

---

# ВЕСТНИК МЕЖДУНАРОДНЫХ ОРГАНИЗАЦИЙ

---

 ВЫСШАЯ ШКОЛА ЭКОНОМИКИ  
НАЦИОНАЛЬНЫЙ ИССЛЕДОВАТЕЛЬСКИЙ УНИВЕРСИТЕТ

Т. 18 № 2 (2023)

**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 2023

---

# INTERNATIONAL ORGANISATIONS RESEARCH JOURNAL

---

 HIGHER SCHOOL OF ECONOMICS  
NATIONAL RESEARCH UNIVERSITY

Vol. 18 No 2 (2023)

**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 2023

# 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: + 7 495 772-95-90 доб. 15429

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. Картунов (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)

В.Д. Шадриков (НИУ ВШЭ, Россия)

Л.И. Якобсон (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 \*23150

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

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

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

## Учредитель

Национальный исследовательский университет

«Высшая школа экономики»

Тираж 170 экз.

© Национальный исследовательский университет  
«Высшая школа экономики», 2023

# 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:  
Catalog "Pressa Rossii"  
<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: + 7 495 772-95-90 extension number 15429

**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)

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

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

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

**Leonid Gokhberg** (HSE University, Russia)

**Lev Yakobson** (HSE University, Russia)

**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 Shadrikov** (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 \*23150  
E-mail: [iorj@hse.ru](mailto:iorj@hse.ru)  
Web: <http://iorj.hse.ru/>

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

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

## Publisher

National Research University Higher School of Economics  
170 copies

© National Research University  
Higher School of Economics, 2023

# Содержание

## **Новая реальность, старые институты**

*О. Аджала*  
К вопросу о позиции стран Африки в конфликте на Украине .....7

*Дж. Киртон, Б. Уоррен*  
Роль «Группы двадцати» в реализации Цели устойчивого развития 13  
в области борьбы с изменением климата ..... 31

*М.В. Стрежнева*  
Углеродный сбор Евросоюза: на пересечении климатической  
и внешнеторговой политики ..... 53

*С. Чэнь*  
Развитие системы регулирования углеродных выбросов в Китае ..... 68

*Е.А. Близнецкая*  
Информальные структуры и диалоговые форматы  
в международном климатическом управлении..... 82

## **Новые институты и старые проблемы регионального сотрудничества**

*Д. Пророкович, Е.Г. Энтина*  
Открытые Балканы: перспективы институционализации ..... 106

*С. Пак*  
МегаЗСТ и Индо-Тихоокеанская экономическая структура в регионе АТР:  
конкуренция или кооперация?..... 122

*Э.Т. Исакова, Н.Ю. Танющева*  
Региональные особенности соблюдения требований FATF ..... 151

## **Стратегические нарративы и формирование новой реальности**

*С.В. Кривохиж, Е.Д. Соболева*  
КНР и борьба за дискурсивную гегемонию:  
роль стратегических нарративов ..... 178

# Content

## **New Reality, Old Institutes**

*O. Ajala*

The Case for Neutrality: Understanding African Stances  
on the Russia-Ukraine Conflict .....7

*J. Kirton*

Strengthening G20 Support for the UN's Sustainable Development Goal 13  
on Climate Change ..... 31

*M. Strezhneva*

Carbon Levy of the European Union: at the Intersection  
of Climate and Trade Policies .....53

*X. Chen*

The Development of China's Carbon Emissions Regulation System .....68

*C. Bliznetskaya*

Quasi-Formal Entities and Dialogue Formats in International Climate Governance .....82

## **New Institutes and Entrenched Cooperation Problems**

*D. Proroković, E. Entina*

Open Balkan: A New International Organization or an Unsustainable Initiative? ..... 106

*S.-C. Park*

Mega FTAs and the Indo-Pacific Economic Framework (IPEF)  
in the Asia Pacific Region: Will It Be Cooperation or Competition? ..... 122

*E. Isakova, N. Tanyushcheva*

Regional Features of Compliance With FATF Requirements ..... 151

## **Strategic Narratives and New Reality**

*S. Krivokhizh, E. Soboleva*

Strategic Narratives in China's Bid for Discursive Hegemony ..... 178

# НОВАЯ РЕАЛЬНОСТЬ, СТАРЫЕ ИНСТИТУТЫ

Вестник международных организаций. 2023. Т. 18. № 2. С. 7–30

Научная статья (перевод)

УДК 327.5

doi: 10.17323/1996-7845-2023-02-01

## К вопросу о позиции стран Африки в конфликте на Украине<sup>1</sup>

О. Аджала

---

**Аджала Олайнка** — доктор политических наук, старший преподаватель политики и международных отношений Лидского университета Беккета (Великобритания), член Академии высшего образования; Великобритания, Лидс, LS1 3NE; o.ajala@leedsbeckett.ac.uk

### Аннотация

*Конфликт на Украине затронул большинство стран мира. Цены на товары и услуги растут повсеместно, многие государства переживают энергетический кризис. С политической точки зрения конфликт серьезно ослабил давно сложившиеся структуры и взаимосвязи, для которых позиции отдельных стран в отношении конфликта, продиктованные экономическими, политическими и стратегическими интересами, стали своего рода системным шоком. Совершенно неожиданно Африка попала в центр внимания всего мира из-за публичных заявлений некоторых стран региона, которые считались союзниками Запада. Вопреки сложившемуся стереотипу, согласно которому многие страны Африки, кроме тех, которые управляются диктаторами, должны были принять позицию Запада и оказать давление на Россию с целью принудить ее заключить мир, они выбрали нейтралитет и отказались выступить с прямой критикой в адрес России или присоединиться к международному давлению. В статье показано, что позиция африканских государств продиктована не только негативным отношением к неоимпериалистической политике Запада, но и другими факторами. В качестве аргумента были приведены результаты анализа итогов голосования по резолюциям ООН, а также заявлений лидеров африканских стран, позволившие глубже понять позиции стран региона.*

**Ключевые слова:** украинский кризис, Африка, ООН, неоимпериализм, российско-африканское сотрудничество, НАТО

**Для цитирования:** Аджала О. К вопросу о позиции стран Африки в конфликте на Украине // Вестник международных организаций. 2023. Т. 18. № 2. С. 7–30 (на русском языке). doi:10.17323/1996-7845-2023-02-01

---

<sup>1</sup> Ajala O. “The Case for Neutrality: Understanding African Stances on the Russia-Ukraine Conflict”. Статья переведена и опубликована с разрешения автора и Journal of Military and Strategic Studies. Впервые статья опубликована на английском языке в Journal of Military and Strategic Studies (2022, vol. 22, iss. 2). Режим доступа: <https://www.mapleleafnavy.com/index.php/2023/02/16/journal-of-military-and-strategic-studies-volume-22-issue-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).

## Введение

В марте 2021 г. вследствие роста напряженности на российско-украинской границе началось масштабное наращивание российских войск. На территории Крыма, вошедшего в состав России в 2014 г., также был размещен воинский контингент [Funaille, Bermudez, 2021]. Существенное наращивание Россией военного присутствия, наиболее масштабного со времен крымских событий, стало неожиданностью для Украины и вызвало серьезную обеспокоенность стран Европы и США. Министр обороны России С.К. Шойгу заявил, что перемещение войск вызвано угрозой со стороны блока НАТО, необоснованно усиливающего военное присутствие вблизи российской границы [Moscow Times, 2021]. Действия НАТО, на которые ссылалась Россия, – это крупнейшие за последние десятилетия американско-европейские военные учения *Defender Europe 2021*. В них приняли участие 28 тыс. военнослужащих из 27 стран, учения проводились в 30 тренировочных зонах на территории 12 государств<sup>2</sup> и продолжались четыре месяца; отдельные мероприятия прошли на других ключевых полигонах Европы, а также в Азии и Африке [South, 2021]. Среди заявленных целей *Defender Europe 21* наращивание оперативной готовности и совместимости с союзниками по НАТО и внеблоковыми партнерами для выполнения широкого спектра задач<sup>3</sup>.

В апреле 2021 г. часть российских Вооруженных сил была отведена, однако указом министра обороны оставшиеся войска были приведены в состояние постоянной боевой готовности для ответных действий в случае негативного развития событий [Funaille, Bermudez, 2021]. Учения НАТО продлились до июня 2021 г. Несмотря на то что большая часть российских войск была выведена к маю 2021 г., войсковые маневры продолжались вплоть до начала 2022 г. Пока мировая общественность пыталась разгадать мотивы российского руководства и природу «необычных» маневров армии России, российские дипломаты и официальные представители уверяли СМИ и западных политиков в том, что Россия не планирует вводить войска на Украину [BBC, 2022]. Тем не менее 24 февраля 2022 г. предположения стали реальностью, когда Россия ввела войска в приграничные города и продвигалась к Киеву. В своем выступлении президент России В.В. Путин охарактеризовал принятое решение как «специальную военную операцию» (СВО): «Хорошо известно, что на протяжении 30 лет мы настойчиво и терпеливо пытались договориться с ведущими странами НАТО о принципах равной и неделимой безопасности в Европе. В ответ на наши предложения мы постоянно сталкивались либо с циничным обманом и враньем, либо с попытками давления и шантажа, а Североатлантический альянс тем временем, несмотря на все наши протесты и озабоченности, неуклонно расширяется. Военная машина движется и, повторю, приближается к нашим границам вплотную» [President of Russia, 2022].

Сразу после начала СВО несколько стран выступили с публичным осуждением ввода войск на территорию суверенного государства. Президент США Дж. Байден сделал это одним из первых, назвав действия России «беспричинной и неправомерной атакой» [Herb et al., 2022]. Президент США заявил, что Штаты и их союзники дадут решительный коллективный ответ. Два других постоянных члена Совета Безопасности

<sup>2</sup> После окончания холодной войны страны НАТО проводили совместные учения, несмотря на возражения со стороны России. В 2018 г. состоялись крупнейшие на данный момент учения Trident Juncture 18: 31 страна НАТО и страны-партнеры направили 50 тыс. военнослужащих для участия в совместных мероприятиях. См. [Sokolsky, 2017; NATO, 2018].

<sup>3</sup> Defender Europe 21 Fact Sheet [Электронный ресурс]. Режим доступа: <https://www.europeafrica.army.mil/DefenderEurope/> (дата обращения: 14.01.2023).

ООН – Великобритания и Франция – также в жестких выражениях осудили действия российского руководства. Из числа постоянных членов Совета Безопасности ООН только Китай не осудил действия России. Более того, Китай возложил ответственность за начало конфликта на США. Согласно заявлению пресс-секретаря Министерства иностранных дел КНР, именно США «подливали масло в огонь, не имея понятия о том, как его потушить» [Cheng, 2022]. Данный комментарий в полной мере отражает позицию Китая относительно действий США и НАТО. Примерно за три недели до украинских событий Россия и Китай опубликовали совместное заявление о том, что намерены бросить вызов мировому порядку, построенному на гегемонии США. Лидеры России и КНР провели двустороннюю встречу накануне Зимних Олимпийских игр. Она завершилась принятием совместного коммюнике, закрепляющего стремление развивать дружбу и партнерство без каких-либо ограничений. В коммюнике указано, что для России и Китая нет «запретных сфер для сотрудничества» [Wright, 2022]. Среди прочих заметных игроков, не осудивших действия России, следует отметить Индию. В отличие от Китая, который рассматривает Россию как значимого союзника в силу наличия общего врага в лице США и Запада в целом, Индия считает партнерство с Россией инструментом сдерживания гегемонии КНР в регионе. Дж. Чирьянкандат утверждает, что отказ Индии от критики в адрес России и в целом нейтральная позиция страны обусловлены принципами *realpolitik* – сочетанием экономических интересов, интересов в области безопасности и геополитических соображений [Chiriyankandath, 2022].

Помимо позиции нескольких влиятельных азиатских государств, одним из самых больших сюрпризов для Запада стала реакция нескольких известных африканских стран. Опираясь на многолетний опыт политического патронажа и всесторонней поддержки стран Африки, США и их союзники ожидали от партнеров жесткой критики действий России. Многие страны мира практически сразу выступили с осуждением ввода российских войск в соответствии с позицией США и других стран Запада, а ЮАР, Намибия, Сенегал и некоторые другие страны Африки не только не раскритиковали СВО, но, напротив, публично осудили НАТО и Запад в целом за подстрекательство к войне. Например, президент ЮАР С. Рамафоса заявил, что, несмотря на давление, оказываемое на его страну, требования сменить курс в отношении России на более враждебный, ЮАР не встанет на этот путь и будет настаивать на завершении конфликта путем переговоров. Во время парламентских слушаний Рамафоса отметил, что боевых действий можно было избежать, если бы лидеры НАТО всерьез восприняли прогноз, согласно которому расширение блока на восток окажет негативное воздействие на региональную стабильность [Cooks, 2022]. Нейтральную позицию также занял Сенегал. Это особенно важно, учитывая, что в настоящий момент Сенегал председательствует в Африканском союзе. Позиция президента Сенегала М. Салла может восприниматься как коллективное мнение 54 государств – членов Африканского союза, особенно в контексте его визита в Москву в июне 2022 г. [Majeed, 2022].

Нейтральная позиция многих влиятельных африканских государств наряду с множественными случаями отказа с их стороны от голосования по ряду резолюций ООН встревожила Запад и вызвала ряд вопросов. Свидетельствует ли это о том, что Африка возвращается к политике неприсоединения? Может ли это быть обусловлено восприятием африканскими государствами политики Запада как неоимпериалистической? Не разрушит ли выстроенные за долгие годы близкие партнерские отношения между Африкой и Западом? В настоящей статье исследуются причины нейтральной позиции некоторых стран Африки и ее возможное влияние на международный баланс сил после окончания военной операции на Украине. Позиция африканских государств объясняется рядом экономических и политических причин, соображениями стратегического

характера, последствиями пандемии COVID-19 и отношением к африканцам на Украине на момент начала конфликта.

## Какова позиция стран Африки в отношении военной операции на Украине?

О позиции отдельных стран Африки в отношении конфликта на Украине можно судить по двум ключевым характеристикам. Первая – результаты голосования по резолюциям Совета Безопасности и Генеральной Ассамблеи ООН. С момента начала вооруженного противостояния ООН активно поддерживает усилия, направленные на прекращение конфликта, либо в форме резолюций, осуждающих действия России, либо задействуя рабочие механизмы, посредством которых вырабатываются условия прекращения огня. Вторая – это анализ публичных выступлений представителей африканских государств. В различных интервью или в ходе парламентских дебатов большинство глав африканских государств или их доверенные лица прямо или косвенно обозначили свое отношение к конфликту.

Впервые страны Африки высказались относительно конфликта на Украине в ходе голосования по проекту резолюции ООН с призывом к немедленному прекращению боевых действий, которое прошло на следующий день после начала СВО. Проект резолюции Совета Безопасности SC/14808, представленный Албанией и США, требовал от России немедленного прекращения военной операции на Украине. Проект резолюции был поддержан 11 членами Совета Безопасности ООН, Россия воспользовалась правом вето, а Китай, Индия и ОАЭ воздержались от голосования. Три непостоянных члена СБ ООН из числа африканских стран – Габон, Гана и Кения – поддержали проект резолюции [UN 2022]. М. Кимани, представитель Кении, заявил в ходе голосования о поддержке народа Украины и сравнил действия российской армии со вторжением в Ливию. Ливийская кампания десятилетней давности не только не привела к установлению мира и стабильности, но способствовала погружению страны в глубокий хаос, затронув также государства, расположенные к югу от Ливии [UN, 2022a]. Несмотря на то что Кения поддержала предложенную резолюцию, сравнение конфликта с ливийской операцией, проведенной НАТО, может рассматриваться как критика в адрес стран Запада.

После начала конфликта Совет Безопасности и Генеральная Ассамблея рассмотрели еще несколько резолюций (табл. 1).

В табл. 1 представлены результаты голосования африканских стран по нескольким резолюциям Совета Безопасности, Генеральной Ассамблеи и Совета по правам человека ООН. Три непостоянных члена Совета Безопасности – Гана, Кения и Габон – проголосовали в поддержку резолюций СБ ООН SC/14808 и SC/14809. Первая резолюция требовала прекращения боевых действий России против географического соседа, а вторая касалась созыва экстренной сессии Генеральной Ассамблеи ООН. Позже все три страны воздержались от голосования по предложенной Россией резолюции SC/14838, требующей защиты гражданского населения на территории Украины<sup>4</sup>.

<sup>4</sup> Проект резолюции SC/14808 о прекращении военного наступления Российской Федерации против соседнего государства. Проект резолюции SC/14809 об использовании Вооруженных сил для поддержания или восстановления международного мира и безопасности. Проект резолюции SC/14838 об обеспечении защиты гражданского населения и бесперебойного доступа к гуманитарной помощи. Проект резолюции подготовила Россия, однако эта попытка была воспринята как оправдание военной операции на Украине.

Таблица 1. Резолюции ООН по украинскому конфликту: результаты голосования

Резолюция ООН	Африка: «за»	Африка: нейтралитет	Африка: «против»
SC/14808 25 февраля 2022 г.	Все три непостоянных члена СБ ООН: Гана, Кения, Габон	—	—
SC/14809 27 февраля 2022 г.	Все три непостоянных члена СБ ООН: Гана, Кения, Габон	—	—
SC/14838 23 марта 2022 г. Резолюция, предложенная Россией	—	Все три непостоянных члена СБ ООН: Гана, Кения, Габон	—
GA/12407 2 марта 2022 г.	Все остальные страны Африки	Алжир, Ангола, Бурунди, ЦАР, Конго, Экваториальная Гвинея, Мадагаскар, Мали, Мозамбик, Намибия, Сенегал, ЮАР, Южный Судан, Судан, Уганда, Танзания, Зимбабве	Эритрея
GA/12411 24 марта 2022 г.	Все остальные страны Африки	Алжир, Ангола, Ботсвана, Бурунди, ЦАР, Конго, Экваториальная Гвинея, Гвинея-Бисау, Эфиопия, Мадагаскар, Мали, Мозамбик, Намибия, ЮАР, Судан, Того, Уганда, Танзания, Зимбабве	Эритрея
GA/12414 7 апреля 2022 г.	Все остальные страны Африки	Ангола, Ботсвана, Камерун, Египет, Гамбия, Гана, Гвинея-Бисау, Кения, Лесото, Мадагаскар, Мозамбик, Намибия, Нигер, Нигерия, Сенегал, ЮАР, Южный Судан, Судан, Того, Тунис, Уганда, Танзания	Алжир, Бурунди, ЦАР, Конго, Эритрея, Эфиопия, Габон, Мали, Зимбабве
Совет по правам человека ООН 4 марта 2022 г.	Бенин, Кот д'Ивуар, Габон, Гамбия, Ливия, Малави, Мавритания, Сомали	Камерун, Намибия, Сенегал, Судан	Эритрея
Совет по правам человека ООН 12 мая 2022 г.	Бенин, Кот д'Ивуар, Габон, Гамбия, Ливия, Малави, Мавритания, Сомали	Камерун, Намибия, Сенегал, Судан	Эритрея

Источник: Составлено автором на основании информации, опубликованной на веб-ресурсах ООН [UN 2022b; 2022c; 2022d; 2022e; 2022f; 2022g; 2022h; 2022i].

Если в Совете Безопасности представители африканских стран голосовали единогласно, то в Генеральной Ассамблее сложилась несколько иная ситуация. 2 марта 2022 г. Генеральная Ассамблея приняла резолюцию GA/14207, требовавшую от России немедленно прекратить боевые действия против Украины и вывести свои войска с ее территории. В ходе голосования 141 страна проголосовала «за», 5 – «против», 35 – воздержались. Здесь государства Африки продемонстрировали меньшее единодушие по сравнению с ситуацией в Совете Безопасности: 28 из 54 африканских стран поддержали резолюцию, 17 – воздержались, Эритрея проголосовала «против», 8 оставшихся государств не участвовали в голосовании. Схожим образом прошло голосование 24 марта по проекту предложенной Украиной резолюции GA/12411, призывающей Генеральную Ассамблею признать действия России агрессией наряду с гуманитарными последствиями конфликта, с которыми Европа не сталкивалась многие десятилетия. В тот же день ЮАР также представила проект резолюции со схожим содержанием, но без упоминания России. Эта резолюция не была направлена на голосование [Fabricius, 2022a].

Пожалуй, самой интересной была инициированная США резолюция Генеральной Ассамблеи от 7 апреля 2022 г. В ней речь шла об отстранении России от участия в работе Совета по правам человека. Резолюция GA/12414 была принята 93 голосами «за» при 24 голосах «против», 58 стран от голосования воздержались, 18 стран в нем не участвовали. В отличие от предыдущего голосования в Генеральной Ассамблее, когда «против» проголосовала только Эритрея, в этот раз «против» высказались 9 стран Африки и 22 воздержались. Нигерия и Египет, поддержавшие прошлые резолюции, предпочли воздержаться, Габон проголосовал «против», Гана и Кения также воздержались. Результаты голосования совпадают с итогами обсуждения резолюций Совета по правам человека ООН, принятых 4 марта и 12 мая, когда 5 из 13 стран Африки воздержались или проголосовали «против» [UN, 2022j].

Результаты голосования нескольких стран Африки шокировали или разочаровали их западных партнеров. Особенно сильное негодование вызвали действия ЮАР, Намибии и Сенегала. ЮАР и Намибия уже долгое время выстраивают партнерские отношения с Западом; Сенегал как одна из наиболее развитых демократий континента также считается одним из ключевых союзников Запада. Правительства западных стран восприняли отказ от голосования как форму выражения поддержки России, после чего последовало осуждение действий африканских государств. ЮАР придерживается позиции, согласно которой диалог – наиболее предпочтительный способ разрешения конфликта, и упорно сопротивляется внешнему давлению, призванному склонить ее выступить против России. Э. Сидирополус, глава Института международных отношений ЮАР, заявила о том, что решение южноафриканского руководства основывается на двух основных предпосылках: следование во внешней политике принципу неприсоединения и солидарность с давними партнерами [Sidiropoulos, 2022]. Выбранная ЮАР стратегия привела к ухудшению отношений со многими западными союзниками, особенно с США. В июле 2022 г. государственный секретарь Э. Блинкен посетил ЮАР с целью добиться ее расположения [Associated Press, 2022]. Затем, в сентябре 2022 г., в Белом доме состоялась встреча президента ЮАР С. Рамафосы и президента США Дж. Байдена. Нейтральная в отношении России позиция ЮАР, одного из признанных региональных лидеров, подтолкнула США задействовать все имеющиеся в их арсенале механизмы переубеждения [Magome, Madhani, 2022].

Еще одной страной, чья нейтральная позиция удивила западных партнеров, стал Сенегал. Во время голосования в Генеральной Ассамблее ООН Сенегал чаще всего воздерживался. Учитывая, что в настоящий момент президент Сенегала М. Сал занимает пост председателя Африканского союза, возникает вопрос, в какой мере данную по-

зицию разделяют остальные африканские страны. В течение многих лет Сенегал оставался нейтральным в отношении событий, происходящих за пределами континента. В 2014 г., когда Крым вошел в состав России, Сенегал не выступил с осуждением ее действий. Высокоставленный представитель Сенегала тогда заявил, что его страна во внешней политике стремится к поддержанию мира и сближению народов, и этим объясняется выбранная ею нейтральная позиция. Он также охарактеризовал действия Сенегала как осторожные и взвешенные, благодаря чему Сенегал может сыграть роль посредника в процессе выработки решений по выходу из кризиса [Voko, 2022]. Намибия выстраивает свою внешнюю политику, основываясь на принципе «друг для всех, но ни для кого не враг» [Remmert, 2018], что на практике означает стремление страны поддерживать дружественные отношения в соответствии с национальными интересами. Нейтралитет во внешних делах и неприсоединение зафиксированы в ст. 96 Конституции Намибии<sup>5</sup>. В ходе спорного голосования в Совете по правам человека ООН министр международных отношений и сотрудничества Намибии Н. Нанди-Ндайтва заявила, что в выбранном руководством страны решении воздержаться нет ничего удивительного, если обратить внимание на положения указанной статьи Конституции Намибии [The Namibian, 2022].

Из всех стран Африки только Эритрея последовательно поддерживала Россию в Генеральной Ассамблее и Совете по правам человека ООН. Страна обрела независимость в 1993 г. после продолжительного конфликта с Эфиопией. Бывший лидер Фронта народного освобождения Эритреи и нынешний действующий президент страны И. Афеверки никогда не скрывал враждебного отношения к Западу. Г. Кибреаб в своей книге об отношениях СССР и Эритреи, опубликованной в 2021 г., заявил, что Фронт народного освобождения всегда рассматривал СССР в качестве стратегического союзника в борьбе против империализма и считал США противником номер один [Kibreab, 2021]. В ноябре 2021 г. США ввели санкции против Вооруженных сил Эритреи и правящей партии за многочисленные случаи нарушения прав человека [The Economist, 2022]. Позиция Эритреи в ходе голосования в ООН объясняется стойкой убежденностью в неокOLONIALном характере политики Запада в Африке и, следовательно, малой заинтересованностью в получении поддержки от западных стран – «тройном коне, предшествующем интервенции Запада» [Ibid.]. Другие страны Африки – Ангола, Мозамбик, Алжир и Конго – поддерживают близкие отношения с Россией еще с советских времен, но в то же время во внешней политике в целом остаются приверженцами неприсоединения<sup>6</sup>.

Несмотря на отсутствие единой для всех стран Африки позиции относительно конфликта на Украине, некоторые аналитики утверждают, что нейтралитет в данном случае можно рассматривать как форму поддержки России. Например, Э. Хартли, columnist The Spectator, заявил, что многие африканцы, выступая с нейтральных позиций, на самом деле находятся на стороне В.В. Путина, поскольку тот недвусмысленно заявляет о себе как о противнике Запада. Хартли утверждает, что в основе всего лежит империалистическая природа внешней политики Великобритании, Европы и Америки [Hartley, 2022]. Вне всякого сомнения, западные правительства были сильно озадачены, когда президент М. Сал и председатель Комиссии Африканского союза М.Ф. Ма-

<sup>5</sup> Ст. 96 Конституции указывает в качестве основного принципа внешней политики Намибии принцип неприсоединения. См. [Republic of Namibia, 2018].

<sup>6</sup> Несмотря на публикации, посвященные проблеме отношений между СССР и странами Африки, констатируют наличие устойчивых близких связей (см., например, [Somerville, 1984; Desfosses, 1987]). А. Хилл в своей работе исследовал вопрос о том, как Россия поддерживала близкие отношения с Анголой даже в период турбулентности (см. [Hill, 2021]).

хамат 3 июля 2022 г. прибыли с визитом в Москву – и это в то время, когда, по мнению многих, Россия уже находилась в жесткой международной изоляции. Хотя визит двух высших руководителей Африканского союза не следует считать выражением общей позиции стран Африканского союза, он свидетельствует о том, что большинство африканских стран совсем не видят себя в качестве противников России. Но даже если это и так, то чем это обусловлено?

## Неоимпериализм в Африке

Упомянутые ранее комментарии президента Эритреи Афеверки относительно западного неоимпериализма в Африке отчасти объясняют позицию некоторых африканских стран по отношению к Западу. Объясняет ли неоимпериализм нейтральную позицию многих стран Африки в отношении украинского конфликта?

Большая часть работ по тематике неоимпериализма посвящена его влиянию на Африку. Во многих работах отмечается неразвитость африканских государств, их уязвимое положение в мировой экономической системе наряду с недостаточным потенциалом для противостояния влиянию Запада [Okajare, 2015; Basse, Udoudom, 2018]. Предположение о том, что страны Африки сами могут проводить империалистическую политику, достаточно легко оспорить. Неравноценность отношений между Западом и Африкой остается фактом – правила устанавливает именно западный мир. Очевидно, что в свете последних событий Запад пытается заручиться широкой поддержкой со стороны других стран, осуждающих действия России, и для этой цели буквально «выкручивает руки» странам Африканского континента.

Неоимпериализм проявляется в монополизации, а нередко и в прямом вмешательстве развитых стран в экономику развивающейся страны. Часто это достигается дипломатическими средствами, которые оказывают негативное воздействие на страну-реципиента [Rahaman et al., 2017]. М. Стивен определяет империализм как политику государства, направленную на расширение собственного влияния и доминирования над остальными посредством применения различных форм власти [Stephen, 2012]. Он утверждает, что империалистическая политика осуществляется одним сообществом для прямого или косвенного доминирования над другим. В.И. Ленин называл империализм высшей стадией развития капитализма [Lenin, 1963]. Для того чтобы стать частью капиталистического мира, странам «третьего мира» было рекомендовано заниматься торговлей сырьем, а не использовать свои природные ресурсы для собственного развития. Проявлением неоимпериализма можно считать разгул коррупции в подчиняемых государствах. Коррупционность лидеров и населения в целом делает страну уязвимой для западных манипуляций. Например, Нигерия обладает потенциалом для строительства достаточного количества нефтеперерабатывающих заводов, чтобы удовлетворить свои потребности в нефтепродуктах, но ее лидеры предпочитают экспортировать сырую нефть в другие страны и закупать дорогостоящее очищенное топливо за рубежом [Lenin, 1963]. Критики данного подхода считают, что теория неокOLONиализма на самом деле служит единственной цели – возложить на колониальный период ответственность за проблемы африканских стран вместо поиска эффективных решений [Heaton, Falola, 2005, p. 1623–1625].

Факторы, способствующие «ренессансу» колониализма в Африке, проанализировал в своей работе Ф. Фэнон. Он считает, что попытки западных стран навязать

уязвимым государствам эксплуататорскую модель обусловлены самой природой капитализма, для которого страны Африки являются источником сырья [Heaton, Falola, 2005, p. 1624]. Примером может служить эксплуатация Францией урановых месторождений в Нигере. Горнодобывающая компания AREVA, 80% которой принадлежит французскому правительству, добывала уран на территории Нигера с 1968 г. Тысячи местных рабочих получили значительные дозы радиоактивного излучения, многие из них умерли [Meunier, 2017]. Из 188 стран, для которых подсчитан Индекс человеческого развития (Human Development Index), Нигер находится на 187-м месте. Его государственный бюджет меньше, чем у компании AREVA, но при этом AREVA никак не участвует в развитии страны. Н. Мейнем, главный экономист Всемирного банка и один из наиболее влиятельных советников американских президентов, сравнил политику Франции на своей территории и в Нигере и пришел к выводу, что «загрязнять территорию последней гораздо дешевле». Это можно считать своего рода общей характеристикой эксплуататорской политики страны. Несмотря на то что многие африканские государства обеспечили собственный экономический рост не без финансовой помощи со стороны Запада, растрата средств, якобы выделяемых для этих целей, препятствует достижению роста [Ogar, Ogar, 2018]. Развитые государства выделяли Африке деньги даже когда не было сомнений в том, что они будут растрчены на несуществующие проекты или попросту украдены. Этот механизм позволял укреплять отношения зависимости через усиление долговой нагрузки. В итоге эксплуатация Африки развитыми государствами просто обрела новую форму [Dare, 2010].

Чтобы ответить на вопрос, объясняет ли неоимпериалистическая политика Запада нейтральную позицию стран Африки в отношении украинского конфликта, необходимо обратить внимание на действия Конгресса США в соответствии с вышеуказанным определением империализма как последовательной политики, направленной на установление одним сообществом прямого или косвенного доминирования над другим. 27 апреля 2022 г. Палата представителей Конгресса США приняла законопроект «О противодействии враждебным действиям России в Африке», призванный «наказывать» правительства африканских государств, которые каким-либо образом поддерживают политику России [Fabricius, 2022b]. Под «враждебными» в данном контексте понимаются действия, противоречащие целям и интересам США. Законопроект призван обеспечить привлечение к ответственности африканских правительств, поддерживающих указанные «враждебные» действия [Ibid.]. Принятый законопроект полностью соответствует определению империализма: США по-прежнему стремятся доминировать над Африкой и использовать все доступные рычаги давления. Этот законопроект, по общему убеждению, призван сломить волю нейтральных африканских стран и заставить их «встать в строй». Реакция стран континента на принятый закон объясняется тем, что для многих он стал отголоском глобальной американской империалистической политики. Один из местных политиков был возмущен тем, что репрессивный закон направлен именно против стран Африки и обусловлен исключительно недовольством США результатами голосования в Генеральной Ассамблее ООН наряду с декларируемой нейтральной позицией [Ibid.]. Фабрициус считает, что США и их западные союзники практически в открытую заняли позицию, согласно которой нейтралитет есть не что иное, как прямая поддержка России и, следовательно, должен быть наказуем [Fabricius, 2022c]. Закон породил среди африканцев опасения, что для Запада континент по-прежнему остается безголосым ресурсным придатком. Рассуждая в 2008 г. о том, что терроризм и рост влияния Китая являются главными вызовами ин-

тересам США [Volman, 2009], вице-адмирал AFRICOM<sup>7</sup> Р. Меллер прямо заявил, что свободный поток природных ресурсов из Африки на глобальный рынок был и остается одним из основных принципов Африканского командования Вооруженных сил США.

Вопреки ожиданиям американского руководства, цель которого заключалась в том, чтобы с помощью спорного закона склонить Африку на свою сторону, на деле все произошло иначе. На встрече глав государств Сообщества развития Юга Африки (САДК) в августе 2022 г. все участвующие страны выразили коллективное несогласие с положениями Закона и заявили о готовности придерживаться согласованной коллективной нейтральной позиции относительно конфликтов за пределами континента: «Африка – не разменная монета. Мы всегда открыты для взаимовыгодных обменов, но не для грабежа» [Addis Herald, 2022].

Опираясь на это заявление, можно предположить, что в будущем 16 членов САДК, ранее ориентировавшиеся во внешней политике на сотрудничество с Западом, будут коллективно бороться за право сохранять нейтральную позицию. Одним из вероятных исходов конфликта может стать ослабление и без того хрупких партнерских связей между Западом и Африкой.

## Почему страны Африки выбирают нейтралитет?

Важным для понимания стойкой приверженности африканских стран нейтралитету в конфликте на Украине является история их отношений с СССР и современной Россией. С 1950-х годов, когда Африка начала постепенно освобождаться от колониального владычества, именно СССР оказывал поддержку как молодым независимым государствам, так и движениям за независимость. В СССР был создан Советский комитет солидарности стран Азии и Африки, который финансировался на средства Советского фонда мира. Комитет оказал поддержку многим движениям и организациям, борющимся за независимость африканских стран [Archangelskaya, Shubin, 2013]. К середине 1980-х годов СССР подписал сотни двусторонних соглашений о сотрудничестве со странами Африки и подготовил порядка 53 тыс. специалистов в советских, а позже и российских университетах, а также профинансировал обучение не менее 200 тыс. африканских студентов на территории стран-партнеров [Shubin, 2004].

За прошедшие десятилетия Россия зарекомендовала себя как надежная альтернатива либеральному Западу и его неокOLONIALной политике. Во времена холодной войны СССР активно распространял в Африке марксистско-ленинскую концепцию социализма, одновременно жестко критикуя западный колониализм и империализм [Aidi, 2022]. Все это способствовало усилению противоречий между странами Африки и бывшими западными метрополиями. Исследуя отношения России с африканскими государствами, А. Вайез приходит к выводу, что в настоящий момент политика России построена на трех основных принципах: экономизма, универсализма и прагматизма. Она считает, что сотрудничество России и африканских государств опирается на совокупность общих ценностей, включающих борьбу с колониализмом, афрооптимизм и афроинтеллектуализм, благодаря чему достигаются взаимовыгодные результаты [Vayez, 2020]. Продвижение Западом демократии и помощи развитию африканских стран рассматривается Россией как завуалированное проявление неокOLONIALизма и империализма [Vayez, 2020]. Некоторые из этих факторов могут объяснить нынешнее

---

<sup>7</sup> AFRICOM – Африканское командование Вооруженных сил США. Это одно из боевых соединений Министерства обороны США, созданное для противодействия транснациональным угрозам в целях продвижения национальных интересов США.

состояние отношений между странами Африки и Россией, а также позицию первых относительно украинского конфликта.

Для многих африканских стран нейтралитет сам по себе является позицией в отношении конфликта, а не попыткой уклониться от него, и на это отчасти влияет стремление к утверждению многополярного миропорядка. На протяжении десятилетий антизападные и антиимперские идеи мотивировали сопротивление в странах Африки к югу от Сахары глобальному доминированию США и Европы. Трансформация однополярной модели мира во главе с США в многополярную структуру, в которой новыми центрами силы становятся Китай, Россия и Индия, еще более убеждает африканских лидеров в том, что они совершенно не обязаны выбирать между Западом или Востоком, или придерживаться привычной прозападной линии. С точки зрения развивающегося мира переход к многополярности открывает новые возможности для заключения гибких союзов и объединений. Эта тенденция прослеживается в разнообразных политических, экономических, социальных и идеологических партнерствах Африки с американскими, европейскими, китайскими и российскими коллегами.

Многополярность проявляется в разнообразных и иногда противоречивых глобальных партнерствах африканских стран к югу от Сахары по таким вопросам, как экономическое развитие, территориальный суверенитет и политическая стабильность. Вне всякого сомнения, африканские политические элиты очень тщательно оценивают, какие возможности для них открывают мириады предполагаемых последствий конфликта на Украине в деле государственного строительства и развития международных отношений. Продолжение сотрудничества в сфере торговли, вооружения, займов, инфраструктурного развития, помощи развитию, тарифном регулировании, независимо от позиции партнеров относительно конфликта на Украине, имеет для африканских стран огромное значение. Таким образом, нейтралитет стран Африки служит своего рода защитой от возможного неблагоприятного воздействия. Однако, помимо антиимпериалистического аргумента, существуют и другие факторы, объясняющие позицию некоторых африканских стран в отношении конфликта. Они будут рассмотрены в следующем разделе.

## Роль НАТО в конфликте

Несколько африканских государств, в частности ЮАР, воспринимают НАТО в качестве агрессора в конфликте на Украине. Как отмечалось ранее во Введении, роль НАТО в проведении учений вблизи российской границы в сочетании с расширением НАТО на Восток стала источником беспокойства для России, поэтому многие страны Африки считают, что НАТО занимает агрессивную позицию по отношению к России. Бывший президент Академии военных наук Российской Федерации, генерал армии М.А. Гареев считает, что НАТО – продукт холодной войны, созданный для сдерживания СССР [Gareev, 1997]. В 1997 г. он заявил, что расширение НАТО приведет к утрате баланса в отношениях между Россией и странами Запада. Подписав в 1990 г. Договор об обычных вооруженных силах в Европе, НАТО заявил о приверженности «целям становления безопасного и стабильного баланса обычных вооруженных сил в Европе на более низких, чем до сих пор, уровнях и... потенциала для осуществления внезапного нападения и для начала крупномасштабных наступательных действий в Европе» [Richter, 2022]. Дж. Бейкер, государственный секретарь США, и Г.Д. Геншер, министр обороны ФРГ, в 1990 г. заявили, что после объединения Германии у НАТО нет планов расширения далее на Восток [Ibid.].

После начала СВО на Украине лидеры некоторых стран пришли к выводу, что политика НАТО не оставила В.В. Путину иного выбора. Это убеждение прослеживается в тексте заявления президента ЮАР С. Рамафосы, который выступил с прямой критикой в адрес НАТО. По словам Рамафосы, конфликта можно было бы избежать, если бы НАТО всерьез отнесся к опасениям лидеров стран-членов относительно того, что расширение на Восток приведет к усилению нестабильности в регионе [Aljazeera, 2022]. Африканские страны с большим скепсисом воспринимают действия НАТО после вторжения в Ливию, которое привело к убийству М. Каддафи и дестабилизации региона после 2012 г. [Ioniță, 2020]. Бывший президент Намибии С. Нуйома не раз заявлял о том, что вторжение НАТО в Ливию было попыткой Запада установить прямой контроль над ресурсами Африки и, следовательно, страны континента должны быть готовы взяться за оружие для защиты от «возрождающегося западного империализма» [Global Civilians..., 2012]. Он утверждал, что действия НАТО представляют собой «неприкрытую агрессию со стороны империалистов, и это должно быть осуждено и отвергнуто» [Ibid.].

## Военное сотрудничество с Россией

Москва – один из ключевых поставщиков оружия в страны Африки. Они нуждаются в этом оружии для борьбы с повстанцами и защиты своих границ. Анализ базы данных Стокгольмского международного института исследований проблем мира (SIPRI) о поставках оружия показал, что с 2000 г. Россия напрямую поставляла различное оружие в 29 стран Африки. Крупнейшими реципиентами стали Алжир, Ангола, Египет, Эритрея, Эфиопия, Марокко, Нигерия и Уганда. За 21 год (2000–2021 гг.) Россия поставила странам Африки 128 421 единицу военной техники [SIPRI, 2022]. Поскольку Россия не настаивает на соблюдении прав человека в качестве условия поставок оружия, многие африканские страны переключились на взаимодействие в рассматриваемой области с Россией, Турцией, Китаем и Пакистаном. Например, в 2014 г. США приостановили продажу определенных видов оружия Нигерии из-за грубых нарушений прав человека, совершенных нигерийскими военными [BBC, 2014]. Результаты исследований SIPRI показывают, что с 2004 по 2014 г. Нигерия не сотрудничала с Россией в сфере военных поставок, однако после 2014 г. Россия направляла в эту страну вооружения каждый год, за исключением 2016 г. В 2021 г. Россия подписала соглашения о военном сотрудничестве с Нигерией и Эфиопией – двумя самыми густонаселенными странами Африки [CNBC, 2021].

Кроме того, имеющая непосредственное отношение к России «Группа Вагнера», один из крупнейших частных военных подрядчиков в Африке, оказывает значительное влияние на региональную обстановку на континенте, в том числе участвует в нескольких текущих контртеррористических операциях в Африке. «Вагнеровцы» участвовали в операциях на территории Судана, Мозамбика, Мали, Мадагаскара, Центральноафриканской Республики и ряда других стран континента [France 24, 2022]. Важно отметить, что многие из стран, отказавшихся голосовать по резолюциям ООН против России, либо в прошлом закупали российское вооружение, либо в той или иной форме связаны с «Группой Вагнера».

## Экономические связи со странами Африки

Усиливающиеся экономические связи между Россией и несколькими африканскими странами также, вероятно, являются важным фактором, определяющим отношение африканских государств к конфликту на Украине. Торговые и экономические связи

между Россией и Африкой начали складываться еще во времена СССР; в настоящее время Россия поддерживает технические и экономические отношения с 37 государствами Африки, 42 государства континента являются торговыми партнерами России [Deich, 2007, p. 40]. В 2019 г. в Сочи прошел первый российско-африканский форум «Мир, безопасность и развитие» [Russia – Africa..., 2022]. Форум наглядно продемонстрировал высокую заинтересованность стран Африки в развитии сотрудничества с Россией – участие в работе форума приняли все 54 государства континента, 45 из них были представлены главами государств. Примечательно, что Россия оказывает поддержку странам Африки без непосредственного вмешательства в их внутреннюю политику – такую же позицию занимает Китай, благодаря чему его позиции на континенте непрерывно укрепляются<sup>8</sup>.

Помимо обещаний относительно последующей экономической поддержки и 92 подписанных в Сочи соглашений и меморандумов о сотрудничестве [Russia – Africa..., 2022], следует отметить, что несколько африканских государств напрямую зависят от поставок зерна и удобрений из России и Украины. Примерно четверть государств континента получают из России и Украины около трети потребляемого зерна – осторожный подход к отношениям с этими странами представляется наилучшим вариантом для гарантии поставок. Недавнюю передачу Россией зерна некоторым африканским странам, вероятно, можно рассматривать как подчеркивание желательности нейтральной позиции по отношению к конфликту на Украине для облегчения поставок продовольствия [Reuters, 2022].

## Отказ Запада от сотрудничества

Непосредственные издержки и долгосрочные последствия пандемии COVID-19 могут рассматриваться как факторы, обуславливающие нейтралитет стран Африки. В самом начале пандемии было сделано несколько заявлений о коллективизме и солидарности, особенно со стороны многонациональных организаций, таких как Всемирная организация здравоохранения (ВОЗ) и Организация Объединенных Наций (ООН). Несмотря на призывы этих организаций к тому, чтобы развитые страны оказали поддержку развивающимся, большинство богатых стран сосредоточились на потребностях своих граждан, игнорируя просьбы бедных стран о помощи. Очевидное отсутствие поддержки со стороны Запада во время пандемии еще больше оттолкнуло африканские страны от их традиционных западных союзников. В 2021 г. США располагали «десятками миллионов доз вакцин» наряду с доступом к качественным клиническим исследованиям, в то время как во многих других странах доступ к вакцинам был крайне ограничен [Weinland, Robbins, 2021]. Великобритания утилизировала более 600 тыс. вакцин с истекшим сроком годности, тогда как только 2% людей были полностью вакцинированы в странах с низким уровнем дохода и 10% – в странах с уровнем дохода ниже среднего [Pharmatimes, 2021]. Многие страны Африки были вынуждены буквально упрашивать своих западных партнеров предоставить им вакцины, и только Китай направил в Африку не менее 600 млн доз вакцин [Mcallister, Daly, 2021].

Конфликт на Украине обнажил глубоко укоренившийся расизм. То, с каким обращением столкнулись в Европе темнокожие студенты в начале конфликта, вызвало волну жесткой критики. Около 16 тыс. студентов из Африки не смогли покинуть страну

---

<sup>8</sup> Для понимания позиций России и Китая нужно уточнить, что оба государства предлагают вмешательство во внутренние политические процессы, однако сложившаяся модель сотрудничества не предполагает полного отказа от потенциальной выгоды. См. [Condon, 2012].

после начала боевых действий — им отказывали в проезде по железным дорогам, нередко они не могли получить питание, в то время как ситуация с украинцами была принципиально иной. Один из студентов сообщил, что на границе с Польшей сотрудники пограничной службы останавливали темнокожих беженцев и свободно пропускали светлокожих [Chebil, 2022]. Некоторые страны Африки открыто выступили с критикой подобного подхода. Африканский союз и Комиссия Африканского союза опубликовали заявление, в котором осудили неравное обращение с выходцами из Африки, охарактеризовав его как «шокирующее проявление расизма и нарушение международного права». Видеозаписи, демонстрирующие реальные случаи жестокого обращения с африканцами, подтвердили существовавшие опасения, что Запад по-прежнему воспринимает Африку как что-то менее значимое, неравное себе. И это естественным образом подтолкнуло страны Африки занять нейтральную позицию [Dovi, 2022].

## Очередная прокси-война в Европе: следует ли Африке беспокоиться?

Перед подведением итогов отметим еще один фактор, объясняющий позицию стран Африки в отношении конфликта на Украине. Некоторые страны Африки рассматривают этот конфликт как очередную прокси-войну между Россией и Западом. Африка не заинтересована быть втянутой в чужие геополитические игры. Для многих африканских лидеров события на Украине и оказанная ей поддержка со стороны Запада — отголосок холодной войны, отрицательные последствия которой все еще ощутимы в Африке [Ajala, 2022]. Через несколько недель после начала конфликта администрация Байдена заявила о том, что цель США в данном конфликте — ослабление России до такой степени, чтобы впредь она не могла представлять опасность для соседей. Это произнес госсекретарь США на пресс-конференции в Польше [Landry, 2022]. Несмотря на то что многие западные страны отрицают прокси-характер конфликта, западные медиа даже не используют такую формулировку, экс-директор ФБР, занимавший пост во времена Б. Обамы, недвусмысленно заявил об обратном [Callinicos, 2022]. А. Каллиникос охарактеризовал начавшийся конфликт как «империалистическую прокси-войну» [Ibid.]. Подобные заявления наряду с масштабной военной помощью Украине подтверждают тезис о прокси-характере конфликта. Понимая это, африканские государства не желают вовлекаться в конфликты сверхдержав, добровольно или под давлением занимая позицию, которая может подорвать перспективы их дальнейшего развития или помешать экономическому восстановлению после пандемии COVID-19.

Кроме того, западные санкции против России привели к масштабному продовольственному кризису и скачкообразному росту цен во всех странах Африки, что переключило внимание местных политических элит на проблемы поддержания экономической и политической стабильности. Заняв нейтральную позицию в конфликте на Украине, страны Африки, конечно, не решат накопившиеся проблемы. Тем не менее политика нейтралитета позволяет им сохранять определенную маневренность и использовать это как козырь в переговорах с США, Китаем и другими партнерами.

## Заключение

Конфликт на Украине коснулся большинства стран мира. Цены на товары и услуги повсеместно растут, многие государства переживают энергетический кризис. С политической точки зрения конфликт существенно ослабил давно сложившиеся структуры

и взаимосвязи, для которых позиции отдельных стран в отношении конфликта, продиктованные экономическими, политическими и стратегическими интересами, стали своего рода системным шоком. Совершенно неожиданно Африка попала в центр внимания всего мира из-за публичных заявлений некоторых стран региона, которые считались союзниками Запада. Вопреки сложившемуся стереотипу, согласно которому многие страны Африки, кроме тех, которые управляются диктаторами, должны были принять позицию Запада и оказать давление на Россию с целью принудить ее заключить мир, они выбрали нейтралитет и отказались выступить с прямой критикой в адрес России или присоединиться к международному давлению. В статье показано, что позиция африканских государств продиктована не только негативным отношением к неоимпериалистической политике Запада, но и другими факторами. В качестве аргумента были приведены результаты анализа итогов голосования по резолюциям ООН, а также заявлений лидеров африканских стран, позволившие глубже понять позиции стран региона.

Трудно спрогнозировать, как повлияет выбор многих стран Африки на отношения с Западом в долгосрочной перспективе, тем не менее западным элитам важно уже сейчас осознать недопустимость дальнейшего повышения ставок, особенно посредством действий, аналогичных принятому Конгрессом США решению о санкционном давлении на неприсоединившиеся страны. Для снижения напряженности Западу следует не принуждать Африку к принятию требуемой позиции, а вступить с ней в диалог и изменить свое восприятие нейтралитета. Его следует рассматривать не как форму поддержки России, а как реакцию или логическое продолжение вполне легитимных политических, экономических и стратегических интересов. В противном случае Запад рискует оттолкнуть от себя страны Африки и нанести непоправимый ущерб сложившимся за долгие годы партнерским отношениям.

## СПИСОК ИСТОЧНИКОВ

- Addis Herald (2022) The 16 members of the South African Development Community (SADC) owe their allegiance to Russia [Электронный ресурс]. Режим доступа: <https://www.addisherald.com/the-16-members-of-the-south-african-development-community-sadc-owe-their-allegiance-to-russia/> (дата обращения: 08.02.2023).
- African Union (2022) Statement of the African Union on the reported ill treatment of Africans trying to leave Ukraine [Электронный ресурс]. Режим доступа: <https://au.int/en/pressreleases/20220228/statement-ill-treatment-africans-trying-leave-ukraine> (дата обращения: 08.02.2023).
- Aidi H. (2022) The Russia-Ukraine war: Implications for Africa. Policy Centre for the New South, Policy Brief.
- Ajala O. (2022) Russia's war with Ukraine: Five reasons why many African countries choose to be 'neutral' [Электронный ресурс]. Режим доступа: <https://theconversation.com/russias-war-with-ukraine-five-reasons-why-many-african-countries-choose-to-be-neutral-180135> (дата обращения: 08.02.2023).
- Aljazeera (2022) S Africa's Ramaphosa: NATO to blame for Russia's war in Ukraine [Электронный ресурс]. Режим доступа: <https://www.aljazeera.com/news/2022/3/18/update-1-s-africas-ramaphosa-blames-nato-for-russias-war-in-ukraine> (дата обращения: 08.02.2023).
- Archangelskaya A., Shubin V. (2013) Russia's Africa policy. South African Institute for International Affairs, Global Powers and Africa Programme. No. 157.
- Associated Press (2022) Blinken in South Africa to seek support over Russia-Ukraine war [Электронный ресурс]. Режим доступа: <https://www.politico.com/news/2022/08/07/blinken-south-africa-apartheid-russia-00050231> (дата обращения: 08.02.2023).
- Bassey S., Udoudom D. (2018) Developmental Democracy in Africa: A Review // *OmniScience: A Multi-Disciplinary Journal*. Vol. 8. No. 2. P. 1–9.

- BBC (2014) *Boko Haram Crises: Nigeria fury over US arms refusal* [Электронный ресурс]. Режим доступа: <https://www.bbc.co.uk/news/world-africa-30006066> (дата обращения: 08.02.2023).
- BBC (2022) *Russia downplays threat to Ukraine in talks with US* [Электронный ресурс]. Режим доступа: <https://www.bbc.co.uk/news/world-us-canada-59945170> (дата обращения: 08.02.2023).
- Voko M. (2022) *Russia-Ukraine: A balancing act for Macky Sall, the voice of Senegal and the AU* [Электронный ресурс]. Режим доступа: <https://www.theafricareport.com/184851/russia-ukraine-a-balancing-act-for-macky-sall-the-voice-of-senegal-and-the-au/> (дата обращения: 08.02.2023).
- Callinicos A. (2022) *The conflict in Ukraine is an imperialist proxy war* [Электронный ресурс]. Режим доступа: <https://socialistworker.co.uk/alex-callinicos/the-conflict-in-ukraine-is-an-imperialist-proxy-war/> (дата обращения: 08.02.2023).
- Chebil M. (2022) *Pushed back because we're black: Africans stranded at Ukraine-Poland border* [Электронный ресурс]. Режим доступа: <https://www.france24.com/en/europe/20220228-pushed-back-because-we-re-black-africans-stranded-at-ukraine-poland-border> (дата обращения: 08.02.2023).
- Cheng E. (2022) *China refuses to call Russian attack on Ukraine an 'invasion', deflects blame to U.S.* [Электронный ресурс]. Режим доступа: <https://www.cnbc.com/2022/02/24/china-refuses-to-call-attack-on-ukraine-an-invasion-blames-us.html> (дата обращения: 08.02.2023).
- Chiriyankandath J. (2022) *Understanding India's approach to the Russia-Ukraine war: realpolitik* [Электронный ресурс]. Режим доступа: <https://commonwealth.sas.ac.uk/blog/understanding-indias-approach-russia-ukraine-war-realpolitik> (дата обращения: 08.02.2023).
- CNBC (2021) *Russia is building its military influence in Africa, challenging U.S. and French dominance* [Электронный ресурс]. Режим доступа: <https://www.cnbc.com/2021/09/13/russia-is-building-military-influence-in-africa-challenging-us-france.html> (дата обращения: 03.02.2023).
- Condon M. (2012) *China in Africa: What the policy of non-intervention adds to the Western development dilemma. Praxis: The Fletcher Journal of Human Security. Vol. 27.*
- Cooks T. (2022) *South Africa's Ramaphosa blames NATO for Russia's war in Ukraine* [Электронный ресурс]. Режим доступа: <https://www.reuters.com/world/africa/safricas-ramaphosa-blames-nato-russias-war-ukraine-2022-03-17/> (дата обращения: 08.02.2023).
- Dare A. (2010) *The effects of western civilisation and culture on Africa // Afro Asian Journal of Social Sciences. Vol. 1. No. 1. P. 1–13.*
- Deich T. (2007) *Africa in the Foreign Policy Priorities of Russia // Rossisko-afrikanskie otnosheniya i obraz Rossii v Afrike [Russian-African Relations and Russia's Image in Africa] / T. Deich, E. Korendyasov (eds.). Moscow: Institut Afriki RAN, 2007.*
- Desfosses H. (1987) *The USSR and Africa // African Studies Review. African Issues, vol. 16, issue 1, pp. 3–10.*
- Dovi V. (2022) *The treatment Africans are facing in Ukraine is despicable, but why are we surprised* [Электронный ресурс]. Режим доступа: <https://www.euronews.com/2022/04/01/the-treatment-africans-are-facing-in-ukraine-is-despicable-but-why-are-we-surprised> (дата обращения: 08.02.2023).
- Fabricius P. (2022a) *South Africa: Pretoria's Resolution On Providing Humanitarian Aid to Ukraine Is Defeated in UN General Assembly* [Электронный ресурс]. Режим доступа: <https://allafrica.com/stories/202203250047.html> (дата обращения: 08.02.2023).
- Fabricius P. (2022b) *A new law to punish states that back certain Russian actions could have major implications for African countries* [Электронный ресурс]. Режим доступа: <https://issafrica.org/iss-today/us-debates-bill-to-counter-malign-russian-activities-in-africa> (дата обращения: 08.02.2023).
- Fabricius P. (2022c) *Analysis: Proposed U.S law seeks to punish African countries for 'aligning' with Russia* [Электронный ресурс]. Режим доступа: <https://www.premiumtimesng.com/news/headlines/531252-analysis-proposed-u-s-law-seeks-to-punish-african-countries-for-aligning-with-russia.html> (дата обращения: 08.02.2023).
- France 24 (2022) *Private military contractors bolster Russian influence in Africa* [Электронный ресурс]. Режим доступа: <https://www.france24.com/en/live-news/20220204-private-military-contractors-bolster-russian-influence-in-africa> (дата обращения: 08.02.2023).

- Funale M., Bermudez J. (2021) Unpacking the Russian Troop build-up along Ukraine's border [Электронный ресурс]. Режим доступа: <https://www.csis.org/analysis/unpacking-russian-troop-buildup-along-ukraines-border> (дата обращения: 08.02.2023).
- Gareev M.A. (1997) The expansion of NATO does not solve, but aggravates security issues // *Die Friedens-Warte*. Vol. 72. No. 3. P. 297–303.
- Global Civilians for Peace in Libya (2012) Get ready for war [Электронный ресурс]. Режим доступа: <https://globalciviliansforpeace.wordpress.com/2012/03/05/get-ready-for-war/> (дата обращения: 03.02.2023).
- Hartley A. (2022) Why so many African leaders support Putin [Электронный ресурс]. Режим доступа: <https://www.spectator.co.uk/article/why-so-many-african-leaders-support-putin/> (дата обращения: 08.02.2023).
- Heaton M., Falola T. (2005) Neocolonialism. *New Dictionary of the History of Ideas*. Vol. 4. P. 1623–1625.
- Herb J., Judd D., Mattingly P. (2022) Biden condemns 'Russia's unprovoked and unjustified attack on Ukraine' [Электронный ресурс]. Режим доступа: <https://edition.cnn.com/2022/02/23/politics/biden-russia-ukraine/index.html> (дата обращения: 08.02.2023).
- Hill A. (2021) Russia is positioning itself as a global partner after the U.S. Afghanistan debacle [Электронный ресурс]. Режим доступа: <https://theconversation.com/russia-is-positioning-itself-as-a-global-partner-after-the-u-s-afghanistan-debacle-167030> (дата обращения: 08.02.2023).
- Ioană C.-C. (2020) The Libyan conflict and its destabilising impact on North Africa // *Strategic Impact*. Vol. 75. No. 2. P. 182–196.
- Kibreab G. (2021) *From Ally to Enemy: The Soviet Union and the Horn of Africa, a Failed Intervention*. Trenton, New Jersey: The Red Sea Press.
- Landry C. (2022) US wants Russia weakened [Электронный ресурс]. Режим доступа: <https://www.nytimes.com/2022/04/25/briefing/russia-ukraine-war-us.html> (дата обращения: 08.02.2023).
- Lenin V. (1963) *Imperialism, the highest stage of Capitalism: A popular outline*. Lenin's selected works. Progress Publishers.
- Lyons R. (1978) The USSR, China and the horn of Africa // *Review of African Political Economy*. Vol. 5. No. 12. P. 5–30.
- Magome M., Madhani A. (2022) Biden calls South Africa a vital voice despite Russia stance [Электронный ресурс]. Режим доступа: <https://arnews.com/article/russia-ukraine-biden-kamala-harris-africa-869b8b68c57404f4c0661f6757dde918> (дата обращения: 08.02.2023).
- Majeed Z. (2022) Putin Meets African Union Chairman & Senegal Prez Macky Sall In Russia Amid Ukraine War [Электронный ресурс]. Режим доступа: <https://www.republicworld.com/world-news/russia-ukraine-crisis/putin-meets-african-union-chairman-and-senegal-prez-macky-sall-in-russia-amid-ukraine-war-articleshow.html> (дата обращения: 08.02.2023).
- Mcallister E., Daly T. (2021) China's Xi pledges another 1 bln COVID-19 vaccine doses for Africa [Электронный ресурс]. Режим доступа: <https://www.reuters.com/world/africa/chinas-xi-pledges-10-blncredit-line-african-financial-institutions-2021-11-29/> (дата обращения: 08.02.2023).
- Meunier N. (2017) France's dirty little secret in Niger [Электронный ресурс]. Режим доступа: <https://meta.eeb.org/2017/10/18/french-state-owned-company-creates-ecocide-in-niger-to-fuel-its-nuclear-plants/> (дата обращения: 08.02.2023).
- Moscow Times (2021) Moscow Takes Measures in Response to 'Threatening' NATO Actions [Электронный ресурс]. Режим доступа: <https://www.themoscowtimes.com/2021/04/13/moscow-takes-measures-in-response-to-threatening-nato-actions-a73581> (дата обращения: 08.02.2023).
- NATO (2018) Trident Juncture 18 [Электронный ресурс]. Режим доступа: [https://www.nato.int/cps/en/patohq/news\\_158620.htm](https://www.nato.int/cps/en/patohq/news_158620.htm) (дата обращения: 08.02.2023).
- NATO (2021) Defender Europe 21 Fact Sheet [Электронный ресурс]. Режим доступа: <https://www.euro-reafrica.army.mil/DefenderEurope/> (дата обращения: 08.02.2023).
- Ogar T.E., Ogar J.N. (2018) Globalization in Africa and Beyond: The Quest for Global Ethics // *GNOSI: An Interdisciplinary Journal of Human Theory and Praxis*. Vol. 1, 2. P. 38–47.

