей инициативы до глобальных масштабов и постепенно начал заключать официальные соглашения по ОПОП в Латинской Америке. Немаловажно, что вопрос помощи в развитии высоких технологий давно имеет высокий приоритет для большинства стран Латинской Америки, что даже находит свое отражение в различных основополагающих документах национального уровня [Government of Brazil, 2013]. По мнению ряда специалистов,

приоритетность вопросов технологического развития особенно важна для стран ЛКА, так как в удачном их решении видится возможность преодоления экономической отсталости стран региона [Proença, Lessa, 2017], и в этом контексте КНР может оказать существенную помощь.

В 2017 г. Панама разорвала дипломатические отношения с Тайванем и официально признала КНР, а после визита Си Цзиньпина также присоединилась к ОПОП. В 2018 г. ее примеру последовали Сальвадор и Доминиканская Республика. В том же году еще 11 стран присоединились к ОПОП (Антигуа и Барбуда, Боливия, Венесуэла, Гайана, Гренада, Доминика, Коста-Рика, Суринам, Уругвай, Чили, Эквадор), а в 2019 г. к китайской инициативе присоединились Барбадос, Куба, Перу, Тринидад и Тобаго, Ямайка. Всего по состоянию на 2021 г. в ОПОП участвуют 19 из 33 стран Латинской Америки и Карибского бассейна. Бразилия, Аргентина, Мексика и Колумбия, то есть крупнейшие латиноамериканские экономики, пока не участвуют в ОПОП. Примечательно, что все эти четыре страны были опорными государствами для США в регионе ЛКА для администрации Дональда Трампа, в связи с чем их неприсоединение к программе вполне объяснимо [Яковлев, 2020].

Образцом стратегии “win-win” и в известном смысле амбассадором бренда «Один пояс, один путь» в Латинской Америке стала Панама. В 2017 г., когда первые лица Китая заговорили о возможном включении стран региона в ОПОП, тогдашний президент Панамы Хуан Карлос Варела разорвал отношения с Тайванем и первым среди латиноамериканских лидеров подписал с КНР Меморандум о взаимопонимании по совместному продвижению строительства экономического пояса Шелкового пути и морского Шелкового пути XXI в. В течение следующих двух лет между странами было подписано 48 различных меморандумов и соглашений. Особое внимание было уделено Панаме и потому, что своего логического продолжения и реализации не получил проект Никарагуанского канала, после чего внешняя политика КНР сосредоточилась на другом логистическом центре западного полушария — Панамском канале. В целом потенциал Панамы благодаря ее географическому положению без преувеличения можно назвать огромным. В стране находятся два самых загруженных морских порта континента — Бальбоа и Колон (по совместительству это вторая по величине в мире после Гонконга Зона свободной торговли), международный аэропорт Токумен, являющийся региональным воздушным транспортным узлом, и непосредственно сам Панамский канал, через который ежегодно проходит более 13 тыс. судов из более чем 70 стран мира, а также семь важных оптоволоконных кабелей связи / интернета [Mendez, Alden, 2019, p. 15]. В 2018 г. китайский посол в Панаме Вэй Цзян назвал ее будущим «центром для китайских фирм, особенно в сфере производства» [Reuters, 2018]. Установление дипломатических отношений стало триггером к активизации деятельности китайского бизнеса в Панаме. Китайские компании стали участвовать в проектах, связанных с инфраструктурой вокруг канала, а также заключать контракты в энергетическом и строительном секторах Панамы. Однако в настоящее время из-за пандемии и позиции нового президента Лаурентино Кортисо большинство проектов или отложены, или отменены.

Инвестиции в Панаму произвели большое впечатление на страны региона, часть из которых в 2018–2019 гг. присоединилась к ОПОП, а в других ведутся активные дискуссии по поводу присоединения к инициативе. В целом Китай уже реализовал ряд громких инфраструктурных проектов в Аргентине, Бразилии, Перу, Боливии, Эквадоре и других странах. Эти проекты, с одной стороны, улучшают имидж Китая и связанных с ним инициатив, с другой стороны — вызывают серьезные опасения в связи с усилением влияния Пекина в регионе.

Тезис о вреде и пользе китайских инвестиций

Тревога стран Латинской Америки перед ростом влияния Китая и проектом ОПОП не является чем-то принципиально новым. Похожие дебаты разворачиваются практически во всех странах и регионах мира, где активизировались китайские компании. Непрозрачность проектов и завышение цен китайскими подрядчиками, громкие заявления и отсутствие конкретных проектов, попадание в долговую ловушку, наём китайских рабочих вместо создания новых рабочих мест в стране пребывания, послабления в сфере трудового законодательства и экологических норм — все эти проблемы обсуждаются в ряде мировых столиц. Со всех сторон звучат обвинения Китая в империализме и колониализме.

Безусловно, не во всем влияние Китая на Латинскую Америку имеет только положительные стороны. В качестве примера здесь уместно вспомнить Венесуэлу. Экономический, политический и гуманитарный кризис в Венесуэле представляет собой серьезную проблему не только в национальном масштабе, но и для всего региона. Усугубляет ситуацию то, что за последние десятилетия Китай ссудил правительству Венесуэлы более 60 млрд долл., вогнав государство в непосильные долговые обязательства. Венесуэла расплачивалась сначала поставками угля в Китай (что закончилось коллапсом железорудной промышленности и миллионными долгами) [Segovia, 2021], а потом и нефтью по бросовым ценам. Сейчас, несмотря на сильное желание правительства Мадуро участвовать в инициативах ОПОП, реструктурировать долги и привлечь в страну новые инвестиции для остановки кризиса и ревитализации венесуэльской экономики и венесуэльского общества, Китай не спешит вкладывать новые средства в экономику страны, за исключением отсрочки платежей [Oliveira, Myers, 2020, p. 8]. Несмотря на то что Венесуэла еще в 2018 г. подписала меморандум о присоединении к ОПОП, Пекин пока не анонсировал никаких новых проектов и не дал гарантий их появления в будущем.

Однако стоит заметить, что Китаю все же не выгодны провалы проектов и неподъемные долги стран Латинской Америки. Скандалы и громкие неудачи бьют по репутации ОПОП и самого Пекина, который вкладывает миллиарды в создание позитивного образа направленной на всеобщее процветание глобальной инициативы. Неудачные примеры в данном случае только провоцируют все новые и новые витки обсуждений и дебатов по поводу скрытых целей и потенциальных рисков сотрудничества с КНР по всему миру. Одной из причин неудач ряда проектов в структуре «Один пояс, один путь» можно назвать коррупцию, которая накладывается на историческую слабость местных государственных институтов. В конечном итоге Китай одинаково выигрывает и от возврата долгов, и от дешевых энергоресурсов, которыми расплачиваются страны региона при невозможности вернуть долги, но во втором случае существенно теряет в репутации. Поэтому Китай можно упрекнуть только в отсутствии заботы о том, каким именно путем страны будут расплачиваться по кредитам, то есть в этой ситуации все зависит от самих латиноамериканских элит и их желания улучшать качество управления и бороться с коррупцией. Вероятно, КНР могла бы ввести ряд ограничений и механизмов контроля за тем, как будут расходоваться инвестиции и кредиты, но в таком случае подход Пекина опасно приблизится к практике, которую реализуют в регионе США.

Так или иначе, присутствие Китая в регионе имеет и положительные последствия. Во-первых, он может в определенной степени способствовать «утолению инфраструктурного голода» в регионе. Сейчас в Латинской Америке по-прежнему ощущается дефицит качественной инфраструктуры в ключевых областях: железнодорожной и автомобильной, в электроэнергетике, в телекоммуникациях, в доступе к питьевой воде и

медицинским услугам и т.д. [Chauvet et al., 2020, p. 11]. В целом по качеству и количеству инфраструктуры Латинская Америка обгоняет только страны Южной Азии и Африки южнее Сахары. Западные банки не хотят вкладывать средства в регион, так как риски слишком велики, а перспективы возврата средств и получения прибыли слишком туманны. У Китая здесь другая мотивация, Пекин смотрит на латиноамериканские страны как на будущие рынки сбыта, в том числе китайских технологий, но для этого необходимо поднять общий уровень экономического развития региона, что будет способствовать росту платежеспособности. Если проанализировать речь Ван И на Форуме Китай — СЕЛАК в 2018 г., о которой говорилось выше, то можно увидеть, что четыре из пяти пунктов связаны с экспортом китайских технологий. В связи с этим Китай готов вкладывать в страны Латинской Америки, не надеясь на большую отдачу от инвестиций.

Во-вторых, Китай импортирует огромное количество природных ресурсов и сельскохозяйственной продукции из стран Латинской Америки, поэтому сотрудничество с ним экономически взаимовыгодно.

В-третьих, присутствие Китая на континенте выгодно странам региона, так как оно предполагает диверсификацию политических контактов и может уравновесить влияние США в регионе. Появление КНР в качестве нового экономического игрока положило конец чрезмерной зависимости стран от Вашингтона, и Китай сейчас — удобная карта в политическом торге с США.

Не менее важно, что исторически латиноамериканские страны довольно давно испытывают схожие эмоции и по поводу чрезмерного и несбалансированного влияния в регионе США. Пик подобных антиамериканских настроений был достигнут во время левого поворота середины 2000-х, на волне которого в основу повестки региона вошли вопросы интеграции и формирования автономной от Вашингтона внешней политики. Таким образом, возможное негативное влияние КНР в ряде случаев уравновешивается аналогичными опасениями зависимости от США, которые имеют существенное практическое обоснование. Не исключено, что в случае проигрыша в 2022 г. на президентских выборах в Бразилии Жаира Болсонару и начале нового «левого поворота» в регионе ЛКА, антивашингтонская риторика вернется с новой силой. Тогда возможность закрепить автономию от США за счет сотрудничества с Пекином может оказаться более чем полезной для многих стран западного полушария.

Китайская угроза влиянию США в Латинской Америке

В последнее время Китай изменил свой статус во внешнеполитической риторике США с важного торгового партнера на главного политического соперника. Первым президентом США, активно критикующим Пекин, стал Дональд Трамп, также инициировавший так называемую торговую войну и принявший ряд мер по противодействию усилению китайско-латиноамериканского сотрудничества [Сао, 2020, p. 82]. Со смелой власти в Вашингтоне на более умеренную во главе с демократом Джо Байденом, взявшимся за исправление множественных перегибов своего предшественника, отношение к Пекину тем не менее не поменялось — в новой версии Концепции национальной безопасности Китай и рост его влияния в мире так и значатся одной из основных угроз для США [White House, 2021]. Итак, обоснованы ли страхи США перед китайской угрозой в Латинской Америке? Безусловно, если смотреть на ситуацию с точки зрения реалистичной парадигмы и игры с нулевой суммой, которыми, похоже, сейчас продолжают руководствоваться в Вашингтоне. Однако детальный анализ поли-

тического, экономического и военного присутствия Китая в регионе показывает, что опасения США на данном этапе несколько преувеличены.

Что касается политической сферы, то, действительно, отношения стран Латинской Америки и США при Трампе очень пострадали из-за его политических взглядов, чем не преминул воспользоваться Китай, заполнив освободившуюся нишу в регионе. Тем не менее пандемия COVID-19 и изменение внешнеполитической риторики США при администрации Джо Байдена частично восстановили потерянное влияние США в Латинской Америке. Кроме того, в период с 2016 по 2020 г. в ряде стран к власти пришли проамериканские правительства, как, например, в Бразилии и Панаме, отменившие или заморозившие китайские проекты, принятые предыдущими администрациями. Вместе с тем, помимо давления со стороны США, местные элиты сталкиваются с антикитайскими настроениями на национальном и локальном уровне. Выселение коренных жителей из-за строительства инфраструктуры, экологические недостатки китайских проектов, конкуренция внутренних групп интересов и связанные с этими вопросами антикитайские протесты уже привели к остановке части инициатив в Эквадоре, Бразилии, Мексике, Аргентине, Никарагуа и т.д. Да и сами элиты опасаются чрезмерной зависимости национальных экономик от Китая.

Таблица 1. Экспорт/импорт КНР и США в страны ЛКА в 2020 г., млрд долл. США

	КНР				США			
	2008		2020		2008		2020	
	Экспорт в ЛКА	Импорт из ЛКА	Экспорт в ЛКА	Импорт из ЛКА	Экспорт в ЛКА	Импорт из ЛКА	Экспорт в ЛКА	Импорт из ЛКА
Антигуа и Барбуда	0,529	0,00007	0,091	0,00003	0,182	0,005	0,312	0,004
Аргентина	5,05	9,36	7,09	6,8	7,53	6,17	5,95	4,38
Багамские острова	0,385	0,0006	0,279	0,072	2,76	0,626	2,87	0,287
Барбадос	0,027	0,0014	0,079	0,015	0,498	0,042	0,516	0,049
Белиз	0,042	0,00002	0,105	0,00043	0,353	0,163	0,394	0,053
Боливия	0,178	0,15	0,687	0,293	0,389	0,526	0,45	0,389
Бразилия	18,8	29,86	34,96	84,08	32,9	32,07	35,05	24,42
Венесуэла	3,36	6,56	1,52	0,533	12,61	52,61	1,13	0,179
Гаити	0,125	0,007	0,709	0,003	0,944	0,464	1,4	0,861
Гайана	0,07	0,017	0,265	0,304	0,288	0,169	0,654	0,724
Гватемала	0,934	0,011	2,47	0,256	4,72	3,72	5,86	4,17
Гондурас	0,323	0,016	0,922	0,045	4,84	4,23	4,21	4,07
Гренада	0,003	0,00004	0,015	0,000043	0,084	0,0078	0,101	0,013
Доминика	0,075	0,0021	0,021	0,00066	0,105	0,002	0,115	0,001
Доминиканская Республика	0,657	0,146	2,49	0,296	6,59	4,08	7,60	5,35
Колумбия	2,98	1,12	9,32	4,3	11,43	13,83	12,06	11,31
Коста-Рика	0,619	2,27	1,54	0,668	5,68	4,18	5,73	5,62

	КНР				США			
	2008		2020		2008		2020	
	Экспорт в ЛКА	Импорт из ЛКА	Экспорт в ЛКА	Импорт из ЛКА	Экспорт в ЛКА	Импорт из ЛКА	Экспорт в ЛКА	Импорт из ЛКА
Куба	1,35	0,903	0,483	0,471	0,717	0,000036	0,176	0,014
Мексика	13,86	3,69	44,85	16	151,52	218,06	212,67	328,86
Никарагуа	0,255	0,003	0,486	0,018	1,09	1,76	1,43	3,66
Панама	7,89	0,049	8,8	0,441	4,91	0,401	5,77	0,711
Парагвай	0,763	0,025	1,22	0,013	1,61	0,092	1,27	0,16
Перу	2,77	4,49	8,87	14,15	6,18	6,13	7,69	5,93
Сальвадор	0,374	0,0059	0,938	0,171	2,46	2,3	2,62	1,99
Сент-Винсент и Гренадины	0,058	0,026	0,010	0,000008	0,082	0,001	0,076	0,005
Сент-Китс и Невис	0,0026	0,00014	0,013	0,00042	0,123	0,056	0,136	0,05
Сент-Люсия	0,0066	0,00005	0,033*	0,00027*	0,241	0,027	0,564*	0,036*
Суринам	0,102	0,0036	0,221	0,061	0,406	0,133	0,267	0,183
Тринидад и Тобаго	0,349	0,024	0,341	0,333	2,25	9,47	2,37	2,61
Уругвай	1,02	0,623	1,7	2,36	0,883	0,259	1,25	0,586
Чили	6,18	11,17	15,34	28,75	12,09	8,98	12,77	10,92
Эквадор	1,54	0,849	3,25	4,31	3,44	9,53	4,23	6,38
Ямайка	0,288	0,0055	0,63	0,031	2,644	0,783	1,7	0,396

Источник: Составлено авторами на основе данных World Bank [n. d.], Trading Economics [n. d.].

* Данные за 2019 г. на основе [The Observatory of Economic Complexity, 2019].

В экономической сфере также есть серьезные вопросы к инициативам Пекина. Во-первых, Китай является самым большим импортером лишь для семи стран региона (Аргентины, Бразилии, Венесуэлы, Кубы, Чили, Перу и Уругвая, для подавляющего большинства стран крупнейшим рынком сбыта остаются США (табл. 1). Во-вторых, Китай импортирует большое количество природных ресурсов из государств региона, однако их экономики лишь частично являются взаимодополняемыми. Так, в сфере экспорта товаров в США по некоторым статьям Китай во многом выступает конкурентом для государств региона. В-третьих, США остаются крупнейшим инвестором в экономики стран ЛКА (рис. 3). В-четвертых, латиноамериканские компании сталкиваются с конкуренцией и у себя на родине, куда вместе с инвестициями устремляются и дешевые китайские товары, что никоим образом не содействует развитию локальных предприятий и индустрии в целом. В-пятых, китайские инвестиционные проекты, особенно в рамках ОПОП, очень хорошо рекламируются, но зачастую дальше официальных встреч дело не идет. Как уже было замечено, Китай готов вкладывать в страны Латинской Америки, не надеясь на большую отдачу от инвестиций, однако и в большом минусе он быть не готов. Страны региона и их инвестиционная среда остаются

ся не самыми привлекательными для китайских компаний [Лавут, 2018]. В частности, заведующий сектором международной стратегии Института мировой экономики и политики Китайской академии социальных наук Сюэ Ли в своей статье о стратегическом значении Латинской Америки отметил, что «Китай не может заработать много денег (в Латинской Америке), но он не может и потерять много денег», и что «установление тесных экономических связей со всеми странами региона выходит за рамки возможностей и ответственности Китая» [Li, 2015].

Как показывает практика, Латинская Америка, несмотря на громкие заявления китайских лидеров, не является исключительным приоритетом ОПОП, поэтому развитие инициативы в регионе сильно зависит от заинтересованности самих латиноамериканских стран в проекте. Другими словами, Китай не навязывает региону свою инициативу, что частично связано с отсутствием такого большого количества экономических и политических ресурсов для включения региона в свою сферу влияния, а также объясняется нежеланием обострять отношения с США, которые остаются важнейшим источником капитала и передовых технологий для Китая, крупнейшим торговым партнером и экспортным направлением, несмотря на активные попытки провести процесс декаплинга. Отсюда можно сделать вывод, что пока отношения КНР и США не достигнут стадии соперничества и конфронтации и не произойдет полного разрыва отношений в торговле, расширение влияния Пекина в регионе ЛКА не будет агрессивным [Лавут, 2018].

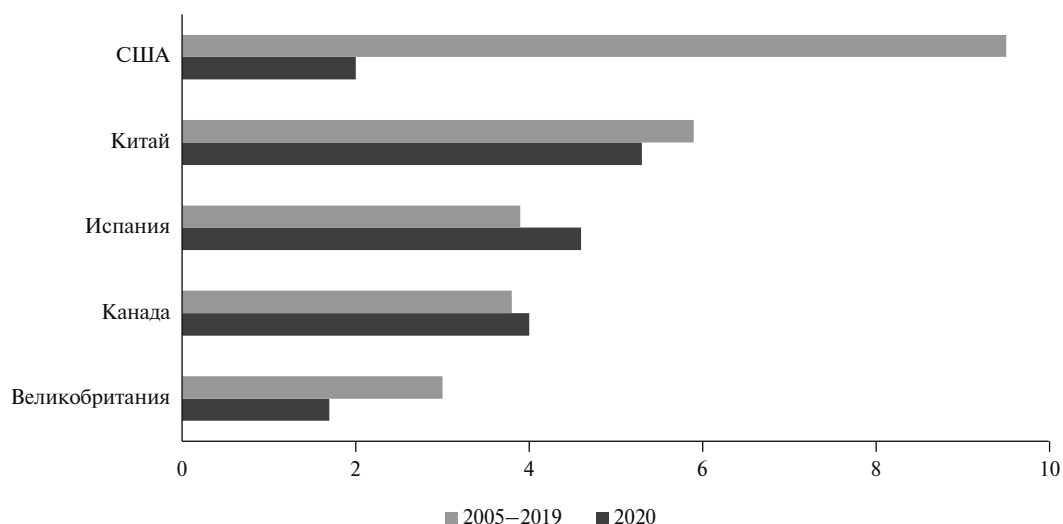


Рис. 3. Латинская Америка и Карибский бассейн: топ-5 крупнейших иностранных инвесторов в 2005–2019 и 2020 гг., млрд долл. США

Источник: ECLAC [2021, p. 93].

Экономическое и политическое влияние Китая в странах Латинской Америки поддерживается и сотрудничеством в сфере безопасности при активном участии Народно-освободительной армии Китая (НОАК). На первый взгляд, продажа оружия странам ЛКА, обучение латиноамериканских военных в Китае и совместные учения должны насторожить Вашингтон. Однако если взглянуть на ситуацию более детально, то можно увидеть, что политика Китая в этой области далека от политики СССР вре-

мен холодной войны. В настоящее время Китай не формирует в регионе коалиций и не пытается создать военные базы даже в дружественных странах, таких как Венесуэла и Куба, хотя такие опасения были из-за строительных работ или уступок портов китайским компаниям, например, в Панаме и Сальвадоре [Ellis, 2020]. Несомненно, покупка китайского оружия Аргентиной, Боливией, Венесуэлой, Кубой, Перу и Эквадором создает угрозу для США, в первую очередь из-за сокращения собственных рынков сбыта, но при этом подобная угроза является проблемой скорее экономического характера, нежели военно-политического.

Заключение

Латинская Америка, которая очень долгое время находилась на периферии китайской внешней политики, в последние десятилетия привлекает к себе все большее внимание Пекина. Первоначальные задачи — доступ к природным ресурсам, уменьшение влияния Тайваня в мире и развитие отношений по линии Юг — Юг для борьбы с однопольярным миром во главе с США — в настоящее время дополняются более обширными стратегическими, политическими и экономическими интересами КНР в регионе.

За последнее десятилетие Китай значительно укрепил свои позиции в странах Латинской Америки, и элитам становится все сложнее дистанцироваться от Китая, что вызывает опасения как у стран региона, так и у США о попадании в зависимость латиноамериканских государств от Пекина. Это беспокойство усугубляется инвестиционными проектами КНР, которые зачастую отличаются непрозрачностью, завышенными ценами и сопровождаются громкими скандалами, связанными с коррупцией, послаблениями в сфере трудового законодательства и экологических норм. Поэтому большие дискуссии вызывает инициатива «Один пояс, один путь», в которой уже участвуют 19 стран региона.

Однако у китайского присутствия в латиноамериканских экономических процессах много плюсов, например, создание важной для региона инфраструктуры, открытие рынка КНР для экспорта природных ресурсов и уменьшение чрезмерной зависимости стран региона от США. Для стран Латинской Америки Пекин может стать реальной альтернативой в контексте нового потенциального «левого поворота», в рамках которого латиноамериканские государства, безусловно, будут возвращать автономизм от США в актуальную повестку дня. КНР, чей подход к сотрудничеству основан на развитии инфраструктуры и отсутствии жестких механизмов контроля финансовых потоков, крайне близок к ценностям и приоритетам левых партий в регионе, что может предопределить их высокий интерес к развитию отношений с восточной державой. При этом, разумеется, усиление экономического и тем более политического присутствия Пекина в Латинской Америке имеет свои минусы и потенциальные риски как для стран региона, так и для США. Однако представляется логичным, что подобные риски для латиноамериканских государств окажутся в конечном итоге не серьезнее тех последствий, которые вызваны безусловным доминированием Вашингтона — в этом ключе экономический и политический плюрализм, конечно, пойдет на пользу региону, который долгие годы был фактически лишен такого шанса.

Отдельно стоит отметить возрастающую важность региона ЛКА в контексте постепенного «властного транзита», который наблюдается на международной арене. Латинская Америка в данном процессе важна еще и потому, что традиционно считается местом исключительного влияния США. В связи с этим любое посягательство на этот статус ознаменует качественно новый вид соперничества между США и КНР. Не

случайно противостояние растущему влиянию КНР полномасштабно вошло в федеральную политическую повестку Вашингтона только в период президентства Трампа, когда, собственно, мы и могли наблюдать быстрый рост экономических связей Пекина со странами региона.

Совершенно логично в этой связи может возникнуть вопрос: насколько приоритетна Латинская Америка в новых условиях для КНР? Вытеснит ли регион из международной повестки Пекина, например, Африку или какие-либо другие регионы? Важно упомянуть, что регион ЛКА оказался в современном расширении приоритетов КНР одним из последних, куда Китай пришел «всерьез». Если говорить об Африке, в отдельных районах которой китайский капитал и политическое влияние доминируют уже не один год, то там модель партнерских отношений КНР с развивающимися странами только формировалась и отрабатывалась, при этом тогда подобная экспансия не вызывала документально закреплённого недовольства западных партнеров на уровне стратегий национальной безопасности или других подобных концептуальных документов. К задаче расширения влияния в Латинской Америке Китай подходит уже качественно иначе, имея не только накопленный опыт, полученный в процессе сотрудничества с развивающимися странами в других регионах мира, но и обладая принципиально иным статусом на международной арене — из амбициозного претендента он превратился во вполне равновесного соперника для США.

Список источников

- Борзова А. Ю., Торкунова Ю. А., Агаев Ю. И. (2018) Китай — CELAC: новые тенденции в экономическом сотрудничестве // Латинская Америка. № 7. С. 32–46. Режим доступа: <https://doi.org/10.31857/S0044748X0000022-3>.
- Дегтерев Д. А., Рамич М. С., Цвык А. В. (2021) США — КНР: «властный транзит» и контуры «конфликтной биполярности» // Вестник Российского университета дружбы народов. Сер. Международные отношения. Т. 21. № 2. С. 210–231. Режим доступа: <https://doi.org/10.22363/2313-0660-2021-21-2-210-231>.
- Еремин А. А. (2020) Организация американских государств и региональная безопасность. М.: Аспект Пресс.
- Еремин А. А., Медина Гонзалес В. (2021) Латинская Америка в условиях пандемии COVID-19 в 2020 г. Социальный и политический аспекты. На примере Эквадора // Латинская Америка. № 3. С. 20–32. Режим доступа: <https://doi.org/10.31857/S0044748X0013516-6>.
- Еремин А. А., Дубровский И. Р., Петрович-Белкин О. К. (2021) Латиноамериканский вектор внешней политики КНР в 1991–2020 гг. // Вопросы истории. Т. 3. № 11. С. 256–267. Режим доступа: <https://doi.org/10.31166/VoprosyIstorii202111Statyi91>.
- Лавут А. А. (2018) Новый этап развития китайско-латиноамериканских отношений // Латинская Америка. № 12. С. 59–73. Режим доступа: <https://doi.org/10.31857/S0044748X0002316-6>.
- Манухин А. А. (2019) Особенности политики администрации Дональда Трампа в Латинской Америке // Россия и Америка в XXI веке (спецвыпуск). Режим доступа: <https://rusus.jes.su/S207054760005322-1-1> (дата обращения: 01.10.2021).
- Окунева Л. С. (2020) Послесловие. Правый популизм: глобальный тренд и региональные особенности / под ред. Л.С. Окуновой, А.И. Тэвдой-Бурмули. М.: МГИМО (У). С. 392–394.
- Яковлев П. П. (2020) Политика Д. Трампа в Латинской Америке: итоги и перспективы // Перспективы. Электронный журнал. Т. 23. № 3. Режим доступа: http://www.perspektivy.info/oykumena/amerika/politika_d_trampa_v_latinskoj_amerike_itogi_i_perspektivy_2020-09-28.htm (дата обращения: 01.10.2021).

- Cao T. (2020) American factors in the relations between China and Latin American countries // *Peace and Development*. No. 1. P. 80–96. (in Chinese).
- Chauvet P. Chen T., Jaimurzina A., Xu R., Jin Y. (2020) China: current and potential role in infrastructure investment in Latin America // *International Trade*. No. 144. Economic Commission for Latin America and the Caribbean. Режим доступа: <https://www.cepal.org/en/publications/45205-china-current-and-potential-role-infrastructure-investment-latin-america> (дата обращения: 14.06.2022).
- China-CELAC Forum. (2015) Cooperation Plan (2015-2019). 23 January. Режим доступа: http://www.chinacelacforum.org/eng/zywj_3/201501/t20150123_6475954.htm (дата обращения: 01.10.2021).
- China-CELAC Forum (2018) CELAC and China Joint Plan of Action for Cooperation on Priority Areas (2019–2021). Режим доступа: <https://celac.rree.gob.sv/wp-content/uploads/2018/04/Joint-Action-Plan-II-CELAC-China-Forum.-22-01-18.pdf> (дата обращения: 01.19.2021).
- Ding D., Vittorio F. D., Lariu A., Zhou Y. (2021) Chinese Investment in Latin America: Sectoral Complementarity and the Impact of China's Rebalancing. IMF Working Paper. No 2021/160, International Monetary Fund. Режим доступа: <https://www.imf.org/en/Publications/WP/Issues/2021/06/07/Chinese-Investment-in-Latin-America-Sectoral-Complementarity-and-the-Impact-of-Chinas-50217> (дата обращения: 15.06.2022).
- Economic Commission for Latin America and the Caribbean (ECLAC) (2021) Foreign Direct Investment in Latin America and the Caribbean. Режим доступа: https://issuu.com/publicacionescepal/docs/foreign_direct2021_en (дата обращения: 15.06.2022).
- Ellis E. (2020) Chinese Security Engagement in Latin America. CSIS Report, Center for Strategic & International Studies. Режим доступа: <https://www.csis.org/analysis/chinese-security-engagement-latin-america> (дата обращения: 01.19.2021).
- Eremin A. A. (2021) U.S. Migration Policy Radicalization (2017–2019): Case of Mexico and Central America // *Vestnik RUDN. International Relations*. Vol. 21. No. 1. P. 108–118. Режим доступа: <https://journals.rudn.ru/international-relations/article/view/25960/19159> (дата обращения: 15.06.2022).
- Escudé C. (2015) Realism in the Periphery. *Routledge Handbook of Latin America in the World* / J. I. Domínguez, A. Covarrubias (eds). N.Y.: Routledge. P. 45–57. Режим доступа: <https://www.routledge-handbooks.com/doi/10.4324/9781315753683.ch2> (дата обращения: 15.06.2022).
- Government of Brazil (2013) *Estratégia Nacional de Defesa Brasília* [Brasília National Defense Strategy]. 3 December. Режим доступа: https://www.gov.br/defesa/pt-br/assuntos/copy_of_estado-e-defesa/estrategia-nacional-de-defesa (дата обращения: 01.10.2021). (In Portuguese)
- Government of the People's Republic of China (PRC) (2019) Xi Jinping Holds Talks with President Jair Bolsonaro of Brazil. 14 November. Режим доступа: https://www.fmprc.gov.cn/mfa_eng/gjhdq_665435/3447_665449/3473_665008/3475_665012/201911/t20191118_595004.html (дата обращения: 15.06.2022).
- He S. (2019) Zhōngguó yǔ lāměiguójiā guānxì zhōng dì měi guó yīnsù [China's Strategy Toward Latin America in the New Era and the Influencing Factors] // *Journal of Latin American Studies*. Vol. 41. No. 6. P. 1–21. (in Chinese)
- Lapper R. (2019) Bolsonaro Took Aim at China. Then Reality Struck // *Americas Quarterly*. 23 April. Режим доступа: <https://www.americasquarterly.org/article/bolsonaro-took-aim-at-china-then-reality-struck/> (дата обращения: 01.10.2021).
- Li H. (2007) China's growing interest in Latin America and its implications // *Journal of Strategic Studies*. Vol. 30. No. 4–5. P. 833–862.
- Li X. (2015) Zhōngguó bù yìng gāo gū lāměi de zhànlüè yìyì [China Should Not Overestimate the Strategic Significance of Latin America]. *FT Chinese*. 21 January. Режим доступа: <http://www.ftchinese.com/story/001060237?full=y%26archive> (дата обращения: 01.10.2021). (in Chinese)
- Mendez A., Alden C. (2019) China in Panama: From Peripheral Diplomacy to Grand Strategy // *Geopolitics*. Vol. 26. No. 3. P. 838–860. Режим доступа: <https://doi.org/10.1080/14650045.2019.1657413> (дата обращения: 01.10.2021).

Oliveira L. T. G., Myers M. (2020) The Tenuous Co-Production of China's Belt and Road Initiative in Brazil and Latin America // *Journal of Contemporary China*. Vol. 30. No. 129. P. 481–499. Режим доступа: <https://doi.org/10.1080/10670564.2020.1827358>.

People's Daily Online (2017) Huānyíng lāměi guójiā jījí cānyù yīdài yīlù guójiā hézuò [Welcome Latin American Countries to Actively Participate in the Belt and Road International Cooperation]. 19 May. Режим доступа: <http://world.people.com.cn/n1/2017/0519/c1002-29285565.html> (дата обращения: 01.10.2021). (in Chinese)

People's Daily Online (2019) Zhōngfāng gāodù guānzhù wēinèiruìlā dāngqián júshì [China Is Highly Concerned About the Current Situation in Venezuela]. 27 February. Режим доступа: <http://world.people.com.cn/n1/2019/0227/c1002-30904075.html> (дата обращения: 01.10.2021). (in Chinese)

Permanent Mission of the People's Republic of China (PRC) to the United Nations (UN) (2018) Wànshuǐqiānshān zhǐ dēngxián – guówù wěiyuán jiān wàijiāo bùzhǎng wáng yì tán xīnjīnpíng zhǔxí fāngwèn xībānyá, āgèntíng, bānámǎ, pútáoyá bīng chūxí èrshí guó jítuán língdǎo rén dì shí sān cì fēnghuì [Thousands of Waters and Mountains Just Wait for Leisure – State Councilor and Minister of Foreign Affairs Wang Yi Talks About President Xi Jinping's Visit to Spain, Argentina, Panama, Portugal and Attendance at the 13th G20 Summit]. 6 December. Режим доступа: <https://www.fmprc.gov.cn/ce/ceun/chn/zgyw/t1619423.htm> (дата обращения: 01.10.2021). (in Chinese)

Proença D., Lessa M. A. (2017) Brazilian National Defence Policy and Strategy Reviewed as a Unity // *Revista Brasileira de Política Internacional*. Vol. 60. No. 2. Режим доступа: <https://doi.org/10.1590/0034-7329201700210>.

Ren B. (2019) “Yīdài yīlù” kuàngjià xià zhōngguó zì lāměi guójiā jīnkǒu zhànlüè yánjiū [A Study on China's Import Strategy From Latin American Countries Under the Framework of the Belt and Road Initiative] // *China Soft Science*. No. 11. P. 9–16. (in Chinese)

Reuters. (2018) Panama, China Start Free Trade Talks, Eye Regional Hub. 10 July. Режим доступа: <https://www.reuters.com/article/us-panama-china-trade/panama-china-start-free-trade-talks-eye-regional-hub-idUSKBN1JZ2S9> (дата обращения: 01.10.2021).

Segovia M. A. (2021) A Dream Deal With China That Ended in Nightmarish Debt for Venezuela. *Diálogo Chino*. 14 February. Режим доступа: <https://dialogochino.net/en/trade-investment/40016-a-dream-deal-with-china-that-ended-in-nightmarish-debt-for-venezuela/> (дата обращения: 01.10.2021).

The White House (2021) Interim National Security Strategic Guidance. 3 March. Режим доступа: <https://www.whitehouse.gov/briefing-room/statements-releases/2021/03/03/interim-national-security-strategic-guidance/> (дата обращения: 01.10.2021).

The Observatory of Economic Complexity (2019). Режим доступа: <https://oec.world/>.

Trading Economics (n. d.). Режим доступа: <https://tradingeconomics.com/>.

Trinkunas H. (2020) Testing the Limits of China and Brazil's Partnership. *Brookings*. 20 July. Режим доступа: <https://www.brookings.edu/articles/testing-the-limits-of-china-and-brazils-partnership/> (дата обращения: 01.10.2021).

United Nations (UN) (2019) Venezuela: Competing US, Russia Resolutions Fail to Pass in Security Council. 28 February. Режим доступа: <https://news.un.org/en/story/2019/02/1033832> (дата обращения: 01.10.2021).

Vyas K. (2019) China Talks With Venezuela Opposition to Protect Investments // *Wall Street Journal*. 12 February. Режим доступа: <https://www.wsj.com/articles/china-holds-talks-with-venezuelan-opposition-on-debt-oil-projects-11549993261> (дата обращения: 01.10.2021).

Wang Q. S. Y. T. (2017) Wàijiāo bù: Huānyíng lāměi guójiā jījí cānyù “yīdài yīlù” guójiā hézuò [Ministry of Foreign Affairs: Latin American Countries Are Welcome to Actively Participate in the “Belt and Road” International Cooperation] // *China Daily*. 18 May. Режим доступа: http://cn.chinadaily.com.cn/2017-05/18/content_29405247.htm (дата обращения: 01.10.2021). (in Chinese)

Ward J. (2019) China's Policy Towards a Venezuela in Crisis // *China Brief*. Vol. 19. No. 6. Режим доступа: <https://jamestown.org/program/chinas-policy-towards-a-venezuela-in-crisis/> (дата обращения: 01.10.2021).

World Bank (n. d.) World Integrated Trade Solution. Режим доступа: <https://wits.worldbank.org/Country-Profile/en/Country/CHN/Year/2008/TradeFlow/EXPIMP/Partner/by-country>.

Xinhua News Agency (2008) Zhōngguó duì lǎdīng měizhōu hé jiālèbǐ zhèngcè wénjiàn [China's Policy Paper on Latin America and the Caribbean]. 5 November. Режим доступа: http://www.gov.cn/jrzg/2008-11/05/content_1140303.htm (дата обращения: 01.10.2021). (in Chinese)

Xinhuanet (2016) China's Policy Paper on Latin America and the Caribbean (Full text). 24 November. Режим доступа: http://www.xinhuanet.com/world/2016-11/24/c_1119980472.htm (дата обращения: 01.10.2021). (in Chinese)

Xinhuanet (2017) Wáng Yì: “Yīdài yīlù” chángyì chéngwéi zhōng lā hézuò de xīn zhuāshǒu [Wang Yi: The “Belt and Road” Initiative Has Become a New Starting Point for China-Latin America Cooperation]. 18 September. Режим доступа: http://www.xinhuanet.com/2017-09/18/c_1121681061.htm (дата обращения: 01.10.2021). (in Chinese)

Xinhuanet (2018) Xīn shídài kuàyuè dàiyáng de qiānshǒu — Wáng Yì wàizhǎng zài zhōng lā lùntán dì èr jiè bùzhǎng jí huìyì kāimó shì shàng de zhīcí [Hand in Hand Across the Ocean in the New Era: Speech by Foreign Minister Wang Yi at the Opening Ceremony of the Second Ministerial Conference of the China-Latin America Forum]. 23 January. Режим доступа: http://www.xinhuanet.com/2018-01/23/c_1122303902.htm (дата обращения: 01.10.2021). (in Chinese)

Xu S. (2020) Zhōngguó gòngchǎndǎng yǔ lāměi gòngchǎndǎng guānxì de qūzhé fāzhǎn [The Tortuous Development of the Relationship Between the Chinese Communist Party and the Latin American Communist Party] // Journal of Latin American Studies. Vol. 42. No. 1. P. 55–66. (in Chinese)

China's Relations with Latin America and the Caribbean at the Present Stage¹

E. Katkova, A. Eremin

Evgenia Katkova – PhD in History, Senior Lecturer at the Department of Theory and History of International Relations of Peoples' Friendship University of Russia (RUDN University); 6 Miklukho-Maklaya, Moscow, 117198, Russian Federation; katkova-eyu@rudn.ru

Arkady Eremin – PhD in History, Senior Lecturer at the Department of Theory and History of International Relations of Peoples' Friendship University of Russia (RUDN University); 6 Miklukho-Maklaya, Moscow, 117198, Russian Federation; eremin-aa@rudn.ru

Abstract

In the "new era" of China's foreign policy based on the concept of major power diplomacy with Chinese characteristics, Beijing has begun to change its attitude toward Latin America. In 2018, Xi Jinping officially invited Latin American countries to participate in the construction of the Belt and Road initiative, thereby bringing the region into the sphere of its global interests. This article is devoted to the study of the main directions of cooperation between China and the Latin American states and changes in the forms and instruments of Beijing's policy toward the region. The authors analyze the degree of involvement of Latin American states in the BRI and consider pros and cons of increasing China's influence in the region. The provisions of power transition theory form the methodological basis of the work, through the prism of which the U.S. factor in Sino-Latin American relations is examined. The final part of the article is devoted to the challenges facing Washington from the growing influence of China in the Latin America and Caribbean (LAC) region.

Keywords: China, Latin America, US, Belt and Road Initiative, investment, infrastructure, economic cooperation, influence, interests

Acknowledgments: the paper has been supported by the RUDN University Strategic Academic Leadership.

For citation: Katkova E., Eremin A. (2022) China's Relations with Latin America and the Caribbean at the Present Stage. *International Organisations Research Journal*, vol. 17, no 2, pp. 164–188 (in English). doi:10.17323/1996-7845-2022-02-07

References

- Borzova A., Torkunova J., Agaev J. (2018) Kitaj: CELAC: novye tendencii v jekonomicheskom sotrudnichestve [China: CELAC: New Trends in Economic Cooperation]. *Latinskaja Amerika*, no 7, pp. 32–46. Available at: <http://doi.org/10.31857/S0044748X0000022-3>. (in Russian)
- Cao T. (2020) Zhōngguó yǔ lāměiguójiā guānxì zhōng dì měi guó yīnsù [American Factors in the Relations Between China and Latin American Countries]. *Peace and Development*, no 1, pp. 80–96. (in Chinese)
- Chauvet P., Chen T., Jaimurzina A., Xu R., Jin Y. (2020) China: Current and Potential Role in Infrastructure Investment in Latin America. *ECLAC Series, International Trade*, no 144. *Economic Commission for Latin America and the Caribbean*. Available at: <https://www.cepal.org/en/publications/45205-china-current-and-potential-role-infrastructure-investment-latin-america> (accessed 14 June 2022).
- China-CELAC Forum (2015) *Cooperation Plan (2015–2019)*, 23 January. Available at: http://www.chinacelac-forum.org/eng/zywj_3/201501/t20150123_6475954.htm (accessed 14 June 2022).

¹ This article was submitted 11.10.2021.

China-CELAC Forum (2018) *CELAC and China Joint Plan of Action for Cooperation on Priority Areas (2019–2021)*. Available at: <https://celac.rree.gob.sv/wp-content/uploads/2018/04/Joint-Action-Plan-II-CELAC-China-Forum.-22-01-18.pdf> (accessed 1 October 2021).