Okajare S. (2015) Sino- Western Rivalry as a New Trajectory of Neo-Imperialism Challenge for African Diplomacy and Development // *Social Transformations*. Vol. 3. No. 1. P. 27–42.

Pharmatimes (2021) Report: UK disposed of 600,000 AZ vaccine doses after they passed expiry date [Электронный ресурс]. Режим доступа: [https://www.pharmatimes.com/news/report\\_uk\\_disposed\\_of\\_600,000\\_az\\_vaccine\\_doses\\_after\\_they\\_passed\\_expiry\\_date\\_1383593](https://www.pharmatimes.com/news/report_uk_disposed_of_600,000_az_vaccine_doses_after_they_passed_expiry_date_1383593) (дата обращения: 08.02.2023).

President of Russia (2022) Address by the President of the Russian Federation [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://en.kremlin.ru/events/president/news/67843> (дата обращения: 08.02.2023).

Rahaman Md.S., Yeazdani Md.R., Mahmud R. (2017) The Untold History of Neocolonialism in Africa (1960–2011) // *History Research*. Vol. 5. No. 1. P. 9–16.

Remmert D. (2018) The Harambee Prosperity Plan, Namibia's Foreign Policy Directions and Human Security Dimensions // *Shaping the Human Security Landscape in Southern Africa: Namibia's foreign relations and cooperation with its neighboring countries*. Windhoek: Konrad Adenauer Stiftung. P. 16–37.

Republic of Namibia (1998) Namibian Constitution [Электронный ресурс]. Режим доступа: <https://www.lac.org.na/laws/annoSTAT/Namibian%20Constitution.pdf> (дата обращения: 08.02.2023).

Reuters (2022) Erdogan, Putin agreed to send Russian grains to poor African countries for free [Электронный ресурс]. Режим доступа: <https://www.reuters.com/world/erdogan-says-agreed-with-putin-grains-should-go-poor-african-countries-free-2022-11-04/> (дата обращения: 08.02.2023).

Richter W. (2022) NATO-Russia tensions: Putin orders invasion of Ukraine // *German Institute for International and Security Affairs*.

Russia – Africa Summit and Economic Forum (2022) Outcomes of the first Russia-Africa Summit and Economic Forum. Roscongress to continue working on the African track until the next Forum [Электронный ресурс]. Режим доступа: <https://summitafrica.ru/en/news/podvedeny-itogi-pervogo-sammita-i-ekonomicheskogo-foruma-rossija-afrika-roskongress-prodolzhit-rabotu-na-afrikanskom-treke-v-period-do-sledujuschego-foruma/> (дата обращения: 08.02.2023).

Shubin V. (2004) Russia and Africa: moving in the right direction? // *Africa in International Politics* / I. Taylor, P. Williams (eds). Abingdon: Routledge. P. 114–127.

Sidiropoulos E. (2022) How do Global South politics of non-alignment and solidarity explain South Africa's position on Ukraine? [Электронный ресурс]. Режим доступа: <https://www.brookings.edu/blog/africa-in-focus/2022/08/02/how-do-global-south-politics-of-non-alignment-and-solidarity-explain-south-africas-position-on-ukraine/> (дата обращения: 08.02.2023).

SIPRI (2022) Arms Transfer Database [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://www.sipri.org/databases/armstransfers/> (дата обращения: 08.02.2023).

Sokolsky R. (2017) The New NATO-Russia Military Balance: Implications for European Security [Электронный ресурс]. Режим доступа: <https://carnegieendowment.org/2017/03/13/new-nato-russia-military-balance-implications-for-european-security-pub-68222> (дата обращения: 08.02.2023).

Somerville K. (1984) The USSR and Southern Africa Since 1976 // *Journal of Modern African Studies*. Vol. 22. No. 1. P. 73–108.

South T. (2021) Massive, Army-led NATO exercise Defender Europe kicks off [Электронный ресурс]. Режим доступа: <https://www.armytimes.com/news/your-army/2021/03/15/massive-army-led-nato-exercise-defender-europe-kicks-off/> (дата обращения: 08.02.2023).

Stephen M.D. (2012) Imperialism. *The Encyclopedia of Global Studies*. P. 884–886.

The Economist (2022) Why is Eritrea backing Russian aggression in Ukraine? [Электронный ресурс]. Режим доступа: <https://www.economist.com/the-economist-explains/2022/03/08/why-is-eritrea-backing-russian-aggression-in-ukraine> (дата обращения: 08.02.2023).

The Namibian (2022) Namibia sits on fence [Электронный ресурс]. Режим доступа: <https://www.namibian.com.na/6218421/archive-read/Namibia-sits-on-fence> (дата обращения: 08.02.2023).

UN (2022a) Security Council Fails to Adopt Draft Resolution on Ending Ukraine Crisis, as Russian Federation Wields Veto [Электронный ресурс]. Режим доступа: <https://press.un.org/en/2022/sc14808.doc.htm> (дата обращения: 08.02.2023).

UN (2022b) United Nations, “Security Council fails to adopt draft resolution on ending Ukraine crises, as Russian Federation wields veto”, SC/14808, 25 February 2022 [Электронный ресурс]. Режим доступа: <https://press.un.org/en/2022/sc14808.doc.htm> (дата обращения: 08.02.2023).

UN (2022c) United Nations, “Security council calls emergency special session of General Assembly on Ukraine crises”, SC/14809, 27 February 2022 [Электронный ресурс]. Режим доступа: <https://press.un.org/en/2022/sc14809.doc.htm> (дата обращения: 08.02.2023).

UN (2022d) United Nations, “Security Council fails to adopt text demanding, civilian protection, unhindered humanitarian access in Ukraine, as 13 members abstain”, SC/14838, 23 March 2022 [Электронный ресурс]. Режим доступа: <https://press.un.org/en/2022/sc14838.doc.htm> (дата обращения: 08.02.2023).

UN (2022e) United Nations, “General Assembly overwhelmingly adopts resolution demanding Russian federation immediately end illegal use of force in Ukraine, withdraw all troops”, GA/12407, 2 March 2022 [Электронный ресурс]. Режим доступа: <https://press.un.org/en/2022/ga12407.doc.htm> (дата обращения: 08.02.2023).

UN (2022f) United Nations, “General Assembly adopts text recognising scale of humanitarian woes arising from Russian Federation’s Ukraine offensive as unseen in many decades”, GA/12411, 24 March 2022 [Электронный ресурс]. Режим доступа: <https://press.un.org/en/2022/ga12411.doc.htm> (дата обращения: 08.02.2023).

UN (2022g) United Nations, “General Assembly adopts text to suspend Russian Federation from Human Rights Council, continuing emergency special session on humanitarian crises in Ukraine”, GA/12414, 7 April 2022 [Электронный ресурс]. Режим доступа: <https://press.un.org/en/2022/ga12414.doc.htm> (дата обращения: 08.02.2023).

UN (2022h) United Nations, “Human Rights Council establishes independent international commission on inquiry to investigate all alleged violations of human rights in the context of the Russian Federation’s aggression against Ukraine”, Human Rights Council, 4 March 2022 [Электронный ресурс]. Режим доступа: <https://www.ohchr.org/en/press-releases/2022/03/human-rights-council-establishes-independent-international-commission> (дата обращения: 08.02.2023).

UN (2022i) United Nations, “Human Rights Council adopts resolution on the deteriorating Human Rights situation in Ukraine and closes special session”, Human Rights Council, 12 May 2022 [Электронный ресурс]. Режим доступа: <https://www.ohchr.org/en/press-releases/2022/05/human-rights-council-adopts-resolution-deteriorating-human-rights-situation> (дата обращения: 08.02.2023).

UN (2022j) Human Rights Council Adopts Resolution on the Deteriorating Human Rights Situation in Ukraine and Closes Special Session [Электронный ресурс]. Режим доступа: <https://www.ohchr.org/en/press-releases/2022/05/human-rights-council-adopts-resolution-deteriorating-human-rights-situation> (дата обращения: 08.02.2023).

Vayez A. (2020) A changing dynamic: The Evolution of Russia-Africa relations [Электронный ресурс]. Режим доступа: <https://republic.com.ng/august-september-2020/a-changing-dynamic/> (дата обращения: 08.02.2023).

Volman D. (2009) Africa: U.S Military holds war games on Nigeria, Somalia [Электронный ресурс]. Режим доступа: <https://allafrica.com/stories/200908140153.html> (дата обращения: 08.02.2023).

Weiland N., Robbins R. (2021) The U.S. Is Sitting on Tens of Millions of Vaccine Doses the World Needs [Электронный ресурс]. Режим доступа: <https://www.nytimes.com/2021/03/11/us/politics/coronavirus-astrazeneca-united-states.html> (дата обращения: 08.02.2023).

Wright R. (2022) Russia and China Unveil a Pact Against America and the West [Электронный ресурс]. Режим доступа: <https://www.newyorker.com/news/daily-comment/russia-and-china-unveil-a-pact-against-america-and-the-west> (дата обращения: 08.02.2023).

# NEW REALITY, OLD INSTITUTES

International Organisations Research Journal, 2023, vol. 18, no 2, pp. 7–30

Original Article (translation)

doi:10.17323/1996-7845-2023-02-01

## The Case for Neutrality: Understanding African Stances on the Russia-Ukraine Conflict<sup>1</sup>

O. Ajala

---

---

**Olayinka Ajala** – Dr., Senior Lecturer in Politics and International Relations at Leeds Beckett University, Fellow of the Higher Education Academy; Leeds LS1 3HE, United Kingdom; o.ajala@leedsbeckett.ac.uk

### Abstract

*The war in Ukraine is impacting most countries in the world. Economically, prices of goods and services are rising and many countries around the world are experiencing energy crises that can be linked to the war in Ukraine. Politically, fractures are appearing in long-established political structures with many countries around the world deciding on how to respond to the war in Ukraine based on their political, economic, and strategic interests. Surprisingly, Africa is generating a lot of attention due to the stance of several notable countries – including some seen as key allies of Western countries. Contrary to expectations that most African countries except those ruled by despots would follow the West in condemning and putting pressure on Putin to end the war, many African countries chose to stay neutral without condemning Russia or supporting resolutions to put pressure on Putin to end the war. This article has explored not only the role of neo-imperialism in shifting political alliances away from the West as well as a key factor fostering neutrality, but also other factors. It has made use of UN resolution voting patterns as well as statements made by African leaders as lenses through which the stances of African leaders can be understood.*

**Keywords:** Ukrainian crisis, Africa, UN, neo-imperialism, Russian-African cooperation, NATO

**For citation:** Ajala O. (2023) The Case for Neutrality: Understanding African Stances on the Russia-Ukraine Conflict. *International Organisations Research Journal*, vol. 18, no 2, pp. 7–30 (in Russian). doi:10.17323/1996-7845-2023-02-01

### References

Addis Herald (2022) The 16 members of the South African Development Community (SADC) owe their allegiance to Russia. Available at: <https://www.addisherald.com/the-16-members-of-the-south-african-development-community-sadc-owe-their-allegiance-to-russia/> (accessed 8 February 2023).

African Union (2022) Statement of the African Union on the reported ill treatment of Africans trying to leave Ukraine. Available at: <https://au.int/en/pressreleases/20220228/statement-ill-treatment-africans-trying-leave-ukraine> (accessed 8 February 2023).

---

<sup>1</sup> The article “The Case for Neutrality: Understanding African Stances on the Russia-Ukraine Conflict” by Olayinka Ajala is translated and published with permission of the author and in *Journal of Military and Strategic Studies*, where it was originally published in English (*Journal of Military and Strategic Studies* (2022), vol. 22, iss. 2). Available at: <https://www.mapleleafnavy.com/index.php/2023/02/16/journal-of-military-and-strategic-studies-volume-22-issue-2/>.

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

- Aidi H. (2022) The Russia-Ukraine war: Implications for Africa. *Policy Centre for the New South, Policy Brief*.
- Ajala O. (2022) Russia's war with Ukraine: Five reasons why many African countries choose to be 'neutral'. Available at: <https://theconversation.com/russias-war-with-ukraine-five-reasons-why-many-african-countries-choose-to-be-neutral-180135> (accessed 8 February 2023).
- Aljazeera (2022) S Africa's Ramaphosa: NATO to blame for Russia's war in Ukraine. Available at: <https://www.aljazeera.com/news/2022/3/18/update-1-s-africas-ramaphosa-blames-nato-for-russias-war-in-ukraine> (accessed 8 February 2023).
- Archangelskaya A. Shubin V. (2013) Russia's Africa policy. *South African Institute for International Affairs, Global Powers and Africa Programme*, no 157.
- Associated Press (2022) Blinken in South Africa to seek support over Russia-Ukraine war. Available at: <https://www.politico.com/news/2022/08/07/blinken-south-africa-apartheid-russia-00050231> (accessed 8 February 2023).
- Bassey S., Udoudom D. (2018) Developmental Democracy in Africa: A Review. *OmniScience: A Multi-Disciplinary Journal*, vol. 8, no 2, pp. 1–9.
- BBC (2014) Boko Haram Crises: Nigeria fury over US arms refusal. Available at: <https://www.bbc.co.uk/news/world-africa-30006066> (accessed 8 February 2023).
- BBC (2022) Russia downplays threat to Ukraine in talks with US. Available at: <https://www.bbc.co.uk/news/world-us-canada-59945170> (accessed 8 February 2023).
- Boko M. (2022) Russia-Ukraine: A balancing act for Macky Sall, the voice of Senegal and the AU. Available at: <https://www.theafricareport.com/184851/russia-ukraine-a-balancing-act-for-macky-sall-the-voice-of-senegal-and-the-au/> (accessed 8 February 2023).
- Callinicos A. (2022) The conflict in Ukraine is an imperialist proxy war. Available at: <https://socialistworker.co.uk/alex-callinicos/the-conflict-in-ukraine-is-an-imperialist-proxy-war/> (accessed 8 February 2023).
- Chebil M. (2022) Pushed back because we're black: Africans stranded at Ukraine-Poland border. Available at: <https://www.france24.com/en/europe/20220228-pushed-back-because-we-re-black-africans-stranded-at-ukraine-poland-border> (accessed 8 February 2023).
- Cheng E. (2022) China refuses to call Russian attack on Ukraine an 'invasion,' deflects blame to U.S. Available at: <https://www.cnn.com/2022/02/24/china-refuses-to-call-attack-on-ukraine-an-invasion-blames-us.html> (accessed 8 February 2023).
- Chiriyankandath J. (2022) Understanding India's approach to the Russia-Ukraine war: realpolitik. Available at: <https://commonwealth.sas.ac.uk/blog/understanding-indias-approach-russia-ukraine-war-realpolitik> (accessed 8 February 2023).
- CNBC (2021) Russia is building its military influence in Africa, challenging U.S. and French dominance. Available at: <https://www.cnn.com/2021/09/13/russia-is-building-military-influence-in-africa-challenging-us-france.html> (accessed 8 February 2023).
- Condon M. (2012) China in Africa: What the policy of non-intervention adds to the Western development dilemma. *Praxis: The Fletcher Journal of Human Security*, vol. 27.
- Cooks T. (2022) South Africa's Ramaphosa blames NATO for Russia's war in Ukraine. Available at: <https://www.reuters.com/world/africa/safricas-ramaphosa-blames-nato-russias-war-ukraine-2022-03-17/> (accessed 8 February 2023).
- Dare A. (2010) The effects of western civilisation and culture on Africa. *Afro Asian Journal of Social Sciences*, vol. 1, no 1, pp. 1–13.
- Deich T. (2007) Africa in the Foreign Policy Priorities of Russia. *Rossisko-afrikanskije otnosheniya i obraz Rossii v Afrike* [Russian-African Relations and Russia's Image in Africa] (T. Deich, E. Korendyasov (eds). Moscow: Institut Afriki RAN, 2007.
- Desfosses H. (1987) The USSR and Africa, *African Studies Review, African Issues*, vol. 16, issue 1, pp. 3–10.
- Dovi V. (2022) The treatment Africans are facing in Ukraine is despicable, but why are we surprised. Available at: <https://www.euronews.com/2022/04/01/the-treatment-africans-are-facing-in-ukraine-is-despicable-but-why-are-we-surprised> (accessed 8 February 2023).

- Fabricius P. (2022a) South Africa: Pretoria's Resolution On Providing Humanitarian Aid to Ukraine Is Defeated in UN General Assembly. Available at: <https://allafrica.com/stories/202203250047.html> (accessed 8 February 2023).
- Fabricius P. (2022b) A new law to punish states that back certain Russian actions could have major implications for African countries. Available at: <https://issafrica.org/iss-today/us-debates-bill-to-counter-malign-russian-activities-in-africa> (accessed 8 February 2023).
- Fabricius P. (2022c) Analysis: Proposed U.S law seeks to punish African countries for 'aligning' with Russia. Available at: <https://www.premiumtimesng.com/news/headlines/531252-analysis-proposed-u-s-law-seeks-to-punish-african-countries-for-aligning-with-russia.html> (accessed 8 February 2023).
- France 24 (2022) Private military contractors bolster Russian influence in Africa. Available at: <https://www.france24.com/en/live-news/20220204-private-military-contractors-bolster-russian-influence-in-africa> (accessed 8 February 2023).
- Funaike M., Bermudez J. (2021) Unpacking the Russian Troop build-up along Ukraine's border. Available at: <https://www.csis.org/analysis/unpacking-russian-troop-buildup-along-ukraines-border> (accessed 8 February 2023).
- Gareev M.A. (1997) The expansion of NATO does not solve, but aggravates security issues. *Die Friedens-Warte*, vol. 72, no 3, pp. 297–303.
- Global Civilians for Peace in Libya (2012) Get ready for war. Available at: <https://globalciviliansforpeace.wordpress.com/2012/03/05/get-ready-for-war/> (accessed 8 February 2023).
- Hartley A. (2022) Why so many African leaders support Putin. Available at: <https://www.spectator.co.uk/article/why-so-many-african-leaders-support-putin/> (accessed 8 February 2023).
- Heaton M., Falola T. (2005) Neocolonialism. *New Dictionary of the History of Ideas*, vol. 4, pp. 1623–1625.
- Herb J., Judd D., Mattingly P. (2022) Biden condemns 'Russia's unprovoked and unjustified attack on Ukraine'. Available at: <https://edition.cnn.com/2022/02/23/politics/biden-russia-ukraine/index.html> (accessed 8 February 2023).
- Hill A. (2021) Russia is positioning itself as a global partner after the U.S. Afghanistan debacle. Available at: <https://theconversation.com/russia-is-positioning-itself-as-a-global-partner-after-the-u-s-afghanistan-debacle-167030> (accessed 8 February 2023).
- Ioniță C.-C. (2020) The Libyan conflict and its destabilising impact on North Africa. *Strategic Impact*, vol. 75, no 2, pp. 182–196.
- Kibreab G. (2021) From Ally to Enemy: The Soviet Union and the Horn of Africa, a Failed Intervention. Trenton, New Jersey: The Red Sea Press.
- Landry C. (2022) US wants Russia weakened Available at: <https://www.nytimes.com/2022/04/25/briefing/russia-ukraine-war-us.html> (accessed 8 February 2023).
- Lenin V. (1963) Imperialism, the highest stage of Capitalism: A popular outline. *Lenin's selected works*. Progress Publishers.
- Lyons R. (1978) The USSR, China and the horn of Africa. *Review of African Political Economy*, vol. 5, no 12, pp. 5–30.
- Magome M., Madhani A. (2022) Biden calls South Africa a vital voice despite Russia stance. Available at: <https://apnews.com/article/russia-ukraine-biden-kamala-harris-africa-869b8b68c57404f4c0661f6757dde918> (accessed 8 February 2023).
- Majeed Z. (2022) Putin Meets African Union Chairman & Senegal Prez Macky Sall In Russia Amid Ukraine War. Available at: <https://www.republicworld.com/world-news/russia-ukraine-crisis/putin-meets-african-union-chairman-and-senegal-prez-macky-sall-in-russia-amid-ukraine-war-articleshow.html> (accessed 8 February 2023).
- Mcallister E., Daly T. (2021) China's Xi pledges another 1 bln COVID-19 vaccine doses for Africa. Available at: <https://www.reuters.com/world/africa/chinas-xi-pledges-10-bln-credit-line-african-financial-institutions-2021-11-29/> (accessed 8 February 2023).
- Meynen N. (2017) France's dirty little secret in Niger. Available at: <https://meta.eeb.org/2017/10/18/french-state-owned-company-creates-ecocide-in-niger-to-fuel-its-nuclear-plants/> (accessed 8 February 2023).

Moscow Times (2021) Moscow Takes Measures in Response to ‘Threatening’ NATO Actions. Available at: <https://www.themoscowtimes.com/2021/04/13/moscow-takes-measures-in-response-to-threatening-nato-actions-a73581> (accessed 8 February 2023).

NATO (2018) Trident Juncture 18. Available at: [https://www.nato.int/cps/en/natohq/news\\_158620.htm](https://www.nato.int/cps/en/natohq/news_158620.htm) (accessed 8 February 2023).

NATO (2021) Defender Europe 21 Fact Sheet. Available at: <https://www.europeafrica.army.mil/DefenderEurope/> (accessed 8 February 2023).

Ogar T.E., Ogar J.N. (2018) Globalization in Africa and Beyond: The Quest for Global Ethics. *GNOSI: An Interdisciplinary Journal of Human Theory and Praxis*, vol. 1, 2, pp. 38–47.

Okajare S. (2015) Sino- Western Rivalry as a New Trajectory of Neo-Imperialism Challenge for African Diplomacy and Development. *Social Transformations*, vol. 3, no 1, pp. 27–42.

Pharmatimes (2021) Report: UK disposed of 600,000 AZ vaccine doses after they passed expiry date. Available at: [https://www.pharmatimes.com/news/report\\_uk\\_disposed\\_of\\_600,000\\_az\\_vaccine\\_doses\\_after\\_they\\_passed\\_expiry\\_date\\_1383593](https://www.pharmatimes.com/news/report_uk_disposed_of_600,000_az_vaccine_doses_after_they_passed_expiry_date_1383593) (accessed 8 February 2023).

President of Russia (2022) Address by the President of the Russian Federation. Available at: <http://en.kremlin.ru/events/president/news/67843> (accessed 8 February 2023).

Rahaman Md.S., Yeazdani Md.R., Mahmud R. (2017) The Untold History of Neocolonialism in Africa (1960–2011, *History Research*, vol. 5, no 1, pp. 9–16.

Remmert D. (2018) The Harambee Prosperity Plan, Namibia’s Foreign Policy Directions and Human Security Dimensions. *Shaping the Human Security Landscape in Southern Africa: Namibia’s foreign relations and cooperation with its neighboring countries*. Windhoek: Konrad Adenauer Stiftung, pp. 16–37.

Republic of Namibia (1998) Namibian Constitution. Available at: <https://www.lac.org.na/laws/annoSTAT/Namibian%20Constitution.pdf> (accessed 8 February 2023).

Reuters (2022) Erdogan, Putin agreed to send Russian grains to poor African countries for free. Available at: <https://www.reuters.com/world/erdogan-says-agreed-with-putin-grains-should-go-poor-african-countries-free-2022-11-04/> (accessed 8 February 2023).

Richter W. (2022) NATO–Russia tensions: Putin orders invasion of Ukraine. German Institute for International and Security Affairs.

Russia-Africa Summit and Economic Forum (2022) Outcomes of the first Russia-Africa Summit and Economic Forum. Roscongress to continue working on the African track until the next Forum. Available at: <https://summitafrica.ru/en/news/podvedeny-itogi-pervogo-sammita-i-ekonomicheskogo-foruma-rossija-afrika-roskongress-prodolzhit-rabotu-na-afrikanskom-treke-v-period-do-sledujushego-foruma/> (accessed 8 February 2023).

Shubin V. (2004) Russia and Africa: moving in the right direction? *Africa in International Politics* (I. Taylor, P. Williams.). Abingdon: Routledge, pp. 114–127.

Sidiropoulos E. (2022) How do Global South politics of non-alignment and solidarity explain South Africa’s position on Ukraine? Available at: <https://www.brookings.edu/blog/africa-in-focus/2022/08/02/how-do-global-south-politics-of-non-alignment-and-solidarity-explain-south-africas-position-on-ukraine/> (accessed 8 February 2023).

SIPRI (2022) Arms Transfer Database. Available at: <http://www.sipri.org/databases/armstransfers/> (accessed 8 February 2023).

Sokolsky R. (2017) The New NATO–Russia Military Balance: Implications for European Security. Available at: <https://carnegieendowment.org/2017/03/13/new-nato-russia-military-balance-implications-for-european-security-pub-68222> (accessed 8 February 2023).

Somerville K. (1984) The USSR and Southern Africa Since 1976. *Journal of Modern African Studies*, vol. 22, no 1, pp. 73–108.

South T. (2021) Massive, Army-led NATO exercise Defender Europe kicks off. Available at: <https://www.armytimes.com/news/your-army/2021/03/15/massive-army-led-nato-exercise-defender-europe-kicks-off/> (accessed 8 February 2023).

Stephen M.D. (2012) Imperialism. *The Encyclopedia of Global Studies*, pp. 884–886.

The Economist (2022) Why is Eritrea backing Russian aggression in Ukraine? Available at: <https://www.economist.com/the-economist-explains/2022/03/08/why-is-eritrea-backing-russian-aggression-in-ukraine> (accessed 8 February 2023).

The Namibian (2022) Namibia sits on fence. Available at: <https://www.namibian.com.na/6218421/archive-read/Namibia-sits-on-fence> (accessed 8 February 2023).

UN (2022a) Security Council Fails to Adopt Draft Resolution on Ending Ukraine Crisis, as Russian Federation Wields Veto. Available at: <https://press.un.org/en/2022/sc14808.doc.htm> (accessed 8 February 2023).

UN (2022b) United Nations, "Security Council fails to adopt draft resolution on ending Ukraine crises, as Russian Federation wields veto," SC/14808, 25 February 2022. Available at: <https://press.un.org/en/2022/sc14808.doc.htm> (accessed 8 February 2023).

UN (2022c) United Nations, "Security council calls emergency special session of General Assembly on Ukraine crises," SC/14809, 27 February 2022. Available at: <https://press.un.org/en/2022/sc14809.doc.htm> (accessed 8 February 2023).

UN (2022d) United Nations, "Security Council fails to adopt text demanding ,civilian protection, unhindered humanitarian access in Ukraine, as 13 members abstain," SC/14838, 23 March 2022. Available at: <https://press.un.org/en/2022/sc14838.doc.htm> (accessed 8 February 2023).

UN (2022e) United Nations, "General Assembly overwhelmingly adopts resolution demanding Russian federation immediately end illegal use of force in Ukraine, withdraw all troops," GA/12407, 2 March 2022. Available at: <https://press.un.org/en/2022/ga12407.doc.htm> (accessed 8 February 2023).

UN (2022f) United Nations, "General Assembly adopts text recognising scale of humanitarian woes arising from Russian Federation's Ukraine offensive as unseen in many decades," GA/12411, 24 March 2022. Available at: <https://press.un.org/en/2022/ga12411.doc.htm> (accessed 8 February 2023).

UN (2022g) United Nations, "General Assembly adopts text to suspend Russian Federation from Human Rights Council, continuing emergency special session on humanitarian crises in Ukraine," GA/12414, 7 April 2022. Available at: <https://press.un.org/en/2022/ga12414.doc.htm> (accessed 8 February 2023).

UN (2022h) United Nations, "Human Rights Council establishes independent international commission on inquiry to investigate all alleged violations of human rights in the context of the Russian Federation's aggression against Ukraine," Human Rights Council, 4 March 2022. Available at: <https://www.ohchr.org/en/press-releases/2022/03/human-rights-council-establishes-independent-international-commission> (accessed 8 February 2023).

UN (2022i) United Nations, "Human Rights Council adopts resolution on the deteriorating Human Rights situation in Ukraine and closes special session," Human Rights Council, 12 May 2022. Available at: <https://www.ohchr.org/en/press-releases/2022/05/human-rights-council-adopts-resolution-deteriorating-human-rights-situation> (accessed 8 February 2023).

UN (2022j) Human Rights Council Adopts Resolution on the Deteriorating Human Rights Situation in Ukraine and Closes Special Session. Available at: <https://www.ohchr.org/en/press-releases/2022/05/human-rights-council-adopts-resolution-deteriorating-human-rights-situation> (accessed 8 February 2023).

Vayez A. (2020) A changing dynamic: The Evolution of Russia-Africa relations. Available at: <https://republic.com.ng/august-september-2020/a-changing-dynamic/> (accessed 8 February 2023).

Volman D. (2009) Africa: U.S Military holds war games on Nigeria, Somalia. Available at: <https://allafrica.com/stories/200908140153.html> (accessed 8 February 2023).

Weiland N., Robbins R. (2021) The U.S. Is Sitting on Tens of Millions of Vaccine Doses the World Needs. Available at: <https://www.nytimes.com/2021/03/11/us/politics/coronavirus-astrazeneca-united-states.html> (accessed 8 February 2023).

Wright R. (2022) Russia and China Unveil a Pact Against America and the West. Available at: <https://www.newyorker.com/news/daily-comment/russia-and-china-unveil-a-pact-against-america-and-the-west> (accessed 8 February 2023).

# Роль «Группы двадцати» в реализации Цели устойчивого развития 13 в области борьбы с изменением климата<sup>1</sup>

Дж. Киртон, Б. Уоррен

---

**Киртон Джон** – PhD, директор Исследовательской группы «Группы двадцати» Университета Торонто (Канада); Канада, Онтарио, Торонто, M5S 3K7, Девоншир Плэйс, 1; john.kirton@utoronto.ca

**Уоррен Бриттани** – MES, ведущий исследователь по вопросам изменения климата Исследовательской группы «Группы двадцати» Университета Торонто (Канада); Канада, Онтарио, Торонто, M5S 3K7, Девоншир Плэйс, 1, оф. 308; b.warren@mail.utoronto.ca

## Аннотация

*Изменение климата, утрата биоразнообразия и антропогенное загрязнение представляют собой неотложную и экзистенциальную угрозу для всех живых существ на планете. Научные доклады Организации Объединенных Наций (ООН) и многие другие источники подтверждают разрушительное воздействие человечества на атмосферу, сушу и водную среду Земли. Они также подтверждают, что изменение климата создает новые угрозы и усугубляет существующие социальные и экономические проблемы по всем Целям устойчивого развития (ЦУР), заявленным в рамках Повестки дня ООН в области устойчивого развития на период до 2030 г. Однако среди 17 ЦУР и 169 задач наблюдается недостаточное количество прямых связей между изменением климата и другими экологическими и социально-экономическими целями. А по тем немногим ключевым показателям, которые рассматриваются в рамках исследования “Sustainable Development Index Dashboard” в рамках ЦУР 13 по изменению климата, развитые страны значительно отстают от развивающихся, а прогресс по многим ЦУР с 2019 г. обращен вспять. Системно значимые развитые и развивающиеся государства «Группы двадцати» выполняют свои собственные цели в области изменения климата в среднем лишь на 69%. Учитывая охват членства и огромные совокупные ресурсы, «Группа двадцати» обладает значимым потенциалом для усиления прогресса в достижении ЦУР. Улучшая свои показатели в области изменения климата, «двадцатка» может помочь ООН и всему международному сообществу ускорить прогресс в достижении ЦУР 13, касающейся изменения климата, и, следовательно, в достижении других тесно связанных с ней ЦУР и задач. Поэтому лидеры «Группы двадцати» на своих саммитах должны брать на себя значительно более амбициозные обязательства в области изменения климата, четко увязывая их с устойчивым развитием, ЦУР 13, другими социально-экономическими ЦУР и результатами климатических конференцией ООН. Они также должны способствовать усилению синергии между встречами высокого уровня ООН по ЦУР, климатическими саммитами ООН и специальными климатическими саммитами, а также признать в коммюнике «Группы двадцати» вызванные климатическим шоком уязвимости и их социально-экономическое воздействие на страны «двадцатки» и за ее пределами.*

**Ключевые слова:** «Группа двадцати», ЦУР 13, изменение климата, ООН, задачи ЦУР

**Для цитирования:** Киртон Дж., Уоррен Б. Роль «Группы двадцати» в реализации Цели устойчивого развития 13 в области борьбы с изменением климата // Вестник международных организаций. 2023. Т. 18. № 2. С. 31–52 (на русском и английском языках). doi:10.17323/1996-7845-2023-02-02

---

<sup>1</sup> Статья поступила в редакцию 07.02.2023.

## Введение

Изменение климата, утрата биоразнообразия и антропогенное загрязнение представляют собой неотложную и в конечном счете экзистенциальную угрозу для человечества и других живых существ на Земле. В шестом оценочном докладе Межправительственной группы экспертов ООН по изменению климата (МГЭИК), опубликованном 4 апреля 2022 г., перед климатической конференцией ООН в Шарм-эль-Шейхе в ноябре 2022 г., подчеркивается необходимость отказа от ископаемых видов топлива, негативная роль животноводства как одной из самых загрязняющих отраслей в мире, необходимость изменения рациона питания, а также реорганизации и озеленения городских пространств. В Глобальном докладе об оценке биоразнообразия и экосистемных услуг 2019 г. Межправительственной научно-политической платформы по биоразнообразию и экосистемным услугам (МПБЭУ) подчеркивается незаменимость основных экосистемных услуг, несправедливость и компромиссы в существующих производственных структурах, а также стремительное сокращение биоразнообразия из-за деятельности человека. В докладе Программы ООН по окружающей среде (ЮНЕП) о разрыве в уровне выбросов, опубликованном 27 октября 2022 г., было заявлено, что «только срочные общесистемные преобразования могут позволить избежать климатической катастрофы» [UNEP, 2022].

В совокупности эти доклады кодифицировали и подтвердили научный консенсус о том, что негативное воздействие человечества на окружающую среду достигло критической стадии и что усилия основных институтов глобального управления по минимизации антропогенного воздействия на климат потерпели неудачу. 27-я Конференция сторон ООН по климату (КС27) в Шарм-эш-Шейхе в ноябре 2022 г. создала практически не финансируемый фонд для покрытия убытков и ущерба, понесенных бедными странами, и практически ничего не сделала для того, чтобы остановить растущие выбросы парниковых газов и последующие экстремальные погодные явления. В декабре 2022 г. на КС15 ООН по биоразнообразию в Монреале было заключено соглашение, которое ООН охарактеризовала как знаковое для защиты глобального биоразнообразия [Ibid.]. Соглашение включало цель увеличить объем охраняемых наземных и морских территорий стран с нынешних 17% до 30%, постепенно прекратить или реформировать субсидии, наносящие ущерб биоразнообразию, не менее чем на 500 млрд долл. в год и мобилизовать не менее 200 млрд долл. в год на реализацию задач по защите биоразнообразия. Однако для удовлетворения экологических потребностей этого недостаточно. На саммите «Группы двадцати» на Бали 15–16 ноября 2022 г. было принято 18 обязательств по изменению климата и рекордные 24 обязательства в экологической сфере. Но они не были достаточно амбициозными, чтобы переломить ситуацию, даже если бы все члены «двадцатки» полностью их выполняли.

В данной статье рассматриваются три важнейших вопроса. Во-первых, как и насколько хорошо ЦУР 13 ООН, касающаяся действий в области климата, увязана с климатическими задачами во всех других ЦУР? Во-вторых, насколько результативность саммитов «Группы двадцати» в части текстов документов, обязательств, их исполнения и синергетической связи с другими темами способствовала продвижению действий в области климата с момента их начала в 2008 г. и до саммита на Бали в ноябре 2022 г.? В-третьих, как можно повысить эффективность работы «двадцатки», способствуя более строгому соблюдению добровольных решений саммитов и принятию более амбициозных обязательств?

Авторы предлагают три ответа. Во-первых, структура ЦУР ООН в отношении климатической тематики представляется хорошо продуманной: ЦУР 13 посвящена изме-

нению климата, еще пять из 17 других ЦУР посвящены другим ключевым компонентам экологической повестки. Однако лишь немногие из задач других компонентов ЦУР прямо связаны с изменением климата. Более того, прогресс в достижении связанных с климатом целей и задач, достигнутый системой ООН и ее членами, в значительной степени был обращен вспять или сокращен с 2019 г. [Steiner, 2022]. Данный факт требует принятия деятельных мер лидерами «Группы двадцати».

Во-вторых, на саммитах «двадцатки» все чаще принимаются обязательства по борьбе с изменением климата, однако уровень их реализации остается неудовлетворительным, а результаты деятельности группы все больше отстают от растущих глобальных потребностей [Kirtan, Kokotsis, Warren, 2022; Warren, 2022].

В-третьих, и это самое главное, минимизация экологической угрозы изменения климата требует фундаментальных шагов со стороны ООН, «Группы двадцати» и ее членов для быстрого сокращения антропогенных источников выбросов парниковых газов в атмосферу и расширения эффекта экосистемных поглотителей. Необходимые меры должны быть приняты на саммите ООН по ЦУР и саммите «Группы двадцати» в Нью-Дели в сентябре 2023 г. В целях повышения уровня исполнения предстоящие саммиты «двадцатки» должны включить в свои климатические обязательства больше связей с «устойчивым развитием», Повесткой-2030, прочими ЦУР, а также результатами Конференций сторон (КС) Рамочной конвенции ООН об изменении климата (РКИК). Они также должны способствовать более тесной синергии между саммитами ООН по ЦУР, КС РКИК и специальными климатическими саммитами, а также признавать в принимаемых документах уязвимость членов «двадцатки» и других стран к климатическим шокам и их социально-экономическим последствиям.

В настоящей статье основное внимание уделяется проблематике изменения климата. При этом очевидно, что многие ЦУР, их задачи и показатели могут быть в той или иной степени связаны с климатической тематикой, даже если об этом не заявляется напрямую. Авторы также признают, что многие ЦУР и результаты деятельности «Группы двадцати» по другим вопросам тоже не отвечают требованиям современной глобальной повестки дня, однако в рамках статьи не ставится задача анализа таких явлений, как пандемия COVID-19, военные конфликты и геополитическая напряженность и их причины, капитализм и колониализм. Наконец, следует признать, что некоторые до сих пор отрицают фактическое существование, важность и пагубные последствия изменения климата, а также его антропогенную природу. Настоящий анализ опирается на надежные и актуальные научные данные, зафиксированные в консенсусных докладах МГЭИК и других цитируемых документах, в качестве фундамента для формирования эффективных мер реагирования на глобальном уровне, а частности в рамках саммитов ООН и «Группы двадцати».

## Многообещающие, но провальные Цели устойчивого развития ООН

Принятые в 2015 г. ЦУР ООН казались подходящим инструментом для противостояния кумулятивным кризисам, связанным с изменением климата, сокращением биоразнообразия и экологической деградацией. ЦУР 13 была посвящена действиям по борьбе с изменением климата, еще пять из 17 целей подразумевали действия по другим ключевым экологическим направлениям: наземным и водным экосистемам, чистой воде, чистой энергетике и устойчивым городам (см. приложение А). Несмотря на наличие множества взаимосвязанных компонентов в рамках климатических процессов,

лишь немногие из них нашли отражение в задачах ЦУР в виде прямой отсылки к «изменению климата». Более того, после вспышки COVID-19 в 2019 г. прогресс в достижении целей и задач, связанных с климатом, был обращен вспять или сокращен [Steiner, 2022]. Что касается изменения климата, то по четырем показателям, отслеживаемым в исследовании “Sustainable Development Index Dashboard”, развитые страны, особенно входящие в «Группу двадцати», отстают от остального мира.

## Частично успешная архитектура ЦУР

ЦУР ООН, согласованные и принятые на саммите ООН в сентябре 2015 г., содержат 17 целей, 169 задач и индикаторов. В отличие от предшествующих Целей развития тысячелетия, принятых ООН в 2000 г., в которых из восьми целей только одна касалась окружающей среды и ни одна – изменения климата, ЦУР включают: ЦУР 13 по борьбе с изменением климата, ЦУР 6 по чистой воде и санитарии, ЦУР 7 по доступной и чистой энергии, ЦУР 11 по устойчивым городам и сообществам, ЦУР 14 по жизни под водой и ЦУР 15 по жизни на Земле. Более того, ЦУР были разработаны таким образом, чтобы охватить все страны, как развитые, так и развивающиеся, и чтобы каждая из 17 взаимоукрепляющих целей непосредственно способствовала достижению всех остальных. Тем не менее они были разработаны для поддержки в первую очередь развивающихся стран, что наблюдается, в частности, на примере задач, связанных с климатическим финансированием.

В рамках каждой из 17 ЦУР в среднем имеется десять задач. Но только три из 16 целей, помимо ЦУР 13, имеют задачи, непосредственно касающиеся изменения климата, и эти три цели имеют только по одной климатической задаче (см. приложение Б). ЦУР 1 «Ликвидация нищеты» предусматривает снижение уязвимости малоимущих и уязвимых слоев населения «перед вызванными изменением климата экстремальными явлениями и другими экономическими, социальными и экологическими потрясениями и бедствиями». ЦУР 2 «Ликвидация голода» предусматривает «создание устойчивых систем производства продуктов питания и внедрение методов ведения сельского хозяйства, которые позволяют повысить жизнестойкость и продуктивность и увеличить объемы производства, способствуют сохранению экосистем». ЦУР 11 «Устойчивые города и населенные пункты» предусматривает разработку «комплексных стратегий и планов, направленных на... смягчение последствий изменения климата, адаптацию к его изменению и способность противостоять стихийным бедствиям».

Ни в одной из других ключевых экологических ЦУР нет непосредственных упоминаний климата. Однако неявные ссылки и взаимосвязи присутствуют. Они включают ЦУР 7 «Недорогостоящая и чистая энергия» с двумя задачами по возобновляемым источникам энергии; ЦУР 14 «Сохранение морских экосистем» с задачей по «закислению океана»; и ЦУР 15 «Сохранение экосистем суши» с несколькими задачами по защите лесов и важной связью между здоровьем экосистем и сокращением бедности. ЦУР 12 «Ответственное потребление и производство» ставит задачу по «рационализации неэффективных субсидий на ископаемое топливо».

Ключевая с точки зрения климатической проблематики ЦУР 13 включает две задачи, которые связывают изменение климата с другими ЦУР. Задача 13.3 направлена на климатическое образование и, таким образом, связана с ЦУР 4 по качественному образованию. Задача 13.b направлена на вовлечение женщин в планирование и управление в области климата и, таким образом, связана с ЦУР 5 по гендерному равенству.

В целом анализ всех ЦУР показывает, что изменение климата не является сквозной темой Повестки-2030. Это важно, поскольку изменение климата оказывает огром-

ное влияние на потенциал реализации всех целей Повестки-2030 и будет продолжать замедлять, тормозить или сводить на нет прогресс в достижении ЦУР к установленному сроку (2030 г.).

## Частичный и неустойчивый прогресс в достижении ЦУР

Прогресс в достижении целей и задач ЦУР, связанных с климатом, был частичным но многообещающим в первые пять лет после их запуска, но с 2019 г. он замедлился и обратился вспять [Steiner, 2022].

Безусловно, прогресс в достижении масштабных и амбициозных целей Повестки-2030 трудно поддается количественной оценке, измерению и мониторингу в связи с наличием значительных пробелов в доступности данных [Bidarbakhtnia, 2022]. Однако задачи и показатели обеспечивают большую конкретность, и несколько учреждений вносят свой вклад в их мониторинг и оценку. К ним относятся Продовольственная и сельскохозяйственная организация (отслеживает цели, связанные с продовольствием), ООН (отслеживает региональный прогресс, например, в Азии), академические институты (например, Кембриджский университет), отслеживающие прогресс по ряду целей, Европейская комиссия (отслеживает прогресс стран ЕС), а также исследовательская команда “Sustainable Development Index Dashboard” (отслеживает отдельные показатели по всем 17 ЦУР).

Опубликованный в апреле 2022 г. отчет Организации экономического сотрудничества и развития (ОЭСР) показывает в лучшем случае неоднозначные результаты в продвижении к достижению ЦУР к установленному сроку – 2030 г. Согласно данным отчета, прогресс сначала замедлился, а затем был обращен вспять пандемией COVID-19. Прогресс еще больше замедлился в связи с конфликтом на Украине, особенно в отношении целей продовольственной безопасности, энергетической безопасности и равенства доходов [Pereira et al., 2022]. Военные действия оказывают негативное влияние на инфраструктуру и качество воды, в том числе в морской среде, способствуют деградации экосистем суши и увеличению выбросов, а также снижают способность стран, находящихся в состоянии конфликта, готовиться к климатическим катастрофам.

По данным ОЭСР [OECD, 2022], ни одна из задач в рамках ЦУР 13 по изменению климата не будет выполнена в установленный срок. По остальным ключевым экологическим ЦУР наблюдается определенный прогресс, но и они также далеки от достижения. К ним относятся ЦУР 6 по чистой воде, ЦУР 14 по водным экосистемам, ЦУР 15 по наземным экосистемам и отчасти ЦУР 12 по устойчивому потреблению и производству. Аналогичная картина складывается и по четырем другим ЦУР, которые ОЭСР считает экологическими, и по всем остальным. Сообщается, что все они имеют в лучшем случае неоднозначные перспективы, что означает низкую вероятность достижения целей в срок.

Этот вывод подтверждается оценкой ООН. По данным Статистического отдела ООН [UN, 2022], замедлился прогресс в сокращении глобальных выбросов (ЦУР 13), в увеличении рыбных запасов до устойчивого уровня, а также в защите и предотвращении исчезновения видов, находящихся под угрозой (ЦУР 15). Практически отсутствует прогресс в области устойчивого использования наземных и горных экосистем (ЦУР 15) и в рационализации неэффективных субсидий на ископаемое топливо (ЦУР 12).

Возможно, страны могли бы демонстрировать и поддерживать более высокие темпы прогресса, следуя комплексному подходу, признавая сопутствующие выгоды, например, взаимосвязь состояния окружающей среды и здоровья населения [Robbins, 2020]. Однако фактическую эффективность глобальных экологических режимов, к которым

в значительной степени относятся Повестка-2030 и ЦУР, трудно измерить. Эффективность режима, определяемая как его способность к решению проблем, падает в связи с различием в подходах к определению проблемы. Так, страны «Группы двадцати» не могут согласовать единое определение неэффективной субсидии на ископаемое топливо [Young, 1999]. Негативно сказываются на перспективах реализации ЦУР также добровольный характер некоторых глобальных целей и их необязательный юридический статус, а также укоренившиеся модели целеполагания, такие как линейные экономические модели бесконечного роста. Большое количество воздействующих факторов делает невозможной точную оценку взаимосвязи между успехами в достижении ключевых экологических ЦУР и изменением уровня чистых выбросов и концентрации парниковых газов, учитывая как источники загрязнения, так и поглотители в краткосрочной и долгосрочной перспективе.

Наиболее простым и адекватным решением представляется проведение оценки уровня исполнения обязательств первого порядка, а именно действий правительств, направленных на исполнение принятых решений [Daniels, 1993; Kokotsis, 1999]. Хотя этот подход не позволяет оценить степень достижения глобальной цели вследствие действий рассматриваемого субъекта, он дает представление о конкретном вкладе в ее достижение международного режима или отдельного института.

## Цели «Группы двадцати» в области борьбы с изменением климата

На саммитах «Группы двадцати», проводимых с 2008 г. и дополненных в 2017 г. новым набором специальных экологически ориентированных саммитов, принималось множество обязательств, направленных на поддержку климатических действий и реализацию ЦУР [Kirton, Kokotsis, Warren, 2022; Warren, 2022; Kirton, Kokotsis, 2015] (см. приложение В). Однако этим обязательствам «двадцатки» зачастую не хватает амбициозности, конкретики и многосубъектной синергии для достижения значимых всеобъемлющих целей. Более того, уровень реализации этих обязательств остается неудовлетворительным, что приводит к дальнейшему отставанию результатов деятельности «Группы двадцати» в области изменения климата, устойчивого развития и ЦУР от уровня растущих глобальных потребностей.

## Обсуждение

С 2008 г. на каждом саммите лидеры «Группы двадцати» посвящали теме изменения климата в среднем 5% своих публичных коммюнике [Warren, 2022]. Для сравнения, самой популярной теме — макроэкономической политике — посвящалось в среднем 32%. Однако с момента подписания в 2015 г. Парижского соглашения саммиты «двадцатки» демонстрировали показатели выше среднего по доле тематики изменения климата, причем с 2018 по 2021 г. наметилась тенденция к росту. На саммите в Буэнос-Айресе в 2018 г. изменению климата было посвящено 5% публичных документов, на саммите в Осаке в 2019 г. — 10%, на саммите в Эр-Рияде в 2020 г. — 12%, а на саммите в Риме в 2021 г. — 31%. На Бали в 2022 г. эта доля осталась на высоком уровне — 22%.

Для сравнения, по смежной теме развития саммиты «Группы двадцати» в период с 2008 по 2021 г. посвящали в среднем 25% текста своих публичных коммюнике, что в 5 раз больше, чем доля, посвященная изменению климата [Dobson, 2022]. Доля, посвященная развитию, выросла в 2010 г. до 35% в Торонто, а затем достигла пика в 58%

в Сеуле. На первом саммите в 2008 г. развитию было посвящено 18% текста. Два саммита 2009 г., в Лондоне и Питтсбурге, посвятили развитию 28 и 25% текста соответственно. В 2011 г. развитию было посвящено только 18% текста. На саммите в Лос-Кабосе в 2012 г. этот показатель вырос до 32%, затем снизился до 27% на саммите в Санкт-Петербурге в 2013 г. В 2014 г. этот показатель снова снизился до 22%.

Это снижение продолжилось – до 16% на саммите в Анталье в ноябре 2015 г., состоявшемся через два месяца после принятия Повестки-2030. На саммите в Ханчжоу в 2016 г. доля текста, посвященного развитию, выросла до 25%, но затем резко снизилась – до 17% в течение следующих трех лет. На саммите в Риме в 2021 г. произошел еще один скачок – до 26%. Но в итоговых документах этого саммита изменение климата впервые превзошло развитие – 31% текста коммюнике.

Большая часть текстов документов «двадцатки» в области развития затрагивает проблематику устойчивого развития, включая ЦРТ, а затем ЦУР.

## Обязательства

Процесс выработки саммитами «Группы двадцати» точных, ориентированных на будущее, политически обязывающих решений по изменению климата в целом отражает тенденцию, наблюдаемую при анализе текстов итоговых коммюнике. С 2008 по 2022 г. лидеры «двадцатки» приняли 133 климатических обязательства. Как правило, они принимали менее десяти обязательств на саммит, за исключением четырех случаев. Три из них произошли после подписания Парижского соглашения 2015 г. Саммит в Гамбурге в 2017 г. положил начало тенденции к росту количества климатических обязательств – было принято 22 обязательства (4% от общего числа). На саммите в Буэнос-Айресе в 2018 г. было принято всего три обязательства (3%), на саммите в Осаке в 2019 г. – 13 (9%), на саммите в Эр-Рияде в 2020 г. – снова всего три (3%), на саммите в Риме в 2021 г. – 21 (9%), а на саммите на Бали в 2022 г. – 18 (8%).

## Исполнение обязательств

Тем не менее значение этих обязательств в области борьбы с изменением климата было невелико, если судить по уровню их исполнения членами «двадцатки» в период между саммитами.

Из 115 климатических обязательств, принятых в период с 2008 по 2021 г., 50 приоритетных обязательств были оценены на предмет их исполнения членами «Группы двадцати». Средний уровень соблюдения составил всего 69%. Это ниже общего среднего показателя, который составляет 71% по всем темам. До подписания Парижского соглашения в 2015 г. средний уровень исполнения климатических обязательств составлял 66% и сильно колебался, достигая 42% для Санкт-Петербурга в 2013 г. и 93% для Лондона в 2009 г. С тех пор средний уровень исполнения составил 72% и стабилизировался. В 2015 г. уровень соблюдения климатических обязательств Анталии достиг 85%, чему способствовал климатический саммит ООН в Париже в конце того же года. В 2016 г. в Ханчжоу уровень исполнения оставался относительно высоким – 79%. С этого периода уровень исполнения преимущественно колебался в диапазоне 60–70%. Для Гамбурга в 2017 г. этот показатель составил 64%, для Буэнос-Айреса в 2018 г. – 71%, для Осаки в 2019 г. – 68%, для Эр-Рияда в 2020 г. – 84% и для Рима в 2021 г. – 76%.

В страновом измерении по уровню реализации климатических обязательств «двадцатки» лидирует Германия (94%). На втором месте Франция и Великобритания

(90% каждая), далее – Канада (88%), Европейский союз (87%) и Австралия (84%). В середине списка находятся Корея (77%), Китай (73%), Япония (70%), Италия (69%), Аргентина (65%), Бразилия, Индия и США (64%) и Мексика (63%). Завершают список Индонезия (56%), Южная Африка (52%), Россия (39%), Турция (38%) и Саудовская Аравия (34%).

## Катализаторы исполнения обязательств «Группы двадцати» в области борьбы с изменением климата

Какие факторы оказывают воздействие на ход исполнения климатических обязательств «двадцатки»? Среди длинного списка вариантов, в частности базовых – специфичности, эффекта саммитов и шоковых явлений, в настоящее время выделяются шесть основных типов катализаторов исполнения:

- 1) прямые отсылки к «устойчивому развитию», Повестке-2030 и конкретным ЦУР и климатическим обязательствам предыдущих саммитов «Группы двадцати»;
- 2) прямые ссылки в обязательствах на РКИК ООН или результаты конференций сторон, в том числе Парижское соглашение (являющееся юридически обязательным);
- 3) проведение саммитов по ЦУР в том же году;
- 4) проведение в том же году климатических саммитов КС РКИК ООН;
- 5) проведение специальных климатических саммитов;
- 6) наличие конкретных уязвимостей, вызванных климатическими шоками, признанных самими лидерами «двадцатки» в коммюнике.

### **Отсылки к тематике устойчивого развития в климатических обязательствах «Группы двадцати»**

Конкретные ссылки на «устойчивое развитие» или на Повестку-2030 в климатических обязательствах «двадцатки» в значительной степени коррелируют с более высоким уровнем исполнения этих обязательств и, по-видимому, способствуют этому.

В целом из 394 приоритетных обязательств по всем темам, которые были оценены Исследовательской группой «Группы двадцати», только 17 (4%) включают прямую ссылку на «устойчивое развитие» или Повестку-2030. Эти 17 обязательств имеют более высокий средний уровень соответствия по сравнению с другими оцененными обязательствами «двадцатки» – 80% по сравнению с 71% для всех климатических обязательств.

Эти 17 обязательств охватывают только три основные темы: развитие в широком смысле, изменение климата (ЦУР 13) и гендерные вопросы (ЦУР 5). По тематике изменения климата на предмет исполнения было оценено 50 обязательств. Девять обязательств с четко сформулированной связью с устойчивым развитием / Повесткой-2030 в среднем имели уровень исполнения 81%, в то время как остальные 41 – только 65%. Что касается широкой проблематики развития, то семь из 56 оцененных обязательств с четко обозначенной связью с Повесткой-2030 и устойчивым развитием в среднем также демонстрировали уровень исполнения 81%, а остальные 49 – снова 65%. Исключением стала гендерная тематика. Из 17 обязательств, оцененных на данный момент, одно обязательство с четко сформулированной связью с устойчивым развитием показало уровень исполнения 55%, а остальные 16 обязательств – 65%.

Таким образом, включение катализатора в виде отсылки к «устойчивому развитию» или Повестке-2030 в обязательства «Группы двадцати» по изменению климата

и развитию, вероятно, способствует более высокому уровню их исполнения. Это может быть обусловлено широкой трактовкой термина «устойчивое развитие», охватывающего многие действия правительств стран-членов, которые засчитываются в ходе анализа. Действия, направленные на реализацию политики устойчивого развития в широком смысле, могут иметь синергетический эффект с точки зрения реализации нескольких ЦУР, активируя связи между тематическими сферами, например, между изменением климата и социально-экономическими вопросами или между развитием и окружающей средой. Повысить эффективность таких действий можно за счет повышения уровня конкретности принимаемых обязательств, включая формулировку связей между конкретными целями, например ЦУР 13 и ЦУР 5.

### **Упоминания РКИК ООН, КС и ЦУР ООН**

Второй катализатор – это прямые ссылки на РКИК ООН или ее ежегодные конференции сторон (КС) в климатических обязательствах «Группы двадцати».

РКИК ООН, КС и ее соглашения прямо упоминаются в 20 климатических обязательствах «двадцатки» и почти всегда в контексте поддержки этой деятельности. Уровень исполнения этих обязательств составил в среднем 72% по сравнению с 65% для тех, в которых отсутствовали соответствующие ссылки [Warren, 2022]. Уровень исполнения 54 обязательств, в которых прямо упоминались ЦУР, составил в среднем 80% по сравнению с 66% для тех, в которых таких упоминаний не было [Dobson, 2022].

### **Вклад саммитов ООН по устойчивому развитию в исполнение климатических обязательств «Группы двадцати»**

Третий катализатор обусловлен эффектом иных саммитов, проходящих в тот же период, начиная с саммита ООН в сентябре 2015 г., на котором были приняты ЦУР.

Уровень исполнения 50 приоритетных климатических обязательств «Группы двадцати», которые оценивались с 2009 по 2021 г., в среднем составил 69%. Однако по 27 из них, оценивавшихся с 2015 по 2021 г., после принятия ЦУР, уровень исполнения в среднем составил 72%. Тогда как для 23 обязательств, оцененных с 2009 по 2014 г., уровень исполнения составил в среднем лишь 66%, причем тематический диапазон обязательств сильно варьировался.

Таким образом, появление ЦУР совпало и, по-видимому, способствовало увеличению на 6 п.п. уровня исполнения членами «двадцатки» обязательств по изменению климата. Этот вывод подтверждается тем, что ЦУР охватывают всех членов «двадцатки» и все 17 Целей направлены на достижение взаимного синергического эффекта, в том числе для ЦУР 13 по изменению климата. Иными словами, преимущество Повестки-2030 отчасти заключается в архитектуре, предусматривающей взаимное подкрепление составляющих ее целей. Поэтому включение четко определенных отсылок к конкретным ЦУР в обязательства «двадцатки» может создать позитивный каталитический эффект с точки зрения их исполнения.

Усиление поддержки ЦУР со стороны «Группы двадцати» способно сохранять позитивную динамику даже во время кризиса. В период между саммитом в Осаке в июне 2019 г. и саммитом в Эр-Рияде в ноябре 2020 г. уровень исполнения обязательств в области климата составил всего 68%. Это соответствует общему среднему показателю, но значительно ниже, чем в годы, когда уровень исполнения достигал пика. В середине этого периода, 21–27 сентября 2019 г., ООН провела первый саммит по ЦУР после стартового мероприятия 2015 г. [ООН, 2019а]. Его кульминацией стал выпуск полити-

ческой декларации, в которой была подтверждена Повестка дня на период до 2030 г. [ООН, 2019b]. В этот период пандемия COVID-19 быстро распространялась, отвлекая внимание мирового сообщества, сводя на нет прогресс в достижении ЦУР и снижая поддержку со стороны «двадцатки». Тем не менее позитивный вклад в реагирование на пандемии и кризисы, а также обеспечение готовности к ним может внести комплексный подход «Единое здоровье», учитывающий целый ряд ЦУР, включая циклы усиления и обратной связи загрязнения и выбросов.

### **Вклад РКИК и климатических саммитов ООН в исполнение климатических обязательств «Группы двадцати»**

Четвертый катализатор – влияние КС РКИК ООН, в частности в Копенгагене (2009 г.), Париже (2015 г.) и Глазго (2021 г.).

Как отмечалось ранее, до подписания Парижского соглашения 2015 г. уровень исполнения обязательств «двадцатки» в среднем составлял всего 66% и сильно колебался в течение восьми лет – с 2008 по 2014 г. Затем, с 2015 по 2021 г., уровень исполнения в среднем составлял 75%. В период непосредственно перед Парижским саммитом ООН в декабре 2015 г. и после него уровень исполнения вырос до 72% и стал более стабильным, достигнув максимума в 85% для климатических обязательств «двадцатки» в 2015 г. О долгосрочности воздействия Парижского саммита свидетельствует последующая динамика соблюдения климатических обязательств. Он оставался относительно высоким – 79% в Ханчжоу в 2016 г., снизился до 64% в 2017 г., но вырос до 71% в 2018 г., затем составил 68% в 2019 г. и 74% в 2020 г. Затем, с саммита в Риме в октябре 2021 г. до саммита на Бали в ноябре 2022 г., соблюдение требований выросло до 76%. КС ООН в Глазго прошла как раз в этот период – в декабре 2021 г.

### **Специальные климатические саммиты**

Пятый катализатор – это количество, время проведения и тип специальных саммитов по климатической проблематике, проводимых в дополнение к КС РКИК ООН или вне привязки к ним [Kirton, Kokotsis, Warren, 2022]. Первая подобная встреча, «Саммит одной планеты» в Париже, прошла в декабре 2017 г. под председательством президента Франции Э. Макрона. В дальнейшем данный формат расширился с точки зрения частоты встреч, тематического охвата и формы проведения. В апреле 2021 г. саммит лидеров по климату прошел в Вашингтоне под председательством президента США Дж. Байдена [Kirton, Kokotsis, Warren, 2022] (см. приложение Г). Ни один из этих специальных климатических саммитов не был создан или проведен под эгидой «Группы двадцати» в том году, в отличие от организованных «двадцаткой» встреч по здравоохранению, а затем по помощи Афганистану в 2021 г.

С декабря 2017 по апрель 2021 г. было проведено десять специальных климатических саммитов: по одному в 2017 и 2018 гг., два в 2019 г. и по три в 2020 и 2021 гг. Их эффективность варьировалась от небольшой для одного саммита в 2019 г., двух в 2020 г. и одного в 2021 г. до высокой для последней встречи в апреле 2021 г. При этом уровень эффективности коррелировал со статусом принимающей стороны – эффективность была выше для саммитов, принимаемых членами «двадцатки» (Э. Макрон (Франция) и Дж. Байден (США)), в то время как встречи под председательством А. Гутерриша (ООН) и М. Рютте (Нидерланды) демонстрировали более низкий уровень эффективности. Влияние принимающей страны также имеет значение – президент США Байден провел единственный саммит с высокими уровнем результативности.

Взаимосвязь между этими десятью специальными климатическими саммитами и климатическими показателями саммитов «двадцатки» в те же годы говорит о наличии каталитической роли первых по отношению ко вторым, но на кумулятивной, а не ежегодной основе. С декабря 2017 г. по апрель 2021 г., когда состоялись первые десять специальных саммитов, средний уровень исполнения климатических обязательств «Группы двадцати» составил 73%, что намного выше среднего показателя 69% с начала 2009 г. На эти пять лет также приходится два года с наибольшим количеством климатических обязательств: 2017 г. — 22 и 2021 г. — 21. Однако возможно, что как появлению и увеличению числа специальных климатических саммитов, так и росту числа климатических обязательств «двадцатки» и уровня их исполнения могут способствовать иные, внешние, факторы.

### ***Уязвимость, вызванная шоковым явлением***

Наконец, шестой катализатор — это признанная в коммюнике «Группы двадцати» уязвимость, активируемая шоковым или кризисным явлением, в контексте изменения климата. Эта переменная объединяет количество экзогенных климатических шоков в течение года и их признание лидерами «двадцатки» посредством конкретного упоминания в документах саммита (что, как правило, происходит в конце каждого календарного года).

С 2015 по 2020 г. в коммюнике саммитов «Группы двадцати» не было признано ни одной такой климатической уязвимости [Kirton, Kokotsis, Warren, 2022]. Затем в Риме в октябре 2021 г. было обозначено девять уязвимостей. Две из них носили климатический характер. В Римском коммюнике не было упомянуто климатических шоков, но из общего числа (27) признанных потрясений было отмечено 24 шока в области здравоохранения. В ноябре 2022 г. на Бали был обозначен первый климатический шок. Он вошел в число 30 потрясений, большинство из которых снова относились к тематике здравоохранения — 22. Среди пяти признанных уязвимостей не было ни одной климатической.

Анализ показывает, что признание в документах саммитов вызванных шоками уязвимостей может способствовать росту уровня исполнения климатических обязательств «Группы двадцати», но в основном на более высоких уровнях, чем это было до сих пор. Анализ также свидетельствует о влиянии сторонних шоков, прежде всего в сфере здравоохранения, которые лидеры «двадцатки» не связывают в явном виде с климатическими потрясениями.

## **Заключение**

### ***Ключевые выводы***

Проведенный анализ позволил сделать три основных вывода. Во-первых, архитектура ЦУР ООН представляется подходящей для решения поставленных перед ними задач: ЦУР 13 посвящена изменению климата, а пять других целей — другим ключевым экологическим областям. Однако только три цели, помимо ЦУР 13, содержат задачи, непосредственно касающиеся изменения климата, и то лишь по одной. А в основной ЦУР 13, касающейся действий в области климата, присутствуют только две задачи, связывающие изменение климата с другими ЦУР, в частности с ЦУР 4 в области образования и ЦУР 5 по гендерному равенству. Более того, прогресс в достижении связанных

с климатом целей и задач, который в начале был частичным, но многообещающим, с 2019 г. застыл, а затем обратился вспять со вспышкой пандемии COVID-19.

Во-вторых, на саммитах «двадцатки» начиная с 2008 г. все чаще принимались обязательства по изменению климата. К саммиту на Бали в ноябре 2022 г. их было уже 133. Однако уровень исполнения обязательств членами «двадцатки» составил в среднем лишь 69%. После саммита в Риме в октябре 2021 г. данный показатель вырос до 76%. Таким образом, результаты «двадцатки» по этому ключевому параметру отстают от быстрорастущих глобальных потребностей.

В-третьих, уровень исполнения обязательств обусловлен шестью каталитическими факторами. Большинство из них – малозатратные меры, находящиеся под непосредственным контролем лидеров «Группы двадцати». Среди них:

- 1) прямые отсылки к «устойчивому развитию», «Повестке-2030» и конкретным ЦУР в климатических обязательствах предыдущих саммитов «Группы двадцати»;
- 2) прямые ссылки в обязательствах на «РКИК ООН» или результаты конференций сторон, в том числе Парижское соглашение (являющееся юридически обязательным);
- 3) проведение саммитов по ЦУР в том же году;
- 4) проведение в том же году климатических саммитов КС РКИК ООН;
- 5) проведение специальных климатических саммитов;
- 6) наличие конкретных уязвимостей, вызванных климатическими шоками, признанных самими лидерами «двадцатки» в коммюнике.

### ***Рекомендации лидерам «Группы двадцати» в области климатической политики***

На основе сделанных выводов сформулированы рекомендации лидерам «Группы двадцати» по совершенствованию деятельности форума в области борьбы с изменением климата и эффективной реализации ЦУР. Важно понимать, что решение экзистенциальной угрозы изменения климата требует амбициозных, фундаментальных и срочных действий со стороны ООН и членов «двадцатки» для быстрого сокращения антропогенных источников выбросов парниковых газов в атмосферу и расширения эффективности поглотителей при обеспечении социально-экономической справедливости. Эти меры должны быть приняты на саммите ООН по ЦУР и саммите «двадцатки» в Нью-Дели, которые пройдут в сентябре 2023 г. Таким образом, на предстоящих саммитах лидеры должны взять на себя следующие обязательства:

- Улучшить систему измерения эффективности реализации ЦУР путем совершенствования механизмов мониторинга и сбора данных, уделив приоритетное внимание целям глобального масштаба. На сегодняшний день лишь по трети из 169 задач имеется достаточно данных для адекватной оценки прогресса [ОЕСД, 2022].
- Принять комплексный подход к реализации ЦУР в рамках «Группы двадцати» и согласовать действия, учитывающие взаимосвязи между тематическими областями Повестки-2030 и служащие основой для разработки внутренней политики. Например, связь между климатом и здравоохранением, между состоянием экосистем и уменьшением опасности бедствий, а также между окружающей средой, продовольствием и поддержанием мира.
- Провести независимые исследования и немедленно принять меры в соответствии с их рекомендациями для поэтапного отказа от основных видов ископаемого топлива, включая уголь, нефть и природный газ, обеспечив при этом спра-

ведливость, равенство и достижение соответствующих социально-экономических задач ЦУР.

– Полностью выполнить давно назревшее и регулярно повторяемое обязательство 2009 г. по поэтапному отказу от неэффективных субсидий на ископаемое топливо и тем самым сократить примерно на 20% выбросы парниковых газов, сэкономить триллионы долларов государственных расходов, минимизировать риск болезней и смертей от загрязняющего окружающую среду субсидируемого топлива, а также преступность и коррупцию, порождаемые такими субсидиями.

– Увеличить инвестиции в НИОКР для поощрения инноваций в передовых технологиях энергии приливных волн, зеленого водорода и переработки критических минералов. Это должно быть связано с поддержкой всего комплекса целей: ЦУР 13 по борьбе с изменением климата, ЦУР 14 и 15 по биоразнообразию и ЦУР 6 по чистой воде. Следует расширить связи с ЦУР 4.4 и 8 по профессиональному обучению и достойной работе, ЦУР 12 по ответственному потреблению и производству, ЦУР 7 по доступной энергии, а также ЦУР 5 и 10 по гендерному и более широкому социально-экономическому равенству, обеспечив свободное, предварительное и осознанное согласие и земельные права коренных народов.

– Решительно поддерживать ООН в ее действиях по борьбе с изменением климата и устойчивому развитию, в том числе путем явных, поддерживающих ссылок как на Повестку-2030, так и на РКИК ООН в обязательствах «Группы двадцати».

– Гораздо чаще и в более широком контексте признавать в своих коммюнике уязвимости, вызванные климатическими шоками, включая медленно прогрессирующие, которые несут угрозу членам «двадцатки» и всему миру.

Согласно выводам исследования Всемирного экономического форума (ВЭФ), изменение климата и деградация окружающей среды составляют половину из десяти главных рисков для человечества в ближайшие два года [WEF, 2023]. В ближайшие десять лет главных рисков будет уже шесть. Неспособность смягчить последствия изменения климата и адаптироваться к ним, экстремальные погодные условия и катастрофы, а также разрушение биоразнообразия – вот четыре главных риска в следующем десятилетии. Одним из основных результатов этих процессов станет резкий рост числа климатических беженцев – так называемая крупномасштабная вынужденная миграция – пятый по значимости риск, обозначенный ВЭФ.

### **Рекомендации для дальнейших исследований**

Результатом настоящего анализа также являются рекомендации по дальнейшему развитию исследований роли «Группы двадцати» в реализации Цели устойчивого развития в области борьбы с изменением климата. В частности, необходимо:

– Повысить детализацию и охват собираемых данных об обязательствах «Группы двадцати» и их реализации, как на уровне лидеров, так и на уровне соответствующих министерских встреч, для повышения качества анализа причинно-следственных связей и взаимного влияния шести катализаторов исполнения, которые в представленном анализе рассматривались в основном по отдельности.

– Проанализировать, как синергетические обязательства «двадцатки», сочетающие ссылки на климат и здоровье (или изменение климата и другие смежные темы или значительные шоки, в частности финансовые), влияют на уровень исполнения обязательств.

– Оценить уровень исполнения обязательств специальных климатических саммитов начиная с 2017 г., чтобы понять, насколько они способствовали достиже-

нию климатических целей, как напрямую, так и путем поддержки результатов регулярных саммитов «Группы двадцати» и КС РКИК.

– Изучить ключевые особенности процесса саммитов, такие как влияние, оказываемое производителями ископаемого топлива и пластика, на результаты ежегодных конференций ООН по климату и биоразнообразию. Эти исследования будут проведены КС28 в конце 2023 г., в интересах укрепления ее способности изменить системы, способствующие изменению климата. Основываясь на полученных результатах, необходимо также изучить влияние климатической дезинформации и создать инструменты для выявления таких практик, как «зеленый камуфляж» («гринвошинг»), в интересах общественности и лиц, принимающих решения.

– Оценить, как саммиты «Группы двадцати» в своих выводах, обязательствах и уровне исполнения, а также ЦУР и их задачи (начиная с ЦУР 12 «Ответственное производство и потребление») подходят к рассмотрению динамики и структуры капиталистической модели развития экономики как первопричины изменения климата. Этот анализ должен стать основой рекомендаций для «Группы двадцати», ООН и специальных саммитов.

## СПИСОК ИСТОЧНИКОВ

Bidarbakhtnia A. (2022) *SDG Progress Assessment; Comparing Apples With What?* // *Statistical Journal of the IAOS*. Vol. 38. No. 1. P. 245–250. Режим доступа: <http://dx.doi.org/10.3233/SJI-200688>.

Daniels J. (1993) *The Meaning and Reliability of Economic Summit Undertakings, 1975–1989*. N.Y.: Garland Publishing.

Dobson S. (2022) *G20 Performance on Development. G20 Indonesia: The Bali Summit* / J. Kirton, M. Koch (eds). L.: GT Media.

Intergovernmental Panel on Climate Change (IPCC) (2022) *Sixth Assessment Report*. Режим доступа: <https://www.ipcc.ch/assessment-report/ar6/> (дата обращения: 25.05.2023).

Intergovernmental Science-Policy Platform on Biodiversity and Ecosystem Services (IPBES) (2019) *Global Assessment Report on Biodiversity and Ecosystem Services of the Intergovernmental Science-Policy Platform on Biodiversity and Ecosystem Services*. Режим доступа: <https://doi.org/10.5281/zenodo.3831673>.

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

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

Kokotsis E. (1999) *Keeping International Commitments: Compliance, Credibility and the G7, 1988–1995*. N.Y.: Garland.

Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD) (2022) *The Short and Winding Road: Measuring Distance to the SDG Targets*. Режим доступа: <https://www.oecd.org/wise/the-short-and-winding-road-to-2030-af4b630d-en.htm> (дата обращения: 25.05.2023).

Pereira P., Zhao W., Symochko L., Inacio M., Bogunovic I., Barcelo D. (2022) *The Russian-Ukrainian Armed Conflict Will Push Back the Sustainable Development Goals* // *Geography and Sustainability*. Vol. 3. Issue 3. P. 277–287. Режим доступа: <https://doi.org/10.1016/j.geosus.2022.09.003>.

Robbins J. (2020) *Ecopsychology: How Immersion in Nature Benefits Your Health*. *Yale Environment 360*, 9 January. Режим доступа: <https://e360.yale.edu/features/ecopsychology-how-immersion-in-nature-benefits-your-health> (дата обращения: 31.01.2023).

Steiner A. (2022) *Bold Steps for Our Collective Future. G20 Indonesia: The Bali Summit* / J. Kirton, M. Koch (eds). L.: GT Media.

Sustainable Development Index Report (n.d.) Sustainable Development Report: SDG 13 Climate Action. Режим доступа: <https://dashboards.sdgindex.org/map/goals/sdg13> (дата обращения: 05.05.2023).

United Nations (UN) (2019a) Action for People and Planet: United Nations High-Level Week, 21–27 September. Режим доступа: [https://sustainabledevelopment.un.org/content/documents/24711SDG\\_Summit.pdf](https://sustainabledevelopment.un.org/content/documents/24711SDG_Summit.pdf) (дата обращения: 25.05.2023).

United Nations (UN) (2019b) Political Declaration of the High-Level Political Forum on Sustainable Development Convened Under the Auspices of the General Assembly. General Assembly Resolution A/74/L.2. Режим доступа: <https://digitallibrary.un.org/record/3829888?ln=en> (дата обращения: 25.05.2023).

United Nations (UN) Stats (2022) Sustainable Development Goals Progress Chart. Режим доступа: <https://unstats.un.org/sdgs/report/2022/Progress-Chart-2022.pdf> (дата обращения: 31.01.2023).

United Nations Environment Programme (UNEP) (2022) The Closing Window: Climate Crisis Calls for Rapid Transformation of Societies: Emissions Gap Report. Режим доступа: <https://www.unep.org/resources/emissions-gap-report-2022> (дата обращения: 25.05.2023).

Warren B. (2022) G20 Performance on Climate Change. G20 Indonesia: The Bali Summit / J. Kirton, M. Koch (eds). L.: GT Media.

World Economic Forum (WEF) (2023) Global Risks Report 2023. Режим доступа: <https://www.weforum.org/reports/global-risks-report-2023/digest> (дата обращения: 25.05.2023).

Young O. (1999) Governance in World Affairs. Cornell University: Cornell.

## Приложение А

### Цели устойчивого развития (ЦУР) из Повестки дня в области устойчивого развития до 2030 г. ООН

ЦУР, отнесенные к категории климатических, выделены жирным шрифтом.

1. Ликвидация нищеты
2. Ликвидация голода
3. Хорошее здоровье и благополучие
4. Качественное образование
5. Гендерное равенство
- 6. Чистая вода и санитария**
- 7. Недорогостоящая и чистая энергия**
8. Достойная работа и экономический рост
9. Индустриализация, инновации и инфраструктура
10. Уменьшение неравенства
- 11. Устойчивые города и населенные пункты**
12. Ответственное потребление и производство
- 13. Борьба с изменением климата**
- 14. Сохранение морских экосистем**
- 15. Сохранение экосистем суши**
16. Мир, правосудие и эффективные институты
17. Партнерство в интересах устойчивого развития

## Приложение Б

### Связи с изменением климата за рамками ЦУР 13

ЦУР	Цель		Цель	Текст
1	Ликвидация нищеты	Повсеместная ликвидация нищеты во всех ее формах	1.5	К 2030 г. повысить жизнестойкость малоимущих и лиц, находящихся в уязвимом положении, и уменьшить их незащищенность и уязвимость перед вызванными изменением климата экстремальными явлениями и другими экономическими, социальными и экологическими потрясениями и бедствиями
2	Ликвидация голода	Ликвидация голода, обеспечение продовольственной безопасности, улучшение питания и содействие устойчивому развитию сельского хозяйства	2.4	К 2030 г. обеспечить создание устойчивых систем производства продуктов питания и внедрить методы ведения сельского хозяйства, которые позволяют повысить жизнестойкость и продуктивность и увеличить объемы производства, способствуют сохранению экосистем, укрепляют способность адаптироваться к изменению климата, экстремальным погодным явлениям, засухам, наводнениям и другим бедствиям и постепенно улучшают качество земель и почв

ЦУР	Цель		Цель	Текст
7	Недорогостоящая и чистая энергия	Обеспечение всеобщего доступа к недорогим, надежным, устойчивым и современным источникам энергии для всех	7.2	К 2030 г. значительно увеличить долю энергии из возобновляемых источников в мировом энергетическом балансе
			7.a	К 2030 г. активизировать международное сотрудничество в целях облегчения доступа к исследованиям и технологиям в области экологически чистой энергетики, включая возобновляемую энергетику, повышение энергоэффективности и передовые и более чистые технологии использования ископаемого топлива, и поощрять инвестиции в энергетическую инфраструктуру и технологии экологически чистой энергетики
11	Устойчивые города и населенные пункты	Обеспечение открытости, безопасности, жизнестойкости и экологической устойчивости городов и населенных пунктов	11.b	К 2020 г. значительно увеличить число городов и населенных пунктов, принявших и осуществляющих комплексные стратегии и планы, направленные на устранение социальных барьеров, повышение эффективности использования ресурсов, смягчение последствий изменения климата, адаптацию к его изменению и способность противостоять стихийным бедствиям, и разработать и внедрить в соответствии с Сендайской рамочной программой по снижению риска бедствий на 2015–2030 гг. меры по комплексному управлению связанными с бедствиями рисками на всех уровнях
			11.5	К 2030 г. существенно сократить число погибших и пострадавших и значительно уменьшить прямой экономический ущерб в виде потерь мирового валового внутреннего продукта в результате бедствий, в том числе связанных с водой, уделяя особое внимание защите малоимущих и уязвимых групп населения
12	Ответственное потребление и производство	Обеспечение перехода к рациональным моделям потребления и производства	12.c	Рационализировать отличающееся неэффективностью субсидирование использования ископаемого топлива, ведущее к его расточительному потреблению, посредством устранения рыночных диспропорций с учетом национальных условий, в том числе путем реорганизации налогообложения и постепенного отказа от вредных субсидий там, где они существуют, для учета их экологических последствий, в полной мере принимая во внимание особые потребности и условия развивающихся стран и сводя к минимуму возможные негативные последствия для их развития таким образом, чтобы защитить интересы нуждающихся и уязвимых групп населения
14	Сохранение морских экосистем	Сохранение и рациональное использование океанов, морей и морских ресурсов в интересах устойчивого развития	14.3	Минимизировать и ликвидировать последствия закисления океана, в том числе благодаря развитию научного сотрудничества на всех уровнях

## Приложение В Анализ повестки дня «Группы двадцати» в области изменения климата

Саммит	Политическое управление на национальном уровне		Обсуждение		Определение направлений действий					Принятие решений		Исполнение		Развитие глобального управления			
	Благоустроенности		Слов		Финансовая стабильность	«Глобализация для всех»	Расстановка приоритетов	Демократия	Права человека	# обязательств	Процент от всех обязательств	Обязательства		Внутренние		Внешние	
	#	%	#	%								Оценка	% оцененных	официальных институтов	# ссылок	# институтов	официальных институтов
2008 Вашингтон	0	0	47	1,3	0	0	0	0	1	0	0	—	0	0	0	0	0
2009 Лондон	0	0	45	1	0	0	1	0	0	3	2	-0,10 (45%)	0	0	1	1	1
2009 Питтсбург	1	5	762	8,2	0	0	4	0	0	3	2	+0,86 (93%)	0	2	10	6	6
2010 Торонто	1	5	376	3,4	0	0	0	1	0	3	5	+0,42 (71%)	0	0	0	6	4
2010 Сеул	2	10	351	2,2	0	0	2	1	0	8	5	+0,05 (53%)	3	10	7	16	9
2011 Канны	2	10	654	4,6	0	0	0	1	0	8	3	+0,38 (69%)	0	4	2	19	11
2012 Лос-Кабос	0	0	410	3,2	0	0	0	1	0	6	2	+0,59 (80%)	5	8	3	12	8
2013 Санкт-Петербург	1	5	888	3,1	0	0	1	0	0	11	4	-0,17 (42%)	3	6	5	14	7
2014 Брисбен	0	0	232	2,5	0	0	0	0	0	7	3	+0,51 (76%)	0	0	0	4	2
2015 Анталья	0	0	597	4,3	0	0	0	0	0	3	3	+0,70 (85%)	1	2	2	4	3
2016 Ханчжоу*	0	0	787	2,5	0	1	0	1	0	2	1	+0,58 (79%)	3	4	3	5	4
2017 Гамбург	0	0	3600	10,4	0	0	1	1	1	22	4	+0,27 (64%)	11	11	5	26	9
2018 Буэнос-Айрес	0	0	398	4,7	0	0	0	0	0	3	3	+0,41 (71%)	0	0	0	3	3

2019 Осака	0	0	655	9,9	1	1	0	0	0	0	0	13	9	+0,35 (68%)	34 (6)	1	3	3	10	9
2020 Март Здравоохранение (Эр-Рияд)	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	—	—	0	0	0	0	0
2020 Эр-Рияд	0	0	681	12	2	1	0	0	0	0	0	3	3	+0,68 (84%)	100 (3)	0	2	2	4	2
2021 Октябрь Афганистан (Рим)	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	—	—	0	0	0	0	0
2021 ГСЗ (Рим)	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	—	—	0	0	0	0	0
2021 Рим	3	5	3092	31	5	6	1	5	2	21	9	21	9	+0,52 (76%)	14 (3)	2	2	6	6	5
2022 Баги	0	0	2233	22	5	2	0	1	3	18	8	18	8	—	—	0	3	1	8	3
<i>Всего</i>	<i>10</i>	<i>—</i>	<i>15808</i>	<i>—</i>	<i>13</i>	<i>11</i>	<i>10</i>	<i>12</i>	<i>7</i>	<i>134</i>	<i>—</i>	<i>134</i>	<i>—</i>	<i>6,05</i>	<i>—</i>	<i>57</i>	<i>37</i>	<i>149</i>	<i>86</i>	<i>57</i>
<i>Среднее</i>	<i>0,6</i>	<i>0,0</i>	<i>848,4</i>	<i>6,7</i>	<i>0,5</i>	<i>0,6</i>	<i>0,6</i>	<i>0,7</i>	<i>0,3</i>	<i>7,3</i>	<i>3,6</i>	<i>7,3</i>	<i>3,6</i>	<i>0,37(69%)</i>	<i>44(50)</i>	<i>3,4</i>	<i>2,3</i>	<i>8,8</i>	<i>5,2</i>	<i>3,4</i>

*Примечания.*

Последнее обновление: Б. Уоррен, 3 февраля 2023 г.

Политическое управление на национальном уровне включает все прямые упоминания по имени участников саммитов, в которых выражается благодарность в контексте тематики изменения климата; % — показывает долю из 20 полноправных членов, получивших благодарности в официальных документах, в зависимости от того, сколько полноправных членов присутствовало в конкретном году.

Обсуждение — количество раз, когда изменение климата упоминается в документах лидеров за рассматриваемый год. Единицей измерения является параграф; % — процент от общего количества слов в каждом документе, относящихся к изменению климата.

Определение направлений действий / Расстановка приоритетов — количество упоминаний об изменении климата во вступительном слове или резюме председателя за рассматриваемый год. Единицей анализа является предложение. Число в скобках относится к упоминаниям тематики окружающей среды. Демократия — количество упоминаний о демократии в связи с изменением климата. Права человека — количество упоминаний прав человека в связи с изменением климата. Единицей анализа является параграф.

Принятие решений — количество обязательств по изменению климата. Исполнение — общая оценка исполнения обязательств по изменению климата, поставленная за этот год; % оцененных — процент оцененных обязательств. Цифры в скобках относятся к обязательствам в области энергетики.

Развитие глобального управления. Внутренние — количество ссылок на институты внутри «Группы двадцати» в области изменения климата. Официальных институтов — количество созданных институтов официального уровня. Внешние — количество упомянутых внешних многосторонних организаций, связанных с изменением климата. Единицей анализа является предложение.

\*2016 Ханьжоуское коммюнике упоминает изменение климата-ГЦА: «Мы намерены способствовать развитию инновационной, динамичной, взаимосвязанной и инклюзивной мировой экономики для того, чтобы войти в новую эру глобального роста и устойчивого развития, принимаемая во внимание Повестка в области устойчивого развития на период до 2030 г., Аддис-Абебскую Программу действий и Парижское соглашение». Единицей анализа является предложение.

## Приложение Г Специальные климатические саммиты

Дата	Саммит	Место	Принимающий лидер	Оценка результата	Знаков по климату	Обязательств по климату	Исполнение обязательств по климату, %
12 декабря 2017 г.	One Planet Summit	Париж	Макрон	Значительный	3600	22	67
26 сентября 2018 г.	One Planet Summit	Нью-Йорк	Макрон	Существенный	398	3	71
14 марта 2019 г.	One Planet Summit	Nairobi	Макрон	Малый	655	13	67
21–23 сентября 2019 г.	UN Climate Action Summit	Нью-Йорк	Гутерриш	Значительный	655	13	67
24 сентября 2020 г.	High-Level Roundtable on Climate Action	Нью-Йорк (виртуальный)	Гутерриш	Малый	681	3	85
30 сентября 2020 г.	UN Biodiversity Summit	Нью-Йорк (Виртуальный)	Гутерриш	Малый	681	3	85
12 декабря 2020 г.	Climate Ambition Summit	Париж (виртуальный)	Франция/ Велико- британия/ ООН	Значительный	681	3	85
11 января 2021 г.	One Planet Summit on Biodiversity	Париж (виртуальный)	Макрон	Твердый	3092	21	76
25 января 2021 г.	Climate Adaptation Summit	Париж (Нидерланды)	Рютге	Малый	3092	21	76
22–23 апреля 2021 г.	Leaders' Summit on Climate	Вашингтон (виртуальный)	Байден	Сильный	3092	21	76
9–11 февраля 2022 г.	One Ocean Summit	Брест (Франция)	Макрон	н/п	3092	18	н/п
1–2 марта 2023 г.	One Forest Summit	Либревиль (Габон)	Макрон и Бонго	н/п	н/п	н/п	н/п
В среднем 2017–2021 гг.					<b>1196</b>	<b>6</b>	<b>66</b>

Примечание: н/п = неприменимо.

# Strengthening G20 Support for the UN's Sustainable Development Goal 13 on Climate Change<sup>1</sup>

J. Kirton, B. Warren

---

**John Kirton** – Professor, Director of G7 Research Group, Co-director of BRICS Research Group, Director of 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

*Climate change, biodiversity loss and human-generated pollution pose an urgent, existential threat to all living things. United Nations (UN) scientific reports, and several others, confirm humanity's destructive impact on the earth's atmosphere, land and water. They also confirm that climate change creates new problems and exacerbates existing social and economic problems across all the sustainable development goals (SDGs) in the UN's Agenda 2030 for Sustainable Development. Yet, in their design, the 17 SDGs and their 169 targets make very few explicit links between climate change, specifically, and the other ecological and socio-economic goals. And, on the few key indicators tracked by the Sustainable Development Index Dashboard under SDG 13 on climate change, the developed countries lag well behind developing ones, while progress on many SDGs has reversed since 2019. The Group of 20 (G20) developed and emerging economies, all systemically significant, comply with their own climate change goals at an average of just 69%. Given its membership profile and vast resources, the G20 has great potential to reinforce progress toward the SDGs. By improving its own performance on climate change, the G20 can help the UN and its members spur progress on SDG 13 on climate change, and thus on other closely related SDGs. The G20 leaders at their summits should therefore make far more ambitious commitments on climate change, explicitly link them to sustainable development, SDG 13, other socio-economic SDGs, and the UN's climate conference. They should also foster more synergies between the UN's SDG high level meetings, UN climate summits, and special climate summits, and recognize in their G20 communiqués the climate-related, shock-activated vulnerabilities of, and their socio-economic impacts on, countries in and beyond the G20.*

**Keywords:** G20, SDG 13, climate change, UN, SDG targets

**For citation:** Kirton J., Warren B. (2023) Strengthening G20 Support for the UN's Sustainable Development Goal 13 on Climate Change. *International Organisations Research Journal*, vol. 18, no 2, pp. 31–52 (in English). doi: 10.17323/1996-7845-2023-02-02

## References

- Bidarbakhtnia A. (2022) SDG Progress Assessment; Comparing Apples With What? *Statistical Journal of the IAOS*, vol. 38, no 1, pp. 245–50. Available at: <http://dx.doi.org/10.3233/SJI-200688>.
- Daniels J. (1993) *The Meaning and Reliability of Economic Summit Undertakings, 1975–1989*. New York: Garland Publishing.
- Dobson S. (2022) G20 Performance on Development. *G20 Indonesia: The Bali Summit* (J. Kirton, M. Koch (eds)). London: GT Media.
- Intergovernmental Panel on Climate Change (IPCC) (2022) Sixth Assessment Report. Available at: <https://www.ipcc.ch/assessment-report/ar6/> (accessed 25 May 2023).

---

<sup>1</sup> This article was submitted 07.02.2022.

- Intergovernmental Science-Policy Platform on Biodiversity and Ecosystem Services (IPBES) (2019) Global Assessment Report on Biodiversity and Ecosystem Services of the Intergovernmental Science-Policy Platform on Biodiversity and Ecosystem Services. Available at: <https://doi.org/10.5281/zenodo.3831673>.
- Kirton J., Kokotsis E. (2015) *The Global Governance of Climate Change: G7, G20 and UN Leadership*. London: Routledge.
- Kirton J., Kokotsis E., Warren B. (2022) *Reconfiguring the Global Governance of Climate Change*. London: Routledge.
- Kokotsis E. (1999) *Keeping International Commitments: Compliance, Credibility and the G7, 1988–1995*. New York: Garland.
- Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD) (2022) The Short and Winding Road: Measuring Distance to the SDG Targets. Available at: <https://www.oecd.org/wise/the-short-and-winding-road-to-2030-af4b630d-en.htm> (accessed 25 May 2023).
- Pereira P., Zhao W., Symochko L., Inacio M., Bogunovic I., Barcelo D. (2022) The Russian-Ukrainian Armed Conflict Will Push Back the Sustainable Development Goals. *Geography and Sustainability*, vol. 3, issue 3, pp. 277–87. Available at: <https://doi.org/10.1016/j.geosus.2022.09.003>.
- Robbins J. (2020) Ecopsychology: How Immersion in Nature Benefits Your Health. *Yale Environment* 360, 9 January. Available at: <https://e360.yale.edu/features/ecopsychology-how-immersion-in-nature-benefits-your-health> (accessed 31 January 2023).
- Steiner A. (2022) Bold Steps for Our Collective Future. *G20 Indonesia: The Bali Summit* (J. Kirton, M. Koch (eds)). London: GT Media.
- Sustainable Development Index Report (n.d.) Sustainable Development Report: SDG 13 Climate Action. Available at: <https://dashboards.sdindex.org/map/goals/sdg13> (accessed 5 May 2023).
- United Nations (UN) (2019a) Action for People and Planet: United Nations High-Level Week, 21–27 September. Available at: [https://sustainabledevelopment.un.org/content/documents/24711SDG\\_Summit.pdf](https://sustainabledevelopment.un.org/content/documents/24711SDG_Summit.pdf) (accessed 25 May 2023).
- United Nations (UN) (2019b) Political Declaration of the High-Level Political Forum on Sustainable Development Convened Under the Auspices of the General Assembly. General Assembly Resolution A/74/L.2. Available at: <https://digitallibrary.un.org/record/3829888?ln=en> (accessed 25 May 2023).
- United Nations (UN) Stats (2022) Sustainable Development Goals Progress Chart. Available at: <https://unstats.un.org/sdgs/report/2022/Progress-Chart-2022.pdf> (accessed 31 January 2023).
- United Nations Environment Programme (UNEP) (2022) The Closing Window: Climate Crisis Calls for Rapid Transformation of Societies: Emissions Gap Report. Available at: <https://www.unep.org/resources/emissions-gap-report-2022> (accessed 25 May 2023).
- Warren B. (2022) G20 Performance on Climate Change. *G20 Indonesia: The Bali Summit* (J. Kirton, M. Koch (eds)). London: GT Media.
- World Economic Forum (WEF) (2023) Global Risks Report 2023. Available at: <https://www.weforum.org/reports/global-risks-report-2023/digest> (accessed 25 May 2023).
- Young O. (1999) *Governance in World Affairs*. Cornell University: Cornell.

# Углеродный сбор Евросоюза: на пересечении климатической и внешнеторговой политики<sup>1</sup>

М.В. Стрежнева

---

**Стрежнева Марина Вадимовна** – доктор политических наук, главный научный сотрудник Института мировой экономики и международных отношений имени Е.М. Примакова Российской академии наук; Россия, 117997, Москва, ул. Профсоюзная, д. 23; m.strezhneva@imemo.ru

## Аннотация

*В Евросоюзе (ЕС) готовятся к реализации механизма трансграничного углеродного регулирования (МТУР). В статье проанализирована взаимосвязь внутренних относительно ЕС и международных аспектов этой инициативы, которые составляют две стороны одной медали: будучи дополнением к европейской системе торговли квотами, МТУР одновременно является внешнеторговой мерой, напрямую затрагивающей отношения ЕС с торговыми партнерами и специализированными международными организациями. Учет такой взаимосвязи показывает, почему дизайн европейского углеродного сбора далек от оптимума с точки зрения решения задач борьбы с изменением климата.*

*Основой для анализа МТУР послужил концепт многоуровневого управления. Избранный подход нацелен на прояснение институциональной специфики МТУР, важной с точки зрения оценки его реальных перспектив. В частности, с помощью этого концепта вскрывается, как в практике европейского управления могут быть размыты грани между регулированием рынка и налоговой политикой.*

*Показано, чем МТУР отличается от импортного налога и в то же время схож с углеродным тарифом. Проведенный анализ данной гибридной меры позволяет судить о том, что, по замыслу Еврокомиссии (ЕК, Комиссия), она призвана обеспечить в Европе благоприятные условия для инвестирования в финансово затратные низкоуглеродные технологии при устранении конкуренции со стороны дешевого высокоуглеродного импорта. В то же время ЕК, чтобы избежать развязывания торговых войн, важно максимально возможное соответствие МТУР требованиям ВТО. Совместимость с правом ВТО укрепила бы экологическую легитимность данного регуляторного механизма и гарантировала бы, что международные партнеры не станут его рассматривать как форму зеленого протекционизма.*

*В статье отмечены нюансы предпочтений по данной инициативе, которых придерживаются сама ЕК, государства – члены Евросоюза, Европарламент (ЕП), а также представители углеродоемких отраслей европейской промышленности. Отдельное внимание уделяется обсуждению в Евросоюзе вопроса о подключении к МТУР экспортных скидок для собственных производителей.*

**Ключевые слова:** система торговли квотами на выбросы, ценообразование на углерод, экспортные скидки, механизм трансграничного углеродного регулирования, Европейская комиссия, ВТО, многоуровневое управление, утечка углерода

**Для цитирования:** Стрежнева М.В. Углеродный сбор Евросоюза: на пересечении климатической и внешнеторговой политики // Вестник международных организаций. 2023. Т. 18. № 2. С. 53–67 (на русском и английском языках). doi:10.17323/1996-7845-2023-02-03

---

<sup>1</sup> Статья поступила в редакцию 27.03.2023.

## Введение

В статье проанализирована институциональная логика, которая стоит за внедряемым Евросоюзом механизмом трансграничного углеродного регулирования (МТУР)<sup>2</sup>. Приоритетное внимание уделено сложному соотношению между его обоснованием Еврокомиссией (ЕК, Комиссия) как мерой по предотвращению «утечки углерода» и теми задачами, которые Евросоюз ставит по обеспечению благоприятных условий конкуренции для европейских производителей на международных рынках.

Углеродные налоги (или сборы) рассматриваются в мире как важный инструмент акселерации климатических действий. Подобная мера была предложена ЕК в пакете законопроектов по Европейской зеленой сделке в 2021 г., а с началом российской специальной военной операции на Украине в 2022 г. Брюссель анонсировал намерение профинансировать преодоление зависимости от российского ископаемого топлива [ЕС, 2022]. Он интенсифицировал усилия по достижению большей экономической самодостаточности Европы, в том числе за счет прекращения российского импорта в ЕС железа и стали.

МТУР – мера многопрофильная и комплексная, затрагивающая не только климатическую и экологическую политику, а также международную торговлю, но, помимо прочего, касающаяся таможенных вопросов и налогообложения, европейского бюджета и экономического регулирования. Цель настоящей статьи – уточнить мотивацию ЕК при продвижении данной неоднозначной инициативы, исходя из той посылки, что Еврокомиссия в целом действует рационально, руководствуясь интересами Евросоюза как интеграционной группировки. Для этого автор опиралась на метод абдукции, то есть постаралась на базе достаточных эмпирических данных выстроить правдоподобные гипотезы, объясняющие мотивы Комиссии и выбор ею организационных решений определенного плана, что важно для прогнозирования дальнейшего развития связанных с МТУР событий.

Сформировавшаяся к настоящему времени богатая и множасьшая литература по данной теме [ЦЭНЭФ-XXI, 2021; Vacchus, 2021; Magacho, Espagne, Godin, 2022] больше сосредоточена на правовых или экономических сторонах предлагаемого Брюсселем нового механизма, но меньше внимания уделяет общей регуляторной конструкции углеродного сбора.

Следующий раздел статьи посвящен концепции многоуровневого управления, которая выстроена в институциональной парадигме и рассматривает процессы управления как разворачивающиеся одновременно на внутреннем (в данном случае – внутриевропейском) и глобальном уровнях. Последующие разделы раскрывают связь МТУР с Европейской системой торговли квотами (ЕСТК), которую углеродный сбор дополняет; анализируют процесс принятия решения по МТУР в системе Евросоюза; оценивают его совместимость с принципами ВТО. На таком основании автор приходит к выводу, что ЕК проявила разумную осторожность, воспротивившись подключению к механизму ТУР экспортных скидок, которые особенно серьезно скомпрометировали бы его обоснование наличием риска «утечки углерода».

---

<sup>2</sup> Понятие институциональной логики в рамках организационного анализа подразумевает совокупность материальных практик и символических конструкций [Шмерлина, 2016], определяющую организационные принципы существующих или складывающихся институциональных режимов, в данном случае – режимов углеродного регулирования.

## Многоуровневое управление

Европейский союз включает почти три десятка государств, которые в его составе сохраняют определенную автономию, но функционируют под сводом (децентрализованной) институциональной надстройки с общим набором европейских правил и институтов. В связи с этим у специалистов популярна концептуализация ЕС как системы многоуровневого управления [Eising, 2015; Панов, 2021]. В то же время с учреждением ВТО в эту многостороннюю организацию в существенной мере переместилась регуляторная власть по управлению мировой торговлей, при этом новая торговая повестка на глобальном уровне включила вопросы экологии [Gavin, 2005]. Контуры МТУР, которые определяются наднациональными решениями в ЕС, до известной степени зависят и от правил глобальной торговли, которые исходят от ВТО. В этом смысле мы наблюдаем надстройку европейского управления еще одним дополнительным уровнем, где сложился правовой режим регулирования международной торговли, способный отражаться на принятии решений экологического профиля в Евросоюзе.

В данной статье многоуровневое управление избрано в качестве теоретической схемы, причем в центр исследовательского внимания поставлена Еврокомиссия как «политический антрепренер» [Silander, 2018], то есть организация, нацеленная на трансформацию норм регулирования (институтов). В рамках применения институционализма к изучению организационного поведения понятие институционального предпринимательства [Hoogstraaten, Frenken, Boon, 2020] включает увязку в единый комплекс изначально разрозненных наборов регулирующих правил с целью провоцирования процессов институциональных изменений и преодоления практически неизбежного сопротивления, с каким подобного рода изменения могут сталкиваться [Wijen, Ansari, 2007].

В роли своего рода «правительства» Евросоюза, обладая к тому же монополией на законодательную инициативу, Комиссия выступает и внутри ЕС, осуществляя реформу ЕСТК, и на площадке ВТО, реализуя наднациональную внешнеторговую политику Брюсселя. Избранный аналитический подход помогает понять гибридную форму, которую обрел европейский МТУР, последовательно продвигаемый ЕК на обеих площадках в интересах Евросоюза, но не его отдельных государств или бизнес-отраслей.

Некоторым российским авторам европейский МТУР небезосновательно напоминает налог [Бажан, Рогинко, 2020], так как он представляет собой неторгуемое<sup>3</sup> разрешение на выбросы в форме сертификата на импорт и к тому же новый источник «собственных ресурсов» Евросоюза, который планируется получать с продуктов, пересекающих его внешнюю границу<sup>4</sup>. Трансграничное углеродное урегулирование в принципе может обретать форму тарифов, налогов либо иных мер, применяемых по отношению к импортным товарам на основании объема выбросов парниковых газов при их производстве (и транспортировке) и/или скидок для собственных экспортеров на рынках, где сопоставимые ограничения на эмиссии не вводились. Но Комиссия предпочитает именовать МТУР корректирующим механизмом, не усматривая в нем

<sup>3</sup> Если эмиссионные квоты являются рыночным инструментом экологической политики Евросоюза, то их нельзя рассматривать как налог. Не попадающие на рынок разрешения на выбросы в форме импортных сертификатов больше схожи с налогом, хотя неопределенность с их классификацией сохраняется ввиду привязки к ЕСТК.

<sup>4</sup> Большая часть доходов от аукционной продажи разрешений на выбросы в рамках ЕСТК поступает в национальные бюджеты. Комиссия предлагает направлять более 75% от доходов по линии МТУР в наднациональный бюджет, в том числе предвидя существенные административные расходы.

ни таможенной пошлины, ни импортного налога: европейский регламент по налогу потребовал бы труднодостижимого единогласия в Совете министров (решения по климатической политике, в отличие от налоговых, принимаются большинством голосов), а введение пошлины, как мы уточним далее, сложнее было бы согласовывать с правилами Всемирной торговой организации (ВТО).

Для проведения самостоятельного курса в вопросах налогообложения у европейских институтов, по сути, нет правового мандата и политических возможностей, но в регулировании регионального рынка у Комиссии, напротив, широкие полномочия. В отличие от государств-членов, Евросоюз не может налагать принудительные выплаты на индивидов или корпорации, чем, в сущности, и объясняется преимущественно регуляторный характер европейского экономического управления, но Брюссель способен вводить ощутимые регуляторные ограничения в том числе в национальной сфере налогообложения, действуя ради сохранения и продвижения рыночной интеграции. Налогообложение и регулирование принято рассматривать как различающиеся инструменты управления, но на самом деле разделяющая их грань не столь уж четкая. В практике европейского управления границы между регулированием рынка и налоговой политикой тем более могут размываться. Как и регулирование, налогообложение основывается на законах, стандартах, принципах и нормах, а налоговое право поддерживается угрозой санкций, и в конечном счете налоги обретают таким образом регуляторный эффект [Rixen, Unger, 2022, p. 622].

## ЕСТК и «утечка углерода»

В связи с Европейской зеленой сделкой — запущенной в декабре 2019 г. Брюсселем инициативой по формированию углеродно-нейтрального пространства в Евросоюзе к 2050 г. [Bongardt, Torres, 2022] — в Европе не утихают опасения, будто высокие цены на углерод и ужесточение стандартов в промышленности в противостоянии климатическим изменениям негативно отразятся на международной конкурентоспособности европейских производителей углеродоемкой продукции. Со стороны промышленных лоббистов, представляющих непосредственно заинтересованные отрасли (Европейская конфедерация производителей чугуна и стали, Европейский союз федераций химической промышленности, Европейская цементная ассоциация, Европейская ассоциация производителей удобрений), звучат предсказания, что это приведет к перенесению соответствующих производств в страны со слабым регулированием и к массовой потере рабочих мест в ЕС, грозя подрывом поддержки агрессивно-наступательных климатических действий Брюсселя внутри самого Евросоюза.

Между тем главный инструмент климатической политики ЕС — это Европейская система торговли квотами (разрешениями на выбросы), охватывающая более 40% эмиссий парниковых газов [Baeyer, Aklin, 2020]. В рамках ЕСТК, которая с 2005 г. работала во всех странах ЕС, а также в Исландии, Лихтенштейне и Норвегии, определяется максимум допустимых эмиссий для конкретных отраслей<sup>5</sup>, запрограммированный к уменьшению с течением времени.

Эффективность данной системы вызывает сомнения [Barbiroglio, 2021; Варнавский, 2023], не в последнюю очередь из-за присутствия в ней большого объема бес-

<sup>5</sup> Под регулированием в рамках ЕСТК находятся около 10 тыс. установок, включая электростанции и энергоемкие промышленные объекты. С 2021 г. система регулирует авиаперевозки внутри участвующих стран и между ними.

платных квот<sup>6</sup>, ослабляющих побудительные мотивы для европейского бизнеса к повышению энергоэффективности производства и выливающих в недополучение средств от аукционной продажи разрешений, цена которых длительное время оставалась слишком низкой. Скажем, сталелитейный сектор в 2008–2019 гг. получил 2,3 млрд бесплатных разрешений [Carbon Market Watch, 2022, p. 3].

Еврокомиссия руководит реформой ЕСТК, предполагающей расширение ее охвата и постепенный вывод из оборота бесплатных квот. Пограничный корректирующий механизм понадобился Брюсселю в качестве дополнения к подобной реформе, то есть для преодоления (отчасти вопреки сопротивлению Совета ЕС, оказанному по законодательной линии [Кавешников, 2021]) недостатков действующей европейской системы в условиях, когда цена на разрешения на выбросы заметно подскочила. Свой нарратив о МТУР Еврокомиссия полностью погрузила в климатический контекст, настаивая, что видит в нем средство избежать так называемой утечки углерода в рамках системы торговли квотами. «Утечка углерода» подразумевает гипотетическую ситуацию, при которой жесткое климатическое регулирование в некоей юрисдикции, предположительно, ведет к перемещению углеродоемкого производства в страны с менее высокими климатическими стандартами, вследствие чего на глобальном уровне общего снижения выбросов парниковых газов не наблюдается. Но вопрос о реальности риска «утечки», вызванной именно экологической и климатической политикой, сохраняет дискуссионность [Pirlot, 2022].

Если ранее «лекарство» от «утечки углерода» в ЕС находили в распределении бесплатных квот для собственных производителей, то теперь им на смену в качестве приоритета для европейских институтов пришла ранее никогда не применявшаяся в международной торговле мера, которая требует уплаты импортерами углеродного сбора на определенные товары, предназначенные для Единого внутреннего рынка (ЕВР). Бесплатные квоты выравняли условия углеродного ценообразования в пределах ЕВР, снижая цену на углерод для европейских производителей, а МТУР обеспечивает их выравнивание за счет подъема цены до европейского уровня для импортеров при отмене исключений для «своих», которые негативно сказывались на эффективности ЕСТК. Таким образом, МТУР способен обеспечить высокие цены на углерод, которые важны в качестве убедительного стимула для глубокого сокращения парниковых выбросов в соответствии с целями долгосрочной климатической стратегии Евросоюза, и одновременно защитить европейских производителей «грязных» товаров от «неправедной» конкуренции со стороны импорта в ЕС.

## Принятие законодательного решения

Предложение Еврокомиссии по МТУР [ЕС, 2021] – узловой компонент в пакете по Европейской зеленой сделке из 13 взаимосвязанных законопроектов, с которым Комиссия выступила в июле 2021 г.<sup>7</sup> Для принятия регламента по МТУР была избрана ст. 192(1) Договора о функционировании ЕС (ДФЕС). Это подразумевает применение обычной законодательной процедуры и правила квалифицированного большинства

<sup>6</sup> Сертификаты на эмиссионные квоты (European Union Allowances, EUA) распределяются на безвозмездной основе либо продаются с аукциона компаниям и предприятиям, участвующим в ЕСТК.

<sup>7</sup> Подробнее о пакете по ЕЗС см. здесь: <https://www.consilium.europa.eu/en/policies/green-deal/fit-for-55-the-eu-plan-for-a-green-transition/> (дата обращения: 16 марта 2023). Обычная законодательная процедура в приложении к проекту регламента по МТУР подробнее изложена в [Darvell, 2022].

при голосовании в Совете (на том основании, что речь идет об объеме парниковых выбросов при производстве импортируемых товаров)<sup>8</sup>.

Законодатели (Совет и Европарламент) дружно поддержали инициативу Комиссии в целом, но между европейскими институтами после ее выдвижения сохранялись конкретные разногласия (позиции разошлись по списку категорий продуктов, облагаемых углеродным сбором, а также по вопросам о распространении МТУР на косвенные выбросы, о длительности переходного периода и об экспортных корректировках). Для нахождения решений по спорным вопросам понадобился трилог<sup>9</sup>, который помог в декабре 2022 г. достичь предварительного компромисса (см. в табл. П1 в приложении предпочтения сторон по указанным спорным вопросам и суть достигнутого компромисса). 10 мая 2023 г. Совет ЕС и Европарламент окончательно подписали регламент по МТУР.

Сам по себе европейский механизм трансграничного углеродного регулирования получил централизованную структуру. Именно на Европейскую комиссию возложена основная ответственность по расчету выбросов, оперативному управлению МТУР и организации работы платформы, которую импортеры будут использовать, чтобы задекларировать эмиссии. Это должно послужить, между прочим, относительному укреплению позиций ЕК в системе Евросоюза (как автономного центра исполнительной власти) относительно правительств государств-членов.

По сути дела, лоббистские усилия напрямую затронутых предложенной законодательной мерой европейских производителей стали, химикатов, удобрений и цемента были направлены на сохранение бесплатных квот вне зависимости от того, какую форму обретет МТУР в конечном итоге. Ключевым вопросом для них был не новый механизм как таковой, а нежелательные последствия его введения. По их расчетам, выравнивание условий конкуренции с помощью МТУР никак не перевешивало минусов ЕСТК в том случае, если оно повлекло бы за собой отмену бесплатных квот.

Но Комиссия уже в июле 2021 г. исключила возможность экспортных компенсаций из соображений их несоответствия требованиям ВТО и в дальнейшем твердо придерживалась такой позиции, уточняя, что связанные с экспортом риски «утечки углерода» невелики. Это свело на нет возможность прохождения такой поправки к регламенту. Комиссию в принципе больше заботит поддержка энергосберегающих технологий и «чистых» отраслей, а не «грязных» производств. Впрочем, упомянутые выше лоббистские усилия не остались вовсе безрезультатными. В частности, они отразились в поправках Европарламента к регламенту по МТУР. Если в 2021 г. парламентский комитет по экологии рекомендовал произвести ускоренный вывод всех бесплатных квот из системы к 2028 г. [European Parliament ENVI Committee, 2021<sup>10</sup>], то на пленарном заседании ЕП 22 июня 2022 г. такая позиция была заметно смягчена: речь шла о завершении этого процесса позже – в 2032 г. ЕП выступил за то, чтобы европейские производства, экспортирующие продукцию с большим углеродным следом в третьи страны, которые не имеют собственных механизмов углеродного ценообразования,

<sup>8</sup> Квалификация МТУР в качестве меры фискальной (налоговой) природы потребовала бы применения правила единогласия в соответствии со ст. 192(2)а ДФЕС, что затруднило бы прохождение законопроекта.

<sup>9</sup> Трилогом в Евросоюзе именуют неформальные переговоры с участием представителей от Европарламента, Совета и Еврокомиссии, выполняющей здесь роль медиатора. Цель состоит в достижении предварительного согласия по законопроекту, которое устроило бы и ЕП, и Совет. Предварительное согласие должно быть впоследствии принято каждым из двух законодателей по соответствующей формальной процедуре. Трилог возможен на любой стадии законодательного процесса.

<sup>10</sup> См. поправку 105, предложение для преамбулы к регламенту, п. 11а (новый).

схожих с ЕСТК, сохранили право на бесплатные квоты в дальнейшем. Европарламентарии предложили, чтобы Комиссия к декабрю 2025 г. представила ЕП и Совету доклад о воздействии ЕСТК и МТУР на подобные экспортно ориентированные европейские производства, оценила совместимость сохранения для них бесплатных квот с режимом ВТО и при необходимости сопроводила этот доклад законодательным предложением о включении в МТУР до 31 декабря 2026 г. корректирующих механизмов по экспорту [European Parliament, 2022<sup>11</sup>].

МТУР вступит в действие в октябре 2023 г. В течение переходного периода — до конца 2025 г. — импортеры обязаны только отчитываться об углеродном следе в импортируемой в ЕС продукции (первый отчетный период закончится 31 января 2024 г.). По завершении перехода для импортеров поэтапно, до 2035 г., будут вводиться платные сертификаты и параллельно начнут изыматься из оборота бесплатные квоты для тех же отраслей европейского производства по линии ЕСТК.

Вопрос об экспортных мерах с помощью трилога решить не удалось — по всей видимости, он отложен до 2026 г.

## Всемирная торговая организация

Если бы МТУР можно было убедительно классифицировать как косвенный налог, не дискриминирующий импорт, его совместимость с правом ВТО была бы вполне обеспечена.

Правила ВТО не составляют принципиального препятствия к проведению в жизнь амбициозных экологических решений, если они не ведут к дискриминации между странами Организации. Однако всеми признанная совместимость европейского углеродного сбора с правом ВТО укрепила бы легитимность этого регуляторного механизма, облегчила бы достижение политического согласия с ним зарубежных партнеров и гарантировала бы, что они не станут рассматривать его как форму зеленого протекционизма. Это тем более существенно в условиях, когда трансатлантические отношения, как и торговые отношения Евросоюза с Китаем, Турцией и Россией, увязли во взаимном недоверии и долговременных конфликтах.

Однако невозможно соблюсти положения по недискриминации Генерального соглашения по тарифам и торговле, если, как предусмотрено проектом регламента по МТУР, обложить сбором углеродный след импортируемых товаров, одновременно учитывая усилия по декарбонизации в стране происхождения товара (требования ГАТТ не допускают дифференциации между странами). Споры в ВТО вокруг допустимости МТУР затрагивают ст. I (режим наибольшего благоприятствования), ст. II (перечень тарифных уступок) и ст. III (национальный режим внутреннего налогообложения и регулирования) ГАТТ 1994 г.

Европейский углеродный сбор как односторонняя мера, накладываемая на импорт, порождает проблемные вопросы о неоправданных ограничениях и дискриминации как между третьими странами, так и между импортными товарами, на которые этот сбор налагается, и аналогичными товарами, производимыми внутри Евросоюза<sup>12</sup>.

Ввиду этого более обнадеживающая возможность отстоять МТУР на площадке ВТО заключена для Евросоюза в ссылаках на исключения по экологическим сообра-

<sup>11</sup> См. поправку 262.

<sup>12</sup> Так как стоимость углеродного сбора в ЕС привязана к «плавающей» стоимости эмиссионных квот, тариф на такой основе может приводить к тому, что импортер будет платить то больше, то меньше, чем собственный производитель. Это создает условия для обвинений в недопустимой дискриминации.