Degterev D. A., Ramich M. S., Tsvyk A. V. (2021) U.S. – China: “Power Transition” and the Outlines of “Conflict Bipolarity”. *Vestnik RUDN. International Relations*, no 21(2), pp. 210–231. Available at: <https://doi.org/10.22363/2313-0660-2021-21-2-210-231>. (in Russian)

Ding D., di Vittorio F., Lariou A., Zhou Y. (2021) Chinese Investment in Latin America: Sectoral Complementarity and the Impact of China's Rebalancing. *IMF Working Paper No 2021/160, International Monetary Fund*. Available at: <https://www.imf.org/en/Publications/WP/Issues/2021/06/07/Chinese-Investment-in-Latin-America-Sectoral-Complementarity-and-the-Impact-of-Chinas-50217> (accessed 15 June 2022).

Economic Commission for Latin America and the Caribbean (ECLAC) (2021) *Foreign Direct Investment in Latin America and the Caribbean*. Available at: https://issuu.com/publicacionescepal/docs/foreign_direct2021_en (accessed 15 June 2022).

Ellis E. (2020) Chinese Security Engagement in Latin America. *CSIS Report, Center for Strategic & International Studies*. Available at: <https://www.csis.org/analysis/chinese-security-engagement-latin-america> (accessed 1 October 2021).

Eremin A. A. (2020) *Organizacija amerikanskih gosudarstv i regional'naja bezopasnost' [Organization of American States and Regional Security]*. Moscow: LLC Publishing House Aspect Press. (in Russian)

Eremin A. A. (2021) U.S. Migration Policy Radicalization (2017–2019): Case of Mexico and Central America. *Vestnik RUDN. International Relations*, vol. 21, no 1, pp. 108–118. Available at: <https://journals.rudn.ru/international-relations/article/view/25960/19159> (accessed 15 June 2022).

Eremin A. A., Dubrovsky I. R., Petrovich-Belkin O. K. (2021) Latinoamerikanskij vektor vneshnej politiki KNR v 1991–2020 gg. [Latin American Vector of Chinese Foreign Policy in 1991–2020]. *Voprosy istorii*, vol. 3, no 11, pp. 256–267. Available at: <http://doi.org/10.31166/VoprosyIstorii202111Statyi91>. (in Russian)

Eremin A. A., Medina Gonzales V. (2021) Latinskaja Amerika v uslovijah pandemii COVID-19 v 2020 g. Social'nyj i politicheskij aspekty. Na primere Jekvadora [Latin America in the Context of the COVID-19 Pandemic in 2020: Social and Political Aspects. On the Example of Ecuador]. *Latinskaja Amerika*, no 3, pp. 20–32. Available at: <https://doi.org/10.31857/S0044748X0013516-6>. (in Russian)

Escudé C. (2015) *Realism in the Periphery*. Routledge Handbook of Latin America in the World / J. I. Domínguez, A. Covarrubias (eds). N.Y.: Routledge. Available at: <https://www.routledgehandbooks.com/doi/10.4324/9781315753683.ch2> (accessed 15 June 2022).

Government of Brazil (2013) *Estratégia Nacional de Defesa Brasília [Brasília National Defense Strategy]*, 3 December. Available at: https://www.gov.br/defesa/pt-br/assuntos/copy_of_estado-e-defesa/estrategia-nacional-de-defesa (accessed 1 October 2021). (in Portuguese)

Government of the People's Republic of China (PRC) (2019) *Xi Jinping Holds Talks With President Jair Bolsonaro of Brazil*, 14 November. Available at: https://www.fmprc.gov.cn/mfa_eng/gjhdq_665435/3447_665449/3473_665008/3475_665012/201911/t20191118_595004.html (accessed 15 June 2022).

He S. (2019) Zhōngguó yǔ lāměiguójiā guānxì zhōng dì měi guó yīnsù [China's Strategy Toward Latin America in the New Era and the Influencing Factors]. *Journal of Latin American Studies*, vol. 41, no 6, pp. 1–21. (in Chinese)

Lapper R. (2019) Bolsonaro Took Aim at China. Then Reality Struck. *Americas Quarterly*, 23 April. Available at: <https://www.americasquarterly.org/article/bolsonaro-took-aim-at-china-then-reality-struck/> (accessed 1 October 2021).

Lavut A. A. (2018) Novyj jetap razvitiya kitajsko-latinoamerikanskih otnoshenij [A New Stage in the Development of Sino-Latin American Relations]. *Latinskaja Amerika*, no 12, pp. 59–73. Available at: <http://doi.org/10.31857/S0044748X0002316-6>. (in Russian)

Li H. (2007) China's Growing Interest in Latin America and Its Implications. *Journal of Strategic Studies*, vol. 30, no 4–5, pp. 833–862. Available at: <https://doi.org/10.1080/01402390701431972>.

Li X. (2015) *Zhōngguó bù yìng gāo gū lāměi de zhànlüè yìyì* [China Should Not Overestimate the Strategic Significance of Latin America]. FT Chinese, 21 January. Available at: <http://www.ftchinese.com/story/001060237?full=y%26archive> (accessed 1 October 2021). (in Chinese)

Manuhin A. A. (2019) Osobennosti politiki administracii Donal'da Trampa v Latinskoj Amerike [Features of the Policy of the Donald Trump Administration in Latin America]. *Rossija i Amerika v XXI veke. Specvypusk*. Available at: <https://doi.org/10.18254/S207054760005322-1>. (in Russian)

Mendez A., Alden C. (2019) China in Panama: From Peripheral Diplomacy to Grand Strategy. *Geopolitics*, vol. 26, no 3, pp. 838–60. Available at: <https://doi.org/10.1080/14650045.2019.1657413> (accessed 1 October 2021).

Okuneva L. S. (2020) Posleslovie [Afterward]. *Pravyj populizm: global'nyj trend i regional'nye osobennosti* [Right-Wing Populism: A Global Trend and Regional Features] (L. S. Okunevoj, A. I. Tjevdoj-Burmuli (eds)). Moscow: MGIMO (u). (in Russian)

Oliveira L. T. G., Myers M. (2020) The Tenuous Co-Production of China's Belt and Road Initiative in Brazil and Latin America. *Journal of Contemporary China*, vol. 30, no 129, pp. 481–99. Available at: <https://doi.org/10.1080/10670564.2020.1827358>.

People's Daily Online (2017) *Huānyíng lāměi guójiā jījí cānyù yīdài yīlù guójiā hézuò* [Welcome Latin American Countries to Actively Participate in the Belt and Road International Cooperation], 19 May. Available at: <http://world.people.com.cn/n1/2017/0519/c1002-29285565.html> (accessed 1 October 2021). (in Chinese)

People's Daily Online (2019) *Zhōngfāng gāodù guānzhù wěinèiruilā dāngqián júshì* [China Is Highly Concerned About the Current Situation in Venezuela], 27 February. Available at: <http://world.people.com.cn/n1/2019/0227/c1002-30904075.html> (accessed 1 October 2021). (in Chinese)

Permanent Mission of the People's Republic of China (PRC) to the United Nations (UN) (2018) *Wànshuǐqiānshān zhǐ dēngxián – guówù wěiyuán jiān wàijiāo bùzhǎng wáng yì tán xījīnpíng zhǔxí fāngwèn xībānyá, āgēntíng, bānámǎ, pútáoyá bìng chūxí èrshí guó jítuán lǐngdǎo rén dì shí sān cì fēnghuì* [Thousands of Waters and Mountains Just Wait for Leisure – State Councilor and Minister of Foreign Affairs Wang Yi Talks About President Xi Jinping's Visit to Spain, Argentina, Panama, Portugal and Attendance at the 13th G20 Summit], 6 December. Available at: <https://www.fmprc.gov.cn/ce/ceun/chn/zgyw/t1619423.htm> (accessed 1 October 2021). (in Chinese)

Proença D., Lessa M. A. (2017) Brazilian National Defence Policy and Strategy Reviewed as a Unity. *Revista Brasileira de Política Internacional*, vol. 60, no 2. Available at: <https://doi.org/10.1590/0034-7329201700210>.

Ren B. (2019) “Yīdài yīlù” kuàngjià xià zhōngguó zì lāměi guójiā jìnkǒu zhànlüè yánjiū [A Study on China's Import Strategy From Latin American Countries Under the Framework of the Belt and Road Initiative]. *China Soft Science*, no 11, pp. 9–16. (in Chinese)

Reuters (2018) *Panama, China Start Free Trade Talks, Eye Regional Hub*, 10 July. Available at: <https://www.reuters.com/article/us-panama-china-trade/panama-china-start-free-trade-talks-eye-regional-hub-idUSKBN1JZ2S9> (accessed 1 October 2021).

Segovia M. A. (2021) *A Dream Deal With China That Ended in Nightmarish Debt for Venezuela. Diálogo Chino*, 14 February. Available at: <https://dialogochino.net/en/trade-investment/40016-a-dream-deal-with-china-that-ended-in-nightmarish-debt-for-venezuela/> (accessed 1 October 2021).

The Observatory of Economic Complexity (2019). Режим доступа: <https://oec.world/>.

The White House (2021) *Interim National Security Strategic Guidance*, 3 March. Available at: <https://www.whitehouse.gov/briefing-room/statements-releases/2021/03/03/interim-national-security-strategic-guidance/> (accessed 1 October 2021).

Trading Economics (n. d.). Available at: <https://tradingeconomics.com/>.

Trinkunas H. (2020) Testing the Limits of China and Brazil's Partnership. *Brookings*, 20 July. Available at: <https://www.brookings.edu/articles/testing-the-limits-of-china-and-brazils-partnership/> (accessed 1 October 2021).

United Nations (UN) (2019) *Venezuela: Competing US, Russia Resolutions Fail to Pass in Security Council*, 28 February. Available at: <https://news.un.org/en/story/2019/02/1033832> (accessed 1 October 2021).

Vyas K. (2019) *China Talks With Venezuela Opposition to Protect Investments. Wall Street Journal*, 12 February. Available at: <https://www.wsj.com/articles/china-holds-talks-with-venezuelan-opposition-on-debt-oil-projects-11549993261> (accessed 1 October 2021).

- Wang Q. S. Y. T. (2017) Wàijiāo bù: Huānyíng lāměi guójiā jījí cānyù “yīdài yīlù” guójì hézuò [Ministry of Foreign Affairs: Latin American Countries Are Welcome to Actively Participate in the “Belt and Road” International Cooperation]. *China Daily*, 18 May. Available at: http://cn.chinadaily.com.cn/2017-05/18/content_29405247.htm (accessed 1 October 2021). (in Chinese)
- Ward J. (2019) China's Policy Towards a Venezuela in Crisis. *China Brief*, vol. 19, no 6. Available at: <https://jamestown.org/program/chinas-policy-towards-a-venezuela-in-crisis/> (accessed 1 October 2021).
- World Bank (n. d.) *World Integrated Trade Solution*. Режим доступа: <https://wits.worldbank.org/CountryProfile/en/Country/CHN/Year/2008/TradeFlow/EXPIMP/Partner/by-country>.
- Xinhua News Agency (2008) *Zhōngguó duì lādīng měizhōu hé jiālèbǐ zhèngcè wénjiàn [China's Policy Paper on Latin America and the Caribbean]*, 5 November. Available at: http://www.gov.cn/jrzq/2008-11/05/content_1140303.htm (accessed 1 October 2021). (in Chinese)
- Xinhuanet (2016) *China's Policy Paper on Latin America and the Caribbean (Full text)*, 24 November. Available at: http://www.xinhuanet.com/world/2016-11/24/c_1119980472.htm (accessed 1 October 2021). (in Chinese)
- Xinhuanet (2017) *Wáng Yì: “Yīdài yīlù” chángyì chéngwéi zhōng lā hézuò de xīn zhuānshǒu [Wang Yi: The “Belt and Road” Initiative Has Become a New Starting Point for China-Latin America Cooperation]*, 18 September. Available at: http://www.xinhuanet.com/2017-09/18/c_1121681061.htm (accessed 1 October 2021). (in Chinese)
- Xinhuanet (2018) *Xīn shídài kuàyuè dàiyáng de qiānshǒu — Wáng Yì wàizhǎng zài zhōng lā lùntán dì èr jiè bùzhǎng jí huìyì kāimó shì shàng de zhīcǐ [Hand in Hand Across the Ocean in the New Era: Speech by Foreign Minister Wang Yi at the Opening Ceremony of the Second Ministerial Conference of the China-Latin America Forum]*, 23 January. Available at: http://www.xinhuanet.com/2018-01/23/c_1122303902.htm (accessed 1 October 2021). (in Chinese)
- Xu S. (2020) Zhōngguó gòngchǎndǎng yǔ lāměi gòngchǎndǎng guānxì de qūzhé fāzhǎn [The Tortuous Development of the Relationship Between the Chinese Communist Party and the Latin American Communist Party]. *Journal of Latin American Studies*, vol. 42, no 1, pp. 55–66. (in Chinese)
- Yakovlev P. P. (2020) Politika D. Trampa v Latinskoj Amerike: itogi i perspektivy [D. Trump's Policy in Latin America: Results and Prospects]. *Perspektivy. Jelektronnyj zhurnal*, vol. 23, no 3. Available at: http://www.perspektivy.info/oikumena/amerika/politika_d_trampa_v_latinskoj_amerike_itogi_i_perspektivy_2020-09-28.htm (accessed 1 October 2021). (in Russian)

Партнерство ООН и АС в области миротворчества: тенденции и проблемы¹

С.А. Бокерия

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

Аннотация

Прочное партнерство между Организацией Объединенных Наций (ООН) и Африканским союзом (АС) имеет важное значение для достижения стратегического сближения и согласованности, а также эффективных решений сложных проблем мира и безопасности в Африке. В статье рассматривается взаимосвязь миротворчества ООН и АС через исследование миротворческих операций в Африке. Автор делает попытку проанализировать ключевые проблемы в партнерстве ООН и АС по поддержанию мира, в том числе отсутствие четкой регламентации действий в условиях конфликта, несмотря на попытки выработать общие подходы к миротворчеству со стороны ООН и АС; необходимость установления равноправного, полного и конструктивного участия женщин в миротворческом процессе; проблемы во взаимоотношениях Совета Безопасности ООН и Совета мира и безопасности Африканского союза.

В настоящем исследовании автор ставит перед собой следующие задачи: проанализировать институциональную структуру африканской архитектуры мира и безопасности, эволюцию партнерства ООН и АС на примерах реализации совместных миротворческих миссий, проблемы их сотрудничества, а также оценить результативность сотрудничества ООН и АС.

На основе структурного анализа африканской архитектуры безопасности, количественных методов оценки и сравнительного анализа статистики ООН и АС по партнерскому миротворчеству, а также по участию женщин в миротворческих операциях в Африке с 2003 по 2019 г., структуры голосования стран АЗ по резолюциям Совета Безопасности ООН по африканскому миротворчеству автор приходит к выводу о существовании прямой зависимости между ухудшением ситуации с безопасностью в Африке и уровнем стратегического партнерства между ООН и АС. И в долгосрочной перспективе приоритетной задачей будет помощь национальным правительствам в предотвращении причин конфликтов, что позволит учитывать местную специфику африканских государств при разрешении и предотвращении конфликтов.

Ключевые слова: ООН, Африканский союз, мир и безопасность, миротворческая операция, гендерный баланс, Совет Безопасности, предотвращение конфликтов, АЗ

Для цитирования: Бокерия С.А. Партнерство ООН и АС в области миротворчества: тенденции и проблемы // Вестник международных организаций. 2022. Т. 17. № 2. С. 189–207 (на русском и английском языках). doi:10.17323/1996-7845-2022-02-08

¹ Статья поступила в редакцию 29.12.2021.

Введение

Прочное взаимодействие между ООН и Африканским союзом (АС) обусловлено не только тем фактом, что эти организации являются ключевыми структурами, реализующими миротворческие операции по поддержанию мира и безопасности в Африке, но и тем, что данное направление работы для обеих организаций стало приоритетным. Стратегическое партнерство ООН и АС началось в 2002 г., с момента создания АС. Несмотря на установленные двусторонние отношения между организациями и их участниками, в процессе совместных действий по проведению миротворческих миссий возникают определенные трудности как на стратегическом (сложности при разработке политических стратегий, согласовании совместных проектов и нехватка финансирования), так и на оперативном уровне (своевременное ресурсное обеспечение и повышение профессионализма военного и гражданского персонала).

Кроме того, в условиях изменения динамики конфликтов отмечаются недостатки в реализации многосторонних миротворческих операций по линии АС, ООН, ЕС и региональных экономических сообществ (РЭС), связанные с отсутствием скоординированных действий и консенсуса в отношении выбора стратегии среди всех участников мирного урегулирования кризисов, а также растущей критикой партнерства ООН и АС [Forti, Singh, 2019], что препятствует совместному реагированию на конфликты в многовекторном формате.

Много исследований посвящено ключевым проблемам взаимодействия ООН и АС в сфере миротворчества, особенностям африканской архитектуры мира и безопасности и реализации операций по поддержанию мира в Африке. В частности, существующие исследования можно разделить на четыре группы. Во-первых, большинство конфликтов на африканском континенте имеют глубокие этнополитические корни, поэтому стандартными инструментами урегулировать их довольно сложно [Romadan, Shagalov, 2015; Денисова, 2015]. Необходима детальная проработка стратегий совместных действий по линии ООН, АС и региональных организаций. Во-вторых, несмотря на успехи коллективных миссий и достижения в области стратегического партнерства ООН и АС [de Coning, 2019; Сидорова, 2021], а также в отдельных направлениях, включая посредничество, инициативу *Silencing the Guns* и повышение роли женщин в африканском миротворчестве [Бокерия, 2021], взаимодействие ООН и АС характеризуется напряженностью, неравным дипломатическим потенциалом, разной степенью политического влияния [Ларионова, 2016], а также недостаточно результативным сотрудничеством в сфере миростроительства и постконфликтного урегулирования [Forti, Singh, 2019; Williams, Boutellis, 2014], что препятствует эффективной реализации стратегий поддержания мира и безопасности в очагах конфликтов в Африке.

В-третьих, существуют разногласия среди государств – членов ООН и АС по разработке коллективных стратегий для решения текущих и возникающих конфликтов, к примеру, ситуация в Мали и Ливии [Teteryuk, Chizhevsky, 2014].

В-четвертых, также стоит отметить исследования, посвященные коллективным миссиям ООН и АС, а также вопросам распределения ответственности в случае неправомерных действий со стороны региональных сил по поддержанию мира [Pergantis, 2015; Костелянец и др., 2017].

Главная цель статьи состоит в том, чтобы выявить степень влияния партнерства ООН и АС на ситуацию в области безопасности в Африке, а также оценить эффективность механизмов и инструментов партнерства ООН и АС в области поддержания мира и безопасности в Африке с 2003 по 2019 г.

Структурный анализ африканской архитектуры мира и безопасности (APSA)

Проблема обеспечения мира и безопасности в государствах Африки особенно обострилась в 1990-х — начале 2000-х годов, поскольку к этому времени на африканском континенте социально-политические и экономические проблемы, в числе которых недовольство населения политикой властей, высокий уровень бедности, этнические, религиозные и политические разногласия, территориальные споры, борьба за природные ресурсы, стали трансформироваться в вооруженные конфликты различной интенсивности.

Ввиду сложного характера конфликтов в Африке и уникальности ситуации в каждом конфликтном государстве, ООН реагировала на африканские кризисы с запозданием, что вызывало недовольство со стороны заинтересованных сторон. В результате лидеры африканских государств приняли решение создать в рамках АС свой механизм, с целью своевременного и адекватного противодействия угрозам миру и безопасности. Учрежденная в 2003 г. на основании Протокола о создании Совета мира и безопасности (СМБ) [AU, n. d.], подписанного в 2002 г. в Дурбане 53 главами африканских государств, Африканская архитектура мира и безопасности (APSA) объединила в себе организации, системы и принципы для предупреждения, предотвращения и разрешения конфликтных ситуаций на континенте, а также в целях постконфликтного урегулирования. Ключевой структурой APSA является Совет мира и безопасности [AU, 2002], который реализует совместную деятельность с Континентальной системой раннего предупреждения (КСРП), Департаментом мира и безопасности Комиссии Африканского союза, Африканскими силами постоянной готовности, Советом мудрецов и Фондом мира, ответственным за финансирование деятельности АС по обеспечению мира и безопасности на континенте.

В спектр задач APSA входит не только раннее предупреждение конфликтов и их предотвращение, но также и проведение операций по поддержанию, установлению мира и гуманитарных операций, постконфликтному урегулированию; содействие демократии, справедливому государственному управлению и уважению прав человека, работа с последствиями стихийных бедствий.

Совет мира и безопасности выполняет роль координационного центра между АС и региональными экономическими сообществами, а также другими региональными структурами, ответственными за предупреждение, предотвращение и урегулирование конфликтов. Согласно Протоколу, СМБ сотрудничает в этой сфере с Африканской комиссией по правам человека и народов, Панафриканским парламентом, ООН, общественными организациями и другими международными партнерами. СМБ составляют 15 государств, которые избираются по региональному принципу Исполнительным советом АС на уровне глав внешнеполитических ведомств стран-участниц. Принцип формирования СМБ следующий: две страны из Северной Африки, по три — из Восточной, Центральной и Южной, четыре — из Западной. Пять членов Совета избираются на три года, остальные десять — на два.

В число задач СМБ входят следующие направления деятельности: укрепление мира, безопасности и стабильности в Африке, координация и согласование усилий стран континента по борьбе с международным терроризмом, создание условий для устойчивого развития, предупреждение, предотвращение и урегулирование конфликтов, участие в постконфликтном урегулировании и предотвращении угрозы повторной эскалации конфликта, реализация общей оборонной политики АС и др.

Реализацию решений, принятых СМБ, осуществляет Департамент мира и безопасности Комиссии АС, который отвечает за обеспечение мира, безопасности и стабильности на африканском континенте путем управления APSA. На Департамент возложена важная миссия по разработке и реализации общей политики безопасности для Африки, а также защите panaфриканских интересов в области обороны и безопасности, контролю за соблюдением и содействием выполнению мирных договоров, подготовке нормативной базы по вмешательству АС в дела государств-членов в соответствии с положениями учредительного акта АС. Более того, Департамент мира и безопасности Комиссии АС обеспечивает взаимодействие с ООН и африканскими региональными организациями, отвечает за управление операциями по поддержанию мира.

Согласно Учредительному акту Африканского союза, в случае наличия веских причин, связанных с военными преступлениями, геноцидом или преступлениями против человечества, допускается военное вмешательство во внутренние дела стран-участниц. Тем не менее, в соответствии с установленными в Уставе ООН нормами, региональные организации, такие как АС, могут применять меры воздействия только после рассмотрения данного вопроса в СБ ООН. С юридической точки зрения п. 4 Учредительного акта АС не соответствует гл. VIII Устава ООН, что может привести к противоречиям между двумя организациями в будущем.

Для оперативного реагирования на кризисные ситуации на основании ст. 13 Протокола о создании Совета мира и безопасности были сформированы Африканские силы постоянной готовности (АСПГ) в составе 25 тыс. человек. Готовность АСПГ к выполнению задач была протестирована в ходе командно-штабных учений «Амани Африка-2» с 19 октября по 8 ноября 2015 г. в ЮАР.

Структуру АСПГ составляют главный штаб (г. Аддис-Абеба), пять региональных бригад (Северная, Восточная, Южная, Западная и Центральная), полицейский и гражданский компоненты, центральная и региональные (по 2–3) базы тылового обеспечения.

Полномочия по урегулированию кризисов в рамках заключенных между государствами-участниками соглашений предоставлены региональным экономическим сообществам и структурам, ответственным за предупреждение, предотвращение и разрешение конфликтов: ЭКОВАС, Союз арабского Магриба, Общий рынок государств Восточной и Южной Африки, ИГАД, Конференция региона Великих африканских озер, САДК, ЭСГЦА, Сообщество государств Сахаро-Сахельской зоны и Восточно-Африканское сообщество.

Африканская архитектура мира и безопасности создавалась в качестве действенного инструмента по предупреждению, предотвращению и урегулированию конфликтов. Тем не менее в настоящее время компоненты APSA функционируют не с максимальной степенью эффективности. Это относится к Африканским силам постоянной готовности, которые окончательно не сформированы. Во многом проблемы в работе APSA обусловлены неэффективным управлением, нехваткой финансирования, а также отсутствием консенсуса в среде руководства африканских стран по вопросам безопасности.

Партнерское миротворчество АС и ООН: проблемы и перспективы

По словам Генсека ООН Антониу Гутерриша, «партнерство ООН и АС по вопросам мира и безопасности имеет фундаментальное значение для построения более безопасного мира для всех» [AU, 2002]. Выступая на открытии 30-й встречи глав государств и

правительств стран — членов АС, генсек ООН выдвинул инициативу о корректировке стратегии миротворческих операций ООН, с поправкой на то, что миротворцы достаточно часто «размещаются в местах, где политическое урегулирование не просматривается». По его словам, «будучи мишенью для многочисленных вооруженных группировок, при отсутствии вариантов для политического урегулирования, миротворцы ООН иногда вынуждены играть лишь сдерживающую роль» [ТАСС, 2018].

В то же время очевидно, что для решения комплексных проблем миротворчества необходимы различные миссии для разных ситуаций, включая обеспечение мира с помощью войск и антитеррористические операции. Именно партнерство с АС и субрегиональными организациями предоставляет ООН возможности для достижения этой цели.

Центральной движущей силой партнерства ООН и АС является сотрудничество между Советом Безопасности ООН (СБ ООН) и Советом мира и безопасности АС (AUPSC), наделенными исполнительными полномочиями по принятию решений по вопросам мира и безопасности. Первая совместная консультация между Советами состоялась в 2007 г. AUPSC является единственным уполномоченным органом, который привлекает СБ ООН к участию в миротворческой деятельности на систематической основе, обладая привилегированным положением по сравнению с другими многосторонними организациями.

Тематика партнерства, предотвращения и управления конфликтами регулируется в нескольких Коммюнике АС, резолюциях СБ ООН, докладах Генерального секретаря ООН и председателя Комиссии АС, а также в протоколах заседаний.

Значительным успехом в развитии сотрудничества ООН и АС следует считать принятую резолюцию СБ ООН 1809 (2008) [UN, 2008], которая способствовала укреплению партнерства ООН с АС в целях решения общих задач по обеспечению коллективной безопасности на африканском континенте, созданию фонда финансирования операций.

Несмотря на достигнутый прогресс, партнерство двух Советов нельзя охарактеризовать как равное, поскольку обе организации различаются по уровню власти, авторитета, политического статуса, наличию или отсутствию ресурсов [Forti, Singh, de Carvalho, 2019]. Их сотрудничество достаточно напряженное, но в то же время данные структуры становятся все более взаимозависимыми: АС владеет информацией о ситуациях в очагах конфликтов, а СБ ООН имеет военные и финансовые ресурсы для выполнения многоставных миротворческих миссий. Концентрируя свои усилия на поддержании международного мира и безопасности, СБ ООН уделяет большое внимание проблемам в Африке: 50% заседаний СБ ООН по странам в 2018 г. были посвящены именно Африке [Forti, Singh, 2019]. Так, роль АС состоит в том, чтобы обеспечивать стратегическое политическое руководство и полномочия через мандаты Совета мира и безопасности, усиливать координацию международной поддержки, включая финансовые взносы, оказывать техническую поддержку.

Кроме того, в процессе оперативного взаимодействия между ООН и АС был выстроен механизм разделения сфер деятельности, которое укрепилось после подписания соглашения о стратегическом партнерстве в 2017 г. [UN Office to the African Union, 2017]. ООН преуспела в укреплении мирных процессов и заключении мирных соглашений, однако не очень хорошо зарекомендовала себя в применении принудительных мер, в то время как АС готов проводить операции по борьбе с терроризмом, но не имеет функциональных возможностей для осуществления мирных соглашений [de Coning, 2019]. Так, АС и субрегиональные организации оперативно стабилизировали ситуации в Бурунди, ЦАР и Мали. После этого ООН провела миротворческие операции

в данных странах. С этой целью африканские военнослужащие и полицейские, которые участвовали в операциях АС в вышеуказанных конфликтных государствах, стали миротворцами ООН. Обратная ситуация наблюдалась в Сомали, где СБ ООН санкционировал правоприменение, а затем АС развернул операции по поддержанию мира, взял руководство над ними, и провел их при материально-технической поддержке со стороны ООН и других партнеров [de Coning, 2019].

Ярким примером эффективного сотрудничества ООН и АС является поддержание мирного процесса в Центральноафриканской Республике (ЦАР), когда в 2017 г. Совет мира и безопасности АС санкционировал Африканскую инициативу в интересах мира и примирения в ЦАР. Согласно инициативе, AUPSC вместе с Economic Community of Central African States поддержали усилия Комиссии АС по посредничеству между правительством ЦАР и 14 вооруженными группами. В свою очередь, СБ ООН внес свой вклад в урегулирование кризиса в ЦАР путем создания миссии ООН в ЦАР (МИНУСКА) с целью реализации посреднических усилий и оказания материально-технической поддержки [UN, 2018a; b].

Оба Совета приняли действенное участие в объединении двух параллельных посреднических процессов, инициированных Суданом во второй половине 2018 г. ООН и АС оказали поддержку сторонам конфликта, что ускорило подписание мирного соглашения в феврале 2019 г.

Несмотря на позитивную динамику сотрудничества ООН и АС, стоит отметить и проблемные точки партнерства. Во-первых, это расхождения в позициях по конфликтным ситуациям в африканских странах. Пример тому — кризис в Ливии. В ходе голосования по резолюции СБ ООН 1973 (2011) [UN, 2011] проявились острые разногласия между участниками СБ ООН и AUPSC. Несмотря на предпринятые усилия Секретариата ООН и Комиссии АС по улучшению координации их работы в Ливии, политические интересы авторитетных государств — членов СБ ООН (Франция, Великобритания и США) стали препятствием для выработки совместной стратегии. По мнению ряда авторов (Samuel M. Makinda, F. Wafula Okumu, David Mickler), отсутствие взаимодополняемости в ходе обсуждения ситуации и стратегии в Ливии может привести к негативным последствиям и отразиться на урегулировании конфликтов на африканском континенте в дальнейшем [Makinda, Okumu, Mickler, 2016].

Во-вторых, ограничительным фактором для сотрудничества ООН и АС является неравномерное распределение дипломатического потенциала среди стран — участников обоих советов. Это выражается в том, что 22 африканских государства, которые ротируются в двух советах, имеют меньше возможностей для продвижения своей повестки по сравнению с полномочиями и влиянием пяти постоянных членов СБ ООН.

В-третьих, надо также отметить следующие сложности: дублирование усилий секретариатов ООН и АС в ходе миротворческих операций, проблемы с финансированием совместных миссий, а также нехватка специалистов, которые занимаются правовым обеспечением миротворчества в Африке.

В-четвертых, важным моментом в рамках реализации миротворческого процесса в африканских государствах является вопрос доктринальных и концептуальных изменений миротворческой деятельности АС, так как текущие стратегии были разработаны на основе опыта других миротворческих организаций и без учета глобальных трансформаций в системе международных отношений. С одной стороны, проблема усугубляется реализацией миротворческих миссий в условиях неоднозначных, политически неэффективных мандатов, с другой — отсутствием четко выработанных стратегий урегулирования конфликтов, что затрудняло реализацию операций в Мали, Судане, Южном Судане, Сомали, ДРК и ЦАР.

Паттерны голосования АЗ по ключевым резолюциям СБ ООН в области миротворчества

Государства АЗ (три африканских выбранных члена СБ ООН) по праву считают связующим звеном между СБ ООН и AUPSC, за счет дипломатического потенциала и политического статуса. Страны АЗ (табл. 2) имеют официальные полномочия по продвижению позиций AUPSC и поддержке проектов Комиссии АС, включая публичные заявления в СБ ООН и переговоры по его резолюциям и итоговым документам [Forti, Singh, 2019]. В рамках блока АЗ государства регулярно сотрудничают друг с другом, а постоянные члены АЗ участвуют в консультациях старших должностных лиц АС и ООН. Кроме того, АЗ оказывают наибольшее влияние на заседаниях СБ ООН по проблемам в Африке. С одной стороны, позиции государств АЗ по конфликтам в Африке подкрепляются стратегиями AUPSC, что обеспечивает легитимность и авторитет СБ ООН при принятии решений. С другой стороны, разделение во мнении с АЗ может способствовать пересмотру решений других членов СБ ООН.

По данным Института изучения проблем безопасности, Африка имеет стратегическое значение в СБ ООН. Так, только в 2018 г. более 50% заседаний СБ ООН, 60% его итоговых документов и 70% его резолюций с мандатами по гл. VII касались вопросов обеспечения мира и безопасности в Африке [de Carvalho, Forti, 2020]. Несмотря на это, многие члены СБ ООН относились к конфликтам в Африке не так серьезно, как к кризисам в Сирии и Северной Корее. По этой причине африканская повестка дня не вызывала особых разногласий на заседаниях Совета.

В настоящее время роль АЗ достаточно значительна в процессе дебатов в СБ ООН, решения геополитических проблем и корректировки коллективных действий Совета. Члены АЗ выражают единство мнений с помощью различных подходов: во-первых, при помощи выступления с совместными заявлениями в СБ ООН, во-вторых, проведения переговоров с целью выработки единой позиции и, в-третьих, посредством коллективных заявлений в СМИ. Особая роль отводится постоянной миссии наблюдателей АС при ООН, которая координирует деятельность АЗ и АС, создает почву для регулярного взаимодействия с дипломатами и официальными лицами в Аддис-Абебе и обеспечивает партнерство АС и ООН.

Что касается анализа паттернов голосования по конфликтам в Африке, то, как видно из табл. 1, блок АЗ голосовал по-разному в период с 2016 по 2019 г., в 2005 и 2009 гг. Анализировался период с 2003 по 2019 г. Автор не включил в таблицу перечень резолюций с 2003 по 2015 г. включительно, так как по ним страны АЗ проголосовали единогласно «да». Наибольший интерес вызывают случаи разногласий, поскольку они отражают не только национальные интересы АЗ, но также и причины расхождений во мнениях. Согласно табл. 1, три случая с разницей в голосовании связаны с Западной Сахарой, конфликт в которой остается сложным политическим кризисом для АС и африканских государств ООН. Экваториальная Гвинея и Кот-д'Ивуар выступали за контроль над регионом, а Эфиопия и Южная Африка признавали независимую Западную Сахару, как и АС.

Позиции государств АЗ также отличаются по вопросу работы Международного уголовного суда (МУС) в Дарфуре [Vokeriya, 2021]. После брифинга в 2016 г. Сенегал, который в то время был единственной страной АЗ, подписавшей договор о создании МУС, поддержал деятельность МУС в Дарфуре. Напротив, Египет и Эфиопия раскритиковали работу Суда и не подписали договор, при этом Египет выступил за уважение суверенитета Хартума.

Таблица 1. Паттерны голосования стран АЗ по резолюциям СБ ООН по африканскому миротворчеству, 2005–2019 гг.

Резолюция СБ ООН	Тема	Воздержавшиеся страны АЗ	Да	Нет
2471 (2019)	Политические условия в Южном Судане	Экваториальная Гвинея, Кот-д'Ивуар, ЮАР		
2468 (2019)	Миссия ООН по проведению референдума в Западной Сахаре	ЮАР	Экваториальная Гвинея, Кот-д'Ивуар	
2440 (2018)	Миссия ООН по проведению референдума в Западной Сахаре	Эфиопия	Экваториальная Гвинея, Кот-д'Ивуар	
2428 (2018)	Южный Судан (санкции)	Экваториальная Гвинея, Эфиопия	Кот-д'Ивуар	
2418 (2018)	Южный Судан (санкции)	Экваториальная Гвинея, Эфиопия	Кот-д'Ивуар	
2414 (2018)	Миссия ООН по проведению референдума в Западной Сахаре	Эфиопия	Экваториальная Гвинея, Кот-д'Ивуар	
2385 (2017)	Сомали и Эритрея (санкции)	Египет	Сенегал, Эфиопия	
2317 (2016)	Ситуация в Сомали	Ангола, Египет	Сенегал	
2304 (2016)	Миссия ООН в Южном Судане	Египет	Ангола, Сенегал	
1907 (2009)	Ситуация в Сомали		Буркина-Фасо, Уганда	Ливия
1593 (2005)	Политические условия в Судане	Алжир	Танзания, Бенин	

Источник: Составлено автором на основе данных сайта <https://digitallibrary.un.org/>

Далее разногласия среди государств АЗ возникли по вопросу об отмене эмбарго на поставки оружия, введенного в Эритрее в 2009 г., которая, по мнению наблюдателей ООН, поддерживала вооруженную группировку «Аш-Шабааб» в Сомали, дестабилизирующую ситуацию в Эфиопии и Джибути. В результате СБ отказался от отмены санкций. Сенегал поддержал отмену санкций. Аналогично проголосовал и Египет, призывая Совет признать роль Эритреи в борьбе с международным и региональным терроризмом [Delgado Rivera, 2018].

Особую роль в борьбе с терроризмом сыграл Египет во время пребывания в Совете в 2016–2017 гг., который инициировал принятие 11 резолюций в области предотвращения терроризма [UN, n. d.], включая широкий спектр вопросов: от сотрудничества судебных органов и до проблемы торговли людьми и финансирования терроризма.

Египет активно участвовал в дискуссиях о введении эмбарго на поставки оружия в Южный Судан. Эксперты ООН в апреле 2016 г. определили поставки военной техники правительству Южного Судана из Египта и рекомендовали ввести эмбарго на поставки

оружия в Джубу. США поддержали предложение комиссии. Египет выступил против эмбарго, так же как Россия и Китай. Данный вопрос стал серьезным основанием для разногласий.

Эфиопия, обладая статусом крупнейшего в мире поставщика «голубых касок», считает приоритетом поддержание мира. В то же время Экваториальная Гвинея настроена скептически к проведению миротворческих операций, полагая, что военное вмешательство в конфликт приводит к насилию, а не уменьшает его.

В последние несколько лет страны АЗ сыграли ключевую роль в распределении усилий СБ ООН с целью решения наиболее затянувшихся проблем, стоящих перед африканским континентом. Например, в июне 2017 г. АЗ вместе с другими членами Совета провела заседание высокого уровня [UN, 2017], посвященное теме взаимосвязи отсутствия продовольственной безопасности с возникновением конфликтов, нестабильности, проблемы безопасности и нищеты в некоторых частях Сомали, Южного Судана и Нигерии.

Практические аспекты сотрудничества ООН и АС

Практическое поле партнерства ООН и АС достаточно обширно и включает различные направления, такие как посредничество, инициатива АС против распространения и использования оружия *Silencing the Guns (STG)*, равноправное участие женщин в вопросах мира и безопасности, содействие проведению справедливых выборов и решение вопросов миростроительства. Подробнее остановимся на первых трех направлениях.

Сотрудничество между ООН и АС в области посредничества — это одно из самых востребованных направлений партнерства. ООН и АС формально и неформально занимались посредничеством с 2007 г. в Бурунди, Дарфуре, Гамбии, Либерии, Гвинее-Бисау, Демократической Республике Конго, Кении, Мали, ЦАР, Ливии, Южном Судане, на Мадагаскаре и в Того. Для реализации посреднических усилий ООН и АС имеют весь необходимый инструментарий и возможности. Так, СБ ООН, AUPSC, Генеральный секретарь ООН и председатель Комиссии АС могут назначить специального посланника, представляющего их организацию в процессе посредничества или содействия. Со стороны ООН действует группа поддержки посредничества ООН, которая является общесистемной организацией, со стороны АС функционирует Группа поддержки посредничества АС, созданная в 2019 г. для аналогичных задач по выполнению посреднических усилий.

В то же время роль женщин и гендерные аспекты конфликтов на субнациональном и местном уровне остаются непризнанными, маргинальными и не получают должной поддержки. Согласно повестке дня СБ ООН 1325 [UN, 2000], в которой впервые поднимался вопрос о расширении эффективного участия женщин в миротворческой деятельности и усилиях по предотвращению конфликтов, отсутствие и недостаточное участие африканских женщин в формальных посреднических процессах является результатом того, что данное направление реализуется недостаточно эффективно. В целях выполнения обязательств по вовлечению женщин в миротворческую деятельность в Африке, ООН и АС совместно создали Сеть африканских женщин в области предотвращения конфликтов и посредничества (*FemWise-Africa*) [AU, 2020]. В рамках данного проекта была развернута просветительская деятельность, разработаны программы обучения женщин, стандартные оперативные процедуры и планы в целях координации коллективных усилий ООН и АС в области посредничества и миростроительства. Были проведены выездные семинары АС высокого уровня по укреплению мира, безопасности и стабильности в Африке.

Инициатива *Silencing the Guns* (STG), предложенная Ассамблеей глав государств и правительств Африканского союза в 2013 г., открыла практическую возможность для продвижения партнерского подхода АС – ООН к предотвращению конфликтов. Данный проект реализуется в рамках первого десятилетия по осуществлению Повестки дня АС на 2063 г. [UN, 2015a]. Целью инициативы стало устранение коренных причин конфликтов в Африке, укрепление потенциала континента в целях поддержания мира и безопасности, обеспечение эффективного функционирования механизмов Африканской архитектуры мира и безопасности. Для дальнейшего продвижения инициативы в 2016 г. AUPSC принял общую дорожную карту, в которой регламентировались практические шаги по реализации инициативы *Silencing the Guns* к 2020 г. Что касается взаимоотношений с ООН, то в дорожной карте предусмотрена возможность проведения регулярных и оперативных встреч AUPSC и СБ ООН по вопросам предотвращения конфликтов, подготовительных совещаний перед консультациями советов. Кроме того, отдельные положения Повестки дня АС на 2063 г. нашли отражение в стратегиях и концепциях внешней политики африканских стран. В частности, Экваториальная Гвинея в ходе председательства в СБ ООН в 2019 г. активно лоббировала проект *Silencing the Guns*, во многом это повлияло на единогласное принятие резолюции 2457 (2019) [UN, 2019], в которой ООН подчеркивает важную роль АС в разрешении конфликтов в Африке, а также поддерживает инициативы, направленные на поиск африканских решений африканских проблем на основе международного сотрудничества и партнерства для содействия в ускорении темпов достижения обозначенных целей.