жениям и истощаемым природным ресурсам (ст. XX(b) и XX(g) ГАТТ 1994) [Шпильковская, 2022]. Впрочем, европейская мера вызывает подозрения и с точки зрения введения к той же ст. XX, которое гласит, что допустимые исключения не должны применяться так, чтобы стать средством произвольной или неоправданной дискриминации между странами.

Изложенное выше не дает ответа на вопрос, почему ЕК жестко воспротивилась включению в свое предложение экспортных послаблений для европейских «грязных» отраслей. В конце концов, споры о (не)соответствии МТУР правилам ВТО могут длиться долго без окончательного разрешения, и ЕС по ходу дела уже успеет ввести новый механизм в действие, создав тем самым важный международный прецедент. К тому же перспективы оспаривания МТУР в системе разрешения споров ВТО вообще довольно туманны ввиду изоэкономности европейских переговорщиков в вопросах регулирования международной торговли и глубокого кризиса самой Организации.

Но дело в том, что при классификации платежей по линии ЕСТК как косвенных налогов экспортные скидки были бы допустимы по правилам ВТО, коль скоро они не приводят к избыточной компенсации для европейских экспортеров. Однако сами по себе обязательства по приобретению квот на выбросы, которые несут производства по линии ЕСТК, трудно отнести к налогам (ввиду их рыночного, подвижного ценообразования) или расценить как косвенное налогообложение (в Евросоюзе бремя углеродных платежей возложено на технологические выбросы, а не на товары как таковые). К тому же чрезмерная компенсация вполне вероятна ввиду сложностей точного подсчета углеродных платежей каждого отдельно взятого европейского экспортера [Marcu et al., 2022, p. 13].

Правомерно в таком случае было бы спросить, возможно ли отнесение экспортных скидок к субсидиям. Специалисты дают положительный ответ [Leonelli, 2022]. В ВТО вопрос о том, при каких условиях члены Организации не могут применять субсидии, решается на основании Соглашения по субсидиям и компенсационным мерам от 15 апреля 1994 г. По данному соглашению субсидии, зависящие от показателей экспортной деятельности, находятся под общим запретом. Если требовать от иностранных производителей углеродных платежей по европейским меркам и при этом освободить от них производителей европейских, то этого уже не в состоянии выдержать экологическая логика, на которую опираются ЕСТК и МТУР.

Институциональная архитектура углеродного сбора в предложенных параметрах далека от совершенства и имеет немало изъянов с точки зрения международного торгового права, но непосредственное присоединение к этому механизму экспортных субсидий донельзя усугубило бы проблему его сомнительной международной легитимности. В то же время ЕС нацелен на изменение в будущем правил ВТО по экспортным субсидиям, считая нынешние правила устаревшими, расплывчатыми и одновременно слишком жесткими. Так, в Брюсселе с озабоченностью обращают внимание на то, что Соглашение по субсидиям не выделяет субсидии, связанные с зеленой энергетикой, в отдельную категорию, не предоставляя (желательных) исключений для мер, стимулирующих переход к возобновляемым источникам.

## Заключение

Проведенный анализ показал, что предложенный Еврокомиссией сбор — это комплексная экспериментальная регуляторная мера, воплощение которой трудно было себе представить еще несколько лет назад. Слабые и сильные стороны МТУР оценены в статье с учетом правовых нюансов, связанных с ключевыми элементами его инсти-

туционального дизайна, их предполагаемыми экономическими последствиями и согласованностью с заявленной ЕК целью устранения риска «утечки углерода». Как прототеория европейской интеграции концепция многоуровневого управления помогла пролить свет на те аспекты в процессе принятия европейских решений по механизму трансграничного углеродного регулирования, которые могут оставаться на периферии внимания специалистов в области экономики или права.

Комиссия, выступая в качестве политического антрепренера, продвигающего уникальную и невиданную ранее меру трансграничного углеродного регулирования, что имеет существенное символическое значение, проявила осторожность, отметая предложенные европейскими бизнес-лоббистами для внедрения в ее рамках экспортные скидки, которые могли бы слишком явно скомпрометировать экологическую эффективность МТУР, и без того небезупречную. Если Брюссель решил избавиться от уплаты европейского углеродного сбора страны, не входящие в Евросоюз, в которых собственная система торговли квотами связана с ЕСТК, то такой выбор противоречит принципу наибольшего благоприятствования в торговле, но созвучен нарративу об «утечке углерода», который использовался ЕК для искомой привязки МТУР к европейской системе торговли квотами. При этом объективная оценка сегодня долговременных трендов в плане «утечки углерода» вследствие агрессивного сокращения углеродных выбросов в отдельной юрисдикции в принципе крайне затруднена ввиду необходимости учета множества параметров, дальнейшее развитие которых предсказывать с абсолютной точностью невозможно.

Распространившись на относительно узкий круг товаров, МТУР позволяет вывести из оборота бесплатные квоты «для своих», не нанося слишком ощутимого экономического урона основным странам-импортерам на европейском рынке, которые к тому же смогут отыграть часть потерь за счет потребителей в форме более высокой продажной цены на продукцию своих производителей.

Налицо очередная попытка трансграничного распространения ЕС своей регуляторной власти [Strezhneva, 2018]. Комиссия стремилась снизить сопротивление внедрению МТУР в Европе и за рубежом. Тем не менее это рискованная мера, которая способна как укрепить, так и подорвать лидерские позиции ЕС в глобальном климатическом управлении, что объясняет значимость признания МТУР на уровне ВТО для повышения ее экономической легитимности.

## СПИСОК ИСТОЧНИКОВ

Бажан А.И., Рогинко С.А. (2020) Пограничный корректирующий углеродный механизм ЕС: статус, риски и возможный ответ // Аналитическая записка ИЕ РАН. 44(227). <http://doi.org/10.15211/analytics442020>

Варнавский В.Г. (2023) Монетизация выбросов в ЕС в условиях трансграничного углеродного регулирования // Современная Европа. 1. С. 74–87. doi: 10.31857/S0201708323010060. EDN: osavhs.

Кавешников Н.Ю. (2021) Анализ влияния Европейского парламента и Совета ЕС на примере реформы системы торговли парниковыми газами // Мировая экономика и международные отношения. 65(6). С. 21–32. <https://doi.org/10.20542/0131-2227-2021-65-6-21-32>

Панов П.В. (2021) Регионализм и многоуровневая политика: участие региональных акторов в европейских проектах // Вестник Пермского федерального исследовательского центра. 2. С. 72–82. <https://doi.org/10.7242/2658-705X/2021.2.7>

ЦЭНЭФ-XXI (2021) СВAM. Последствия для российской экономики (online, август). Режим доступа: [https://cenef-xxi.ru/uploads/Cz\\_ENEF\\_XXI\\_CBAM\\_4c0a2fb4a3.pdf](https://cenef-xxi.ru/uploads/Cz_ENEF_XXI_CBAM_4c0a2fb4a3.pdf) (дата обращения: 22.03.2023).

- Шмерлина И.А. (2016) «Институциональная логика»: критический анализ направления // Социологический журнал. 22(4). С. 110–138. doi: 10.19181/socjour.2016.22.4.4812
- Шпильковская Н. (2022) ЕС намерен использовать статью XX ГАТТ 1994, чтобы оправдать несоответствие углеродного сбора нормам ВТО (online, 11 марта). Режим доступа: <https://wto.ru/our-blog/es-nameren-ispolzovat-statyu-xx-gatt-1994-chtoby-opravdat-nesootvetstvie-uglerodnogo-sbora-normam-vto/> (дата обращения: 20.03.2023).
- Vacchus J. (2021) Legal Issues with the European Border Carbon Border Adjustment Mechanism. Cato Briefing Paper 125. Washington: Cato Institute. Режим доступа: <https://www.cato.org/sites/cato.org/files/2021-08/briefing-paper-125.pdf> (дата обращения: 22.03.2023).
- Barbiroglio E. (2021) Why the Emissions Trading Scheme is not working, and how to fix it. European data journalism network (online 20 April). Режим доступа: <https://www.europeandatajournalism.eu/eng/News/Data-news/Why-the-Emissions-Trading-Scheme-is-not-working-and-how-to-fix-it> (дата обращения: 13.03.2023).
- Bayer P., Aklin M. (2020) The European Union emissions trading system reduced CO2 emissions despite low prices // Proc. Natl Acad. Sci. 117(16). P. 8804–8812. doi: 10.1073/pnas.1918128117
- Bongardt A., Torres F. (2022) The European Green Deal: More than an Exit Strategy to the Pandemic Crisis, a Building Block of a Sustainable European Economic Model // Journal of Common Market Studies. 60(1). P. 70–85. doi: <https://doi.org/10.1111/jcms.13264>
- Carbon Market Watch (2022) Decarbonising steel: options for reforming the EU's Emissions Trading System (online, March). Режим доступа: [https://carbonmarketwatch.org/wp-content/uploads/2022/03/CMW-Decarbonising-Steel\\_v02.pdf](https://carbonmarketwatch.org/wp-content/uploads/2022/03/CMW-Decarbonising-Steel_v02.pdf) (дата обращения: 07.06.2023).
- Darvell A. (2022) The EU's carbon border adjustment mechanism moving towards the final stage of legislation process, [online] August. Режим доступа: [https://www.mitsui.com/mgssi/en/report/detail/\\_icsFiles/afieldfile/2023/03/01/2208e\\_darvell\\_e.pdf](https://www.mitsui.com/mgssi/en/report/detail/_icsFiles/afieldfile/2023/03/01/2208e_darvell_e.pdf) (дата обращения: 18.05.2023).
- Eising R. (2015) Multilevel governance in Europe // Routledge Handbook of European Politics / J.M. Magone (ed.). L.: Routledge. P. 165–183.
- European Commission (EC) (2021) Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council on establishing a carbon border adjustment mechanism. Brussels, 14.07.2021 COM(2021) 564 final.
- European Commission (EC) (2022) Communication REPowerEU Plan COM(2022)230 (europa.eu). Режим доступа: [https://commission.europa.eu/publications/key-documents-repowereu\\_en](https://commission.europa.eu/publications/key-documents-repowereu_en) (дата обращения: 07.06.2023).
- European Parliament (2022) Carbon border adjustment mechanism \*\*\*I Amendments adopted by the European Parliament on 22 June 2022 on the proposal for a regulation of the European Parliament and of the Council establishing a carbon border adjustment mechanism (COM(2021)0564 – C9-0328/2021 – 2021/0214(COD))1 (Ordinary legislative procedure: first reading), P9\_TA(2022)0248. Режим доступа: [https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-9-2022-0248\\_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-9-2022-0248_EN.pdf) (дата обращения: 17.03.2023).
- European Parliament ENVI Committee (2021) Draft Report on the proposal for a regulation of the European Parliament and of the Council establishing a carbon border adjustment mechanism, COM(2021)0564 – C9-0328/2021 – 2021/0214(COD), 21 December. Режим доступа: [https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/ENVI-PR-697670\\_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/ENVI-PR-697670_EN.pdf) (дата обращения: 29.05.2023).
- Gavin B. (2005) Reconciling Regionalism and Multilateralism Towards Multilevel Governance // UNU-CRIS Occasional Papers. No. 20 [online]. Режим доступа: <https://cris.unu.edu/reconciling-regionalism-and-multilateralism-towards-multilevel-governance> (дата обращения: 14.05.2023).
- Hoogstraaten M.J., Frenken K., Boon W.P. (2020) The study of institutional entrepreneurship and its implications for transition studies // Environmental Innovation and Societal Transitions. 36. P. 114–136. <https://doi.org/10.1016/j.eist.2020.05.004>
- Leonelli G.C. (2022) Export rebates and the EU Carbon Border Adjustment Mechanism: WTO law and environmental objections // Journal of World Trade. 46(6). P. 963–984. doi: <https://doi.org/10.54648/trad2022040>

Magacho G., Espagne E., Godin A. (2022) Impacts of CBAM on EU trade partners: consequences for developing countries // AFD Research Paper 238, March. Режим доступа: <https://www.afd.fr/en/ressources/impacts-cbam-eu-trade-partners-consequences-developing-countries> (дата обращения 22.03.2023).

Marcu A., Mehling M., Cosbey A., Maratou A. (2022) Border Carbon Adjustment in the EU: Treatment of Exports in the CBAM. ERCST Report [online], March. Режим доступа: <https://ercst.org/wp-content/uploads/2022/03/20220318-Exports-Report-CBAM.pdf> (дата обращения: 20.03.2023).

Pirlot A. (2022) Carbon Border Adjustment Measures: A Straightforward Multi-Purpose Climate Change Instrument? // Journal of Environmental Law. 34. P. 25–52. doi: 10.1093/jel/eqab028

Rixen Th., Unger B. (2022) Taxation: a Regulatory Multilevel Governance Perspective // Regulation & Governance. 16. P. 621–633. doi:10.1111/rego.12425

Silander D. (2018) European governance and political entrepreneurship in times of economic crisis // Governance and Political Entrepreneurship in Europe / Ch. Karlsson, Ch. Silander, D. Silander (eds). Cheltenham: Edward Elgar. P. 3–24.

Strezhneva M. (2018) The European Union as a Global Actor: the case of the financial transaction tax // European Review. 26(4). P. 704–720. doi: 10.1017/S1062798718000418

Wijen F., Ansari S. (2007) Overcoming inaction through collective institutional entrepreneurship: Insights from regime theory // Organization Studies. 28(7). P. 1079–1100. doi: 10.1177/0170840607078115

## Приложение

Таблица III. Предпочтения европейских институтов по организации МТУР и его итоговый компромиссный дизайн

Спорные вопросы	Предложение Комиссии (14 июля 2021 г.)	Предпочтения Совета (15 марта 2022 г.)	Предпочтения Европарламента (22 июня 2022 г.)	Компромиссный итог (13 декабря 2022 г.)
Импортируемая продукция, подпадающая под действие МТУР	Алюминий, цемент, электричество, удобрения, черные металлы	Алюминий (с добавлением глиноземного цемента), цемент, электричество, удобрения, черные металлы; на косвенные эмиссии МТУР желательно распространить к концу переходного периода	Список подлежащих действию МТУР товаров должен включать продукты органической химии, пластмассу, водород и аммиак. В дополнение к прямым эмиссиям подсчет включенных эмиссий импортируемых продуктов должен включать эмиссии косвенные (от производства электричества, затраченного при их выработке)	Алюминий, цемент, удобрения, производство электроэнергии, водород, черные металлы, некоторые исходные продукты (так называемые прекурсоры) и отдельные категории изделий дальнейшего передела (винты, болты) – с конечной целью самого широкого охвата импортной продукции

Спорные вопросы	Предложение Комиссии (14 июля 2021 г.)	Предпочтения Совета (15 марта 2022 г.)	Предпочтения Европарламента (22 июня 2022 г.)	Компромиссный итог (13 декабря 2022 г.)
Вывод из оборота бесплатных квот	В период между 2026 и 2035 гг.	Должны выводиться из оборота параллельно с поэтапным введением МТУР	В период между 2026 и 2032 гг., когда должна произойти полная имплементация МТУР	В период между 2026 и 2034 гг.
Введение экспортных скидок	Не предусмотрено	Для ограничения «утечки углерода» при экспорте европейской продукции Комиссии следует изыскать решения, согласующиеся с правилами ВТО	Доклад Комиссии к 2025 г. по вопросу совместимости с ВТО экспортных скидок для европейской МТУР-продукции	Нет ответа
Переходный период	2023–2025 гг.	К 2025 г. Комиссия доложит о возможности расширить масштаб действия МТУР	2023–2026 гг.	Октябрь 2023 – декабрь 2025 гг., с намерением расширить список регулируемого импорта к 2030 г.
Озабоченность вопросами международного сотрудничества	Относительно низкая степень озабоченности	Повышенная степень озабоченности	Из средств, полученных от МТУР, которые нужно отправить в европейский бюджет, Евросоюзу следует предоставить финансовую поддержку усилиям наименее развитых странах по декарбонизации	Озабоченность вопросами международного сотрудничества не нашла отражения

*Источник:* Составлено автором на основе информации, доступной на сайте Евросоюза (<https://european-union.europa.eu/>).

# Carbon Levy of the European Union: at the Intersection of Climate and Trade Policies<sup>1</sup>

M. Strezhneva

---

**Marina Strezhneva** – Doctor of Political Science, Principal Researcher, Primakov Institute of World Economy and International Relations (IMEMO); 23 Profsoyuznaya Ulitsa, Moscow, 117997, Russia; m.strezhneva@imemo.ru

## Abstract

*The European Union (EU) is getting ready for the implementation of CBAM — the world's first carbon border adjustment mechanism. This article explores the correlation between intra-European and international facets of CBAM as two sides of the same coin: while appending the EU Emissions Trading Scheme, it is equally an instrument of foreign trade, immediately touching upon EU relations with trade partners and specialized international organizations. Once such correlation is taken into account, it becomes evident why the design of the European carbon levy remains capable of improvement as far as fighting climate change goes.*

*The concept of multilevel governance assists this research as the basis for analyzing CBAM. The institutionalist approach clarifies the specifics of the European carbon border adjustment mechanism. They are important in order to scope out its true perspective. In particular, the MLG approach helps to expose the blurred lines between market regulation and tax policy in European governance practice.*

*The ways, if any, that CBAM differs from a carbon tax and, at the same time, is similar to a carbon tariff are considered. A reappraisal made in the article of this hybrid measure makes it possible to draw a conclusion that, as envisioned by the European Commission, it is meant to ensure more favourable conditions for investments in cost-intensive, low-carbon technologies while suppressing competition from cheaper, high-carbon imports. At the same time, so as to avoid unleashing trade wars, it is important for the Commission to assure the maximum possible conformity of CBAM to the World Trade Organization's (WTO) legal requirements. Compatibility with WTO law would enhance the ecological legitimacy of the regulatory mechanism in question. It would make sure that international partners would not regard CBAM as a form of green protectionism.*

*Further, the subtle aspects of preferences in terms of CBAM design are discussed, as held by the Commission, EU member states, the European Parliament, and the representatives of European carbon-intensive industries. Particular attention is paid to the discussion in the EU on the issue of connecting export rebates for inside producers to CBAM.*

**Keywords:** emissions trading system, carbon pricing, export rebates, carbon border adjustment mechanism, European Commission, WTO, multilevel governance, carbon leakage

**For citation:** Strezhneva M. (2023) Carbon Levy of the European Union: at the Intersection of Climate and Trade Policies. *International Organisations Research Journal*, vol. 18, no 2, pp. 53–67 (in English). doi:10.17323/1996-7845-2023-02-03

## References

Bacchus J. (2021) Legal Issues with the European Border Carbon Border Adjustment Mechanism. *Cato Briefing Paper 125*. Washington: Cato Institute. Available at: <https://www.cato.org/sites/cato.org/files/2021-08/briefing-paper-125.pdf> (accessed 22.03.2023).

Barbiroglio E. (2021) Why the Emissions Trading Scheme is not working, and how to fix it. *European data journalism network*, [online] 20 April. Available at: <https://www.europeandatajournalism.eu/eng/News/Data-news/Why-the-Emissions-Trading-Scheme-is-not-working-and-how-to-fix-it> (accessed 13.03.2023).

---

<sup>1</sup> This article was submitted 27.03.2023.

- Bayer P., Aklin M. (2020) The European Union emissions trading system reduced CO<sub>2</sub> emissions despite low prices. *Proc. Natl Acad. Sci.*, 117(16), pp. 8804–8812. doi:10.1073/pnas.1918128117
- Bazhan A.I., Roginko S.A. (2020) Pogranichnyj korrektyrnyy mekhanizm ES: status, riski i vozmozhnyj otvet [EU Carbon Border Adjustment Mechanism: status, risks and possible response]. *IE RAS Analytics*, 44(227). <http://doi.org/10.15211/analytics442020> (in Russ.)
- Bongardt A., Torres F. (2022) The European Green Deal: More than an Exit Strategy to the Pandemic Crisis, a Building Block of a Sustainable European Economic Model. *Journal of Common Market Studies*, 60(1), pp. 70–85. doi: <https://doi.org/10.1111/jcms.13264>
- Carbon Market Watch (2022) Decarbonising steel: options for reforming the EU's Emissions Trading System, [online] March. Available at: [https://carbonmarketwatch.org/wp-content/uploads/2022/03/CMW\\_Decarbonising-Steel\\_v02.pdf](https://carbonmarketwatch.org/wp-content/uploads/2022/03/CMW_Decarbonising-Steel_v02.pdf) (accessed 07.06.2023).
- CENEF-XXI (2021) *CBAM. Posledstviya dlya rossijskoj ekonomiki [Aftermath for Russian economy]*, [online] August. Available at: [https://cenef-xxi.ru/uploads/Cz\\_ENEF\\_XXI\\_CBAM\\_4c0a2fb4a3.pdf](https://cenef-xxi.ru/uploads/Cz_ENEF_XXI_CBAM_4c0a2fb4a3.pdf) (accessed 22.03.2023). (in Russ.)
- Darvell A. (2022) The EU's carbon border adjustment mechanism moving towards the final stage of legislation process, [online] August. Available at: [https://www.mitsui.com/mgssi/en/report/detail/\\_icsFiles/afieldfile/2023/03/01/2208e\\_darvell\\_e.pdf](https://www.mitsui.com/mgssi/en/report/detail/_icsFiles/afieldfile/2023/03/01/2208e_darvell_e.pdf) (accessed 18.05.2023).
- Eising R. (2015) Multilevel governance in Europe. *Routledge Handbook of European Politics (J.M. Magone (ed.))*. London: Routledge, pp. 165–183.
- European Commission (EC) (2021) Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council on establishing a carbon border adjustment mechanism. Brussels, 14.07.2021 COM(2021) 564 final.
- European Commission (EC) (2022) Communication REPowerEU Plan COM(2022)230 (europa.eu). Available at: [https://commission.europa.eu/publications/key-documents-repowerEU\\_en](https://commission.europa.eu/publications/key-documents-repowerEU_en) (accessed 07.06.2023) [https://commission.europa.eu/strategy-and-policy/priorities-2019-2024/european-green-deal/repowerEU-affordable-secure-and-sustainable-energy-europe\\_en](https://commission.europa.eu/strategy-and-policy/priorities-2019-2024/european-green-deal/repowerEU-affordable-secure-and-sustainable-energy-europe_en) (accessed 31 May 2023).
- European Parliament (2022) Carbon border adjustment mechanism \*\*\*I Amendments adopted by the European Parliament on 22 June 2022 on the proposal for a regulation of the European Parliament and of the Council establishing a carbon border adjustment mechanism (COM(2021)0564 – C9-0328/2021 – 2021/0214(COD))1 (Ordinary legislative procedure: first reading), P9\_TA(2022)0248. Available at: [https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-9-2022-0248\\_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-9-2022-0248_EN.pdf) (accessed 17.03.2023).
- European Parliament ENVI Committee (2021) Draft Report on the proposal for a regulation of the European Parliament and of the Council establishing a carbon border adjustment mechanism, COM(2021)0564 – C9-0328/2021 – 2021/0214(COD), 21 December. Available at: [https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/ENVI-PR-697670\\_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/ENVI-PR-697670_EN.pdf) (accessed 29.05.2023).
- Gavin B. (2005) Reconciling Regionalism and Multilateralism Towards Multilevel Governance. *UNU-CRIS Occasional Papers*, no 20 [online]. Available at: <https://cris.unu.edu/reconciling-regionalism-and-multilateralism-towards-multilevel-governance> (accessed 14.05.2023).
- Hoogstraaten M.J., Frenken K., Boon W.P. (2020) The study of institutional entrepreneurship and its implications for transition studies. *Environmental Innovation and Societal Transitions*, 36, pp. 114–136. <https://doi.org/10.1016/j.eist.2020.05.004>
- Kaveshnikov N.Yu. (2021) Analiz vliyaniya Evropejskogo parlamenta i Soveta ES na primere reformy sistemy torgovli parnikovymi gazami [Analysis of the influence of the European Parliament and the Council of the EU exemplified by the EU emissions trading system reform]. *World Economy and International Relations*, 65(6), pp. 21–32. <https://doi.org/10.20542/0131-2227-2021-65-6-21-32> (in Russ.)
- Leonelli G.C. (2022) Export rebates and the EU Carbon Border Adjustment Mechanism: WTO law and environmental objections. *Journal of World Trade*, 46(6), pp. 963–984. doi: <https://doi.org/10.54648/trad2022040>
- Magacho G., Espagne E., Godin A. (2022) Impacts of CBAM on EU trade partners: consequences for developing countries. *AFD Research Paper* 238, March. Available at: <https://www.afd.fr/en/ressources/impacts-cbam-eu-trade-partners-consequences-developing-countries> (accessed 22.03.2023).

- Marcu A., Mehling M., Cosbey A. Maratou A. (2022) *Border Carbon Adjustment in the EU: Treatment of Exports in the CBAM*. ERCST Report [online], March. Available at: <https://ercst.org/wp-content/uploads/2022/03/20220318-Exports-Report-CBAM.pdf> (accessed 20.03.2023).
- Panov P.V. (2021) Regionalizm i mnogourovnevaya politika: uchastie regional'nyh aktorov v evropejskih proektam [Regionalism and multi-level politics: participation of regional actors in European projects]. *Perm Federal Research Center Journal*, 2, pp. 72–82. <https://doi.org/10.7242/2658-705X/2021.2.7> (in Russ)
- Pirlot A. (2022) Carbon Border Adjustment Measures: A Straightforward Multi-Purpose Climate Change Instrument? *Journal of Environmental Law*, 34, pp. 25–52. doi: 10.1093/jel/eqab028
- Rixen Th., Unger B. (2022) Taxation: a Regulatory Multilevel Governance Perspective. *Regulation & Governance*, 16, pp. 621–633. doi:10.1111/rego.12425
- Shmerlina I.A. (2016) “Institucional'naya logika”: kriticheskij analiz napravleniya [“Institutional logic”: critical analysis of the direction]. *Sociological Journal*, 22(4), pp. 110–138. doi: 10.19181/socjour.2016.22.4.4812 (in Russ.)
- Shpil'kovskaya N. (2022) *ES nameren ispol'zovat' statyu XX GATT 1994, chtoby opravdat' nesootvetstvie uglerodnogo sbora normam VTO* [EU intends to turn to Article XX GATT 1994 to vindicate the non-conformity of CBAM to WTO norms], [online] March 11. Available at: <https://wto.ru/our-blog/es-nameren-ispolzovat-statyu-xx-gatt-1994-chtoby-opravdat-nesootvetstvie-uglerodnogo-sbora-normam-vt/> (accessed 20.03.2023). (in Russ.)
- Silander D. (2018) European governance and political entrepreneurship in times of economic crisis. *Governance and Political Entrepreneurship in Europe* (Ch. Karlsson, Ch. Silander, D. Silander (eds)). Cheltenham: Edward Elgar, pp. 3–24.
- Strezhneva M. (2018) The European Union as a Global Actor: the case of the financial transaction tax. *European Review*, 26(4), pp. 704–720. doi: 10.1017/S1062798718000418
- Varnavskii V.G. (2023) Monetizaciya vybrosov v ES v usloviyah transgranichnogo uglerodnogo regulirovaniya [Monetization of Emissions Reductions in the EU in the Context of Carbon Border Adjustment Mechanism]. *Contemporary Europe*, 1, pp. 74–87. doi: 10.31857/S0201708323010060. EDN: osavhs (in Russ.)
- Wijen F., Ansari S. (2007) Overcoming inaction through collective institutional entrepreneurship: Insights from regime theory. *Organization Studies*, 28(7), pp. 1079–1100. doi: 10.1177/0170840607078115

# Развитие системы регулирования углеродных выбросов в Китае<sup>1</sup>

С. Чэнь

---

**Чэнь Сюэцин** — аспирант Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации (РАНХиГС); Россия, 119571, Москва, просп. Вернадского, д. 82; chen2020chen@mail.ru

## Аннотация

*Для решения экологических и климатических проблем, вызванных эмиссией парниковых газов, Китай реализует политику декарбонизации по нескольким основным направлениям: установление целевых сроков достижения пика выбросов, связанных с потреблением ископаемых источников энергии; ускорение оптимизации промышленной и энергетической инфраструктуры; продвижение и совершенствование строительства национального рынка торговли квотами на выбросы углерода; увеличение инвестиций для развития альтернативных источников энергии и ряд других. Государственное стимулирование и управление играет важную роль в развитии низкоуглеродной экономики в Китае. Система торговли квотами на выбросы призвана способствовать повышению энергоэффективности и сокращению выбросов и становится важной гарантией сокращения выбросов углерода в стране. При этом функционирование китайского рынка разрешений на выбросы сталкивается с рядом вызовов и проблем. Для Китая задача сокращения выбросов парниковых газов только за счет торговли разрешениями на выбросы представляется малореализуемой. В то же время действующие меры в сфере налогообложения углерода недостаточно универсальны для обеспечения сокращения выбросов. Для построения политики декарбонизации Китая оптимальным вариантом видится одновременная реализация рыночного подхода к ценообразованию и прямого налогообложения. При введении углеродного налога необходимо соблюдать баланс между обеспечением социально-экономического развития и сокращением выбросов парниковых газов, а также выстроить взаимосвязь и взаимодополняемость между двумя инструментами ценообразования по ряду аспектов, включая сферу и объект налогообложения, налоговые ставки, использование налоговых поступлений и связь между регулирующими органами этих двух направлений.*

**Ключевые слова:** Китай, низкоуглеродная политика, системы торговли квотами на выбросы, углеродный налог

**Для цитирования:** Чэнь С. Развитие системы регулирования углеродных выбросов в Китае // Вестник международных организаций. 2023. Т. 18. № 2. С. 68–81 (на русском и английском языках). doi:10.17323/1996-7845-2023-02-04

## Введение

По мере того как проблема изменения климата и его последствий становится все более очевидной, страны и международные организации усиливают амбициозность и расширяют инструментарий политики адаптации и сокращения выбросов. Некоторые акторы принимают меры, которые будут иметь последствия для всех партнеров и мировых

---

<sup>1</sup> Статья поступила в редакцию 27.01.2023.

рынков. Например, Европейский союз планирует с 2023 г. ввести механизм трансграничной углеродной корректировки (СВАМ). Через установление цены на подразумеваемые выбросы углерода импортируемой продукции система торговли квотами на выбросы ЕС (EU ETS) фактически распространится на другие страны мира, включая Китай, который одновременно является крупным эмитентом парниковых газов, что делает его продукцию более углеродоемкой, и экспортером в ЕС. Начиная с 2007 г. Китай стал крупнейшим в мире потребителем энергии и эмитентом углерода, поэтому его политика декарбонизации будет иметь последствия на глобальном уровне. Этим объясняется актуальность анализа развития системы углеродного регулирования Китая.

В последнее время исследователи часто обращаются к проблемам установления цены на выбросы углерода, как в форме прямых налогов, так и с помощью рыночных механизмов – системы торговли квотами на выбросы или углеродные единицы. В работах Х.С. Чжан, Дж.Х. Пан, Л. Сюн, Х.Т. Шен и других авторов рассматриваются проблемы распределения квот, эффективности сокращения выбросов, цены углеродных единиц на рынке и проч. Работы Й. Цуи, Ы.А. Пу, М.Ш. Дуан, Ы. Хе, Г. Фанг, Л.Б. Цуи и других посвящены проблемам внедрения налога на выбросы углерода и их влияние на экономический рост Китая. Л.Б. Ву, Х.К. Киан, М.Й. Ши и другие пишут о необходимости введения политики комбинированного углеродного налога и торговли разрешениями на выбросы для Китая. Исследования многих ученых, например С.Ф. Лее, Т.Х. Ванг Лина, М.А. Йошуа, Т.А. Вебер и других, подтверждают эффективность комбинированной политики по вкладу в сокращение выбросов парниковых газов и по ее стимулирующему эффекту для технологических инноваций в ЕС.

Несмотря на большое количество работ, посвященных проблемам инструментов углеродного регулирования, отсутствуют исследования, которые комплексно рассматривают развитие систем ценообразования на углерод в Китае, что определяет значимость выбранной цели исследования. На первом этапе был проведен обзор развития данной системы в Китае, рассмотрены политический и институциональный аспекты функционирования низкоуглеродной экономики в стране. Затем были проанализированы особенности и проблемы применения рыночных инструментов ценообразования. Наконец, была проанализирована возможность введения политики одновременного функционирования и применения углеродного налога и системы торговли квотами на выбросы и представлены рекомендации для реализации такого подхода.

## Этапы развития системы углеродного регулирования в Китае

Реализацию политики по борьбе с изменением климата Китая можно разделить на четыре этапа. До 2005 г. в Китае выбросы парниковых газов практически не регулировались, основные ограничения и контроль вводились для предотвращения и борьбы с загрязнением воздуха. С 2006 по 2010 г. реализовывался 11-й пятилетний план, в число приоритетов которого вошли в том числе повышение энергетической эффективности и сокращение выбросов. На данном этапе политика в области низкоуглеродных технологий реализовывалась повсеместно и с помощью широкого ряда инструментов. Правительство играло ведущую роль в обеспечении достижения цели по энергоэффективности и сокращению выбросов. Инструменты добровольного углеродного рынка практически не применялись в этот период реализации политики. В 2011–2020 гг. было продолжено дальнейшее формирование и развитие инструментов низкоуглеродной политики. В этот период в Китае сформулировали соответствующие стратегии и программы, что привело к запуску пилотных проектов по торговле разрешениями на

выбросы и низкоуглеродным городам, а также постоянному продвижению усилий по энергосбережению и снижению выбросов. С 2020 г. по настоящее время продолжается период усиления строгости и масштабов углеродного регулирования. Следует обратить внимание на то, что в 2020 г. Китай впервые упомянул о целях достижения пика выбросов парниковых газов к 2030 г. и углеродной нейтральности к 2060 г., заложив основу для низкоуглеродного развития после 2020 г. Основными направлениями работы для достижения целей углеродных пика и нейтральности являются низкоуглеродная трансформация экономической структуры, реализация зеленого финансирования с опорой на социальный капитал и создание углеродного рынка.

## Действия в отношении налогообложения углерода в Китае

В период 11-го пятилетнего плана налоги, связанные с регулированием углерода и установлением косвенной цены, такие как топливный налог, потребительский налог и экспортные налоговые скидки, постоянно подвергались корректировке.

Начиная с 2006 г. в ставки экспортных налоговых скидок для некоторых товаров (включая сталь, керамику, стекло, цемент и другие высокоэнергоемкие продукты) были внесены изменения, а также добавлен каталог запрещенных для торговли товаров. С 2007 г. отменена льгота по экспортным налогам для энергоемких товаров (включая цемент, некоторые виды деревянных досок, одноразовых деревянных изделий и т.д.) и введены экспортные налоги<sup>2</sup>. В 2007 г. налог на использование автомобилей и лодок и лицензионный налог на их использование были объединены для введения налога на обладание этими видами транспорта. На этой основе с 2012 г. действует «Закон о налоге на автотранспорт и суда», в котором в значительной степени отражены цели и принципы низкоуглеродной экономики<sup>3</sup>. В 2009 г. Китай заменил плату за обслуживание дорог на налог на потребление топлива. В 2011 г. был введен 5%-й адвалорный налог на производные продукты нефти и газа, что изменило прежнюю ситуацию, когда цены на ресурсы не отражали уровень, формируемый рыночным спросом. Однако перспектива внедрения налога на выбросы углерода по-прежнему оставалась неопределенной.

В 2013 г. «Закон о налоге на охрану окружающей среды» (далее «Закон») был вынесен на публичное обсуждение, а в 2018 г. официально вступил в силу. В «Законе» определена сфера облагаемых налогом загрязнителей. В эту категорию включены только некоторые виды источников углеродных выбросов. «Закон», по сути, не является конкретной политикой налогообложения углеродных выбросов, однако косвенно их затрагивает.

Анализ действующих в Китае топливного и потребительского налогов показывает, что хотя эти налоги взимаются не с целью контроля над выбросами парниковых газов, они частично обеспечивают установление имплицитной цены на углерод. С точки зрения сферы налогообложения топливные налоги взимаются с минеральных ресурсов, таких как уголь, сырая нефть и природный газ в процессе производства, а налоги на потребление взимаются с бензина, дизельного топлива и других продуктов нефтепереработки в процессе потребления [Cui, 2010]. С точки зрения налогооблагаемой базы

<sup>2</sup> В 2009 г. Европа, США и Мексика оспорили в ВТО политику Китая в области экспортных налогов на некоторые сырьевые товары, утверждая, что дополнительное повышение экспортного налога не отвечает соответствующим положениям ВТО.

<sup>3</sup> Для легковых автомобилей были установлены дифференцированные налоговые ставки в зависимости от мощности выхлопных газов, а транспортные средства и суда, которые экономят энергию и используют новые виды энергии, снижаются или освобождаются от налогообложения.

налоги на ресурсы и налоги на потребление взимаются с количества добытых и потребленных энергетических продуктов соответственно, и ни один из них не учитывает содержание углерода в ископаемом топливе. Поэтому они не являются достаточными для обеспечения сокращения выбросов углерода. Можно внедрить политику единого углеродного налога, объединив существующие топливные, потребительские и другие налоги, связанные с углеродом, чтобы сформировать многоуровневую налоговую систему для ископаемого топлива и таким образом достичь комплексного регулирования сокращения выбросов углерода.

## Система торговли углеродными квотами в Китае

Китай сравнительно рано начал экспериментировать в области разработки и запуска механизмов торговли квотами на выбросы углерода. В 2011 г. семь провинций и городов – Хубэй, Гуандун, Пекин, Шанхай, Шэньчжэнь, Чунцин и Тяньцзинь – были выбраны для начала реализации пилотных проектов по торговле разрешениями на выбросы. В 2013 г. в Шэньчжэне был официально запущен первый в Китае рынок торговли квотами. Фуцзянь и Сычуань присоединились к пилотному проекту в 2016 г. На сегодняшний день в Китае пилотные проекты по торговле квотами на выбросы углерода охватывают ряд отраслей, таких как электроэнергетика, теплоэнергетика, цементная промышленность, транспорт, черная металлургия, и более 3 тыс. предприятий с совокупным объемом торговли выбросами углерода почти 500 млн тонн и оборотом около 11,4 млрд юаней.

Используя опыт, полученный в ходе реализации пилотного проекта, Национальная комиссия по развитию и реформам в 2017 г. выпустила «Национальный план строительства рынка торговли разрешениями на выбросы углерода», в 2019 г. – «Временные правила по управлению торговлей выбросами углерода (проект для публичных комментариев)», которые изначально определили масштабы национального рынка торговли выбросами углерода с учетом охвата отрасли, распределения обязанностей и операционного механизма. В июле 2021 г. был официально запущен национальный рынок торговли квотами, в первую фазу реализации которого вошли более 2225 крупных предприятий электроэнергетики, охватывающих 4,5 млрд тонн выбросов углерода в год. Таким образом, это крупнейший в мире рынок торговли выбросами парниковых газов.

Построение китайской системы торговли квотами на выбросы углерода шло с учетом международного опыта, особенно стран ЕС. На EU ETS всегда приходилось более половины оборота мирового углеродного рынка, что делает ее крупнейшим рынком, а ее развитая система торговли и институциональная структура стали образцом реализации рыночного механизма ценообразования.

Общий дизайн китайской системы торговли квотами на выбросы углерода характеризуется рядом особенностей и ограничений, учет которых необходим для повышения эффективности функционирования.

В 2014 г. Китай обнародовал «Временные меры по управлению торговлей выбросами углерода» (далее «Меры»), но они стали лишь переходным законодательным документом для создания рынка торговли выбросами углерода. Их юридический эффект был ограниченным. «Меры» не могут удовлетворять потребности развития рынка решений на выбросы. Необходимо ввести правила управления правами на выбросы углерода и правила их реализации. В процессе развития EU ETS разработка законодательства, обеспечивавшего функционирование системы, тоже создала множество

вызовов, требующих ответов и решений. Правовая система ЕС постепенно совершенствовалась вместе с изменениями в самом механизме торговли. Китаю следует перенять опыт ЕС в создании законодательства высокого уровня, которое предусматривает как материально-правовые положения, определяющие товарный характер прав на выбросы углерода, субъекты торговли, общий объем углеродных квот, системы распределения, надзора, отчетности и проверки, так и процедурные правовые положения, предусматривающие порядок осуществления вышеупомянутой деятельности. Кроме того, должны быть введены строгое наказание и ответственность за любые нарушения закона и в отношении всех субъектов, охваченных торговлей разрешениями на выбросы.

Важной особенностью развития EU ETS является поэтапный характер ее разработки. Подобный динамичный и постепенный процесс позволяет удовлетворить потребности развития недавно созданного рынка углеродных выбросов, что в определенной степени обеспечивает эффективность сокращения выбросов углерода и контролируемость процесса реализации. Китай ранее пытался постепенно перейти от регионального пилотного рынка торговли к единому национальному рынку. Рынок торговли выбросами углерода также имплементируется поэтапно и целенаправленно под руководством «Национального плана строительства рынка торговли выбросами углерода (сектор электрогенерации)», в котором определены общие требования, элементы рынка, участвующие субъекты, строительство системы, управление квотами в секторе электрогенерации, системы поддержки. В нем также отмечается, что Китай планирует осуществлять строительство углеродного рынка в три этапа. Причем распределение приоритетов на каждом этапе будет аналогично распределению приоритетов в EU ETS, включая период базового строительства, период моделирования и период дальнейшего совершенствования.

В инфраструктурный (базовый) период первой задачей является завершение строительства единой национальной системы представления данных, системы регистрации и системы торговли в течение одного года, с акцентом на картирование данных и создание системы для единого национального рынка торговли углеродом. Период моделирования, который, согласно плану, продлится год, предполагается использовать для имитации торговли квотами в секторе производства электроэнергии, для проверки эффективности различных элементов рынка и взаимодействия между ними через практику каждой торговой сессии, для проверки работы механизмов предотвращения и контроля рыночных рисков и раннего предупреждения, а также для тестирования системы управления рынком и системы поддержки. Заключительный период доработки – это период масштабирования для всей электроэнергетической отрасли на основании опыта, накопленного на первых двух этапах спотовой торговли квотами и строительства и эксплуатации системы. Размер единого китайского рынка торговли выбросами углерода продолжит увеличиваться, а механизмы и институты в рамках системы торговли выбросами углерода в электроэнергетике будут совершенствоваться в процессе изучения.

Уроки, извлеченные из первых двух фаз функционирования EU ETS, показывают, что последствия неадекватного и недостаточного регулирования неизбежно приведут к рыночным аномалиям, проявляющимся в резких колебаниях цен на углерод. Поскольку Китай находится на ранних стадиях создания единой системы торговли квотами, необходимо в значительной степени полагаться на административное руководство и вмешательство, в то же время создавая многоуровневую и обширную систему регулирования для обеспечения плавного функционирования системы торговли углеродом. Национальная комиссия по развитию и реформам должна быть утверждена в качестве центрального регулирующего органа, ответственного за координацию проверки вы-

бросов углерода, установление общего объема выбросов и распределение квот, а также проверку статуса торговых организаций и достоверности и научности представленных данных. Она будет способствовать диверсификации регулирующих органов и активно приглашать сторонние агентства по проверке, торговые агентства и отдельных лиц с большим опытом в области финансов, низкоуглеродных технологий и торговли на рынке выбросами углерода для сопровождения функционирования системы, чтобы стимулировать рыночные инструменты регулирования через широкий спектр ответственных органов.

Кроме того, необходимо также создать специальное агентство по управлению регистрацией выбросов углерода и строгий механизм наказания за превышение выбросов. Первый институт используется для того, чтобы избежать рыночных рисков, связанных с различиями в нормативных стандартах из-за асимметричной рыночной информации или других искусственных факторов, таких как местный протекционизм, который может привести к резким колебаниям цен на углерод. Второй механизм используется для содействия развитию рынка официальным и эффективным образом, путем применения строгих наказаний, таких как крупные штрафы, вычет выделенных на следующий год квот и ограничение условий торговли для компаний, которые не соблюдают требования, или торговых организаций, совершающих незаконные действия на рынке торговли углеродом.

Система торговли углеродными квотами создает сигнал и стимул для установления цены на углерод для всего общества, что способствует энергосбережению и сокращению выбросов. Она также вносит вклад в привлечение инвестиций в низкоуглеродные технологии и преобразование структуры энергетики и становится важной политической гарантией сокращения выбросов углерода в Китае. Однако текущее состояние развития пока не позволяет в полной мере оценить эффективность торговли квотами на выбросы в достижении целей углеродного пика и углеродной нейтральности. В то же время китайский рынок торговли квотами по-прежнему сталкивается со многими проблемами функционирования [Pan, 2016; Xiong et al., 2016].

Во-первых, по сравнению с идеальной ценой на углерод в размере почти 100 долл. за тот же период в рамках глобальной цели по ограничению роста температуры на 2 °С, цена торговли углеродом в пилотных провинциях и городах Китая закрепилась на довольно низком уровне – около 30 юаней за тонну [Fan, Mo, 2015]. После запуска национальной системы торговли квотами в июле 2021 г. рыночная цена квот на выбросы углерода также составляет всего 40–60 юаней за тонну. Очевидно, что слишком низкая цена углеродных единиц не способствует региональным инвестициям в низкоуглеродные технологии и трансформации энергетических структур и может привести к отклонению от желаемого пути по сокращению выбросов углерода в долгосрочной перспективе.

Во-вторых, в связи с многочисленными ограничениями как на теоретическом, так и на практическом уровне, отраслевой охват рынка торговли выбросами углерода постепенно корректировался от первоначально предусмотренных восьми отраслей, включая нефтехимическую, химическую, производство строительных материалов, черную металлургию, цветные металлы, бумажную, электроэнергетику и авиацию, до одной отрасли электроэнергетики. Отраслевой охват механизма торговли квотами далек от первоначального замысла. Процесс создания единого рынка разрешений на выбросы в Китае идет медленнее, чем изначально планировалось. Более того, даже если на последующем этапе в систему торговли квотами будут включены остальные ключевые энергопотребляющие сектора, охватываемые ими выбросы составят всего около 50% от общего объема выбросов углерода в Китае. А вследствие более низкой цены

выбросов для предприятий, не включенных в национальный рынок торговли квотами, существует вероятность того, что более значительные углеродные выбросы будут переложены на этих неключевых эмитентов, в результате чего общий объем выбросов углерода в стране останется неизменным или даже возрастет.

В-третьих, в рамках системы торговли квотами китайские предприятия в основном сокращают выбросы углерода путем краткосрочных действий, таких как сокращение производства, а не посредством внедрения технологий сокращения выбросов для достижения задачи сокращения выбросов [Shen et al., 2017].

Наконец, текущим сделкам по торговле разрешениями на выбросы не хватает прозрачности в раскрытии и предоставлении информации, что может создать проблему для справедливого распределения квот [Zhang, 2015].

Все это, на наш взгляд, показывает, что единая система торговли квотами на выбросы не может эффективно сократить выбросы углерода из-за существующих проблем, а проблемы и недостатки в ней должны быть компенсированы не только дальнейшей реформой самой системы, но и введением системы углеродного налога.

## Реализация политики одновременного применения углеродного налога и торговли разрешениями на выбросы

Торговля квотами на выбросы углерода позволяет установить целевой объем сокращаемых выбросов углерода, а налог – цену тонны выбросов. Распространенная точка зрения предполагает, что налог на углерод и торговля квотами на выбросы являются альтернативой друг другу. Торговле квотами на выбросы часто отдается предпочтение из-за ее способности обеспечить сокращение желаемого объема выбросов углерода. Выбор одного инструмента ценообразования может сокращать возможности для введения другого из-за растущего бремени, и многие страны, принявшие рыночный подход, будут неохотно принимать решение о введении прямого налогообложения как для поддержки торговли квотами, так и вместо нее. Однако в практическом плане и углеродный налог, и торговля квотами на выбросы будут влиять на реальные экономические интересы страны, при этом существует неопределенность в отношении долгосрочных выгод от сокращения выбросов углерода. Из-за высоких экономических издержек и неочевидных позитивных эффектов от сокращения выбросов в краткосрочном периоде правительства будут стараться избежать их введения, что, в свою очередь, замедлит достижение парижских целей.

Все больше ученых видят синергетическую связь между углеродным налогом и торговлей квотами на выбросы. Торговля квотами может быстро ограничить общий объем выбросов углерода в течение определенного периода времени, что позволяет достичь непосредственного эффекта по их сокращению. Однако, исходя из практического опыта многих стран, торговля квотами на выбросы в основном применима к крупным предприятиям, но трудно реализуема для малых хозяйствующих объектов и домохозяйств, и не может охватить все сферы сокращения выбросов углерода. Например, в ЕС ограничения торговли выбросами углерода состоят в том, что эффективность реализации политики во многом зависит от общего объема выбросов, установленного в рамках EU ETS, а неустойчивость цены на углерод из-за различных внешних факторов, в том числе политических, ограничивает усилия и инвестиции предприятий в сокращение выбросов углерода, что затрудняет достижение парижских целей и определенных на национальном уровне вкладов. Углеродный налог с четко определенной и

зафиксированной налоговой ставкой может дать стабильный ценовой сигнал рынку, тем самым создавая постоянное давление, мотивирующее к сокращению выбросов. Однако введение налога на выбросы углерода приведет к увеличению издержек, росту цен и встретит большое социальное сопротивление. Более гибкая политика ценообразования на углерод, например бесплатная выдача квот на начальном этапе, легче принимается предприятиями и может способствовать продвижению политики сокращения выбросов углерода.

В связи с этим более рациональным выбором было бы сочетание преимуществ углеродного налога и торговли квотами на выбросы, чтобы объединить долгосрочные выгоды от сокращения выбросов с достижением краткосрочных целей. Многие исследователи считают, что эффективная комбинация инструментов углеродного ценообразования обеспечивает гибкость и может привести к существенному сокращению выбросов углерода за счет более низких затрат на борьбу с загрязнением и меньших экономических потерь [Cui et al., 2014; 2019; He et al., 2012; Liu et al., 2019; Lee et al., 2007; Tamura et al., 2008]. Исследование ученых также показывает, что торговля квотами на выбросы больше отражает интересы Китая на данном этапе, и по мере того, как усилия Китая по сокращению выбросов будут возрастать в будущем, необходимо рассмотреть вопрос о введении налога [Wu et al., 2014; Shi et al., 2013].

Практический опыт ЕС, Великобритании и других стран мира показывает, что реализация политики одновременного применения углеродного налога и торговли разрешениями на выбросы оказывает положительное влияние на региональную энергоэффективность и сокращение выбросов. Она не только позволяет достигать желаемых целей по сокращению выбросов парниковых газов с наименьшими затратами, но и приводит к меньшим потерям ВВП, то есть обеспечивает большую эффективность.

На самом деле налог и торговля квотами не являются субститутами. Их можно применять одновременно, чтобы максимизировать преимущества каждого, или по очереди по мере формирования благоприятных условий. В процессе реализации можно сделать выбор в пользу одного или другого, если возникнет такая необходимость.

Исходя из перечисленных выше аргументов о сочетаемости двух инструментов, с учетом существующих проблем реализации торговли квотами и текущих мер по налогообложению углерода в Китае, представляется необходимым ввести углеродный налог в Китае, реализуя комбинированную политику ценообразования для компенсации существующих недостатков в системе углеродного регулирования.

Не стоит забывать о том, что введение углеродного налога в Китае позволит избежать международных торговых споров, преодолеть торговые барьеры и стимулировать экспорт продукции, а также может предоставить налоговые субсидии соответствующим экспортным предприятиям и повысить их международную конкурентоспособность, если развитые страны начнут вводить тарифы на выбросы углерода для импортируемой продукции.

Для введения комбинированной политики Китай должен создать эффективный комплексный механизм координации углеродного налога и торговли квотами по ряду направлений, включая сферу и объект налогообложения, налоговые ставки, использование налоговых поступлений и связь между регулирующими органами двух политик, чтобы максимизировать взаимодополняющие роли двух инструментов.

При установлении сферы распространения углеродного налога и торговли квотами следует избегать двойного налогообложения, чтобы инструменты применялись к разным источникам выбросов. Из сферы налогообложения необходимо исключить крупные источники выбросов, которые уже покупают квоты на рынке разрешений на выбросы парниковых газов.

Теоретически ставка углеродного налога должна быть равна стоимости углерода на глобальном рынке, но средняя мировая цена отличается при различных методах подсчета. Поэтому внутренняя ставка должна формироваться с учетом среднемировой цены за определенный промежуток времени, но не обязательно должна быть ей равна.

Лучше пока исключить из объектов налогообложения граждан. В развитых странах жители включены в сферу действия углеродного налога, но в Китае уровень доходов населения относительно низок, и регрессивный характер углеродного налога затронет малообеспеченные группы населения, что приведет к большему социальному сопротивлению введению углеродного налога. Более того, в Китае доля выбросов углерода от домашнего потребления составляет всего лишь около 6%, а ежегодный прирост относительно невелик (табл. 1). В промышленных секторах, поскольку введение углеродного налога влияет на конкурентоспособность промышленности, при проведении комбинированной политики можно использовать налоговые скидки для сохранения нейтральности налога.

Таблица 1. Выбросы CO<sub>2</sub> от бытового потребления в Китае с 2005 по 2020 г.

Год	Общий объем выбросов CO <sub>2</sub> , млн тонн	Объем выбросов CO <sub>2</sub> от бытового потребления, млн тонн	Доля выбросов CO <sub>2</sub> от бытового потребления, %
2005	5824,63	341,33	5,86
2006	6437,47	375,94	5,84
2007	6993,18	427,28	6,11
2008	7199,61	441,34	6,13
2009	7719,07	481,71	6,24
2010	8474,92	513,82	6,06
2011	9282,55	556,95	6,00
2012	9541,87	590,56	6,19
2013	9984,57	597,08	5,98
2014	10006,67	603,43	6,03
2015	9861,10	589,57	6,07
2016	9874,66	601,30	6,09
2017	10096,01	619,90	6,14
2018	10502,93	648,03	6,17
2019	10707,22	669,20	6,25
2020	10065,54	637,15	6,33

Источник: China Energy Statistical Yearbook [n.d.]; National Bureau of Statistics [n.d.]; The Global Economy.com [n.d.].

Кроме того, необходимо обеспечить прозрачность использования налоговых поступлений. Можно рассмотреть перспективу создания специального агентства, независимого от правительства, для управления налоговыми поступлениями, надзора за их движением и обнародования информации об использовании, чтобы повысить доверие общественности и предприятий и способствовать беспрепятственной реализации по-

литики. Налоговые поступления должны использоваться разумно. Западные страны, в частности Дания, включают налоговые поступления в общий бюджет и возвращают все налоговые поступления, полученные от промышленности, в промышленность [Tang, 2011]. Другие страны используют их для поощрения предприятий, которые более эффективно используют энергию, или для снижения налогов на доходы физических лиц. Принимая во внимание опыт западных стран и национальные особенности Китая, налоговые поступления должны использоваться тремя способами: возвращаться предприятиям в виде льгот или субсидий; стимулировать разработки возобновляемых источников энергии; оказывать финансовую поддержку системе торговли углеродными квотами.

Комбинированная политика должна быть адаптирована к экономическим условиям Китая. При внедрении углеродного налога необходимо учитывать экономические факторы в стране. Во-первых, экономика Китая демонстрирует тенденцию к сокращению темпов роста и нуждается в более масштабном снижении налогов и сборов, поэтому принцип «нейтральности налогов» особенно важен при внедрении углеродного налога [Wu et al., 2015]. Во-вторых, в 2016 г. правительство Китая объявило, что не будет вводить отдельный налог на углерод, и вместо этого организует его как налоговую статью в рамках экологического налога или налога на ресурсы. Но исходя из поставленных целей для низкоуглеродного развития и срочности сокращения выбросов парниковых газов в Китае, прямое налогообложение выбросов углерода лучше усилит регулирование и контроль сокращения выбросов углерода [Pu et al., 2016]. Кроме того, эволюция углеродного налога в Скандинавских странах показывает, что при разработке политики углеродного налога трудно сбалансировать бюджетные цели налогообложения и сокращения выбросов углерода, в результате в налоговой политике складывается дисбаланс в пользу одной из двух целей [Duan et al., 2015]. Поэтому в процессе разработки политики налогообложения углерода в Китае необходимо согласовать понимание роли налога на углерод между различными государственными ведомствами, чтобы она была более целенаправленной и эффективной.

## Заключение

Анализ формирования комплекса механизмов китайской системы ценообразования на углерод показал, что в Китае в развитии низкоуглеродной экономики важную роль играет административно-командный подход к обеспечению энергосбережения и сокращения выбросов парниковых газов. Китай постепенно переходит к использованию рыночных инструментов обеспечения сокращения выбросов — к системе торговли квотами на выбросы, при построении которой учитываются следующие аспекты: совершенствование законодательства, обеспечивающего функционирование системы торговли квотами; планирование поэтапного развития углеродного рынка, обеспечивающего эффективность сокращения выбросов; создание многоуровневой системы регулирования, ответственной за установление общего объема выбросов, распределение квот, проверку статуса торговых организаций, а также достоверность и научность предоставляемых данных, с целью содействия развитию системы торговли выбросами углерода; создание специального агентства по управлению регистрацией выбросов углерода и механизма санкций за превышение выбросов.

Несмотря на то что формирование и развитие рынка разрешений на выбросы оказывает положительное влияние на их сокращение, реализация рыночного подхода к ценообразованию на практике сталкивается с рядом проблем. В связи с ограничения-

ми как на теоретическом, так и на практическом уровне, для Китая задача сокращения выбросов парниковых газов только за счет торговли квотами представляется малореалистичной. Существующие меры в сфере налогообложения углерода в Китае недостаточно эффективны для стимулирования сокращения выбросов. Кроме того, Китаю придется столкнуться с влиянием углеродных тарифов, устанавливаемых на импорт партнерами, и необходимостью достижения пика выбросов углерода до 2030 г. и углеродной нейтральности до 2060 г. Поэтому необходимы более решительные меры по сокращению эмиссии. Эффективным подходом может стать комбинированное ценообразование, включающее как налог, так и торговлю квотами.

При введении налога на углерод необходимо обеспечить баланс между целями социально-экономического развития и сокращением выбросов, разработать схему внедрения фискальных инструментов в соответствии с потребностями национальных интересов, а также координировать взаимосвязь между налогом на углерод и торговлей квотами на выбросы.

## СПИСОК ИСТОЧНИКОВ

China Energy Statistical Yearbook (n.d.) Available at: <https://www.yearbookchina.com/navibooklist-n3020013309-1.html> (accessed 9 June 2023) (in Chinese).

Cui J. (2010) Guan yu wo guo kai zheng tan shui de si kao [Reflections on the Introduction of Carbon Tax in China] // Taxation Research. No. 1. P. 41–44. Режим доступа: <http://www.doi.org/10.19376/j.cnki.cn11-1011/f.2010.01.009> (на китайском).

Cui L.B., Fan Y., Zhu L., Bi Q.-H. (2014) How Will the Emissions Trading Scheme Save Costs for Achieving China's 2020 Carbon Intensity Reduction Target? // Applied Energy. No. 136. P. 1043–1052. Режим доступа: <https://doi.org/10.1016/j.apenergy.2014.05.021>.

Duan M.Sh., Zhang P. (2015) Tan shui zheng ce de shuang zhong zheng ce shu xing ji qi ying xiang: yi bei ou guo jia wei li [The Dual Policy Attributes of Carbon Tax Policies and Their Impacts: A Case Study of the Nordic Countries] // China Population-Resources and Environment. Vol. 25. No. 10. P. 23–29. Режим доступа: <https://wenku.solarbe.com/p-27595.html> (accessed 9 June 2023) (на кит. яз.).

Fan Y., Mo J.L. (2015) Zhong guo tan shi chang ding ceng she ji zhong da wen ti ji jian yi [Major Issues and Suggestions for the Top-Level Design of China's Carbon Market] // Proceedings of the Chinese Academy of Sciences. Vol. 30. No. 4. P. 492–502. Режим доступа: [http://www.casid.cn/zkcg/zjsd/201706/t20170621\\_4816117.html](http://www.casid.cn/zkcg/zjsd/201706/t20170621_4816117.html) (дата обращения: 9.06.2023) (на кит. яз.).

Gao Y.L., Dong J., Li L., Li H.B. (2019) Tan pai fang quan jiao yi zheng ce de you xiao xing ji zuo yong ji zhi yan jiu – ji yu jian she yong di tan pai fang qiang du sheng ji cha yi shi jiao [Research on the Effectiveness and Mechanism of Carbon Emission Trading Policy Based on Inter-Provincial Differences in Carbon Emission Intensity of Construction Land] // Yangtze River Basin Resources and Environment. Vol. 28. No. 4. P. 783–793 (на кит. яз.).

He Y., Wang L., Wang J. (2012) Cap-and-Trade vs. Carbon Taxes: A Quantitative Comparison From a Generation Expansion Planning Perspective // Computers & Industrial Engineering. Vol. 63. No. 3. P. 708–716. Режим доступа: <https://doi.org/10.1016/j.cie.2011.10.005>.

Lee C.F., Lin S.J., Lewis C., Chang Y.F. (2007) Effects of Carbon Taxes on Different Industries by Fuzzy Goal Programming: A Case Study of the Petrochemical-Related Industries, Taiwan // Energy Policy. Vol. 35. No. 8. P. 4051–4058. Режим доступа: <https://doi.org/10.1016/j.enpol.2007.02.012>.

Liu Ch.M., Sun Zh., Zhang J. (2019) Zhong guo tan pai fang quan jiao yi shi dian de tan jian pai zheng ce xiao ying yan jiu [Study on the Carbon Emission Reduction Policy Effect of China's Carbon Emission Trading Pilot] // China Population-Resources and Environment. Vol. 29. No. 11. P. 49–58 (на кит. яз.).

National Bureau of Statistics (n.d.) Zhong guo tong ji nian jian [China Statistical Yearbook]. Режим доступа: <http://www.stats.gov.cn/sj/nds/> (дата обращения: 9 June 2023) (на кит. яз.).

Pan J.H. (2016) Tan pai fang jiao yi ti xi de gou jian, tiao zhan yu shi chang tuo zhan [Construction, Challenges and Market Expansion of Carbon Emission Trading System] // China Population-Resources and Environment. Vol. 26. No. 8. P. 1–5 (на кит. яз.).

Pu Y.A., Yang Zh. Y. (2016) Tan jiao yi yu tan shui: you xiao de wen shi qi ti jian pai zheng ce zu he [Carbon Trading and Carbon Tax: An Effective Policy Combination for Greenhouse Gas Emission Reduction] // Journal of Northeast Normal University (Philosophy and Social Science Edition). No. 4. P. 117–122. Режим доступа: <http://doi.org/10.16164/j.cnki.22-1062/c.2016.04.019> (на кит. яз.).

Shen H.T., Huang N., Liu L. (2017) Tan pai fang quan jiao yi de wei guan xiao guo ji ji zhi yan jiu [Research on the Micro Effects and Mechanism of Carbon Emission Trading] // Journal of Xiamen University (Philosophy and Social Science Edition). No. 1. P. 13–22 (на кит. яз.).

Shi M.J., Yuan Y.N., Zhou Sh.L., Li N. (2013) Tan jian pai zheng ce: tan shui, tan jiao yi hai shi liang zhe jian zhi? [Carbon Reduction Policy: Carbon Tax, Carbon Trading or Both?] // Journal of Management Science. Vol. 16. No. 9. P. 9–19 (на кит. яз.).

Tamura H., Kimura T. (2008) Modeling and Policy Assessment of Carbon Tax and Emissions Trading for Preserving Global Environment// IFAC Proceedings Volumes. Vol. 41. No. 2. P. 15505–15510. Режим доступа: <https://doi.org/10.3182/20080706-5-KR-1001.02622>.

Tang X.L. (2011) Ou meng tan shui gong ju huan jing zhi li cheng xiao ji qi qi shi [The Effectiveness of Carbon Tax Instruments in Environmental Governance in the EU and Its Inspiration] // Financial Theory and Practice. Vol. 32. No. 6. P. 97–100 (на кит. яз.).

The Global Economy.com (n.d.) Выбросы углекислого газа (CO<sub>2</sub>) – Классация стран. Режим доступа: [https://ru.theglobaleconomy.com/rankings/Carbon\\_dioxide\\_emissions/](https://ru.theglobaleconomy.com/rankings/Carbon_dioxide_emissions/) (дата обращения: 09.06.023).

Wu B., Su X., Xu X.F. (2015) Xi fang huan jing shui shou zheng ce yan jiu [A Study on Environmental Taxation Policy in the West] // Journal of Southeast University (Philosophy and Social Science Edition). Vol. 17. No. 4. P. 79–83 (на кит. яз.).

Wu L. B., Qian H.Q., Tang W.Q. (2014) Ji yu dong tai bian ji jian pai cheng ben mo ni de tan pai fang quan jiao yi yu tan shui xuan ze ji zhi [Carbon Emissions Trading and Carbon Tax Selection Mechanism Based on Dynamic Marginal Abatement Cost Simulation] // Economic Research. Vol. 49. No. 9. P. 48–61 (на кит. яз.).

Xiong L., Qi S.Z., Shen B. (2016) Zhong guo tan jiao yi shi dian pei e fen pei de ji zhi te zheng, she ji wen ti yu gai jin dui ce [Mechanism Characteristics, Design Problems and Improvement Countermeasures of China's Carbon Trading Pilot Quota Allocation] // Journal of Wuhan University (Philosophy and Social Sciences Edition). Vol. 69. No. 3. P. 56–64. Режим доступа: <http://doi.org/10.14086/j.cnki.wujss.2016.03.007> (на кит. яз.).

Zhang H.X. (2015) Lun hun he xing tan pai fang kong zhi mo shi de li lun yu xian shi lu jing [On the Theoretical and Realistic Path of Hybrid Carbon Emission Control Model] // Tax Research. No. 9. P. 46–53 (на кит. яз.).

# The Development of China's Carbon Emissions Regulation System<sup>1</sup>

X. Chen

---

**Chen Xueqing** – Graduate student, Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration; 82 Vernadskogo Prospect, Moscow, 119571, Russia; chen2020chen@mail.ru

## Abstract

*In the face of climate and environmental problems caused by carbon emissions, China is taking positive actions, such as promoting the achievement of the emission peak of traditional energy sources, accelerating the optimization of industrial and energy structures, promoting and improving the construction of the national carbon trading market, increasing investment and scientific research work to develop new energy sources, and several other actions. The administrative approach plays an important role in the development of China's low-carbon economy. The carbon trading system also greatly promotes energy conservation and emission reduction, contributes to attracting investment in low-carbon technology and transforming the energy structure and is becoming an important policy guarantee for China's carbon emission reduction. However, at the same time, China's carbon trading market faces many practical challenges. For China, the task of reducing carbon emissions through carbon trading alone is unrealistic. China's current actions on carbon taxation are not broad enough to regulate emission reductions. With the implementation of carbon trading, there is a need to establish a carbon tax as a policy option to further strengthen the regulation of emission reduction. The introduction of a carbon tax should consider the relationship between economic and social development and carbon reduction and coordinate the relationship between the carbon tax and carbon trading system on various aspects, including the field and object of taxation, tax rates, use of tax revenue and the relationship between the authorities regulating the two policies, to leverage their complementary roles.*

**Keywords:** China, low-carbon policy, carbon trading systems, carbon tax

**For citation:** Chen X. (2023) The Development of China's Carbon Emissions Regulation System. *International Organisations Research Journal*, vol. 18, no 2, pp. 68–81 (in English). doi:10.17323/1996-7845-2023-02-04

## References

- China Energy Statistical Yearbook (n.d.) Available at: <https://www.yearbookchina.com/navibooklist-n3020013309-1.html> (accessed 9 June 2023) (in Chinese).
- Cui J. (2010) Guan yu wo guo kai zheng tan shui de si kao [Reflections on the Introduction of Carbon Tax in China]. *Taxation Research*, no 1, pp. 41–44. Available at: <http://www.doi.org/10.19376/j.cnki.cn11-1011/f.2010.01.009> (in Chinese).
- Cui L.B., Fan Y., Zhu L., Bi Q.-H. (2014) How Will the Emissions Trading Scheme Save Costs for Achieving China's 2020 Carbon Intensity Reduction Target? *Applied Energy*, no 136, pp. 1043–1052. Available at: <https://doi.org/10.1016/j.apenergy.2014.05.021>.
- Duan M.Sh., Zhang P. (2015) Tan shui zheng ce de shuang zhong zheng ce shu xing ji qi ying xiang: yi bei ou guo jia wei li [The Dual Policy Attributes of Carbon Tax Policies and Their Impacts: A Case Study of the Nordic Countries]. *China Population-Resources and Environment*, vol. 25, no 10, pp. 23–29. Available at: <https://wenku.solarbe.com/p-27595.html> (accessed 9 June 2023) (in Chinese).
- Fan Y., Mo J.L. (2015) Zhong guo tan shi chang ding ceng she ji zhong da wen ti ji jian yi [Major Issues and Suggestions for the Top-Level Design of China's Carbon Market]. *Proceedings of the Chinese Academy of Sciences*, vol. 30, no 4, pp. 492–502. Available at: [http://www.casisd.cn/zkcg/zjsd/201706/t20170621\\_4816117.html](http://www.casisd.cn/zkcg/zjsd/201706/t20170621_4816117.html) (accessed 9 June 2023) (in Chinese).

---

<sup>1</sup> This article was submitted 27.01.2023.

- Gao Y.L., Dong J., Li L., Li H.B. (2019) Tan pai fang quan jiao yi zheng ce de you xiao xing ji zuo yong ji zhi yan jiu – ji yu jian she yong di tan pai fang qiang du sheng ji cha yi shi jiao [Research on the Effectiveness and Mechanism of Carbon Emission Trading Policy Based on Inter-Provincial Differences in Carbon Emission Intensity of Construction Land]. *Yangtze River Basin Resources and Environment*, vol. 28, no 4, pp. 783–793 (in Chinese).
- He Y., Wang L., Wang J. (2012) Cap-and-Trade vs. Carbon Taxes: A Quantitative Comparison From a Generation Expansion Planning Perspective. *Computers & Industrial Engineering*, vol. 63, no 3, pp. 708–716. Available at: <https://doi.org/10.1016/j.cie.2011.10.005>.
- Lee C.F., Lin S.J., Lewis C., Chang Y.F. (2007) Effects of Carbon Taxes on Different Industries by Fuzzy Goal Programming: A Case Study of the Petrochemical-Related Industries, Taiwan. *Energy Policy*, vol. 35, no 8, pp. 4051–4058. Available at: <https://doi.org/10.1016/j.enpol.2007.02.012>.
- Liu Ch.M., Sun Zh., Zhang J. (2019) Zhong guo tan pai fang quan jiao yi shi dian de tan jian pai zheng ce xiao ying yan jiu [Study on the Carbon Emission Reduction Policy Effect of China's Carbon Emission Trading Pilot]. *China Population-Resources and Environment*, vol. 29, no 11, pp. 49–58 (in Chinese).
- National Bureau of Statistics (n.d.) Zhong guo tong ji nian jian [China Statistical Yearbook]. Available at: <http://www.stats.gov.cn/sj/ndsj/> (accessed 9 June 2023) (in Chinese).
- Pan J.H. (2016) Tan pai fang jiao yi ti xi de gou jian, tiao zhan yu shi chang tuo zhan [Construction, Challenges and Market Expansion of Carbon Emission Trading System]. *China Population-Resources and Environment*, vol. 26, no 8, pp. 1–5. (in Chinese).
- Pu Y.A., Yang Zh.Y. (2016) Tan jiao yi yu tan shui: you xiao de wen shi qi ti jian pai zheng ce zu he [Carbon Trading and Carbon Tax: An Effective Policy Combination for Greenhouse Gas Emission Reduction]. *Journal of Northeast Normal University (Philosophy and Social Science Edition)*, no 4, pp. 117–122. Available at: <http://doi.org/10.16164/j.cnki.22-1062/c.2016.04.019> (in Chinese).
- Shen H.T., Huang N., Liu L. (2017) Tan pai fang quan jiao yi de wei guan xiao guo ji ji zhi yan jiu [Research on the Micro Effects and Mechanism of Carbon Emission Trading]. *Journal of Xiamen University (Philosophy and Social Science Edition)*, no 1, pp. 13–22 (in Chinese).
- Shi M.J., Yuan Y.N., Zhou Sh.L., Li N. (2013) Tan jian pai zheng ce: tan shui, tan jiao yi hai shi liang zhe jian zhi? [Carbon Reduction Policy: Carbon Tax, Carbon Trading or Both?] *Journal of Management Science*, vol. 16, no 9, pp. 9–19 (in Chinese).
- Tamura H., Kimura T. (2008) Modeling and Policy Assessment of Carbon Tax and Emissions Trading for Preserving Global Environment. *IFAC Proceedings Volumes*, vol. 41, no 2, pp. 15505–15510. Available at: <https://doi.org/10.3182/20080706-5-KR-1001.02622>.
- Tang X.L. (2011) Ou meng tan shui gong ju huan jing zhi li cheng xiao ji qi qi shi [The Effectiveness of Carbon Tax Instruments in Environmental Governance in the EU and Its Inspiration]. *Financial Theory and Practice*, vol. 32, no 6, pp. 97–100 (in Chinese).
- The Global Economy.com (n.d.) Vybrosoy uglekislogo gaza (CO<sub>2</sub>) – Klassaciya stran [Carbon Dioxide (CO<sub>2</sub>) Emissions: Country Classification]. Available at: [https://ru.theglobaleconomy.com/rankings/Carbon\\_dioxide\\_emissions/](https://ru.theglobaleconomy.com/rankings/Carbon_dioxide_emissions/) (accessed 9 June 2023) (in Russian).
- Wu B., Su X., Xu X.F. (2015) Xi fang huan jing shui shou zheng ce yan jiu [A Study on Environmental Taxation Policy in the West]. *Journal of Southeast University (Philosophy and Social Science Edition)*, vol. 17, no 4, pp. 79–83 (in Chinese).
- Wu L.B., Qian H.Q., Tang W.Q. (2014) Ji yu dong tai bian ji jian pai cheng ben mo ni de tan pai fang quan jiao yi yu tan shui xuan ze ji zhi [Carbon Emissions Trading and Carbon Tax Selection Mechanism Based on Dynamic Marginal Abatement Cost Simulation]. *Economic Research*, vol. 49, no 9, pp. 48–61 (in Chinese).
- Xiong L., Qi S.Z., Shen B. (2016) Zhong guo tan jiao yi shi dian pei e fen pei de ji zhi te zheng, she ji wen ti yu gai jin dui ce [Mechanism Characteristics, Design Problems and Improvement Countermeasures of China's Carbon Trading Pilot Quota Allocation]. *Journal of Wuhan University (Philosophy and Social Sciences Edition)*, vol. 69, no 3, pp. 56–64. Available at: <http://doi.org/10.14086/j.cnki.wujss.2016.03.007> (in Chinese).
- Zhang H.X. (2015) Lun hun he xing tan pai fang kong zhi mo shi de li lun yu xian shi lu jing [On the Theoretical and Realistic Path of Hybrid Carbon Emission Control Model]. *Tax Research*, no 9, pp. 46–53 (in Chinese).

# Информальные структуры и диалоговые форматы в международном климатическом управлении<sup>1</sup>

Е.А. Близнецкая

---

---

**Близнецкая Екатерина Александровна** – преподаватель кафедры международных комплексных проблем природопользования и экологии МГИМО МИД России; Россия, 119454, Москва, проспект Вернадского, д. 76; ekate.bliznetskaya@gmail.com

## Аннотация

*В последнее десятилетие отмечается резкий рост количества международных структур, создающихся в качестве вспомогательных площадок для многостороннего политического диалога по вопросам изменения климата за пределами формальных конференций Рамочной конвенции ООН об изменении климата (РКИК ООН). Такими структурами выступают, например, Форум крупнейших экономик (МЕФ), Петербургский климатический диалог, Министерская встреча по чистой энергии и множество разнообразных партнерств. В научной литературе нет устоявшегося определения для таких форматов сотрудничества и понимания их места в контексте всей системы международного климатического управления. Эта система включает и традиционные межгосударственные механизмы сотрудничества, олицетворяемые РКИК ООН, негосударственные инициативы, международные институты климатического финансирования, форматы, обеспечивающие постоянный диалог государств, представителей бизнеса, академических кругов и НКО по вопросам климатической политики. Таким образом, цель исследования заключалась в уточнении сущности информального управления, типологизации и оценке общего направления динамики развития информальных структур в контексте международного климатического управления, чтобы лучше понимать процессы его формирования и осуществления. Была составлена база информальных структур, созданных в период с 2001 по 2022 г., и выявлены три их типа: политические форумы, гибридные партнерства и переговорные блоки внутри РКИК ООН. Исследование показало, что увеличение количества политических форумов и гибридных партнерств происходит на фоне стабилизации или даже снижения переговорных блоков внутри РКИК ООН. В усложняющейся системе международного климатического управления роль информальных структур становится все более значимой по мере накопления и обмена знаниями и опытом между государствами по вопросам осуществления Парижского соглашения.*

**Ключевые слова:** глобальное управление, неформальное управление, климатические переговоры, РКИК ООН, партнерства

**Благодарности:** исследование выполнено при финансовой поддержке РФФИ, научный проект № 21-514-12001.

**Для цитирования:** Близнецкая Е.А. Информальные структуры и диалоговые форматы в международном климатическом управлении // Вестник международных организаций. 2023. Т. 18. № 2. С. 82–105 (на русском и английском языках). doi:10.17323/1996-7845-2023-02-05

---

<sup>1</sup> Статья поступила в редакцию 27.02.2023.

## Введение

Пандемия COVID-19 подогрела внимание исследователей к процессу деглобализации, который затрагивает не только международные экономические отношения, но и функционирование всех международных структур, будь то межправительственные организации, конвенции или диалоговые форматы. С одной стороны, мы являемся свидетелями очередного кризиса многосторонней дипломатии, которая безуспешно пытается преодолеть стратегическое несовпадение представлений государств о том, как можно и нужно решать фундаментальные проблемы, угрожающие человеческому благополучию и самому существованию жизни. Касается ли это доступа к вакцинам или взаимной поддержки в осуществлении декарбонизации национальных экономик, любые задачи, требующие коллективных действий в рамках официальных многосторонних форматов, становятся трудновыполнимыми. С другой стороны, любому, кто знаком со спецификой многосторонней дипломатии, понятно, что такие форматы сотрудничества, как Рамочная конвенция ООН об изменении климата (РКИК ООН), созданы не для того, чтобы достичь общей цели быстро, а для того, чтобы достичь ее вместе, в соответствии с принципами Устава ООН. Конечно, о категоричном отказе государств от многостороннего сотрудничества в решении проблемы изменения климата говорить не приходится. Тогда что мешает сократить разрыв между уже согласованными целями коллективных действий и практическими усилиями по смягчению изменения климата и адаптации, и могут ли механизмы глобального сотрудничества помочь этот разрыв сократить взаимоприемлемыми способами?

В большом массиве научных работ можно найти разные ответы на этот вопрос. Одни авторы считают, что в международной политике необходимо перейти от подхода установления целевых показателей выбросов парниковых газов в масштабах всей экономики к отраслевому подходу, потому что на «национальном уровне климатическая политика, по существу, является частью энергетической, транспортной, сельскохозяйственной и другой политики» [Oberгassel et al., 2022, p. 1]. Другие полагают, что проблема состоит в невыполнении самими государствами своих обязательств и слабой мотивации делового сообщества действовать в соответствии с посланными политическими сигналами [Kinley et al., 2021]. Из числа авторов, считающих основной проблемой РКИК невыполнение ее Сторонами обязательств, немало тех, кто полагает, что решением будет уход от многосторонности к минилатерализму в виде создания климатического клуба или клубов (объединений государств с ограниченным членством — от диалоговых площадок до структур), которые бы согласованно реализовывали разную степень жесткости климатическую политику [Falkner, Nasiritousi, Reischl, 2022; Gampfer, 2016; Nordhaus, 2020].

В этом контексте правильно разделять эффективность климатического управления в деле согласования общих обязательств в виде международных норм и в деле осуществления/соблюдения договоренностей. После принятия «универсального» Парижского соглашения на первый план вышло осуществление договоренностей в виде регулярно обновляемых определяемых на национальном уровне вкладов, предоставления «климатических финансов»<sup>2</sup>. Обозначив подход «снизу вверх» для государств, Парижское соглашение также признало важность усилий негосударственных акторов в достижении его целей. Широкие формулировки статей Парижского соглашения дают большую свободу государствам в выборе партнеров для коллективных действий и веде-

<sup>2</sup> Климатическое финансирование — оказание финансовой помощи развивающимся странам, отвечающее критериям РКИК ООН.

ния согласованной климатической политики. Таким образом, мультилатерализм с его опорой на принципы Устава ООН и минилатерализм клубного типа уже не являются столь взаимоисключающими понятиями.

С момента вступления в силу Парижского соглашения прошло уже более пяти лет. Завершен период интенсивных переговоров по разработке Правил его выполнения<sup>3</sup>, преодолена очередная выход США из международного климатического сотрудничества, закончилась пандемия COVID-19, ставшая серьезным вызовом для многосторонней дипломатии, и начался очередной виток гибридной холодной войны. Произошло достаточно событий для оценки изменений в организационной основе международного климатического управления и ответа на вопрос, есть ли тенденция к предпочтению государствами минилатеральных форматов сотрудничества в свете кризиса многосторонности.

Несколько предпосылок свидетельствуют о меняющейся конфигурации международного климатического управления. Климатическая повестка чрезвычайно расширилась и давно отделилась от общего экологического фрейма. Все чаще государства и негосударственные акторы переходят от заявлений к реализации климатических стратегий. Сегодня уже невозможно представить себе такое международное учреждение, которое могло бы охватывать все вопросы климатической повестки и координировать действия всех значимых игроков. Климатическая проблематика давно стала областью соперничества государств за политическое и технологическое лидерство, и это, разумеется, не может не сказываться на институциональной основе международного климатического управления.

Международное климатическое управление динамично развивается в сторону все большего усложнения. Все более сложным становится процесс РКИК, механизмы осуществления климатических соглашений, включающие все многообразие инструментов, имеющихся в распоряжении у международных институтов развития, корпоративные механизмы саморегулирования. Действительно, за тридцать лет, прошедших с момента подписания РКИК ООН, сформировалась многосторонняя и многоуровневая система сотрудничества, направленная на решение проблемы изменения климата. Она включает и традиционные межгосударственные механизмы сотрудничества, олицетворяемые РКИК ООН, Киотским протоколом и Парижским соглашением, инструменты осуществления этих договоров, форматы, обеспечивающие постоянный диалог государств. Создана научно-методическая основа, обеспечивающая климатическое сотрудничество сведениями о том, что происходит с климатом, как происходящие изменения климата влияют на экономику и природу и, самое главное, научно обоснованными целями по смягчению антропогенной нагрузки на климат.

В международном климатическом управлении в последние годы отмечается рост количества международных структур, создающихся в качестве площадок для многостороннего диалога по вопросам изменения климата вне рамок международных юридически обязательных механизмов Рамочной конвенции ООН об изменении климата (РКИК ООН) и ООН. Часть таких площадок имеет межгосударственный характер, другие объединяют, помимо государств, разнородных акторов – от бизнеса до НКО. В литературе, посвященной международному климатическому управлению, этот факт дает много пищи для размышлений [Michonski, Levi, 2010; Michaelowa; Michaelowa,

<sup>3</sup> Правилами выполнения Парижского соглашения неофициально называют пакет решений, принятых на Конференции сторон с 2018 по 2022 г. по уточнению значения формулировок Парижского соглашения, касающихся ОНУВ, механизмов обеспечения прозрачности, механизма подведения итогов, операционализации положений ст. 6, касающихся добровольных механизмов сотрудничества.

Bagchi, 2017]. Существует несколько работ с базами данных об неформальных структурах в международном управлении [Vabulas, Snidal, 2021; Roger, Rowan, 2022], о транснациональных климатических инициативах [Fenhann et al., 2018], однако пониманию их роли в международном климатическом управлении препятствует разная концептуализация неформальных структур. Авторы используют разные критерии отнесения организаций к неформальным, по-разному аргументируют их отличие от формальных МПО. В работе Роджера и Роуна [Roger, Rowan, 2022] наглядно показано, как в зависимости от исследовательских задач может меняться понимание неформальных структур. Также общим недостатком теории неформальных структур является отсутствие их классификации по признаку участвующих в них субъектов, тогда как это очень важная характеристика неформального управления.

## Неформальные и/или неформальные структуры?

Сдвиг парадигмы изучения международных отношений от публичной дипломатии государств в сторону транснациональных отношений на рубеже 1970–1980-х годов довольно быстро дополнился многочисленными исследованиями о повышении значения «мягкого права» [Abbott, Snidal, 2000; Велижанина, 2007], «мягких организаций» [Klabbers, 2001] и возникновении «неформальных межправительственных организаций» [Vabulas, Snidal, 2013], неформальных методов управления внутри формальных МПО [Stone, 2013]. Дальнейшее развитие «клубных» форматов сотрудничества в виде G7, G20, БРИКС нашло отражение в работах об *«информализме»* в международных отношениях [Slaughter, 2021; Купер, 2017]. В российской литературе также идет осмысление повышения значимости «неформальных институтов высшего уровня» [Ларионова, 2018], «межправительственных неформальных объединений» [Карандашов, 2022], однако работ по концептуализации неформальных учреждений все еще недостаточно. С точки зрения понимания роли и функций таких учреждений, последствий для мировой политики и международного права их кратного увеличения, возможно, продуктивнее изучать неформальные учреждения в конкретных областях политики. Это позволит учитывать контекст, связи с формальными МПО и идущими в них переговорными процессами, что может помочь в определении закономерностей создания и функционирования неформальных учреждений.

Введение термина *«информальный»* продиктовано необходимостью использовать общее слово для обозначения все более распространенной практики создания международных структур, отличных от классических международных организаций с разной степенью институционализации и разнородным, гибридным членством. В англоязычной литературе, посвященной международной политике, термин “informal” тесно связан с понятием “governance” (управление). Понятие «управление» используется для обозначения процессов формирования или реализации политики, в которых участвуют как государства, так и негосударственные субъекты, приводящих к принятию юридически необязательных соглашений и других видов источников «мягкого права» или направленных на координацию действий ряда различных участников. Управление в данном смысле имеет место на разных уровнях — глобальном, надгосударственном, государственном, субнациональном, местном — везде, где в политике взаимодействуют разнородные участники. И это управление по определению может быть либо неформальным (вне рамок законодательно установленных официальных процедур), либо предоставлять государственным органам, государству и межгосударственным организациям статус «участника» управления. В одних случаях участие в управлении различ-

ных субъектов регламентируется официальными нормами и процедурами, в некоторых случаях это участие никак не регламентируется, в других — законодательно запрещается. Все варианты участия обусловлены либо практической необходимостью, либо политическими соображениями.

В международном климатическом управлении также встречаются все варианты участия субъектов. В Конференции Сторон РКИК могут участвовать не только государства, но и неправительственные организации, бизнес-ассоциации и различные коалиции негосударственных субъектов, аккредитованные в качестве наблюдателей, и наравне с государственными делегациями могут вносить вклад в работу над документами и решениями, однако в голосовании по этим документам они участвовать не могут, потому что в противном случае это нарушало бы основополагающую доктрину международного права. В Парижском соглашении признается вклад в достижение его целей негосударственными субъектами, но не регламентируется, как именно они могут вносить свой вклад. Есть несколько критических соображений о том, почему распространенный в англоязычной литературе термин «неформальное» (informal) управление неадекватен отражаемым им институциональным практикам.

Во-первых, «неформальный» в значении «неофициальный» неприменим к международным структурам, о которых идет речь. Так, Министерское совещание по чистой энергии (Clean Energy Ministerial (CEM)) не основано на международном договоре, не имеет правил процедуры и не принимает юридически обязательных международных норм, при этом в ежегодных собраниях участвуют официальные представители государств на уровне министров, есть членство, секретариат, внутренняя документация, органы управления и бюджет. CEM, реализуя подход «снизу вверх», функционирует через Инициативы своих членов и Кампании. Для учреждения Инициативы необходимо, чтобы она соответствовала определенным критериям и к ней присоединилось не менее трех государств — членов CEM. Участие бизнеса в Инициативах активно приветствуется и поддерживается. Коалиция «Климат и чистый воздух», так же, как CEM, не разрабатывает норм международного права, однако ежегодная министерская встреча Коалиции определяет стратегию и мониторит выполнение инициатив и программ по сокращению выбросов короткоживущих загрязняющих веществ в атмосферу, имеет ряд органов, включая Ежегодное собрание и Совет, в который входят не только представители государств, но и не голосующие представители негосударственных партнеров. Большинство исследуемых международных структур «формально» организованы и осуществляют свою деятельность формальным способом.

Во-вторых, в русском языке понятие «неформальное управление» предполагает некие непубличные практики взаимодействия субъектов, которые происходят «за закрытыми дверями» в официальных организациях и процессах. Напротив, изучаемые международные структуры осуществляют свою деятельность публично, имеют сайты, представлены в социальных сетях и нередко организуют свои мероприятия на «полях» Конференций Сторон РКИК и ООН.

Во-третьих, в практическом смысле дихотомия «формальное управление — неформальное управление» в международной политике выглядит ложной в силу повсеместности формально-неформальных взаимодействий и невозможности их разделения. Деятельность партнерств и сетей, объединяющих государства, бизнес и международные организации, может дополнять деятельность «официальных» МПО. Договоренности государств, достигнутые в рамках «неформального» Форума крупнейших экономик или Петербургского диалога, могут воплощаться в «формальных» Решениях КС РКИК. Генеральный секретарь ООН может инициировать проведение «саммита климатических действий» с широким участием всех заинтересованных негосударственных

субъектов. Поэтому в аналитических целях и для более полного понимания политических процессов в климатической повестке все же необходимо иметь приблизительный набор критериев, которые позволят сфокусироваться на неформальных взаимодействиях.

Учитывая все сказанное выше, имеет смысл ввести в обиход термин «*информальное управление*» применительно ко всем нерегулируемым международным правом механизмам взаимодействий государств и негосударственных субъектов, а международные структуры, которые обеспечивают это взаимодействие вне официальных процедур юридически обязательных договоров, назвать «*информальными*». Это значение как нельзя лучше отражает суть министерских встреч, форумов, сетей и партнерств, членский состав которых хорошо описывается понятием «коалиция желающих». В английском языке подходящим термином будет “quasi-formal”.

## Методология исследования

Для лучшего понимания происходящих изменений в организационной основе сотрудничества по осуществлению климатических соглашений в исследовании последовательно решается ряд задач: уточняется охват международного климатического управления, чтобы установить всех значимых субъектов; определяется положение неформальных структур в международном климатическом управлении; производится типологизация этих структур, чтобы выделить характерные черты неформальных структур; проводится исследование количества международных неформальных структур, созданных в разные периоды климатического сотрудничества.

Для каждой из этих задач был использован свой метод исследования. Анализ литературы позволил уточнить состав субъектов международного климатического управления. Определение положения неформальных международных структур и их типология производилась с помощью составления базы данных и консультаций с опытными участниками Конференций Сторон РКИК ООН. Изменение количества действующих неформальных структур проводилось на основе сведений, включенных в базу данных. Таким образом, статья последовательно раскрывает ход решения указанных задач.

Все неформальные структуры были разделены на три типа: политические форумы, гибридные партнерства и неформальные механизмы внутри РКИК. Эта типология основывается на предложенной Вестервинтером и соавторами [Westerwinter, Abbott, Biersteker, 2021] формах формального взаимодействия государств вне формальных организаций (табл. 1). Одни неформальные структуры могут быть созданы как независимые объединения, другие создаются «внутри» РКИК, третьи – «вокруг» РКИК и связаны с деятельностью транснациональных сетей, эпистемиологических сообществ, транснациональных частно-государственных партнерств.

Для того чтобы выяснить, является ли предложенная типология точной, была составлена база данных неформальных структур и диалоговых форматов, участвующих в международном климатическом управлении. Типологизация неформальных структур производилась в соответствии со следующими критериями:

- а) имеют государства в качестве членов или партнеров;
- б) основной целью является решение задач, поставленных в Парижском соглашении: декарбонизации и адаптации к изменению климата;
- в) структуры не основаны на международном договоре или ином документе, имеющем юридически обязательную силу;
- г) предполагают участие негосударственных субъектов;

д) представляют собой организованные группы для продвижения общих интересов в переговорном процессе в рамках официальных международных организаций или конвенций;

е) являются публичными, то есть открыто осуществляют коммуникацию с заинтересованными сторонами и прессой, делают публичные заявления;

ё) являются многосторонними структурами, то есть созданы для диалога более чем трех государств, более чем одной официальной межправительственной организации, более чем одной НКО или компании (альянса и т.п.).

Для сбора сведений использовался контент-анализ архива публикаций специализированного ресурса <https://enb.iisd.org/>. К архиву применялись фильтры, которые позволили найти сообщения, касающиеся международных климатических событий в интересующие годы. Первоначальная база состояла из хронологически составленного перечня встреч различных неформальных структур. Для поиска сведений об активности в интересующие периоды переговорных блоков в рамках РКИК использовался контент-анализ итоговых отчетов Бюллетеня экологических переговоров с Конференций Сторон РКИК ООН [IPSD, 2021]. Затем из перечня исключались структуры, которые не отвечают заданным критериям. Для получения количественных данных об изменении количества действующих неформальных структур учитывались даты их учреждения.

В базе данных *политические форумы* были закодированы как межправительственные структуры (interstate entities (IE)), *неформальные методы управления внутри РКИК* как неофициальные группы РКИК (UNFCCC groupings), гибридные партнерства остались неизменными (hybrid partnership (HP)). Материалами исследования также являлись сайты анализируемых организаций, партнерств, инициатив.

Используемая методология исследования не позволяет установить конкретные результаты деятельности неформальных структур, так как это требует формирования исходного перечня их функций. Пока этот перечень существует в матрице «известное/неизвестное», и в заключительном разделе данной статьи приведен ряд функций неформального управления, о которых известно, и тех, о которых пока нельзя сказать с уверенностью.

## Международное климатическое управление: охват субъектов

Представление о международном управлении как многостороннем, полицентричном и многоуровневом процессе восходит еще к работам Роберта Кеохейна и Джозефа Ная о транснациональных отношениях [Nye, Keohane, 1971]. Ассельт и Зелли в своей работе [2014, р. 141–143] составными элементами пространства международного климатического управления назвали: международные организации (Всемирный банк, международные экологические конвенции), политические форумы высокого уровня по типу клубов («Большая семерка», «Большая двадцатка», Форум крупнейших экономик), неформальные диалоговые форматы (Картахенский диалог<sup>4</sup>), многосторонние частно-государственные партнерства (Глобальная инициатива по метану, Форум лидеров секвестрации углерода), регулируемые и добровольные рынки (Европейская система торговли выбросами, добровольные рынки офсетов по стандартам VCS<sup>5</sup>), инициативы

<sup>4</sup> Неформальная переговорная площадка, созданная в преддверии Конференции Сторон РКИК ООН в Канкуне в 2010 г.

<sup>5</sup> VCS (Voluntary Carbon Standard) – Добровольный стандарт для климатических проектов.

для корпоративного саморегулирования (CDP<sup>6</sup>, SBTi<sup>7</sup>) и, наконец, субнациональные инициативы (C40 Cities).

Дорш и Флаксланд [Dorsch, Flachsland, 2017, p. 45–46], используя подход полицентрического управления, формами коллективного действия называли *международную многосторонность*, олицетворяемую РКИК ООН, *двусторонние и минилатеральные соглашения* в виде американо-китайских климатических соглашений и «Большой семерки», субнациональные субъекты, самоорганизующиеся в транснациональные сети, например ICLEI<sup>8</sup>. Национальные государства и их правительства, по мнению авторов, также являются собой форму коллективного действия, не только участвуя в многосторонних и «минилатеральных» форумах, но и «поддерживая растущее число негосударственных инициатив бизнеса, групп гражданского общества или отдельных лиц» [Ibid., p. 46].

Подобные перечни участников международного климатического управления можно найти в большом количестве статей. Если с классическими межправительственными форматами, такими как международные организации и конвенции, разночтений нет, то по другим участникам есть. Так, Форум лидеров по секвестрации углерода относят то к частно-государственному партнерству [Betsill, 2015], то к международным «неформальным» организациям [Vabulas, Snidal, 2021]. Другие авторы рассматривают подобные структуры как практику [Cooper, Pouliot, 2015] или предпочитают называть их клубами [Falkner, 2016], политическими диалоговыми форумами [Mourier, 2020]. Таким образом, существующее в научной литературе понимание международного климатического управления, сочетающего представление о нем как о многоуровневом и полицентричном, недостаточно развито, чтобы служить основой для количественных исследований.

Если отвлечься от разногласия терминов, можно сделать следующий вывод: среди исследователей сложился консенсус о том, что международное климатическое управление осуществляется разнородными субъектами на разных уровнях, однако РКИК ООН остается наиболее авторитетным международным форумом, а государства играют ключевую роль в развитии климатического сотрудничества. Следует уточнить состав субъектов международного климатического управления, чтобы определить в нем место неформальных структур.

Первое уточнение касается традиционных межправительственных субъектов — организаций и конвенций. Из этой общей категории необходимо выделить и сделать самостоятельными субъектами РКИК ООН и международные институты развития в лице Группы Всемирного банка. РКИК ООН и Группа Всемирного банка осуществляют критически значимые функции в международном климатическом управлении, связанные с предоставлением многостороннего климатического финансирования. Второе уточнение касается неформальных структур — их места в системе и значения для климатического управления. Вместо того чтобы считать их одним из субъектов управления, есть основания рассматривать их в качестве инструментов, соединяющих разнородных участников. Подход предполагает учет всех инициатив, механизмов, форумов, остающихся посередине — между отдельно взятыми государствами, городами, компаниями и сообществами, и той высшей политической площадкой, которую сегодня олицетворяет Конференция Сторон РКИК ООН.

<sup>6</sup> CDP (Carbon Disclosure Project) — международный рейтинг компаний по раскрытию данных о выбросах парниковых газов.

<sup>7</sup> SBTi (Science Based Targets initiative) — инициатива по достижению целей, основанных на науке.

<sup>8</sup> ICLEI (Local Governments for Sustainability) — глобальная сеть, объединяющая более 2500 местных и региональных органов власти, приверженных устойчивому городскому развитию.

Международное климатическое управление можно представить в виде треугольника, где каждой из его сторон являются форматы международного климатического управления: межгосударственный процесс РКИК ООН, негосударственные инициативы и международные институты развития. И так же, как в геометрии, «стороны» нашего треугольника соединяются друг с другом, образуя внутреннее пространство международного климатического управления.

### **Процесс РКИК**

Организационная структура многосторонних климатических переговоров за тридцать лет значительно усложнились, а сам процесс стал громоздким. Климатическая конференция, по сути, не одна конференция, а несколько: собственно Конференция Сторон РКИК (КС); Конференция Сторон, действующая в качестве Совещания Сторон Киотского протокола; и Конференция Сторон, действующая в качестве Совещания Сторон Парижского соглашения. Каждая из конференций является руководящим органом для различных органов, ими созданных. В 2022 г. их было порядка 15. По своей повестке работают два вспомогательных органа РКИК: Вспомогательный орган по научным и техническим консультациям и Вспомогательный орган по осуществлению.

В дополнение к официальным переговорам организуются неофициальные консультации. Отчасти такова внутренняя логика развития многосторонней климатической дипломатии, связанная с количественным расширением участников конференций РКИК ООН и качественными изменениями в климатической политике и государств, и негосударственных акторов. Однако к усложнению структуры переговорного процесса приводят и «слабые» договоренности, когда Стороны соглашения вместо формирования конкретных обязательств или выполнения мер создают все новые бюрократические процессы.

Места проведения ежегодных конференций РКИК ООН разделяются на «синюю» зону, где ведутся межправительственные переговоры, и «зеленую» зону, где проводят свои мероприятия специализированные учреждения ООН, бизнес-сообщество, молодежь, гражданское общество и общество коренных народов, академические круги, художники и индустрия моды [COP27 Presidency, 2022]. Так, в преддверии Конференции Сторон в Глазго была запущена «Гонка к нулю» (Race to Zero) – «глобальная кампания, которая призвана обеспечить поддержку со стороны предприятий, городов, регионов и инвесторов здоровому, устойчивому восстановлению с нулевыми выбросом углерода» [UNFCCC, n.d.].

### **Негосударственные инициативы**

Сегодня активно создаются разнообразные транснациональные инициативы, вовлекающие в решение глобальной проблемы изменения климата бизнес, некоммерческие организации, субнациональные правительства. Некоммерческие организации были первыми создателями транснациональных климатических инициатив, направленных на распространение информации о проблеме (WWF, Greenpeace), мониторинг выполнения крупными корпорациями и государствами своих обещаний (Climate Group, Climate Action Tracker), вовлечения различных групп – от молодежи до коренных народов – в климатическую политику (Citizens' Climate Lobby, Fridays for Future).

Инициативы субнациональных субъектов (регионов, провинций, городов, общин), такие как C40 Cities, Climate Alliance, способны оказать большое влияние на

актуализацию климатической повестки на местном уровне, даже в отсутствие у национального правительства четкой климатической стратегии.

Среди известных примеров инициатив бизнеса можно назвать CDP, Climate Action 100+, SBTi, Группу институциональных инвесторов по изменению климата (IGCC). Часто они представляют собой «организации организаций», и сегодня эти инициативы становятся сетями опыта, знаний и практики по вопросам, касающимся выполнения Парижского соглашения. Их роль в международном климатическом управлении двоякая. С одной стороны, они агрегируют и лоббируют отраслевые интересы бизнеса, с другой стороны – способствуют созданию систем саморегулирования при выполнении компаниями добровольных обязательств по Парижскому соглашению. Так, за прошедшие двадцать лет сформировалась система международных корпоративных стандартов нефинансовой отчетности, касающихся выбросов парниковых газов и управления ими, климатических рисков, стандартов для климатических проектов, руководств по целям корпоративных климатических стратегий и даже бенчмарков для климатической политики компаний. С тех пор как государства отказались от согласования юридически обязательных целей по сокращению выбросов и перешли на «гибкую систему “обещаний и контроля”», сочетающую добровольные обязательства как государственных, так и частных субъектов, а также отчетность и правила прозрачности для государств» [Aukut, Morena, Foyer, 2023, p. 20], такие инициативы бизнеса стали неотъемлемой частью международного климатического управления.

### **Международные институты климатического финансирования**

Принцип «общей, но дифференцированной ответственности» является базовым для международного экологического сотрудничества и закреплен в Декларации Рио-де-Жанейро об окружающей среде и развитии 1992 г. Инкорпорирован этот принцип и в РКИК ООН. Так, в соответствии со ст. 4 Стороны конвенции разделены на три категории. Страны Приложения I – развитые страны и страны с переходной экономикой – обязуются ограничивать свои антропогенные выбросы. Страны Приложения II – только развитые страны – дополнительно к усилиям по ограничению выбросов должны оказывать помощь развивающимся странам в выполнении ими своих обязательств по Конвенции, передавать технологии и финансово поддерживать усилия по адаптации к изменению климата. Развивающиеся страны, то есть страны, не входящие ни в одно из Приложений, в явном виде не имеют обязательств по ограничению выбросов и оказанию финансовой помощи. Парижское соглашение подтвердило финансовые обязательства развитых стран, а также поощрило добровольные взносы государств, не являющихся развитыми.

Когда говорят о международных институтах развития, имеют в виду именно многосторонние каналы помощи: фонды, созданные в рамках РКИК ООН, Глобальный экологический фонд, Программу ООН по развитию (UNDP) и другие агентства системы ООН, осуществляющие проекты на местах. Однако климатические финансы климатическим финансам рознь. Помощь, передаваемая в рамках фондов РКИК или ПРООН, – это помощь в виде грантов, тогда как финансирование проектов на цели борьбы с изменением климата, получаемое от Всемирного банка, – это кредит. Финансирование деятельности по борьбе с изменением климата в 2022 финансовом году составило 36% от общего объема финансирования развивающихся стран Группой Всемирного банка (почти 32 млрд долл.) [World Bank Group, 2022]. Для сравнения, Зеленый климатический фонд мобилизовал за все годы (с 2013) своей работы 11 млрд долл. [GCF, n.d.].

Климатическое финансирование, предоставляемое международными институтами развития, — это очень важная часть любых межправительственных договоренностей, в некоторых случаях даже определяющая. Кроме того, международные институты развития имеют огромный потенциал влияния на политику государств, продвигая приоритеты и подходы к осуществлению декарбонизации на национальном уровне.

### **Платформы научно-политического взаимодействия**

РКИК в научном и методологическом плане опирается на работу Межправительственной группы экспертов по изменению климата (МГЭИК). Оценочные доклады о глобальном изменении климата, которые МГЭИК готовит каждые 5–6 лет, оказывают существенное влияние на продвижение переговорного процесса в рамках РКИК. Так, методические руководства МГЭИК по учету выбросов и поглощений парниковых газов, предназначенные для государственной инвентаризации выбросов, в части коэффициентов выбросов парниковых газов от разных видов топлива используются и для расчета углеродного следа компаний и их продукции.

Схожие функции с МГЭИК выполняет Вспомогательный орган РКИК по научным и технологическим консультациям. Если смотреть на научно-политическое взаимодействие шире, то к этой категории участников можно отнести Международное энергетическое агентство и Международное агентство по возобновляемой энергии (IRENA).

Совокупно указанные субъекты международного климатического управления: формируют международные правовые нормы для сотрудничества государств в области климата и поддерживают постоянный диалог государств и ключевых негосударственных акторов (процесс РКИК ООН); распространяют информацию о проблеме, осуществляют мониторинг выполнения крупными корпорациями и государствами своих публичных заявлений, вовлекают разные социальные группы в климатическую политику, агрегируют и лоббируют отраслевые интересы бизнеса, способствуют созданию систем корпоративного саморегулирования (негосударственные инициативы); обеспечивают финансирование деятельности по борьбе с изменением климата, разрабатывают методическую основу для климатических стратегий (*международные институты развития, платформы научно-политического взаимодействия*). Этот перечень деятельности далеко не полный, тем не менее он показывает, что для достижения результатов коллективных действий требуется высокий уровень доверия между разными субъектами, а следовательно, множество механизмов, его формирующих и поддерживающих.

## **Информальные международные структуры в треугольнике международного климатического управления**

Все информальные структуры различаются по степени формализации, но, как правило, у них нет учреждающего устава или иного международного договора, системы официальной документации. Тем не менее они регулярно организуют встречи, участники которых обсуждают актуальные вопросы климатической повестки дня (табл. 1).

Таблица 1. База информальных структур

Название	Тип	Год учреждения
Climate and Clean Air Coalition (CCAC)	HP	2012
Major Economies Forum on Energy and Climate (MEF)	IIE	2009
Clean Energy Ministerial (CEM)	HP	2009
The Global Methane Initiative (GMI)	IIE	2004
The Petersberg Climate Dialogue	IIE	2010
Vienna Energy Forum (VEF)	IIE	2008
Mission Innovation (MI)	IIE	2015
UN Climate Summit	IIE	2014
Adaptation Action Coalition	IIE	2021
Global Methane Pledge	IIE	2021
Ministerial on climate action (MOCA)	IIE	2017
Agriculture Innovation Mission for Climate	IIE	2021
EU	UNFCCC	2014–2015
Группа 77 + Китай	UNFCCC	2014–2015
LMDCs	UNFCCC	2014–2015
AOSIS	UNFCCC	2014–2015
AILAC	UNFCCC	2014–2015
ARAB GROUP	UNFCCC	2014–2015
LDCs	UNFCCC	2014–2015
Environmental Integrity Group (EIG)	UNFCCC	2014–2015
ALBA	UNFCCC	2014–2015
BASIC	UNFCCC	2014–2015
African Group	UNFCCC	2014–2015
CARICOM	UNFCCC	2014–2015
Pre-COPs (2009)	UNFCCC	2014–2015
Картахенский диалог (дата создания 2010)	UNFCCC	2014–2015
Sustainable Energy for All	HP	2011
We mean business coalition	HP	2014
The Science Based Targets initiative (SBTi)	HP	2015
Global Alliance for Climate-Smart Agriculture	HP	2014
The Partnership for Action on Green Economy	HP	2013
The Carbon Pricing Leadership Coalition	HP	2015
Carbon Sequestration Leadership Forum	HP	2003

Название	Тип	Год учреждения
C40 Cities	НР	2005
Institutional Investors Group for Climate Change	НР	2012
The Gold Standard	НР без государств-участников	2003
Climate Action 100+	НР без государств-участников	2017
One Planet Summit	НР	2017
The Glasgow Financial Alliance for Net Zero	НР	2021
P4G	НР	2017
The Net Zero Asset Managers initiative	НР без государств-участников	2020
The Energy Storage Partnership	НР	2019
G7 Climate Club	ПЕ	2022
Inclusive Forum on Carbon Mitigation Approaches	ПЕ	2022
The Transport Decarbonisation Alliance (TDA)	НР	2017

Источник: Составлено автором.

К типу неформальных *политических форумов* отнесены структуры, объединяющие в основном государства и собирающиеся с целью обсуждения политических вопросов климатического сотрудничества. К типу *гибридных партнерств* относится большое количество неформальных структур, направленных на решение конкретных задач и объединяющих государства с негосударственными субъектами (табл. 2).

Таблица 2. Типы неформальных структур и их характерные черты

	Неформальные политические форумы	Неофициальные группы РКИК	Гибридные партнерства
<i>Примеры</i>	Форум крупнейших экономик, Петербургский диалог, Климатический клуб «Большой семерки»	Группа 77+Китай, SIDS, PreCOP	CPLC, CCAC, SEM
<i>Характерные черты</i>	Не более 30–40 государств-участников, одно государство – инициатор форума. Организованы по формату клубов для обсуждения политических вопросов климатической повестки. Вокруг некоторых форумов (MEF, One Planet Summit) выстраивается экосистема из гибридных партнерств и новых негосударственных инициатив	Исключительно межгосударственный характер структур. Позволяют агрегировать интересы разных групп стран и тем самым увеличивать их политический вес в переговорах.	Включают несколько негосударственных субъектов, предпринимающих добровольные действия, а также могут включать государства и отдельные юрисдикции. Как правило, они содействуют диалогам и обмену опытом по техническим аспектам климатической повестки, а также осуществлению Парижского соглашения

Источник: Составлено автором.

Таким образом, анализ приведенных типов неформальных учреждений позволяет сделать несколько выводов об их роли в международном климатическом управлении.

*Информальные политические форумы* обычно создаются влиятельными государствами, которые «выбирают неформальность, когда их предпочтения расходятся» [Roger, Rowan, 2022, p. 13]. Таким образом они поддерживают многосторонний подход к решению проблемы изменения климата. Так, после отказа США ратифицировать Киотский протокол, президент Дж. Буш-младший в 2005 г. инициировал совместно с Австралией Азиатско-Тихоокеанское партнерство по чистому развитию и климату (Asia Pacific Partnership on Clean Development and Climate). В период активных переговоров по будущему соглашению, которое позже придет на смену Киотскому протоколу по инициативе опять же США, стал созываться Форум крупнейших экономик по энергетике и изменению климата (Major Economies Forum on Energy and Climate Change (MEF)), объединявший 17 государств – крупнейших эмитентов выбросов парниковых газов. Форум собирался регулярно вплоть до принятия Парижского соглашения и возобновил свою работу при администрации Байдена. В годы президентства Трампа, когда США находились в процедуре выхода из Парижского соглашения, ЕС и Китай инициировали Министерские встречи по климатическим действиям – ежегодное мероприятие, в котором принимали участие министры и высокопоставленные представители более чем тридцати стран, включая министров стран «Большой двадцатки» и председателей переговорных групп.

Регулярные встречи на высшем уровне между политиками высокого уровня обеспечивают коммуникации между странами-членами, «расширяют диапазон переговоров и формируют основу для компромисса именно потому, что они не связаны чрезмерно формальными процедурами или протоколами» [Vabulas, Snidal, 2013]. Выполняя эту роль, неформальные политические форумы дополняют, но не дублируют процесс РКИК, так как всегда проходят в преддверии Конференций Сторон. Так, на встречах MEF не принимают решений, поэтому и не требуется поиск консенсуса, но сам факт обмена мнениями на их площадках служит строительным блоком в том числе для построения консенсуса в рамках РКИК ООН. Работа политических форумов заметно активизируется в годы интенсивного переговорного процесса в рамках РКИК, обусловленного необходимостью принятия, например, Парижского соглашения или Правил для механизмов сотрудничества, предусмотренных ст. 6. В один из таких периодов, в 2010 г., впервые по инициативе А. Меркель состоялась конференция Петербургского климатического диалога, и с тех пор Климатический диалог проводится ежегодно, способствуя открытому обсуждению в малых группах ключевых вопросов международной климатической политики.

Нередко на встречах политических форумов объявляется о создании другого типа неформальных учреждений – *гибридных партнерств*. Так, о создании Совещания министров по чистой энергии (СЕМ) и Глобального обязательства по метану было впервые объявлено Соединенными Штатами на Форуме крупнейших экономик. Здесь будет уместен также пример взаимодействия Министерской конференции по чистой энергии и Всемирного банка в создании «Партнерства по хранению энергии» (The Energy Storage Partnership), объединяющего Группу Всемирного банка и 29 организаций, которые совместно разрабатывают решения для хранения энергии, отвечающие потребностям развивающихся стран, включая содействие в поиске финансовой поддержки таким проектам.

Не всегда партнерства создаются влиятельными государствами. Так, Коалиция в защиту климата и чистого воздуха (Climate and Clean Air Coalition, CCAC) создана по итогам министерской встречи в Стокгольме в 2012 г. правительствами Швеции, США,

Канады, Бангладеш, Ганы, Мексики и Программой ООН по окружающей среде. Сегодня ССАС – это партнерство 73 государств, 19 МПО, 59 организаций гражданского общества и 181 другого участника по сокращению воздействия короткоживущих факторов (метан, гидрофторуглероды, сажа) на климат и качество атмосферного воздуха. Секретариатом ССАС служит Программа ООН по окружающей среде, базирующаяся в Париже.

Во все более усложняющейся системе управления антропогенной нагрузкой на климат гибридные партнерства осуществляют «мягкую координацию», направляющую на добровольные национальные цели по выбросам парниковых газов, развитие технологий посредством отраслевых государственно-частных партнерств и распространение технологий через торговлю» [McGee, Tarlin, 2009, p. 213]. Коалиция лидеров ценообразования на выбросы углерода (CPLC) была создана в день открытия 21-й Конференции Сторон РКИК в 2015 г. CPLC объединяет правительства, бизнес, организации гражданского общества и академические круги для поддержки ценообразования на выбросы углерода, обмена опытом и улучшения глобального, регионального, национального и субнационального понимания реализации ценообразования на выбросы углерода. Секретариат CPLC находится в ведении Группы Всемирного банка. По состоянию на начало 2023 г. в Коалицию входят 28 национальных и субнациональных правительств, 176 организаций частного сектора из различных регионов и секторов и 102 партнера, представляющих НПО, бизнес-организации и университеты.

Гибридные партнерства содействуют диалогу и обмену опытом между правительствами, представителями бизнеса и мозговых центров по каким-либо специфическим вопросам климатической повестки, таким как продвижение низкоуглеродных технологий, применение стимулирующих мер или разработка бенчмарков для корпоративных климатических стратегий, посредством сбора и анализа данных, разработки рекомендаций. Участие в некоторых гибридных партнерствах подразумевает взятие добровольных обязательств – своеобразного свидетельства о приверженности действиям (“commitment to commit”). Если проводить сетевой анализ, то можно предположить наличие плотной сети связей между политическими форумами, партнерствами, негосударственными инициативами и международными институтами климатического финансирования.

Информальные политические форумы и гибридные партнерства стимулируют обмен знаниями и опытом по регуляторным и техническим аспектам декарбонизации между всеми заинтересованными субъектами. В «формальных» межправительственных учреждениях политические и технические аспекты диалога обычно разделяются, тогда как в информальных форумах и партнерствах нередко предусматриваются механизмы, стимулирующие «эффект перелива» (“spillover effect”). Так, например, в рамках Кампаний Министерского совещания по чистой энергии критически значимые технические вопросы могут быть «подняты» на политический уровень обсуждений. Не будучи связанными с необходимостью нахождения консенсуса и ратификации договоренностей, форумы и партнерства обеспечивают деполитизацию климатических действий, что в итоге стимулирует вовлечение в эти форматы значимых игроков.

Наконец, третьим типом являются *информальные методы управления внутри РКИК ООН*. Они включают переговорные блоки государств (Группа 77 + Китай, Арабская группа) и неофициальные переговорные совещания в преддверии Конференций Сторон (Pre-COP, Картаженский диалог). Переговорные блоки сравнительно постоянны и объединяют государства с общими целями и интересами в контексте климатических переговоров. Переговорные блоки различаются по уровню своей формализации, некоторые активны и за пределами РКИК (Группа 77 + Китай, ЕС, МОРАГ), а некото-

рые были созданы и работают исключительно в рамках РКИК (Группа экологической целостности, Зонтичная группа). Интересное наблюдение: государства ОЭСР никогда не создавали единого переговорного блока в РКИК ООН. Неофициальные совещания (Pre-COP) в преддверии КС по функционалу и даже составу участников не отличаются от политических форумов в предлагаемой типологии, но они все-таки являются частью официальных переговоров РКИК. Иницирует серии таких совещаний обычно председательствующая на предстоящей Конференции Сторон РКИК страна. В отличие от политических форумов или партнерств, неформальные механизмы РКИК ООН являются сугубо межгосударственными, поэтому их можно использовать как контрольную группу для понимания динамики распространения неформальных структур в международном климатическом управлении.

## Пилотное исследование динамики развития неформальных структур в международном климатическом управлении

Для понимания динамики развития были выбраны три этапа, особенно важные для климатического сотрудничества: 2008–2011 гг. (период разработки нового после Киотского протокола соглашения), 2014–2015 гг. (период завершения переговоров по Парижскому соглашению) и 2020–2021 гг. (период завершения переговоров по Правилам выполнения Парижского соглашения). Всего изучено 46 неформальных структур.

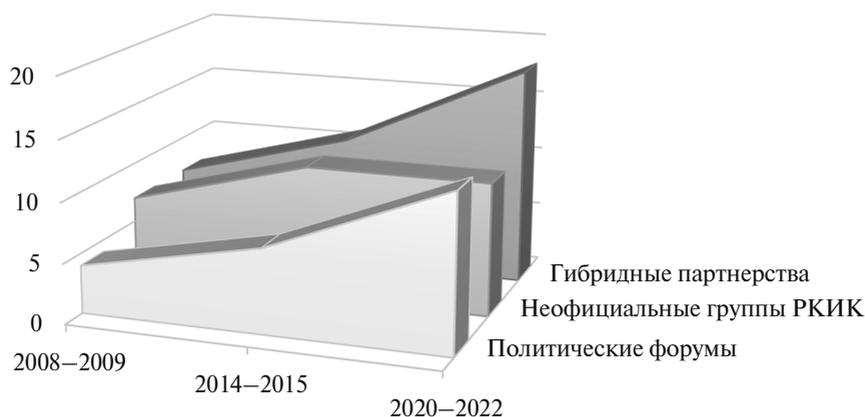


Рис. 1. Динамика изменения количества неформальных структур в международном экологическом управлении

Источник: Составлено автором на основе сведений базы данных.