За счет увеличения доли женщин, участвующих в операциях по поддержанию мира, планируется повысить оперативную эффективность миротворческих миссий, а также выполнить задачи в рамках повестки дня СБ ООН «Женщины, мир и безопасность», которая была единогласно одобрена резолюцией 1325 в 2000 г. Достижение вышеуказанной задачи создало прочную основу для партнерства ООН и АС. Обе организации способствовали включению вопросов, обозначенных в повестке дня «Женщины, мир и безопасность», в дебаты, политические процессы, резолюции, коммюнике и инициативы. Только по линии ООН было принято девять резолюций по данной тематике, проводятся ежегодные дебаты и регулярные брифинги старших должностных лиц. АС в 2014 г. назначил специального посланника по вопросам женщин, мира и безопасности. В 2015 г. резолюция СБ ООН 2242 призвала Генерального секретаря в сотрудничестве с государствами-членами пересмотреть стратегии, предусматривающие удвоение числа женщин в составе военного и полицейского контингента миротворческих операций ООН к 2020 г. [UN, 2015b]. В заявлении председателя СБ ООН 2016/9 было отмечено, что обе организации могут укрепить коллективные усилия по признанию и повышению роли женщин в предупреждении и урегулировании конфликтов в Африке [UN, 2016]. Ежегодные брифинги АС также были посвящены данной проблематике и приурочены к ежегодным дебатам СБ ООН по аналогичной теме. АС поощряет участников за разработку, принятие и выполнение национальных планов действий по реализации резолюции СБ ООН 1325.

Методология исследования

Для достижения ключевой цели статьи (исследование взаимосвязи между ООН и АС в области поддержания мира на основе изучения операций по поддержанию мира в Африке) автор определил набор данных ООН и АС за период с 2003 по 2020 г. Набор данных для исследования включал:

- 1) резолюции СБ ООН по конфликтам в Африке;
- 2) данные по голосованию стран А3 по резолюциям СБ ООН с 2003 по 2019 г. (2019 г. в данном контексте обусловлен ограничением доступа к итогам голосования за 2020 г.);
- 3) статистику АС и ООН по гендерному составу ключевых миротворческих миссий ООН с 2003 по 2020 г.

По итогам анализа собранного набора документов автор определил динамику проведения миротворческих операций ООН в рассматриваемый период, гендерный состав миссий ООН, а также паттерны голосования стран А3 в СБ ООН.

Чтобы построить набор данных для анализа, автор идентифицировал и проанализировал электронные версии 54 резолюций СБ ООН, которые были приняты в период с 2003 по 2020 г. Данные были взяты из цифровой библиотеки системы ООН (UN Digital Library). На основе полученных данных был проведен количественный и качественный анализ миротворческих операций ООН, гендерного состава миротворческих миссий и паттернов голосования стран А3 в СБ ООН.

Анализ графических данных исследования

Наибольшее количество миротворческих операций ООН проводила в 2007 г. и в период с 2014 по 2017 г. — по девять миссий в год (рис. 1). Среди самых крупных кризисов можно отметить затянувшиеся гражданские войны в Судане (1983–2005 гг.) и Сомали (1988 г. — настоящее время), геноцид в Руанде (1994 г.), эфиопско-эритрейский конфликт (1998–2000 гг.) и кризис в Демократической республике Конго (1998–2002 гг.) [Булатов, 2017]. Согласно отчету Conflict Barometer 2018, опубликованному по результатам исследования ученых из Гейдельберга (Германия), большинство войн (девять) ведутся на Ближнем Востоке и в Африке (шесть войн в африканских странах к югу от Сахары). Две войны идут в Нигерии, по одной — в ЦАР, Эфиопии, между Сомали и Кенией и в провинции Дарфур в Южном Судане, где ООН проводила Смешанную операцию АС — ООН (ЮНАМИД, 2007–2020 гг.) [НПК, 2019]. Африка остается одним из самых конфликтогенных регионов мира (см. рис. 1).

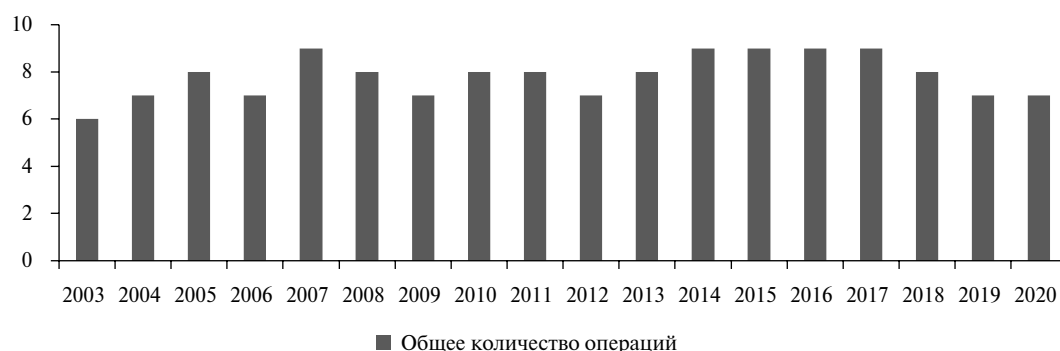


Рис. 1. Количество операций ООН с 2003 по 2020 г.

Источник: Составлено автором на основе данных сайта <https://peacekeeping.un.org/en/past-peacekeeping-operations>

Если проанализировать количество женщин и мужчин, задействованных в 15 миротворческих миссиях с 2003 по 2020 г. в Африке, то несложно заметить, что мужчин,

участвующих в каждой из отмеченных операций, значительно больше, чем женщин (рис. 2). Как показывает рис. 2, максимальное число участников зафиксировано в операции UNAMID, при этом в ней участвовало 2 214 778 мужчин и только 99 517 женщин. Кроме того, в некоторых миссиях женщины совсем не представлены, в частности в ONUB, UNAMSIL и UNMEE. Таким образом, миссии ООН с 2003 по 2020 г. можно разделить на два вида: смешанные, в которых представлены и мужчины, и женщины, и сугубо мужские, в которых женщины отсутствуют. Очевидно, что ООН и АС предстоит большая работа над тем, чтобы удвоить количество женщин в миссиях и, с одной стороны, реализовать право женщин на профессиональное самоопределение, а с другой — повысить эффективность миротворческих операций за счет равноправного участия женщин. Кроме того, женщины показывают хорошие результаты в переговорных процессах, поддержании мира, гуманитарном реагировании и постконфликтном восстановлении, могут помочь снизить уровень сексуальной эксплуатации и насилия. Так, женщины-миротворцы оперативно оказывают поддержку женщинам и детям в зонах конфликтов, которые стали жертвами насилия.

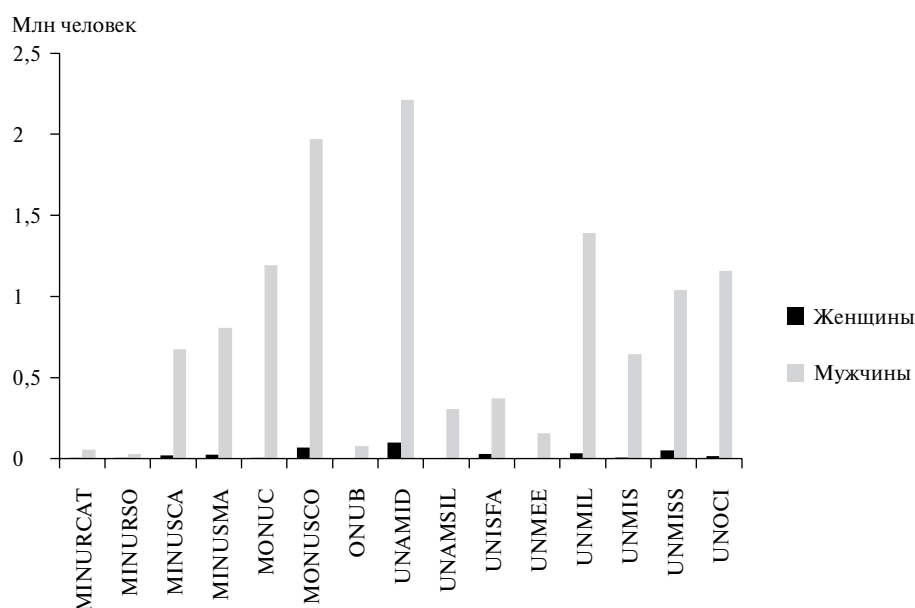


Рис. 2. Общее количество женщин и мужчин, принимавших участие в миротворческих операциях ООН с 2003 по 2020 г.

Источник: Составлено автором на основе данных сайта <https://peacekeeping.un.org/en/>

В табл. 2 приведен список стран АЗ, которые входили в СБ ООН с 2003 по 2020 г. Жирным шрифтом в списке обозначены государства, которые являются также участниками AUPSC. По статистике, африканские страны составляют около 28% от общего числа членов ООН. Нигер, Южная Африка и Тунис были членами АЗ в 2020 г. Джибути или Кения сменят Южную Африку в СБ ООН с января 2021 г. Ротация государств происходит в среднем каждые два года. С целью повышения эффективности работы АЗ каждые четыре месяца одна из трех стран становится координатором, чтобы позиции в СБ ООН соответствовали предыдущим договоренностям, достигнутым на уровне АС.

Таблица 2. Африканские страны в СБ ООН, 2003–2020 гг.

Год	Страны		
2003	Камерун	Гвинея	Ангола
2004	Бенин	Алжир	Ангола
2005	Бенин	Алжир	Танзания
2006	Гана	Конго	Танзания
2007	Гана	Конго	ЮАР
2008	Буркина-Фасо	Ливия	ЮАР
2009	Буркина-Фасо	Ливия	Уганда
2010	Нигерия	Габон	Уганда
2011	Нигерия	Габон	ЮАР
2012	Марокко	Того	ЮАР
2013	Марокко	Того	Руанда
2014	Нигерия	Чад	Руанда
2015	Нигерия	Чад	Ангола
2016	Сенегал	Египет	Ангола
2017	Сенегал	Египет	Эфиопия
2018	Кот-д'Ивуар	Экваториальная Гвинея	Эфиопия
2019	Кот-д'Ивуар	Экваториальная Гвинея	ЮАР
2020	Нигер	Тунис	ЮАР

Примечания.

Марокко не является членом АС.

Жирным выделены страны, которые также являются членами AUPSC.

Источник: Составлено автором на основе данных сайта <https://issafrica.org/iss-today/african-become-more-influential-in-the-un-security-council>

Заключение

Обеспечение мира и безопасности на африканском континенте является задачей глобального масштаба, поскольку Африка остается одним из самых конфликтогенных регионов мира. Изначально африканская архитектура мира и безопасности создавалась в качестве эффективного механизма предупреждения, предотвращения и урегулирования конфликтов. Однако в настоящее время организации, входящие в состав APSA, работают недостаточно результативно. В частности, Африканские силы постоянной готовности находятся в стадии формирования. Кроме того, препятствиями на пути функционирования APSA является неэффективное управление, недостаточное финансирование и отсутствие единства мнений среди руководства африканских стран по вопросам безопасности и поддержания мира.

Несмотря на позитивную динамику взаимодействия ООН и АС, существуют проблемные узлы партнерства двух организаций. С одной стороны, можно отметить расхождения в позициях по урегулированию кризисных ситуаций в африканских го-

сударствах, например, в Ливии. С другой стороны, неравномерное распределение дипломатического потенциала среди стран – участников СБ ООН и Совета мира и безопасности АС является серьезным ограничительным фактором для их действенного сотрудничества. Так, 22 африканских государства, которые сменяют друг друга в двух советах, имеют намного меньше возможностей для лоббирования своей повестки в сравнении с полномочиями пяти постоянных членов СБ ООН. С третьей стороны, в ходе работы двух советов дублируются усилия секретариатов ООН и АС в процессе реализации миротворческих операций, возникают проблемы с финансированием совместных миссий, а также существует нехватка специалистов, которые занимаются правовым обеспечением миротворчества в Африке. Все эти причины снижают эффективность проводимых миротворческих миссий ООН и АС, но в то же время стимулируют поиск совместных путей преодоления данных проблем и усовершенствования коллективных действий по стабилизации конфликтов в Африке.

Особо важным в реализации миротворческого процесса в африканских странах является вопрос доктринальных и концептуальных изменений деятельности АС по поддержанию мира, так как текущие стратегии были созданы на базе опыта других миротворческих организаций и не учитывают глобальные изменения, происходящие в системе международных отношений. Зачастую миротворческие миссии выполняются в условиях неэффективных мандатов. Так, операции в Мали, Судане, Южном Судане, Сомали, ДРК и ЦАР проводились при отсутствии четко выработанных стратегий разрешения конфликтов.

На данный момент открытым остается вопрос о том, как СБ ООН сможет продвигать резолюцию 2457 с учетом ее ограниченного характера с точки зрения практических и оперативных обязательств. Тем не менее, позитивным моментом является то, что Комиссия АС и Секретариат ООН создали механизмы мониторинга для координации поддержки осуществления инициативы *Silencing the Guns*.

Достижение задач по увеличению доли женщин в миротворческих операциях в Африке создало прочную основу для партнерства ООН и АС. ООН подписала девять резолюций по данной тематике, а также проводит ежегодные дебаты и регулярные брифинги старших должностных лиц. АС вместе с ООН развернул большую работу по продвижению данной тематики, в том числе за счет организации семинаров, встреч, брифингов, обнародования совместных коммюнике.

По итогам анализа миротворческих операций в Африке с 2003 по 2020 г. суммарное количество мужчин, принимавших участие в каждой из миссий, значительно превалирует над женским персоналом. Есть миссии, в которых участвовали только мужчины. Это дает основания полагать, что в указанный период проводились два вида миротворческих операций: смешанные, с мужским и женским составом, и сугубо мужские.

Расхождения в позициях блока А3 при голосовании в СБ ООН с 2016 по 2019 г., в 2005 и 2009 гг. связаны с давлением более могущественных стран, выступающих в качестве неформальных лидеров А3, на формальный состав А3 в рассматриваемый период. Необходимость преодоления давления оказывает негативное влияние на способность А3 эффективно координировать выработку единых позиций на встречах в Аддис-Абебе и Нью-Йорке [Forti, Singh, 2019].

В перспективе результативность совместных заседаний А3 и членов СБ ООН и АС по африканским конфликтам во многом будет зависеть от решения вопроса политического давления на А3.

Таким образом, ООН и АС предстоит масштабная и методичная работа над тем, чтобы удвоить количество женского персонала в миссиях, повысить эффективность миротворческих операций за счет выработки совместных механизмов согласования

оперативных стратегий в зависимости от ситуации в конфликтующем государстве, а также реализовать инициативу *Silencing the Guns* в полном объеме.

Список источников

Бокерия С. А. (2021) Участие африканских женщин в операциях по поддержанию мира Организации Объединенных Наций // Женщины во власти, бизнесе, науке и культуре: сборник материалов Международной научной конференции / отв. ред. Т.М. Гавристов. Ярославль. С. 13–16.

Булатов В. (2017) Африканская архитектура мира и безопасности // Зарубежное военное обозрение. № 3. С. 12–17. Режим доступа: http://factmil.com/publ/strana/afrika/afrikanskaja_arhitektura_mira_i_bezопасnosti_2017/166-1-0-1142 (дата обращения: 12.12.2020).

Денисова Т. С. (2015) Политическое лидерство в Африке: прошлое и настоящее // Восток. Афро-Азиатские общества: история и современность. № 6. С. 184–187. Режим доступа: <https://www.elibrary.ru/item.asp?id=24841976> (дата обращения: 21.06.2022).

Костелянец С. В., Ткаченко А. А., Дейч Т. Л., Исмагилова Р. Н. (2017) Разрешение военно-политических конфликтов в Африке: роль региональных организаций / отв. ред. С.В. Костелянец, А.А. Ткаченко. М.: Институт Африки РАН.

Ларионова М. В. (2016) Оценка эффективности взаимодействия международных институтов в процессе глобального управления // Вестник международных организаций. Т. 11. № 1. С. 126–152. Режим доступа: <https://doi.org/10.17323/1996-7845/2016-01-126>.

Сидорова Г. М. (2021) Совет Безопасности ООН как эффективный инструмент по обеспечению мира и стабильности в Африке // Дипломатическая служба. № 1. С. 36–43. Режим доступа: <https://doi.org/10.33920/vne-01-2101-04>.

ТАСС (2018) Гутерриш: Партнерство ООН и Африканского союза необходимо для построения более безопасного мира. 28 августа. Режим доступа: <https://tass.ru/mezhdunarodnaya-panorama/4909584> (дата обращения: 03.01.2021).

African Union (AU) (n. d.) The Peace & Security Council. Режим доступа: <https://au.int/en/psc> (дата обращения: 02.11.2020).

African Union (AU) (2002) Protocol Relating to the Establishment of the Peace and Security Council of the African Union. Режим доступа: <https://www.peaceau.org/uploads/psc-protocol-en.pdf> (дата обращения: 13.11.2020).

African Union (AU) (2020) Strengthening African Women's Participation in Conflict Prevention, Mediation Processes and Peace Stabilisation Efforts. Режим доступа: <https://www.peaceau.org/uploads/final-concept-note-femwise-sept-15-short-version-clean-4-flyer.pdf> (дата обращения: 30.01.2021).

Bokeriya S. (2021) African Union in Addressing Regional Peace and Conflict in Darfur // *Asia and Africa Today*. No. 1. P. 37–42.

de Carvalho G., Forti D. (2020) What will it take for the A3 to shape debates, break geo-political deadlocks, and guide collective action? The Institute for Security Studies (ISS), 12 March. Режим доступа: <https://issafrica.org/iss-today/africa-can-become-more-influential-in-the-un-security-council> (дата обращения: 30.05.2021).

de Coning C. (2019) Africa and UN Peace Operations: Implications for the Future Role of Regional Organisations // *United Nations Peace Operations in a Changing Global Order* / C. de Coning, M. Peter (eds). Cham: Palgrave Macmillan. P. 213–229. Режим доступа: https://doi.org/10.1007/978-3-319-99106-1_11.

Delgado Rivera J. (2018). An inside view of African diplomacy in the UN Security Council. *Africa Portal*, 18 February. Режим доступа: <https://www.africaportal.org/features/inside-view-african-diplomacy-un-security-council/> (дата обращения: 18.01.2021).

Forti D., Singh P. (2019) *Toward a More Effective UN-AU Partnership on Conflict Prevention and Crisis Management*. N.Y.: International Peace Institute and Institute for Security Studies.

Forti D., Singh P., de Carvalho G. (2019) After Annual Conference, UN and AU Move From Alignment to Impact. IPI Global Observatory, 17 May. Режим доступа: <https://theglobalobservatory.org/2019/05/after-conference-un-au-move-from-alignment-to-impact/> (дата обращения: 18.01.2021).

Heidelberg Institute for International Conflict Research e.V. (HIIK) (2019) Conflict Barometer 2018 Report. Heidelberg, Germany. Режим доступа: <https://hiik.de/konfliktbarometer/bisherige-ausgaben/> (дата обращения: 12.11.2020).

Makinda S. M., Okumu F. W., Mickler D. (2016) The African Union: Addressing the challenges of peace, security, and governance. L.: Routledge.

Pergantis V. (2015) UN-AU Partnerships in International Peace and Security: Allocation of Responsibility in Case of UN Support to Regional Missions// International Organizations Law Review. No. 13 (1). P. 74–99.

Romadan L. I., Shagalov V. A. (2015) United Nations – African Union Cooperation in Conflict Prevention, Peacekeeping and Peacebuilding// MGIMO Review of International Relations. No. 6 (45). P. 174–181.

Teteryuk A.S., Chizhevsky Y.A. (2014) International and Political Dimension of the Libyan Conflict// Vestnik RUDN. International Relations. No. 2. P. 23–32.

United Nations (UN) Peacekeeping (n. d.) Past Peace Operations. Режим доступа: <https://peacekeeping.un.org/en/past-peacekeeping-operations> (дата обращения: 09.07.2022).

United Nations (UN) (2000) Resolution 1325 (2000) on Women and peace and security. Security Council Resolution S/RES/1325 (2000). Режим доступа: [https://undocs.org/en/S/RES/1325\(2000\)](https://undocs.org/en/S/RES/1325(2000)) (дата обращения: 27.01.2021).

United Nations (UN) (2008) Resolution 1809 (2008) on cooperation between the United Nations and regional organizations, in particular the African Union, in the maintenance of international peace and security. Security Council Resolution S/RES/1809(2008). Режим доступа: [https://undocs.org/en/S/RES/1809\(2008\)](https://undocs.org/en/S/RES/1809(2008)) (дата обращения: 15.01.2021).

United Nations (UN) (2011) Security Council Resolution 1973: The Situation in Libya. Режим доступа: <http://unscr.com/en/resolutions/1973> (дата обращения: 06.06.2021).

United Nations (UN) (2015a) Agenda 2063: The Africa We Want. Framework Document. Available at: https://au.int/sites/default/files/documents/33126-doc-framework_document_book. (accessed 6 June 2022).

United Nations (UN) (2015b) Resolution 2242 (2015) on Women and Peace and Security. Security Council Resolution S/RES/2242(2015). Режим доступа: [https://undocs.org/en/S/RES/2242\(2015\)](https://undocs.org/en/S/RES/2242(2015)) (дата обращения: 07.08.2021).

United Nations (UN) (2016) Statement by the President of the Security Council on Women and peace and security. S/PRST/2016/9. Режим доступа: <https://undocs.org/en/S/PRST/2016/9> (дата обращения: 30.01.2021).

United Nations (UN) (2017) Security Council Arria-Formula Open Meeting on “Responding to the Secretary General’s Call to Action on the Risk of Famine in the conflict-affected areas of Yemen, Somalia, South-Sudan and Northeast Nigeria.” Режим доступа: <https://www.un.org/webcast/pdfs/170616pm-sc-arria-famine.pdf> (дата обращения: 21.04.2020).

United Nations (UN) (2018a) Security Council Seventy-third year 8378th Meeting. S/PV.8378. New York, 23 October. Режим доступа: https://www.securitycouncilreport.org/atf/cf/%7B65BFCF9B-6D27-4E9C-8CD3-CF6E4FF96FF9%7D/s_pv_8378.pdf (дата обращения: 30.01.2021).

United Nations (UN) (2018b) Resolution 2448 on the Situation in the Central African Republic. Security Council Resolution S/RES/2448(2018). Режим доступа: <http://unscr.com/en/resolutions/2448> (дата обращения: 03.01.2021).

United Nations (UN) (2019) Resolution 2457 on Ending Conflict in Africa by 2020. Security Council Resolution S/RES/2457 (2019). Режим доступа: [https://undocs.org/en/S/RES/2457\(2019\)](https://undocs.org/en/S/RES/2457(2019)) (дата обращения: 09.01.2021).

United Nations (UN) Office to the African Union (2017) Joint United Nations-African Union Framework for Enhanced Partnership in Peace and Security. Available at: https://unoau.unmissions.org/sites/default/files/signed_joint_framework.pdf (дата обращения: 10.04.2021).

Williams P. D., Boutellis A. (2014) Partnership peacekeeping: Challenges and opportunities in the United Nations – African Union Relationship // African Affairs. No. 113 (451). P. 254–278.

The UN – AU Partnership in Peacekeeping: Tendencies and Problems¹

S. Bokeriya

Svetlana Bokeriya – PhD, Associate Professor, Department of Theory and History of International Relations, Peoples' Friendship University of Russia (RUDN University); 10 Miklukho-Maklaya, Moscow, 117198, Russian Federation; bokeria_sa@pfur.ru

Abstract

A strong partnership between the United Nations (UN) and the African Union (AU) is essential to achieving strategic convergence and coherence as well as effective solutions to complex peace and security challenges in Africa. In this article author examines the UN – AU peacekeeping nexus through the research of peacekeeping operations in Africa and analyzes the key challenges in the UN – AU partnership for peacekeeping, including: the lack of clear regulation of actions in conflict despite attempts to develop common approaches to peacekeeping by the UN and the AU; the necessity of establishing equal, full and constructive participation of women in the peacekeeping process; and the problems in the relationship between the UN Security Council (UNSC) and the Peace and Security Council of the AU.

The main objectives of the research article are to analyze the institutional structure of the African peace and security architecture, the evolution of the UN – AU partnership through the implementation of joint peacekeeping missions, the challenges to their cooperation, as well as to assess the effectiveness of UN – AU cooperation.

Based on a structural analysis of the African security architecture, quantitative methods of assessment and comparative analysis of the UN and the AU statistics on partnership peacekeeping, as well as on women's participation in peacekeeping operations in Africa from 2003 to 2019, the voting patterns of the A3 countries to UNSC resolutions on African peacekeeping, the author concludes that there is a direct correlation between the deteriorating security situation in Africa and the level of strategic partnership between the UN and the AU; and that, in the long term, the priority will be to help national governments to prevent the causes of conflicts, which will make it possible to take into account the local specificities of African states in resolving and preventing conflicts.

Keywords: UN – African Union Nexus, Peace and Security, Peacekeeping Operation, Gender Balancing, Security Council, Conflict Prevention, A3

For citation: Bokeriya S. (2022) The UN – AU Partnership in Peacekeeping: Tendencies and Problems. *International Organisations Research Journal*, vol. 17, no 2, pp. 189–207 (in English). doi:10.17323/1996-7845-2022-02-08

References

African Union (AU) (2002) Protocol Relating to the Establishment of the Peace and Security Council of the African Union. Available at: <https://www.peaceau.org/uploads/psc-protocol-en.pdf> (accessed 13 November 2020).

African Union (AU) (2020) Strengthening African Women's Participation in Conflict Prevention, Mediation Processes and Peace Stabilisation Efforts. Available at: <https://www.peaceau.org/uploads/final-concept-note-femwise-sept-15-short-version-clean-4-flyer.pdf> (accessed 30 January 2021).

African Union (AU) (n. d.) The Peace & Security Council. Available at: <https://au.int/en/psc> (accessed 2 November 2020).

Bokeriya S. (2021) African Union in Addressing Regional Peace and Conflict in Darfur. *Asia and Africa Today*, no 1, pp. 37–42. Available at: <https://doi.org/10.31857/S032150750013624-8>.

¹ This article was submitted 29.12.2021.

- Bokeriya S. (2021) Uchastie afrikanskih zhenshchin v operacijah po podderzhaniju mira Organizacii Ob#edinennyh Nacij [African Women's Participation in the United Nations Peacekeeping Operations]. Proceedings of the *Zhenshhiny vo vlasti, biznese, nauke i kul'ture [Women in power, business, science and culture] International Scientific Conference. Yaroslavl*, pp. 13–16. (in Russian)
- Bulatov V. (2017) Afrikanskaja arhitektura mira i bezopasnosti [African Peace and Security Architecture], *Zarubezhnoe voennoe obozrenie*, no 3, pp. 12–7. Available at: http://factmil.com/publ/strana/afrika/afrikanskaja_arhitektura_mira_i_bezopasnosti_2017/166-1-0-1142 (accessed 12 December 2020). (in Russian)
- de Carvalho G., Forti D. (2020) What will it take for the A3 to shape debates, break geo-political deadlocks, and guide collective action? The Institute for Security Studies (ISS), 12 March. Available at: <https://issafrica.org/iss-today/afrika-can-become-more-influential-in-the-un-security-council> (accessed 30 May 2021).
- de Coning C. (2019) Africa and UN Peace Operations: Implications for the Future Role of Regional Organisations. *United Nations Peace Operations in a Changing Global Order* (C. de Coning, M. Peter (eds)). Cham: Palgrave Macmillan, pp. 213–229. doi:10.1007/978-3-319-99106-1_11.
- Delgado Rivera J. (2018). An inside view of African diplomacy in the UN Security Council. Africa Portal, 18 February. Available at: <https://www.africaportal.org/features/inside-view-african-diplomacy-un-security-council/> (accessed 18 January 2021).
- Denisova T. S. (2015). Politicheskoe liderstvo v Afrike: proshloe i nastojashhee [Political Leadership in Africa: Past and Present], *Vostok. Afro-Aziatskie obshhestva: istorija i sovremennost'*, no 6, pp. 184–187. Available at: <https://www.elibrary.ru/item.asp?id=24841976> (accessed 2 June 2022). (in Russian)
- Forti D., Singh P. (2019) *Toward a More Effective UN-AU Partnership on Conflict Prevention and Crisis Management*. New York: International Peace Institute and Institute for Security Studies.
- Forti D., Singh P., de Carvalho G. (2019) After Annual Conference, UN and AU Move From Alignment to Impact. IPI Global Observatory, 17 May. Available at: <https://theglobalobservatory.org/2019/05/after-conference-un-au-move-from-alignment-to-impact/> (accessed 18 January 2021).
- Heidelberg Institute for International Conflict Research e.V. (HIIK) (2019) Conflict Barometer 2018 Report. Heidelberg, Germany. Available at: <https://hiik.de/konfliktbarometer/bisherige-ausgaben/> (accessed 12 November 2020).
- Kostelyanets S. V., Tkachenko A. A., Deych T. L., Ismagilova R. N. (2017) *Razreshenie voenno-politicheskikh konfliktov v Afrike: rol' regional'nykh organizacij [Resolving Political-Military Conflicts in Africa: The Role of Regional Organisations]* / S.V. Kostelyanets, A.A. Tkachenko (eds). Moscow: Institute of Africa, Russian Academy of Sciences. (in Russian)
- Larionova M. V. (2016) Assessing the Effectiveness of Interaction between International Institutions in the Process of Global Governance, *International Organisations Research Journal*, vol. 11, no 1, pp. 126–152. Available at: <https://doi.org/10.17323/1996-7845/2016-01-126>
- Makinda S. M., Okumu F. W., Mickler D. (2016) *The African Union: Addressing the challenges of peace, security, and governance*. London: Routledge.
- Pergantis V. (2015) UN-AU Partnerships in International Peace and Security: Allocation of Responsibility in Case of UN Support to Regional Missions, *International Organizations Law Review*, vol. 13, no 1, pp. 74–99.
- Romadan L. I., Shagalov V. A. (2015) United Nations – African Union Cooperation in Conflict Prevention, Peacekeeping and Peacebuilding, *MGIMO Review of International Relations*, vol. 6, no 45, pp. 174–181.
- Sidorova G. M. (2021) Sovet Bezopasnosti OON kak jeffektivnyj instrument po obespecheniju mira i stabil'nosti v Afrike [The UN Security Council as an Effective Instrument for Peace and Stability in Africa]. *Diplomaticheskaja sluzhba*, no. 1, pp. 36–43. Available at: <https://doi.org/10.33920/vne-01-2101-04>. (in Russian)
- TASS (2018) Guterrish: Partnerstvo OON i Afrikanskogo sojuza neobhodimo dlja postroenija bolee bezopasnogo mira [Guterres: The UN-African Union partnership is essential to building a safer world]. 28 August. Available at: <https://tass.ru/mezhdunarodnaya-panorama/4909584> (accessed 3 January 2021). (in Russian)
- Teteryuk A. S., Chizhevsky Y. A. (2014) International and Political Dimension of the Libyan Conflict, *Vestnik RUDN. International Relations*, no 2, pp. 23–32.

United Nations (UN) Peacekeeping (n. d.) Past Peace Operations. Available at: <https://peacekeeping.un.org/en/past-peacekeeping-operations> (accessed 9 July 2022).

United Nations (UN) (2000) Resolution 1325 (2000) on Women and peace and security. Security Council Resolution S/RES/1325 (2000). Available at: [https://undocs.org/en/S/RES/1325\(2000\)](https://undocs.org/en/S/RES/1325(2000)) (accessed 27 January 2021).

United Nations (UN) (2008) Resolution 1809 (2008) on cooperation between the United Nations and regional organizations, in particular the African Union, in the maintenance of international peace and security. Security Council Resolution S/RES/1809(2008). Available at: [https://undocs.org/en/S/RES/1809\(2008\)](https://undocs.org/en/S/RES/1809(2008)) (accessed 15 January 2021).

United Nations (UN) (2011) Security Council Resolution 1973: The Situation in Libya. Available at: <http://unscr.com/en/resolutions/1973> (accessed 6 June 2022).

United Nations (UN) (2015a) Agenda 2063: The Africa We Want. Framework Document. Available at: https://au.int/sites/default/files/documents/33126-doc-framework_document_book. (accessed 6 June 2022).

United Nations (UN) (2015b) Resolution 2242 (2015) on Women and Peace and Security. Security Council Resolution S/RES/2242(2015). Available at: [https://undocs.org/en/S/RES/2242\(2015\)](https://undocs.org/en/S/RES/2242(2015)) (accessed 07 August 2021).

United Nations (UN) (2016) Statement by the President of the Security Council on Women and peace and security. S/PRST/2016/9. Available at: <https://undocs.org/ru/S/PRST/2016/9> (accessed 30 January 2021).

United Nations (UN) (2017) Security Council Arria-Formula Open Meeting on “Responding to the Secretary General’s Call to Action on the Risk of Famine in the conflict-affected areas of Yemen, Somalia, South-Sudan and Northeast Nigeria.” Available at: <https://www.un.org/webcast/pdfs/170616pm-sc-arria-famine.pdf> (accessed 21 April 2020).

United Nations (UN) (2018a) Security Council Seventy-third year 8378th Meeting. S/PV.8378. New York, 23 October. Available at: https://www.securitycouncilreport.org/atf/cf/%7B65BFCF9B-6D27-4E9C-8CD3-CF6E4FF96FF9%7D/s_pv_8378.pdf (accessed 30 January 2021).

United Nations (UN) (2018b) Resolution 2448 on the Situation in the Central African Republic. Security Council Resolution S/RES/2448(2018). Available at: <http://unscr.com/en/resolutions/2448> (accessed 03 January 2021).

United Nations (UN) (2019) Resolution 2457 on Ending Conflict in Africa by 2020. Security Council Resolution S/RES/2457 (2019). Available at: [https://undocs.org/en/S/RES/2457\(2019\)](https://undocs.org/en/S/RES/2457(2019)) (accessed 09 January 2021).

United Nations (UN) Office to the African Union (2017) Joint United Nations-African Union Framework for Enhanced Partnership in Peace and Security. Available at: https://unoau.unmissions.org/sites/default/files/signed_joint_framework.pdf (accessed 10 April 2021).

Williams P. D., Boutellis A. (2014) Partnership peacekeeping: Challenges and opportunities in the United Nations – African Union Relationship, *African Affairs*, vol. 113, no 451, pp. 254–278.

Возможности НАТО в глобальном управлении: место действия – Балканы¹

Е.С. Арляпова, Е.Г. Пономарева, Д. Пророкович

Арляпова Елена Сергеевна — к.полит.н., н.с. Института системно-стратегического анализа (ИСАН); Российская Федерация, 111398, Москва, ул. Кузковская, д. 16; elena.s.arlyapova@gmail.com

Пономарева Елена Георгиевна — д.полит.н., профессор Московского государственного института международных отношений (университета) Министерства иностранных дел Российской Федерации (МГИМО МИД России); Российская Федерация, 119454, Москва, проспект Вернадского, д. 76; nastya304@mail.ru

Пророкович Душан — PhD, н.с. Института международной политики и экономики; Сербия, 11103, Белград, ул. Македонска, 25; dusan.prorokovic@diplomacy.bg.ac.rs

Аннотация

В статье рассматривается развитие и текущий статус Североатлантического альянса на Балканах. Анализ регионального продвижения НАТО позволяет рассматривать его как часть общей экспансии данной структуры на Восток. Беспрепятственное расширение в восточном направлении продолжалось до 2006 г., когда на балканскую арену вернулась Россия в рамках стратегического проекта трубопровода «Южный поток». Неожиданное появление «нового» игрока отчасти активизировало процесс вступления в НАТО региональных политий. Российское присутствие косвенно инициировало другие значимые события на полуострове, например, провозглашение «Республики Косово». В настоящее время Россия остается главным раздражителем для НАТО и коллективного Запада на Балканах. Союзники оказывают значительное давление на региональные элиты с целью избежать их более тесных экономических и политических связей с Москвой. Предпринимаются очевидные усилия для того, чтобы поставить любые виды взаимодействия с Россией под общий контроль. С 2014 г. местные страны-кандидаты и страны — члены НАТО проводят ярко выраженную антироссийскую политику. В свою очередь, Россия делает ставку на традицию прочных отношений с балканскими государствами. Москва также предлагает Балканам альтернативную интеграционную модель — экономическое сотрудничество в рамках Евразийского экономического союза. И первое, и второе вызывает вопросы. ЕАЭС не доказал свою жизнеспособность и эффективность в среднесрочной или долгосрочной перспективе. Однако на уровне идеи он в любом случае конкурирует с желанным, но столь труднодостижимым членством балканских стран в ЕС. Все перечисленные факторы требуют от НАТО дополнительных усилий для сохранения доминирующей роли и положения в регионе, что размывает ранее достигнутые результаты с точки зрения глобального управления на Балканах.

Ключевые слова: глобальное управление, НАТО, Россия, Балканы, общая безопасность, международные отношения, политика расширения

Для цитирования: Арляпова Е.С., Пономарева Е.Г., Пророкович Д. Возможности НАТО в глобальном управлении: место действия — Балканы // Вестник международных организаций. 2022. Т. 17. № 2. С. 208–223 (на русском и английском языках). doi:10.17323/1996-7845-2022-02-09

¹ Статья поступила в редакцию 19.01.2022.

Введение

В лекции по глобальному управлению в Колумбийском университете в 2019 г. Генеральный секретарь НАТО Йенс Столтенберг отметил, что в течение 70 лет сила сдерживания и обороны НАТО опиралась на технологическое превосходство, на то, чтобы быть лучше и прогрессивнее противников [Stoltenberg, 2019]. Среди противников, по-прежнему, и даже явственнее, чем когда-либо, НАТО видит Москву, которая «не стала тем партнером, каким мы когда-то надеялись ее увидеть» [Ibid.]. В настоящее время Россия остается главным раздражителем для НАТО и коллективного Запада на Балканах.

В условиях усиления конфронтации по линии Россия — НАТО исследовательское внимание не должно быть сосредоточено исключительно на украинском театре политических действий. Прогностическая роль гуманитарной науки требует обращения к иным геостратегически значимым зонам, одной из которых являются Балканы. Главная цель данного исследования — рассмотреть развитие и текущее состояние инфраструктуры НАТО в балканском регионе в контексте общего расширения альянса на Восток. В случае успешных действий Москвы на украинском направлении активизация балканской политики НАТО очевидна. Поэтому важно понимать качество и уровень имеющихся у организации ресурсов, а также возможные сценарии дальнейшего поглощения балканского пространства.

В контексте поставленной задачи очевидна роль факторов разной направленности, выявление которых отличается научной новизной. Условно их можно определить как сопутствующие и препятствующие (осложняющие) окончательному закреплению НАТО в регионе. К группе сопутствующих факторов относится лояльность местных элит, их экономическая и политическая зависимость от Вашингтона и Брюсселя. Первую скрипку во второй группе играет интегральный сербский фактор. Речь идет о серьезном сопротивлении всего сербского сообщества, разбросанного по Балканам (причем в большей степени это представлено в Республике Сербской, которая на институциональном уровне — главный противник расширения альянса). Сломить сербское сопротивление на данный момент вряд ли возможно. В дополнение к этому натоизацию Балкан сдерживает нерешенность политико-территориальных вопросов. Прежде всего, это непризнание так называемой Республики Косово, причем не только Белградом, Бая-Лукой и Сараево, но и рядом стран — членов НАТО (Греция, Испания, Румыния, Словакия). Кроме того, сложное политико-экономическое устройство Боснии и Герцеговины и особая роль Республики Сербской не дают оснований для оптимистичного для альянса сценария поглощения боснийской политики целиком.

Объективное исследование сложной и многоуровневой балканской материи возможно на методологической основе классического политического реализма и неореализма. В условиях разбалансировки современной системы международных отношений и роста потенциала конфликтности принципиально важными для проведенного анализа стали положения неореалистов о зависимости возможностей противодействия различным угрозам и вызовам со стороны государства от его места и роли в мировой системе [Aron, 2003; Morgenthau, 1955]. По-прежнему движущей силой международных отношений остается жесткое, сдерживающее воздействие структурных ограничений международной системы, что, в свою очередь, зависит от развития структурного и нормативного потенциала западнобалканских стран, с одной стороны, и от интересов и возможностей ведущих игроков мировой политики (в нашем случае — НАТО) — с другой.

Балканский регион прочно включен в международную повестку НАТО. Официальные лица альянса постоянно ссылаются на него в своих заявлениях. Этот подход контрастирует с российским, где балканскому вектору в течение ряда лет не уделялось должного внимания и не находилось места среди внешнеполитических приоритетов [Popomareva, Proković, 2021]. Изменение ставшего привычным статус-кво привело к неожиданным последствиям для обеих вовлеченных сторон. России предстояло осознать, сколько времени она потеряла и сколько упустила возможностей выстраивания дружественных отношений со странами региона. НАТО пришлось признать, что Москва намерена вернуться в зону прежнего влияния и, похоже, не желает уступать несколько еще оставшихся позиций на полуострове.

Усиление российского присутствия на мировой арене не только ограничило возможности НАТО в смысле контроля и управления, но и стимулировало новые инициативы внутри организации. Под этим давлением НАТО вынуждено изменить свои цели и приоритеты, внести обновления и коррективы в текущую политику во многих регионах мира, включая Балканы, где, по словам лидеров альянса, они «стали свидетелями роста напряженности», а также «иностранных субъектов, работающих над подрывом прогресса» [Stoltenberg, 2021]. «Иностранными субъектами» являются преимущественно Россия и Китай, наращивающие экономическое и политическое влияние в балканских государствах.

Изменение баланса сил создает определенные трудности и потери для региональных игроков, особенно в части репутационных издержек, но в то же время открывает новые возможности для маневра и переговоров о более подходящих условиях: касается ли это членства в НАТО или вступления в ЕС. Последнее имеет решающее значение для Балкан, поскольку все рассматриваемые государства и квазигосударства являются так называемыми странами расширения. Албания, Черногория, Северная Македония и Сербия в настоящее время имеют статус страны-кандидата, а Босния и Герцеговина и регион Косово² являются потенциальными кандидатами ЕС [Eurostat, 2022].

Для России и, конечно же, Сербии Косово является отдельной сложной проблемой если не навсегда, то, по крайней мере, на значительную перспективу. Несмотря на то что большинство государств НАТО и ЕС признали самопровозглашенную независимость Косово в 2008 г. и установили двусторонние отношения, формально резолюция 1244 (1999) Совета Безопасности ООН по-прежнему сохраняет территорию под международным управлением [Köchler, 2018]. Таким образом, здесь возникает конфликт эвфемизмов. Те, кто признал самопровозглашенное Косово, именуют регион «западнобалканская шестерка». Все остальные придерживаются формата «пять плюс один» [Stepić, 2020].

Позиция НАТО по косовскому вопросу хорошо известна. Формально организация руководит там операцией по поддержанию мира с июня 1999 г. Мандат вытекает из упомянутой Резолюции СБ ООН и Военно-технического соглашения между НАТО и правительствами Союзной Республики Югославии и Республики Сербии (Кумановское соглашение от 9 июня 1999 г.). НАТО полностью контролирует Международные силы. Все изменения в составе Сил для Косово (СДК) принимаются Североатлантическим советом по мере развития ситуации в области безопасности на местах. Безусловно, определенный уровень сотрудничества и координации с ООН, ЕС и некоторыми другими международными субъектами существует. Официально НАТО решительно

² С примечанием Евростата о том, что «это назначение не наносит ущерба позициям по статусу и соответствует Резолюции 1244/1999 Совета Безопасности ООН и заключению Международного суда по Декларации независимости Косово».

поддерживает Соглашение о нормализации отношений между Белградом и Приштиной при посредничестве ЕС (2013 г.).

Косово — особый случай для европейской и общей глобальной политики, международных отношений и дальнейшего развития и влияния института государства в мировой политике. Некоторые эксперты считают его шагом общей стратегии НАТО и США по глобальному управлению [Гуськова, 2013; Ponomareva, 2020]. В этом смысле Балканы были и остаются регионом, имеющим решающее значение для глобальной безопасности и политики, где у НАТО есть и возможности продемонстрировать свою мощь, и ограничения, связанные с новыми международными субъектами на местах.

НАТО в гонке по завоеванию Балкан

Балканы в целом и страны бывшей Югославии в частности находятся под значительным геополитическим давлением политического Запада с момента окончания биполярного миропорядка [Gajić, Ponomareva, 2020]. Расширение НАТО и, как следствие, рост американского влияния, безусловно, имели свои геостратегические причины. Балканский полуостров представляет собой зону контакта между водами Адриатического и Черного морей в узком географическом смысле (по оси запад — восток). В более широком смысле — это зона соприкосновения Центральной Европы и Ближнего Востока (по оси северо-запад и юго-восток). Господство на Балканах имело смысл в контексте ограничения проникновения и долгосрочного присутствия России в пограничной зоне (а это первый шаг в обеспечении безопасности собственных границ) — на кавказско-черноморском направлении, а также для спокойного планирования деятельности на Ближнем Востоке. Процесс расширения НАТО на Балканах показан в табл. 1.

Таблица 1. Расширение НАТО на Балканах (1952–2004–2020 гг.)

Страна	Год вступления	Геостратегическое значение для НАТО
Греция	1952	Закрепление позиций в Восточном Средиземноморье; наблюдение за коммунистическими государствами в непосредственной близости (Болгария, Югославия, Албания); контроль над Отранто; согласование внешней политики и политики безопасности с Турцией с целью предотвращения начала крупномасштабного межгосударственного конфликта; дальнейшее обеспечение контроля над Дарданеллами и Босфором
Болгария	2004	Доступ к побережью Черного моря; контроль стратегического направления от Адриатики до Черного моря; обеспечение доступа на Ближний Восток; приближение к юго-западной границе России
Румыния	2004	Доступ к побережью Черного моря; контроль стратегического направления из Центральной Европы в дельту Дуная; пограничный контроль на Украине; приближение к юго-западной границе России
Словения	2004	Закрепление позиций в северной части Адриатики; контроль стратегического направления вдоль долины Савы до впадения в Дунай
Албания	2009	Закрепление позиций в южной части Адриатики (контроль над Отранто); контроль стратегического направления от Адриатики до Черного моря (через территорию Косово и/или Северной Македонии до болгарских портов)

Страна	Год вступления	Геостратегическое значение для НАТО
Хорватия	2009	Обеспечение позиции в центральной части Адриатического моря; контроль стратегических маршрутов от равнины Паннония (Венгрия) до Адриатического моря (большинство проходит через территорию Боснии и Герцеговины); контроль стратегического направления вдоль долины Савы до впадения в Дунай
Черногория	2017	Создание Адриатической тройки путем соединения с Албанией и Хорватией, в результате чего НАТО полностью обеспечивает маршрут сообщения от Триестского залива до Пелопоннеса; контроль над южной веткой транспортного маршрута Белград – Бар
Северная Македония	2020	Завершение контроля над южным маршрутом стратегического направления от Адриатики до Черного моря; контроль над «Балканской вертикалью» – ключевым региональным транспортным маршрутом (Афины – Салоники – Скопье – Ниш – Белград – Будапешт), который проходит через Моравско-Вардарскую долину

Тот факт, что Балканский полуостров находится в центре внимания американской геополитики, стал заметен в 1990-х годах. Распад социалистической Югославии привел к кровопролитной гражданской войне. Евросоюз показал, что он не может самостоятельно справиться с кризисом, и это стало поводом для вмешательства США. Соединенные Штаты внесли решающий вклад в достижение мирного урегулирования в Боснии и Герцеговине (1995 г.), обеспечив относительный мир в Северной Македонии (2001 г.). Кроме того, после вашингтонского соглашения между президентом Хорватии Франьо Туджманом и лидером боснийских мусульман Алией Изетбеговичем Хорватия разрешила межэтнический конфликт путем самой масштабной этнической чистки в Европе со времен Второй мировой войны [Human Rights Watch, 1996].

После Дейтонского соглашения мир на Балканах наступил не для всех. На сегодняшний момент многочисленные источники свидетельствуют о внешнем вмешательстве, которое и привело к албанскому восстанию в Косово в 1998 г. Несомненно, проблема между большинством албанского населения в этой сербской провинции и центральными властями в Белграде существовала задолго до этого. Но это совсем не значит, что она должна была закончиться войной. Напротив, интенсивные (скорее, секретные, чем публичные) переговоры между Белградом и Приштиной (Слободан Милошевич и Ибрагим Ругова) о расширении автономии для албанцев, гарантированной международным сообществом и при посредничестве Государственного департамента США и Ватикана (католическая организация Святого Евгения), продолжались в 1998 г.

Выход Госдепартамента США из этого процесса ознаменовал окончание поиска мирного решения путем переговоров. В хорошо известных и уже расследованных обстоятельствах эскалация вооруженных конфликтов в конечном итоге привела к агрессии НАТО против Югославии в 1999 г. Благодаря этой операции США создали военную базу «Бондстил» в центральной части Косово. Американское присутствие было узаконено через структуры миротворческих миссий СДК.

В целом Соединенные Штаты стали решающим фактором региональной безопасности Западных Балкан в 1990-е годы. Поэтому, чтобы закрепить свои позиции в долгосрочной перспективе, всем западнобалканским странам необходимо было вступить в НАТО. Здесь неожиданно возникла сложность. По сути, Албания была единственной

страной в регионе, которая завершила свое вступление в НАТО без проблем и скандалов. Хотя референдума по вопросу вступления в НАТО не проводилось, общественные настроения и устремления албанцев были в пользу такого шага, и все политические партии выступали за это в своих программах [Hendrickson, 1999; Maklen, 2008]. Откуда же взялась проблема?

Во второй половине 1990-х годов американское вмешательство на Западных Балканах стало выражено антисербским, что привело в дальнейшем к упомянутой агрессии НАТО. Такой подход также означал, что Соединенные Штаты, по сути, не были заинтересованы в выполнении резолюции 1244 и проведении переговоров о статусе Косово. Представляется справедливым напомнить, что члены НАТО обладают более высокой сплоченностью, чем другие страны — члены ООН, несмотря на то, что США являются наиболее значительным «отклоняющимся» членом альянса с 1980 г. [Ozkaleli, Gunes, 2021]. Поэтому они обошли документ Совета Безопасности ООН по нескольким основаниям, создав новую реальность и имитировав переговоры по вопросу статуса. У Мартти Ахтисаари, как посланника Генерального секретаря ООН и посредника на переговорах между Белградом и Приштиной, было готовое решение еще до начала процесса. В результате переговоры провалились, давление США на Белград с целью соблюдения концепции Ахтисаари о «контролируемой независимости» не сработало, и косовские албанцы в одностороннем порядке провозгласили независимость в 2008 г. Это помешало вступлению Сербии в НАТО в долгосрочной перспективе, поскольку такой шаг означал бы отказ страны от Косово.

Общественное отношение к вступлению Сербии в НАТО очевидно. В ходе опросов «против» постоянно высказываются более 80% респондентов. Многочисленные местные организации, в том числе очень влиятельная Сербская православная церковь, разделяют эту позицию. Таким образом, это будет трудно игнорировать, даже если к власти в Сербии придут прозападные (проамериканские) политики. Сербия — значимая страна на Западных Балканах, и НАТО и ЕС хорошо это знают. Однако весь американский план решения «проблемы с Сербией» в конечном итоге свелся к поиску политиков в Белграде, которые подписали бы признание Косово. С 2008 г. не было предложено никакого иного видения. США не хотели обсуждать альтернативные решения косовского вопроса, просто повторяя, что «независимость Косово — это реальность». Это остается ключевым элементом усилий США по укреплению стабильности в Балканском регионе. Заявленные приоритеты Соединенных Штатов в Косово сегодня охватывают проблему «нормализации отношений» с Сербией, решение которой видится в формате взаимного признания [U.S. Department of State, 2022].

Развитие ситуации в Черногории и Северной Македонии, безусловно, дало им повод для дальнейшей практики такого подхода. В обоих случаях американское давление принесло свои плоды. И желаемый результат был достигнут — две страны стали членами НАТО. Однако в Черногории большинство граждан были против вступления в НАТО. Из-за этого правительство не организовало референдум, хотя и объявило о нем, возглавив затем кампанию по его внезапному прекращению. Яркая выраженная поляризация в Черногории стала особенно заметна после референдума о независимости в 2006 г., и она не прекращается. Правящий благодаря американской поддержке Мило Джуканович был вынужден согласиться на многочисленные уступки в виде дистанцирования от России, создания гибридной идентичности, основанной на яростных антисербских настроениях, установления двусторонних отношений с Приштиной и вступления в НАТО.

Северная Македония организовала референдум, но он провалился. Греция долгое время блокировала вступление Македонии в НАТО, требуя изменить название

страны. Власти Скопье отказались это сделать, но со свержением Николы Груевски, своего рода «цветной революцией», и приходом к власти Зорана Заева они, наконец, выполнили это условие. Преспанское соглашение (подписанное Заевым и Ципрасом 17 июня 2018 г. на озере Преспа) установило новое название — Северная Македония. Но большинство македонского славяно-православного населения выступило против этого решения. Поэтому вопрос организованного референдума был сформулирован следующим образом: «Голосуете ли вы за членство в Европейском союзе и НАТО, приняв соглашение между Республикой Македонией и Греческой Республикой?» Поскольку более половины зарегистрированных избирателей не явились (табл. 2), Государственная избирательная комиссия объявила референдум несостоявшимся. Тем не менее Северная Македония сегодня является членом НАТО.

Таблица 2. Результаты референдума в Македонии, 2018 г.

Ответ	Голоса	%
ДА	609 427	91,45
НЕТ	37 687	5,65
Недействительные голоса	19 230	2,90
Всего голосов	666 344	100,00
Зарегистрированные избиратели	1 806 336	36,89

Официальные лица, представители НАТО и ЕС проигнорировали тот факт, что почти две трети граждан страны не поддержали это предложение. В Ассамблее (парламенте республики) большинство затем «исправляется» давлением и шантажом, в том числе путем задержания и похищения членов парламента. Всем тем, что позже было дипломатично охарактеризовано как всего лишь применение «балканских методов». Далее в ходе институционализации незаконное становится законным на основе объявления премьер-министром референдума успешным. Международное сообщество (НАТО и ЕС) приняло это и определило легитимным с их точки зрения. Решение принято, история закончилась. Для ЕС и НАТО референдум и его результаты не являются спорными, они в любом случае носят лишь «консультативный характер».

В Боснии и Герцеговине процесс, напротив, еще не завершен, поэтому страна осталась вне НАТО. Сложная внутренняя структура, наличие трех составляющих народов и двух образований, в составе которых есть сербы, затрудняет вступление в альянс, несмотря на то, что боснийцы (мусульмане) и хорваты выступают «за». Поэтому не будет сюрпризом, если в случае с Боснией и Герцеговиной понадобится поиск творческих решений, чтобы открыть путь вступлению страны в НАТО.

До тех пор, пока Сербия твердо стоит на позиции неприятия идеи членства в НАТО, нельзя ожидать изменения отношения к данному вопросу внутри сообщества сербов Боснии и Герцеговины. Дополнительным препятствием является вопрос членства в альянсе самопровозглашенного Косово. Негибкость представителей Сербии, которые отказываются соглашаться с «новой реальностью» и допускать членство Приштины в ООН, заставила западных экспертов задуматься об альтернативе. Дипломатический фокус постепенно смещается на четырех членов НАТО, не признавших «Республику Косово» (Испания, Греция, Румыния, Словакия), с целью побудить их сделать это [Popadić, 2021]. После этого препятствия для членства в НАТО будут устранены. Насколько такое развитие событий возможно — спорный вопрос из-за непоколебимой

позиции некоторых членов НАТО, нежелающих легализовать отделение (Испания лидирует среди этих четырех), и потому, что это прямо противоречит резолюции ООН: косовским албанцам запрещено создавать собственные вооруженные силы.

Что касается Сербии, то с 2007 г. формулировка тезиса о военном нейтралитете в парламентской резолюции по сохранению территориальной целостности (посвященной ситуации в Косово и Метохии) стала официальной позицией и постепенно обрела вполне конкретные очертания. Это подробно изложено в Стратегии национальной безопасности Республики Сербия от 2018 г. [Government of the Republic of Serbia, 2019]. Оказывая сопротивление продвижению Североатлантического альянса, Балканы стали регионом, который впервые после падения биполярного порядка демонстрирует заметное сопротивление дальнейшему расширению НАТО. Кроме того, они поставили под сомнение саму идею членства в этом военном союзе в качестве единственного способа обеспечить национальную безопасность [Ronomareva, Proković, 2021]. Решения о тотальном поглощении альянсом Западных Балкан исходят от НАТО и в первую очередь от Соединенных Штатов, а не от Западных Балкан. Руководство Черногории и Северной Македонии, несмотря на настроения общественности, не сопротивлялось давлению. Цель США — усилить свое присутствие и влияние в регионе путем втягивания западнобалканских стран в НАТО. Для достижения цели разрешается обходить демократические процедуры, игнорировать волю большинства и допускать нарушения международного права.

Российское возвращение на Балканы и реакция региональных игроков

Лозунг «Россия далеко» так часто и повсеместно использовался на Балканах в течение последних 15 лет — в выступлениях политиков, комментариях журналистов и даже научных статьях, — что превратился в клише. В утверждении «Россия далеко» нет ничего странного. Однако достаточно даже беглого взгляда на географическое положение Балканского полуострова, чтобы понять, что это не так. Давайте представим, что мы воткнули ножку циркуля на карте в Белград, крупнейший город на Западных Балканах, и нарисовали окружность, радиус которой равен расстоянию на карте между Белградом и Москвой. Мы увидим, что Лондон находится примерно на том же расстоянии. Тем не менее лозунга «Великобритания далеко» на Балканах мы не слышим.

Напротив, Великобритания является фактором региональной безопасности на Западных Балканах; британское влияние и британские интересы воспринимаются как нечто само собой разумеющееся, они считаются нормальным явлением в современной политике. Абсурдно, но то же самое относится к США. Никто не говорит на Балканах: «Америка далеко». Вы получите еще более захватывающий результат, описав окружность с центром в Белграде и радиусом до Севастополя. Столицы 15 государств — членов ЕС³, включая Брюссель как резиденцию ЕС, останутся вне круга. Крым находится ближе к Западным Балканам, чем Западная и Северная Европа! Москва не так уж далеко!

С исторической точки зрения с конца XVIII в. Россия постоянно присутствовала на Балканах. В контексте решения Восточного вопроса Балканы представляли один из приоритетов российской внешней политики. Влияние Советского Союза охватывало

³ Вильнюс, Рига, Таллин, Хельсинки, Стокгольм, Копенгаген, Амстердам, Брюссель, Люксембург, Дублин, Париж, Мадрид, Лиссабон, Валлетта, Никосия.

Болгарию и Румынию, Югославию и Албанию. Несмотря на многочисленные споры с Москвой (Югославия с 1948 г. и Албания с 1961 г.), эти страны оставались коммунистическими, советское влияние было ослаблено, но, благодаря идеологической вертикали, не исчезло.

После распада СССР в 1990-х годах Россия как постоянный член Совета Безопасности ООН и в силу своей исторической роли на Балканах стала неизбежным фактором в поиске мирных решений на постюгославском пространстве. Без России невозможны стабильные долгосрочные решения — это было ясно и Госдепартаменту, и ЕС. Представители России участвовали на переговорах в Дейтоне (1995 г.) и Рамбуйе (1999 г.). Благодаря работе российской дипломатии был достигнут окончательный вариант резолюции 1244. В то время никто не говорил «Россия далеко».

Почему вдруг, несмотря на географический детерминизм и исторические факты, Россия становится дальневосточным, евразийским направлением, страной, которая никому не может помочь на Балканах? Ответ прост: из-за политики. Или, точнее говоря, из-за геополитики. Отдаление западнобалканских государств от Российской Федерации прогнозировалось в первом десятилетии XXI в. параллельно с реализацией концепции расширения НАТО. Вот почему англичане и особенно американцы считаются близкими, и их ждут не только как ближайших соседей, но и как хозяев.

Они развернули свои военные объекты как самостоятельно — под эгидой НАТО, так и под флагом миротворческих миссий ООН в Боснии и Герцеговине, Северной Македонии и Албании, а также на территории Косово. Остается неясным, разместит ли НАТО базу в Черногории или нет. Информация об этом периодически появляется в местных СМИ с 2017 г. Последние публикации посвящены строительству новых военных казарм по стандартам НАТО в Андиевице, на севере страны, но без уточнения, будет ли объект использоваться исключительно черногорскими вооруженными силами или в нем будут размещаться военнослужащие других армий НАТО.

Кампания по распространению идеи «Россия далеко» преследовала цель лишить смысла любую попытку активизировать двусторонние отношения с Москвой и автоматически обнулить российские инициативы в этой части Европы. После 2014 г. кампания приобрела гораздо более радикальную форму, проявлением чего стало введение санкций, высылка российских дипломатов и продвижение тезиса о пагубном влиянии России.

Внебалканские игроки, в первую очередь американские и британские, а в некоторой степени немецкие и французские, сыграли ключевую роль в разработке и организации этой кампании, как по официальным каналам, так и через деятельность неправительственных организаций и фондов по «распространению демократии» и «защите прав человека». Отдельные лица и администрация балканских государств выступили в роли простых исполнителей, что не уменьшает, конечно, их ответственность. Внутриполитические элиты согласились на такую игру, а некоторые даже получили от нее удовольствие, считая целью своих действий постоянную демонстрацию лояльности Вашингтону. Президент Черногории Мило Джуканович пошел в этом, пожалуй, дальше всех. Все же необходимо помнить, что региональным элитам была отведена лишь функция исполнителей.

Как уже отмечалось, Западные Балканы длительное время находились за пределами главных приоритетов российской внешней политики. Но есть мнение, что Россия сейчас не возвращается на Балканы, потому что она никогда их не покидала [Bechev, 2017]. Действительно, внешняя политика России подразумевала ее присутствие в регионе с 1990-х годов с использованием разных подходов в конкретных странах. Объединяющим было стремление русских поддерживать хорошие отношения со всеми

балканскими государствами. Однако кризис, возникший в связи с распадом социалистической Югославии, вынудил Россию периодически вступать в столкновения с Соединенными Штатами. И хотя столкновения не стали конфликтами «высокой интенсивности» и не привели к драматическим последствиям в отношениях между Москвой и Вашингтоном, они существовали.

С другой стороны, все западнобалканские страны с 2000 г. ориентировали внешнюю политику в направлении ЕС. Членство в ЕС стало абсолютным приоритетом, поэтому государства согласились на сопряженные с ним жертвы. Приватизация, трансформация экономических систем и политический транзит открыли двери для распространения западного влияния в регионе. В такой обстановке отношения с Россией отошли на второй план. Сотрудничество с Москвой имело место, но это были, скорее, отдельные разовые действия, а не часть какой-либо хорошо продуманной стратегии. Кроме того, импульсы к расширению сотрудничества в основном исходили от Москвы, а затем уже вольно или невольно западнобалканские субъекты принимали их в первоначальной или измененной форме.

Поворотный момент наступил в 2006 г. План России по строительству стратегического трубопровода «Южный поток», который проходил бы по территории Болгарии и Сербии и использовался для поставок газа в Западную Европу, был воспринят Соединенными Штатами как геополитический проект и большой вызов. С тех пор значительно усилилось давление на региональных участников проекта с целью вступления их в НАТО. Признав Сербию потенциальным союзником России, США призвали косовских албанцев в одностороннем порядке провозгласить независимость [Stolberg, 2007], что еще больше осложнило положение Сербии на международной арене.

Кроме того, на фоне доминирования для новых балканских государств пути европейской интеграции Россия предложила альтернативный интеграционный формат в рамках идеи Евразийского экономического союза. И хотя эффективность и жизнеспособность этой российской инициативы вызывают вопросы, предложенная модель составила конкуренцию *единственной*, существующей ранее. Исчезновение для Балкан ситуации безальтернативного выбора беспокоит западных партнеров.

Посредством такой стратегии Соединенные Штаты и коллективный Запад укрепляют свое присутствие на Западных Балканах. С 2014 г. это буквально означает, что все члены НАТО и кандидаты на членство обязаны проводить крайне антироссийскую политику. За требованиями США ожидаемо последовала соответствующая внешнеполитическая линия ЕС, санкции против России и фактическое отсутствие возможности поддерживать нормальные двусторонние отношения.

Например, черногорская общественность в массе не рассматривает Россию как проблему, еще меньше воспринимает ее как вызов, македонцы демонстрируют то же самое. Однако это ничуть не влияет на официальную политику государств. Единственной страной в регионе, которая постоянно усиливает российский вектор внешней политики, является Сербия. Республика Сербская в Боснии и Герцеговине следует тому же принципу.

Для других Россия «находится далеко». Черногории и Северной Македонии запрещено думать в российском направлении. Албания мало в нем заинтересована. Боснийско-мусульманские образования Боснии и Герцеговины и Косово давно воспринимают Россию как проблему. При огромном давлении со стороны Запада, похоже, очень мало что может измениться в сложившемся положении вещей. Изменения произойдут тогда, когда и если отношения между Москвой и Вашингтоном претерпят качественные изменения.

На данный момент НАТО и ЕС ведут постоянную кампанию, нацеленную на подавление российского влияния в регионе. Вводимые для Российской Федерации ограничения включают: непрерывный мониторинг деятельности российских компаний, отслеживание средств массовой информации (радио Sputnik, редакция в Белграде всегда находится в центре внимания многочисленных западных НПО и исследовательских центров, расположенных на Балканах). А размещение различной дезинформации стало частью западнобалканского политического фольклора. С другой стороны, США в полной мере используют позиции, созданные ими с начала 1990-х годов, связи, которые сумели установить, и механизмы зависимости от финансовой помощи, которые успели внедрить, чтобы сдерживать растущее влияние России. Они намерены оставаться единственным внешним субъектом региональной безопасности и получить возможность управлять всеми важнейшими политическими процессами на Балканах в порядке гегемонистской стабильности. На данном этапе Соединенные Штаты умело используют местную специфику, а именно слабые горизонтальные связи между балканскими государствами и сообществами, оставляющие большие возможности внешним игрокам [Арляпова, 2018]. США определяют и формируют отношение к России, прежде всего, через призму долгосрочных геополитических целей. Ключевым инструментом в достижении этих целей является НАТО.

С этой точки зрения Балканский полуостров уже должен был стать защищенной «зоной НАТО», географическим регионом, в котором Соединенные Штаты будут самым важным и единственным гарантом региональной безопасности. Все это вместе сильно влияет на экономическую составляющую. Успехи во внешней торговле с Россией остаются очень скромными для всех балканских государств, за исключением Сербии, и даже не приближаются к показателям торговых партнеров из ЕС [Trading Economics, n. d.].

Усилия России по возвращению в регион стали заметны с 2006 г. Она укрепила свое влияние в первую очередь за счет энергетических проектов, опираясь на международные соглашения, гарантирующие ее положение в качестве важного участника регионального экономического и политического взаимодействия. Активная деятельность делает Россию препятствием для НАТО. Это замедляет дальнейшее продвижение на восточном фронте [Micha, 2014] и ухудшает для альянса координацию давления непосредственно на границы России на постсоветском пространстве [Ponomareva, Proroković, 2021].

Заключение

С момента первых изменений в мировом порядке НАТО последовательно укрепляло свои позиции на Западных Балканах. Будучи частью и инструментом коллективного Запада, альянс эффективно продвинулся в этом направлении. Безусловно, укрепление позиций на Балканах стало частью общей стратегии экспансии организации на Восток и движения вглубь постсоветского пространства.

Беспрепятственный прогресс в восточном направлении продолжался до 2006 г., когда Россия вернулась на балканскую арену в рамках стратегического проекта трубопровода «Южный поток». Кроме того, Москва предложила альтернативную модель экономической интеграции полуострову, составившую пусть символическую, но все же конкуренцию доминирующему дискурсу развития в формате членства в ЕС для всех новых балканских государств. Российские инициативы открыли дополнительные перспективы для местных сообществ. Однако восприятие российского вектора сильно варьирует от страны к стране.

Неожиданное появление России в считающейся «безопасной» зоне Балкан привело к активизации процесса вступления в НАТО. Союзники оказывают значительное давление на региональных игроков, чтобы помешать им установить более тесные экономические и политические связи с Москвой. Предпринимаются очевидные попытки взять под контроль все виды взаимодействия с Россией. С 2014 г. балканские члены и кандидаты в члены НАТО проводят ярко выраженную антироссийскую политику.

Проведенное исследование позволяет сделать следующие выводы. Во-первых, НАТО заинтересована в расширении своего присутствия в регионе. Идеальный проект для альянса — это формирование НАТО-Югославии, то есть расширение политической и военной инфраструктуры организации в границах бывшей СФРЮ. Во-вторых, существует комплекс факторов, сопутствующих и препятствующих (осложняющих) окончательному закреплению НАТО в регионе. Главным препятствием к поглощению региона выступает не Белград, а интегральное сербское общество. В-третьих, в контексте последних событий и требований к НАТО со стороны Москвы «собирать манатки и отправляться на рубежи 1997 г.» политика России на балканском направлении неизбежно будет меняться. В политико-экономической плоскости это может быть долгая и в общем-то бесперспективная игра в ЕАЭС. В военно-стратегической плоскости Россию вполне устраивает военный нейтралитет Сербии, но при этом очевидна необходимость наращивания ВТС как с Белградом, так и с Бая-Лукой.

Сложившаяся ситуация (в том числе на Украине и вокруг нее) требует от НАТО и коллективного Запада дополнительных усилий для сохранения доминирующей роли и положения в регионе, что существенно размывает ранее достигнутые результаты с точки зрения глобального управления на балканской арене.

СПИСОК ИСТОЧНИКОВ

Арляпова Е. С. (2018) Внешние центры влияния на Балканах: Россия и Евразийский Союз // Религия, национальная идентичность и державность на Балканах през XIX–XXI век. Т. II / ред. С. Анчев. Велико Търново: Университетско издателство «Св. св. Кирил и Методий». С. 30–54.

Гуськова Е. Ю. (2013) Агрессия НАТО против Югославии в 1999 году и процесс мирного урегулирования. М.: Индик.

Aron R. (2003) *Peace and War: A Theory of International Relations*. New Brunswick: Transaction Publishers.

Bechev D. (2017) *Russia's Foray into Balkans: Who is Really to Blame?* Black Sea Strategy Papers. Режим доступа: <https://www.fpri.org/article/2017/10/russias-foray-balkans-really-blame/> (дата обращения: 15.01.2022).

Eurostat (2022) *Enlargement Countries – Statistical Overview* (online). Режим доступа: https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=Enlargement_countries_-_statistical_overview (дата обращения: 09.01.2022).

Gajić S., Ponomareva E. (2020) Accelerated Expansion of NATO Into the Balkans as a Consequence of Euro-Atlantic Discord // *MGIMO Review of International Relations*. Vol. 13. No. 2. P. 70–93. Режим доступа: <https://doi.org/10.24833/2071-8160-2020-2-71-70-93>.

Government of the Republic of Serbia (2019) *National Security Strategy of the Republic of Serbia*. Режим доступа: <https://www.mod.gov.rs/eng/4350/strategije-4350> (дата обращения: 15.01.2022).

Hendrickson R. (1999) *Albania and NATO: Regional Security and Selective Intervention* // *Security Dialogue*. Vol. 30. No. 1. P. 109–116. Режим доступа: <https://doi.org/10.1177/2F0967010699030001010>.

Human Rights Watch (1996) *Croatia. Impunity for Abuses Committed During “Operation Storm” and the Denial of the Right of Refugees to Return to the Krajina*. Режим доступа: <https://www.hrw.org/reports/1996/Croatia.htm> (дата обращения: 13.01.2022).

- Köchler H. (2018) Normative Inconsistencies in the State System with Special Emphasis on International Law // Kosovo: Sui Generis or Precedent in International Relations / D. Proroković (ed.). Belgrade: Institute of International Politics and Economics. P. 108–136. Режим доступа: https://www.diplomacy.bg.ac.rs/pdf/knjige/2018_Kosovo_Dusan_Prorokovic.pdf (дата обращения: 15.06.2022)
- Maklen M. (2008) Albania and NATO. Why We Do Need NATO? Tirana: Albanian Institute for International Studies. Режим доступа: <https://www.aiis-albania.org/sites/default/files/Albania%20and%20NATO%20-%20Why%20do%20we%20need%20NATO.pdf> (дата обращения: 15.06.2022).
- Micha A. (2014) NATO's Eastern Front. CSIS Report. Center of Strategic and International Studies. Режим доступа: <https://www.csis.org/analysis/nato%E2%80%99s-eastern-front> (дата обращения: 07.01.2022).
- Morgenthau H. J. (1955) Politics Among Nations. The Struggle for Power and Peace. N.Y.: Alfred A. Knopf.
- Ozkaleli F. M., Gunes A. (2021) Allied but Deviating NATO in the Multipolar World // Global Governance: A Review of Multilateralism and International Organizations. Vol. 27. No. 4. P. 561–586. Режим доступа: <https://doi.org/10.1163/19426720-02704002>.
- Ponomareva E., Proroković D. (2021) NATO vs Russia: Impact on Balkan Regional Security // Europe in Changes: An Old Continent at a New Crossroads / K. Zakić, B. Demirtaş (eds). Belgrade: Institute of International Politics and Economics, Faculty of Security Studies, University of Belgrade. Режим доступа: https://doi.org/10.18485/iipe_euchanges.2021.
- Ponomareva E. (2020) Quo Vadis, Serbia? // Russia in Global Affairs. Vol. 1. No. 69. P. 158–179. Режим доступа: <https://doi.org/10.31278/1810-6374-2020-18-1-158-179>.
- Popadić J. (2021) Kosovo spremaju za članstvo u NATO [Kosovo Is Being Prepared for NATO Membership] // Politika. Режим доступа: <https://www.politika.rs/scclanak/480335/Kosovo-spremaju-za-clanstvo-u-NATO-u> (дата обращения: 06.01.2022). (in Serbian)
- Stepić M. (2020) Kosovo i Metohija: Geopolitički Aspekti Brzog Rešenja i Zamrznutog Konflikta [Kosovo and Metohija: Geopolitical Aspects of Rapid Resolution and Frozen Conflict] // Nacionalni interes. Vol. XVI. No. 38. P. 24. Режим доступа: <https://www.ips.ac.rs/publications/kosovo-i-metohija-geopoliticki-aspekti-brzog-resenja-i-zamrznutog-konflikta/> (дата обращения: 21.06.2022). (in Serbian)
- Stolberg S. G. (2007) Bush Is Greeted Warmly in Albania // New York Times, 10 June. Режим доступа: <https://www.nytimes.com/2007/06/10/world/europe/10cnd-prexy.html> (дата обращения: 02.01.2022).
- Stoltenberg J. (2019) NATO: Maintaining Security in a Changing World. Speech by NATO Secretary General Jens Stoltenberg. Ambassador Donald and Vera Blinken Lecture on Global Governance, Columbia University. Режим доступа: https://www.nato.int/cps/en/natohq/opinions_169183.htm (дата обращения: 05.01.2022).
- Stoltenberg J. (2021) Closing Press Conference by NATO Secretary General Jens Stoltenberg Following the Meeting of NATO Foreign Ministers, Riga, Latvia. Режим доступа: https://www.nato.int/cps/en/natohq/opinions_189152.htm (дата обращения: 08.01.2022).
- Trading Economics (n. d.) Russia Imports by Country. Режим доступа: <https://tradingeconomics.com/russia/imports-by-country> (дата обращения: 04.01.2022).
- U.S. Department of State (2022) U.S. – Kosovo Relations. Режим доступа: <https://www.state.gov/countries-areas/kosovo/> (дата обращения: 14.01.2022).

NATO's Capabilities in Global Governance: On the Balkan Scene¹

E. Arlyapova, E. Ponomareva, D. Proroković

Elena Arlyapova – PhD (Political Science), Institute of System-Strategic Analysis (ISSA); 16 Kuskovskaya, Moscow, 111398, Russian Federation; elena.s.arlyapova@gmail.com

Elena Ponomareva – Doctor of Political Science, Professor, Moscow State Institute of International Relations (MGIMO University) of the Ministry of Foreign Relations of the Russian Federation; 76 Prospect Vernadskogo, Moscow, 119454, Russian Federation; nastya304@mail.ru

Dušan Proroković – PhD, Research Fellow, Institute of International Politics and Economics; 25 Makedonska, Beograd, 11103, Serbia; dusan.prorokovic@diplomacy.bg.ac.rs

Abstract

In this paper, the development and status of the North Atlantic Treaty Organization (NATO) in the Western Balkans is examined. NATO's regional expansion can be considered a part of the general expansion of NATO to the East. Unhindered eastward progress lasted until 2006, when Russia came back on the Balkan scene with the strategic South Stream pipeline project. The unexpected appearance of a new actor led to an intensification of NATO's membership expansion process. Further, Russia's presence indirectly initiated other meaningful events on the peninsula, such as the self-declaration of Kosovo's independence.

Today, Russia remains the primary irritant for NATO and collective western policy on the Balkans. Allies put considerable pressure on regional actors to avoid closer economic and political ties with Moscow. There are apparent efforts underway to bring all kinds of interaction with the Russian Federation under overall control. Since 2014, local NATO members and candidates have pursued strongly pronounced anti-Russian policy.

Russia relies on its traditionally strong relationship with the Balkan states. Moscow brings an alternative model of economic cooperation and development. Both bids raise questions. The Eurasian Economic Union (EAEU) has not proven its viability and effectiveness in either the medium- or the long-term perspective; regardless, it competes with a highly desired but elusive European Union (EU) membership.

All this together requires more efforts from NATO and the West to maintain a dominating role and position in the region; it downgrades previously achieved capabilities in terms of global governance on the Balkan scene.

Keywords: Global Governance, NATO, Russia, Western Balkans, Global Security, International Relations, NATO Expansion

For citation: Arlyapova E., Ponomareva E., Proroković D. (2022) NATO's Capabilities in Global Governance: on the Balkan Scene. *International Organisations Research Journal*, vol. 17, no 2, pp. 208–223 (in English). doi:10.17323/1996-7845-2022-02-09

References

Arlyapova E. (2018) Vneshnie centry vlijanija na Balkanah: Rossiya i Evrazijskij Sojuz [External Centers of Influence in the Balkans: Russia and the Eurasian Union]. *Religija, nacionalna identichnost i derzhavnost' na Balkanite prez XIX–XXI vek. T. II [Religion, National Identity and the State in the Balkans in the XIX–XX Century, vol. II]* (S. Anchev (ed.)). Veliko Turnovo: St. Cyril and St. Methodius University, pp. 30–54. Available at: https://www.academia.edu/34957102/2018_Внешние_центры_влияния_на_Балканах_Россия_и_Евразийский_экономический_союз_External_Centers_of_Influence_in_the_Balkans_Russia_and_the_Eurasian_Economic_Union_in_Rus_ (accessed 15 June 2022). (In Russian)

¹ This article was submitted 19.01.2022.

- Aron R. (2003) *Peace and War: A Theory of International Relations*. New Brunswick: Transaction Publishers.
- Bechev D. (2017) Russia's Foray Into Balkans: Who Is Really to Blame? Black Sea Strategy Papers, Foreign Policy Research Institute. Available at: <https://www.fpri.org/article/2017/10/russias-foray-balkans-really-blame/> (accessed 15 January 2022).
- Eurostat (2022) Enlargement Countries: Statistical Overview. Available at: https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=Enlargement_countries_-_statistical_overview (accessed 9 January 2022).
- Gajić S., Ponomareva E. (2020) Accelerated Expansion of NATO Into the Balkans as a Consequence of Euro-Atlantic Discord. *MGIMO Review of International Relations*, vol. 13, no 2, pp. 70–93. Available at: <https://doi.org/10.24833/2071-8160-2020-2-71-70-93>.
- Government of the Republic of Serbia (2019) National Security Strategy of the Republic of Serbia. Available at: <https://www.mod.gov.rs/eng/4350/strategije-4350> (accessed 15 January 2022).
- Guskova E. (2013) Agresija NATO protiv Jugoslavii v 1999 godu i process mirnogo uregulirovaniya [*NATO's Aggression Against Yugoslavia in 1999 and Peacebuilding Process*]. Moscow: Indrik. (in Russian)
- Hendrickson R. (1999) Albania and NATO: Regional Security and Selective Intervention. *Security Dialogue*, vol. 30, no 1, pp. 109–16. Available at: <https://doi.org/10.1177%2F0967010699030001010>.
- Human Rights Watch (1996) Croatia: Impunity for Abuses Committed During “Operation Storm” and the Denial of the Right of Refugees to Return to the Krajina, vol. 8, no 13 (D). Available at: <https://www.hrw.org/reports/1996/Croatia.htm> (accessed 13 January 2022).
- Köchler H. (2018) Normative Inconsistencies in the State System with Special Emphasis on International Law. *Kosovo: Sui Generis or Precedent in International Relations* (D. Proroković (ed.)). Belgrade: Institute of International Politics and Economics. Available at: https://www.diplomacy.bg.ac.rs/pdf/knjige/2018_Kosovo_Dusan_Prorokovic.pdf (accessed 15 June 2022).
- Maklen M. (2008) Albania and NATO. Why We Do Need NATO? Albanian Institute for International Studies. Available at: <https://www.aiis-albania.org/sites/default/files/Albania%20and%20NATO%20-%20Why%20do%20we%20need%20NATO.pdf> (accessed 15 June 2022).
- Michta A. (2014) NATO's Eastern Front. CSIS Report, Center of Strategic and International Studies. Available at: <https://www.csis.org/analysis/nato%E2%80%99s-eastern-front> (accessed 7 January 2022).
- Morgenthau H. J. (1955) *Politics Among Nations. The Struggle for Power and Peace*. New York: Alfred A. Knopf.
- Ozkaleli F. M., Gunes A. (2021) Allied but Deviating NATO in the Multipolar World. *Global Governance: A Review of Multilateralism and International Organizations*, vol. 27, iss. 4, pp. 561–86. Available at: <https://doi.org/10.1163/19426720-02704002>
- Ponomareva E., Proroković D. (2021) NATO vs Russia: Impact on Balkan Regional Security. *Europe in Changes: An Old Continent at a New Crossroads* (K. Zakić, B. Demirtaş (eds)). Belgrade: Institute of International Politics and Economics, Faculty of Security Studies, University of Belgrade. Available at: https://doi.org/10.18485/iipe_euchanges.2021.
- Ponomareva E. (2020) Quo Vadis, Serbia? *Russia in Global Affairs*, vol. 1, no 69, pp. 158–79. Available at: <https://doi.org/10.31278/1810-6374-2020-18-1-158-179>.
- Popadić J. (2021) Kosovo spremaju za članstvo u NATO [Kosovo Is Being Prepared for NATO Membership]. *Politika*, 1 June. Available at: <https://www.politika.rs/scc/clanak/480335/Kosovo-spremaju-za-clanstvo-u-NATO-u> (accessed 6 January 2022). (in Serbian)
- Stepić M. (2020) Kosovo i Metohija: Geopolitički Aspekti Brzog Rešenja i Zamrznutog Konflikta [Kosovo and Metohija: Geopolitical Aspects of Rapid Resolution and Frozen Conflict]. *Nacionalni interes*, vol. XVI, no 38, p. 24. Available at: <https://www.ips.ac.rs/publications/kosovo-i-metohija-geopoliticki-aspekti-brzog-resenja-i-zamrznutog-konflikta/> (accessed 21 June 2022). (in Serbian)
- Stolberg S. G. (2007) Bush Is Greeted Warmly in Albania. *New York Times*, 10 June. Available at: <https://www.nytimes.com/2007/06/10/world/europe/10cnd-prexy.html> (accessed 2 January 2022).
- Stoltenberg J. (2019) NATO: Maintaining Security in a Changing World. Speech by NATO Secretary General Jens Stoltenberg. Ambassador Donald and Vera Blinken Lecture on Global Governance, Columbia University. Available at: https://www.nato.int/cps/en/natohq/opinions_169183.htm (accessed 5 January 2022).

Stoltenberg J. (2021) Closing Press Conference by NATO Secretary General Jens Stoltenberg Following the Meeting of NATO Foreign Ministers, Riga, Latvia. Available at: https://www.nato.int/cps/en/natohq/opinions_189152.htm (accessed 8 January 2022).

Trading Economics (n. d.) Russia Imports by Country. Available at: <https://tradingeconomics.com/russia/imports-by-country> (accessed 4 January 2022).

U.S. Department of State (2022) U.S. — Kosovo Relations. Available at: <https://www.state.gov/countries-areas/kosovo/> (accessed 14 January 2022).

Роль Всемирной таможенной организации в реализации Соглашения Всемирной торговой организации об упрощении процедур торговли¹

Р.В. Давыдов

Давыдов Руслан Валентинович — первый заместитель руководителя Федеральной таможенной службы; Российская Федерация, 121087, Москва, ул. Новозаводская, д. 11/5; председатель Совета Всемирной таможенной организации (2016–2017 гг.); szr_fts@ca.customs.gov.ru

Аннотация

В статье рассматривается роль Всемирной таможенной организации в реализации Соглашения об упрощении процедур торговли (далее — Соглашение, СУПТ), являющегося одним из важных направлений современного многостороннего регулирования международной торговой системы. Проведен постатейный анализ Соглашения и Киотской конвенции, а также оценка потенциального и реального влияния инструментов ВТамО на его реализацию. Отмечается отсутствие методик и системы показателей оценки эффективности и результативности такой работы, что не позволяет оценить качество и эффективность проводимых мероприятий. Ключевым вопросом в достижении качественных сдвигов в реализации Соглашения была бы детальная диагностика состояния дел в развивающихся и наименее развитых странах, конкретизация и оцифровка данных о приоритетных направлениях, объемах и сроках оказания им всех видов помощи и поддержки. В заключительном разделе обоснована важность адекватной самооценки странами готовности к имплементации Соглашения, актуальность развития необходимого для реализации Соглашения потенциала, а также двухстороннего и многостороннего сотрудничества с донорами. Сформулированы предложения по совершенствованию работы ВТамО и ВТО по обеспечению своевременной имплементации Соглашения.