Из рис. 1 видно, что в последние пять лет наблюдается существенное увеличение гибридных партнерств, объединяющих государства и бизнес, институты развития и экспертное сообщество. Стремление государств использовать неформальные модели международного климатического управления, такие как МЭФ в целом, усиливается. Так, если неофициальные совещания переговорных блоков РКИК являются обыден-

ной дипломатической практикой и не привлекают внимания широкой общественности, итоги встреч Петербургского диалога или Министерских совещаний освещаются как любое другое международное событие высокого политического уровня.

Увеличение количества политических форумов и гибридных партнерств происходит на фоне стабилизации или даже снижения количества форматов неформального управления внутри РКИК ООН. То есть государства, похоже, перестали создавать новые переговорные блоки и переключились на взаимодействие в рамках неформальных структур вне режима РКИК.

В 2022 г. список неформальных учреждений дополнился двумя структурами, которые пока трудно однозначно типологизировать. В заявлении «Большой семерки» о создании Климатического клуба после саммита в Эльмау [G7, 2022] утверждалось, что приоритетом создаваемого клуба станут укрепление политики по сокращению выбросов парниковых газов, декарбонизация промышленности и энергетики. На первый взгляд Климатический клуб задуман как межправительственный политический форум, однако в заявлении много говорится об обмене информацией о международных условиях декарбонизации промышленности для ускорения работы над совместными стандартами, методологиями и стратегиями для основных промышленных секторов, что подразумевает плотную работу с бизнес-альянсами. К тому же пока неясно, станет ли новый межправительственный форум еще одной площадкой обсуждения технических вопросов сотрудничества в области декарбонизации или будет объединением, продвигающим вариант климатической политики, основанной на политических идеях западных государств.

Еще одним интересным сюжетом является учреждение в рамках ОЭСР Инклюзивного форума по подходам к снижению выбросов парниковых газов (IFCMA)<sup>9</sup>, о котором было заявлено на «Большой двадцатке» в Индонезии [OECD Secretary-General Report, 2022]. Этот форум задуман, чтобы объединить страны, не входящие в ОЭСР, для осуществления оценки климатической политики стран – участниц IFCMA и выработки рекомендаций по повышению ее эффективности. Неопределенность с типологией этого нового форума связана с тем, что он создается в структуре ОЭСР и по этому признаку может быть отнесен к неформальным методам управления внутри ОЭСР (наподобие переговорных блоков РКИК ООН), однако намерение вовлечь государства, не входящие в ОЭСР, превращает его в политический форум. Хотя в докладе генерального секретаря ОЭСР говорится, что IFCMA призван дополнить многосторонний процесс РКИК, пока не очень понятно, чем он будет отличаться от механизма подведения итогов<sup>10</sup>, предусмотренного ст. 14 Парижского соглашения. Интересно, что ОЭСР будет служить временным секретариатом и для Климатического клуба G7, и для IFCMA.

## Перспективы исследования неформальных структур в климатическом управлении

Предложенная в статье типология не лишена недостатков, большая часть которых связана с небольшой выборкой изученных учреждений. Так, например, необходимы дальнейшие уточнения отличий между неформальными политическими форумами и неформальными методами управления внутри РКИК. Эту задачу поможет решить более

<sup>9</sup> Inclusive Forum on Carbon Mitigation Approaches.

<sup>10</sup> Global Stocktake.

полный охват неофициальных совещаний, инициируемых государствами после Конференций Сторон РКИК или в преддверии к ним. Гибридные партнерства и инициативы бизнеса становятся все более значимыми в реализации Парижского соглашения и необходимо не только пополнение базы данных, но и проведение по ним отдельного исследования.

В созданную базу данных может быть включен набор данных по членству и финансовой помощи для дальнейшего построения графов, чтобы, например, выяснить, какие государства чаще всего становятся членами партнерств и какую долю они имеют в уставном капитале Всемирного банка, или какой объем помощи они от него получили. Визуализация таких сложных взаимодействий поможет понять мотивы государств для присоединения к информальным структурам.

Изменение соотношения в количестве действующих информальных структур в пользу гибридных партнерств говорит об определенном тренде использовать площадки вне РКИК для построения коалиций по таким политически дискуссионным вопросам, как введение цен на углерод посредством углеродных налогов или систем торговли выбросами, или согласования протекционистских мер в отношении товаров тех стран, которые не проводят «амбициозной» климатической политики.

## Заключение

Парижское соглашение закрепило подход «снизу вверх» в климатическом сотрудничестве. Это означает, что достижение согласованных целей должно поддерживаться совокупностью усилий государств, определяемых ими самостоятельно, с учетом «общей, но дифференцированной ответственности и соответствующих возможностей». Кроме того, на межгосударственном уровне управления (режим РКИК ООН) очерчены лишь общие принципы взаимодействия сторон. Результаты исследования показывают, что информальные структуры, как и предполагалось, являются соединительными точками в «треугольнике» международного климатического управления, представляя собой политически гибкие механизмы согласования действий государств и других ключевых субъектов в климатической политике.

Хотя исследование не включало задачи определения конкретных функций информальных структур и сравнения их с традиционными МПО, полученные результаты позволяют разграничить, что известно о них, а что по-прежнему под вопросом. Так, важной функцией традиционных МПО является формирование международных норм и обеспечение их соблюдения. В отношении информальных учреждений нельзя сказать, что они формируют нормы, обязательные для государств-членов. Политические форумы способствуют нахождению компромисса по сложным переговорным вопросам официальной повестки РКИК ООН, но насколько определяющими являются договоренности, достигнутые, например, в ходе Петербургского диалога, сказать нельзя. С другой стороны, хорошо известно, что информальные структуры поддерживают и развивают многосторонний подход к решению проблемы изменения климата, пусть и не на универсальной, всеохватной основе. Традиционные МПО в разной степени способствуют реализации согласованных договоров, решений, стратегий. Исходя из материалов исследования, это одна из ключевых функций информальных партнерств с одним лишь отличием: партнерства стремятся реализовывать уже принятые климатические соглашения либо заполнять лакуны международного правового регулирования в области смягчения изменения климата, как это делает ССАС или CPLC. Некоторые информальные структуры осуществляют функцию мониторинга выполнения государ-

ствами и негосударственными субъектами взятых по Парижскому соглашению обязательств (например, Climate Action 100+), но неизвестно, оказывает ли это какое-то влияние на поведение государства или компании. Материалы этого исследования показывают, что неформальные структуры способны выполнять функцию агрегирования знаний и обмена опытом, но чтобы понять, каковы конкретные результаты этой деятельности, необходимо проведение другого исследования. Участие государств в гибридных партнерствах и неформальных политических форумах, как и традиционных МПО, добровольное. Интерес для государств они представляют в связи с тем, что все они в подавляющем большинстве являются сетями по обмену взглядами, знаниями и опытом в области низкоуглеродного развития. В мире, в котором еще ни одной стране не удалось осуществить декарбонизацию своей экономики, такие площадки являются ценным ресурсом для проведения внешней и внутренней климатической политики.

Увеличение количества неформальных практик взаимодействия представителей государств за пределами «формального» межправительственного процесса эмпирически подтверждает тенденцию к большему предпочтению государствами неформальных, но не клубных форматов сотрудничества.

Вряд ли когда-нибудь в научной литературе будет выработан единый, удовлетворяющий всех подход к их типологизации. Несмотря на расхождения в терминологии, многие авторы приходят к выводу, что они пока не заменяют собой традиционные формальные структуры коллективных действий, олицетворяемые РКИК ООН, однако дальнейшее развитие климатической политики в условиях текущей геополитической напряженности, по всей видимости, укрепит наблюдаемый тренд и неформальные учреждения станут играть все более заметную роль в международном климатическом управлении.

## СПИСОК ИСТОЧНИКОВ

Велижанина М.Ю. (2007) «Мягкое право»: его сущность и роль в регулировании международных отношений: дисс. ... канд. юрид. наук. М.: Дипломатическая академия МИД России. Режим доступа: [https://rusneb.ru/catalog/000199\\_000009\\_003161807/](https://rusneb.ru/catalog/000199_000009_003161807/).

Карандашов И.И. (2022) К вопросу о правовой природе межправительственных неформальных объединений: тезисы докл. к Всероссийской конференции по естественным и гуманитарным наукам с международным участием «Наука СПбГУ – 2021», 28 декабря 2021 г. СПб.: Свое издательство. С. 1041–1042. Режим доступа: <https://www.elibrary.ru/item.asp?id=49814604>.

Купер Э.Ф. (2017) Между статусом хаба и параллельной деятельностью: исследование роли «Группы двадцати» и БРИКС в глобальном управлении // Вестник международных организаций. Т. 12. № 2. С. 146–163. doi: 10.17323/1996-7845-2017-02-146

Ларионова М.В. «Группа двадцати», БРИКС и АТЭС в системе международных институтов. Хорошие новости для глобального управления // Вестник международных организаций. 2018. Т. 13. № 1. С. 7–33. doi: 10.17323/1996-7845-2018-01-01.

Abbott K.W., Snidal D. (2000) Hard and Soft Law in International Governance // International Organization. Vol. 54. No. 3. P. 421–456. Available at: <https://doi.org/10.1162/002081800551280>.

Asselt H. van, Zelli F. (2014) Connect the Dots: Managing the Fragmentation of Global Climate Governance // Environmental Economics and Policy Studies. 16(2). P. 137–155. Режим доступа: doi: 10.1007/s10018-013-0060-z

Aykut S.C., Morena E., Foyer J. (2023) “Incantatory” Governance: Global Climate Politics’ Performative Turn and Its Wider Significance for Global Politics/ The Climatization of Global Politics / S. Aykut, L. Maertens (eds). Cham: Palgrave Macmillan. Режим доступа: [https://link.springer.com/chapter/10.1007/978-3-031-17895-5\\_2](https://link.springer.com/chapter/10.1007/978-3-031-17895-5_2).

- Betsill M. et al. (2015) Building productive links between the UNFCCC and the broader global climate governance landscape // *Global Environmental Politics*. Vol. 15. No. 2. P. 1–10. Режим доступа: [https://doi.org/10.1162/GLEP\\_a\\_00294](https://doi.org/10.1162/GLEP_a_00294) (дата обращения: 13.06.2023).
- Cooper A.F., Pouliot V. (2015) How Much Is Global Governance Changing? The G20 as International Practice // *Cooperation and Conflict*. Vol. 50. No. 3. P. 334–350. Режим доступа: <https://doi.org/10.1177/0010836715576007>.
- COP Presidency (2022) Green Zone. Режим доступа: <https://cop27.egg/#/greenzone#green-zone> (дата обращения: 09.06.2023).
- Dortch M.J., Flachslund C. (2017) A Polycentric Approach to Global Climate Governance // *Global Environmental Politics*. Vol. 17. No. 2. P. 45–64. Режим доступа: [https://doi.org/10.1162/GLEP\\_a\\_00400](https://doi.org/10.1162/GLEP_a_00400).
- Falkner R. (2016) The Paris Agreement and the New Logic of International Climate Politics // *International Affairs*. Vol. 92. No. 5. P. 1107–1125. Режим доступа: <https://doi.org/10.1111/1468-2346.12708>.
- Falkner R., Nasserites N., Reich G. (2022) Climate Clubs: Politically Feasible and Desirable? // *Climate Policy*. Vol. 22. No. 4. P. 480–487. Режим доступа: <https://doi.org/10.1080/14693062.2021.1967717>.
- Fenman J., Wetland P.H., Drost P., Høgsbro S.K., Konrad S. (eds) (2018) *The Climate Initiatives Platform: Towards Greater Transparency in International Cooperative Climate Initiatives (ICIs)*. Copenhagen: Nordic Council of Ministers. Режим доступа: <https://unepccc.org/publications/the-climate-initiatives-platform-towards-greater-transparency-in-international-cooperative-climate-initiatives-icis/> (дата обращения: 09.06.2023).
- Gampfer R. (2016) Minilateralism or the UNFCCC? The Political Feasibility of Climate Clubs // *Global Environmental Politics*. Vol. 16. No. 3. P. 62–88. Режим доступа: [https://doi.org/10.1162/GLEP\\_a\\_00366](https://doi.org/10.1162/GLEP_a_00366).
- Green Climate Fund (GCF) (n.d.) Режим доступа: <https://www.greenclimate.fund/> (дата обращения: 09.06.2023).
- Group of 7 (G7) (2022) Statement on Climate Club. Elmau, 28 June. Режим доступа: <https://www.g7germany.de/resource/blob/974430/2057926/2a7cd9f10213a481924492942dd660a1/2022-06-28-g7-climate-club-data.pdf?download=1> (дата обращения: 09.06.2023).
- International Institute for Sustainable Development (IISD) (2021) Glasgow Climate Change Conference 31 October – 13 November 2021 // *IISD Earth Negotiations Bulletin*. Vol. 12. No. 793. Режим доступа: [https://enb.iisd.org/sites/default/files/2021-11/enb12793e\\_1.pdf](https://enb.iisd.org/sites/default/files/2021-11/enb12793e_1.pdf) (дата обращения: 09.06.2023).
- Kinley R., Cutajar M.Z., de Boer Y., Figueres C. (2021) Beyond Good Intentions, to Urgent Action: Former UNFCCC Leaders Take Stock of Thirty Years of International Climate Change Negotiations // *Climate Policy*. Vol. 21. No. 5. P. 593–603. Режим доступа: <http://dx.doi.org/10.1080/14693062.2020.1860567>.
- Klabbers J. (2001) Institutional Ambivalence by Design: Soft Organizations in International Law // *Nordic Journal of International Law*. Vol. 70. No. 2. P. 403–421. Режим доступа: <http://dx.doi.org/10.1163/15718100120296647>.
- McGee J., Taplin R. (2009) The Role of the Asia Pacific Partnership in Discursive Contestation of the International Climate Regime // *International Environmental Agreements: Politics, Law and Economics*. Vol. 9. No. 3. P. 213–238. Режим доступа: <http://dx.doi.org/10.1007/s10784-009-9101-2>.
- Michaelowa K., Michaelowa A., Bagchi C. (2017) *Informal Governance of International Climate Policy*. CIS Working Paper No 96. Center for Comparative and International Studies. Режим доступа: [https://www.researchgate.net/publication/320752069\\_Informal\\_governance\\_of\\_international\\_climate\\_policy](https://www.researchgate.net/publication/320752069_Informal_governance_of_international_climate_policy) (дата обращения: 09.06.2023).
- Michonski K., Levi M.A. (2010) *Harnessing International Institutions to Address Climate Change*. New York: Council on Foreign Relations.
- Mourier L. (2020) *The Second Generation of Climate Minilateralism Building a New Mitigation Alliance*. Konrad Adenauer Stiftung International Report. Режим доступа: <https://www.kas.de/en/web/auslandsinformationen/artikel/detail/-/content/the-second-generation-of-climate-minilateralism> (дата обращения: 09.06.2023).

Nordhaus W. (2020) The Climate Club: How to Fix a Failing Global Effort // *Foreign Affairs* (May/June). Режим доступа: <https://www.foreignaffairs.com/articles/united-states/2020-04-10/climate-club> (дата обращения: 09.06.2023).

Nye J.S., Keohane R.O. (1971) *Transnational Relations and World Politics: An Introduction* // *International Organization*. Vol. 25. No. 3. P. 329–349. Режим доступа: <http://www.jstor.org/stable/2706043?origin=JSTOR-pdf>.

Obergassel W., Bauer S., Hermwille L., Aykut S.C., Boran I., Chan S., Fraude C., Klein R.J.T., Schroeder H., Simeonova K. (2022) From Regime-Building to Implementation: Harnessing the UN Climate Conferences to Drive Climate Action // *Wiley Interdisciplinary Reviews: Climate Change*. Vol. 13. No. 6. P. e797. Режим доступа: <https://doi.org/10.1002/wcc.797>.

Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD) (2022) *Secretary-General Report to G20 Leaders on the Establishment of the Inclusive Forum on Carbon Mitigation Approaches*. Режим доступа: <https://www.oecd.org/tax/oecd-secretary-general-report-g20-leaders-establishment-ifcma-indonesia-november-2022.pdf> (дата обращения: 09.06.2023).

Roger C., Rowan S. (2022) The New Terrain of Global Governance: Mapping Membership in Informal International Organizations // *Journal of Conflict Resolution*. Режим доступа: <https://doi.org/10.1177/00220027221139431>.

Slaughter S. (2021) Global Informalism and the G20 // *Journal of International Relations and Development*. Vol. 24. P. 533–554. Режим доступа: <http://dx.doi.org/10.1057/s41268-020-00201-z>.

Stone R.W. (2013) Informal Governance in International Organizations: Introduction to the Special Issue // *The Review of International Organizations*. Vol. 8. P. 121–136. Режим доступа: <https://doi.org/10.1007/s11558-013-9168-y>.

United Nations Climate Change (UNFCCC) (n.d.) *Race to Zero*. Режим доступа: <https://unfccc.int/climate-action/race-to-zero-campaign> (дата обращения: 09.06.2023).

Vabulas F., Snidal D. (2013) Organization Without Delegation: Informal Intergovernmental Organizations (IGOs) and the Spectrum of Intergovernmental Arrangements // *The Review of International Organizations*. Vol. 8. No. 2. P. 193–220. Режим доступа: <https://doi.org/10.1007/s11558-012-9161-x>.

Vabulas F., Snidal D. (2021) Cooperation Under Autonomy: Building and Analyzing the Informal Intergovernmental Organizations 2.0 Dataset // *Journal of Peace Research*. Vol. 58. No. 4. P. 859–869. Режим доступа: <https://doi.org/10.1177/0022343320943920>.

Westerwinter O., Abbott K.W., Biersteker T. (2016) Informal Governance in World Politics // *The Review of International Organizations*. Vol. 16. P. 1–27. Режим доступа: [https://econpapers.repec.org/scripts/redirect.php?u=https%3A%2F%2Fdoi.org%2F10.1007%2F11558-020-09382-1;h=repec:spr:revint:v:16:y:2021:i:1:d:10.1007\\_s11558-020-09382-1](https://econpapers.repec.org/scripts/redirect.php?u=https%3A%2F%2Fdoi.org%2F10.1007%2F11558-020-09382-1;h=repec:spr:revint:v:16:y:2021:i:1:d:10.1007_s11558-020-09382-1).

# Quasi-Formal Entities and Dialogue Formats in International Climate Governance<sup>1</sup>

E. Bliznetskaya

---

**Ekaterina Bliznetskaya** – Lecturer at the Department of Natural Resources and Ecology Studies, MGIMO University; 76 Prospect Vernadskogo, Moscow, 119454, Russia; ekate.bliznetskaya@gmail.com

## Abstract

*In recent years there was a significant amount of international structures that are being created as platforms for multilateral policy dialogue on climate change issues outside the United Nations Framework Convention on Climate Change (UNFCCC). Such structures are, for example, the Major Economies Forum (MEF), the Petersberg Climate Dialogue, the on Clean Energy Ministerial and a wide variety of partnerships. There is no common definition for such formats of cooperation and conceptual ground for understanding their place in international climate governance system. This includes both traditional interstate cooperation mechanisms embodied by the UNFCCC, as well as non-state initiatives, climate finance institutions, formats that support a constant dialogue between states, business representatives, academia, and NGOs on climate policy issues. The aim of the study was to clarify the nature of quasi-formal climate governance, to establish a typology and assess of the dynamics of development of quasi-formal entities to better understand the processes of its formation and implementation. I describe three types of quasi-formal entities from the new dataset of quasi-formal entities created in the period from 2001–2022: intergovernmental forums, UNFCCC party groupings, and hybrid partnerships. The study reveals an increase in the number of political forums and hybrid partnerships amid stabilization or even reduction of negotiating blocs within the UNFCCC. In complex system of international climate governance, quasi-formal entities are playing an increasing role in the accumulation and exchange of knowledge and experience between states on the implementation of the Paris Agreement.*

**Keywords:** global governance, informal governance, climate negotiations, UNFCCC, partnerships

**Acknowledgments:** the reported study was funded by RFBR, project number 21-514-12001.

**For citation:** Bliznetskaya E. (2023) Quasi-Formal Entities and Dialogue Formats in International Climate Governance. *International Organisations Research Journal*, vol. 18, no 2, pp. 82–105 (in English). doi:10.17323/1996-7845-2023-02-05

## References

- Abbott K.W., Snidal D. (2000) Hard and Soft Law in International Governance. *International Organization*, vol. 54, no 3, pp. 421–56. Available at: <https://doi.org/10.1162/002081800551280>.
- Asselt H. van, Zelli F. (2014) Connect the Dots: Managing the Fragmentation of Global Climate Governance. *Environmental Economics and Policy Studies*, 16(2), pp. 137–155. Available at: doi: 10.1007/s10018-013-0060-z
- Ayut S.C., Morena E., Foyer J. (2023) “Incantatory” Governance: Global Climate Politics’ Performative Turn and Its Wider Significance for Global Politics. *The Climatisation of Global Politics* (S. Aykut, L. Maertens (eds)). Cham: Palgrave Macmillan. Available at: [https://link.springer.com/chapter/10.1007/978-3-031-17895-5\\_2](https://link.springer.com/chapter/10.1007/978-3-031-17895-5_2).
- Betsill M. et al. (2015) Building productive links between the UNFCCC and the broader global climate governance landscape. *Global Environmental Politics*, vol. 15, no 2, pp. 1–10. Available at: [https://doi.org/10.1162/GLEP\\_a\\_00294](https://doi.org/10.1162/GLEP_a_00294).

---

<sup>1</sup> This article was submitted 27.02.2023.

- Cooper A. (2017) Mezhdú statusom haba i paralel'noj deyatel'nost'yu: issledovanie roli "Gruppy dvadcati" i BRIKS v global'nom upravlenii [Between Hub Status and Parallelism: Examining the G20-BRICS Dynamics in Global Governance]. *International Organisations Research Journal*, vol. 12, no 2, pp. 146–63. Available at: <http://doi.org/10.17323/1996-7845-2017-02-146> (in Russian and English).
- Cooper A.F., Pouliot V. (2015) How Much Is Global Governance Changing? The G20 as International Practice. *Cooperation and Conflict*, vol. 50, no 3, pp. 334–50. Available at: <https://doi.org/10.1177/0010836715576007>.
- COP Presidency (2022) Green Zone. Available at: <https://cop27.eg/#/greenzone#green-zone> (accessed 9 June 2023).
- Dorsch M.J., Flachsland C. (2017) A Polycentric Approach to Global Climate Governance. *Global Environmental Politics*, vol. 17, no 2, pp. 45–64. Available at: [https://doi.org/10.1162/GLEP\\_a\\_00400](https://doi.org/10.1162/GLEP_a_00400).
- Falkner R. (2016) The Paris Agreement and the New Logic of International Climate Politics. *International Affairs*, vol. 92, no 5, pp. 1107–25. Available at: <https://doi.org/10.1111/1468-2346.12708>.
- Falkner R., Nasiritousi N., Reischl G. (2022) Climate Clubs: Politically Feasible and Desirable? *Climate Policy*, vol. 22, no 4, pp. 480–7. Available at: <https://doi.org/10.1080/14693062.2021.1967717>.
- Fenhann J., Wretling P.H., Drost P., Høgsbro S.K., Konrad S. (eds) (2018) *The Climate Initiatives Platform: Towards Greater Transparency in International Cooperative Climate Initiatives (ICIs)*. Copenhagen: Nordic Council of Ministers. Available at: <https://unepccc.org/publications/the-climate-initiatives-platform-towards-greater-transparency-in-international-cooperative-climate-initiatives-icis/> (accessed 9 June 2023).
- Gampfer R. (2016) Minilateralism or the UNFCCC? The Political Feasibility of Climate Clubs. *Global Environmental Politics*, vol. 16, no 3, pp. 62–88. Available at: [https://doi.org/10.1162/GLEP\\_a\\_00366](https://doi.org/10.1162/GLEP_a_00366).
- Green Climate Fund (GCF) (n.d.) Available at: <https://www.greenclimate.fund/> (accessed 9 June 2023).
- Group of 7 (G7) (2022) Statement on Climate Club. Elmau, 28 June. Available at: <https://www.g7germany.de/resource/blob/974430/2057926/2a7cd9f10213a481924492942dd660a1/2022-06-28-g7-climate-club-data.pdf?download=1> (accessed 9 June 2023).
- International Institute for Sustainable Development (IISD) (2021) Glasgow Climate Change Conference 31 October – 13 November 2021. IISD Earth Negotiations Bulletin, vol. 12, no 793. Available at: [https://enb.iisd.org/sites/default/files/2021-11/enb12793e\\_1.pdf](https://enb.iisd.org/sites/default/files/2021-11/enb12793e_1.pdf) (accessed 9 June 2023).
- Karandashov I.I. (2021) K voprosu o pravovoj prirode mezhpriatel'stvennykh neformal'nykh ob'edinenij [On the Question of the Legal Nature of Intergovernmental Informal Associations]. Nauka: SPbGU (in Russian). Available at: <https://www.elibrary.ru/item.asp?id=49814604>
- Kinley R., Cutajar M.Z., de Boer Y., Figueres C. (2021) Beyond Good Intentions, to Urgent Action: Former UNFCCC Leaders Take Stock of Thirty Years of International Climate Change Negotiations. *Climate Policy*, vol. 21, no 5, pp. 593–603. Available at: <http://dx.doi.org/10.1080/14693062.2020.1860567>.
- Klabbers J. (2001) Institutional Ambivalence by Design: Soft Organizations in International Law. *Nordic Journal of International Law*, vol. 70, no 2, pp. 403–21. Available at: <http://dx.doi.org/10.1163/15718100120296647>.
- Larionova M.V. (2018) "Gruppa dvadcati", BRIKS i ATEs v sisteme mezhdunarodnykh institutov. Horoshie novosti dlya global'nogo upravleniya [The G20, BRICS and APEC in the System of International Institutions: A Piece of Good News for Global Governance]. *International Organisations Research Journal*, vol. 13, no 1, pp. 7–33. Available at: <http://doi.org/10.17323/1996-7845-2018-01-01> (in Russian and English).
- McGee J., Taplin R. (2009) The Role of the Asia Pacific Partnership in Discursive Contestation of the International Climate Regime. *International Environmental Agreements: Politics, Law and Economics*, vol. 9, no 3, pp. 213–38. Available at: <http://dx.doi.org/10.1007/s10784-009-9101-2>.
- Michaelowa K., Michaelowa A., Bagchi C. (2017) Informal Governance of International Climate Policy. CIS Working Paper No 96, Center for Comparative and International Studies. Available at: [https://www.researchgate.net/publication/320752069\\_Informal\\_governance\\_of\\_international\\_climate\\_policy](https://www.researchgate.net/publication/320752069_Informal_governance_of_international_climate_policy) (accessed 9 June 2023).
- Michonski K., Levi M.A. (2010) *Harnessing International Institutions to Address Climate Change*. New York: Council on Foreign Relations.

- Mourier L. (2020) The Second Generation of Climate Minilateralism Building a New Mitigation Alliance. Konrad Adenauer Stiftung International Report. Available at: <https://www.kas.de/en/web/auslandsinformationen/artikel/detail/-/content/the-second-generation-of-climate-minilateralism> (accessed 9 June 2023).
- Nordhaus W. (2020) The Climate Club: How to Fix a Failing Global Effort. *Foreign Affairs*, May/June. Available at: <https://www.foreignaffairs.com/articles/united-states/2020-04-10/climate-club> (accessed 9 June 2023).
- Nye J.S., Keohane R.O. (1971) Transnational Relations and World Politics: An Introduction. *International Organization*, vol. 25, no 3, pp. 329–49. Available at: <http://www.jstor.org/stable/2706043?origin=JSTOR-pdf>.
- Obergassel W., Bauer S., Hermwille L., Aykut S.C., Boran I., Chan S., Fraude C., Klein R.J.T., Schroeder H., Simeonova K. (2022) From Regime-Building to Implementation: Harnessing the UN Climate Conferences to Drive Climate Action. *Wiley Interdisciplinary Reviews: Climate Change*, vol. 13, no 6, p. e797. Available at: <https://doi.org/10.1002/wcc.797>.
- Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD) (2022) Secretary-General Report to G20 Leaders on the Establishment of the Inclusive Forum on Carbon Mitigation Approaches. Available at: <https://www.oecd.org/tax/oecd-secretary-general-report-g20-leaders-establishment-ifcma-indonesia-november-2022.pdf> (accessed 9 June 2023).
- Roger C., Rowan S. (2022) The New Terrain of Global Governance: Mapping Membership in Informal International Organizations. *Journal of Conflict Resolution*. Available at: <https://doi.org/10.1177/00220027221139431>.
- Slaughter S. (2021) Global Informalism and the G20. *Journal of International Relations and Development*, vol. 24, pp. 533–54. Available at: <http://dx.doi.org/10.1057/s41268-020-00201-z>.
- Stone R.W. (2013) Informal Governance in International Organizations: Introduction to the Special Issue. *The Review of International Organizations*, vol. 8, pp. 121–36. Available at: <https://doi.org/10.1007/s11558-013-9168-y>.
- United Nations Climate Change (UNFCCC) (n.d.) Race to Zero. Available at: <https://unfccc.int/climate-action/race-to-zero-campaign> (accessed 9 June 2023).
- Vabulas F., Snidal D. (2013) Organization Without Delegation: Informal Intergovernmental Organizations (IGOs) and the Spectrum of Intergovernmental Arrangements. *The Review of International Organizations*, vol. 8, no 2, pp. 193–220. Available at: <https://doi.org/10.1007/s11558-012-9161-x>.
- Vabulas F., Snidal D. (2021) Cooperation Under Autonomy: Building and Analyzing the Informal Intergovernmental Organizations 2.0 Dataset. *Journal of Peace Research*, vol. 58, no 4, pp. 859–69. Available at: <https://doi.org/10.1177/0022343320943920>.
- Velizhanina M.Yu. (2007) “Myagkoe pravo”: ego sushchnost’ i rol’ v regulirovanii mezhdunarodnyh otnoshenij [“Soft Law:” Its Essence and Role in the Regulation of International Relations]. *Diplomaticheskaya akademiya MID Rossii*.
- Westerwinter O., Abbott K.W., Biersteker T. (2016) Informal Governance in World Politics. *The Review of International Organizations*, vol. 16, pp. 1–27. Available at: [https://econpapers.repec.org/scripts/redir.pf?u=https%3A%2F%2Fdoi.org%2F10.1007%252Fs11558-020-09382-1;h=repec:spr:revint:v:16:y:2021:i:1:d:10.1007\\_s11558-020-09382-1](https://econpapers.repec.org/scripts/redir.pf?u=https%3A%2F%2Fdoi.org%2F10.1007%252Fs11558-020-09382-1;h=repec:spr:revint:v:16:y:2021:i:1:d:10.1007_s11558-020-09382-1).

# НОВЫЕ ИНСТИТУТЫ И СТАРЫЕ ПРОБЛЕМЫ РЕГИОНАЛЬНОГО СОТРУДНИЧЕСТВА

Вестник международных организаций. 2023. Т. 18. № 2. С. 106–121

Научная статья

УДК 341.1

doi: 10.17323/1996-7845-2023-02-06

## Открытые Балканы: перспективы институционализации<sup>1</sup>

Д. Пророкович, Е.Г. Энтина

---

**Пророкович Душан** – доктор политических наук (PhD), руководитель Центра евразийских исследований Института международной политики и экономики Сербии; Сербия, 11 000, Белград, ул. Македонская, д. 25; dusan@diplomacy.bg.ac.rs

**Энтина Екатерина Геннадьевна** – доктор политических наук, профессор факультета мировой экономики и мировой политики, директор Центра средиземноморских исследований Национального исследовательского университета «Высшая школа экономики» (НИУ ВШЭ), руководитель отдела Черноморско-средиземноморских исследований Института Европы РАН; Россия, Москва, ул. Малая Ордынка, д. 17; e.entina@hse.ru

### Аннотация

*Когда во второй половине 2010-х годов европейская интеграция Западных Балкан окончательно застыла, Албания, Сербия и Северная Македония выступили с новой региональной инициативой (так называемый «мини-Шенген»), которая за короткий период переросла в проект со звучным названием «Открытые Балканы». Основная цель проекта – формирование общего рынка с беспрепятственным перемещением людей, товаров, услуг и капитала. Несмотря на то что инициатива развивается на самом высоком государственном уровне (за ее реализацию отвечают лично президенты), на сегодняшний день проект по-прежнему остается неясным с точки зрения прикладного наполнения и формирования нормативно-правовой базы. Кроме того, можно говорить и об определенном несопадении интересов ведущих мировых акторов в отношении реализации «Открытых Балкан». Инициативу условно поддерживают США, считая тем не менее, что в проект должны быть включены все западнобалканские страны. В известной степени это входит в противоречие с деятельностью Европейского союза, под эгидой которого еще в 2014 г. был запущен Берлинский процесс, предполагающий очень похожие цели. В этой связи Брюссель лишь осторожно поддерживает «Открытые Балканы».*

*В статье рассматриваются внутренняя и внешняя устойчивость инициативы «Открытые Балканы», ее предпосылки и содержательное наполнение. Авторы утверждают, что без поддержки США и Европейского союза эффективная региональная интеграция на Западных Балканах вряд ли возможна. Среди прочего, Албания, Сербия и Северная Македония обладают скромными институциональными возможностями и сравнительно невысокой мотивацией.*

**Ключевые слова:** Западные Балканы, «Открытые Балканы», Берлинский процесс, региональная интеграция, ЕС

---

<sup>1</sup> Статья поступила в редакцию 28.03.2023.

**Благодарности:** статья подготовлена в рамках исследовательского проекта «Сербия и вызовы в международных отношениях в 2023 году», финансируемого Министерством науки, технологического развития и инноваций Республики Сербия и проводимого Институтом международной политики и экономики.

**Для цитирования:** Пророкович Д., Энтина Е.Г. Открытые Балканы: перспективы институционализации // Вестник международных организаций. 2023. Т. 18. № 2. С. 106–121 (на русском и английском языках). doi:10.17323/1996-7845-2023-02-06

## Введение

Инициатива «Открытые Балканы», запущенная в 2019 г., стала объектом научных и экспертно-аналитических исследований. Наиболее активно ею занимаются на Балканах. Большинство балканских исследователей указывают на потенциальные преимущества этой инициативы для политической стабилизации, транзита, туризма, малого и среднего бизнеса и сельского хозяйства [Rikalović, Molnar, Josipović, 2022; Rapaić, Matijević, 2022, p. 77; Zekić, Matkovski, Đokić, 2022, p. 31–40]. Тем не менее высказываются и определенные сомнения. Так, указывается, что инициатива не имеет полной поддержки как со стороны внешних акторов, так и среди общественности [Surlić, Lazarević, Kolarsko, 2022, p. 57–78; Karakoç, Botić, 2022, p. 287–307; Semenov, 2022, p. 24–34; Kalemaj, 2023, p. 37]. Албанские и черногорские аналитики опасаются возможного «чрезмерного усиления сербов». Кроме того, многие авторы указывают на опасность роста трансграничных преступлений в результате снятия пограничного контроля. Важно также и то, что взаимосвязь между «Открытыми Балканами» и Берлинским процессом, запущенным Европейским союзом (ЕС) в 2014 г., остается неясной, и поэтому ЕС относится к этой региональной инициативе довольно сдержанно [Kamberi, 2021, p. 60–71; Stanojević, 2022, p. 117–146].

Данная статья вносит вклад в обозначенную дискуссию попыткой ответить на следующий вопрос: насколько устойчивой является инициатива «Открытые Балканы»? Устойчивость рассматривается в двух измерениях. Во-первых, через призму функциональности, то есть внутренней структуры, реальных и ожидаемых экономических и политических результатов, во-вторых – устойчивость как среда, в которой функционирует интеграция, включая отношение внутренних и внешних акторов к этому проекту. Авторы отвечают на данный вопрос, опираясь на теоретические построения либерального институционализма и структурного реализма. Используя метод case study, авторы строят выводы на основе анализа первичных документов (меморандумы, соглашения, решения международных институтов и проч.), а также вторичных источников и материалов СМИ (интервью, заявления и экспертные оценки).

## Почему были созданы «Открытые Балканы»?

В октябре 2019 г. на первой трехсторонней встрече премьер-министров Албании и Северной Македонии (Эди Рама и Зоран Заев) и президента Сербии (Александр Вучич) была принята Декларация о намерениях по установлению четырех свобод между тремя странами. В какой-то момент необходимость запуска «мини-Шенгена» была продиктована блокированием Францией дальнейшей интеграции в ЕС Албании и Северной Македонии. В то же время Александр Вучич столкнулся с ожесточенным сопротивлением со стороны общественности внутри страны, а также с критикой со стороны ЕС из-за неясной и непроработанной идеи «демаркации» с албанцами в Косово, которая могла

спровоцировать политический кризис. Таким образом, для Рамы и Заева инициатива стала способом оказать давление на анемичный ЕС, а для Вучича – вариантом выхода из затруднительного внутреннего положения. С практической точки зрения инициатива была результатом необходимости что-то делать в то время, когда у ЕС не было идей и предложений, кроме туманных перспектив членства в долгосрочной перспективе и постоянного принуждения Белграда к уступкам в отношении Косово [Proroković, 2022, p. 55–74]. Само название «мини-Шенген» указывало на суть подписанной Декларации. Возможно, процесс субрегиональной интеграции пошел бы интенсивнее, однако планы балканских политиков нарушили коронавирусная пандемия и ее последствия.

С момента появления инициативы сопровождалась ожесточенными спорами о ее возможных ограничениях и рисках. А. Вангели [Vangeli, 2022, p. 62] показывает, что существуют четыре общие позиции, вокруг которых группируются участники: восторженные первые последователи, осторожные последователи, ярые противники и молчаливые наблюдатели. Отсутствие достаточных данных, позволяющих связать эти позиции с конкретными практическими шагами, указывает на то, что инициатива «на самом деле является потенциально разрушительным событием, которое может перетасовать сети и альянсы в регионе» [Там же].

Сторонники инициативы считают ее безобидным продолжением аналогичной деятельности в предыдущие десятилетия и сравнивают с Центральноевропейской инициативой о свободной торговле (CEFTA). Собственным преимуществом «Открытых Балкан» является снятие неторговых барьеров между Сербией и Албанией [Miteva-Kacarski et al., 2022, p. 46]. Для экономики Северной Македонии членство в «Открытых Балканах» считается даже более важным, чем соглашения с ЕС и другими партнерами по ЗСТ, учитывая активизацию торговых отношений в регионе [Toshevska-Trpchevska et al., 2022, p. 23–36].

Противники инициативы рассматривают ее как еще одну форму псевдоинтеграции Балкан в ЕС, новый инструмент удержания региона в «зале ожидания ЕС», кто-то даже как «новую буферную зону» [Karakoç, Botić, 2022, p. 287]. В конце июля 2021 г. на Экономическом форуме по региональной интеграции в Скопье было официально объявлено о создании «Открытых Балкан». По этому случаю были подписаны три трехсторонних меморандума (табл. 1).

Таблица 1. Меморандумы, подписанные в рамках инициативы «Открытые Балканы» в 2021 г.

Меморандум о взаимопонимании по упрощению процедур торговли	Определяет области сотрудничества, которые привели бы к упрощению процедур торговли
Меморандум о взаимопонимании в отношении разрешений на работу	Рамки для дальнейшей работы по обеспечению свободного доступа на рынок труда для всех граждан Албании, Северной Македонии и Сербии на тех же условиях, что и граждане этой страны
Меморандум о взаимопонимании по сотрудничеству в чрезвычайных ситуациях	Рамки для более быстрого и бесперебойного совместного реагирования в случае стихийных бедствий

Источник: [Chamber of Commerce and Industry of Serbia, n.d.].

В ноябре 2021 г. в Белграде состоялась следующая трехсторонняя встреча подготовительного характера для согласования деталей, связанных с предстоящим саммитом в Тиране. Наконец, из-за массовых и частично насильственных демонстраций в Тиране

против «Открытых Балкан», возглавляемых бывшим президентом Албании Сали Беришей, открытие и церемониальная часть саммита были организованы в Эльбасане. На второй день саммита в немецкой ежедневной газете Frankfurter Allgemeine Zeitung была опубликована совместная статья Рамы, Вучича и Заева [Rama, Vučić, Zaev, 2021], в которой объяснялось значение инициативы. В Тиране были подписаны два соглашения, обеспечивающие доступ к рынку труда трех стран. Зоран Заев был вынужден уйти с поста премьер-министра 22 декабря 2021 г., всего через день после саммита, из-за поражения своей партии на ранее проведенных местных выборах. Тем не менее это не остановило нормативно-правовое продвижение инициативы, и в июне и сентябре 2022 г. была подписана новая партия документов (табл. 2).

Таблица 2. Соглашения, подписанные в рамках инициативы «Открытые Балканы» в 2022 г.

Соглашение о взаимном признании дипломов и профессиональных квалификаций	Обеспечивает более легкий доступ к рынку труда благодаря более быстрой и эффективной процедуре взаимного признания дипломов и профессиональных квалификаций
Соглашение о взаимопонимании и сотрудничестве в области туризма на Западных Балканах	Определяет сотрудничество в сфере туризма через его возможные формы и гармонизацию нормативно-правовой базы (признание туристических агентств, операторов, продвижение уникального туристического продукта, новых туристических маршрутов, совместные выступления на ярмарках, конференциях). В целях дальнейшей координации сформирована Совместная рабочая группа, которая утверждает двухлетние планы работы
Соглашение о взаимопонимании и сотрудничестве в области культуры	Регулирует возможные формы сотрудничества в области культуры посредством совместных заявок на финансирование проектов, регулирует более легкую мобильность артистов в пределах ОБ, вопросы размещения и т.д.
Соглашение о взаимопонимании и сотрудничестве в области налогового администрирования на Западных Балканах	Обеспечивает основу для сотрудничества налоговых органов в области обмена опытом и наилучшими практиками, содействия сбору налогов, совместной работы по борьбе с уклонением от уплаты налогов
Соглашение о механизмах обеспечения бесперебойных поставок основных продуктов питания в рамках ОБ	Обеспечивает продовольственную безопасность и бесперебойное снабжение основными продуктами питания в рамках ОБ
Соглашение о сотрудничестве в области кинематографии и аудиовизуальной деятельности	Определяет обмен передовыми практиками и опытом в области аудиовизуальной политики с целью развития кинокультуры на Западных Балканах. Также планируется создание фонда совместного производства The Open Balkan для кинопрофессионалов
Оперативный план в области гражданской защиты между Македонией, Сербией и Албанией	Предусматривает создание постоянных каналов коммуникации в сфере гражданской защиты через оперативные центры, затем организацию совместных семинаров, конференций, учений, круглых столов, тренингов, обмен передовой практикой и опытом

Источник: [Chamber of Commerce and Industry of Serbia, n.d.].

Июньский саммит в Охриде (Северная Македония) стал знаменательным еще и потому, что на нем в качестве гостей присутствовали премьер-министр Черногории Дритан Абазович и председатель Совета министров Боснии и Герцеговины Зоран Тегелтия. Оба лидера отметили заинтересованность бизнесменов Черногории и Боснии и Герцеговины в участии в проекте, и подчеркнули, что «отмена границ» ускорит общий экономический рост. Новый премьер-министр Северной Македонии (Димитар Ковачевски) также пригласил на встречу премьер-министра Косово Альбина Курти, однако последний от участия отказался, открыто противопоставив «Открытые Балканы» и Берлинский процесс, одним из последовательных проводников которого он является.

На сентябрьском саммите в Белграде состав участников снова расширился. В нем приняли участие министры иностранных дел Турции и Венгрии. Приглашенные наряду с ними главы дипломатии Италии и Греции желания участвовать не высказали. В ходе встречи был подписан двусторонний Меморандум о сотрудничестве между Сербией и Албанией в области энергетики, который касается координации действий в случае дефицита энергии.

Таким образом, анемичная политика ЕС на Западных Балканах склонила лидеров трех стран к более настойчивой (суб)региональной интеграции. Однако оказалось, что их оптимизм не разделяют другие заинтересованные стороны.

## ЕС, США и «Открытые Балканы»

В целом со второй половины 1990-х годов и до настоящего времени широко распространено мнение, что ЕС и США преследуют в регионе одни и те же цели. Это стабилизация и модернизация в рамках Евро-Атлантики и ее ценностей. Хотя общая диспозиция верна, американские и европейские интересы в регионе различны.

Политику ЕС в отношении Западных Балкан можно объяснить с точки зрения восприятия этого региона как собственной периферии. Присутствие ЕС в течение многих лет постепенно расширялось. Основным инструментом был переговорный процесс относительно возможного членства, при этом на деле Брюссель расширял свое присутствие и через другие механизмы, такие как СЕФТА, Региональный совет по сотрудничеству (РСС) и Берлинский процесс. Они были призваны подпитывать европейскую интеграцию и наиболее заметно действовали в Сербии. В то же время такие проекты обеспечивали функциональную связанность региона внутри, а также региона с ЕС, что в итоге привело к усилению зависимости Балкан от ЕС, а в условиях торможения евроинтеграции в определенной мере ослабило устойчивость региона. Этому в первую очередь способствовали политические элиты, контролирующие экономические потоки и злоупотребляющие медийным пространством, через которое продвигались «политически правильные» нарративы. В то время как СЕФТА служила инструментом снятия барьеров в экономике и продвижения свободной торговли, РСС внесла свой вклад в создание и продвижение повестки правовой гармонизации Балкан с ЕС. Существенно, что эти инициативы носят политический и даже идеологический характер, их нельзя сводить исключительно к механизмам правового регулирования. В этом отношении стоит сравнить «Открытые Балканы» с Берлинским процессом (табл. 3).

Берлинский процесс был разработан для того, чтобы преодолеть проблемы и сомнения, связанные с расширением ЕС, а также смягчить негативные последствия растущего нетерпения и нервозности в обществах и элитах Западных Балкан от торможения евроинтеграции. Реалистично оценив, что вступление так называемой западнобалканской шестерки в ЕС затянется на неопределенный срок и, возможно, вообще

не случится, Ангела Меркель создала дополнительный формат, чтобы сохранить «периферию» в геополитической орбите ЕС и продолжить наращивать функциональную связь ЕС и Западных Балкан посредством институционального сотрудничества. Берлинский процесс, благодаря заложенному в него механизму расширения инфраструктурной и правовой связанности, делает интеграцию Балкан в стратегические задачи ЕС безальтернативной. При этом на саму возможность вступления в ЕС это практически никак не влияет.

Таблица 3. Открытые Балканы и Берлинский процесс: сходства и различия

	<b>Берлинский процесс</b>	<b>«Открытые Балканы» («мини-Шенген»)</b>
Контекст запуска	В Берлине в 2014 г. по инициативе тогдашнего канцлера А. Меркель в качестве вклада в расширение ЕС	В Нови-Саде в 2019 г. тремя лидерами Албании, Северной Македонии и Сербии в контексте застоя в расширении ЕС
Состав	Ни у одной страны на Западных Балканах нет оговорок в отношении Берлинского процесса, и он не считается неравноправным. На всех саммитах присутствовали высшие должностные лица шести стран региона	Есть оговорки в отношении этого проекта в Боснии и Герцеговине, Черногории и самопровозглашенном Косово. Косово отвергает неравноправный статус в «Открытых Балканах», поскольку Сербия и Босния и Герцеговина не признают независимость Приштины
Размер рынка	18 млн человек (ЗБ-6)	12 млн человек (только три страны)
Прогресс в ратификации	Все участники ЗБ-6 подписали одинаковые соглашения и обязались их ратифицировать	К настоящему времени подписаны двусторонние и трехсторонние соглашения. Сербия ратифицировала пять, а Албания и Северная Македония – ни одного
Охват подписанных соглашений	Транспорт, энергетика, экология, цифровизация, роуминг, взаимное признание удостоверений личности, университетских дипломов и профессиональных квалификаций	Энергетика, сельское хозяйство, рынок труда, электронные услуги, ветеринарные и фитосанитарные инспекции, культура, образование и гражданская защита
Практика саммитов	Саммит проводится раз в год. На данный момент проведено девять	С 2019 г. было проведено несколько встреч на высоком уровне. В 2022 г. состоялось два саммита
Поддержка внешних акторов	Спонсируется ЕС. Великобритания также является участником	«Открытые Балканы» пользуются условной поддержкой США. Условия следующие: а) проект не должен противоречить европейским обязательствам; б) все участники ЗБ-6 в будущем должны стать полноправными членами. ЕС осторожно приветствует инициативу
Отношение к вопросам примирения	Одной из целей Берлинского процесса является примирение и установление фактов о жертвах, а также рассмотрение дел о военных преступлениях	Инициатива не предусматривает решения вопросов примирения и установления фактов о жертвах и военных преступлениях

Источник: Составлено авторами.

В практическом выражении задачи, поставленные Берлинским процессом, выглядят следующим образом. Основное — достижение цели создания общего регионального рынка. В качестве инструмента для ее реализации был сформирован Экономический и инвестиционный план Европейской комиссии, который предусматривает использование до 9 млрд евро средств из Инструмента содействия перед вступлением (ИРА III). Параллельно планируется привлечение до 20 млрд евро частных инвестиций. Инвестиции в области устойчивого транспорта, чистой энергетики (реализация «Зеленой повестки дня»), цифрового будущего, человеческого капитала и охраны окружающей среды являются гарантированными.

На первый взгляд план выглядит грандиозно. Однако опыт сотрудничества с ЕС и практической реализации принятых стратегий несколько иной. Немалая часть выделенных средств направляется на консультационные услуги, аудит и различные виды гарантий, которые должны выполняться учреждениями или частными компаниями из ЕС. При покупке товаров или услуг конечные потребители из стран Западных Балкан на деле вынуждены выбирать поставщиков из ЕС, которые обычно дороже, чем, например, китайские, турецкие или российские. Соответственно, только часть утвержденных средств в конечном итоге доходит до региона-реципиента, но даже и она в большинстве случаев должна быть потрачена на структурные изменения, институциональные реформы и гармонизацию национальных стратегий с правилами ЕС, а не инвестирована в реальную экономику.

Это также может объяснить мотивы Рамы, Вучича и Заева инициировать «Открытые Балканы». В немалой степени попытки запустить субрегиональную интеграцию связаны с медлительностью ЕС, а также с тем, как работают брюссельские институты, которые исходят из односторонних интересов ЕС, «вписывая» в них проекты западно-балканских стран. Определенную роль также играет и то, что проекты утверждаются в областях, являющихся стратегическими приоритетами ЕС, хотя у западнобалканских акторов приоритеты объективно далеко не всегда те же [Stanojević, 2022, p. 117–146].

Можно утверждать, что реализация Берлинского процесса ускоряется через «Открытые Балканы». Тем не менее ЕС осторожно приветствует инициативу и только в той мере, в какой она соответствует Берлинскому процессу. Например, рекомендации Европейского парламента [European Parliament, 2022], принятые в ноябре 2022 г., содержат «серьезные оговорки в отношении любой инициативы регионального сотрудничества, которая не включает все шесть стран Западных Балкан и не основана на правилах ЕС, таких как инициатива «Открытые Балканы»». Глава Европейской комиссии Урсула фон дер Ляйен также в своих выступлениях избегает открытой поддержки «Открытых Балкан», подчеркивая важность Берлинского процесса. Отмечается, что «Открытые Балканы» — это не то же самое, что Общий региональный рынок. Поэтому для ЕС подобная инициатива приемлема, только если основана на *acquis* ЕС. Это означает, что для ЕС «Открытые Балканы» имеют будущее только как часть Берлинского процесса.

В США понимание необходимости и задач инициативы имеет другие акценты. До начала последней фазы украинского кризиса Вашингтон переживал не самый лучший период в отношениях с партнерами по НАТО из так называемой старой Европы, открыто выражая недовольство тем, что европейская безопасность фактически обеспечивается им, при этом традиционные партнеры по НАТО зачастую не разделяют тех внешнеполитических задач, которые США считают критически важными. Это привело к тому, что в течение 2010-х годов до некоторой степени Вашингтон сделал ставку внутри НАТО на построение более тесных связей с более политически лояльными и амбициозными странами Центральной и Юго-Восточной Европы. В этом смысле инициатива «Открытые Балканы» усиливает значение Юго-Восточной Европы в южном

крыле НАТО. Военное сотрудничество и формирование общей логистики и инфраструктуры являются важнейшими пунктами стратегии НАТО на Балканах. Таким образом, главная задача США – повышение региональной связанности, в первую очередь политической и военной.

Инициатива «Открытые Балканы» подходит для этой задачи. Она формирует пространство без границ, способствующее реализации задачи оперативной совместимости. Это отчасти объясняет, почему Вашингтон приветствует участие всех западнобалканских стран в проекте. Кроме того, это позволяет по-другому взглянуть и на Вашингтонский договор, подписанный Приштиной и Белградом в сентябре 2020 г. (хотя и нереализованный), в котором содержалось обещание США инвестировать около 13 млрд долл. США в совместные проекты в области логистики и инфраструктуры.

Для США, в отличие от ЕС, приоритетом интеграции является не институциональная модернизация или региональное экономическое сотрудничество с дальнейшей целью более глубокой интеграции в европейский рынок, а формирование общего военно-политического пространства от Балтики до Балкан. Тот факт, что они готовы осуществлять экономические инвестиции в регион без ощутимой экономической отдачи (что нехарактерно для американских инвестиционных программ по всему миру), укрепляет нас в мысли о том, что для США инициатива «Открытые Балканы» – это, прежде всего, инструмент усиления своего влияния в Европе в рамках НАТО.

## Критика инициативы «Открытые Балканы»

В дополнение ко всему, перечисленному выше, можно привести и другие замечания и нестыковки в продвижении инициативы «Открытые Балканы». Балканский форум опубликовал исследование, финансируемое Фондом братьев Рокфеллеров, в котором прогнозируется, что инициатива повлечет за собой негативные последствия как в символическом плане, так и для реального регионального сотрудничества, поскольку это идея единого рынка, не опирающегося на «европейское наследие» [Taylor, 2022b]. В определенной степени с этим выводом можно согласиться, несмотря на заверения в совместимости с Берлинским процессом. В отличие от Берлинского процесса, который основан на принципе «сначала *acquis* и стандарты, потом единый рынок», инициатива «Открытые Балканы» основана на принципе «сначала единый рынок, потом – при необходимости – *acquis* и стандарты». В исследовании указывается на потенциальную способность инициативы перерасти в подлинное региональное сотрудничество, чем могут воспользоваться незападные акторы.

Наиболее перспективным незападным игроком в этом отношении является Китай, чьи инвестиции на Балканах становятся все более значительными и масштабными. Для противников инициативы, особенно тех, кто разделяет антикитайские нарративы, это еще один повод для беспокойства. Д. Элези, старший научный сотрудник Университета Джона Хопкинса, предупреждает о возможном неблагоприятном развитии ситуации в свете дисбаланса в экономической мощи стран – участниц «Открытых Балкан». Так, он указывает, что сербская экономика в 2 раза больше экономик Албании и Северной Македонии вместе взятых, и, как результат, утверждает, что Сербия получит больше преимуществ, чем ее соседи, сможет трансформировать экономическую мощь в политическую [Elezi, 2022].

Политические достижения ЕС на Балканах опираются на нарратив о Сербии как источнике проблем. В этом контексте совсем иначе звучат предположения о том, что «основная роль “Открытых Балкан” во внешней политике Сербии заключается в соз-

дании положительного образа Сербии как инициатора сотрудничества и примирения на Западных Балканах, а также гаранта стабильности в политически нестабильном регионе» [Rapaić, Matijević, 2022, p. 77]. Отсюда и предупреждение, которое можно услышать среди албанской общественности: «С албанской стороны правительство в Тиране должно приложить больше усилий, чтобы убедить широкую общественность и политическую оппозицию в том, что эта инициатива не будет осуществляться за счет Республики Косово и что она не повлечет за собой дополнительных экономических затрат из-за торговой асимметрии с Сербией, которая имеет сравнительное преимущество среди стран “западнобалканской шестерки” благодаря своему статусу квазигегемона в регионе. Кроме того, следует четко понимать, что этот проект не дополняет и не противоречит другим и тем торговым отношениям, которые каждая страна имеет с третьими странами» [Kalemaj, 2023, p. 37].

Поэтому, согласно этой школе мысли, все, что выходит за рамки «зонтика ЕС», не должно поддерживаться. Этот нарратив был принят, например, премьер-министром Косово Альбином Курти и Сали Беришей, который, используя его, организовал в Тиране в декабре 2021 г. ряд протестов. Он «решительно отверг инициативу как вредную и сказал, что страны региона должны работать над тем, чтобы помешать Сербии продвигать российские и китайские интересы». Этот нарратив был взят на вооружение и боснийскими политиками в Сараево, а также той частью черногорской политической элиты, которая строила свой дискурс на крайних антисербских настроениях [Starina, 2022].

Когда дискурс строится таким образом, неудивительно, что даже язвительное высказывание российского министра иностранных дел Сергея Лаврова по поводу «Открытых Балкан», суть которого сводится к тому, что слово «открытый» может иметь множество трактовок в зависимости от контекста, приобретает негативный оттенок [Taylor, 2022a].

В свою очередь, дискуссию среди черногорской общественности стимулировал доклад «Анализ преимуществ и недостатков участия Черногории в инициативе “Открытые Балканы”», подготовленный Министерством европейской интеграции (анализ был проведен при содействии Германского общества по международному сотрудничеству, GIZ). Несмотря на благожелательную по отношению к инициативе позицию премьер-министра Д. Абазовича, в документе перечисляются многочисленные возражения против проекта (отсутствие правовой базы, механизмов мониторинга и оценки выполнения достигнутых соглашений, непрозрачность всего процесса) и в принципе не рекомендуется присоединяться к данной инициативе [Porović, 2022].

Примечательно, что по-разному к «Открытым Балканам» настроены и в самой Сербии. Аргументы противников основываются на том, что президент Вучич ни публично, ни на уровне парламента не объяснял мотивы углубления интеграции с Албанией и Северной Македонией. Нет ответа и на вопрос о том, как рассматривается проблема Косово и Метохии в контексте «Открытых Балкан». Попытка руководства «промолчать» по данному вопросу ведет к тому, что инициатива рассматривается как несовместимая с задачей борьбы за сохранение территориальной целостности Сербии.

Отсутствие высокого уровня поддержки «Открытых Балкан» среди общественности западнобалканских стран также влияет на создание двух противоположных дискурсов. «Политические дискурсы в отношении региональной интеграции, с одной стороны, являются продуктом внутреннего незавершенного процесса государственного и национального строительства, с другой — прямым следствием открытых вопросов и отсутствия четкой перспективы членства в Европейском союзе. Доминирующий негативный дискурс в отношении инициативы “Открытые Балканы” отождествляет регио-

нальную интеграцию со страхом потери суверенитета как над внутренними политическими процессами, так и на пути европейской интеграции» [Surlić, Lazarević, Kolarski, 2022, p. 57].