Ключевые слова: Всемирная таможенная организация, мировая торговля, Соглашение об упрощении процедур торговли Всемирной торговой организации, роль ВТамО, инструменты ВТамО, таможенные органы, упрощение процедур торговли

Для цитирования: Давыдов Р.В. Роль Всемирной таможенной организации в реализации Соглашения Всемирной торговой организации об упрощении процедур торговли // Вестник международных организаций. 2022. Т. 17. № 2. С. 224–249 (на русском и английском языках). doi:10.17323/1996-7845-2022-02-10

Введение

В начале XXI в. мировое экономическое сообщество предприняло ряд активных шагов, направленных на стимулирование и развитие международной торговли, поскольку начиная уже со второй половины XX в. международная торговля была и остается одним из

¹ Статья поступила в редакцию 29.11.2021.

основных драйверов мирового экономического роста. Согласно исследованиям ОЭСР [OECD, 2013], снижение глобальных торговых издержек на 1% дает увеличение глобального дохода как минимум на 40 млрд долл. США, большая часть которого (63%), как ожидается, будет получена развивающимися странами.

Одним из итогов этой работы стало заключение в ходе 9-й Министерской конференции Всемирной торговой организации (далее – ВТО) в декабре 2013 г. на о. Бали в Индонезии *Соглашения об упрощении процедур торговли* (далее – Соглашение, или СУПТ), вступившего в силу 22 февраля 2017 г. На сегодняшний день это один из основополагающих международных документов, направленных на улучшение условий ведения международной торговли [Воронцова, 2018a].

По сути, это первое многостороннее торговое соглашение, заключенное с момента создания ВТО 26 лет назад. По оценкам экономистов Европейской комиссии ООН, полное внедрение Соглашения может снизить торговые издержки в среднем на 14,3% и увеличить объем мировой торговли на 1 трлн долл. в год, при этом наибольшие выгоды будут получены в беднейших странах [UNECE, 2018].

Вместе с тем гармонизация и упрощение таможенных процедур в целях содействия развитию международной торговли являются одной из главных стратегических целей основанной в 1952 г. Всемирной таможенной организации – ВТамО [WCO, 2019] (рис. 1). ВТамО стремится к повышению эффективности работы таможенных служб, в том числе путем создания международных инструментов по гармонизации таможенных систем и эффективной коммуникации между ее странами-членами [ЕЭК ООН, 2012].

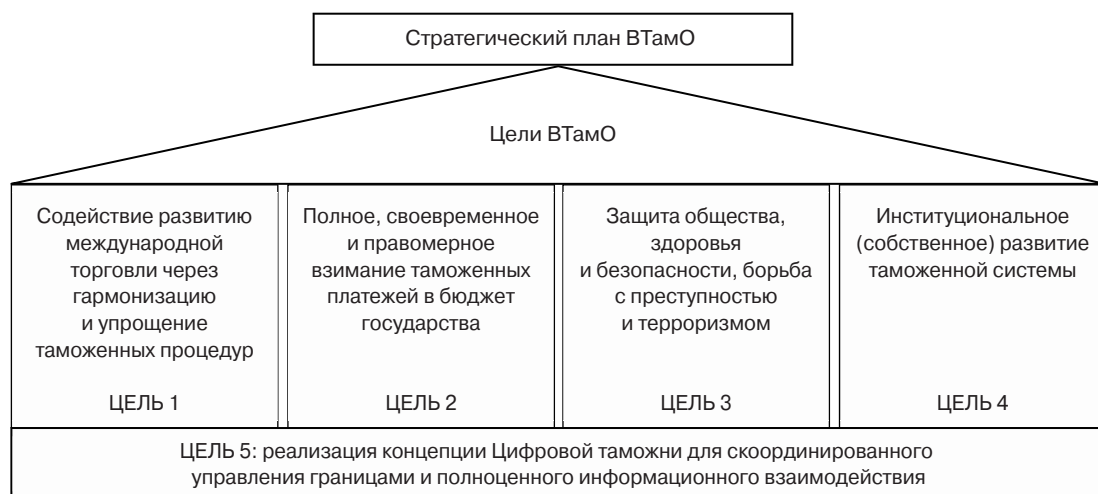


Рис. 1. Стратегические установки ВТамО в соответствии со Стратегическим планом ВТамО на 2019–2022 гг.

Источник: Составлено автором на основе данных ВТамО [WCO, 2019].

На достижение в первую очередь именно этой стратегической цели так или иначе направлены основные инструменты ВТамО, закрепляющие принципы и обязательства стран в области таможенного администрирования [Божидарева, 2021]:

– Пересмотренная Конвенция об упрощении и гармонизации таможенных процедур 2006 г. (далее – Киотская конвенция) [WCO, 2008];

- Рамочные стандарты безопасности и упрощения торговли [WCO, 2021];
- Рамочные стандарты регулирования трансграничной электронной торговли [WCO, 2018];
- Руководство по проведению исследования времени выпуска товаров [WCO, 2018];
- Компендиум по управлению рисками [WCO, 2011];
- Руководство по таможенному контролю после выпуска товаров [WCO, 2012];
- Компендиум по созданию Единого окна [WCO, 2014];
- Модель данных ВТамО [WCO, 2020];
- Компендиум по скоординированному управлению границами [WCO, 2009];
- Руководство по транзиту [WCO, 2017].

В указанном перечне особого внимания заслуживает Пересмотренная Киотская конвенция, которая включает в себя *полный спектр мер по упрощению процедур торговли*. Она содержит всеобъемлющий набор обязательств, разработанный странами — членами ВТамО для обеспечения упрощения и безопасности торговли и подробно описывающий стандарты таможенного администрирования [Боброва, Кожанков, 2019].

По данным, представленным Секретариатом ВТамО, практическая реализация Соглашения в значительной степени связана с вопросами таможенного администрирования — с ними прямо или косвенно связаны до 98% положений Соглашения. При этом в 40% положений Соглашения таможенные органы являются основными правоприменителями [Гошин, Мозер, 2016].

Таким образом, сложилась ситуация, когда международное сообщество пытается достичь цели *упрощения процедур торговли* через использование различных соглашений, конвенций и инструментов, созданных под эгидой двух международных организаций [Сидоров, Сидорова, 2020]. Очевидно, что для успешной реализации Соглашения, заключенного под эгидой ВТО, необходимо обеспечить тесное сотрудничество и взаимодействие в рамках ВТамО, а также добиться координации и слаженных действий этих двух организаций между собой. Состав членов ВТО и ВТамО совпадает почти на 90%, страны — участницы этих международных организаций контролируют до 98% мировой торговли [Бурасова, 2020]. Вместе с тем набор компетенций, инструментов, а также мер по имплементации договоренностей в рамках ВТО и ВТамО существенно отличается. Например, во ВТамО отсутствуют инструменты принуждения к исполнению договоренностей (работа строится на основе добровольного присоединения к соглашениям и рекомендациям) и разрешения споров, тогда как в ВТО механизм разрешения споров является основным инструментом, обеспечивающим исполнение договоренностей. Только в 2021 г. на площадке ВТО зарегистрировано восемь торговых споров по тем или иным причинам [WTO, 2021]. В то же время имеющиеся договоренности во ВТамО в части мониторинга и обзора имплементации основных международных инструментов не реализованы в полном объеме, что регулярно подчеркивается мировым сообществом на площадке профильных комитетов этой международной организации.

При этом, если анализу СУПТ посвящено достаточно много работ [Баландина, 2015], оценки имплементации Киотской конвенции для реализации Соглашения, как правило, рассматриваются лишь в ходе заседаний специализированных органов ВТО и ВТамО и находятся вне широкого научного обсуждения.

Немногочисленные научные работы на тему имплементации Соглашения через инструменты ВТамО отмечают сложности организации системной работы, отсутствие репрезентативной аналитики, разрозненность действий основных стейкхолдеров [Гошин, Мозер, 2016].

В этой связи представляется актуальным провести системное исследование возможности использования инструментов ВТамО для реализации СУПТ, оценить практические действия международного сообщества на данном направлении и их результаты, а также на основании проведенного анализа сформулировать рекомендации, направленные на повышение эффективности взаимодействия ВТО и ВТамО по реализации Соглашения.

Таким образом, в случае подтверждения гипотезы о недостаточном использовании этими международными организациями, а также странами – участницами СУПТ возможностей, имеющихся в инструментарии ВТамО, а также необходимости в более эффективной и предметной координации усилий ВТО и ВТамО по реализации Соглашения, целью исследования можно считать выработку рекомендаций, направленных на ускорение реализации СУПТ через более активное задействование инструментов, ресурсов и возможностей ВТамО и получения синергетического эффекта от сотрудничества двух международных организаций.

Для того чтобы оценить потенциал инструментов ВТамО для реализации Соглашения, проведем сравнительный анализ положений Конвенции и Соглашения.

Киотская конвенция об упрощении и гармонизации таможенных процедур и Соглашение об упрощении процедур торговли

Вступившая в силу в 2006 г. Пересмотренная Киотская конвенция содержит всеобъемлющий набор таможенных процедур, направленных на упрощение законной международной торговли и одновременно обеспечивающих эффективность проведения таможенного контроля в целях полного, правомерного и своевременного сбора всех таможенных платежей, а также защиту общества и окружающей среды [Климова, 2020]. В ней заложены ключевые принципы упрощения и гармонизации таможенных процедур: предсказуемость, транспарентность, использование информационно-коммуникационных технологий, а также передовых таможенных технологий, таких как риск-менеджмент, предварительное информирование, посттаможенный аудит.

В странах, присоединившихся к Киотской конвенции, отмечается сокращение времени таможенной очистки, рост фискальных поступлений, увеличение прямых иностранных инвестиций, общее повышение конкурентоспособности экономики [Yasui, 2010].

Соглашение об упрощении процедур торговли также содержит положения об ускорении перемещения, выпуска и таможенной очистки товаров, в том числе транзитных. В СУПТ предлагаются меры по развитию эффективного взаимодействия между таможенными и другими контролирующими органами, направленные на упрощение процедур торговли и соблюдение таможенных правил.

Особенность СУПТ состоит в том, что члены ВТО из числа развивающихся и наименее развитых стран могут самостоятельно определять сроки присоединения к отдельным положениям Соглашения, вынесенным в отдельные приложения («В» и «С»). При этом принятие обязательств, перечисленных в приложении «С», увязывается с необходимостью оказания технической помощи и наращивания потенциала в сфере таможенного администрирования и управления границами [Воронцова, 20186].

Сопоставительный анализ Соглашения и Киотской конвенции показывает, что разд. I СУПТ, охватывающий его субстантивную часть, на 90% коррелируется с поло-

жениями, закрепленными в Киотской конвенции; 48 положений разд. I Соглашения имеют аналогичные нормы в более чем 150 статьях Киотской конвенции. Кроме того, 48 положений Соглашения имеют отсылки, которые раскрыты в 71 статье Генерального Приложения к Киотской конвенции и семи статьях ее Специальных приложений.

Рассмотрим характер взаимосвязи между Соглашением и Киотской конвенцией, а также другими инструментами ВТамО на примере двух, как представляется, наиболее важных статей СУПТ — положений, регулирующих предварительные решения и выпуск товаров (табл. 1 и 2).

Статья 3 Соглашения обязывает членов ВТО предоставлять предварительные решения в области тарифной классификации и происхождения (что также требуется Соглашением ВТО по правилам происхождения). Она также поощряет членов предоставлять предварительные решения по применению методов определения таможенной стоимости и некоторых других требований (льготы/преференции, квоты и т.д.). В данной статье также изложены условия и особенности, касающиеся предварительных решений.

Инструменты/средства ВТамО подробно раскрывают обязательства и руководящие принципы по выдаче предварительных решений, «обязательных решений»/«обязательной информации» в сфере классификации, определения происхождения и таможенной оценки.

- Стандарт 9.9 Генерального приложения к Киотской конвенции определяет, что обязательные решения выдаются по запросу заинтересованного лица, тогда как в Соглашении заявителями являются экспортер, импортер или любое лицо с обоснованной необходимостью или его представитель.
- Руководство к Киотской конвенции [WCO, 2010] по данному стандарту охватывает многие аспекты обязательных решений, включая их сферу применения, уведомление, сроки и использование.
- Рекомендация о введении программ для обязательной предварительной классификационной информации [WCO, 1996] устанавливает основные принципы программ для обязательной предварительной классификационной информации.
- Рекомендация по улучшению работы по тарифной классификации и соответствующей инфраструктуры [WCO, 1999] касается предварительной классификации, включая обязательную классификационную информацию.
- Техническое руководство ВТамО по обязательной информации о происхождении [WCO, 2015] охватывает все детали данного сервиса.
- Практическое руководство по контролю за таможенной стоимостью [WCO, 2018] содержит общие рекомендуемые процедуры по предварительным решениям в сфере таможенной оценки.

Положения Соглашения о предварительных решениях имеют определенную конкретику, однако без разъяснений, например, в отношении срока действия решений, в то время как инструменты ВТамО рекомендуют конкретные практические сроки (касательно предварительной информации о коде товара — не менее одного года с даты выдачи, в области определения страны происхождения ВТамО рекомендует три года с даты выдачи).

Кроме того, инструменты и средства ВТамО дают больше указаний в отношении времени, в течение которого должны быть вынесены обязательные решения в отношении происхождения: как можно скорее, но не позднее 150 дней с момента представления запроса. Это положение взято из Соглашения ВТО о правилах происхождения, которое является обязательным для членов ВТО.

Что касается сферы применения, то положения Соглашения охватывают только импорт, в то время как инструменты ВТамО по классификации и происхождению применяются и к экспорту.

С другой стороны, инструменты и средства ВТамО не содержат положений о выдаче уведомления об отказе или о причинах отказа (за исключением Руководства по обязательной информации о происхождении).

Модель данных ВТамО, к примеру, содержит элементы, их форматы и спецификации, позволяющие участникам ВЭД представлять конкретную информацию о предварительном решении в составе деклараций на товары.

Таблица 1. Сравнение положений Соглашения и инструментов ВТамО на примере положений о выдаче предварительных решений

ВТО	ВТамО
Статья 3 «Предварительные решения» СУПТ	Генеральное Приложение к Киотской Конвенции (гл. 9 «Информация, решения и предписания таможенной службы», Стандарт 9.9). Рекомендация о введении программ для обязательной предварительной классификационной информации (1996). Рекомендация по улучшению работы по тарифной классификации и соответствующей инфраструктуры (Приложение, ч. II) (1998). Техническое руководство по обязательной информации о происхождении. Практическое руководство по контролю за таможенной стоимостью. Модель данных ВТамО

Источник: Составлено автором на основе анализа Соглашения и инструментов ВТамО.

Статья 7 Соглашения затрагивает фундаментальные процедуры и принципы деятельности современной таможни:

- обработка товаров до их прибытия (7.1);
- электронная уплата пошлин, налогов, сборов и платежей, взимаемых таможней при импорте и экспорте (7.2);
- разделение этапов выпуска товаров и окончательного определения сумм таможенных платежей (7.3);
- управление рисками с применением системы управления рисками (7.4);
- аудит после выпуска товаров (7.5);
- установление и публикация средних сроков выпуска (7.6);
- меры по упрощению процедур торговли для уполномоченных операторов (7.7);
- ускоренный выпуск отдельных категорий товаров (7.8);
- скоропортящиеся товары (7.9).

При сопоставлении этих положений с действующими документами ВТамО представляется очевидным наличие аналогичного или, как правило, более подробного описания изложенных обязательств в положениях Киотской конвенции (главы Генерального приложения), стандартах и рекомендациях в договорах и инструментах ВТамО, требующих их включения в национальное законодательство и практику. Если сконцентрироваться только на Киотской конвенции с точки зрения имплементации СУПТ, то выясняется, что 32 положения ст. 7 Соглашения ВТО раскрыты в 60 положениях Киотской конвенции ВТамО. Например, аналогичные положениям п. 7.1 ст. 7 Соглашения нормы ранее уже были закреплены в гл. 3 Генерального приложения к Киотской конвенции (стандарт 3.25), требующей включения национальных норм, регулирующих

подачу и регистрацию или проверку декларации на товары и подтверждающих документов до прибытия товаров, порядок действий, и в гл. 7 Генерального приложения к Киотской конвенции, требующей использовать информационные технологии для этих целей. Кроме того, страны — члены ВТамО разработали руководство по незамедлительному выпуску товаров еще в начале 90-х годов, актуализировав его в 2014 и 2018 гг. в связи с развитием современных информационных и коммуникационных технологий, активно внедряемых в практику таможенного администрирования в соответствии с Киотской конвенцией.

Аналогичным образом, продолжая анализ п. 7.2–7.9 ст. 7 Соглашения, можно сделать вывод, что большинство положений СУПТ имеют аналогичные нормы в документах ВТамО. Эти положения Соглашения так или иначе уже закреплены и детализированы в многочисленных положениях Киотской конвенции, Рамочных стандартах безопасности и упрощения торговли, Руководстве Киотской конвенции по информационным и коммуникационным технологиям, Компендиуме по созданию Единого окна 2011 г. (актуализирован в 2017 г.), Руководстве по незамедлительному выпуску товаров версии 2018 г., Компендиуме по управлению рисками 2011 г., посредством информационного взаимодействия через глобальную таможенную правоохранительную сеть ВТамО, функционирующую более 20 лет, через внедрение Руководства по таможенному контролю после выпуска товаров, начиная с 2006 г., через последовательное проведение исследования Time Release Study, включающего программное обеспечение и руководство по применению методики, внедрение Модели данных ВТамО в таможенные системы.

Таблица 2. Сравнение положений Соглашения и инструментов ВТамО на примере положений о выпуске товаров

ВТО	ВТамО
Статья 7 «Выпуск и таможенная очистка» СУПТ	<p>Генеральное Приложение к Киотской Конвенции:</p> <p>гл. 3 «Очистка и другие таможенные формальности» (стандарты 3.13, 3.14, 3.17, 3.25, 3.32, 3.34, 3.40),</p> <p>гл. 4 «Пошлины и налоги» (стандарт 4.9),</p> <p>гл. 5 «Гарантии» (стандарты 5.1, 5.2, 5.3, 5.4, 5.5, 5.6, 5.7),</p> <p>гл. 6 «Таможенный контроль» (стандарты 6.3, 6.4, 6.5),</p> <p>гл. 7 «Применение информационных технологий» (стандарт 7.1),</p> <p>гл. 9 «Информация, решения и предписания таможенной службы» (стандарт 9.9);</p> <p>Рамочные стандарты SAFE;</p> <p>Пакет мер SAFE;</p> <p>Руководство по немедленному выпуску;</p> <p>Руководство по информационным и коммуникационным технологиям;</p> <p>Компендиум по Единому окну;</p> <p>Компендиум по управлению рисками;</p> <p>Руководство по посттаможенному аудиту;</p> <p>Руководство по измерению времени, необходимого для выпуска товаров (TRS);</p> <p>Программное обеспечение TRS Online;</p> <p>Руководство по международному бенчмаркингу в таможенной сфере</p>

Источник: Составлено автором на основе анализа Соглашения и инструментов ВТамО.

Полный постатейный сравнительный анализ статей Соглашения и Киотской конвенции представлен в Приложении. Как представляется, этот анализ может быть полезен для дальнейших исследований при пострановом анализе результатов имплементации Киотской конвенции и Соглашения, а также анализе эффективности этой работы.

Инструменты ВТамО и СУПТ

Именно на инструментарии ВТамО, гармонизировавшем обязательства и стандартизовавшем подходы и принципы в области таможенного дела, выстраиваются национальные практики и ориентиры в работе в сфере институционального развития и международного взаимодействия [Юдина, 2021].

После заключения Соглашения ВТамО предприняла ряд конкретных шагов, направленных на создание условий для его успешной реализации. В июне 2014 г. после одобрения странами-членами запущена программа «Меркатор» [WCO, 2014] для обеспечения единообразного осуществления Соглашения с использованием инструментов ВТамО. «Меркатор» также призвана обеспечить взаимодействие на границах и вдоль международных торговых маршрутов в целях создания условий для бесперебойного движения товаров [Краславская, 2020].

Данная программа предполагает индивидуальную поддержку стран, учитывая национальные условия и условия для осуществления мер по упрощению процедур торговли, посредством следующих механизмов:

- донорское финансирование через Фонд таможенного сотрудничества;
- использование международных таможенных инструментов для внедрения Соглашения;
- задействование глобальной сети таможенных экспертов для оказания помощи внутри страны;
- техническая помощь и институциональное развитие, сфокусированные на оценке потребностей, стратегическом планировании, реализации, мониторинге и оценке;
- обучение должностных лиц и бизнес-сообщества, включая платформу ВТамО для электронного обучения;
- повышение информированности посредством региональных семинаров и разъяснительной работы;
- выработка решений на основе фактических данных, с учетом местных, локальных условий;
- использование оценки эффективности и управления, ориентированного на конкретный результат;
- поддержка взаимодействия со всеми участниками процессов для обеспечения скоординированного управления границами и установления партнерства таможни с бизнесом.

Управление, основанное на результатах, и оценка эффективности должны быть неотъемлемой частью процесса планирования и мероприятий по мониторингу реализации Соглашения в рамках программы «Меркатор» [Давыдов, 2015].

Вместе с тем можно констатировать, что на практике не было выработано конкретных показателей и методик для оценки деятельности ВТамО и ее государств-членов при реализации программы «Меркатор», а результаты проделанной работы, как правило, представляют собой несистематизированные доклады о проведенных мероприятиях (семинарах и конференциях) без глубокого анализа состояния дел и практических рекомендаций по улучшению ситуации.

В качестве основной площадки для обсуждения вопросов оказания содействия в реализации Соглашения в декабре 2013 г. во ВТамО была создана Рабочая группа по внедрению Соглашения (TFAWG) [WCO]. В состав Рабочей группы входили представители таможенных администраций, министерств торговли, международных организаций, имеющих отношение к управлению границами, частного сектора, научных кругов и иных заинтересованных лиц. Дважды в год под эгидой Рабочей группы встречались более 200 делегатов.

На последнем заседании Рабочей группы, состоявшемся в режиме видео-конференц-связи 8–9 марта 2021 г., приведены следующие статистические данные, характеризующие исполнение Соглашения [WCO, 2021].

Доля стран, завершивших ратификационные процедуры, составила 69,7% от общего количества стран – членов ВТО. Соответственно, за последние четыре года, когда был достигнут необходимый для вступления Соглашения в силу уровень одобрения в 2/3 от общего числа стран-членов, эта доля выросла лишь на 3%. Доля развивающихся и наименее развитых стран, присоединившихся к Соглашению, осталась на уровне 60,4%. Вместе с тем в планах ВТО достичь уровней присоединения в 83% к 2023 г. и в 96% к 2028 г. Присоединение к отдельным статьям Соглашения, касающимся транспарентности, остается на еще более низком уровне: только 98 членов осуществили уведомление Комитета по упрощению процедур торговли ВТО о публикации информации о регулировании торговли (ст. 1.4), 83 – о работе системы «единого окна» (статья 10.4.3), 110 – информировали о работе таможенных брокеров (ст. 10.6.2) и 101 страна представила данные о контактах для обмена информацией (ст. 12.2.2).

На заседании Рабочей группы отмечено, что большая часть наименее развитых стран, а также значительное количество развивающихся стран за четыре года действия Соглашения так и не определили конкретный объем помощи, необходимый им для выполнения обязательства категории «С» в рамках Соглашения, либо до сих пор не получили такую помощь.

Вместе с тем под предлогом необходимости в условиях пандемии коронавирусной инфекции сфокусировать ресурсы на практической имплементации Соглашения, Политическим Советом ВТамО (высший орган организации) в июне 2021 г. было принято решение прекратить деятельность Рабочей группы и «закрепить работу по имплементации конкретных статей Соглашения за различными комитетами ВТамО», а также включить эти вопросы в повестку заседаний Постоянного технического комитета ВТамО [WCO].

Таким образом, практическая работа по имплементации Соглашения в рамках ВТамО в последние год-два фактически свелась к отслеживанию уведомлений стран о принятии обязательств и их имплементации. Практический опыт реализации Соглашения обсуждается лишь в формате обмена практиками, поэтому эта работа не ведет к конкретным шагам по сокращению сроков имплементации или наполнению его конкретным качественным содержанием. По-видимому, именно поэтому на последнем заседании Рабочей группы в качестве основного риска отмечалось отсутствие запросных позиций ряда развивающихся и наименее развитых стран на получение помощи, либо на поступление ее по уже имеющимся запросам.

В этой связи представляется, что потенциал ВТамО по реализации СУПТ остается в значительной мере незадействованным. Кроме того, в последнее время в силу разных обстоятельств, в том числе коронавирусных ограничений, не используются даже те инструменты, которые ранее активно применялись (наиболее яркий пример – прекращение работы TFAWG).

Выводы и рекомендации

В настоящее время потенциал вклада Киотской конвенции и других инструментов ВТамО в имплементацию СУПТ существенно выше, чем их использование и возможное влияние.

Как представляется, в настоящее время сложились объективные условия, когда две ведущие организации — ВТО и ВТамО, устанавливающие правила и рекомендации в области мировой торговли, должны внимательно проанализировать более чем четырехлетнюю практику реализации Соглашения и предпринять скоординированные меры по перезапуску механизмов его реализации. Со стороны ВТО определенные шаги в данном направлении уже делаются. В 2021 г. страны — члены ВТО запустили работу по обзору имплементации Соглашения за четыре года. Сформулирован ряд предложений, включая проведение регулярного сопоставления реальных и заявленных сроков выполнения обязательств, анализ причин фактических просрочек, формирование доказательной базы, позволяющей аргументировать выполнение обязательств и обосновывать необходимые потребности, возможность получения обратной связи от деловых кругов и прочие идеи. Первые материалы по результатам проделанной работы стоит ожидать к концу 2021 — началу 2022 г.

Таким образом, необходимо наладить по-настоящему репрезентативную аналитику и обратную связь между странами-членами и основными стейкхолдерами в лице ВТО и ВТамО, перейти от фиксирования статистических данных о формальном присоединении стран-членов к Соглашению либо его отдельным статьям к качественной и объективной оценке результатов такого присоединения.

Ключевым фактором в достижении качественных сдвигов в реализации Соглашения, которое в свое время позиционировалось как прорывной инструмент оказания помощи наименее развитым и развивающимся странам через развитие международной торговли, была бы детальная диагностика состояния дел в этих странах, конкретизация и оцифровка данных о приоритетных направлениях работы, объемах и сроках оказания им всех видов помощи и поддержки.

Соглашение предусматривает большую свободу и самостоятельность наименее развитых и развивающихся стран в распределении уведомлений о присоединении к положениям Соглашения по категориям «В» и «С» [Кожанков, 2016]. При этом очевидна актуальность адекватной самооценки странами готовности к имплементации, направлений и объемов необходимого для реализации положений категории «С» потенциала, а также двухстороннего и многостороннего сотрудничества с донорами.

В этой связи в качестве конкретных предложений по совершенствованию работы по обеспечению своевременной имплементации Соглашения можно было бы предложить ряд мер.

1. Провести дополнительное «картирование» статей Соглашения, к которым присоединились наименее развитые и развивающиеся страны-члены, оценить «покрытие» присоединения к различным статьям Соглашения в международном и региональном разрезе.

2. Постоянному техническому комитету ВТамО совместно с Комитетом по упрощению процедур торговли ВТО сформировать опросники по имплементации Соглашения в наименее развитых и развивающихся странах, рекомендовать им провести «самооценку» последствий присоединения в соответствии с предложенными опросниками; предусмотреть возможность количественной и качественной оценки последствий присоединения к Соглашению с точки зрения влияния на увеличение объемов

трансграничной торговли в этих странах, транзитного потенциала и роста экономик присоединившихся к Соглашению государств, а в случае отсутствия необходимых ресурсов и компетенций по проведению такой «самооценки» в развивающихся и/или наименее развитых странах рассмотреть возможность оказания им помощи для проведения таких исследований, в том числе через имеющиеся у ВТамО механизмы оказания содействия развитию потенциала таможенных администраций (capacity building).

3. Провести оценку результативности и эффективности мероприятий, предусмотренных Соглашением, например, путем сопоставления реализованных статей с экономическим эффектом от проведенных мероприятий, исчисляемым в темпах роста внешнего товарооборота этих стран, а также внутреннего валового продукта необходимо разработать и внедрить соответствующие методики расчета.

4. Аналогичный анализ провести в отношении средств доноров, оценив экономический эффект от оказанной помощи в зависимости от объемов вложенных средств на реализацию Соглашения.

5. С учетом стремительного развития трансграничной электронной торговли провести системный анализ влияния развития электронной торговли на реализацию Соглашения.

6. Представляется целесообразным объединить научно-исследовательский потенциал ВТО и ВТамО, так как эти две организации обладают высококлассными специалистами в области международной торговли, необходимым исследовательским инструментарием, а также имеют возможность получать всестороннюю информацию, необходимую для анализа, от своих стран-членов.

Несомненно, потенциал и роль ВТамО здесь недооценены и не в полной мере задействованы. Как единственная международная профессиональная организация ВТамО уже предпринимает усилия по выработке методик оценки имплементации универсальных таможенных инструментов, которые прямо нацелены на практическую реализацию задач по упрощению процедур торговли. Развитие системного практического сотрудничества между двумя организациями в целях придания нового импульса задействованию ресурсов ВТамО для реализации Соглашения представляется единственно правильным путем получения объективной картины о состоянии дел в странах, проводимых реформах, потребностях и объемах необходимой помощи, а также эффективности внедряемых мер, включая их фактическое влияние на экономическое развитие.

Актуализация совместной работы по имплементации Соглашения могла бы обеспечить существенный синергетический эффект от консолидации усилий ВТО и ВТамО — двух крупнейших международных организаций в сфере управления и регулирования международной торговли для развития мировой экономики в условиях действия целого ряда дестабилизирующих факторов в первой четверти XXI в.

Список источников

- Баландина Г. В. (2015) Содействие торговле или упрощение процедур // Торговая политика. Т. 1. № 1. С. 144—171. Режим доступа: <https://tpjournal.hse.ru/article/view/8081> (дата обращения: 20.06.2022).
- Боброва О. Г., Кожанков А. Ю. (2019) Актуальные вопросы юридической техники при подготовке новой редакции международной конвенции об упрощении и гармонизации таможенных процедур. Таможенные чтения — 2019. Наука и образование в условиях становления инновационной экономики: сборник материалов Международной научно-практической конференции. В 3-х т. / под общ. ред. С.Н. Гамидуллаева. С. 19—29. Режим доступа: <https://elibrary.ru/item.asp?id=41759287> (дата обращения: 20.06.2022).

Бождаева Е. И. (2021) Механизм оценки эффективности деятельности таможенных органов с использованием инструментов, разработанных ВТамО и другими международными организациями // Экономические системы. № 2. С. 146–152. Режим доступа: <https://elibrary.ru/item.asp?id=46183861> (дата обращения: 20.06.2022).

Бурасова И. С. (2020) Роль международных организаций в развитии таможенного сотрудничества // Актуальные вопросы развития таможенного дела: Материалы Региональной научно-практической конференции студентов Калужского филиала РАНХиГС при Президенте Российской Федерации, обучающихся по специальности 38.05.02 «Таможенное дело» / ред. совет: П.В. Самылов (председ.) [и др.]. С. 97–103. Режим доступа: <https://elibrary.ru/item.asp?id=44259374> (дата обращения: 20.06.2022).

Воронцова Н. А. (2018а) Всемирная торговая организация: к вопросу об упрощении таможенных процедур торговли. Ч. I // Московский журнал международного права. № 1. С. 44–59. Режим доступа: <https://doi.org/10.24833/0869-0049-2018-1-44-59>.

Воронцова Н. А. (2018б) Всемирная торговая организация: к вопросу об упрощении таможенных процедур торговли. Ч. II // Московский журнал международного права. № 3. С. 53–64. Режим доступа: <https://doi.org/10.24833/0869-0049-2018-3-53-64>.

Гошин В. А., Мозер С. В. (2016) К вопросу о функционировании рабочей группы ВТамО по упрощению процедур торговли // Академический вестник Ростовского филиала Российской таможенной академии. 2016. № 1 (22). С. 18–24. Режим доступа: <https://elibrary.ru/item.asp?id=25797167> (дата обращения: 20.06.2022).

Давыдов Р. В. (2015) Современные проблемы развития Всемирной таможенной организации // Вестник Российской таможенной академии. № 4. С. 61–65. Режим доступа: <https://cyberleninka.ru/article/n/sovremennye-problemy-razvitiya-vsemirnoy-tamozhennoy-organizatsii/viewer> (дата обращения: 20.06.2022).

Европейская экономическая комиссия (ЕЭК) ООН (2012) // Практическое руководство по упрощению процедур торговли ЕЭК ООН. Режим доступа: <https://tfig.unece.org/RUS/contents/org-wco.htm> (дата обращения: 02.10.2021).

Климова И. А. (2020) Принцип упрощения процедур торговли в международном таможенном праве // Электронное сетевое издание «Международный правовой курьер». № 7. С. 28–35. Режим доступа: <https://elibrary.ru/item.asp?id=43878995> (дата обращения: 20.06.2022).

Кожанков А. Ю. (2016) Соглашение Всемирной торговой организации об упрощении процедур торговли: предпосылки принятия и общая характеристика // Вестник Российской таможенной академии. № 4 (37). С. 37–43. Режим доступа: <https://cyberleninka.ru/article/n/soglasenie-vsemirnoy-torgovoy-organizatsii-ob-uproschenii-torgovli-predposylki-prinyatiya-i-obshchaya-harakteristika/viewer> (дата обращения: 20.06.2022).

Краславская Г. И. (2020) Международные инструменты таможенного администрирования // Наука и образование: хозяйство и экономика; предпринимательство; право и управление. № 7 (122). С. 15–17. Режим доступа: <https://elibrary.ru/item.asp?id=42986019> (дата обращения: 20.06.2022).

Сидоров В. Н., Сидорова Е. В. (2020) Деятельность Организации Объединенных Наций в сфере упрощения процедур торговли // Вестник университета им. О.Е. Кутафина (МГЮА). № 12. С. 95–110. Режим доступа: <https://doi.org/10.17803/2311-5998.2020.76.12.095-110>.

Юдина А. О. (2021) Роль Всемирной таможенной организации в регулировании внешнеэкономических связей // Актуальные проблемы международных отношений в условиях формирования мультиполярного мира: сборник научных статей 10-й Международной научно-практической конференции. Курск: Юго-Западный государственный университет. С. 484–486. Режим доступа: <https://elibrary.ru/item.asp?id=47555646> (дата обращения: 20.06.2022).

Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD) (2013) OECD Trade Facilitation Indicators: Transforming Border Bottlenecks Into Global Gateways. Режим доступа: https://www.oecd.org/regreform/facilitation/OECD_Trade_Facilitation_Indicators_updated-flyer_May_2013.pdf (дата обращения: 11.09.2021).

World Customs Organization (WCO) (1996) Recommendation of the Customs Co-operation Council on the Introduction of Programmes for Binding Pre-Entry Classification Information. Режим доступа: <http://www.wco.org>.

wcoomd.org/-/media/wco/public/global/pdf/about-us/legal-instruments/recommendations/hs/hs_reco_june1996_en.pdf?la=en (дата обращения: 22.09.2021).

World Customs Organization (WCO) (1998) Recommendation of the Customs Co-operation Council on the Improvement of Tariff Classification Work and Related Infrastructure. Режим доступа: http://www.wcoomd.org/-/media/wco/public/global/pdf/about-us/legal-instruments/recommendations/hs/hs_reco_june1998_en.pdf?la=en (дата обращения: 22.09.2021).

World Customs Organization (WCO) (2008) The Revised Kyoto Convention. Режим доступа: http://www.wcoomd.org/en/topics/facilitation/instrument-and-tools/conventions/pf_revised_kyoto_conv.aspx (дата обращения: 10.09.2021).

World Customs Organization (WCO) (2009) Coordinated Border Management Compendium. Режим доступа: <http://www.wcoomd.org/en/topics/facilitation/activities-and-programmes/coordinated-border-management.aspx> (дата обращения: 05.09.2021).

World Customs Organization (WCO) (2010) Kyoto Convention: General Annex Guidelines. Режим доступа: <http://www.wcoomd.org/-/media/wco/public/global/pdf/topics/wto-atf/dev/rkc-guidelines-ch-1.pdf?la=en> (дата обращения: 22.09.2021).

World Customs Organization (WCO) (2011) Customs Risk Management Compendium. Режим доступа: <http://www.wcoomd.org/en/topics/facilitation/instrument-and-tools/tools/risk-management-compendium.aspx> (дата обращения: 06.09.2021).

World Customs Organization (WCO) (2012a) Guidelines for Post-Clearance Audit. Режим доступа: <http://www.wcoomd.org/en/topics/enforcement-and-compliance/instruments-and-tools/guidelines/pca-guidelines.aspx> (дата обращения: 04.09.2021).

World Customs Organization (WCO) (2012b) Practical Guidelines for Valuation Control. Режим доступа: <https://rocb-europe.org/uploads/1/e-training/materials/en/customs-valuation/3-practical-guidelines-valuation-control-eng.pdf> (дата обращения: 16.06.2022).

World Customs Organization (WCO) (2014a) A Supplement Edition to the WCO Single Window Compendium. Режим доступа: <http://www.wcoomd.org/-/media/wco/public/global/pdf/topics/facilitation/instruments-and-tools/tools/single-window/sw-compendium-supplement-edition.pdf?la=en> (дата обращения: 03.09.2021).

World Customs Organization (WCO) (2014b) Mercator Programme. Режим доступа: <http://www.wcoomd.org/en/topics/wco-implementing-the-wto-atf/mercator-programme.aspx> (дата обращения: 30.08.2021).

World Customs Organization (WCO) (2015) Technical Guidelines on Advance Rulings for Classification Origin and Valuation. Режим доступа: <http://www.wcoomd.org/-/media/wco/public/global/pdf/topics/origin/instruments-and-tools/guidelines/guidelines-on-advance-rulings-for-classification-origin-and-valuation.pdf?la=en> (дата обращения: 22.09.2021).

World Customs Organization (WCO) (2017) Transit Guidelines. Режим доступа: <http://www.wcoomd.org/-/media/wco/public/global/pdf/topics/facilitation/instruments-and-tools/tools/transit/transit-guidelines.pdf?db=web> (дата обращения: 06.09.2021).

World Customs Organization (WCO) (2018a) Framework of Standards on Cross-Border E-Commerce. Режим доступа: <http://www.wcoomd.org/en/topics/facilitation/instrument-and-tools/frameworks-of-standards/ecommerce.aspx> (дата обращения: 05.09.2021).

World Customs Organization (WCO) (2018b) Guide to Measure the Time Required for the Release of Goods. Режим доступа: <http://www.wcoomd.org/en/topics/facilitation/instrument-and-tools/tools/time-release-study.aspx> (дата обращения: 04.09.2021).

World Customs Organization (WCO) (2019) Strategic Plan WCO 2019–2022. Режим доступа: <http://www.wcoomd.org/-/media/wco/public/global/pdf/about-us/administrative-documents/wco-strategic-plan-2019-2022.pdf?db=web> (дата обращения: 12.09.2021).

World Customs Organization (WCO) (2020) WCO Data Model. Режим доступа: <http://www.wcoomd.org/en/topics/facilitation/instrument-and-tools/tools/data-model.aspx> (дата обращения: 06.09.2021).

World Customs Organization (WCO) (2021a) Safe Framework of Standards. Режим доступа: <http://www.wcoomd.org/-/media/wco/public/global/pdf/topics/facilitation/instruments-and-tools/tools/safe-package/safe-framework-of-standards.pdf?la=en> (дата обращения: 05.09.2021).

World Customs Organization (WCO) (2021b) Executive Summary of the Virtual Meeting of the WCO Working Group on the WTO Trade Facilitation Agreement, 8–9 March. Режим доступа: <http://www.wcoomd.org/en/search.aspx?keyword=PT0112Ea> дата обращения: 16.09.2021).

World Customs Organization (n. d., a) Permanent Technical Committee. Режим доступа: <http://www.wcoomd.org/en/topics/facilitation/resources/permanent-technical-committee.aspx> (дата обращения: 20.09.2021).

World Customs Organization (n. d., b) Working Group on the Agreement on Trade Facilitation. Режим доступа: <http://www.wcoomd.org/en/topics/facilitation/resources/working-group-on-the-wto-agreement-on-trade-facilitation.aspx> (дата обращения: 03.09.2021).

World Trade Organization (WTO) (2021) Chronological List of Disputes Cases. Режим доступа: https://www.wto.org/english/tratop_e/dispu_e/dispu_status_e.htm (дата обращения: 07.09.2021).

Yasui (2010) Benefits of Revised Kyoto Convention. World Customs Organization. Research Paper No. 6. February. Режим доступа: http://www.wcoomd.org/-/media/wco/public/global/pdf/topics/research/research-paper-series/rkc_benefits.pdf?la=e (дата обращения: 15.09.2021).

Приложение

Сравнение положений Соглашения Всемирной торговой организации об упрощении процедур торговли и Международной конвенции Всемирной таможенной организации об упрощении и гармонизации таможенных процедур

Статья в Соглашении ВТО об упрощении процедур торговли (далее – Соглашение)	Положение Международной Конвенции об упрощении и гармонизации таможенных процедур (далее – Конвенция)
Статья 1: Опубликование и доступ к информации	
1. Опубликование Предусматривается оперативное публикование информации на недискриминационной основе и в легко доступной форме для ознакомления с ней всех заинтересованных	Генеральное приложение, гл. 7 «Применение информационных технологий» и гл. 9 «Информация, решения и предписания таможенной службы» (Стандарты 9.1 и 9.2) Предусматривается обеспечение беспрепятственного доступа любого заинтересованного лица ко всей относящейся к делу информации общего характера, касающейся таможенного законодательства, в том числе уточненной информации до вступления изменений в силу
2. Информация, доступная в сети Интернет Предполагается предоставление и обновление предоставляемой информации через сеть Интернет	Генеральное приложение, гл. 7 «Применение информационных технологий» и гл. 9 «Информация, решения и предписания таможенной службы» (Стандарт 9.3) Предусматривается применение информационных технологий с целью облегчения представления информации
3. Информационные центры Предполагается учредить или поддерживать работу одного или нескольких информационных центров в целях предоставления ответов на обоснованные запросы заинтересованных лиц	Генеральное приложение, гл. 9 «Информация, решения и предписания таможенной службы» (Стандарты 9.4, 9.5, 9.6, 9.7, 9.8) Предусматривается предоставление по запросам заинтересованного лица максимально точной информации по конкретным поставленным вопросам, касающимся таможенного законодательства, в возможно короткие сроки
4. Уведомление Предусматривает уведомление Комитет по упрощению процедур торговли ВТО о местах опубликования информации, контактах информационных центров	Генеральное приложение, гл. 9 «Информация, решения и предписания таможенной службы» (Стандарты 9.1, 9.2, 9.3) Предусматривается обеспечение беспрепятственного доступа любого заинтересованного лица ко всей относящейся к делу информации общего характера, касающейся таможенного законодательства, в том числе уточненной информации до вступления изменений в силу. <i>Примечание.</i> Положения совместимы, хотя нормы Конвенции не требуют такого (аналогичного) уведомления
Статья 2: Возможность комментирования, информация до вступления в силу и консультации	
1. Возможность комментирования и информация до вступления в силу Предусматривается предоставление возможности и достаточного периода времени для того, чтобы, лица, осуществляющие торговлю, и другие заинтересованные стороны могли представить комментарии в отношении предлагаемого введения или изменения законов и иных актов общего применения	Генеральное приложение, гл. 1 «Общие положения» (Стандарт 1.3) Предусматривается установление и поддержание взаимодействия с участниками внешнеторговой деятельности в рамках расширения сотрудничества и облегчения участия в разработке наиболее эффективных методов работы. <i>Примечание.</i> Конвенция предусматривает консультации с участниками торговли и информирование их об изменениях

Статья в Соглашении ВТО об упрощении процедур торговли (далее – Соглашение)	Положение Международной Конвенции об упрощении и гармонизации таможенных процедур (далее – Конвенция)
	в законах и правилах заблаговременно до вступления в силу, но не упоминает конкретно необходимость дать возможность участникам торговой деятельности прокомментировать предлагаемое введение или изменение
<p>2. Консультации</p> <p>Предусматривается проведение регулярных консультаций между пограничными органами и заинтересованными лицами</p>	<p>Генеральное приложение, гл. 1 «Общие положения» (Стандарт 1.3)</p> <p>Предусматривается установление и поддержание взаимодействия с участниками внешнеторговой деятельности в рамках расширения сотрудничества и облегчения участия в разработке наиболее эффективных методов работы</p>
<p>Статья 3: Предварительные решения</p> <p>Предусматривается принять предварительное решение в разумный срок заявителю, который подал письменный запрос, содержащий всю необходимую информацию</p>	<p>Генеральное приложение, гл. 9 «Информация, решения и предписания таможенной службы» (Стандарт 9.9)</p> <p>Предусматривается выпуск обязательного предписания по просьбе заинтересованного лица при условии, что таможенная служба располагает всей необходимой информацией</p>
<p>Статья 4: Процедуры апелляции или пересмотра</p>	
<p>1. Право на апелляцию или пересмотр</p> <p>Предусматривается предоставление любому лицу, в отношении которого таможенные органы принимают административное решение, право на обжалование такого решения в досудебном и судебном порядке</p>	<p>Генеральное приложение, гл. 10 «Жалобы по таможенным вопросам»</p> <p>Предусматривается право на обжалование по таможенным вопросам любым заинтересованным лицом в досудебном и судебном порядке</p>
<p>Статья 5: Прочие меры повышения беспристрастности, недискриминации и транспарентности</p>	
<p>1. Уведомления об усиленном контроле или проверках</p> <p>Предусматривается возможность усиления контроля или проверок на границе на основании риска в отношении продуктов питания, напитков и кормов для защиты жизни и здоровья человека, животных или растений на своей территории</p>	<p>Генеральное приложение, гл. 6 «Таможенный контроль» (Стандарты 6.3, 6.4)</p> <p>Предусматривается использование системы управления рисками при проведении таможенного контроля (определения лиц и товаров, включая транспортные средства, которые должны быть проверены, и степени такой проверки)</p>
<p>2. Задержание</p> <p>Предусматривается оперативное информирование перевозчика и импортера в случае задержки товаров для проверки таможенными или другими компетентными органами</p>	<p>Генеральное приложение, гл. 3 «Очистка и другие таможенные формальности» (Стандарты 3.33–3.37) и гл. 6 «Таможенный контроль» (Стандарты 6.1, 6.8)</p> <p>Предусматривается, что при принятии решения о проверке товаров такая проверка производится в возможно короткий срок после регистрации декларации на товары. При этом в целях совершенствования таможенного контроля таможенная служба стремится к сотрудничеству с участниками торговой деятельности и заключению меморандума о взаимопонимании.</p> <p><i>Примечание.</i> В Конвенции нет положения, в котором прямо говорится, что таможня должна информировать перевозчика или импортера, в ней есть стандарт 3.36 в Генеральном приложении, согласно которому таможня рассматривает просьбы декларанта о личном присутствии, или присутствии его представителя при осмотре товаров. Такие просьбы должны быть удовлетворены, за исключением исключительных обстоятельств</p>

Статья в Соглашении ВТО об упрощении процедур торговли (далее – Соглашение)	Положение Международной Конвенции об упрощении и гармонизации таможенных процедур (далее – Конвенция)
<p>3. Процедуры проверок</p> <p>Предусматривается предоставление по запросу возможности проведения повторной проверки в случае, если результат первой проверки образца, взятого при прибытии, товаров, которые декларировались для ввоза, оказался неудовлетворительным</p>	<p>Генеральное приложение, гл. 3 «Очистка и другие таможенные формальности» (Стандарт 3.38)</p> <p>Предусматривается отбор образцов только в тех случаях, когда это признается таможенной службой необходимым для того, чтобы установить описание по тарифу и/или стоимость декларированных товаров или в целях обеспечения применения других положений национального законодательства</p>
<p>Статья 6: Правила взимания платежей и сборов при импорте или экспорте или связанные с импортом и экспортом, и штрафные санкции</p>	
<p>1. Общие правила взимания платежей и сборов, взимаемых при или в связи с импортом и экспортом</p> <p>Касается всех платежей и сборов, за исключением импортных и экспортных пошлин и налогов.</p> <p>Предусматривается опубликование информации о таких платежах и сборах, а также стремление к сокращению их количества</p>	<p>Генеральное приложение, гл. 3 «Очистка и другие таможенные формальности» (Стандарт 3.2), гл. 9 «Информация, решения и предписания таможенной службы» (9.7); Специальное приложение «А» гл. 1 (п. 19)</p> <p>Предусматривается, что любые сборы (за совершение таможенных формальностей вне установленного времени работы таможенного органа, грузовых операций), взимаемые таможенной службой, должны ограничиваться приблизительной стоимостью оказанных услуг.</p> <p><i>Примечание.</i> Конвенция не предусматривает периодического пересмотра пошлин и сборов, как это предусмотрено текстом Соглашения</p>
<p>2. Особые правила взимания платежей и сборов за таможенное оформление, применяемые при импорте и экспорте или в связи с ними</p> <p>Предусматривается, что сборы за таможенное оформление должны быть ограничены в объеме примерной стоимости услуг</p>	<p>Генеральное приложение, гл. 3 «Очистка и другие таможенные формальности» (Стандарт 3.2), гл. 9 «Информация, решения и предписания таможенной службы» (9.7); Специальное приложение «А» гл. 1 (п. 19)</p> <p>Предусматривается, что любые сборы (за совершение таможенных формальностей вне установленного времени работы таможенного органа, грузовых операций), взимаемые таможенной службой, должны ограничиваться приблизительной стоимостью оказанных услуг</p>
<p>3. Штрафные санкции</p> <p>Предусматривается наложение штрафных санкций за нарушение таможенного законодательства, иных правовых актов или процедурных требований на ответственное за нарушение лицо</p>	<p>Генеральное приложение, гл. 3 «Очистка и другие таможенные формальности» (Стандарты 3.39, 3.43); Специальное приложение «Н», гл. 1 (пп. 19–25)</p> <p>Предусматривается:</p> <ul style="list-style-type: none"> – выпуск при условии, что не выявлено никаких правонарушений; – установление штрафных санкций, применимых к каждой категории таможенных правонарушений, которые могут быть рассмотрены в рамках административного урегулирования (степень строгости или объем штрафных санкций зависит от серьезности или важности совершенных таможенных правонарушений, а также предыдущей деятельности заинтересованного лица, связанного с таможенной службой)
<p>Статья 7: Выпуск и таможенная очистка товаров</p>	
<p>1. Предварительная обработка</p> <p>Предусматривается наличие процедур для возможности подачи документов, в том числе в электронном виде, для начала их обработки до</p>	<p>Генеральное приложение, гл. 3 «Очистка и другие таможенные формальности» (Стандарты 3.25) и гл. 7 «Применение информационных технологий»</p> <p>Предусматривается регулирование подачи и регистрации или проверки декларации на товары и подтверждающих доку-</p>

Статья в Соглашении ВТО об упрощении процедур торговли (далее – Соглашение)	Положение Международной Конвенции об упрощении и гармонизации таможенных процедур (далее – Конвенция)
прибытия товаров с целью ускорения выпуска товаров по их прибытии	ментов до прибытия товаров, в том числе с использованием информационных технологий
<p>2. Электронная оплата</p> <p>Предусматривается предоставление возможности электронной оплаты пошлин, налогов, сборов и платежей, взимаемых таможенными органами и в связи с импортом и экспортом</p>	<p>Генеральное приложение, гл. 7 «Применение информационных технологий» (Стандарт 7.1)</p> <p>Предусматривается применение таможенной службы информационных технологий в тех случаях, когда это экономически выгодно и эффективно для таможенной службы и участников торговой деятельности</p>
<p>3. Разделение процедур выпуска и принятия окончательного решения по таможенным пошлинам, налогам, платежам и сборам</p> <p>Предусматривается возможность выпуска товаров до принятия окончательного решения по таможенным пошлинам, платежам, налогам и сборам, если такое решение не принято до прибытия, по прибытии или в возможно кратчайшие сроки после прибытия</p>	<p>Генеральное приложение, гл. 3 «Очистка и другие таможенные формальности» (Стандарты 3.13, 3.14, 3.17, 3.40), гл. 4 «Пошлины и налоги» (Стандарт 4.9) и гл. 5 «Гарантии» (Стандарты 5.1, 5.2, 5.3, 5.4, 5.5, 5.6, 5.7)</p> <p>Предусматривается возможность подачи предварительной или неполной декларации на товары. Выпуск таких деклараций не задерживается при условии предоставления любых требуемых гарантий для обеспечения взимания любых применимых пошлин и налогов</p>
<p>4. Управление рисками</p> <p>Предусматривается создание и сохранение системы управления иском для целей таможенного контроля</p>	<p>Генеральное приложение, гл. 6 «Таможенный контроль» (Стандарты 6.3, 6.4, 6.5)</p> <p>Предусматривается для таможенной службы использование системы управления рисками при проведении таможенного контроля</p>
<p>5. Аудит после таможенной очистки</p> <p>Предусматривается создание или применение аудита после таможенной очистки для обеспечения соблюдения своих таможенных и других связанных законов и иных нормативных правовых актов</p>	<p>Генеральное приложение, гл. 6 «Таможенный контроль» (Стандарт 6.6)</p> <p>Предусматривается, что системы таможенного контроля включают в себя контроль на основе методов аудита</p>
<p>6. Установление и опубликование среднего времени выпуска товаров</p> <p>Предусматривается рекомендация периодически и последовательно измерять и публиковать среднее время выпуска товара с использованием таких инструментов, как, среди прочего, Исследование среднего времени выпуска товаров Всемирной таможенной организации</p>	<p>В тексте самой Конвенции аналогичное положение не предусмотрено.</p> <p>Реализуется посредством следующих инструментов ВТамО:</p> <ul style="list-style-type: none"> – Руководство по измерению времени, необходимого для выпуска товаров (TRS); – Программное обеспечение TRS Online; – Руководство по международному бенчмаркингу в таможенной сфере
<p>7. Меры по упрощению процедур торговли для уполномоченных операторов</p> <p>Предусматривается принятие дополнительных мер по упрощению процедур торговли в отношении операторов, отвечающих определенным критериям, которые в дальнейшем именуется уполномоченными экономическими операторами</p>	<p>Генеральное приложение, гл. 3 «Очистка и другие таможенные формальности» (Стандарт 3.32)</p> <p>Предусматриваются специальные процедуры для уполномоченных лиц, отвечающих установленным таможенной службой критериям, в том числе имеющих надлежащее досье соответствия требованиям таможенной службы и удовлетворительную систему ведения коммерческой документации</p>
<p>8. Ускоренные поставки</p> <p>Предусматривается при сохранении таможенного контроля принимать или сохранять процедуры, позволяющие осуществлять ускоренный выпуск по крайней мере тех товаров, которые поступили посредством воздушных</p>	<p>Генеральное приложение, гл. 3 «Очистка и другие таможенные формальности»</p> <p>Предусматривается:</p> <ul style="list-style-type: none"> – совместный контроль в общих пунктах пропуска на границе заинтересованными таможенными администрациями; – выпуск под обеспечение;

Статья в Соглашении ВТО об упрощении процедур торговли (далее — Соглашение)	Положение Международной Конвенции об упрощении и гармонизации таможенных процедур (далее — Конвенция)
перевозок лицами, которые запросили такой режим	— определение приоритета проверок товаров таможенными органами
<p>9. Скоропортящиеся товары</p> <p>Предусматривается ускоренный выпуск и приоритетность для проведения любых необходимых проверок в отношении скоропортящихся товаров с целью предотвращения нанесения ущерба и порчи</p>	<p>Генеральное приложение, гл. 3 «Очистка и другие таможенные формальности» (Стандарт 3.34)</p> <p>Предусматривается при планировании проверок товаров отдавать приоритет проверке живых животных и скоропортящихся товаров, а также других товаров, необходимость срочной проверки которых признается таможенной службой</p>
<p>Статья 8: Сотрудничество пограничных органов</p> <p>Предусматривается обеспечение сотрудничества и координации деятельности между органами и учреждений, отвечающих за контроль и процедуры на границе, касающиеся ввоза, вывоза и транзита товаров, в целях содействия торговле</p>	<p>Генеральное приложение, гл. 3 «Очистка и другие таможенные формальности» (Стандарт 3.35)</p> <p>Предусматривается, что если товары должны быть проверены другими компетентными органами, а таможенная служба также планирует их проверку, таможенная служба обеспечивает координацию таких проверок и по возможности одновременное их проведение</p>
<p>Статья 9: Перемещение товаров, предназначенных для импорта, под таможенным контролем</p> <p>Предусматривается разрешение перемещения товаров, предназначенных для импорта, в пределах территории страны под таможенным контролем от таможенного пункта въезда до другого таможенного пункта на его территории, где товары будут очищены и выпущены</p>	<p>Специальное приложение «Е», гл. 1 «Таможенный транзит»</p> <p>Предусматривается, что таможенная служба разрешает транспортировку товаров под таможенным контролем по своей территории, в частности, от таможенного органа прибытия до внутреннего таможенного органа</p>
<p>Статья 10: Формальности, связанные с импортом, экспортом и транзитом</p>	
<p>1. Формальности и требования к документации</p> <p>Предусматривается анализ требований к документации, пересмотру формальностей и требований к документации</p>	<p>Генеральное приложение, гл. 3 «Очистка и другие таможенные формальности» (Стандарты 3.11–3.19)</p> <p>Предусматривается:</p> <ul style="list-style-type: none"> — определение содержания декларации на товары, в том числе в электронном виде; — ограничение перечня данных, подлежащих внесению в декларацию на товары; — ограничение требования только тех документов, которые необходимы для осуществления таможенного контроля; — возможность представления документации при помощи электронных средств связи; — отсутствие требования перевода подтверждающей документации, кроме случаев, когда это необходимо для обработки декларации на товары
<p>2. Признание копий</p> <p>Предусматривается стремление принимать бумажные или электронные копии подтверждающих документов, требуемых в рамках импортных, экспортных и транзитных формальностей</p>	<p>Генеральное приложение, гл. 3 «Очистка и другие таможенные формальности» (Стандарты 3.11–3.19)</p> <p>Предусматривается:</p> <ul style="list-style-type: none"> — определение содержания декларации на товары, в том числе в электронном виде; — представление минимального числа копий декларации на товары; — возможность представления документации при помощи электронных средств связи

Статья в Соглашении ВТО об упрощении процедур торговли (далее – Соглашение)	Положение Международной Конвенции об упрощении и гармонизации таможенных процедур (далее – Конвенция)
<p>3. Использование международных стандартов</p> <p>Предусматривается использование международных стандартов в качестве основы для импортных, экспортных и транзитных формальностей и процедур</p>	<p>Генеральное приложение, гл. 3 «Очистка и другие таможенные формальности» (Стандарт 3.11) и гл. 7 «Применение информационных технологий» (Стандарт 7.2)</p> <ul style="list-style-type: none"> – Предусматривается: – при внедрении компьютерных систем таможенная служба использует соответствующие принятые международные стандарты; – бумажный формат декларации на товары должен соответствовать формуляру-образцу ООН – формат декларации на товары в электронном виде основывается на международных стандартах электронного обмена информацией, определенных рекомендациями по информационным технологиям Совета таможенного сотрудничества
<p>4. Единое окно</p> <p>Предусматривается стремление создавать или сохранять систему «единого окна», позволяющую предоставлять документацию и (или) требуемые данные для ввоза, вывоза или транзита товаров через единый пункт пропуска</p>	<p>Конвенция не содержит напрямую аналогичное положение. В свою очередь, этот вопрос затрагивается положением, предусмотренным ее Генеральным приложением, гл. 3 «Очистка и другие таможенные формальности» (Стандарт 3.25):</p> <p>Предусматривается возможность подачи и регистрации или проверки декларации на товары и подтверждающих документов до прибытия товаров</p>
<p>5. Предотгрузочные инспекции</p> <p>Предусматривается исключение требования об использовании предотгрузочных спецификаций в отношении тарифной классификации и таможенной оценки</p>	<p>Конвенция не содержит аналогичной нормы.</p> <p>Практическое руководство по контролю за оценкой ВТамО дает некоторые рекомендации по разработке стратегии устранения предотгрузочной инспекции (с целью определения таможенной стоимости)</p>
<p>6. Использование таможенных брокеров (посредников)</p> <p>Предусматривается, что без ущерба для существенных интересов государственной политики не должны вводиться требования об обязательном использовании таможенных брокеров (посредников)</p>	<p>Генеральное приложение, гл. 3 «Очистка и другие таможенные формальности» (Стандарты 3.6, 3.7) и гл. 8 «Взаимоотношения между таможенной службой и третьими сторонами» (Стандарты 8.1–8.7).</p> <p>Предусматривается:</p> <ul style="list-style-type: none"> – определение условий, чтобы лицо выступало декларантом товаров; – любое лицо, обладающее правом распоряжаться товарами, имеет право выступать в качестве декларанта; – возможность проведения операций с таможенной службой через уполномоченную третью сторону
<p>7. Общие процедуры на границе и унифицированные требования к документации</p> <p>Предусматривается применение общих таможенных процедур и унифицированных требований к документации для выпуска и таможенной очистки товаров на всей своей территории</p>	<p>Генеральное приложение, гл. 3 «Очистка и другие таможенные формальности» (Стандарты 3.11, 3.20)</p> <p>Предусматривается:</p> <ul style="list-style-type: none"> – бумажный формат декларации на товары должен соответствовать формуляру-образцу ООН; – декларация на товары в электронном виде основывается на международных стандартах электронного обмена информацией, определенных Рекомендациями по информационным технологиям Совета таможенного сотрудничества; – разрешение подачи декларации на товары в любом установленном таможенном органе

Статья в Соглашении ВТО об упрощении процедур торговли (далее – Соглашение)	Положение Международной Конвенции об упрощении и гармонизации таможенных процедур (далее – Конвенция)
<p>8. Забракované товары</p> <p>Предусматривается возможность импортеру перенаправить или вернуть товары экспортеру или иному лицу в случае, если такие товары отклоняются компетентными органами по причине их несоответствия установленным санитарным или фитосанитарным требованиям или мерам технического регулирования</p>	<p>В Конвенции не упоминается возврат товаров, которые не соответствуют предписанным санитарным или фитосанитарным требованиям или техническим регламентам. Однако в гл. 4 Генерального приложения к Конвенции упоминается о возмещении, которое должно быть предоставлено импортеру/экспортеру за товары, которые возвращены. Генеральное приложение, гл. 4 «Пошлины и налоги» (Стандарт 4.19)</p> <p>Предусматривается:</p> <ul style="list-style-type: none"> – возврат пошлин и налогов в отношении импортируемых или экспортируемых товаров, если на момент импорта или экспорта в них были обнаружены дефекты или они каким-либо иным образом не соответствовали согласованным спецификациям и они подлежат возврату поставщику либо иному лицу
<p>9. Временный допуск товаров и обработка на и вне таможенной территории</p>	
<p>9.1. Временный допуск товаров</p> <p>Предусматривается возможность ввоза товаров на свою территорию с условным освобождением, полностью или частично, от уплаты импортных пошлин и налогов, если такие товары ввозятся для особых целей, предназначенны для реэкспорта и не подвергались никаким изменениям, за исключением естественного износа и убыли вследствие использования</p>	<p>Специальное приложение «G», гл. 1</p> <p>Предусматривается, что определенные товары могут быть доставлены на таможенную территорию с условным освобождением, полным или частичным, от уплаты импортных пошлин и налогов; такие товары должны импортироваться для определенной цели и должны предназначаться для реэкспорта в течение установленного срока, не претерпев никаких изменений, за исключением обычного износа в результате их использования</p>
<p>9.2. Обработка на и вне таможенной территории</p> <p>Предусматривается возможность переработки товаров на и вне таможенной территории. Допущенные к переработке товары могут быть реимпортированы с полным или частичным освобождением от импортных пошлин и налогов</p>	<p>Специальное приложение «F», гл. 1, 2 и 3</p> <p>Предусматривается:</p> <ul style="list-style-type: none"> – товары для переработки на таможенной территории подлежат полному условному освобождению от импортных пошлин и налогов; – товары могут быть временно экспортированы для изготовления, переработки или ремонта за рубежом и в дальнейшем реимпортированы с полным или частичным освобождением от импортных пошлин и налогов
<p>Статья 11: Свобода транзита</p> <p>Предусматривается:</p> <ul style="list-style-type: none"> – исключение использования правил или формальностей, представляющих скрытые ограничения транзитных перевозок; – транзитные перевозки освобождаются от взимания любых сборов или платежей, кроме сборов за транспортировку или соразмерных с административными издержками, вызванными транзитом, или стоимости оказанных услуг; – предоставление товарам, которые будут проходить транзитом через территорию любого другого государства, режима, не менее благоприятного, чем тот, который предоставлялся бы этим товарам, если бы они транспортировались от места их происхождения до места их назначения, без перемещения через территорию другого государства 	<p>Специальное приложение «E», гл. 1 и 2</p> <p>Предусматривается, что товары, перевозимые под таможенным транзитом, не должны облагаться пошлинами и налогами при соблюдении установленных условий и предоставлении любых требуемых гарантий.</p> <p><i>Примечание.</i> Свобода транзита и принцип недискриминации не охватываются эквивалентными положениями Конвенции. Свобода транзита в ст. 11 Соглашения не ограничивается только таможенным транзитом. Это целостный подход, включающий другие государственные учреждения, в частности, транспортные министерства</p>

Статья в Соглашении ВТО об упрощении процедур торговли (далее – Соглашение)	Положение Международной Конвенции об упрощении и гармонизации таможенных процедур (далее – Конвенция)
<p>Статья 12: Таможенное сотрудничество</p> <p>Предусматривается:</p> <ul style="list-style-type: none"> – обмен сведениями о требованиях в других государствах; – обмен по запросу сведениями для проверки импортных и экспортных деклараций; – обеспечение сохранности и конфиденциальности обмениваемой информации; – оперативный ответ на запросы информации; – возможность отсрочки или отказа в предоставлении ответа на запрос; – сопоставление издержек, требуемых для подготовки ответа на запрос, с эффектом от использования полученной информации; – возможность заключения двусторонних или региональных соглашений о предоставлении или обмене таможенной информацией и данными 	<p>Генеральное приложение, гл. 1 «Общие положения», гл. 3 «Очистка и другие таможенные формальности», гл. 6 «Таможенный контроль» (Стандарт 6.7) и гл. 7; Специальное приложение «Н» «Правонарушения», гл. 1</p> <p>Предусматривается:</p> <ul style="list-style-type: none"> – сотрудничество с другими таможенными администрациями и заключение соглашений об оказании взаимной административной помощи; – при внедрении информационных технологий осуществляются консультации со всеми сторонами, которые имеют к этому непосредственное отношение, во всех случаях, когда это возможно; – использование электронных способов обмена коммерческой информацией; – сочетание электронных методов и методов удостоверения подлинности и идентичности документов на бумажном носителе; – право таможенной службы оставлять у себя информацию для использования в таможенных целях и при необходимости для обмена такой информацией посредством электронных средств обмена коммерческой информацией с другими таможенными администрациями и иными юридическими правомочными сторонами; – определение процедуры, которой надлежит следовать таможенной службе после обнаружения ею таможенного правонарушения, и меры, которые она может предпринять; – уполномочивание таможенной службе добывать доказательства правонарушений. <p><i>Примечание.</i> Охват статьи Соглашения об обмене информацией очень узок (в основном только для проверки импортных и экспортных деклараций в установленных случаях). Запрашиваемая сторона может отказать в предоставлении информации на основании своей национальной правовой системы. Данная статья не заменит обмен информацией на основе двусторонних/многосторонних/региональных соглашений. Соглашение не охватывает обмен информацией на добровольной основе (только на запросной основе)</p>

Источник: Составлено автором на основе анализа Соглашения и инструментов ВТамО.

The Role of the World Customs Organization in the Implementation of the World Trade Organization Agreement on Trade Facilitation¹

R. Davydov

Ruslan Davydov — First Deputy Head of Federal Customs Service of Russia; 11/5 Novozavodskaya, Moscow, 121087, Russian Federation; Chairman of the Council of the World Customs Organization (2016–2017); SZR_FTS@ca.customs.gov.ru

Abstract

The article examines the role of the World Customs Organization in the implementation of the Agreement on Trade Facilitation (Agreement, TFA), which is one of the important areas of modern multilateral regulation of the international trading system. The article-by-article analysis of the Agreement and the Kyoto Convention, as well as an assessment of the potential and real impact of the WCO instruments on its implementation, was carried out. There is a lack of methods and a system of indicators for evaluating the effectiveness and efficiency of such work, which does not allow assessing the quality and effectiveness of the activities carried out. A key issue in achieving qualitative changes in the implementation of the Agreement would be a detailed diagnosis of the state of affairs in developing and least developed countries, the specification and digitization of data on priority areas, volumes and deadlines for providing them with all types of assistance and support. In conclusion, the importance of adequate self-assessment by countries of their readiness for the implementation of the Agreement, the relevance of the development of the potential necessary for the implementation of the Agreement, as well as bilateral and multilateral cooperation with donors is substantiated. Proposals have been formulated to improve the work of WCO and WTO to ensure timely implementation of the Agreement.

Keywords: World Customs Organization, world trade, World Trade Organization Agreement on trade facilitation, role of WCO, instruments of WCO, customs authorities, trade facilitation

For citation: Davydov R. The Role of the World Customs Organization in the Implementation of the World Trade Organization Agreement on Trade Facilitation. *International Organisations Research Journal*, vol. 17, no 2, pp. 224–249 (in English). doi:10.17323/1996-7845-2022-02-10

References

- Balandina G. V. (2015) Sodejstvie torgovle i uprosichenie procedur [Trade Facilitation or Simplification of Procedures]. *Torgovaya politika*, vol. 1, no 1, pp. 14–71. Available at: <https://tpjournal.hse.ru/article/iew/8081> (accessed 15 June 2022). (in Russian)
- Bobrova O. G., Kojankov A. Yu. (2019) Aktualnie voprosy yuridicheskoy tekhniki pri podgotovke novoy redakcii mezhdunarodnoj konvencii ob uprosichenii i garmonizacii tamozhennyh procedur. Tamozhennye chteniya [Topical Issues of Legal Technique in the Preparation of a New Edition of the International Convention on the Simplification and Harmonization of Customs Procedures]. *Nauka i obrazovanie v usloviyah stanovleniya innovacionnoj ekonomiki: Sbornik materialov Mezhdunarodnoj nauchno-prakticheskoy konferencii. V 3-h tomah [Science and Education in the Conditions of the Formation of an Innovative Economy: Collection of Materials of the International Scientific and Practical Conference in 3 Volumes]* (S. N. Gamidullaeva (ed.)), pp. 19–29. Available at: <https://elibrary.ru/item.asp?id=41759287> (accessed 15 June 2022). (in Russian)
- Bozhidaeva E. I. (2021) Mekhanizm ocenki effektivnosti deyatelnosti tamozhennyh organov s ispol'zovaniem instrumentov, razrabotannyh VTamO i drugimi mezhdunarodnymi organizatsiyami [Performance Evaluation Mechanism for Customs Authorities Using Tools Developed by the WCO and Other International Organiza-

¹ This article was submitted 29.11.2021.

tions]. *Ekonomicheskie sistemy*, vol. 14, no 2. pp. 146–52. Available at: <https://elibrary.ru/item.asp?id=46183861> (accessed 15 June 2022). (in Russian)

Burasova I. S. (2020) Rol' mezhdunarodnykh organizatsij v razvitiі tamozhennogo sotrudnichestva [The Role of International Organizations in the Development of Customs Cooperation]. Aktual'nye voprosy razvitiya tamozhennogo dela: Materialy Regional'noj nauchno-prakticheskoy konferencii studentov Kaluzhskogo filiala RANHiGS pri Prezidente Rossijskoj Federacii, obuchayushchihsya po specialnosti 38.05.02 "Tamozhennoe delo" [Topical Issues in the Development of Customs Business: Materials of the Regional Scientific and Practical Conference of the Kaluga Branch of the RANEPA under the President of the Russian Federation, Studying in the Specialty 38.05.02 "Customs"] (P.V. Samylov (ed.)). pp. 97–103. Available at: <https://elibrary.ru/item.asp?id=44259512> (accessed 15 June 2022). (in Russian)

Davydov R. V. (2015) Sovremennye problemy razvitiya Vsemirnoj tamozhennoj organizacii [Modern Problems of Development of the World Customs Organization]. *Vestnik Rossijskoj tamozhennoj akademii*, no 4, pp. 61–5. Available at: <https://cyberleninka.ru/article/n/sovremennye-problemy-razvitiya-vsemirnoj-tamozhennoj-organizatsii/viewer> (accessed 15 June 2022). (in Russian)

Goshin V., Mozer S. (2016) K voprosu o funkcionirovanii rabochej gruppy VTamO po uproszheniju procedur trgovli [On the Issue of the Functioning of the WCO Working Group on Trade Facilitation]. *Academicheskij vestnik Rostovskogo filiala Rossijskoj tamozhennoj akademii*, iss. 1 (22), pp. 18–24. Available at: <https://elibrary.ru/item.asp?id=25797167> (accessed 15 June 2022). (in Russian)

Klimova I. A. (2020) Princip uproszheniya procedur trgovli v mezhdunarodnom tamozhennom prave [The Principle of Trade Facilitation in International Customs Law]. *Mezhdunarodnyj pravovoj kur'er*, no 7, pp. 28–35. Available at: <https://elibrary.ru/item.asp?id=43878995> (accessed 15 June 2022). (in Russian)

Kozhankov A. Yu. (2016) Soglasenie Vsemirnoj trgovoj organizacii ob uproszhenii procedur trgovli: predposylki prinyatiya i obshchaya harakteristika [World Trade Organization Agreement on Trade Facilitation: Pre-requisites for Adoption and General Characteristics]. *Vestnik Rossijskoj tamozhennoj akademii*, no 4, pp. 37–43. Available at: <https://cyberleninka.ru/article/n/soglasenie-vsemirnoj-torgovoy-organizatsii-ob-uproszhenii-torgovli-predposylki-prinyatiya-i-obshchaya-harakteristika/viewer> (accessed 15 June 2022). (in Russian)

Kraslavskaya G. I. (2020) Mezhdunarodnye instrumenty tamozhennogo administrirovaniya [International Tools for Customs Administration]. *Nauka i obrazovanie: hozyajstvo i ekonomika; predprinimatel'stv; pravo i upravlenie*, no 7 (122), pp. 15–7. Available at: <https://elibrary.ru/item.asp?id=42986019> (accessed 15 June 2022). (in Russian)

Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD) (2013) OECD Trade Facilitation Indicators: Transforming Border Bottlenecks Into Global Gateways. Available at: https://www.oecd.org/regreform/facilitation/OECD_Trade_Facilitation_Indicators_updated-flyer_May_2013.pdf (accessed 11 September 2021).

Sidorov V. N., Sidorova E. V. (2020) Deyatel'nost' Organizacii ob'edinennykh natsij v sfere uproszheniya procedur trgovli [United Nations Activities in the Field of Trade Facilitation]. *Vestnik universiteta im. O.E. Kutafina (MGYUA)*, no 12, pp. 95–110. Available at: <https://doi.org/10.17803/2311-5998.2020.76.12.095-110>. (in Russian)

Union Nations (UN) (2018) Predstavljajushhie interes voprosy, kotorye vznikli posle dvadcat' tret'ej sessii i drugie mezhdunarodnye izmeneniya [Matters Arising Since the Twenty-Third Session and Other International Developments]. Economic Commission for Europe Executive Committee. ECE/TRADE/C/CE-FACT/2018/3. Available at: https://unece.org/fileadmin/DAM/cefact/cf_plenary/2018_plenary/ECE_TRADE_C_CEFACT_2018_3R.pdf (дата обращения: 6.09.2021). (in Russian)

United Nations Economic Commission for Europe (UNECE) (2012) Prakticheskoe rukovodstvo po uproszheniju procedur trgovli: Vsemirnaja tamozhennaja organizacija [Practical Guide to Trade Facilitation: World Customs Organization]. Available at: <https://tfig.unece.org/RUS/contents/org-wco.htm> (accessed 2 October 2021). (in Russian)

Vorontsova N. A. (2018) Vsemirnaya trgovaya organizaciya: k voprosu ob uproszhenii tamozhennykh procedur trgovli [World Trade Organization: To the Question of Simplification of Customs Trade Procedures]. *Chast' I. Moskovskij zhurnal mezhdunarodnogo prava*, no 1, pp. 44–59. Available at: <http://doi.org/10.24833/0869-0049-2018-1-44-59>. (in Russian)

Vorontsova N. A. (2018) Vsemirnaya trgovaya organizaciya: k voprosu ob uproshchenii tamozhennyh procedur trgovli [World Trade Organization: On the Issue of Trade Facilitation]. *CHast' II. Moskovskij zhurnal mezhdunarodnogo prava*, no 3, pp. 53–64. Available at: <http://doi.org/10.24833/0869-0049-2018-3-53-64>. (in Russian)

World Customs Organization (WCO) (1996) Recommendation of the Customs Co-operation Council on the Introduction of Programmes for Binding Pre-Entry Classification Information. Available at: http://www.wcoomd.org/-/media/wco/public/global/pdf/about-us/legal-instruments/recommendations/hs/hs_reco_june1996_en.pdf?la=en (accessed 22 September 2021).

World Customs Organization (WCO) (1998) Recommendation of the Customs Co-operation Council on the Improvement of Tariff Classification Work and Related Infrastructure. Available at: http://www.wcoomd.org/-/media/wco/public/global/pdf/about-us/legal-instruments/recommendations/hs/hs_reco_june1998_en.pdf?la=en (accessed 22 September 2021).

World Customs Organization (WCO) (2008) The Revised Kyoto Convention. Available at: http://www.wcoomd.org/en/topics/facilitation/instrument-and-tools/conventions/pf_revised_kyoto_conv.aspx (accessed 10 September 2021).

World Customs Organization (WCO) (2009) Coordinated Border Management Compendium. Available at: <http://www.wcoomd.org/en/topics/facilitation/activities-and-programmes/coordinated-border-management.aspx> (accessed 5 September 2021).

World Customs Organization (WCO) (2010) Kyoto Convention: General Annex Guidelines. Available at: <http://www.wcoomd.org/-/media/wco/public/global/pdf/topics/wto-atf/dev/rkc-guidelines-ch-1.pdf?la=en> (accessed 22 September 2021).

World Customs Organization (WCO) (2011) Customs Risk Management Compendium. Available at: <http://www.wcoomd.org/en/topics/facilitation/instrument-and-tools/tools/risk-management-compendium.aspx> (accessed 6 September 2021).

World Customs Organization (WCO) (2012a) Guidelines for Post-Clearance Audit. Available at: <http://www.wcoomd.org/en/topics/enforcement-and-compliance/instruments-and-tools/guidelines/pca-guidelines.aspx> (accessed 4 September 2021).

World Customs Organization (WCO) (2012b) Practical Guidelines for Valuation Control. Available at: <https://rocb-europe.org/uploads/1/e-training/materials/en/customs-valuation/3-practical-guidelines-valuation-control-eng.pdf> (accessed 16 June 2022).

World Customs Organization (WCO) (2014a) A Supplement Edition to the WCO Single Window Compendium. Available at: <http://www.wcoomd.org/-/media/wco/public/global/pdf/topics/facilitation/instruments-and-tools/tools/single-window/sw-compendium-supplement-edition.pdf?la=en> (accessed 3 September 2021).

World Customs Organization (WCO) (2014b) Mercator Programme. Available at: <http://www.wcoomd.org/en/topics/wco-implementing-the-wto-atf/mercator-programme.aspx> (accessed 30 August 2021).

World Customs Organization (WCO) (2015) Technical Guidelines on Advance Rulings for Classification Origin and Valuation. Available at: <http://www.wcoomd.org/-/media/wco/public/global/pdf/topics/origin/instruments-and-tools/guidelines/guidelines-on-advance-rulings-for-classification-origin-and-valuation.pdf?la=en> (accessed 22 September 2021).

World Customs Organization (WCO) (2017) Transit Guidelines. Available at: <http://www.wcoomd.org/-/media/wco/public/global/pdf/topics/facilitation/instruments-and-tools/tools/transit/transit-guidelines.pdf?db=web> (accessed 6 September 2021).

World Customs Organization (WCO) (2018a) Framework of Standards on Cross-Border E-Commerce. Available at: <http://www.wcoomd.org/en/topics/facilitation/instrument-and-tools/frameworks-of-standards/ecommerce.aspx> (accessed 5 September 2021).

World Customs Organization (WCO) (2018b) Guide to Measure the Time Required for the Release of Goods. Available at: <http://www.wcoomd.org/en/topics/facilitation/instrument-and-tools/tools/time-release-study.aspx> (accessed 4 September 2021).

World Customs Organization (WCO) (2019) Strategic Plan WCO 2019–2022. Available at: <http://www.wcoomd.org/-/media/wco/public/global/pdf/about-us/administrative-documents/wco-strategic-plan-2019-2022.pdf?db=web> (accessed 12 September 2021).

World Customs Organization (WCO) (2020) WCO Data Model. Available at: <http://www.wcoomd.org/en/topics/facilitation/instrument-and-tools/tools/data-model.aspx> (accessed 6 September 2021).

World Customs Organization (WCO) (2021a) Safe Framework of Standards. Available at: <http://www.wcoomd.org/-/media/wco/public/global/pdf/topics/facilitation/instruments-and-tools/tools/safe-package/safe-framework-of-standards.pdf?la=en> (accessed 5 September 2021).

World Customs Organization (WCO) (2021b) Executive Summary of the Virtual Meeting of the WCO Working Group on the WTO Trade Facilitation Agreement, 8–9 March. Available at: <http://www.wcoomd.org/en/search.aspx?keyword=PT0112Ea> (accessed 16 September 2021).

World Customs Organization (n. d., a) Permanent Technical Committee. Available at: <http://www.wcoomd.org/en/topics/facilitation/resources/permanent-technical-committee.aspx> (accessed 20 September 2021).

World Customs Organization (n. d., b) Working Group on the Agreement on Trade Facilitation. Available at: <http://www.wcoomd.org/en/topics/facilitation/resources/working-group-on-the-wto-agreement-on-trade-facilitation.aspx> (accessed 3 September 2021).

World Trade Organization (WTO) (2021) Chronological List of Disputes Cases. Available at: https://www.wto.org/english/tratop_e/dispu_e/dispu_status_e.htm (accessed 7 September 2021).

Yasui (2010) Benefits of Revised Kyoto Convention. World Customs Organization. Research Paper No. 6. February. Available at: http://www.wcoomd.org/-/media/wco/public/global/pdf/topics/research/research-paper-series/rkc_benefits.pdf?la=e (accessed 15 September 2021).

Yudina A. O. (2021) Rol' Vsemirnoj tamozhennoj organizacii v regulirovanii vneshneekonomicheskikh svyazej [The Role of the World Customs Organization in the Regulation of Foreign Economic Relations]. Aktual'nye problemy mezhdunarodnyh otnoshenij v usloviyah formirovaniya multipolyarnogo mira: sbornik nauchnyh statej 10-j Mezhdunarodnoj nauchno-prakticheskoy konferencii [*Actual Problems of International Relations Under the Formation of a Multipolar World*]. Kursk. pp. 484–6. Available at: <https://www.elibrary.ru/item.asp?id=47555646> (accessed 16 June 2022). (in Russian)

Краткая история институциональной динамики «Группы двадцати» (2008–2021 гг.)¹

М.В. Ларионова

Ларионова Марина Владимировна — д.полит.н., директор Центра исследований международных институтов (ЦИМИ) Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации (РАНХиГС); Российская Федерация, 119034, Москва, Пречистенская наб., д. 11; larioнова-mv@ranepa.ru

Аннотация

«Группа двадцати» объединила лидеров ключевых стран с развитой экономикой и формирующимся рынком для борьбы с финансово-экономическим кризисом 2007–2008 гг., реформирования международной архитектуры, разработки нового глобального консенсуса, обеспечения экономического восстановления и сильного, устойчивого и сбалансированного роста. Созданная как антикризисный механизм и определенная членами как главный форум международного экономического сотрудничества, «двадцатка» превратилась в хаб глобального управления. Начиная с первого саммита с «Группой двадцати» были связаны большие ожидания, и она стала объектом исследований и оценок аналитиков, средств массовой информации и широкой общественности. Обсуждения, решения и обязательства каждого саммита тщательно изучаются. Критики «двадцатки» утверждают, что она потеряла актуальность и не смогла эффективно реагировать на деградацию многосторонности, пандемию COVID-19 и вызванный ею кризис.