Сомнения и критика также связаны с ролью, приписываемой в отношении инициативы Джорджу и Александру Соросам. Отмечается, что даже название региональной инициативы совпадает с концепцией «Открытого общества» Сороса. Так, тиранский информационный проект «Тева 1» в одном из своих репортажей прямо указывает: «Проект “Открытые Балканы” продвигал Джордж Сорос, это полностью американская идея. Название также подтверждает данный факт» [Teve 1, 2022]. Примечательно и то, что принципы сотрудничества совпадают с многочисленными представлениями Дж. Сороса о будущем Балкан, опубликованными за последние двадцать лет. Еще летом 1999 г., сразу после окончания агрессии НАТО против Югославии, он высказался в следующем ключе: «Балканы не могут быть восстановлены на основе национальных государств. В совокупности эти четыре меры позволили бы в первую очередь создать зону свободной торговли, подобную Бенилюксу. Как только ЕС выстроит таможенные процедуры, он примет эту территорию в Европейский общий рынок» [Soros, 1999]. В свою очередь, Александр Сорос принимал участие в учредительном саммите в Тиране. Албанский премьер-министр Эди Рама утверждал, что он присутствовал на нем как представитель неправительственных организаций Атлантического совета и Фонда «Открытое общество». Однако примечательно, что он встречался с представителями всех трех стран-участниц на протяжении многих лет до запуска инициативы [Sot, 2021]. В 2018 г. оба брата неоднократно высказывались в поддержку идеи общего рынка для Западных Балкан, который мог бы позволить региону модернизировать свои финансовые рынки без условий, диктуемых из Брюсселя или Вашингтона, отмечая, что бездействие Запада на этом направлении спровоцирует еще одну «балканизацию» региона [Soros, Soros, 2018].

## Заключение

В отличие от инициатив западных игроков, которые продвигаются медленно, реализация проектов «мини-Шенген» и «Открытые Балканы» была стремительной. Подписанный на сегодняшний день пакет соглашений теоретически должен способствовать созданию единого рынка и развитию субрегиональной интеграции, несмотря на острые политические противоречия, имеющиеся у участников, среди которых Косовская проблема является наиболее чувствительной, поскольку Албания не только признала независимость своих соотечественников от Сербии, но и активно содействовала этому процессу. Несомненно, политические лидеры Албании, Сербии и Северной Македонии показали, что при наличии политической воли можно быстро и эффективно артикулировать общие интересы и оставить за рамками переговорного процесса существующие разногласия. Большую роль в тех достижениях, которые имеются у «Открытых Балкан» сегодня, сыграла поддержка Джорджа Сороса (через Александра Сороса). Она была важна и для нейтрализации потенциально серьезных возражений со стороны ЕС.

Руководствуясь принципами либерального институционализма, Э. Рама, А. Вучич и З. Заев (и его преемник Д. Ковачевски) совершили прорыв в области региональных отношений и способствовали улучшению сотрудничества на Балканах. Но теперь, чтобы от договоренностей перейти к практическим результатам, должны быть созданы институты. Их медленное формирование, непрозрачность и отсутствие конкретных планов по реализации стратегического видения, а также серьезные политические раз-

ногласия уже обострили противоречия в рамках инициативы. Можно ожидать, что со временем они будут играть еще большую роль. Если так, то вполне уместно задаться вопросом: насколько велики административные возможности трех государств для самостоятельной реализации проекта региональной интеграции? Ответ на него скорее отрицательный, чем положительный, учитывая международные политические обстоятельства. Для балканской политики характерна «легкость в навешивании ярлыков». Отчасти и «Открытые Балканы» оказались подвержены этому явлению. Эту инициативу называют не только «великосербским проектом», который разрушит все, что было достигнуто в создании региональной иерархии США и ЕС в предыдущие десятилетия, но и возможной платформой для усиления незападного присутствия на Балканах – китайского, российского, турецкого (несмотря на то что Албания и Северная Македония являются членами НАТО).

Подобные тезисы оформляют политическую среду, которая благоприятствует артикуляции позиции ЕС, согласно которой «Открытые Балканы» – это не только ненужная, но и несколько опасная интеграция. ЕС воспринимает данную инициативу как конкурирующую с Берлинским процессом и может поддержать ее только в ключе интеграции в собственные проекты ЕС. Но если это произойдет, то проект «Открытые Балканы», по сути, будет поглощен Берлинским процессом, а успех основателей будет использован для усиления влияния ЕС в регионе (полное возвращение региональных интеграций под надзор и контроль ЕС), которое существенно снизилось в предыдущие годы (если бы это было не так, то не было бы и «Открытых Балкан»). Анализ сложившейся конфигурации с точки зрения структурного реализма позволяет заключить, что три балканских государства не обладают достаточным потенциалом экономической и политической мощи, чтобы противостоять ЕС, поэтому следует ожидать, что рано или поздно они уступят давлению и будут вынуждены интегрировать любые проекты из серии субрегионального сотрудничества в Берлинский процесс.

Учитывая причины и движущие силы инициативы, международную обстановку, результаты и недостатки «Открытых Балкан», видимые с позиций сегодняшнего дня, можно сделать вывод, что проект «Открытые Балканы» будет настолько устойчивым, насколько позволят США и ЕС. Соответственно, дальнейшая судьба инициативы зависит от того, как ее будут рассматривать США и ЕС – как часть решения или как часть проблемы.

## СПИСОК ИСТОЧНИКОВ

Chamber of Commerce and Industry of Serbia (n.d.) Potpisani sporazumi i dokumenta u okviru inicijative Otvoreni Balkan [Signed agreements and documents within the Open Balkan initiative]. Режим доступа: <https://pks.rs/open-balkan-sporazumi/potpisani-sporazumi> (дата обращения: 04.01.2023). (in Serbian)

Elezi E. (2022) 'Open Balkan' could worsen political problems in region. DW, 18.08.2022. Режим доступа: <https://www.dw.com/en/open-balkan-initiative-risks-aggravating-political-problems-in-the-region/a-62834261> (дата обращения: 18.01.2023).

Kalemaj I. (2023) Open Balkans: Challenges and Opportunities Emanating From Tirana // Tirana Observatory. Winter. P. 29–39. Режим доступа: [https://www.researchgate.net/publication/367465125\\_Open\\_Balkans\\_Challenges\\_and\\_Opportunities\\_Emanating\\_from\\_Tirana\\_Iir\\_Kalemaj](https://www.researchgate.net/publication/367465125_Open_Balkans_Challenges_and_Opportunities_Emanating_from_Tirana_Iir_Kalemaj) (дата обращения: 31.05.2023).

Kamberi D. (2021) Open Balkan vs. Berlin Process – same, same but different? // Freedom – Journal for Peacebuilding and Transcultural Communication. Vol. 2. No. 3–4. P. 60–71. Режим доступа: <https://eprints.unite.edu.mk/886/1/60-71.pdf>.

Karakoç D.Z., Botic J. (2022). The Mini Schengen Initiative in the Western Balkans as a New Buffer Zone // Ankara Üniversitesi SBF Dergisi. Vol. 77. No. 2. P. 287–307. doi:10.33630/ausbf.1031194.

- Miteva-Kacarski E., Panova K., Gjorgjeva-Trajkovska O. (2022) Analysis of the trade relations between the countries being part of the Open Balkan initiative // *Journal of Economics*. Vol. 7. No. 2. P. 40–47. Режим доступа: <https://doi.org/10.46763/JOE227.2>
- Popović S. (2022) Otvoreni Balkan ne prestaje da trese Crnu Goru [The open Balkans does not stop shaking Montenegro] // *European Western Balkans*. 26.11.2022. Режим доступа: <https://europeanwesternbalkans.rs/otvoreni-balkan-ne-prestaje-da-trese-crnu-goru> (дата обращения: 05.01.2023). (in Serbian)
- Proroković D. (2022) Podela Kosova i Metohije: realnost ili zabluda? [The partition of Kosovo and Metohija: reality or delusion] // *Vojno delo*. LXXIV. No. 2/2022. P. 55–74. Режим доступа: <https://doi.org/10.5937/vojdelo2202055P>.
- Rama E., Vučić A., Zaev Z. (2021) Initiative Open Balkan: Eine Perspektive für den Balkan [Initiative Open Balkan: A perspective for the Balkans]. *Frankfurter Allgemeine Zeitung*, 21.12.2021. Режим доступа: <https://www.faz.net/aktuell/politik/ausland/serbien-albanien-nordmazedonien-initiative-open-balkan-17692062.html> (дата обращения: 03.01.2023). (in German)
- Rapačić S., Matijević A. (2022) Uloga Otvorenog Balkana u spoljnoj politici Srbije [The role of the Open Balkans in Serbia's foreign policy] // *Međunarodna politika*. Year LXXIII. No. 1186. P. 77–103. Режим доступа: [https://doi.org/10.18485/iipe\\_mp.2022.73.1186.4](https://doi.org/10.18485/iipe_mp.2022.73.1186.4). (in Serbian)
- Rikalović G., Molnar D., Josipović S. (2022) The Open Balkan as a development determinant of the Western Balkan countries // *Acta Economica*. Vol. 20. No. 36. P. 31–51. Режим доступа: <https://doi.org/10.7251/ACE2236031R>
- Semenov A. (2022) Open Balkan: objetivos y justificaciones // *Comillas Journal of International Relations*. 24. P. 24–34. Режим доступа: <https://doi.org/10.14422/cir.i24.y2022.002>. (in Spanish)
- Soros G. (1999) Opening the Balkans // *Project Syndicate*, 05.07.1999. Режим доступа: <https://www.project-syndicate.org/commentary/opening-the-balkans> (дата обращения: 10.01.2023). (in Albanian)
- Soros G., Soros A. (2018) In the Balkans, a Chance to Stabilize Europe // *New York Times*, 18.06.2018. Режим доступа: <https://www.nytimes.com/2018/06/18/opinion/northern-macedonia-rename-greece.html> (дата обращения: 10.01.2023).
- Sot (2021) Alex Soros at the ‘Open Balkan’ table, Prime Minister Rama reveals the reason. 06.11.2021. Режим доступа: <https://sot.com.al/english/politike/alex-soros-ne-tryezen-e-open-balkan-kryeministri-rama-zbulon-arsyen-i473694> (дата обращения: 10.01.2023)
- Stanojević N. (2022) Razvojni efekti „Investicionog okvira za Zapadni Balkan” [Development effects of the “Investment Framework for the Western Balkans”] // *Međunarodna politika*. Year LXXIII. No. 1184 P. 117–146. Режим доступа: [https://doi.org/10.18485/iipe\\_mp.2022.73.1184.5](https://doi.org/10.18485/iipe_mp.2022.73.1184.5). (in Serbian)
- Starinać M. (2022) Različite poruke iz EU i SAD o Otvorenom Balkanu: Šta je sporno u ovoj inicijativi? [Different messages from the EU and the US about the Open Balkans: What is controversial about this initiative?] // *European Western Balkans*, 15.12.2022. Режим доступа: <https://europeanwesternbalkans.rs/razlicite-poruke-iz-eu-i-sad-o-otvorenom-balkanu-sta-je-sporno-u-ovoj-inicijativi/> (дата обращения: 17.01.2023). (in Serbian)
- Surlić S., Lazarević A., Kolarski Lj. (2022) Integration vs sovereignty. The ‘Open Balkan’ in the framework of status and identity disputes // *Srpska politička misao*. Vol. 77. No. 3/2022. P. 57–78. Режим доступа: <https://doi.org/10.22182/spm.7732022.3>.
- Taylor A. (2022a) NATO, EU aim for ‘closed Balkans’, Lavrov says // *Euractiv*, 07.06.2022. Режим доступа: [https://www.euractiv.com/section/politics/short\\_news/nato-eu-aim-for-closed-balkans-lavrov-says/](https://www.euractiv.com/section/politics/short_news/nato-eu-aim-for-closed-balkans-lavrov-says/) (дата обращения: 16.01.2023).
- Taylor A. (2022b) Open Balkan initiative could negatively impact region, study says // *Euractiv*, 30.08.2022. Режим доступа: [https://www.euractiv.com/section/politics/short\\_news/open-balkan-initiative-could-negatively-impact-region-study-says/](https://www.euractiv.com/section/politics/short_news/open-balkan-initiative-could-negatively-impact-region-study-says/) (дата обращения: 16.01.2023)
- Teve I (2022) George Soros, прара ‘Open Balkan’ [George Soros, propagating ‘Open Balkan’], 07.06.2022. Режим доступа: <https://teve1.info/lajmet/george-soros-prara-open-balkan/> (дата обращения: 10.01.2023). (in Albanian)
- Toshevska-Trpchevska K., Makrevska-Disoska E., Kikerkova I., Tonovska J. (2022) Challenges for Western Balkan Countries Regional Integration – The case of North Macedonia // *European Scientific Journal*. ESJ. Vol. 18. No. 22. P. 23–36. Режим доступа: <https://doi.org/10.19044/esj.2022.v18n22p23>.

Vangeli A. (2022) The Open Balkan in an Era of Global Uncertainty: a disruptive development? // Book of abstracts. The 8th High-Level China-CEEC Think-Tank Symposium: Cooperation between China and Central and Eastern European countries in the context of global changes, November 16, 2022 / K. Zakić, A. Mitić (eds). Belgrade: Institute of international politics and economics. P. 61–63.

Zekić S., Matkovski B., Đokić D. (2022) Otvoreni Balkan i regionalna konkurentnost izvoza poljoprivredno – prehrambenih proizvoda [Open Balkans and regional competitiveness of export of agricultural and food products] // Proceedings XI Scientific Conference with International Participation Jahorina Business Forum. Pale: Ekonomski fakultet. P. 31–40. Режим доступа: [https://jbf.ekofis.ues.rs.ba/images/2022/Proceedings%20JBF%202022\\_Zbornik%20radova%20JPF%202022.pdf](https://jbf.ekofis.ues.rs.ba/images/2022/Proceedings%20JBF%202022_Zbornik%20radova%20JPF%202022.pdf). (in Serbian)

# NEW INSTITUTES AND ENTRENCHED COOPERATION PROBLEMS

International Organisations Research Journal, 2023, vol. 18, no 2, pp. 106–121

Original article

doi:10.17323/1996-7845-2023-02-06

## Open Balkan: A New International Organization or an Unsustainable Initiative?<sup>1</sup>

D. Proroković, E. Entina

---

**Dušan Proroković** – PhD in Political Sciences, Head of the Center for Eurasian Studies at the Institute of International Politics and Economics, Belgrade, Serbia; 25 Makedonska, 11000 Beograd, Serbia; dusan@diplomacy.bg.ac.rs

**Ekaterina Entina** – Doctor of Political Sciences, Professor, Faculty of World Economy and International Affairs, HSE University; Head of the Department for Black Sea and Mediterranean Studies at the Institute of Europe, RAS; 17 Malaya Ordynka Ulitsa, Moscow, Russia; e.entina@hse.ru

### Abstract

*With the Western Balkans' European integration completely stalled and its future uncertain, a new regional initiative was launched by Albania, Serbia and North Macedonia. Initially called Mini Schengen, it grew into the Open Balkan with an ambitious goal to form a single market with unhindered movement of people, goods, services, and capital. Despite active involvement of state leaders, the initiative lacks transparency, legal frameworks, and concrete plans to fulfill the strategic vision. It is also difficult to expect it to grow into a classic international organization given the failure to form an implementation body. In addition, the U.S. only conditionally supports the Open Balkan by demanding the inclusion of all six Western Balkan actors (which in practice proves to be impossible), while the European Union (EU) only cautiously welcomes activities leading to further regional integration, given that it initiated the competing Berlin process in 2014.*

*This article examines the internal and external sustainability of the Open Balkan initiative, its prerequisites, and its projects. It also argues that without support from the U.S. and the EU, an authentic regional integration in the Western Balkans is hardly feasible. Inter alia, the three countries have modest institutional capacities and incomparably small power potential.*

**Keywords:** Western Balkans, Open Balkan, Berlin process, regional integration, EU

**Acknowledgments:** this article was prepared as part of the research project “Serbia and Challenges in International Relations in 2023”, financed by the Ministry of Science, Technological Development and Innovation of the Republic of Serbia, and conducted by Institute of International Politics and Economics, during the year 2023.

**For citation:** Proroković D., Entina E. (2023) Open Balkan: A New International Organization or an Unsustainable Initiative? *International Organisations Research Journal*, vol. 18, no 2, pp. 106–121 (in English). doi:10.17323/1996-7845-2023-02-06

### References

Chamber of Commerce and Industry of Serbia (n.d.) Potpisani sporazumi i dokumenta u okviru inicijative Otvoreni Balkan [Signed agreements and documents within the Open Balkan initiative]. Available at: <https://pks.rs/open-balkan-sporazumi/potpisani-sporazumi> (accessed 4 January 2023). (in Serbian)

---

<sup>1</sup> This article was submitted 28.03.2023.

- Elezi E. (2022) 'Open Balkan' could worsen political problems in region. *DW*, 18.08.2022. Available at: <https://www.dw.com/en/open-balkan-initiative-risks-aggravating-political-problems-in-the-region/a-62834261> (accessed 18 January 2023).
- European Parliament (2022) European Parliament recommendation of 23 November 2022 to the Council, the Commission and the Vice-President of the Commission / High Representative of the Union for Foreign Affairs and Security Policy concerning the new EU strategy for enlargement (2022/2064(INI)). Available at: [https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-9-2022-0406\\_EN.html](https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-9-2022-0406_EN.html) (accessed 3 January 2023).
- Kalemaj I. (2023) Open Balkans: Challenges and Opportunities Emanating From Tirana. *Tirana Observatory*, Winter, pp. 29–39. Available at: [https://www.researchgate.net/publication/367465125\\_Open\\_Balkans\\_Challenges\\_and\\_Opportunities\\_Emanating\\_from\\_Tirana\\_Ilir\\_Kalemaj](https://www.researchgate.net/publication/367465125_Open_Balkans_Challenges_and_Opportunities_Emanating_from_Tirana_Ilir_Kalemaj) (accessed 31 May 2023).
- Kamberi D. (2021) Open Balkan vs. Berlin Process – same, same but different? *Freedom – Journal for Peace-building and Transcultural Communication*, vol. 2, no 3–4, pp. 60–71. Available at: <https://eprints.unite.edu.mk/886/1/60-71.pdf>
- Karakoç D.Z., Botic J. (2022). The Mini Schengen Initiative in the Western Balkans as a New Buffer Zone. *Ankara Üniversitesi SBF Dergisi*, vol. 77, no 2, pp. 287–307. Available at: doi:10.33630/ausbf.1031194.
- Miteva-Kacarski E., Panova K., Gjorgjeva-Trajkovska O. (2022) Analysis of the trade relations between the countries being part of the Open Balkan initiative. *Journal of Economics*, vol. 7, no 2, pp. 40–47
- Popović S. (2022) Otvoreni Balkan ne prestaje da tresе Crnu Goru [The open Balkans does not stop shaking Montenegro]. *European Western Balkans*, 26.11.2022. Available at: <https://europeanwesternbalkans.rs/otvoreni-balkan-ne-prestaje-da-trese-crnu-goru> (accessed 05 January 2023). (in Serbian)
- Proroković D. (2022) Podela Kosova i Metohije: realnost ili zabluda? [The partition of Kosovo and Metohija: reality or delusion]. *Vojno delo*, LXXIV, no 2/2022, pp. 55–74. Available at: <https://doi.org/10.5937/vojdelo2202055P>.
- Rama E., Vučić A., Zaev Z. (2021) Initiative Open Balkan: Eine Perspektive für den Balkan [Initiative Open Balkan: A perspective for the Balkans]. *Frankfurter Allgemeine Zeitung*, 21.12.2021. Available at: <https://www.faz.net/aktuell/politik/ausland/serbien-albanien-nordmazedonien-initiative-open-balkan-17692062.html> (accessed 3 January 2023). (in German)
- Rapačić S., Matijević A. (2022) Uloga Otvorenog Balkana u spoljnoj politici Srbije [The role of the Open Balkans in Serbia's foreign policy]. *Međunarodna politika*, Year LXXIII, no 1186, pp. 77–103. Available at: [https://doi.org/10.18485/iipe\\_mp.2022.73.1186.4](https://doi.org/10.18485/iipe_mp.2022.73.1186.4). (in Serbian)
- Rikalović G., Molnar D., Josipović S. (2022) The Open Balkan as a development determinant of the Western Balkan countries. *Acta Economica*, vol. 20, no 36, pp. 31–51. Available at: <https://doi.org/10.7251/AC-E2236031R>
- Semenov A. (2022) Open Balkan: objetivos y justificaciones. *Comillas Journal of International Relations*, 24, pp. 24–34. Available at: <https://doi.org/10.14422/cir.i24.y2022.002>. (in Spanish)
- Soros G. (1999) Opening the Balkans. *Project Syndicate*, 05.07.1999. Available at: <https://www.project-syndicate.org/commentary/opening-the-balkans> (accessed 10 January 2023). (in Albanian)
- Soros G., Soros A. (2018) In the Balkans, a Chance to Stabilize Europe. *New York Times*, 18.06.2018. Available at: <https://www.nytimes.com/2018/06/18/opinion/northern-macedonia-rename-greece.html> (accessed 10 January 2023).
- Sot (2021) Alex Soros at the 'Open Balkan' table, Prime Minister Rama reveals the reason. 06.11.2021. Available at: <https://sot.com.al/english/politike/alex-soros-ne-tryezen-e-open-balkan-kryeministri-rama-zbulon-arsyen-i473694> (accessed 10 January 2023).
- Stanojević N. (2022) *Razvojni efekti "Investicionog okvira za Zapadni Balkan"* [Development effects of the "Investment Framework for the Western Balkans"]. *Međunarodna politika*, Year LXXIII, no 1184, pp. 117–146. Available at: [https://doi.org/10.18485/iipe\\_mp.2022.73.1184.5](https://doi.org/10.18485/iipe_mp.2022.73.1184.5). (in Serbian)
- Starinac M. (2022) Različite poruke iz EU i SAD o Otvorenom Balkanu: Šta je sporno u ovoj inicijativi? *European Western Balkans*, 15.12.2022. Available at: <https://europeanwesternbalkans.rs/razlicite-poruke-iz-eu-i-sad-o-otvorenom-balkanu-sta-je-sporno-u-ovoj-inicijativi/> (accessed 17 January 2023). (in Serbian)

Surlić S., Lazarević, A., Kolarski, Lj. (2022) Integration vs sovereignty. The “Open Balkan” in the framework of status and identity disputes. *Srpska politička misao*, vol. 77, no 3/2022, pp. 57–78. Available at: <https://doi.org/10.22182/spm.7732022.3>.

Taylor A. (2022a) NATO, EU aim for ‘closed Balkans’, Lavrov says. *Euractiv*, 07.06.2022. Available at: [https://www.euractiv.com/section/politics/short\\_news/nato-eu-aim-for-closed-balkans-lavrov-says/](https://www.euractiv.com/section/politics/short_news/nato-eu-aim-for-closed-balkans-lavrov-says/) (accessed 16 January 2023).

Taylor A. (2022b) Open Balkan initiative could negatively impact region, study says. *Euractiv*, 30.08.2022. Available at: [https://www.euractiv.com/section/politics/short\\_news/open-balkan-initiative-could-negatively-impact-region-study-says/](https://www.euractiv.com/section/politics/short_news/open-balkan-initiative-could-negatively-impact-region-study-says/) (accessed 16 January 2023).

Teve I (2022) George Soros, prapa ‘Open Balkan’, 07.06.2022. Available at: <https://teve1.info/lajmet/george-soros-prapa-open-balkan/> (accessed 10 January 2023). (in Albanian)

Toshevska-Trpchevska K., Makrevska-Disoska E., Kikerkova I., Tonovska J. (2022) Challenges for Western Balkan Countries Regional Integration – The case of North Macedonia. *European Scientific Journal. ESJ*, vol. 18, no 22, pp. 23–36. Available at: <https://doi.org/10.19044/esj.2022.v18n22p23>.

Vangeli A. (2022) The Open Balkan in an Era of Global Uncertainty: a disruptive development? *Book of abstracts. The 8th High-Level China-CEEC Think-Tank Symposium: Cooperation between China and Central and Eastern European countries in the context of global changes*, November 16, 2022 (K. Zakić, A. Mitić (eds)). Belgrade: Institute of international politics and economics, pp. 61–63.

Zekić S., Matkovski B., Đokić D. (2022) Otvoreni Balkan i regionalna konkurentnost izvoza poljoprivredno – prehrambenih proizvoda [Open Balkans and regional competitiveness of export of agricultural and food products]. *Proceedings XI Scientific Conference with International Participation Jahorina Business Forum*. Pale: Ekonomski fakultet, pp. 31–40. Available at: [https://jbf.ekofis.ues.rs.ba/images/2022/Proceedings%20JBF%202022\\_Zbornik%20radova%20JPF%202022.pdf](https://jbf.ekofis.ues.rs.ba/images/2022/Proceedings%20JBF%202022_Zbornik%20radova%20JPF%202022.pdf). (in Serbian)

# МегаЗСТ и Индо-Тихоокеанская экономическая структура в регионе АТР: конкуренция или кооперация?<sup>1, 2</sup>

С. Пак

---

**Пак Санчун** – профессор Высшей школы конвергентных технологий и энергетики Технического университета Республики Корея; Республика Корея, 429–793, Kyonggi-Do, Siheung-City, 2121 Jeongwang-Dong; scpark@tukorea.ac.kr

## Аннотация

*Региональное всестороннее экономическое партнерство (РВЭП) и Всестороннее и прогрессивное соглашение о Транстихоокеанском партнерстве (СРТРП) – две ключевые мегазоны свободной торговли Азиатско-Тихоокеанского региона. Тем не менее экономические интересы участников соглашений нередко вступают в противоречия, продиктованные политическими приоритетами и соображениями безопасности.*

*Торговый конфликт между США и Китаем продолжается с 2018 г. Для сдерживания роста влияния Китая в 2021 г. вместо возврата к переговорам о СРТРП администрация Байдена объявила о запуске новой инициативы – Индо-Тихоокеанской экономической структуры (ИТЭС). Статья посвящена вопросам конкуренции и сотрудничества в регионе Восточной Азии, двум региональным мегазСТ и проекту ИТЭС. Автор анализирует экономические интересы стран Восточной Азии, обуславливающие их участие в региональных торговых соглашениях и ИТЭС, а также рассматривает вопрос о противодействии росту протекционизма, вызванного конфликтом США и Китая.*

**Ключевые слова:** мегазСТ, протекционизм, стратегия ЗСТ, новые глобальные цепочки добавленной стоимости, ИТЭС

**Для цитирования:** Пак С. МегаЗСТ и Индо-Тихоокеанская экономическая структура в регионе АТР: конкуренция или кооперация? // Вестник международных организаций. 2023. Т. 18. № 2. С. 122–150 (на русском и английском языках). doi:10.17323/1996-7845-2023-02-07

## Введение

После Второй мировой войны международная торговля внесла серьезный вклад в экономическое восстановление и рост. Однако в последние годы рост объемов международной торговли замедлился, что стало особенно заметным после глобального финансового кризиса 2008 г. Рост возобновился на непродолжительное время после 2015 г., однако из-за торгового конфликта между США и Китаем во время президентства До-

---

<sup>1</sup> Статья поступила в редакцию 31.10.2022.

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

нальда Трампа (2018 г.) и пандемии COVID-19 (2020 г.) вновь начался спад. Пандемия привела к небывалому упадку мировой экономики и торговли вследствие повсеместной остановки производств и уменьшения спроса.

Пессимизм в отношении перспектив мирового экономического роста только укрепился после начала СВО 24 февраля 2022 г. Этот конфликт поставил под угрозу сохранность и без того неустойчивых торговых связей. В итоге во второй половине 2020 г. был зафиксирован наиболее существенный спад в мировой торговле. Согласно обновленным прогнозам, в 2022 г. рост должен был составить 3%, что ниже прежнего ожидаемого значения в 4,7%; прогноз на 2023 г. составляет 3,4%. Ожидается, что мировой ВВП вырастет на 2,8 и 3,2% в 2022 и 2023 гг. соответственно после роста на 5,7% по итогам 2021 г. Эти прогнозы учитывают изменившиеся геополитические и экономические условия. Значительный рост в товарной торговле в 2021 г. объясняется предшествующим спадом. Показатели роста международной торговли услугами по-прежнему отстают от показателей товарной торговли, особенно в отраслях, связанных с развлечениями и путешествиями, из-за сохраняющихся пандемических рисков, обусловленных циркуляцией опасных штаммов COVID-19, притом что наиболее развитые страны уже сняли большинство введенных ограничений. Таким образом, в соответствии с прогнозом ВТО, по итогам 2022 г. показатель роста товарной торговли может составить от 0,5 до 5,5% (рис. 1).

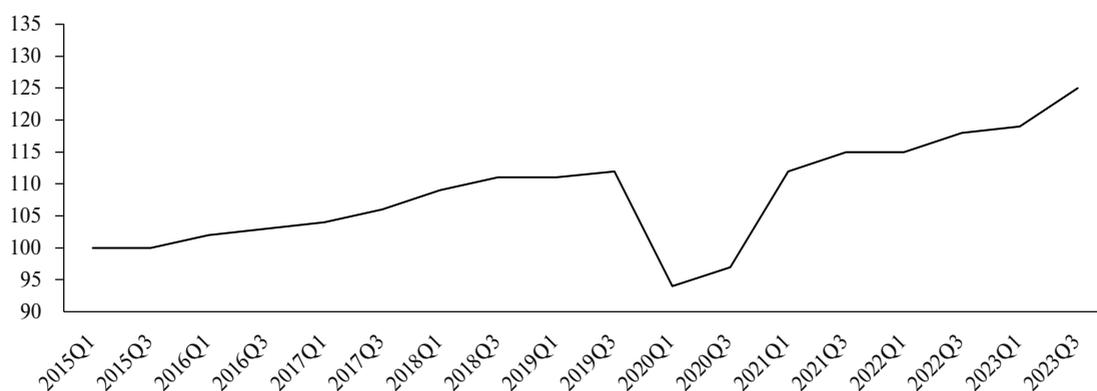


Рис. 1. Динамика мировой торговли товарами, 2015–2023 гг.

Источник: [WTO, 2021a; 2022].

Примечание. Значения скорректированы с учетом сезонных колебаний, 2015 г. = 100.

В период с 1981 по 2020 г. мировая товарная торговля росла примерно в 1,5 раза быстрее мирового ВВП; в 1990-е годы рост торговли опережал рост ВВП почти в 2 раза. После глобального финансового кризиса, за исключением 2010, 2011 и 2017 гг., показатели роста двух величин практически сравнялись. В 2000-е годы многие страны участвовали в создании двусторонних, региональных и мегазон свободной торговли (мегаЗСТ) вместо соблюдения рекомендаций ВТО по многосторонней торговле – их целью было ускорение экономического роста и увеличение объемов товарооборота. Эта стратегия работала вплоть до глобального финансового кризиса, который обнажил все ее слабые стороны. Страны – участницы ЗСТ столкнулись с проблемами, обусловленными введенными протекционистскими ограничениями, а также неожиданным спадом торговой активности вследствие торгового конфликта между США и Китаем,

пандемией COVID-19 и началом СВО. Все указанные факторы нанесли серьезный удар по глобальным цепочкам добавленной стоимости (ГЦДС). Давление в ГЦДС начало ослабевать в конце 2021 г., но осталось значительным по итогам 2022 г. Кроме того, вполне вероятно, что конфликт на Украине может еще больше усилить давление из-за возможности продовольственного и энергетического кризисов [WTO, 2017; 2021b; Benigno et al., 2022] (рис. 2).

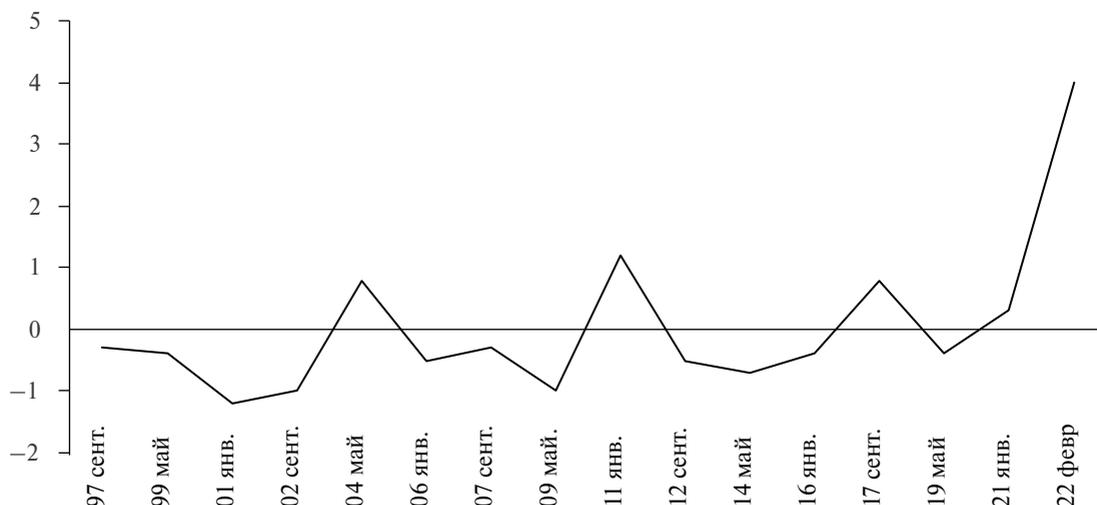


Рис. 2. Кривая индекса давления в ГЦДС, 1997–2021 гг.

Источник: [Benigno et al., 2022].

В январе 2022 г. в мире действовало 350 соглашений о свободной торговле (ССТ), из них 174 соглашения были созданы странами Азиатско-Тихоокеанского региона (АТР). В стадии обсуждения находятся 77 ССТ, 15 ССТ подписаны, но еще не вступили в силу. Все ССТ относятся либо к двустороннему, либо к многостороннему типу. Больше всех ССТ заключил Сингапур (37); Китай и Южная Корея участвуют в 32 соглашениях. Другие страны Азии, например Индия (30 соглашений) и Япония (27 соглашений), также играют весомую роль в контексте существующих ЗСТ благодаря размерам своих экономик<sup>3</sup>.

Помимо двусторонних и многосторонних ЗСТ, в АТР сложились сразу несколько мегаЗСТ: Региональное всестороннее экономическое партнерство (РВЭП), предложенное Ассоциацией государств Юго-Восточной Азии (АСЕАН), но на деле продвигаемое Китаем (соглашение о создании подписано в ноябре 2020 г.), и Всестороннее и прогрессивное Транстихоокеанское партнерство (СРТРП), ведущую роль в котором сыграла Япония (создано в декабре 2018 г.). Китай обсуждал проект РВЭП с десятью странами АСЕАН; с шестью членами АСЕАН у Китая уже имелись подписанные соглашения о торговле. Целью РВЭП является развитие региональной экономической интеграции в Восточной Азии с перспективой расширения до масштаба всего АТР; эта цель не изменилась с выходом Индии из состава участников на стадии согласо-

<sup>3</sup> Free Trade Agreements [Электронный ресурс]. Режим доступа: <https://aric.adb.org/database/fta> (дата обращения: 29.01.2022).

вания итоговой версии соглашения. Из 15 стран РВЭП семь также являются членами СРТРР. Проект СРТРР призван сбалансировать политическое и экономическое положение Японии и растущее влияние Китая, что стало одной из целей японской глобальной стратегии после выхода США из проекта Транстихоокеанского просмотра (ТРП) в 2017 г.

Среди трех наиболее значимых экономик региона только Япония участвует одновременно в двух мегаЗСТ. Китай и Южная Корея участвуют только в проекте РВЭП. Из-за быстрых изменений в сфере международной торговли, вызванных соображениями безопасности и перестройкой глобальных цепочек поставок, обусловленной политикой США, в конце 2021 г. Китай, Южная Корея и Тайвань выразили желание присоединиться к СРТРР. В 2022 г. США, не участвующие ни в одной из мегаЗСТ в АТР, представили собственную Индо-Тихоокеанскую стратегию (ИТС) с целью укрепить на практике свое присутствие в регионе. ИТС следует рассматривать в качестве инструмента сдерживания дальнейшего усиления влияния Китая, а также механизма перестройки глобальных цепочек поставок в соответствии с американскими интересами. ИТС включает десять планов действий; ИТЭС, сфокусированная на вопросе новых глобальных цепочек поставок, является ключевой в данном списке [Graceffo, 2017; Asian Trade Center, 2018; Park et al., 2021; The White House, 2022].

В настоящей статье рассматриваются позиции ключевых экономик в отношении участия в мегаЗСТ, в частности РВЭП и СРТРР, а также анализируются перспективы развития ситуации в ближайшем будущем. Кроме того, изучается вопрос о влиянии торгового конфликта между Китаем и США на три крупнейшие экономики региона и представлены результаты анализа возможных последствий для экономического сотрудничества и конкуренции в Восточной Азии. Наконец, автор исследования обосновывает тезис о необходимости перестройки глобальных цепочек добавленной стоимости в соответствии с американским проектом ИТЭС. Для выполнения исследовательских задач был применен широкий набор методов, включая метод критического анализа литературы, метод логического вывода, а также методы количественного и качественного статистического анализа.

## МегаЗСТ и экономическая интеграция в Восточной Азии. ИТЭС как часть Индо-Тихоокеанской стратегии

### ***АСЕАН-центричная структура РВЭП, продвигаемая Китаем***

Путь к концептуализации РВЭП был долгим и тернистым. После двух десятилетий предварительных дискуссий о необходимости и практической возможности развития экономической интеграции в Азии, страны Восточной Азии, возглавляемые десятью странами — членами АСЕАН, приняли решение о создании региональной экономической структуры, которая получила название РВЭП. Участниками переговоров по РВЭП стали десять стран АСЕАН и шесть других стран региона: Южная Корея, Китай, Япония, Индия, Австралия и Новая Зеландия. Переговоры начались в ноябре 2012 г. Инициатива РВЭП объединила наиболее развитые и наименее развитые страны мира, что оказало влияние на амбициозность положений обсуждаемого соглашения. С другой стороны, разность уровней развития 16 стран-участниц обеспечила более эффективное разделение труда и создала предпосылки к укреплению существующих цепочек поставок [Park, 2016; Park et al., 2021].

Странам Азии потребовалось довольно много времени, чтобы прийти к концепции РВЭП. Интенсивное развитие регионального экономического сотрудничества началось после Азиатского экономического кризиса 1997 г. Первая встреча на высшем уровне в формате АСЕАН+3 (Южная Корея, Китай, Япония) состоялась в 1998 г. В ходе встречи Южная Корея предложила учредить Группу видения Восточной Азии для совместного преодоления общих экономических и финансовых проблем. Экспертная группа сфокусировалась на изучении препятствий долгосрочного экономического сотрудничества и в 2002 г. пришла к идее создания Восточноазиатской зоны свободной торговли (ЕАФТА). Эксперты предложили министрам экономического развития стран АСЕАН+3 прежде всего обсудить проект в рамках АСЕАН, а затем предоставить право присоединиться к соглашению остальным странам Восточной Азии [Urata, 2013; ЕАФТА, 2009; ASEAN Secretariat, 2009; Kawai, Wignaraja, 2011; Urata, 2021].

Параллельно с южнокорейским проектом в 2006 г. Япония представила концепцию Всестороннего экономического сотрудничества в Восточной Азии (СЕРЕА) на встрече министров экономики стран АСЕАН+6, которая, по сути, представляла проект региональной ЗСТ, включающей все участвующие в обсуждении страны. С экономической точки зрения проект СЕРЕА представлялся более выгодным по сравнению с ЕАФТА за счет включения в состав участников богатой природными ресурсами Австралии и быстрорастущей Индии, благодаря чему, как ожидалось, можно было бы достичь более высоких показателей роста в регионе в целом. Япония также надеялась укрепить собственное лидирующее положение в регионе на фоне Китая, активно проявляющего инициативу в переговорах по ЕАФТА. Вступив в открытую конкуренцию с Японией за ведущее положение в системе формирующейся восточноазиатской ЗСТ, Китай способствовал ускорению региональной экономической интеграции после решения Японии в 2011 г. присоединиться к американскому проекту Транстихоокеанского партнерства (ТРП) [Kawai, Wignaraja, 2008; Xiao, 2015].

На этом фоне в 2011 г. АСЕАН выступила инициатором РВЭП, включающего страны объединения и их партнеров – подписантов соглашений о свободной торговле. Таким образом, АСЕАН намеревалась сохранить свою центральную роль в интеграционных процессах в Восточной Азии. Лидеры АСЕАН понимали, что объединение утратит ведущее положение в случае, если Китай, США, другие крупные экономики региона и половина членов объединения станут подписантами ТРП. Следовательно, инициатива АСЕАН является обоснованным и рациональным шагом. С учетом множества подписанных двусторонних соглашений о свободной торговле между странами АСЕАН и партнерами, в тот момент возникли обоснованные опасения относительно «эффекта миски спагетти», в силу которого создание новых региональных цепочек добавленной стоимости на базе ЗСТ представлялось затруднительным. РВЭП стал своего рода ответом на сложившийся вызов, инструментом интеграции экономик стран АСЕАН и других государств Восточной Азии в интересах реализации их общих устремлений [Yi, 2014].

Принципы сотрудничества в рамках РВЭП, сформулированные АСЕАН, включали принципы, продвигаемые ВТО: постоянство, прозрачность и возможность присоединения к договоренностям о свободе торговли. Руководствуясь этим, Бруней, Малайзия, Сингапур и Вьетнам заявили о намерении участвовать одновременно и в РВЭП, и в СРТРП. В результате лидеры стран АСЕАН+6 согласились начать переговоры в рамках РВЭП в ноябре 2012 г. Переговоры завершились в ноябре 2019 г., но к тому моменту Индия уже вышла из состава участников [Hearn, Myers, 2015; Johnston, 2017; Park, 2021].

РВЭП включает страны, численность населения которых составляет более 2,3 млрд человек, а совокупный ВВП достигает 26 трлн долл. США (2020 г.). Это порядка 30,7% мирового ВВП. Суммарный объем торговли этих стран достигает 10,4 трлн долл. США, что, в свою очередь, составляет 29,5% мировой товарной торговли. Вне всякого сомнения, до реализации американского проекта ИТЭС РВЭП будет удерживать позицию крупнейшего торгового блока, даже несмотря на выход Индии из переговоров. Запуск РВЭП создает предпосылки для коренных изменений в масштабе всей мировой экономики, в частности распространения глобальных производственных сетей, разрешения проблемы пересекающихся соглашений о свободной торговле, в которых участвуют страны Азии, и т.п. [Suh, 2014; World Bank, n.d.a; Park, 2021; Goodman, Arasaingham, 2022] (рис. 3).

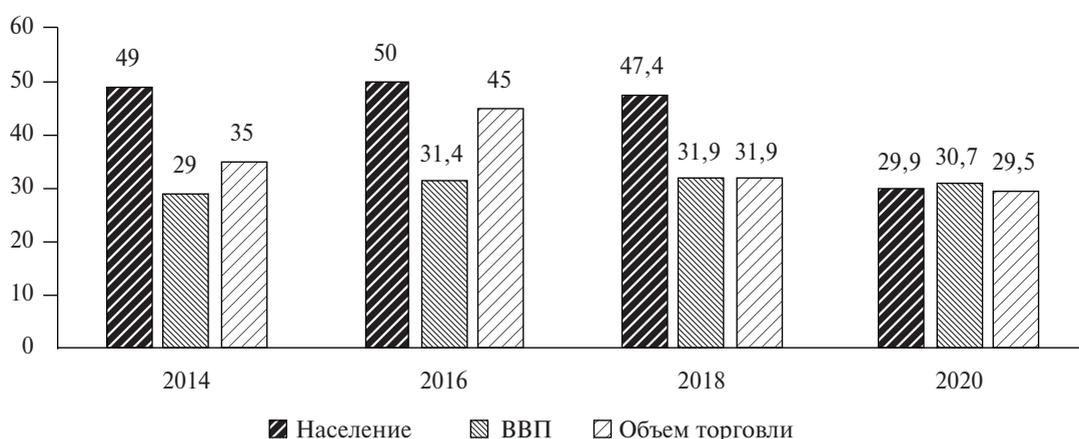


Рис. 3. Доля стран РВЭП в мировом населении, ВВП и товарной торговле, %

Источник: [WTO, 2021a; 2021b; World Bank, n.d.a; n.d.b].

Примечание. Статистика за 2020 г. не учитывает показатели Индии.

РВЭП нуждается в сильном лидере, оставаясь при этом проектом, ориентированным на центральную роль АСЕАН, так как его позиция в международных делах расценивается как нейтральная. Китай и Япония, будучи претендентами на региональное лидерство, испытывают взаимное недоверие. Рассматривая РВЭП как инструмент усиления влияния Китая в АТР, АСЕАН, Япония и Южная Корея демонстрируют вполне обоснованную озабоченность перспективой оказаться в ситуации доминирования Китая, которая может сложиться вследствие реализации китайских экономических проектов. В этой связи Филиппины, Япония, Южная Корея и Вьетнам предпринимают активные действия в интересах установления баланса между Китаем и США. На самом деле маловероятно, что в обозримом будущем Китай достигнет позиции регионального экономического гегемона, как это сделала Япония в 1980-е годы. Тогда на ее долю приходилось более 75% регионального ВВП. Южная Корея и АСЕАН полны решимости достичь показателей роста, сопоставимых с китайскими. В недалеком будущем доля Китая в ВВП региона может достигнуть 55–60%, что непосредственно зависит от действий индийского руководства. По мере «взросления» экономики Китая темпы ее роста будут замедляться, на что также окажут влияние внутренние проблемы, такие как

стареющее население и снижающаяся рождаемость [Suh, 2014; Park, Pasierbiak, 2018; Chen et al., 2022; Wang et al., 2022] (рис. 4).

Провал проекта ТРП оставил Китай в положении де-факто лидера региональной экономической интеграции, основой которой является РВЭП. Вероятно, РВЭП может принять в свои ряды и другие экономики АТР. Китай заинтересован во вхождении в РВЭП Чили и Перу и посылает подтверждающие это сигналы. Укрепление регионального и глобального влияния Китая посредством реализации РВЭП может привести к усилению противоречий в отношениях с США. Приоритеты основных участников РВЭП значительно различаются. Пока Китай стремится сделать РВЭП ключевым механизмом регулирования торговли в АТР, Япония пытается обеспечить уровень либерализации торговли, сопоставимый с ТРП. Южная Корея также придерживается курса на либерализацию. В ноябре 2019 г. 15 стран – участниц переговоров по РВЭП, за исключением Индии, согласовали 20 основных разделов соглашения, уладив ключевые вопросы, касающиеся доступности национальных рынков, и приступили к согласованию правовых нюансов. Соглашение о РВЭП было подписано в ноябре 2020 г. и должно вступить в силу в январе 2022 г. [Kumar, Charlton, 2017; Basu Das, 2017; Chaisse, 2020].

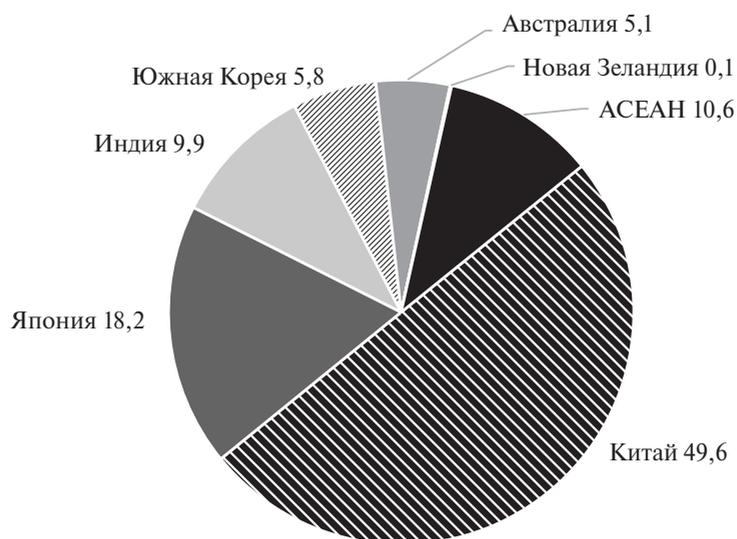


Рис. 4. Доля ВВП стран РВЭП в совокупном показателе, %, 2018 г.

Источник: [World Bank, n.d.b].

Международные инвестиционные соглашения сыграли позитивную роль в оживлении экономического роста и углублении региональной экономической интеграции наряду с торговлей. Страны РВЭП активно включились в процесс заключения двусторонних соглашений об инвестициях, а также иных соглашений, так или иначе затрагивающих вопросы инвестирования, что положительно сказалось на формировании региональных цепочек поставок. Китай заключил значительно больше соглашений в сравнении с другими странами: 125 двусторонних инвестиционных соглашений, при этом 106 из них действовали в 2022 г. Южная Корея, Малайзия и Вьетнам заключили 93, 66 и 62 соглашения соответственно. Сингапур заключил 38 соглашений, косвенно связанных с вопросами инвестирования; Южная Корея, Малайзия и Вьетнам – по 26 соглашений [UNCTAD, 2022; Bobowski, Drelich-Skulska, 2022] (табл. 1).

Таблица 1. Двусторонние инвестиционные соглашения и соглашения, касающиеся инвестиций, заключенные странами РВЭП, 2022 г.

Страна	Двусторонние инвестиционные соглашения	Соглашения, касающиеся инвестиций
Австралия	15 (15)	23 (21)
Китай	125 (106)	25 (22)
Япония	36 (32)	22 (20)
Новая Зеландия	4 (2)	18 (16)
Южная Корея	93 (87)	26 (21)
Бруней	7 (5)	22 (19)
Камбоджа	26 (16)	18 (16)
Индонезия	43 (27)	22 (17)
Лаос	23 (21)	17 (15)
Малайзия	66 (55)	26 (23)
Мьянма	10 (8)	16 (14)
Филиппины	39 (31)	17 (16)
Сингапур	48 (38)	38 (33)
Таиланд	39 (36)	24 (22)
Вьетнам	62 (49)	26 (20)

Источник: [UNCTAD, 2022].

### **СРТРР, продвигаемое Японией без участия США**

После начала переговоров о ТРП в 2010 г. США пересмотрели оценку собственного положения в АТР. В годы администрации Обамы этот процесс получил название «поворот на Восток». Руководство США осознавало, что глобальная торговля и инвестиции являются критически важными для национальной безопасности и экономического процветания. Важно отметить, что 95% населения планеты и более 80% его покупательной способности сосредоточены за границами США. АТР рассматривается как наиболее динамично развивающийся регион мира, на долю которого, как ожидается, придется наибольший прирост уровня потребления в течение последующих десятилетий. Следовательно, США должны расширить свое присутствие в экономических и политических делах региона, опираясь на заключение торговых соглашений, таких как ТРП, со странами-союзниками и другими региональными игроками [Schell, Shirk, 2017].

На самом деле США планировали использовать ТРП как механизм сдерживания и изоляции Китая в Восточной Азии. ТРП остается существенным барьером для Китая и останется таковым в ближайшем будущем, несмотря на заявление Китая о готовности стать членом СРТРР. Без участия США СРТРР не будет способен как-либо ограничить влияние Китая в Восточной Азии. Тем не менее Китаю достаточно сложно принять все условия соглашения СРТРР, поскольку это потребует реальной трансформации его экономической политики, в частности отказа от практики массированного субсидирования государственных компаний и привычных механизмов обеспечения социаль-

ной стабильности, которые в текущих условиях подменяют механизмы изначально рыночной природы. Китайское руководство понимает, что путь быстрых экономических реформ не является для страны предпочтительным, следовательно, в ближайшем будущем Китай не сможет стать участником СРТРР. Недавнее заявление Китая о готовности участвовать в СРТРР может рассматриваться как исключительно политическое действие, призванное придать ему большую символическую значимость и обеспечить стратегическое преимущество перед США. Китай хочет обеспечить себе имидж ключевой экономической величины в регионе, способной заменить США. В сентябре 2021 г. вместе с заявлением Китая о своей заинтересованности в участии в СРТРР об этом же заявили Южная Корея и Тайвань [Suh, 2014; Hopewell, 2021].

Положение ТРР в мировой экономике и торговле также является весьма значительным. ВВП 12 стран – участниц переговоров в совокупности достигает 28,9 трлн долл. США (2016 г.), что приблизительно соответствует 37,1% мирового ВВП. В 2014 г. этот показатель составлял 38%, затем увеличился до 38,2% в 2015 г. и достиг указанного показателя годом позже.

В 2016 г. численность населения этих стран составляла чуть более 11% мирового показателя. Совокупный объем мировой торговли в 2014 г. составлял 23,4 трлн долл. США, после чего в 2015 г. последовал спад до 20,9 трлн долл. США, что говорит о снижении на 11,2%. В то же время доля стран ТРР в мировой торговле возросла с 32% (2014 г.) до 41,5% (2015 г.). Все это наглядно иллюстрирует реальный вес ТРР в мировой экономике и торговле. ТРР занял по объему ВВП и доле в торговле второе место среди всех существующих в мире мегаЗСТ. Тем не менее после отказа США от участия в соглашении в 2017 г. экономические показатели ТРР существенно снизились. В 2020 г. доля СРТРР в населении мира, мировом ВВП и торговле составляла 6,7, 12,8 и 14,9% соответственно [World Bank, 2016; 2022; World Integrated Trade Solution, 2017; Francois, Elsig, 2021] (рис. 5).

Из-за жесткой позиции США относительно предпочтительности заключения двусторонних соглашений о свободной торговле вместо многосторонних, а также выхода США из состава участников ТРР, в годы администрации Абэ Япония попыталась взять на себя роль лидера в ТРР и продвинуть переговорный процесс вперед. Несмотря на активное сопротивление Малайзии и Вьетнама, Япония вместе с другими странами, включая Австралию, Новую Зеландию и ряд других, добились запуска переговоров в формате СРТРР в мае 2017 г. СРТРР наследовало многие условия ТРР, однако 22 положения, в поддержку которых активно выступали США в противовес интересам остальных, были в итоге отозваны.

К соглашению о СРТРР в январе 2018 г. пришли 11 стран-участниц, после чего 8 марта 2018 г. в Сантьяго (Чили) состоялось формальное подписание документа. Соглашение должно было вступить в силу через 60 дней после его подписания половиной договаривающихся сторон, то есть шестью государствами. Австралия ратифицировала соглашение 31 октября 2018 г. и стала шестым формальным подписантом. Таким образом, соглашение о СРТРР вступило в силу 30 декабря 2018 г. По состоянию на 2020 г. СРТРР охватывал 13% мирового ВВП, или около 11 трлн долл. США, то есть это третья по величине зона свободной торговли в мире после РВЭП и трехсторонней зоны США – Мексика – Канада. Из-за экономического спада, вызванного пандемией COVID-19, доля СРТРР снизилась до 12,8%. Доля Японии в совокупном ВВП СРТРР достигла 46,7%, примерно такую же долю имеет Китай среди стран РВЭП. Отказ США от участия в СРТРР значительно снизил экономический вес СРТРР в глобальном измерении [Torrey, 2018; Francois, Elsig, 2021; World Bank, n.d.a; 2022] (рис. 5, 6).

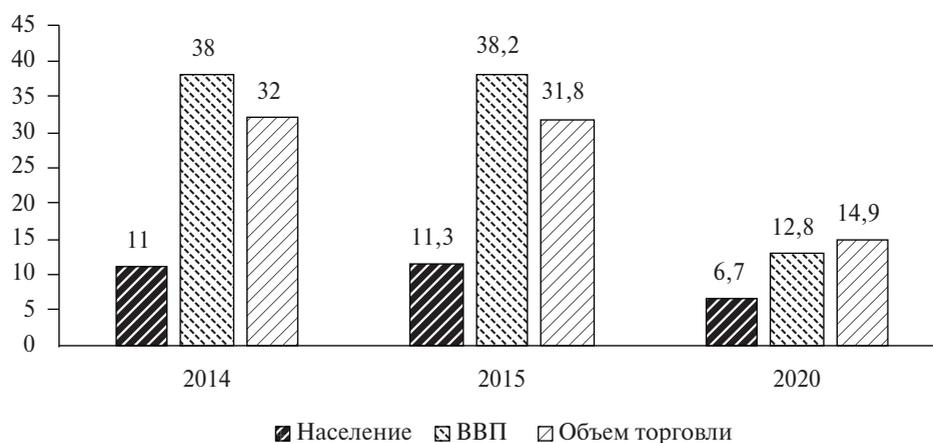


Рис. 5. Доли стран ТРП и СРТРП в населении мира, глобальном ВВП и товарной торговле, %

Источник: [WTO, 2021a; 2021b; World Bank, n.d.c; European Parliament, 2021].

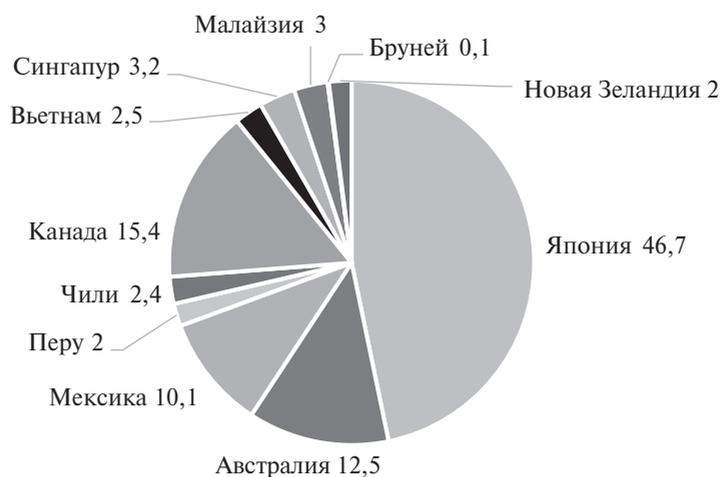


Рис. 6. Доля ВВП стран СРТРП в совокупном ВВП, 2020 г., %

Источник: [World Bank, n.d.a].

### **Проект американской Индо-Тихоокеанской экономической структуры (ИТЭС)**

Долгое время США рассматривали Индо-Тихоокеанский регион как имеющий критически важное значение для их процветания и безопасности. Отправной точкой американской политики в регионе служит выход к побережью Тихого океана в 1850-х годах. США существенно нарастили свое присутствие здесь после окончания Второй мировой войны посредством создания разветвленной сети договорных альянсов, включающих Австралию, Японию, Южную Корею, Филиппины и Таиланд. Партнерские отношения в политической сфере способствовали распространению демократии и, как следствие, экономическому росту и социальной стабильности. Влияние

США затем распространилось на АСЕАН как ключевую региональную организацию, в результате чего между ними сложились близкие партнерские отношения в сфере торговли и инвестиций, а также в сфере международного права, включая проблематику прав человека, обеспечения верховенства закона, демократического развития и свободы морской навигации. Опираясь на представление о растущей значимости региона, каждый американский президент – от Дж. Буша-мл. и до Д. Трампа – уделял этому региону большое внимание и вкладывал в него значительные дипломатические, экономические и военные ресурсы. Даже администрация Трампа, которая во внешней политике отталкивалась от приоритета американских интересов (“America First”), признавала за регионом статус центра мирового притяжения. Администрация Дж. Байдена будет способствовать укреплению влияния США в регионе в долгосрочной перспективе в интересах сдерживания Китая в экономической, дипломатической, военной и технологической сфере [The White House, 2022].