В данной статье применяется логика исторического институционализма для исследования характера динамики эволюции «двадцатки»: спроса на лидерство с ее стороны; расширения повестки дня и институционализации; легитимизации, подотчетности и взаимодействия с партнерами. Анализ позволяет сделать вывод, что «Группа двадцати» изменила тенденции, создав более инклюзивное глобальное управление, которое интегрирует обширные и разнообразные сети сотрудничества «Группы двадцати» с сетями других международных институтов и групп взаимодействия, участвующих в процессах деятельности «двадцатки». Сетевое управление, наряду с ротацией председательств, механизмом «Тройки» и механизмами взаимодействия в формате «аутрич», усиливает влияние «двадцатки» и ее восприятие как легитимного института. Выгоды от первых решений, сложившаяся и расширяющаяся повестка дня, модели взаимодействия, когнитивные сценарии, общие идеи и интернализированные нормы стали мощными эндогенными источниками стабильности, усиливаемыми петлями позитивной обратной связи. Несмотря на напряженность в отношениях между членами, ценность и глобальные общественные блага, генерируемые «двадцаткой», реальная и ожидаемая отдача от ее деятельности стали существенными стимулами для продолжения взаимодействия в этом формате, поддерживали ее постоянное развитие и усиливали зависимость от избранного пути. Обратной стороной устойчивости «Группы двадцати» стала ее неспособность выступить с инновационными инициативами на фоне распространения COVID-19 и обеспечить мощное лидерство, необходимое миру для преодоления пандемии и связанных с ней экономического и социального кризисов. Несмотря на это, «Группа двадцати» остается ключевым хабом современного глобального экономического управления. Однако инертность («эффект блокировки») может повлечь за собой риск потери «двадцаткой» актуальности в сравнении с другими институтами.

Ключевые слова: «Группа двадцати», институциональная динамика, глобальное управление, финансовый кризис, пандемия COVID-19

¹ Статья поступила в редакцию 27.02.2022.

Благодарности: статья подготовлена в рамках выполнения научно-исследовательской работы государственного задания РАНХиГС.

Для цитирования: Ларионова М.В. Краткая история институциональной динамики «Группы двадцати» (2008–2021 гг.) // Вестник международных организаций. 2022. Т. 17. № 2. С. 250–274 (на русском и английском языках). doi:10.17323/1996-7845-2022-02-11

Введение

Лидеры «Группы двадцати» провели 16 саммитов и согласовали 2834 обязательства за 13 лет с момента своей первой встречи в Вашингтоне в ноябре 2008 г., на которой главы ключевых развитых стран и государств с формирующимся рынком обсуждали борьбу с последствиями финансово-экономического кризиса 2007–2008 гг., реформы международной финансовой архитектуры [G20, 2008], разработку нового глобального консенсуса [G20, 2009a], обеспечение восстановления и сильного, устойчивого и сбалансированного роста экономики [G20, 2009b]. Учреждение «двадцатки» на уровне лидеров стало ответом на изменения в глобальном влиянии стран, усиление их взаимозависимости, рост уязвимостей, неопределенность в экономике и отсутствие авторитетных институтов, способных предотвращать риски и управлять ими. Созданная в этот критический момент как антикризисный механизм [Cooper, 2010] и признанная членами главным форумом международного экономического сотрудничества, «Группа двадцати» превратилась в хаб глобального управления [Kirtton 2013, p. 46–47] и координационный центр сетевого управления [Cooper, 2020]. Несмотря на неспособность решить целый ряд проблем, этот институт XXI в. играет уникальную роль в глобальном управлении [Greco et al., 2021], понимаемом в данной статье как «совокупность законов, норм, политик и институтов, которые определяют, составляют и опосредуют отношения между гражданами, обществом, рынками и государством на международной арене» [Weiss, Thakur, 2010, p. 6].

С момента первой встречи лидеров «Группа двадцати» породила большие ожидания и стала объектом исследований [Bradford, Wonhyuk, 2011], оценок [Fues, Messner, 2016] и критики [Dadush, Suominen, 2011, p. 14] со стороны аналитиков, СМИ и широкой общественности. Обсуждения, решения и обязательства каждого саммита тщательно изучались. Десятилетие «двадцатки» и радикальные изменения в мировой политике² обусловили комплексный анализ ее роли и задач в глобальном управлении [Berger, 2020]. Обширная литература о «Группе двадцати», сама по себе свидетельствующая о ее значимой роли³, делает задачу обеспечения новизны исследований довольно сложной. В данной статье представлен обзор динамики эволюции «двадцатки»: спроса на ее лидерство; расширения повестки дня и институционализации; легитимизации, подотчетности и взаимодействия с партнерами. Применяя логику исторического институционализма, автор исследует ключевые решения, неудачи и достижения каждого из саммитов с акцентом на функции, которые выполняет институт, ценность, которую

² Подъем популистских и националистических движений, выход США из многосторонних соглашений, Брексит, усиление напряженности между США и Китаем, технологические изменения и конкуренция за технологическое превосходство, отсутствие прогресса в реформировании институтов глобального управления.

³ См., например, [Slaughter, 2019, p. 13].

он представляет для своих членов, выгоды (глобальные общественные блага), которые являются результатом его деятельности, и зависимость от избранного пути, которую он формирует [Hall, Taylor, 1996, p. 20]. В заключительном разделе выделены основные факторы, обеспечивающие устойчивость, актуальность, лидерство и потенциал управления «Группы двадцати».

Инструментарий исторических институционалистов для анализа институциональной динамики

Исторический институционализм не является ни теорией, ни конкретным методом, а скорее подходом к изучению международных институтов, предоставляющим набор аналитических концепций для понимания динамики их развития: зависимости от избранного пути, последовательности, постепенных изменений, критических моментов [Steinmo, 2008]. Наряду с институционализмом рационального выбора и социологическим институционализмом, исторический институционализм развивался в 1980-х и 1990-х годах как критическая реакция на теории поведенческого и структурного функционализма. В противовес их акценту на политических результатах как продуктах совокупного общественного поведения или производных от взаимодействия интересов акторов новый институционализм рассматривал институты как промежуточные переменные факторы между предпочтениями акторов и политическими результатами и стремился к исследованию роли институтов в определении этих результатов, интересов и поведения акторов [Rosamond, 2000, p. 114].

Рассматривая институты как источники правил, структурирующих поведение, три институциональных подхода различаются в части определения институтов и понимания природы акторов. Школа рационального выбора определяет институты как формальные организации и утверждает, что индивиды сотрудничают и следуют правилам, потому что они рассчитывают издержки и выгоды, связанные с институциональными механизмами, и хотят максимизировать полезность. Социологический институционализм рассматривает индивидов как социальных существ, которые следуют «логике целесообразности» и ценят институты как источники социальных норм, регулирующих общественную жизнь и социальные взаимодействия. В рамках исторического институционализма акторы — это и соблюдающие нормы последователи правил, и рациональные акторы [Steinmo, 2008, p. 163], а институты — это «формальные или неформальные процедуры, нормы и соглашения, укорененные в организационную структуру государства или политической экономики» [Hall, Taylor, p. 6]. Принимая предпосылку институционализма рационального выбора о том, что государства создают институты, потому что они видят выгоды от функций, выполняемых этими институтами, и уважая тезис социологического институционализма о том, что институты влияют на поведение и предпочтения акторов, предлагая когнитивные сценарии, модели и нормы, исторический институционализм подчеркивает первенство государств-членов в осуществлении институционального выбора и способность институтов формировать предпочтения членов, структурировать политическую ситуацию и влиять на политические результаты.

Важно отметить, что исторический институционализм уделяет особое внимание временному (темпоральному) характеру институциональной динамики и ее зависимости от предшествующих процессов [Nexon, 2012]. Согласно этому подходу в момент создания института (t) акторы не знают о его будущей динамике и не могут предсказать ее долгосрочные последствия для своих действий в момент ($t + n$). Таким образом,

институциональные архитекторы и институциональные субъекты действуют в среде, определяемой институциональным выбором, сделанным в прошлом, и предшествующей институциональной динамикой, которая формирует поведение и определенным образом ограничивает акторов.

По мере возникновения невозвратных издержек и увеличения отдачи от институтов политика в их рамках начинает характеризоваться феноменами зависимости от избранного пути («эффект колеи») и инертности («эффект блокировки»). Более ранние политические решения, которые принесли значительную отдачу, создают зависимость от избранного пути — стимулы придерживаться соответствующих институциональных и политических подходов, постепенно адаптируя их к политическим изменениям. Инертность означает, что, оценивая выгоды, предоставляемые институтами, акторы поддерживают их деятельность, даже если ее результаты больше не являются удовлетворительными, либо предпочтения членов института расходятся, либо отсутствуют рациональные причины дальнейшего существования института. Как результат, институты остаются в равновесии в течение длительных периодов, несмотря на внутренние и внешние политические трансформации. Как подчеркивают Томас Риксен и Лора Энн Виола, зависимость от избранного пути не означает неизменности, а скорее описывает процесс, который становится самоусиливающимся, поскольку он протекает на фоне возрастающей отдачи. В рамках постоянной положительной обратной связи институт производит эффекты, которые становятся причинами последующих эффектов, которые, в свою очередь, также становятся причинами для будущих эффектов [Rixen, Viola, 2016].

Исторический институционализм также отличается от других школ своим пониманием механизмов институциональных изменений и роли идей (воспринимаемых как коллективные решения общих проблем) в формировании политических решений и результатов. С этой точки зрения институциональная трансформация является следствием изменений в идеях акторов [Hall, 1996]. Хотя исторический институционализм очень чувствителен к социальному и историческому контексту и признает важность экзогенных источников изменений, институциональная динамика в нем рассматривается как эндогенно управляемый эволюционный процесс, а не как экзогенные, вызванные шоком скачки от одного равновесия к другому. Длительные периоды стабильности и постепенных изменений могут быть нарушены критическими моментами — экзогенными событиями, которые могут изменить динамику и направить институты на другой путь развития. Однако влияние экзогенных источников изменений может сдерживаться эндогенными источниками самоусиления, включая, помимо прочего, предполагаемые и реальные выгоды существующей системы, неуверенность в преимуществах альтернативных институциональных механизмов, укорененность идей и нарративов в повестке дня, интернализацию норм поведения, сложившиеся модели взаимодействия, процедуры исполнения обязательств, институциональную культуру и наличие обширных сетей заинтересованных сторон, участвующих в деятельности института.

Как и любой аналитический подход, исторический институционализм имеет свои недостатки. Его интерес к историческому анализу и непредсказуемым процессам изменений подразумевает методологическое предпочтение в пользу качественных исследований, основанных на эмпирическом описании важных институциональных кейсов. В целом чувствительный к временным границам и роли различных переменных в институциональной динамике, исторический институционализм является полезным аналитическим инструментом для понимания институционального развития [Steinmo, 2008, p. 175].

Первоначально сфокусированная на национальных политических институтах, процессах и результатах, в конце 1990-х годов институционалистская школа сконцен-

трировалась на исследованиях интеграции и управления ЕС [Pollack, 2004]. Позднее исторический институционализм стал использоваться для исследования стабильности и изменений в международных отношениях [Rixen, Viola, 2016] и деятельности неформальных клубов, таких как «Группа двадцати» [Viola, 2019]. Однако до сих пор он не использовался для изучения динамики «двадцатки» или любого другого института на протяжении всего периода его существования.

В данной статье подход исторического институционализма используется для изучения институционального развития «двадцатки» с 2008 по 2021 г., выявления переменных, влияющих на его темп и направление, и установления причин устойчивости «двадцатки» к глубоким изменениям даже в условиях радикальных внешних геополитических и экономических трансформаций.

Исходя из акцента исторического институционализма на последовательности и темпоральной природе процессов изменений, анализ структурирован по периодам развития «двадцатки», характеризующимся собственной институциональной динамикой: пять формирующих саммитов 2008–2010 гг., определяющих зависимость «двадцатки» от избранного пути; период позитивной обратной связи 2011–2013 гг., консолидировавший и усиливший внутренние источники ее стабильности; период равновесия и постепенных изменений, продолжающийся, несмотря на напряженность между членами института, в 2014–2016 гг.; следование избранному пути в отсутствие коллективной динамики клуба в 2017–2019 гг. и закрепление выбора пути на критическом этапе тройного кризиса в 2020–2021 гг.

Пять саммитов периода становления. От Вашингтона до Сеула (2008–2010 гг.)

Вашингтонский саммит в ноябре 2008 г. изменил динамику глобального управления, положив начало деятельности более представительного и легитимного (чем «Группа семи») механизма высокого уровня для управления мировой экономикой. Были определены общие принципы реформы финансовых рынков, принят план их реализации, обязательства по отказу от протекционизма и более тесному макроэкономическому сотрудничеству для избежания негативных побочных эффектов и восстановления роста. Подвергавшаяся критике за нелегитимность [Aslund, 2009], «двадцатка» тем не менее представляла более двух третей населения мира и 90% мировой экономики. Лидеры «двадцатки» запустили процессы взаимодействия с партнерами и институционального строительства, создав четыре рабочие группы (РГ)⁴ с участием международных финансовых институтов (МФИ) для разработки рекомендаций по реформе финансового регулирования, и «поручили министрам финансов... проконсультироваться с официальными лицами других стран, а затем отчитаться перед ними» [Bush, 2008].

Первый саммит «Группы двадцати» положил конец десятилетним дебатам о вариантах легитимации экономического управления под руководством «семерки» [Bradford, Linn, Martin, 2008], создал прецедент приглашения к участию в работе стран, не являющихся членами института⁵, и глав международных институтов (МИ)⁶, установил модель взаимодействия с МИ, придал стимул реформе международной архитектуры за

⁴ РГ 1 «Укрепление действенного регулирования и усиление прозрачности»; РГ 2 «Укрепление международного сотрудничества и продвижение целостности на финансовых рынках»; РГ 3 «Реформирование МВФ» и РГ 4 «Всемирный банк и другие многосторонние банки развития».

⁵ Нидерландов и Испании.

⁶ МВФ, Всемирного банка и СФС.

счет призыва лидеров к срочному расширению Форума финансовой стабильности. Он также положил конец дискуссии о других вариантах экономического управления, таких как «создание Глобального экономического координационного совета на уровне, эквивалентном ГА ООН и СБ, с мандатом на оценку событий и обеспечение лидерства в решении экономических вопросов, которые требуют глобальных действий с учетом социальных и экологических факторов», предложенное Комиссией Стиглица [UN, 2009, р. 91]. Против выступили США и Великобритания. Они хотели, чтобы именно неформализованная «двадцатка», в которой США и Великобритания имели гораздо большее влияние, взяла на себя ответственность за глобальные меры реагирования на кризис [Wade, 2012]. Выбор в пользу неформальности обеспечил членам «двадцатки» гибкий механизм для обсуждения и принятия решений, который снижает транзакционные издержки без установления ответственности за реализацию мер и действует на принципах консенсуса, добровольности, относительно низкой бюрократии и сотрудничества с другими международными институтами, консультаций со странами-партнерами и группами взаимодействия.

Лондонский саммит, состоявшийся в апреле 2009 г., закрепил динамику сотрудничества. Его исторические достижения включают обязательство утроить ресурсы, доступные МВФ, до 750 млрд долл. США, включая 250 млрд долл. в форме нового распределения специальных прав заимствования (СПЗ); поддержку независимого надзора со стороны МВФ за политикой членов «Группы двадцати» и соглашение о создании нового Совета по финансовой стабильности (СФС) с мандатом на координацию и мониторинг прогресса в укреплении финансового регулирования. Лидеры продлили обязательство воздерживаться от создания новых барьеров для инвестиций и торговли до конца 2010 г., дополнили его обязательством корректировать и незамедлительно извещать ВТО о любых подобных мерах, а также призвали ВТО отслеживать и публиковать доклады об исполнении членами «двадцатки» указанных обязательств. Решения лондонского саммита были подготовлены челночной дипломатией премьер-министра Гордона Брауна, обсуждавшего с мировыми лидерами суть «нового глобального соглашения», интенсивными консультациями между министрами финансов и рабочими группами, оценкой глобальной экономической политики [IMF, 2009] и реакции «Группы двадцати» на банковский кризис [IILS, 2009] со стороны МВФ, предложениями МОТ по смягчению воздействия кризиса на занятость [Ibid.]. Доклад председательства о реализации Вашингтонского плана действий стал первым шагом к практике самоотчетности. Участие МИ расширилось за счет присутствия глав ООН, ВТО, ФФС и председателей НЕПАД и АСЕАН. Таким образом, саммит запустил процесс подотчетности и самоотчетности «двадцатки», способствовал укреплению взаимодействия с МИ, расширению представительства региональных акторов и накоплению знаний для обеспечения основанных на фактах обсуждений и принятия решений. Однако новое глобальное соглашение, которого ожидало председательство, не было достигнуто.

Оно было одобрено на саммите в Питтсбурге в сентябре 2009 г. в формате Рамочного соглашения по обеспечению уверенного, устойчивого и сбалансированного экономического роста. «Двадцатка» обязалась обеспечить, чтобы коллективная фискальная, денежно-кредитная, торговая и структурная политика ее членов соответствовала траекториям устойчивого и сбалансированного роста. Результаты первых саммитов привели к трансформации «Группы двадцати» из специализированного антикризисного формата в главный форум международного экономического сотрудничества. Лидеры учредили СФС, создали Рабочую группу по Рамочному соглашению и запросили содействия МВФ в процессе взаимной оценки (МАР), тем самым продолжив процессы институционализации и развития глобального управления. ОЭСР присоединилась

к работе клуба, предоставив политические рекомендации по реализации структурных реформ, став таким образом стратегическим советником «двадцатки» по экспоненциально растущему числу проблемных вопросов.

«Англо-американский кондоминиум» [Ünaу, 2014] укрепил свое влияние на развитие «двадцатки» в ходе подготовки и проведения июньского саммита 2010 г. под председательством Канады. В Торонто лидеры обязались проводить ответственную налогово-бюджетную политику, усилить финансовый надзор, способствовать сбалансированности счетов текущих операций, осуществлять денежно-кредитную политику в соответствии с целями ценовой стабильности, поддерживать рыночные обменные курсы и реализовывать структурные реформы. Эти обязательства получили дальнейшее развитие в Сеульском плане действий и составили основу нарратива «Группы двадцати» на следующее десятилетие. В период канадского председательства состоялась первая встреча министров труда и занятости для координации политики по стимулированию создания рабочих мест и была создана Рабочая группа по развитию с мандатом на разработку многолетнего плана действий. Еще одним нововведением стала встреча министров финансов с лидерами бизнеса, задуманная как «проверка идей на практике» на передовой мировой коммерции» [G20, 2010a]. Она послужила импульсом к формированию «Деловой двадцатки» и других групп взаимодействия в формате «аутрич», выполняющих тройную функцию: генерирование знаний для «двадцатки», обеспечение взаимодействия между ее формальным и неформальным направлениями и ее легитимация.

Период формирования «двадцатки», который определил ее формальные и неформальные процедуры, ее дискурс и соглашения, динамику расширения влияния и институционального развития, завершился в 2010 г. саммитом в Сеуле. Лидеры подчеркнули свою готовность выполнять принятые ранее решения и нести за это ответственность, а также договорились расширить и уточнить МАР, включив в него критерии оценки. Корейское председательство ввело практику принятия обязательств членами «двадцатки». Важнейшие решения саммита включали обязательства по перераспределению долей квот в размере более чем 6% в пользу динамично растущих стран с формирующимся рынком и развивающихся стран, а также всеобъемлющему пересмотру формулы квот МВФ к январю 2013 г. Решение о перераспределении квот вступило в силу только три года спустя, в 2016 г., из-за сопротивления США, крупнейшего акционера Фонда. Изменение формулы расчета квот, по которому ежегодно принимались обязательства, на 40-м заседании МВФК в октябре 2019 г. было отложено до 16-го общего пересмотра квот, который должен быть проведен в 2020–2023 гг. Сеульский консенсус развития на благо общего роста и Многолетний план действий по развитию определили принципы и приоритетные направления повестки дня «Группы двадцати» в этой области на шесть лет — до принятия Плана действий «Группы двадцати» по осуществлению Повестки дня в области устойчивого развития до 2030 г. на саммите в Ханчжоу в сентябре 2016 г. Председательство институционализировало взаимодействие с деловыми кругами, пообещало усилить подотчетность и повысить легитимность «Группы двадцати» за счет систематических консультаций «с международными организациями, в особенности с ООН, с региональными организациями, гражданским обществом, профсоюзами и научным миром», и достигло консенсуса по принципам приглашения стран, не являющихся членами «двадцатки», чтобы сделать форум более представительным⁷.

⁷ Лидеры договорились пригласить не более пяти стран, не являющихся членами организации, из которых по крайней мере две представляют Африку. См. [G20, 2010b, para. 73–74].

Трансформация «двадцатки» в форум на уровне лидеров стала ответом на экзогенный шок мирового финансового кризиса. Сохранив клубный характер «семерки» и состав членов «Группы двадцати» на уровне министров финансов, новый формат все же стал институциональной инновацией. Объединив лидеров «семерки», БРИКС и других крупных стран с формирующейся рыночной экономикой для координации позиций и выработки решений на основе консенсуса, «Группа двадцати» получила уникальное влияние, обширную и расширяющуюся повестку дня, беспрецедентную динамику развития взаимодействия, не имеющий себе равного мультипликативный эффект и мандат на реформирование мирового экономического порядка. Как показала история, «Группа двадцати» не реализовала данную реформу из-за сопротивления США, поддержанного другими членами «семерки», которые поставили финансовое регулирование в приоритет над реформой МИ и валютно-финансовой системы [Lagionova, Sheleпов, 2019]. Невыполнение данного обязательства стало основным фактором, сдерживающим будущую эффективность «двадцатки» в сфере глобального управления.

Тем не менее формирующие саммиты, состоявшиеся во время и сразу после кризисного момента мирового финансового кризиса, определили траекторию динамики «двадцатки». Первые решения «двадцатки» принесли ощутимые выгоды ее членам и международному сообществу и породили надежды на будущие позитивные результаты. Расширяющаяся повестка дня и новые модели взаимодействия отражали общие идеи и интернализированные нормы поведения участников. Расширение участия МИ и социальных партнеров в деятельности «Группы двадцати» усилило ее восприятие как легитимного и эффективного института. Эти факторы стали сильными эндогенными источниками будущего самоусиления «двадцатки».

Хаб глобального управления. От Канн до Санкт-Петербурга (2011–2013 гг.)

Председательство Франции в 2011 г. проходило в условиях серьезных рисков снижения экономической активности, медленного восстановления балансов в ключевых странах с развитой экономикой, опасений по поводу устойчивости государственного долга в еврозоне, замедления роста в странах с формирующейся рыночной экономикой, падения спроса и роста безработицы [IMF-G20, 2011]. Обсуждение и принятие решений в ходе саммита опиралось в том числе и на 22 доклада, подготовленные 12 международными институтами, и совместное заявление «Деловой двадцатки» и «Профсоюзной двадцатки» [B20-L20, 2011], призывавшее «Группу двадцати» сделать занятость одним из своих приоритетов. Каннская декларация, коммюнике и План действий содержат внушительный набор обязательств, в том числе по возобновлению усилий для содействия созданию достойных рабочих мест. «Двадцатка» создала Целевую группу по занятости. На первой встрече министров сельского хозяйства был принят План действий по волатильности продовольственных цен и сельскому хозяйству. В докладе премьер-министра Великобритании Дэвида Кэмерона, подготовленном по просьбе президента Франции Н. Саркози, были представлены идеи о роли «двадцатки» в глобальном управлении [РМО, 2011]. Доклад подтвердил ценность «Группы двадцати» как неформального объединения на уровне лидеров государств. Лидеры формализовали механизм «Тройки», состоящей из предыдущего, текущего и будущего председателей, в качестве координационного формата; поручили шерпам разработать предложения по взаимодействию с гражданским обществом, определили порядок ротации председательств на следующие четыре года и согласились, что после 2015 г. председатели будут выбирать-

ся из чередующихся ежегодно региональных групп, начиная с азиатской. На фоне сохраняющихся проблем на пути к восстановлению члены «двадцатки» инвестировали в институциональное строительство, расширили повестку дня и привлекли новые заинтересованные стороны к работе форума, однако не привнесли никаких трансформационных изменений, действуя в соответствии со сценариями и институциональными решениями, сложившимися в период становления «двадцатки».

Саммиты в Лос-Кабосе и Санкт-Петербурге сохранили тенденцию зависимости от избранного пути за счет дальнейшего институционального расширения и углубления взаимодействия с международными институтами. В 2012 г. рост оставался слабым из-за нестабильных финансовых условий в ЕС, значительных бюджетных дисбалансов в США и Японии и замедления экономической активности в ключевых странах с формирующимся рынком. Мексиканское председательство уделило приоритетное внимание мерам поддержки экономической стабилизации, восстановления и структурных реформ для обеспечения роста и занятости. «Двадцатка» формализовала процесс самоотчетности, согласовав Лос-Кабосскую систему оценки подотчетности, чтобы обеспечить индивидуальную для всех стран, конкретную, универсальную, справедливую, открытую, прозрачную и основанную на подходе «соблюдай или объясни» оценку. Состоялись первые встречи министров торговли, иностранных дел и туризма. Динамика взаимодействия с МИ набирала обороты. Мексиканское председательство получило 50 докладов от МИ, 15 из которых были представлены для обсуждения на саммите. Председательство инициировало первые встречи молодежи и экспертных центров для обсуждения повестки дня саммита и предложения инициатив для «двадцатки». С 2012 г. «Экспертная двадцатка» стала «банком идей» для «Группы двадцати», обеспечивая глубокий анализ и политические рекомендации.

Перспективы глобального роста в 2013 г. оставались туманными и неоднократно пересматривались в негативную сторону, а свертывание нетрадиционной денежно-кредитной политики в некоторых странах с развитой экономикой создавало побочные риски для стран с формирующимся рынком [IMF-G20, 2013]. В этом контексте одним из ключевых достижений саммита в Санкт-Петербурге стало обязательство «Группы двадцати» по сотрудничеству для обеспечения того, чтобы политика, проводимая для поддержки внутреннего роста, стимулировала глобальный рост и финансовую стабильность, а также по управлению потенциальными негативными эффектами такой политики для других стран. Лидеры договорились разработать страновые стратегии роста и планы в сфере занятости. Был одобрен План действий «Группы двадцати»/ОЭСР по борьбе с размыванием налогооблагаемой базы и перемещением прибыли, а также Рабочий план «Группы двадцати» по финансированию инвестиций. Впервые в истории лидеры подчеркнули, что благополучие отдельных людей должно быть в центре повестки экономического роста [G20, 2013], положив начало новой модели, в которой инклюзивность стала четвертой опорой роста [Ларионова и др., 2013]. Председательство расширило сотрудничество с МИ и партнерами в формате «аутрич». Первый в истории процесс «Гражданской двадцатки» завершился Форумом, встречей с президентом России и представлением рекомендаций по инклюзивному росту. Новый формат взаимодействия стал инструментом использования потенциала гражданского общества и повышения прозрачности и легитимности «Группы двадцати».

В ходе цикла «позитивной петли обратной связи» в 2011–2013 гг. «Группа двадцати» консолидировала, укрепила и расширила внутренние источники своей стабильности. В ответ на постоянный спрос на повышение эффективности глобального экономического управления «двадцатка» продолжила свое институциональное развитие, совершенствуя процедуры внутреннего управления и обеспечения исполнения

обязательств, включая новые вопросы в повестку дня, вырабатывая инновационные решения, развивая внутренние функциональные механизмы, продвигая свою институциональную культуру и взаимодействуя с расширяющейся сетью институциональных партнеров. Она включила проблемы неравенства и инклюзивности в глобальное экономическое управление. Вовлекая МО в процесс обсуждения, принятия решений, реализации и оценки исполнения решений, «Группа двадцати» усилила свое влияние и включенность в систему международных институтов. Этот период также ознаменовал собой начало трансформации «двадцатки» из хаба, то есть ядра системы акторов глобального управления, в координационный центр интересов и деятельности этих акторов. Это, однако, не означает, что она перестала быть хабом, своего рода сердцем, накачивающим кровь в эту систему.

Координационный центр сетевого управления. От Брисбена до Ханчжоу (2014–2016 гг.)

Между саммитами в Брисбене и Ханчжоу продолжился период стабильности и постепенных изменений в жизненном цикле «двадцатки», несмотря на растущую напряженность между ее членами и усиливающиеся риски неравенства. В условиях медленного и неравномерного восстановления на саммите в Брисбене была поставлена амбициозная цель увеличить ВВП «Группы двадцати» дополнительно как минимум на 2% к 2018 г., одобрена Глобальная инфраструктурная инициатива для повышения качества государственных и частных инвестиций в инфраструктуру, принято обязательство по сокращению разрыва в уровне участия мужчин и женщин в рабочей силе на 25% к 2025 г. Члены «двадцатки» представили свои комплексные стратегии роста и планы в сфере занятости для их координации. Австралийское председательство предложило Принципы сотрудничества в области энергетики, призванные повысить представительство международных энергетических институтов и способствовать развитию конкурентных, эффективных и прозрачных энергетических рынков. Лидеры поручили министрам энергетики обсудить варианты продвижения работы по данному направлению. В ответ на вспышку лихорадки Эбола «Группа двадцати» обязалась поддерживать пострадавшие страны и призвала международные финансовые организации оказать помощь в преодолении экономических последствий кризиса. «Двадцатка» продемонстрировала устойчивость к внутренней напряженности между членами. На фоне того, как после начала конфликта на Украине и крушения рейса МН17 Малайзийских авиалиний премьер-министр Австралии поставил под сомнение участие президента Владимира Путина в саммите в Брисбене, обвинив в крушении авиалайнера донецких и луганских «сепаратистов», а Россию в поддержке этих двух регионов [Mosendz, 2014], страны БРИКС прямо обозначили общую позицию, согласно которой «руководство “Группой двадцати” в равной степени принадлежит всем ее членам, и ни один из них не может в одностороннем порядке определять ее природу и характер» [Government of South Africa, 2014].

Председательство Турции проходило в период слабого роста, усиления геополитической напряженности и неравенства в странах «двадцатки». Страна переживала сложный период на фоне замедления экономического роста, двух выборов в июне и ноябре 2015 г., активизации конфронтации между правящей Партией справедливости и развития и запрещенной курдской националистической РПК, прибытием 2 млн беженцев, срыва усилий по борьбе с терроризмом. Несмотря на эти вызовы, председательство смогло поддержать коллективную динамику «Группы двадцати». Оно определило

приоритеты «двадцатки» на 2015 г. девизом «Реализация решений, инклюзивность и инвестиции для роста». Реализация была крайне важна, учитывая, что, по оценкам МВФ, члены «Группы двадцати» выполнили лишь около половины своих многолетних обязательств по достижению Брисбенской цели роста [G20 Framework Working Group, 2015]. В Анталийском плане действий были предложены новые меры по устранению неравенства, в том числе сокращению доли молодежи, подверженной риску надолго остаться вне рынка труда, на 15% к 2025 г. Первая встреча министров энергетики способствовала достижению инклюзивности через принятие Плана действий по обеспечению доступа к энергии. Создание «Женской двадцатки» (W20), нацеленной на содействие гендерно-инклюзивному экономическому росту, и проведение девяти региональных консультационных форумов «Деловой двадцатки» с участием представителей бизнеса из стран, не входящих в «Группу двадцати», стало значимым вкладом в достижение приоритета председательства по инклюзивности.

В условиях вялого экономического роста и растущего неравенства китайское председательство стремилось найти новые источники роста. На 11-м саммите «двадцатки» было предложено амбициозное видение десяти приоритетов, включая принятие планов действий по ускорению развития цифровой экономики, системы показателей для структурных реформ, стратегии роста мировой торговли и набора руководящих принципов для глобальных инвестиций. Ханчжоуский консенсус стал шагом к раскрытию и использованию потенциала инноваций и цифровой экономики для инклюзивного роста. Принципы, направления и меры по развитию сотрудничества были изложены в Контурах инновационного роста «Группы двадцати», Плана действий «Группы двадцати» по инновациям 2016 г., Плана действий «Группы двадцати» в связи с новой индустриальной революцией и Инициативе «Группы двадцати» по развитию и сотрудничеству в области цифровой экономики. Была создана специальная целевая группа для продвижения повестки дня в области цифровой экономики. План действий «Группы двадцати» по Повестке дня в области устойчивого развития на период до 2030 г. был призван вывести сотрудничество в соответствующей сфере на новый уровень. Китай нашел баланс между преемственностью и инновациями в динамике повестки дня «двадцатки». Председательство обеспечило продуктивное взаимодействие в формате «аутрич» с социальными партнерами и другими странами, поддерживая динамику легитимности «Группы двадцати». Расширение участия МИ в процессах деятельности «двадцатки» усилило ее роль как координационного центра глобального управления.

В 2014–2016 гг. «Группа двадцати», несмотря на напряженность между странами-членами, сохранила равновесие и продолжила поступательное развитие за счет создания внутренних институтов, координации вклада МИ в процессы ее работы и расширения повестки дня. Ценность, которую «Группа двадцати» представляла для своих членов, и глобальное общественное благо, которое она создавала, а также растущие реальная и ожидаемая отдача от ее работы обеспечили значительные стимулы для активизации участия в ней стран-членов, поддержали динамику «Группы двадцати» и усилили ее зависимость от избранного пути.

Время испытаний. От Гамбурга до Осаки (2017–2019 гг.)

Ожидания от председательства Германии в 2017 г. были частью высокими, частью низкими. Растущие вызовы деглобализации, экономического неравенства и изменения климата требовали решительных коллективных действий. Экономическая мощь страны, дипломатическое влияние и долгий опыт участия команды канцлера в работе

«двадцатки» создали уникальный потенциал для консолидации ее роли в качестве источника глобального общественного блага, несмотря на вызывающую разногласия позицию 45-го президента США по вопросам международной торговли и климата, переговоры по Брекситу и сентябрьские национальные парламентские выборы в Германии. Вопреки внешнему и внутреннему давлению был достигнут существенный прогресс в отношении приоритетов председательства в области цифровой экономики, здравоохранения и миграции. Были институционализированы встречи министров по вопросам здравоохранения и цифровой экономики. Хотя солидарность «двадцатки» подверглась испытанию на прочность решением правительства США выйти из Парижского соглашения по климату, 19 членов подтвердили свою твердую приверженность этому соглашению в Гамбургской декларации. Был достигнут компромисс по вопросам торговли. Обязательство противостоять протекционизму во всех формах, повторявшееся в документах всех саммитов, начиная с Вашингтонского, было заменено обязательством поддерживать открытость рынков и продолжать бороться с протекционизмом, признавая роль законных инструментов торговой защиты. «Научная двадцатка» (Science 20) присоединилась к семье групп взаимодействия «двадцатки». В целом «Группа двадцати» продемонстрировала устойчивость к новым вызовам и подтвердила свою роль главного форума для экономического сотрудничества. Она также продемонстрировала, что стимулы придерживаться институционального и политического выбора, институциональная культура и выгоды от сотрудничества оказались достаточно сильными, чтобы противостоять внутренним потрясениям.

Достижение консенсуса оказалось еще более трудным в 2018 г. из-за кризиса многосторонности, роста напряженности в сфере торговли, тупика в переговорах по реформе ВТО, растущих уровней долга и усиления неравенства. Аргентинское председательство сосредоточилось на прагматичных приоритетах раскрытия человеческого потенциала для будущего занятости, мобилизации частных ресурсов для сокращения дефицита инфраструктуры и повышения производительности в сельском хозяйстве. Одновременно оно стремилось обеспечить прогресс в достижении цели «двадцатки» по справедливому и устойчивому росту. Саммиту 2018 г. предшествовали неудачи в поиске консенсуса на ежегодном заседании Совета министров ОЭСР [OECD, 2018], саммитах «Группы семи» и АТЭС. Переговоры шерп по Буэнос-Айресской декларации были самыми долгими и тяжелыми в истории «двадцатки». Документ из 31 параграфа подтвердил обязательства «Группы двадцати» по использованию всех инструментов политики для достижения сильного, устойчивого, сбалансированного и инклюзивного роста, поддержке реформы ВТО и полному выполнению Парижского соглашения 19 членами. Учитывая роль образования для будущего занятости, были институционализированы встречи министров образования.

Приоритеты премьер-министра Абэ в рамках председательства Японии в «Группе двадцати» в 2019 г. включали запуск Осацкого процесса по свободному потоку данных при условии доверия в соответствии с принципами управления, согласованными МИ при лидирующей роли «двадцатки», и построение «Общества 5.0» посредством комплексной интеграции цифровых технологий во все сферы жизни [Abe, 2019]. Японское председательство столкнулось с многочисленными вызовами, связанными с продолжавшимся тупиком в реформе МИ, напряженностью между США и Китаем по вопросам торговли, угрожавшей сократить мировой ВВП на 0,5% [Lagarde, 2019], террористическими актами и экологическими потрясениями в разных частях мира, а также скачками цен на нефть. В самой Японии вызовами стали общенациональные выборы в местные органы власти в апреле 2019 г. и смена императора. Июньский саммит отметился скромными результатами. По вопросам торговли и изменения климата форму-

лировки в основном повторяли Буэнос-Айресскую декларацию. В Осацкой декларации лидеров «Группы двадцати» даже не упоминалось «Общество 5.0», а инициатива по данным свелась к запуску диалога об использовании потенциала данных и цифровой экономики для устойчивого роста. Эти решения помогли сохранить динамику «двадцатки». В то же время они показали, как сложно найти решения глобальных проблем в отсутствие единства в рамках клуба [Mackintosh, 2021].

«Группа двадцати» выдержала испытания кризисом многосторонности и ростом напряженности между членами. Сложившиеся модели сотрудничества с МИ и группами взаимодействия, а также ее способность корректировать повестку и процедуры в ответ на внутреннее давление оказались мощными источниками устойчивости «двадцатки». Непрерывный прогресс и коллективные обязательства демонстрировали, что все члены были в значительной степени заинтересованы в поддержании роли «Группы двадцати» как хаба глобального управления.

Тройное испытание кризисом в здравоохранении, экономике и социальной сфере. От виртуального саммита до Рима (2020–2021 гг.)

В декабре 2019 г. Саудовская Аравия объявила о приоритетах председательства в «двадцатке» в 2020 г. — расширении прав и возможностей граждан, защите планеты и использовании преимуществ цифровизации. Два месяца спустя, после вспышки пандемии коронавируса, мир изменился. Решения мартовского чрезвычайного саммита «двадцатки» о ликвидации дефицита финансирования Стратегического плана ВОЗ по обеспечению готовности и реагирования, предоставлении незамедлительной поддержки Фонду ВОЗ по солидарности в борьбе с COVID-19, стимулировании мировой экономики в размере более 5 трлн долл. США, минимизации сбоев в торговле и работе с находящимися на переднем крае борьбы с пандемией МИ для поддержки стран с формирующимся рынком и развивающихся стран, столкнувшихся с потрясениями в области здравоохранения, экономики и социальной сферы, связанными с COVID-19, стали первым шагом в интенсивном потоке экстренных встреч «двадцатки» и действий МИ. В принятом в апреле Платежном плане действий «Группы двадцати» «Поддержка мировой экономики во время пандемии COVID-19» было обещано обеспечить непрерывные поставки жизненно важных предметов медицинского назначения и оборудования, оказывать поддержку предприятиям и домохозяйствам, поддерживать открытость рынков и временную приостановку платежей по обслуживанию долга для беднейших стран. Тем не менее кредитные пакеты МВФ на сумму 1 трлн долл. США и ВБ и региональных банков развития на 200 млрд долл. США, выделение которых поддержала «Группа двадцати», были лишь частью необходимых средств, предоставляли временную поддержку, усугубляли проблему устойчивости долга и казались ничтожными по сравнению с 10 трлн долл. США, предоставленными членами «двадцатки» в качестве фискальной поддержки своих экономик [IMF-G20, 2020].

«Двадцатка» не поддержала предложение МВФ об увеличении глобальной ликвидности за счет значительного распределения СПЗ [Georgieva, 2020], как это было в 2009 г., не взяла на себя обязательств по сотрудничеству в разработке вакцин, не предложила план обеспечения реализации ЦУР в новых условиях или, по крайней мере, инициативу по значительному облегчению долгового бремени. Инициатива о предоставлении отсрочки по обслуживанию долга перенесла платежи на более поздние сроки, но не уменьшила сумму долга. Даже после ее продления на шесть месяцев прогно-

зировались приостановки выплат на общую сумму 11,7 млрд долл. США [Bolton et al., 2020, p. 11] из предполагаемого объема долга стран, отвечающих установленным требованиям, в размере 477 млрд долл. [Munevar, 2020]. За рамками инициативы остались 68 стран, в которых предполагаемые суммы обслуживания внешнего государственного долга, по оценкам, достигли в 2020 г. 273,43 млрд долл. США [Fresnillo, 2020]. На ноябрьском саммите не было выдвинуто новых существенных инициатив. Для предотвращения возможного кризиса в будущем требовалась комплексная инициатива по облегчению бремени задолженности под руководством «двадцатки», которая предусматривала бы приостановку выплат как минимум на пять лет с возможным списанием накопленных сумм обслуживания долга, соглашение с МФИ о механизме приостановки выплат долга частным кредиторам и консультации по созданию механизма списания и реструктуризации суверенного долга. По большому счету в 2020 г. «двадцатка» выступала драйвером и координатором антикризисных действий, но не смогла отреагировать на запрос на дальновидное лидерство, как это было в 2008–2009 гг.

Председательство Италии ознаменовалось восстановлением после кризиса, вызванного COVID-19, в «двухскоростном» режиме, стремлением к обеспечению вакцинации на фоне непрекращающихся волн пандемии, ростом частного и государственного долга и усилением неравенства. Настоятельная необходимость компенсировать воздействие пандемии на снижение темпов реализации ЦУР, обеспечить устойчивое и справедливое восстановление и предотвратить потенциальный кризис, вызванный глобальным потеплением [IPCC, 2021], сопровождалась необходимостью устранения негативных рисков распространения новых штаммов коронавируса и решения проблемы различий в темпах вакцинации. Итальянское председательство в 2021 г. прошло под девизом «Люди, планета, процветание» и было нацелено на укрепление лидерства «Группы двадцати» в реагировании на соответствующие вызовы. Восстановление консенсуса между членами «семерки» с приходом администрации Байдена и приверженность Италии «Зеленой сделке» ЕС и целям цифровой трансформации Союза привели к более тесному согласованию повестки дня председательства с приоритетами «Группы семи» на 2021 г. и планом ЕС по переходу к климатической нейтральности к 2050 г.

Италия инициировала обсуждение вопросов борьбы с изменением климата на всех треках сотрудничества, совместно с Великобританией провела 26-ю Конференцию сторон Рамочной конвенции ООН об изменении климата (COP26) и первую в истории «двадцатки» совместную встречу министров энергетики и окружающей среды, которые подтвердили «твердую приверженность “Группы двадцати” борьбе с изменением климата путем стимулирования полного и эффективного выполнения Парижского соглашения» [G20, 2021a]. «Двадцатка» активизировала динамику управления и объединила усилия МИ в борьбе с изменением климата. Однако, несмотря на активное продвижение МВФ идеи соглашения о минимальном уровне цен на углеродные выбросы [Georgieva, 2021; Parry, Black, Roaf, 2021] и поддержку «семеркой» «установления справедливой и эффективной траектории ценообразования на выбросы углерода для ускорения декарбонизации» [G7, 2021], члены «Группы двадцати» не пришли к согласию по этому вопросу. При выборе комплекса мер политики для перехода к экономике с низким уровнем выбросов парниковых газов была принята во внимание необходимость учета национальных условий (развивающихся стран). Таким образом, «двадцатка» сделала акцент на инвестировании в устойчивую инфраструктуру и инновационные технологии, способствующие декарбонизации и формированию экономики замкнутого цикла, а также на разработке механизмов поддержки чистых источников энергии, упомянув возможность использования в качестве инструмента, при необхо-

димости, механизмов и стимулов в сфере ценообразования на углеродные выбросы [G20, 2021b, para. 30].

«Группа двадцати» поддержала долгожданное новое общее распределение специальных прав заимствования (СПЗ) МВФ на сумму, эквивалентную 650 млрд долл. США, против которого ранее выступали США, чтобы помочь удовлетворить долгосрочную глобальную потребность в резервных активах. Распределение было обусловлено повышением прозрачности и подотчетности в использовании СПЗ и соответствующем информировании, а также сохранением их характеристик как резервных активов [G20, 2021c] и сопровождалось созданием нового Тростового фонда на цели повышения потенциала к восстановлению и устойчивости в качестве механизма, позволяющего участникам добровольно направлять часть полученных по итогам распределения СПЗ на помощь уязвимым странам [G20, 2021b, para. 10].

В рамках Инклюзивного механизма ОЭСР и «Группы двадцати» по борьбе с размыванием налогооблагаемой базы и перемещением прибыли было принято важнейшее решение в отношении проблем, возникающих в результате цифровизации экономики. Члены «двадцатки» одобрили ключевые элементы двухкомпонентного подхода [G20, 2021c], в том числе перераспределение 20–30% прибыли наиболее прибыльных транснациональных компаний (ТНК) сверх установленной нормы в пользу юрисдикций, на рынках которых осуществляется деятельность (первый компонент), и введение минимального глобального налога для ТНК в размере 15% (второй компонент) [OECD, 2021]. По оценке ОЭСР, предоставление налоговых прав юрисдикциям, на рынках которых осуществляется деятельность, приведет к ежегодному перераспределению в их пользу более 100 млрд долл. США, а введение минимальной ставки налога в размере 15% должно приносить около 150 млрд долл. США в год. Ожидается, что оба решения будут окончательно согласованы в 2022 г., вступят в силу в 2023 г. и будут способствовать справедливому налогообложению и инклюзивному росту. «Семерка» стала лидером в согласовании этого решения, взяв на себя обязательства по применению новых международных налоговых правил на июньской встрече министров финансов и управляющих центральных банков. Прорывов в сфере цифровой экономики не произошло.

Преобразование Целевой группы по цифровой экономике в Рабочую группу, первые официальные встречи министров науки и культуры продолжили институциональное строительство в рамках сети «двадцатки». Сотрудничество групп взаимодействия способствовало укреплению сетей экспертных центров, бизнеса, молодежи, профсоюзов и других социальных акторов и повышению их роли в легитимации «двадцатки». Вовлечение МИ в процессы обсуждения и принятия решений, участие в работе Испании, Нидерландов, Алжира, Брунея (в качестве председателя АСЕАН), ДРК (в качестве председателя Африканского союза), Новой Зеландии (в качестве председателя АТЭС), Сингапура (в качестве председателя Группы глобального управления (3G))⁸, Руанды (в качестве председателя НЕПАД) повысили представительность «Группы двадцати» и легитимность ее решений.

Пандемия COVID-19 и вызванный ею экономический и социальный кризис стали вторым критическим моментом для «Группы двадцати» после финансово-экономического кризиса 2008–2009 гг. Ожидалось, что «двадцатка» возьмет на себя лидерство в выработке мощного скоординированного ответа на кризис. Она действительно задей-

⁸ Сингапур приглашался к участию в саммитах «Группы двадцати» с 2010 по 2011 и с 2013 по 2021 г. в качестве председателя Группы глобального управления (3G), неформального объединения 30 малых и средних государств — членов ООН, созданного Сингапуром в 2009 г. для содействия расширению диалога между «Группой двадцати» и более широким кругом членов ООН. См.: [Government of Singapore, n. d.].

ствовала широкий спектр внутренних механизмов и ресурсов ключевых международных институтов для консолидации разрозненных действий по противодействию пандемии и ее последствиям. Она сделала вопросы здравоохранения, поддержки уязвимых стран и экологичного и инклюзивного восстановления основными темами многостороннего сотрудничества. Процедуры взаимодействия были усовершенствованы, обеспечив интенсивные консультации в цифровом формате. Однако эти изменения носили постепенный и ситуативный характер. «Группа двадцати» не смогла осуществить институциональные инновации, провести нормативные реформы и сгенерировать трансформационные идеи. Она осталась в рамках избранного пути и может столкнуться с риском «эффекта блокировки» и потери актуальности [Johnstone, 2021].

Заключение

Переход от управления под руководством «семерки» к управлению под руководством «двадцатки» в ответ на экзогенный шок мирового финансового кризиса стал институциональной инновацией. Привлекая лидеров ведущих стран с развитой и формирующейся рыночной экономикой к согласованию позиций и выработке решений на основе консенсуса, «двадцатка» получила уникальное влияние, беспрецедентную динамику его распространения, значительный мультипликативный эффект и мандат на реформирование глобального экономического порядка.

Саммиты от Вашингтона до Сеула определили траекторию динамики «Группы двадцати». Выгоды от ее первых решений, четко установленная и расширяющаяся повестка дня, модели взаимодействия, когнитивные сценарии, общие идеи и интернализированные нормы стали значимыми эндогенными источниками стабильности, которые в последующие годы были усилены петлями положительной обратной связи. «Группа двадцати» устойчиво институционализировалась, сформировала плотные многоуровневые механизмы и процессы внутригрупповой коммуникации и свою уникальную модель взаимодействия с международными институтами, приглашенными странами и группами взаимодействия. Механизмы самоотчетности «двадцатки» способствовали прозрачности и исполнению ее решений, уровень которого, согласно независимой оценке, составил в среднем 75% за период 2008–2020 гг. [G20 Information Centre, n. d.]. Интеграция стран, не входящих в «двадцатку», и большой семьи транснациональных групп взаимодействия в процессы работы способствовала усилению ее восприятия как представительного и легитимного института. Ротация председательств между развитыми и развивающимися странами сделала глобальное экономическое управление более инклюзивным. Структурированное вовлечение МИ в процессы обсуждения, принятия решений, исполнения обязательств и его мониторинга усилило влияние «Группы двадцати» в выработке коллективных норм, основанных на консенсусе, и способствовало ее укоренению в системе международных институтов. Эти институциональные изменения оказались мощными источниками устойчивости «Группы двадцати» и укрепили ее зависимость от избранного пути.

Несмотря на напряженность в отношениях между членами, ценность, которую «Группа двадцати» представляла для них, и создаваемые ею глобальные общественные блага, реальная и ожидаемая отдача от ее деятельности стали существенными стимулами для дальнейшего взаимодействия и поддерживали позитивную динамику «двадцатки».

Обратной стороной устойчивости «Группы двадцати» стала ее неспособность предложить смелые и преобразующие политические инициативы во время и после пандемии COVID-19. Даже в критический момент, обусловленный тройным экзогенным шоком, «двадцатка» менялась лишь постепенно и понемногу, не смогла обеспечить

мощное лидерство, необходимое миру для преодоления пандемии, экономического и социального кризисов. Несмотря на эту неудачу, «Группа двадцати» остается важнейшим хабом современного глобального экономического управления. Подкрепляя друг друга, усиление, распространение влияния и легитимация поддерживают постоянный спрос на выполнение «двадцаткой» лидерской роли [Лакхерст, 2020]. Однако «эффект блокировки» может повлечь за собой риск потери ею актуальности в сравнении с другими институтами, включая ОЭСР, «Группу семи» и региональные механизмы.

СПИСОК ИСТОЧНИКОВ

Лакхерст Дж. (2020) Новая политика «Группы двадцати» в сфере глобального экономического управления // Вестник международных организаций. Т. 15. № 2. С. 55–81 (на русском и английском языках). Режим доступа: <https://doi.org/10.17323/1996-7845-2020-02-03>.

Ларионова М. В., Рахмангулов М. Р., Сафонкина Е. А., Сахаров А. Г., Шелепов А. В. (2013) Председательство Российской Федерации в «Группе двадцати»: в поисках баланса и путей обеспечения фискальной устойчивости и уверенного роста // Вестник международных организаций. Т. 8. № 4. С. 122–179 (на русском и английском языках). Режим доступа: <https://iorj.hse.ru/2013-8-4/103578315.html> (дата обращения: 21.06.2022).

Ларионова М. В., Шелепов А. В. (2019) «Группа двадцати», БРИКС и «Группа семи» в глобальном экономическом управлении // Вестник международных организаций. Т. 14. № 4. С. 48–71 (на русском и английском языках). Режим доступа: <https://doi.org/10.17323/1996-7845-2019-04-03>.

Abe S. (2019) Toward a New Era of “Hope-Driven Economy”: The Prime Minister’s Keynote Speech at the World Economic Forum Annual Meeting. Davos, 23 January. Режим доступа: https://japan.kantei.go.jp/98_abe/statement/201901/_00003.html (дата обращения: 31.01.2022).

Aslund A. (2009) The Group of 20 Must Be Stopped // Financial Times, 27 November. Режим доступа: <https://www.ft.com/content/37deaeb4-dad0-11de-933d-00144feabdc0> (дата обращения: 31.01.2022).

B20-L20 (2011) B20 L20 Joint Statement. Cannes, 3–4 November. Режим доступа: <https://www.ranepa.ru/images/media/g20/2011cannes/2011-b20-l20-en.pdf> (дата обращения: 29.09.2021).

Berger A. A. (2020) Decade of G20 Summitry: Assessing the Benefits, Limitations and Future of Global Club Governance in Turbulent Times // South African Journal of International Affairs. Vol. 26. Iss. 4. P. 493–504. Режим доступа: <https://doi.org/10.1080/10220461.2019.1705889>.

Bolton P., Buchheit L., Gourinchas 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, Centre for Economic Policy Research. Режим доступа: https://cepr.org/active/publications/policy_insights/viewpi.php?pino=103 (дата обращения: 17.06.2022).

Bradford C. I., Wonhyuk L. (eds) (2011) Global Leadership in Transition. Making the G20 More Effective and Responsive. Brookings Institution Press, Korean Development Institute.

Bradford C., Linn J., Martin P. (2008) Global Governance Breakthrough: The G20 Summit and the Future Agenda. Brookings Policy Brief No 168. The Brookings Institution. Режим доступа: https://www.brookings.edu/wp-content/uploads/2016/06/12_g20_summit_bradford_linn.pdf (дата обращения: 31.01.2022).

Bush G. W. (2008) Remarks Made by President George Bush at Closing Press Conference, G20 Summit. Washington DC, 15 November. Режим доступа: <http://www.g20.utoronto.ca/2008/2008bush.html> (дата обращения: 31.01.2022).

Cooper A. F. (2010) The G20 as an Improvised Crisis Committee and/or a Contested Steering Committee for the World // International Affairs. Vol. 86. No. 3. P. 741–757. Режим доступа: <https://doi.org/10.1111/j.1468-2346.2010.00909.x>.

Cooper A. F. (2020) The G20 Is Dead as a Crisis or Steering Committee: Long Live the G20 as Hybrid Focal Point // South African Journal of International Affairs. Vol. 26. No. 4. P. 505–520. Режим доступа: <https://doi.org/10.1080/10220461.2019.1699855>.

Dadush U., Suominen K. (2011) Is There Life for the G20 Beyond the Global Financial Crisis? // *Journal of Globalization and Development*. Vol. 2. No. 2. Режим доступа: <http://doi.org/10.1515/1948-1837.1244>.

Fresnillo I. (2020) Shadow Report on the Limitations of the G20 Debt Service Suspension Initiative: Draining Out the Titanic With a Bucket? European Network on Debt and Development (EURODAD) Report, 14 October. Режим доступа: https://www.eurodad.org/g20_dssi_shadow_report page 18 (дата обращения: 31.01.2022).

Fues T., Messner D. (2016) The G20 Balancing National Interests With the Global Common Good // *China Quarterly of International Strategic Studies*. Vol. 2. No. 3. P. 293–309.

G20 Information Centre (n. d.). G20 Analysis. University of Toronto. Режим доступа: <http://www.g20.utoronto.ca/analysis/index.html#compliance> (дата обращения: 31.01.2022).

Georgieva K. (2020) Speech: Restoring Sustainable Flows of Capital and Robust Financing for Development. International Monetary Fund, 8 July. Режим доступа: <https://www.imf.org/en/News/Articles/2020/07/09/sp070820-restoring-sustainable-flows-of-capital-and-robust-financing-for-development> (дата обращения: 31.01.2022).

Georgieva K. (2021) Speech: Launch of IMF Staff Climate Note: A Proposal for an International Carbon Price Floor Among Large Emitters. Remarks by Managing Director Kristalina Georgieva at the Brookings Institution Event: Building Climate Cooperation: The Critical Role for International Carbon Price Floors, 18 June. Режим доступа: <https://www.imf.org/en/News/Articles/2021/06/18/sp061821-launch-of-imf-staff-climate-note> (дата обращения: 31.01.2022).

Government of Singapore (n. d.) G20. Ministry of Foreign Affairs. Режим доступа: <https://www.mfa.gov.sg/SINGAPORES-FOREIGN-POLICY/International-Organisations/G20> (дата обращения: 29.09.2021).

Government of South Africa (2014) BRICS Ministers Meet on the Sidelines of the Nuclear Security Summit in the Hague. 24 March. Режим доступа: <https://www.ranepa.ru/images/media/brics/brazpresidency2/nuclear.pdf> (дата обращения: 31.01.2022).

Greco E., Botti F., Bilotta N. (eds) (2021) *Global Governance at a Turning Point: The Role of the G20*. Rome: Edizioni Nuova Cultura. Режим доступа: https://www.iai.it/sites/default/files/iairs_5.pdf (дата обращения: 17.06.2022).

Group of 20 (G20) (2008) Declaration of the Summit on Financial Markets and the World Economy. Washington DC, 15 November. Режим доступа: <https://www.ranepa.ru/images/media/g20/2008washington/Declaration%20of%20the%20Summit%20on%20Financial%20Markets.pdf> (дата обращения: 31.01.2022).

Group of 20 (G20) (2009a) Leaders' Statement. London, 2 April. Режим доступа: <https://www.ranepa.ru/images/media/g20/2009london/2009communique0402.pdf> (дата обращения: 31.01.2022).

Group of 20 (G20) (2009b) G20 Leaders Statement. Pittsburgh, 24–25 September. Режим доступа: <https://www.ranepa.ru/images/media/g20/2009pittsburgh/G20%20Leaders%20Statement.pdf> (дата обращения: 31.01.2022).

Group of 20 (G20) (2010a) Report to G-20 Ministers of Finance: Notes for Remarks by the Honourable John Manley, Chair, G-20 Business Summit. Toronto, 26 June. Режим доступа: <https://www.ranepa.ru/images/media/outreach/B20-2010-toronto.pdf> (дата обращения: 31.01.2022).

Group of 20 (G20) (2010b) The Seoul Summit Document. Режим доступа: <https://www.ranepa.ru/images/media/g20/2010%20Korea/g20seoul-doc.pdf> (дата обращения: 31.01.2022). Para. 73–74.

Group of 20 (G20) (2013) G20 5th Anniversary Vision Statement. Режим доступа: <https://www.ranepa.ru/images/media/g20/2013spbsummit/G20%205th%20Anniversary%20Vision%20Statement.pdf> (дата обращения: 31.01.2022).

Group of 20 (G20) (2021a) Joint G20 Energy-Climate Ministerial Communiqué. Naples, 23 July. Режим доступа: <https://www.g20.org/the-g20-climate-and-energy-ministerial-meeting-adopts-a-joint-communique.html> (дата обращения: 17.06.2022).

Group of 20 (G20) (2021b) Leaders' Declaration. Rome, 31 October. Режим доступа: <http://www.g20.utoronto.ca/2021/211031-declaration.html> (дата обращения: 17.06.2022).

Group of 20 (G20) (2021c) Third Finance Ministers and Central Bank Governors Meeting Communiqué. Venice, 9–10 July. Режим доступа: <http://www.g20.utoronto.ca/2021/210710-finance.html> (дата обращения: 17.06.2022).

Group of 7 (G7) (2021). Carbis Bay Summit Communiqué. Cornwall, 11–13 June. Режим доступа: <https://www.g7uk.org/wp-content/uploads/2021/06/Carbis-Bay-G7-Summit-Communique-PDF-430KB-25-pages-3-1.pdf> (дата обращения: 31.01.2022).

Hall P. A., Taylor R. (1996). Political Science and the Three New Institutionalisms // *Political Studies*. Vol. 44. No. 5. P. 936–957. Режим доступа: <https://doi.org/10.1111/2Fj.1467-9248.1996.tb00343.x>.

Intergovernmental Panel on Climate Change (IPCC) (2021). Summary for Policymakers. In: *Climate Change 2021: The Physical Science Basis. Contribution of Working Group I to the Sixth Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change* / V. Masson-Delmotte, P. Zhai, A. Pirani, S. L. Connors, C. Péan, S. Berger, N. Caud, Y. Chen, L. Goldfarb, M. I. Gomis, M. Huang, K. Leitzell, E. Lonnoy, J. B. R. Matthews, T. K. Maycock, T. Waterfield, O. Yelekçi, R. Yu, B. Zhou (eds). Cambridge University Press. Режим доступа: <https://doi.org/10.1017/9781009157896.001>.

International Institute for Labour Studies (IILS) (2009) The Financial and Economic Crisis: A Decent Work Response. International Labour Organization (ILO). Режим доступа: https://www.ranepa.ru/images/media/g20/2009london/wcms_104074.pdf (дата обращения: 31.01.2022).

International Monetary Fund (IMF) (2009) IMF Note on Global Economic Policies and Prospects: Executive Summary. IMF Staff Note, 19 March. Режим доступа: <https://www.imf.org/external/np/g20/031909a.htm> (дата обращения: 31.01.2022).

International Monetary Fund (IMF)-Group of 20 (G20) (2011) Global Economic Prospects and Policy Challenges. Meeting of G20 Finance Ministers and Central Bank Governors. Paris, 14–15 October. Режим доступа: <https://www.imf.org/external/np/g20/pdf/101511.pdf> (дата обращения: 31.01.2022).

International Monetary Fund (IMF)-Group of 20 (G20) (2013) Update on Global Prospects and Policy Challenges. G20 Leaders' Summit. St Petersburg, 5–6 September. Режим доступа: <https://www.imf.org/external/np/g20/pdf/2013/090513.pdf> (дата обращения: 31.01.2022).

International Monetary Fund (IMF)-Group of 20 (G20) (2020) Implementation of the G20 Action Plan. Режим доступа: <https://www.imf.org/external/np/g20/pdf/2020/071620a.pdf> (дата обращения: 31.01.2022).

Johnstone I. (2021) The G20, Climate Change and COVID-19: Critical Juncture or Critical Wound? // *Full-bright Review of Economics and Policy*. Vol. 1. No. 2. P. 227–245. Режим доступа: <https://www.emerald.com/insight/content/doi/10.1108/FREP-05-2021-0031/full/html> (дата обращения: 17.06.2022).

Kirton J. J. (2013) *G20 Governance for a Globalized World*. Farnham: Ashgate.

Lagarde C. (2019) How to Help. Not Hinder Global Growth. International Monetary Fund (IMF) Blog, 5 June. Режим доступа: <https://blogs.imf.org/2019/06/05/how-to-help-not-hinder-global-growth/> (дата обращения: 31.01.2022).

Mackintosh S. P. M. (2021) *The Redesign of the Global Financial Architecture: State Authority, New Risks and Dynamics*. Routledge.

Mosendz P. (2014) Angry Australian Prime Minister Aims to Remove Russia From G-20 Summit. *The Atlantic*, 21 July. Режим доступа: <https://www.theatlantic.com/international/archive/2014/07/australia-aims-to-remove-russia-from-g-20-summit/374748/> (дата обращения: 31.01.2022).

Munevar D. (2020) The G20 “Common Framework for Debt Treatments beyond the DSSI”: Is It Bound to Fail? Part 1. European Network on Debt and Development (EURODAD) Blog, 22 October. Режим доступа: https://www.eurodad.org/the_g20_common_framework_for_debt_treatments_beyond_the_dssi_is_it_bound_to_fail#:~:text=The%20G20%20recently%20announced%20the,of%20the%20Covid%2D19%20pandemic (дата обращения: 31.01.2022).

Nexon D. (2012) Historical Institutionalism and International Relations. *E-International Relations*, 16 April. Режим доступа: <https://www.e-ir.info/2012/04/16/historical-institutionalism-and-international-relations/> (дата обращения: 28.01.2022).

Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD) (2018) Statement of the Chair of MCM. Paris, 30–31 May. Режим доступа: <https://www.oecd.org/mcm-2018/documents/Statement-French-Chair-OECD-MCM-2018.pdf> (дата обращения: 31.01.2022).

Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD) (2021) *OECD/G20 Base Erosion and Profit Shifting Project: Addressing the Tax Challenges Arising From the Digitalization of the Economy*. Режим

доступа: <https://www.oecd.org/tax/beps/brochure-addressing-the-tax-challenges-arising-from-the-digitalisation-of-the-economy-july-2021.pdf> (дата обращения: 31.01.2022).

Parry I., Black S., Roaf J. (2021) Proposal for an International Carbon Price Floor Among Large Emitters. Staff Climate Notes No 2021/001, International Monetary Fund. Режим доступа: <https://www.imf.org/en/Publications/staff-climate-notes/Issues/2021/06/15/Proposal-for-an-International-Carbon-Price-Floor-Among-Large-Emitters-460468> (дата обращения: 31.01.2022).

Pollack M. (2014) The New Institutionalism and European Integration // European Integration Theory / A. Wiener, T. Diez (eds). New York: Oxford University Press. P. 137–56.

Prime Minister's Office (PMO) (2011) Governance for Growth: Building Consensus for the Future. A Report by David Cameron, Prime Minister of the United Kingdom. Режим доступа: <http://www.g20.utoronto.ca/2011/2011-cameron-report.pdf> (дата обращения: 31.01.2022).

Rixen T., Viola L. A. (2016) Historical Institutionalism and International Relations // Historical Institutionalism and International Relations: Explaining Institutional Development in World Politics / T. Rixen, L.A. Viola, M. Zürn (eds). Oxford University Press. P. 3–35.

Rosamond B. (2000). Theories of European Integration. Palgrave.

Slaughter S. (ed.) (2019) The G20 and International Relations Theory. Cheltenham: Edward Elgar Publishing Limited.

Steinmo S. (2008) Historical Institutionalism // Approaches and Methodologies in the Social Sciences: A Pluralist Perspective / D. Della Porta, M. Keating (eds). Cambridge University Press. P. 118–38. Режим доступа: <https://doi.org/10.1017/CBO9780511801938.008>.

Ünay S. (2014) Transformation Trajectory of the G20 and Turkey's Presidency: Middle Powers in Global Governance // Perceptions. Vol. XIX. No. 4. P. 137–67. Режим доступа: <https://dergipark.org.tr/tr/download/article-file/815776> (дата обращения: 17.06.2022).

United Nations (UN) (2009) Report of the Commission of Experts of the President of the United Nations General Assembly on Reforms of the International Monetary and Financial System. Режим доступа: https://www.un.org/en/ga/econcrisissummit/docs/FinalReport_CoE.pdf (дата обращения: 16.06.2022).

Viola L. A. (2019) The G20 Through the Lens of Historical Institutionalism // The G20 and International Relations Theory / S. Slaughter (ed.). Cheltenham: Edward Elgar Publishing. P. 116–135. Режим доступа: <https://doi.org/10.4337/9781786432650.00011>.

Wade R. (2012) The G192 Report. Le Monde Diplomatique. Режим доступа: <https://mondediplo.com/2012/08/09un> (дата обращения: 16.06.2022).

Weiss G. T., Thakur R. (2010) Global Governance and the UN: An Unfinished Journey. Indiana University Press.

A Brief History of the G20 Institutional Dynamics (2008–2021)¹

M. Larionova

Marina Larionova – PhD, Head, Centre for International Institutions Research (CIIR), Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration (RANEPA); 11 Prechistenskaya naberezhnaya, Moscow, 119034, Russian Federation; larionova-mv@ranepa.ru

Abstract

The Group of 20 (G20) brought together leaders of the key advanced and emerging market countries to manage the 2007–08 financial and economic crises, reform the international architecture, devise a new global consensus, ensure recovery, and promote strong, sustainable, and balanced growth. Established as an anti-crisis mechanism and designated by its members as a premier forum for international economic cooperation, the G20 transformed into a global governance hub. Since its first summit, the G20 has generated high expectations and has become a subject of research and assessment for analysts, mass media, and the general public. Each summit's deliberations, decisions, and engagements have been scrutinized. Critics of the G20 claim it has lost relevance and was not capable of responding to the degradation of multilateralism, or the COVID-19 pandemic and the crisis it induced.

In this article, the logic of historical institutionalism is applied to explore the confluence of dynamics in the G20's evolution: demand for G20 leadership; agenda expansion and institutionalization; and legitimization, accountability, and engagements. It is concluded that the G20 changed global governance trends, creating a more inclusive global governance that integrates the G20's own extensive and diverse cooperation networks with the networks of the other international institutions and engagement groups involved in G20 policy processes. The networked governance, alongside the rotating presidency, the Troika, and various outreach mechanisms, augment the G20's authority and reduce the legitimacy gap perception. The benefits from the early decisions, established and expanding agenda, patterns of engagement, cognitive scripts, embedded ideas, and internalized norms became strong endogenous sources of stability, reinforced in positive feedback loops. Despite tensions between members, the value that the G20 provides and the global public goods it generates, real and expected returns, constitute significant incentives for the G20's continued engagement, sustain its evolving dynamics, and consolidate its path-dependency. The downside of the G20's resilience is its inability to undertake innovative initiatives in the wake of COVID-19 or to provide the powerful leadership the world needed to overcome the pandemic and the related economic and social crises. Notwithstanding these failures, the G20 remains the crucial hub of contemporary global economic governance. However, the lock-in may entail the risk of losing relevance to other institutions.

Keywords: G20, institutional dynamics, global governance, financial crisis, COVID-19 pandemic

Acknowledgements: the article was written on the basis of the RANEPA state assignment research programme.

For citation: Larionova M. (2022) A Brief History of the G20 Institutional Dynamics (2008–2021). *International Organisations Research Journal*, vol. 17, no 2, pp. 250–274 (in English). doi:10.17323/1996-7845-2022-02-11

References

Abe S. (2019) Toward a New Era of “Hope-Driven Economy”: The Prime Minister’s Keynote Speech at the World Economic Forum Annual Meeting. Davos, 23 January. Available at: https://japan.kantei.go.jp/98_abe/statement/201901/_00003.html (accessed 31 January 2022).

G20 Information Centre (n.d.) G20 Analysis. University of Toronto. Available at: <http://www.g20.utoronto.ca/analysis/index.html#compliance> (accessed 31 January 2022).

Aslund A. (2009) The Group of 20 Must Be Stopped. *Financial Times*, 27 November. Available at: <https://www.ft.com/content/37deaeb4-dad0-11de-933d-00144feabdc0> (accessed 31 January 2022).

¹ This article was submitted 27.02.2022.

B20-L20 (2011) B20 L20 Joint Statement. Cannes, 3–4 November. Available at: <https://www.ranepa.ru/images/media/g20/2011cannes/2011-b20-l20-en.pdf> (accessed 29 September 2022).

Berger A. A. (2020) Decade of G20 Summitry: Assessing the Benefits, Limitations and Future of Global Club Governance in Turbulent Times. *South African Journal of International Affairs*, vol. 26, iss. 4, pp. 493–504. Available at: <https://doi.org/10.1080/10220461.2019.1705889>.

Bolton P., Buchheit L., Gourinchas 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, Centre for Economic Policy Research. Available at: https://cepr.org/active/publications/policy_insights/viewpi.php?pino=103 (accessed 17 June 2022).

Bradford C. I., Wonhyuk L. (eds) (2011) *Global Leadership in Transition. Making the G20 More Effective and Responsive*. Brookings Institution Press, Korean Development Institute.

Bradford C., Linn J., Martin P. (2008) Global Governance Breakthrough: The G20 Summit and the Future Agenda. Brookings Policy Brief No 168, The Brookings Institution. Available at: https://www.brookings.edu/wp-content/uploads/2016/06/12_g20_summit_bradford_linn.pdf (accessed 31 January 2022).

Bush G. W. (2008) Remarks Made by President George Bush at Closing Press Conference, G20 Summit. Washington DC, 15 November. Available at: <http://www.g20.utoronto.ca/2008/2008bush.html> (accessed 31 January 2022).

Cooper A. F. (2010) The G20 as an Improvised Crisis Committee and/or a Contested Steering Committee for the World. *International Affairs*, vol. 86, no 3, pp. 741–57. Available at: <https://doi.org/10.1111/j.1468-2346.2010.00909.x>.

Cooper A. F. (2020) The G20 Is Dead as a Crisis or Steering Committee: Long Live the G20 as Hybrid Focal Point. *South African Journal of International Affairs*, vol. 26, iss. 4, pp. 505–20. Available at: <https://doi.org/10.1080/10220461.2019.1699855>.

Dadush U., Suominen K. (2011) Is There Life for the G20 Beyond the Global Financial Crisis? *Journal of Globalization and Development*, vol. 2, iss. 2. Available at: <http://doi.org/10.1515/1948-1837.1244>.

Fresnillo I. (2020) Shadow Report on the Limitations of the G20 Debt Service Suspension Initiative: Draining Out the Titanic With a Bucket? European Network on Debt and Development (EURODAD) Report, 14 October. Available at: https://www.eurodad.org/g20_dssi_shadow_report page 18 (accessed 31 January 2022).

Fues T., Messner D. (2016) The G20 Balancing National Interests With the Global Common Good. *China Quarterly of International Strategic Studies*, vol. 2, no 3, pp. 293–309.

Georgieva K. (2020) Speech: Restoring Sustainable Flows of Capital and Robust Financing for Development. International Monetary Fund, 8 July. Available at: <https://www.imf.org/en/News/Articles/2020/07/09/sp070820-restoring-sustainable-flows-of-capital-and-robust-financing-for-development> (accessed 31 January 2022).

Georgieva K. (2021) Speech: Launch of IMF Staff Climate Note: A Proposal for an International Carbon Price Floor Among Large Emitters. Remarks by Managing Director Kristalina Georgieva at the Brookings Institution Event: Building Climate Cooperation: The Critical Role for International Carbon Price Floors, 18 June. Available at: <https://www.imf.org/en/News/Articles/2021/06/18/sp061821-launch-of-imf-staff-climate-note> (accessed 31 January 2022).

Government of Singapore (n. d.) G20. Ministry of Foreign Affairs. Available at: <https://www.mfa.gov.sg/SINGAPORES-FOREIGN-POLICY/International-Organisations/G20> (accessed 29 September 2022).

Government of South Africa (2014) BRICS Ministers Meet on the Sidelines of the Nuclear Security Summit in the Hague. 24 March. Available at: <https://www.ranepa.ru/images/media/brics/brazpresidency2/nuclear.pdf> (accessed 31 January 2022).

Greco E., Botti F., Bilotta N. (eds) (2021) *Global Governance at a Turning Point: The Role of the G20*. Rome: Edizioni Nuova Cultura. Available at: https://www.iai.it/sites/default/files/iairs_5.pdf (accessed 17 June 2022).

Group of 20 (G20) (2008) Declaration of the Summit on Financial Markets and the World Economy. Washington DC, 15 November. Available at: <https://www.ranepa.ru/images/media/g20/2008washington/Declaration%20of%20the%20Summit%20on%20Financial%20Markets.pdf> (accessed 31 January 2022).

Group of 20 (G20) (2009a) Leaders' Statement. London, 2 April. Available at: <https://www.ranepa.ru/images/media/g20/2009london/2009communiqué0402.pdf> (accessed 31 January 2022).

Group of 20 (G20) (2009b) G20 Leaders Statement. Pittsburgh, 24–25 September. Available at: <https://www.ranepa.ru/images/media/g20/2009pittsburgh/G20%20Leaders%20Statement.pdf> (accessed 31 January 2022).

Group of 20 (G20) (2010a) Report to G-20 Ministers of Finance: Notes for Remarks by the Honourable John Manley, Chair, G-20 Business Summit. Toronto, 26 June. Available at: <https://www.ranepa.ru/images/media/outreach/B20-2010-toronto.pdf> (accessed 31 January 2022).

Group of 20 (G20) (2010b) The Seoul Summit Document. Available at: <https://www.ranepa.ru/images/media/g20/2010%20Korea/g20seoul-doc.pdf> (accessed 31 January 2022). Para 73–74.

Group of 20 (G20) (2013) G20 5th Anniversary Vision Statement. Available at: <https://www.ranepa.ru/images/media/g20/2013spbsummit/G20%205th%20Anniversary%20Vision%20Statement.pdf> (accessed 31 January 2022).

Group of 20 (G20) (2021a) Joint G20 Energy-Climate Ministerial Communiqué. Naples, 23 July. Available at: <https://www.g20.org/the-g20-climate-and-energy-ministerial-meeting-adopts-a-joint-communiqué.html> (accessed 17 June 2022).

Group of 20 (G20) (2021b) Leaders' Declaration. Rome, 31 October. Available at: <http://www.g20.utoronto.ca/2021/211031-declaration.html> (accessed 17 June 2022).

Group of 20 (G20) (2021c) Third Finance Ministers and Central Bank Governors Meeting Communiqué. Venice, 9–10 July. Available at: <http://www.g20.utoronto.ca/2021/210710-finance.html> (accessed 17 June 2022).

Group of 7 (G7) (2021) Carbis Bay Summit Communiqué. Cornwall, 11–13 June. Available at: <https://www.g7uk.org/wp-content/uploads/2021/06/Carbis-Bay-G7-Summit-Communique-PDF-430KB-25-pages-3-1.pdf> (accessed 31 January 2022).

Hall P. A., Taylor R. (1996) Political Science and the Three New Institutionalisms. *Political Studies*, vol. 44, iss. 5, pp. 936–57. Available at: <https://doi.org/10.1111/2Fj.1467-9248.1996.tb00343.x>.

Intergovernmental Panel on Climate Change (IPCC) (2021) Summary for Policymakers. In: *Climate Change 2021: The Physical Science Basis. Contribution of Working Group I to the Sixth Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change* (V. Masson-Delmotte, P. Zhai, A. Pirani, S. L. Connors, C. Péan, S. Berger, N. Caud, Y. Chen, L. Goldfarb, M. I. Gomis, M. Huang, K. Leitzell, E. Lonnoy, J. B. R. Matthews, T. K. Maycock, T. Waterfield, O. Yelekçi, R. Yu, B. Zhou (eds)). Cambridge University Press. Available at: <https://doi.org/10.1017/9781009157896.001>.

International Institute for Labour Studies (IILS) (2009) The Financial and Economic Crisis: A Decent Work Response. International Labour Organization (ILO). Available at: https://www.ranepa.ru/images/media/g20/2009london/wcms_104074.pdf (accessed 31 January 2022).

International Monetary Fund (IMF) (2009) IMF Note on Global Economic Policies and Prospects: Executive Summary. IMF Staff Note, 19 March. Available at: <https://www.imf.org/external/np/g20/031909a.htm> (accessed 31 January 2022).

International Monetary Fund (IMF)-Group of 20 (G20) (2011) Global Economic Prospects and Policy Challenges. Meeting of G20 Finance Ministers and Central Bank Governors. Paris, 14–15 October. Available at: <https://www.imf.org/external/np/g20/pdf/101511.pdf> (accessed 31 January 2022).

International Monetary Fund (IMF)-Group of 20 (G20) (2013) Update on Global Prospects and Policy Challenges. G20 Leaders' Summit. St Petersburg, 5–6 September. Available at: <https://www.imf.org/external/np/g20/pdf/2013/090513.pdf> (accessed 31 January 2022).

International Monetary Fund (IMF)-Group of 20 (G20) (2020) Implementation of the G20 Action Plan. Available at: <https://www.imf.org/external/np/g20/pdf/2020/071620a.pdf> (accessed 31 January 2022).

Johnstone I. (2021) The G20, Climate Change and COVID-19: Critical Juncture or Critical Wound? *Fullbright Review of Economics and Policy*, vol. 1, no 2, pp. 227–245. Available at: <https://www.emerald.com/insight/content/doi/10.1108/FREP-05-2021-0031/full/html> (accessed 17 June 2022).

Kirton J. J. (2013) *G20 Governance for a Globalized World*. Farnham: Ashgate.

Lagarde C. (2019) How to Help, Not Hinder Global Growth. International Monetary Fund (IMF) Blog, 5 June. Available at: <https://blogs.imf.org/2019/06/05/how-to-help-not-hinder-global-growth/> (accessed 31 January 2022).

Larionova M., Rakhmangulov M., Safonkina E., Sakharov A., Shelepov A. (2013) The Russian Federation G20 Presidency: In Pursuit of a Balance Between Fiscal Consolidation and Sustainable Growth. *International Organisations Research Journal*, vol. 8, no 4, pp. 122–79.

Larionova M., Shelepov A. (2019) The G7 and BRICS in the G20 Economic Governance. *International Organisations Research Journal*, vol. 14, no 4, pp. 48–71. Available at: <http://doi.org/10.17323/19967845-2019-04-03>.

Luckhurst J. (2020) The New G20 Politics of Global Economic Governance. *International Organisations Research Journal*, vol. 15, no 2, pp. 42–59. Available at: <http://doi.org/10.17323/1996784520200203>.

Mackintosh S. P. M. (2021) *The Redesign of the Global Financial Architecture: State Authority, New Risks and Dynamics*. Routledge.

Mosendz P. (2014) Angry Australian Prime Minister Aims to Remove Russia From G-20 Summit. The Atlantic, 21 July. Available at: <https://www.theatlantic.com/international/archive/2014/07/australia-aims-to-remove-russia-from-g-20-summit/374748/> (accessed 31 January 2022).

Munevar D. (2020) The G20 “Common Framework for Debt Treatments beyond the DSSI”: Is It Bound to Fail? Part 1. European Network on Debt and Development (EURODAD) Blog, 22 October. Available at: https://www.eurodad.org/the_g20_common_framework_for_debt_treatments_beyond_the_dssi_is_it_bound_to_fail#:~:text=The%20G20%20recently%20announced%20the,of%20the%20Covid%2D19%20pandemic (accessed 31 January 2022).

Nexon D. (2012) Historical Institutionalism and International Relations. E-International Relations, 16 April. Available at: <https://www.e-ir.info/2012/04/16/historical-institutionalism-and-international-relations/> (accessed 28 January 2022).

Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD) (2018) Statement of the Chair of MCM. Paris, 30–31 May. Available at: <https://www.oecd.org/mcm-2018/documents/Statement-French-Chair-OECD-MCM-2018.pdf> (accessed 31 January 2022).

Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD) (2021) OECD/G20 Base Erosion and Profit Shifting Project: Addressing the Tax Challenges Arising From the Digitalization of the Economy. Available at: <https://www.oecd.org/tax/beps/brochure-addressing-the-tax-challenges-arising-from-the-digitalisation-of-the-economy-july-2021.pdf> (accessed 31 January 2022).

Parry I., Black S., Roaf J. (2021) Proposal for an International Carbon Price Floor Among Large Emitters. Staff Climate Notes No 2021/001, International Monetary Fund. Available at: <https://www.imf.org/en/Publications/staff-climate-notes/Issues/2021/06/15/Proposal-for-an-International-Carbon-Price-Floor-Among-Large-Emitters-460468> (accessed 31 January 2022).

Pollack M. (2014) The New Institutionalism and European Integration. *European Integration Theory* (A. Wiener, T. Diez (eds)). New York: Oxford University Press, pp. 137–56.

Prime Minister’s Office (PMO) (2011) Governance for Growth: Building Consensus for the Future. A Report by David Cameron, Prime Minister of the United Kingdom. Available at: <http://www.g20.utoronto.ca/2011/2011-cameron-report.pdf> (accessed 31 January 2022).

Rixen T., Viola L. A. (2016) Historical Institutionalism and International Relations. *Historical Institutionalism and International Relations: Explaining Institutional Development in World Politics* (T. Rixen, L.A. Viola, M. Zürn (eds)). Oxford University Press, pp. 3–35.

Rosamond B. (2000) *Theories of European Integration*. Palgrave.

Slaughter S. (ed.) (2019) *The G20 and International Relations Theory*. Cheltenham: Edward Elgar Publishing Limited.

Steinmo S. (2008) Historical Institutionalism. *Approaches and Methodologies in the Social Sciences: A Pluralist Perspective* (D. Della Porta, M. Keating (eds)). Cambridge University Press, pp. 118–38. Available at: <https://doi.org/10.1017/CBO9780511801938.008>.

Ünay S. (2014) Transformation Trajectory of the G20 and Turkey's Presidency: Middle Powers in Global Governance. *Perceptions*, vol. XIX, no 4, pp. 137–67. Available at: <https://dergipark.org.tr/tr/download/article-file/815776> (accessed 17 June 2022).

United Nations (UN) (2009) Report of the Commission of Experts of the President of the United Nations General Assembly on Reforms of the International Monetary and Financial System. Available at: https://www.un.org/en/ga/econcrisissummit/docs/FinalReport_CoE.pdf (accessed 16 June 2022).

Viola L. A. (2019) The G20 Through the Lens of Historical Institutionalism. *The G20 and International Relations Theory* (S. Slaughter (ed.)). Cheltenham: Edward Elgar Publishing, pp. 116–135. Available at: <https://doi.org/10.4337/9781786432650.00011>.

Wade R. (2012) The G192 Report. *Le Monde Diplomatique*. Available at: <https://mondediplo.com/2012/08/09un> (accessed 16 June 2022).

Weiss G. T., Thakur R. (2010) *Global Governance and the UN: An Unfinished Journey*. Indiana University Press.

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»*

Формат 60×88 1/8.
Уч.-изд. 22,5. Тираж 170 экз. Заказ .

Адрес редакции
Россия, 119017, Москва, ул. Малая Ордынка, д. 17, оф. 417
Телефоны: +7 495 772-95-90 *23147 и *23149
E-mail: iorj@hse.ru

Отпечатано ООО «Фотоэксперт»,
Россия, 109316, Москва, Волгоградский проспект, д. 42