В 2022 г. в Индо-Тихоокеанском регионе проживало более половины населения мира, включая 58% молодежи. Страны региона в совокупности образуют порядка 60% мирового ВВП и 2/3 экономического роста в глобальном измерении. Кроме того, Индо-Тихоокеанский регион охватывает 65% площади мирового океана и 25% площади суши. Неудивительно, что во времена президентства Д. Трампа США заявили о стратегической заинтересованности в регионе. Внимание США обусловлено ростом влияния Китая, стремящегося нарастить свое присутствие в регионе, а также обрести статус наиболее влиятельного глобального игрока. Южная Корея и Австралия уже ощутили тяжесть экономического давления со стороны Китая, а Тайвань всерьез обеспокоен военной угрозой со стороны материкового соседа. Кроме того, страны АСЕАН вовлечены в территориальные споры в районе Южно-Китайского моря; их позиция основывается на положениях международного права. В совокупности все эти факторы ведут к дестабилизации региона и, следовательно, негативно влияют на перспективы дальнейшего роста.

Правительство США также признает, что в регионе сложились и другие вызовы: изменение климата, пандемические риски, ядерные и ракетные испытания Северной Кореи и ряд других. Администрация президента Байдена направляет усилия на развитие региональных стран-партнеров для полноценной реализации потенциала сотрудничества перед лицом вызовов XXI в. США заявляют о приверженности концепции свободного и открытого Индо-Тихоокеанского региона – взаимосвязанного, процветающего, безопасного и стабильного. Концепция американской ИТЭС также учитывает высокую значимость политики Европейского союза в регионе. Евросоюз уже заявил о своей заинтересованности в выстраивании сотрудничества в рамках ИТЭС в интересах продвижения ценностей демократии. ИТЭС преследует пять ключевых целей: открытый и свободный Индо-Тихоокеанский регион; усиление внутрирегиональных и международных связей; процветание в масштабе всего региона; наращивание региональной безопасности; а также укрепление устойчивости региона перед лицом транснациональных угроз [The White House, 2022a].

Администрация Байдена объявила о десяти ключевых направлениях действий для достижения заявленных приоритетов региональной политики, срок реализации которых охватывает период до конца 2023 г. ИТЭС изначально была представлена в октябре 2021 г. на полях Восточноазиатского саммита как ключевой механизм действий по этим направлениям. ИТЭС включает четыре направления сотрудничества: честная и устойчивая торговля; устойчивость цепочек поставок; инфраструктура, чистая энергетика и декарбонизация; налогообложение и противодействие коррупции. Торговое представительство США курирует первое направление, остальные три переданы под ответ-

ственность Министерства торговли США [Goodman, Arasaingham, 2022; Natalegawa, Poling, 2022] (табл. 2).

Таблица 2. Содержание и ключевые направления сотрудничества в рамках ИТЭС

Направления	Тематика	Содержание	Ответственные
I	Честная и устойчивая торговля	Рынок труда и занятость, окружающая среда, цифровые стандарты и др.	Торговое представительство США
II	Устойчивость цепочек поставок	Пять ключевых отраслей промышленности: полупроводники, емкостные накопители, критически важные материалы и минеральное сырье, фармацевтическая продукция	Министерство торговли США
III	Инфраструктура, чистая энергетика и декарбонизация	Возобновляемая энергетика дешевле, чем ископаемое сырье, финансовая помощь, инициатива ВЗВ (Build Back Better World)	
IV	Налогообложение и противодействие коррупции	Соглашение о глобальном минимальном корпоративном налоге, антикоррупционная повестка	

*Источник:* Составлено автором на базе [Goodman, Arasaingham, 2022; The White House, 2022b].

Формулирование США подобной экономической стратегии является абсолютно естественным и своевременным в силу наличия выраженных интересов в целевом регионе, в котором разворачивается жесткая конкуренция за право определять правила и нормы экономического сотрудничества. После выхода из ТРП в 2017 г. США заняли «скамейку запасных», пока остальные страны активно обсуждали соглашения по вопросам торговли. Это доставляло США и союзникам немало беспокойств относительно будущего их экономического и военного влияния в регионе. За исключением Китая, остальные страны региона приветствовали инициативу ИТЭС, что закрепляет за США статус активного, ответственного и надежного партнера в экономических вопросах. Для США и их партнеров ИТЭС – второй по значимости инструмент присоединения к СРТРП [Goodman, Reinsch, 2022; Goodman, Arasaingham, 2022].

Несмотря на благосклонную реакцию партнеров и союзников, администрация Байдена неизбежно столкнется с трудностями реализации приоритетов по каждому из обозначенных выше направлений в силу наличия разнообразных экономических и политических ограничений. Представительство США по торговым вопросам охарактеризовало повестку торгового сотрудничества как амбициозную и подразумевающую принятие целого ряда обязательств. Добиться этого может быть крайне непросто, поскольку ИТЭС по своей природе является действием исполнительной власти, а не традиционным торговым соглашением, требующим одобрения Конгресса. Следовательно, президентская администрация не может обещать снятия торговых барьеров или иных уступок, которые потребовали бы принятия поправок в американское законодательство. Это обстоятельство вызывает обоснованные опасения среди партнеров и союзников США относительно будущего ИТЭС – что случится с инициативой, если новая администрация сочтет ее несоответствующей американским интересам? Таким образом, некоторые страны из числа участников переговоров могут колебаться в реше-

нии о принятии на себя новых обязательств в области цифровой торговли, трудового законодательства, экологических стандартов, которые в краткосрочной перспективе не принесут странам с низкими и средними уровнями дохода никаких экономических или политических выгод.

Администрация США ожидает, что наиболее развитые экономики региона – Австралия, Южная Корея, Япония, Новая Зеландия и Сингапур – могут сразу присоединиться к ИТЭС, в то время как другие партнеры продолжают обсуждать положения первого трека с Представительством по торговым вопросам. Тем не менее накануне встречи партнерства QUAD в Токио 23 мая 2022 г. президент Байден неожиданно заявил, что шесть развитых государств, Индия и семь стран АСЕАН, исключая Камбоджу, Мьянму и Лаос, присоединятся к ИТЭС. Спустя несколько дней Фиджи заявила о желании присоединиться к ИТЭС. Таким образом, количество участников ИТЭС достигло 14, а их совокупные макроэкономические показатели – население, ВВП и объем товарной торговли – по состоянию на 2020 г. составляли соответственно 32, 40 и 28% от мировых [Goodman, Arasaingham, 2022; The White House, 2022b; World Bank, n.d.c; Reuters, 2022] (рис. 7).

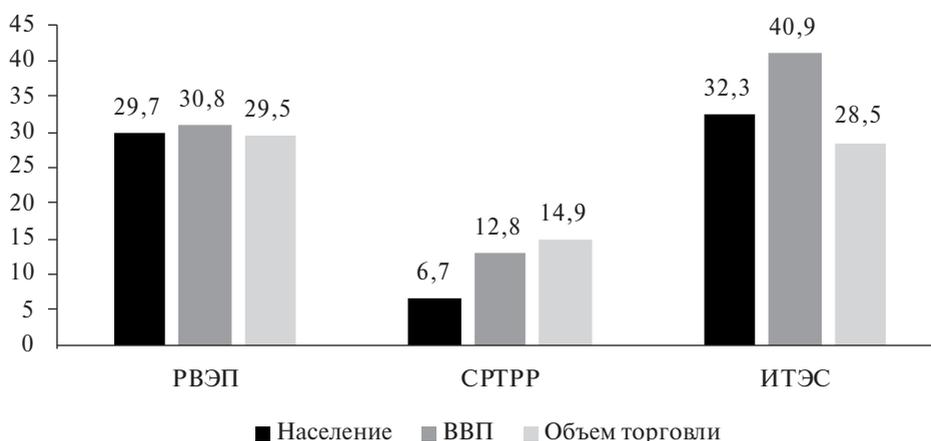


Рис. 7. Макроэкономические показатели РВЭП, СРТРР и ИТЭС: население, ВВП и объем торговли, 2020 г., %

Источник: [World Bank, n.d.c].

## Возможное политическое и экономическое воздействие мегаЗСТ и ИТЭС на ведущие экономики вследствие трансформации глобальных цепочек поставок

### Политические последствия

В АТР созданы две конкурирующие мегаЗСТ. Обе претендуют на право устанавливать правила международной торговли. Недавно запущенная ИТЭС может сыграть значительную роль в сдерживании РВЭП и усилении СРТРР. Две мегаЗСТ были запущены в 2018 и 2020 гг. без участия США и Индии. Тем не менее оба государства заявили о готовности участвовать в ИТЭС в мае 2022 г. ИТЭС стала единственным соглашением о свободной торговле, подписанным во время президентства Д. Трампа;

в остальных соглашениях доминируют страны Восточной Азии. После отказа США от участия в ТРП, РВЭП и СРТРП стимулировали углубление региональной экономической интеграции, сконцентрированной вокруг Китая и Японии. С учетом имеющихся обстоятельств правительство США должно произвести ребалансировку стратегий экономической и политической безопасности для того, чтобы обеспечить реализацию не только экономических, но и политических интересов, сконцентрированных преимущественно вокруг вопросов безопасности, обозначенных в их стратегии для Индо-Тихоокеанского региона 2021 г. [Petri, Plummer, 2020a; The White House, 2022a; 2022b].

Ожидается, что РВЭП и СРТРП повысят эффективность экономик стран Восточной Азии и будут способствовать углублению связей в сфере технологий, промышленном производстве, сельском хозяйстве и добыче природного сырья. МегаЗСТ создают не только дополнительные экономические стимулы на всем протяжении внутрирегиональных цепочек поставок, но и обеспечивают определенные политические выгоды. Например, благодаря РВЭП Китай может наращивать свое экономическое и политическое влияние без оглядки на такие чувствительные области сотрудничества, как защита прав интеллектуальной собственности, регулирование трудовых отношений, защита окружающей среды, – словом, всего, что составляет основу СРТРП. Кроме того, РВЭП может обеспечить своим участникам более широкий доступ к финансированию в рамках инициативы «Экономический пояс Шелкового пути», которая предусматривает инвестиции на развитие транспортной, энергетической и информационной инфраструктуры. МегаЗСТ представляют собой мощные противовесы, позволяющие минимизировать воздействие торговых войн между США и Китаем и сопровождающий их рост протекционизма. Совместный рост в рамках сообщества РВЭП позволит Китаю и его партнерам обрести больший вес на международной арене.

Противоречия в сфере международной торговли привели к трансформации повестки национальной безопасности, что было обусловлено развитием технологий и проблемой гегемонизма. Правительство США опирается на протекционистские меры для сдерживания роста технологического влияния Китая и предотвращения его ожидаемой трансформации в экономическую и политическую сверхдержаву, способную бросить вызов США. США попытались перестроить сложившиеся стратегические цепочки поставок со своими партнерами в АТР для сдерживания Китая, а также активно давили как на американские компании, так и на бизнесы в странах-партнерах, добиваясь того, чтобы те переключились с китайского рынка на страны Юго-Восточной Азии, собственные юрисдикции и рынок США для усиления новых цепочек поставок, формируемых в соответствии с планом ИТЭС. Кроме того, американское правительство делает ставку на перестройку стратегически важных отраслей: полупроводников, емкостных накопителей энергии, критически важного природного сырья и материалов, фармацевтической промежуточной продукции, используемой для производства ключевых медицинских препаратов в интересах поддержания устойчивости поставок на американском рынке, а также поможет реализовать схожие интересы ключевым партнерам в АТР – Японии и Южной Корее. Все перечисленные отрасли рассматриваются как стратегически важные для безопасности США. Американцы недвусмысленно дали понять своим партнерам, что будут приветствовать и всячески поощрять расширение производства полупроводников и емкостных батарей и последующий экспорт стратегически важной продукции на рынок США с опорой на новые цепочки поставок и создания добавленной стоимости [Wolf, 2020; the White House, 2021; 2022a; 2022b; Pederson, 2021].

В этих новых условиях китайский проект РВЭП превращается в обоюдоострый клинок, приставленный к самому сердцу региональных партнеров КНР. Южная Корея,

Япония и Сингапур гораздо сильнее зависят от Китая, чем другие страны РВЭП. Несмотря на то что экономики «тройки» Корея – Китай – Япония тесно связаны, активное участие Южной Кореи и Японии в формировании новых цепочек поставок полупроводников и батарей может стать источником новых противоречий и даже торговых войн. На практике Южная Корея и Япония вполне могут стать жертвами искусственно навязанных Китаем или США ограничений на поставки ключевых редкоземельных металлов из-за очередного торгового кризиса или внезапного разрыва цепочек поставок вследствие остановки производств из-за локдауна. Южная Корея еще более уязвима, чем Япония, в силу существенно более глубоких связей с экономикой Китая [Lee, 2020; Francois, Elsig, 2021] (рис. 8).

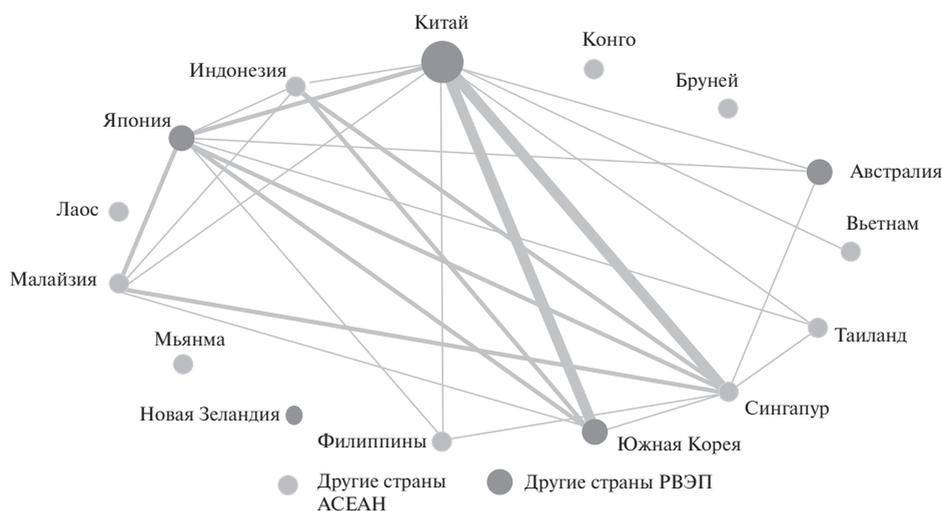


Рис. 8. Плотность региональных цепочек создания добавленной стоимости в рамках объединения РВЭП, 2018 г.

Источник: Составлено автором на основе [Francois, Elsig, 2021].

Промышленность Южной Кореи зависит от китайской экономики гораздо сильнее, чем Японии или США, в части поставок промежуточных продуктов. В соответствии с выводами исследования Корейского института промышленной политики и торговли (КИЕТ), зависимость отраслей обрабатывающей промышленности Южной Кореи от поставок из Китая в категориях «более 50%» и «более 70%» составила в 2020 г. 25,1 и 17,5% соответственно, тогда как аналогичный показатель для отраслей промышленности Японии составил 34,5 и 13,8% соответственно. Результаты США более скромные – 16,8 и 10,3% соответственно. Это означает, что в категории «более 50%» Япония более зависима от Китая, чем Южная Корея, в то время как в более рискованной категории зависимости «более 70%» результат Южной Кореи хуже, чем у Японии. Тем не менее и для Южной Кореи, и для Японии разрыв цепочек поставок из Китая чреват экономическими трудностями [Kim, 2021] (рис. 9).

Несмотря на перечисленные выше факты, администрация президента Байдена объявила о запуске ИТЭС с участием 14 стран в мае 2022 г. на саммите в Токио. США прилагают много усилий для создания нового открытого формата взаимодействия в рамках АТР, чтобы сдерживать растущее экономическое и политическое влияние Китая не только в рамках региона, но и во всем мире. В то же время участие в мегаЗСТ, осно-

ванной на принципах либеральной торговли, может привести к деиндустриализации и росту безработицы в традиционных промышленных регионах, что уже случилось не раз – примером может служить «Ржавый пояс» Среднего Запада и Восточного побережья США.

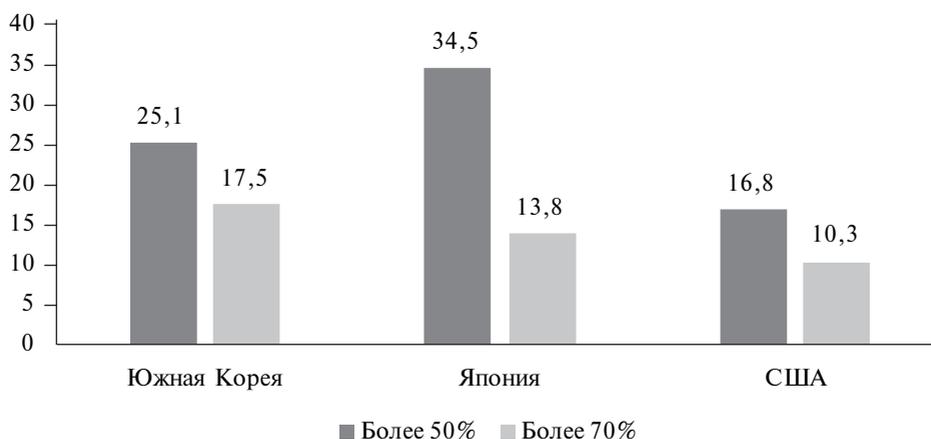


Рис. 9. Зависимость отраслей промышленности Южной Кореи, Японии и США от поставок промежуточных продуктов из Китая, %, 2020 г.

Источник: Составлено автором на основе [Kim, 2021].

Хиллари Клинтон, кандидат от Демократической партии на президентских выборах, придерживалась схожей логики и поэтому отказалась от возобновления участия в ТРП еще на этапе предвыборной кампании. Дональд Трамп, кандидат от Республиканской партии, заявив в качестве основного принципа предвыборной кампании “America First” («Америка на первом месте»), критиковал многосторонние соглашения о свободной торговле, открыто отдавал предпочтение двусторонним соглашениям и добился успеха на выборах. Администрация президента Байдена по разным причинам придерживается позиции приоритетности соблюдения принципов честной и устойчивой торговли и именно это стало первым ключевым направлением сотрудничества в рамках ИТЭС, а не свобода торговли. Вторым ключевым направлением из четырех является реорганизация глобальных цепочек поставок в стратегических отраслях промышленности с целью оживления и реструктуризации производящих секторов американской экономики, создания рабочих мест и предотвращения деиндустриализации [Goodman, Reinsch, 2022; Goodman, Arasaingham, 2022; Natalegawa, Poling, 2022].

### **Экономические последствия**

Поворотным для мировой экономики стал 2015 г., ознаменовавшийся отрицательными показателями роста мирового ВВП и международной торговли – впервые со времен глобального финансового кризиса 2008 г. Страны АТР, как и весь остальной мир, ощутили его влияние. В подобных негативных условиях страны РВЭП смогли увеличить свою долю в мировом ВВП с 29% (2014 г.) до 31,9% (2018 г.), после чего последовал спад до 30,7% (2020 г.) Рост значимости РВЭП произошел даже без непосредственного участия Индии. СРТР испытал значительно более серьезные последствия

выхода США – доля экономик стран-членов в мировом ВВП упала с 38% (2014 г.) до 15% (2020 г.) [Francois, Elsig, 2021; World Bank, n.d.c].

Доля РВЭП в мировой торговле снизилась с 35% (2014 г.) до 29,5% (2020 г.); аналогичный показатель СРТРР упал с 32% (2014 г.) до 14,9% (2020 г.). Это, скорее всего, означает, что РВЭП имеет больший по сравнению с СРТРР потенциал для роста в будущем, поскольку большинство стран-участниц, особенно Китай и страны АСЕАН, как ожидается, смогут поддерживать высокие темпы экономического роста за счет расширения торговли и привлечения иностранных инвестиций.

Несмотря на то что четыре страны АСЕАН (Бруней, Малайзия, Сингапур и Вьетнам) являются одновременно членами РВЭП и СРТРР, они весьма ограничены в возможностях содействия масштабному расширению роста торговли в СРТРР. Роль этих четырех стран АСЕАН в рамках РВЭП может стать значительно более существенной, особенно в совокупности с другими странами – Китаем, Индонезией, Филиппинами, Таиландом и т.д. СРТРР, который позволит расширить сотрудничество с Чили, Мексикой и Перу, не даст указанной группе стран сопоставимых возможностей. Без участия США потенциал СРТРР станет еще меньше, поскольку в такой конфигурации экономический потенциал СРТРР сокращается лишь до одной трети ТРР. Именно по этой причине Малайзия и Вьетнам были категорически против участия в СРТРР, несмотря на уговоры премьер-министра Японии С. Абэ в 2017 г. Тем не менее Малайзия и Вьетнам согласились участвовать в СРТРР в марте 2018 г., после того, как администрация Абэ ослабила ограничения на импорт сельскохозяйственной продукции в развитые страны и смягчила позицию по вопросам регулирования трудовых отношений; появившиеся в процессе обсуждения соглашения положения о свободном потоке данных, продавленные правительством США, были призваны исключить участие Китая [Hoang, Hoan, 2019; Tiezzi, 2021].

В силу наблюдаемого дисбаланса между РВЭП и СРТРР в регионе правительство США стремится наращивать свое присутствие в регионе для сдерживания роста влияния Китая. США запустили инициативу ИТЭС, пригласив к участию Индию, семь стран АСЕАН и Фиджи. В результате объем производства и торговли в рамках ИТЭС в 2020 г. составил 40,9 и 28,5% соответственно, что может превысить объем РВЭП в ближайшем будущем за счет потенциала роста Индии, Индонезии, Малайзии, Филиппин и Таиланда [The White House, 2022a; The White House, 2022b].

Экономические эффекты двух мегаЗСТ для каждой из стран Восточной Азии в целом и трех основных экономик Северо-Восточной Азии в частности варьируются в отношении увеличения доходов и роста экспортной торговли. Для оценки экономических эффектов РВЭП и СРТРР используется модель вычисляемого общего равновесия (CGE) – ключевой инструмент моделирования торговой политики, обеспечивающий количественное понимание ожидаемых результатов в масштабах всей экономики для нескольких регионов, производственных проектов и торговли в различных секторах экономики. Модель охватывает 29 регионов и 19 секторов экономики и включает результаты начиная с 2015 г. в качестве базового и далее вплоть до 2030 г. Настоящая работа учитывает составленный прогноз для Восточной Азии до 2030 г. с опорой на расчеты показателей для 29 регионов [Petri, Plummer, 2020b; Park et al., 2021].

Опубликованные положения РВЭП подразумевают снижение тарифов в среднем на 90%, что было также объявлено в момент подписания соглашения. С точки зрения открытости рынка РВЭП может считаться ЗСТ среднего уровня. СРТРР, в свою очередь, ориентируется на достижение результатов, аналогичных соглашениям о свободной торговле между США и Южной Кореей, а также между США, Мексикой и Канадой.

Что касается влияния РВЭП на доходы в странах Восточной Азии, то Южная Корея и Япония в целом находятся в более выгодном положении, нежели Китай и страны АСЕАН, в которых ожидается весьма умеренный рост. Согласно прогнозам, в СРТРР некоторые страны АСЕАН, такие как Бруней, Сингапур и Вьетнам, а также Япония получают высокий прирост доходов, а Китай и Южная Корея находятся в невыгодном положении. В рамках РВЭП Китай, Япония и Южная Корея смогут существенно нарастить свой общий оценочный экономический потенциал, тогда как СРТРР может дать прирост экспорта для Малайзии, Сингапура и Вьетнама. В рамках СРТРР Япония также может ожидать роста экспортной торговли, а Таиланд, Южная Корея и Китай вряд ли смогут добиться роста показателей торговли [Park et al., 2021] (табл. 3, 4).

Таблица 3. Воздействие РВЭП и СРТРР на уровень дохода в Китае, Японии, Южной Корее и странах АСЕАН

Страна	Дополнительный доход, млрд долл. США			Изменение показателей дохода, %	
	Доход к 2030 г.	РВЭП	СРТРР	РВЭП	СРТРР
Бруней	31	0	1	0,53	3,01
Китай	27,839	127	-14	0,46	-0,05
Индия	5,487	-7	-5	-0,13	-0,09
Индонезия	2,192	4	-2	0,18	-0,09
Япония	4,924	60	57	1,22	1,17
Южная Корея	2,243	28	-4	1,27	-0,16
Малайзия	675	7	29	1,03	4,36
Филиппины	680	3	0	0,39	-0,05
Сингапур	485	0	15	0,05	3,14
Таиланд	812	7	-5	0,88	-0,67
Вьетнам	497	5	17	0,97	3,38
Другие страны АСЕАН	283	2	0	0,56	-0,06
<i>Всего</i>	<i>46,148</i>	<i>236</i>	<i>89</i>	<i>7,41</i>	<i>13,98</i>

Источник: Составлено автором на основе [Park et al., 2021].

Таблица 4. Воздействие РВЭП и СРТРР на экспорт Китая, Южной Кореи, Японии и стран АСЕАН

Страна	Дополнительный экспорт, млрд долл. США			Изменение показателей экспорта, %	
	Доход к 2030 г.	РВЭП	СРТРР	РВЭП	СРТРР
Бруней	16	0	1	0,6	3,6
Китай	4,976	234	-6	4,7	-0,1
Индия	1,360	-5	-3	-0,4	-0,2

Страна	Дополнительный экспорт, млрд долл. США			Изменение показателей экспорта, %	
	Доход к 2030 г.	РВЭП	СРТРР	РВЭП	СРТРР
Индонезия	446	13	-3	2,8	-0,6
Япония	1,190	133	100	11,2	8,4
Южная Корея	1,089	65	-6	6,0	-0,5
Малайзия	491	12	45	2,5	9,3
Филиппины	184	7	0	3,7	-0,1
Сингапур	470	-2	30	-0,5	6,4
Таиланд	561	28	-7	4,9	-1,2
Вьетнам	357	16	35	4,4	9,7
Другие страны АСЕАН	93	4	0	4,5	-0,5
<i>Всего</i>	<i>11,233</i>	<i>505</i>	<i>186</i>	<i>44,4</i>	<i>34,2</i>

*Источник:* Составлено автором на основе [Park et al., 2021].

Модель вычисляемого общего равновесия, построенная для ТРР в 2015 г., показала, что ежегодный рост доходов США может достичь 131 млрд долл. США, или 0,5% ВВП, а объем экспорта – 357 млрд долл. США, или 9,1% в сравнении с базовым прогнозом до 2030 г., то есть до момента полного вступления соглашения в силу. Согласно оценкам, американские инвестиции могут повысить на 1% уровень доходов населения, что обеспечит уравнивание интересов капитала и трудящихся. В то же время реализация ТРР может усилить текучесть кадров, хотя этот показатель и не превысил бы отметки в 0,1%. Большинство теряющих работу трудящихся, как ожидается, смогут найти новое место работы, однако в отдельных отраслях и регионах издержки переходного периода будут более ощутимыми, что может привести к сокращению заработных плат и росту безработицы. В целом издержки реализации ТРР могли бы составить достаточно значительную часть ожидаемых выгод США от участия в реализации ТРР [Lawrence, 2014; Petri, Plummer, 2016].

Это стало основной причиной решения администрации Трампа о выходе из ТРР в 2017 г. После этого многие аналитики утверждали, что у правительства США нет экономической и торговой стратегии, достаточной для противодействия растущему экономическому влиянию Китая в регионе, что ограничивает способность США влиять на направление торговой политики и идти в ногу с технологическим развитием. Поэтому правительство Байдена инициировало ИТЭС, требующую более широкой базы внутренней экономической и политической поддержки, чем была у ТРР. Этот проект в основном сосредоточен на безопасности глобальных цепочек поставок, включая пять кооперативных стратегических промышленных зон, о которых говорилось выше, что может минимизировать потери, вызванные увеличением текучести кадров и ростом безработицы. Пока еще слишком рано анализировать или оценивать экономические эффекты ИТЭС, тем не менее можно с уверенностью сказать, что на смену перестройке глобальных цепочек поставок на основе экономической эффективности придет экономическая безопасность в регионе [CRS, 2021].

## Заключение

За последние пять десятилетий торговля и инвестиции внесли существенный вклад в мировой экономический рост. В течение этого периода темпы роста торговли вдвое превышали темпы экономического роста. Глобальный финансовый кризис 2008 г. вызвал серьезный спад мировой торговли и даже сокращение мирового ВВП. Дальнейший рост мировой экономики замедлился, а объем торговли радикально снизился из-за пандемии COVID-19. С 2021 г. на фоне пандемии началось умеренное восстановление. Начало СВО в феврале 2022 г. привело к резкому скачку цен на продовольствие и энергоносители. В 2018 и 2020 гг. в АТР были запущены две мегаЗСТ, от участия в которых отказались Индия и США.

МегаЗСТ содействуют не только экономическому сотрудничеству, но и сотрудничеству в области политики и безопасности в регионе. РВЭП и СРТРР – инструменты конкурентной борьбы за право устанавливать правила торговли и формировать новые глобальные цепочки поставок, хотя оба проекта и объявлены как открытые для присоединения любых стран региона. Соответственно, страны – участницы мегаЗСТ стремятся просчитать свои национальные интересы в политике, экономике, социальном обеспечении, развитии технологий, инфраструктуры, которые должны быть максимизированы путем выбора наиболее подходящего проекта. В этом смысле РВЭП в основном фокусируется на экономических интересах крупных экономик Восточной Азии, в то время как СРТРР стремится обеспечить экономические интересы Азиатско-Тихоокеанского региона в целом, хотя и не все страны региона участвуют в этих соглашениях. Указанные мегаЗСТ продвигаются усилиями Китая и Японии, активно привлекающими своих партнеров. Своими усилиями Китай и Япония продвигают развитие общерегиональной экономической интеграции.

Хотя США вышли из ТРР в 2017 г., они продолжают участвовать в перестройке глобальных цепочек поставок через недавно запущенный ИТЭС не только в Индо-Тихоокеанском регионе, но и в своем родном регионе, чтобы противостоять росту экономического и политического влияния Китая, который способен бросить вызов США. Правительство США уже начало восстанавливать основные цепочки поставок на родине, сосредоточившись на вышеуказанных пяти ключевых промышленных секторах, чтобы обеспечить стабильность внутренних цепочек поставок и создания стоимости и сохранить гегемонию в области высоких технологий, опираясь на внутреннюю экономическую и политическую консолидацию. Концепция ИТЭС пользуется популярностью в США, поскольку прошлый проект ТРР мог принести больше издержек в плане растущей безработицы, чем выгод. США рассматривают пять описанных в статье отраслей как стратегически важные в контексте обеспечения национальной безопасности и обеспечения экономического процветания в будущем, создания рабочих мест и поддержания глобальной конкурентоспособности.

Возникновение новых цепочек поставок и создание добавленной стоимости посредством ИТЭС, скорее всего, приведет к торговым конфликтам между США, Китаем и другими странами РВЭП, СРТРР и ИТЭС. Тем не менее эти соглашения экономически и политически выгодны для большинства стран-участниц. Некоторые страны – участницы данных соглашений, такие как Япония, Южная Корея и Сингапур, должны быть хорошо подготовлены к минимизации рисков, связанных с действиями Китая, поскольку их экономическая и торговая зависимость от Китая выше, чем у других стран-членов.

В целом РВЭП, СРТРР и ИТЭС могут способствовать интенсификации региональной экономической интеграции в Восточной Азии и Индо-Тихоокеанском регио-

не. В то же время Китай остается фактором риска, который сохранится и впредь, пока политика США будет ориентироваться на развитие цепочек поставок и создание добавленной стоимости без участия Китая. Как уже отмечалось, Япония и Южная Корея находятся в наиболее уязвимом положении в плане доступности ключевых материалов и ресурсов из-за своей связанности с США и высокого потенциала в производстве таких товаров, как полупроводники и емкостные накопители энергии. Южная Корея и Япония в целом в значительно большей степени зависят от Китая по сравнению с другими странами РВЭП, СРТРР и ИТЭС. Азиатско-Тихоокеанский, или Индо-Тихоокеанский, регион стал ареной противостояния за установление нового мирового экономического порядка XXI в. К сожалению, роль глобальной торговли сместилась от обеспечения экономического роста, основанного на экономической эффективности, к обеспечению экономической безопасности, основанной на выстраивании политических альянсов. Это главная проблема и ключевой сдерживающий фактор современной системы глобальной торговли.

## СПИСОК ИСТОЧНИКОВ

Asia Regional Integration Center (ARIC) (n.d.) Free Trade Agreements. Режим доступа: <https://aric.adb.org/database/fta> (дата обращения: 29.01.2023).

Association of Southeast Asian Nations (ASEAN) Secretariat (2009) ASEAN Plus Three Cooperation. Режим доступа: [https://asean.org/wp-content/uploads/2021/09/Microsoft-Word-APT-Database-Revised\\_9January2009.doc.pdf](https://asean.org/wp-content/uploads/2021/09/Microsoft-Word-APT-Database-Revised_9January2009.doc.pdf) (дата обращения: 25.05.2023).

Basu Das S. (2017) The Future of Trade Diplomacy in East Asia. Perspective 2017/9, ISEAS Yusof Ishak Institute. Режим доступа: <https://www.iseas.edu.sg/articles-commentaries/iseas-perspective/20179-the-future-of-trade-diplomacy-in-east-asia/> (дата обращения: 25.05.2023).

Benigno G., di Giovanni J., Groen J., Noble A. (2022) Global Supply Chain Index: March 2022 Update // Liberty Street Economics, 3 March. Federal Reserve Bank of New York. Режим доступа: <https://libertystreeteconomics.newyorkfed.org/2022/03/global-supply-chain-pressure-index-march-2022-update/> (дата обращения: 10.05.2023).

Bobowski S., Drelich-Skulska B. (2022) Investment Regimes in East Asia: The Perspective of the ASEAN Economic Community (AEC) and Regional Comprehensive Economic Partnership (RCEP). Paper presented at the 40th International Business Information Management Association (IBIMA), Seville, 23–24 November. Режим доступа: [https://www.researchgate.net/publication/367380005\\_Investment\\_Regimes\\_in\\_East\\_Asia\\_-\\_The\\_Perspective\\_of\\_The\\_ASEAN\\_Economic\\_Community\\_AEC\\_And\\_Regional\\_Comprehensive\\_Economic\\_Partnership\\_RCEP](https://www.researchgate.net/publication/367380005_Investment_Regimes_in_East_Asia_-_The_Perspective_of_The_ASEAN_Economic_Community_AEC_And_Regional_Comprehensive_Economic_Partnership_RCEP) (дата обращения: 25.05.2023).

Chaisse J. (2020) The Regional Comprehensive Economic Partnership's Investment Chapter: One Step Forward, Two Steps Back? Columbia FDI Perspectives No 271, Columbia Center on Sustainable Investment. Режим доступа: <https://ccsi.columbia.edu/sites/default/files/content/docs/publications/No-271-Chaisse-FINAL.pdf> (дата обращения: 25.05.2023).

Chen Q., Chi Q., Chen Y., Lyulyov O., Pimonenko T. (2022) Does Population Aging Impact China's Economic Growth? // International Journal of Environmental Research and Public Health. Vol. 19. No. 19. P. 1–15. Режим доступа: <https://doi.org/10.3390/ijerph191912171>.

Congressional Research Service (CRS) (2021) Biden Administration Signals Plans for an Indo-Pacific Economic Framework. CRS Insight IN11814. Режим доступа: <https://crsreports.congress.gov/product/pdf/IN/IN11814/2> (дата обращения: 27.05.2022).

Elms D. (2018) The CPTPP Enters Into Force on December 30, 2018. Asian Trade Centre, 31 October. Режим доступа: <http://www.asiantradecentre.org/talkingtrade/the-cptpp-enters-into-force-on-december-30-2018> (дата обращения: 13.02.2022).

- Francois J., Elsig M. (2021) Short Overview of the Regional Comprehensive Economic Partnership (RCEP). Policy Department for External Relations Briefing PE 653.625. Режим доступа: [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2021/653625/EXPO\\_BRI\(2021\)653625\\_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2021/653625/EXPO_BRI(2021)653625_EN.pdf) (дата обращения: 25.05.2023).
- Goodman M., Arasaingham A. (2022) Regional Perspectives on the Indo-Pacific Economic Framework. CSIS Brief, Center for Strategic & International Studies. Режим доступа: [https://csis-website-prod.s3.amazonaws.com/s3fs-public/publication/220411\\_Goodman\\_IPEF\\_Regional\\_Perspectives.pdf?VersionId=00nlmJmmZ0jbHq8T35f\\_pGppURdDZ.U\\_](https://csis-website-prod.s3.amazonaws.com/s3fs-public/publication/220411_Goodman_IPEF_Regional_Perspectives.pdf?VersionId=00nlmJmmZ0jbHq8T35f_pGppURdDZ.U_) (дата обращения: 25.05.2023).
- Goodman M., Reinsch W. (2022) Filling in the Indo-Pacific Economic Framework. Center for Strategic & International Studies Report. Режим доступа: [https://csis-website-prod.s3.amazonaws.com/s3fs-public/publication/220126\\_Goodman\\_Indo\\_Pacific\\_Framework.pdf?VersionId=eeGvHW0ue\\_Kn118U5mhopSjLs7D-fJMaN](https://csis-website-prod.s3.amazonaws.com/s3fs-public/publication/220126_Goodman_Indo_Pacific_Framework.pdf?VersionId=eeGvHW0ue_Kn118U5mhopSjLs7D-fJMaN) (дата обращения: 25.05.2023).
- Graceffo A. (2017) China at Davos: US-China Relations Are the Focus of the World Economic Forum. Foreign Policy Journal, 24 January. Режим доступа: <https://www.foreignpolicyjournal.com/2017/01/24/china-at-davos-us-china-relations-are-the-focus-of-the-world-economic-forum/> (дата обращения: 15.12.2021).
- Hearn A.H., Myers M. (2015) China and TPP: Asia Pacific Integration or Disintegration? China and Latin America Report. The Dialogue. Режим доступа: <https://www.thedialogue.org/wp-content/uploads/2015/07/CLA-TPP-Report-final-web.pdf> (дата обращения: 25.05.2023).
- Hoang N.H., Hoan T.Q. (2019) Vietnam and the CPTPP: Achievements and Challenges. Perspective 2019/41, ISEAS Yusof Ishak Institute. Режим доступа: [https://www.iseas.edu.sg/images/pdf/ISEAS\\_Perspective\\_2019\\_41.pdf](https://www.iseas.edu.sg/images/pdf/ISEAS_Perspective_2019_41.pdf) (дата обращения: 20.12.2021).
- Hopewell K. (2021) Would China's Move to Join This Transpacific Trade Pact Push the U.S. to Rejoin? It's Complicated. The Washington Post, 27 September. Режим доступа: <https://www.washingtonpost.com/politics/2021/09/27/would-chinas-move-join-this-transpacific-trade-pact-push-us-rejoin-its-complicated/> (дата обращения: 11.01.2022).
- Johnston E. (2017) 16-Nation RCEP Talks Resume in Wake of TPP's Demise // Japan Times, 27 February. Режим доступа: <http://www.japantimes.co.jp/news/2017/02/27/business/16-nation-rcep-talks-resume-wake-tpps-demise/#.WPWAGSa1v4Y> (дата обращения: 18.12.2021).
- Joint Expert Group on EAFTA Phase II Study (Joint Expert Group) (2009) Desirable and Feasible Option for an East Asia FTA. Режим доступа: <https://api.dtn.go.th/files/v3/5e56fd1b6e74072a3c0892b4/download> (дата обращения: 25.05.2023).
- Kawai M., Wignaraja G. (2008) EAFTA or CEPEA: Which Way Forward? // ASEAN Economic Bulletin. Vol. 25. No. 2. P. 113–139. Режим доступа: <https://www.jstor.org/stable/41220044>.
- Kawai M., Wignaraja G. (2011) Asian FTAs: Trends, Prospects, and Challenges // Journal of Asian Economics. Vol. 22. Issue 1. P. 1–22. Режим доступа: <https://doi.org/10.1016/j.asieco.2010.10.002>.
- Kim B.-U. (2021) Report of Analysis on the Supply Chain Weakness of Korean Industry and Its Trajectory. Sejong: KIEP.
- Kumar M., Charlton B. (2017) RCEP Will Step Into Gap as Trump Pulls Out of TPP. Oxford Analytica Daily Brief, 23 January. Режим доступа: <https://dailybrief.oxan.com/Analysis/DB217448/RCEP-will-step-into-gap-as-Trump-pulls-out-of-TPP> (дата обращения: 10.11.2021).
- Lawrence R.Z. (2014) Adjustment Challenges for US Workers // Bridging the Pacific: Toward Free Trade and Investment Between China and the United States / C.F. Bergsten, G.C. Hufbauer, S. Miner (eds). Washington DC: Peterson Institute for International Economics.
- Lee C.M. (2020) South Korea Is Caught Between China and the United States. Q&A, 21 October. Carnegie Endowment for International Peace. Режим доступа: <https://carnegieendowment.org/2020/10/21/south-korea-is-caught-between-china-and-united-states-pub-83019> (дата обращения: 25.05.2023).
- Natalegawa A., Poling G.B. (2022) The Indo-Pacific Economic Framework and Digital Trade in Southeast Asia. Center for Strategic & International Studies Report. Режим доступа: [https://csis-website-prod.s3.amazonaws.com/s3fs-public/publication/220505\\_Natalegawa\\_IPEF\\_Southeast\\_Asia.pdf?VersionId=Yor\\_TQ\\_SOVtZSY1CpjPSCZjpdXrlmp6](https://csis-website-prod.s3.amazonaws.com/s3fs-public/publication/220505_Natalegawa_IPEF_Southeast_Asia.pdf?VersionId=Yor_TQ_SOVtZSY1CpjPSCZjpdXrlmp6) (дата обращения: 27.05.2022).

Park C.Y., Petri P.A., Plummer M.G. (2021) Economic Implications of the Regional Comprehensive Economic Partnership for Asia and the Pacific. Economics Working Paper No 639, Asian Development Bank. Режим доступа: <https://dx.doi.org/10.22617/WPS210371-2>.

Park S.C. (2016) Korea's Trade Strategies for Mega Free Trade Agreements in Regional and Global Economic Integration // International Organizations Research Journal. Vol. 11. No. 4. P. 19–40. Режим доступа: <https://doi.org/10.17323/1996-7845-2016-04-177>.

Park S.C. (2021) The Regional Comprehensive Economic Partnership (RCEP) Without Indian Participation: Can It Work as a Mega FTA? // International Organizations Research Journal. Vol. 16. No. 2. P. 1571–1582. Режим доступа: <https://doi.org/10.17323/1996-7845-2021-02-08>.

Park S.C., Pasierbiak P. (2018) Japan's Role in East Asian Economic Regionalism // Institutions and Economies. Vol. 10. No. 2. P. 121–145. Режим доступа: <https://ijie.um.edu.my/index.php/ijie/article/view/11210/7664> (дата обращения: 25.05.2023).

Pederson A. (2021) Sharper: Supply Chain Security. Center for New American Security, 6 October. Режим доступа: <https://www.cnas.org/publications/commentary/sharper-supply-chain-security> (дата обращения: 16.12.2021).

Petri P.A., Plummer M. (2016) The Economic Effects of the TPP: New Estimates. Peterson Institute for International Economics. Режим доступа: <https://www.piie.com/publications/working-papers/economic-effects-trans-pacific-partnership-new-estimates> (дата обращения: 27.05.2022).

Petri P.A., Plummer M. (2020a) RCEP: A New Trade Agreement That Will Shape Global Economics and Politics. Brookings, 16 November. Режим доступа: <https://www.brookings.edu/blog/order-from-chaos/2020/11/16/rcep-a-new-trade-agreement-that-will-shape-global-economics-and-politics/> (дата обращения: 15.01.2022).

Petri P.A., Plummer M. (2020b) East Asia Decouples from the United States: Trade War, COVID-19, and East Asia's New Trade Blocs. Working Paper 20-9, Peterson Institute for International Economics. Режим доступа: <https://www.piie.com/publications/working-papers/east-asia-decouples-united-states-trade-war-covid-19-and-east-asias-new> (дата обращения: 25.05.2023).

Reuters (2022) White House Welcomes Fiji to Its Indo-Pacific Economic Plan. 27 May. Режим доступа: <https://www.reuters.com/world/asia-pacific/white-house-welcomes-fiji-its-indo-pacific-economic-plan-2022-05-27/> (дата обращения: 01.06.2022).

Suh J.K. (2014) Korean Bridge: Balancing Asian Economic Regionalism Between the United States and China // Joint US-Korea Academic Studies. Vol. 25 / G. Rozman (ed.). Washington D.C.: Korea Economic Institute of America.

Task Force on U.S.-China Policy (2017) U.S. Policy Toward China: Recommendations for a New Administration. Asia Society Center on US China Relations. Режим доступа: <https://asiasociety.org/center-us-china-relations/us-policy-toward-china-recommendations-new-administration> (дата обращения: 26.05.2023).

The White House (2021) Fact Sheet: Biden-Harris Administration Announces Supply Chain Disruptions Task Force to Address Short-Term Supply Chain Discontinuities. Statements and Releases, 8 June. Режим доступа: <https://www.whitehouse.gov/briefing-room/statements-releases/2021/06/08/fact-sheet-biden-harris-administration-announces-supply-chain-disruptions-task-force-to-address-short-term-supply-chain-discontinuities/> (дата обращения: 16.11.2021).

The White House (2022a) Indo-Pacific Strategy of the United States. Режим доступа: <https://www.whitehouse.gov/wp-content/uploads/2022/02/U.S.-Indo-Pacific-Strategy.pdf> (дата обращения: 11.05.2022).

The White House (2022b) On the Record Press Call on the Launch of the Indo-Pacific Economic Framework. Press Briefings, 23 May. Режим доступа: <https://www.whitehouse.gov/briefing-room/press-briefings/2022/05/23/on-the-record-press-call-on-the-launch-of-the-indo-pacific-economic-framework/> (дата обращения: 23.05.2022).

Tiezzi S. (2021) Will China Actually Join CPTPP? // The Diplomat, 17 September. Режим доступа: <https://thediplomat.com/2021/09/will-china-actually-join-the-cptpp/> (дата обращения: 04.06.2022).

Torrey Z. (2018) TPP 2.0: The Deal Without the US // The Diplomat, 3 February. Режим доступа: <https://thediplomat.com/2018/02/trp-2-0-the-deal-without-the-us/> (дата обращения: 18.11.2021).

United Nations Conference on Trade and Development (UNCTAD) (2022) World Investment Report 2022: International Tax Reforms and Sustainable Investment. Режим доступа: <https://unctad.org/publication/world-investment-report-2022> (дата обращения: 26.05.2023).

Urata S. (2013) Constructing and Multilateralizing the Regional Comprehensive Economic Partnership: An Asian Perspective. ADBI Working Paper No. 449, Asian Development Bank Institute. Режим доступа: <https://www.adb.org/sites/default/files/publication/156303/adbi-wp449.pdf> (дата обращения: 26.05.2023).

Urata S. (2021) Trends of the FTAs in East Asia from the 1990s to the 2010s: Defensive and Competitive Regionalism // East Asian Integration: Goods, Services and Investment / L.Y. Ing, M. Richardson, S. Utara (eds). L.; N.Y.: Routledge.

Wang Y., Zhao W., Meng W. (2022) Bilateral Effect of Aging Population on Consumption Structure: Evidence from China // Frontiers in Public Health. Vol. 10, 941485. Режим доступа: <https://doi.org/10.3389/fpubh.2022.941485>.

Wolf M. (2020) Chain Reaction: The China Link in Global Supply Chains // Deloitte Insights, 4 December. Режим доступа: <https://www2.deloitte.com/us/en/insights/economy/asia-pacific/china-supply-chain.html> (дата обращения: 16.12.2021).

World Bank (n.d.a) GDP (Current US\$): Australia, Japan, New Zealand, Brunei Darussalam, Malaysia, Singapore, Vietnam, Canada, Chile, Peru, Mexico. Режим доступа: <https://data.worldbank.org/indicator/NY.GDP.МКТР.CD?locations=AU-JP-NZ-BN-MY-SG-VN-CA-CL-PE-MX> (дата обращения: 13.11.2021).

World Bank (n.d.b) GDP Growth (Annual %): World. Режим доступа: <https://data.worldbank.org/indicator/NY.GDP.МКТР.KD.ZG?locations=1W> (дата обращения: 11.12.2021).

World Bank (n.d.c) Merchandise Imports (Current US\$). Режим доступа: <https://data.worldbank.org/indicator/TM.VAL.MRCH.CD.WT> (дата обращения: 25.05.2022).

World Integrated Trade Solution (WITS) (2017) Режим доступа: <http://wits.worldbank.org/#> (дата обращения: 19.12.2021).

World Trade Organization (WTO) (2017) Trade Statistics and Outlook: Trade Recovery Expected in 2017 and 2018, Amid Policy Uncertainty. Press Release 791, 12 April. Режим доступа: [https://www.wto.org/english/news\\_e/pres17\\_e/pr791\\_e.htm](https://www.wto.org/english/news_e/pres17_e/pr791_e.htm) (дата обращения: 26.05.2023).

World Trade Organization (WTO) (2021a) Trade Statistics and Outlook: Global Trade Rebound Beats Expectations But Marked by Regional Divergences. Press Release 889, 4 October. Режим доступа: [https://www.wto.org/english/news\\_e/pres21\\_e/pr889\\_e.pdf](https://www.wto.org/english/news_e/pres21_e/pr889_e.pdf) (дата обращения: 27.12.2021).

World Trade Organization (WTO) (2021b) World Trade Statistical Review 2021. Режим доступа: [https://www.wto.org/english/res\\_e/statis\\_e/wts2021\\_e/wts2021\\_e.pdf](https://www.wto.org/english/res_e/statis_e/wts2021_e/wts2021_e.pdf) (дата обращения: 27.12.2021).

World Trade Organization (WTO) (2022) Trade Statistics and Outlook: Russia-Ukraine Conflict Puts Fragile Global Trade Recovery at Risk. Press Release 902, 12 April. Режим доступа: [https://www.wto.org/english/news\\_e/pres22\\_e/pr902\\_e.pdf](https://www.wto.org/english/news_e/pres22_e/pr902_e.pdf) (дата обращения: 10.05.2023).

Xiao Y. (2015) Competitive Mega-Regional Trade Agreement: Regional Comprehensive Economic Partnership (RCEP) vs. Trans Pacific Partnership (TPP) // CUREJ Electronic Journal. Режим доступа: <https://repository.upenn.edu/curej/194/> (дата обращения: 16.12.2021).

Yi Q. (2014) The RCEP: A Chinese Perspective // New Directions in Asia-Pacific Economic Integration / G. Tang, P.A. Petri (eds). Honolulu: East-West Center. Режим доступа: <https://www.eastwestcenter.org/publications/new-directions-in-asia-pacific-economic-integration> (дата обращения: 26.05.2023).

## Mega FTAs and the Indo-Pacific Economic Framework (IPEF) in the Asia Pacific Region: Will It Be Cooperation or Competition?<sup>1,2</sup>

S.-C. Park

---

---

**Sang-Chul Park** – Professor at Graduate School of Convergence Technology and Energy, Tech University of Korea; Korea, 429–793, Kyonggi-Do, Siheung-City, 2121 Jeongwang-Dong; scpark@tukorea.ac.kr

### Abstract

*The Regional Comprehensive Economic Partnership (RCEP) and the Comprehensive and Progressive Agreement for Trans-Pacific Partnership (CPTPP) are two mega free trade agreements (FTAs) in the Asia and Pacific region. However, their economic interests are rather deeply divided and related to political and security issues. Trade conflicts between the U.S. and China have continued since 2018. To tackle Chinese expansion, the Biden administration initiated the Indo-Pacific Economic Framework (IPEF) in 2021 instead of returning to the CPTPP. This article reviews the two mega FTAs and the IPEF, as well as East Asian collaboration and competition in the region. It examines the East Asian countries' economic interests in participating in the mega FTAs and the IPEF and considers how to overcome the protectionism caused by the trade conflicts between G2. Finally, it analyzes the roles and strategies of major economies overcoming protectionism as the new global supply and value chains are reshaping in the region.*

**Keywords:** Mega FTAs, protectionism, FTA strategy, new global supply and value chains, IPEF

**For citation:** Park S.-C. (2023) Mega FTAs and the Indo-Pacific Economic Framework (IPEF) in the Asia Pacific Region: Will It Be Cooperation or Competition? *International Organisations Research Journal*, vol. 18, no 2, pp. 122–150 (in English). doi:10.17323/1996-7845-2023-02-07

### References

Asia Regional Integration Center (ARIC) (n.d.) Free Trade Agreements. Available at: <https://aric.adb.org/database/fta> (accessed 29 January 2023).

Association of Southeast Asian Nations (ASEAN) Secretariat (2009) ASEAN Plus Three Cooperation. Available at: [https://asean.org/wp-content/uploads/2021/09/Microsoft-Word-APT-Database-\\_Revised\\_9January2009.doc.pdf](https://asean.org/wp-content/uploads/2021/09/Microsoft-Word-APT-Database-_Revised_9January2009.doc.pdf) (accessed 25 May 2023).

Basu Das S. (2017) The Future of Trade Diplomacy in East Asia. Perspective 2017/9, ISEAS Yusof Ishak Institute. Available at: <https://www.iseas.edu.sg/articles-commentaries/iseas-perspective/20179-the-future-of-trade-diplomacy-in-east-asia/> (accessed 25 May 2023).

Benigno G., di Giovanni J., Groen J., Noble A. (2022) Global Supply Chain Index: March 2022 Update. *Liberty Street Economics*, 3 March. Federal Reserve Bank of New York. Available at: <https://libertystreeteconomics.newyorkfed.org/2022/03/global-supply-chain-pressure-index-march-2022-update/> (accessed 10 May 2022).

Bobowski S., Drelich-Skulska B. (2022) Investment Regimes in East Asia: The Perspective of the ASEAN Economic Community (AEC) and Regional Comprehensive Economic Partnership (RCEP). Paper presented

---

<sup>1</sup> The article was submitted 31.10.2022.

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

at the 40th International Business Information Management Association (IBIMA), Seville, 23–24 November. Available at: [https://www.researchgate.net/publication/367380005\\_Investment\\_Regimes\\_in\\_East\\_Asia\\_-\\_The\\_Perspective\\_of\\_The\\_ASEAN\\_Economic\\_Community\\_AEC\\_And\\_Regional\\_Comprehensive\\_Economic\\_Partnership\\_RCEP](https://www.researchgate.net/publication/367380005_Investment_Regimes_in_East_Asia_-_The_Perspective_of_The_ASEAN_Economic_Community_AEC_And_Regional_Comprehensive_Economic_Partnership_RCEP) (accessed 25 May 2023).

Chaisse J. (2020) The Regional Comprehensive Economic Partnership's Investment Chapter: One Step Forward, Two Steps Back? Columbia FDI Perspectives No 271, Columbia Center on Sustainable Investment. Available at: <https://ccsi.columbia.edu/sites/default/files/content/docs/publications/No-271-Chaisse-FINAL.pdf> (accessed 25 May 2023).

Chen Q., Chi Q., Chen Y., Lyulyov O., Pimonenko T. (2022) Does Population Aging Impact China's Economic Growth? *International Journal of Environmental Research and Public Health*, vol. 19, no 19, pp. 1–15. Available at: <https://doi.org/10.3390/ijerph191912171>.

Congressional Research Service (CRS) (2021) Biden Administration Signals Plans for an Indo-Pacific Economic Framework. CRS Insight IN11814. Available at: <https://crsreports.congress.gov/product/pdf/IN/IN11814/2> (accessed 27 May 2022).

Elms D. (2018) The CPTPP Enters Into Force on December 30, 2018. *Asian Trade Centre*, 31 October. Available at: <http://www.asiantradecentre.org/talkingtrade/the-cptpp-enters-into-force-on-december-30-2018> (accessed 13 February 2022).

Francois J., Elsig M. (2021) Short Overview of the Regional Comprehensive Economic Partnership (RCEP). Policy Department for External Relations Briefing PE 653.625. Available at: [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2021/653625/EXPO\\_BRI\(2021\)653625\\_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2021/653625/EXPO_BRI(2021)653625_EN.pdf) (accessed 25 May 2023).

Goodman M., Arasaingham A. (2022) Regional Perspectives on the Indo-Pacific Economic Framework. CSIS Brief, Center for Strategic & International Studies. Available at: [https://csis-website-prod.s3.amazonaws.com/s3fs-public/publication/220411\\_Goodman\\_IPEF\\_Regional\\_Perspectives.pdf?VersionId=00nlmJmmZ0jbHq8T35f\\_pGppURdDZ.U\\_](https://csis-website-prod.s3.amazonaws.com/s3fs-public/publication/220411_Goodman_IPEF_Regional_Perspectives.pdf?VersionId=00nlmJmmZ0jbHq8T35f_pGppURdDZ.U_) (accessed 25 May 2023).

Goodman M., Reinsch W. (2022) Filling in the Indo-Pacific Economic Framework. Center for Strategic & International Studies Report. Available at: [https://csis-website-prod.s3.amazonaws.com/s3fs-public/publication/220126\\_Goodman\\_Indo\\_Pacific\\_Framework.pdf?VersionId=eeGvHW0ue\\_Kn118U5mhopSjLs7DfJMaN](https://csis-website-prod.s3.amazonaws.com/s3fs-public/publication/220126_Goodman_Indo_Pacific_Framework.pdf?VersionId=eeGvHW0ue_Kn118U5mhopSjLs7DfJMaN) (accessed 25 May 2023).

Graceffo A. (2017) China at Davos: US-China Relations Are the Focus of the World Economic Forum. *Foreign Policy Journal*, 24 January. Available at: <https://www.foreignpolicyjournal.com/2017/01/24/china-at-davos-us-china-relations-are-the-focus-of-the-world-economic-forum/> (accessed December 15 2021).

Hearn A.H., Myers M. (2015) China and TPP: Asia Pacific Integration or Disintegration? China and Latin America Report. *The Dialogue*. Available at: <https://www.thedialogue.org/wp-content/uploads/2015/07/CLATPP-Report-final-web.pdf> (accessed 25 May 2023).

Hoang N.H., Hoan T.Q. (2019) Vietnam and the CPTPP: Achievements and Challenges. Perspective 2019/41, ISEAS Yusof Ishak Institute. Available at: [https://www.iseas.edu.sg/images/pdf/ISEAS\\_Perspective\\_2019\\_41.pdf](https://www.iseas.edu.sg/images/pdf/ISEAS_Perspective_2019_41.pdf) (accessed 20 December 2021).

Hopewell K. (2021) Would China's Move to Join This Transpacific Trade Pact Push the U.S. to Rejoin? It's Complicated. *The Washington Post*, 27 September. Available at: <https://www.washingtonpost.com/politics/2021/09/27/would-chinas-move-join-this-transpacific-trade-pact-push-us-rejoin-its-complicated/> (accessed 11 January 2022).

Johnston E. (2017) 16-Nation RCEP Talks Resume in Wake of TPP's Demise. *Japan Times*, 27 February. Available at: <http://www.japantimes.co.jp/news/2017/02/27/business/16-nation-rcep-talks-resume-wake-tpps-demise/#.WPWAGSa1v4Y> (accessed 18 December 2021).

Joint Expert Group on EAFTA Phase II Study (Joint Expert Group) (2009) Desirable and Feasible Option for an East Asia FTA. Available at: <https://api.dtn.go.th/files/v3/5e56fd1b6e74072a3c0892b4/download> (accessed 25 May 2023).

Kawai M., Wignaraja G. (2008) EAFTA or CEPEA: Which Way Forward? *ASEAN Economic Bulletin*, vol. 25, no 2, pp. 113–39. Available at: <https://www.jstor.org/stable/41220044>.

- Kawai M., Wignaraja G. (2011) Asian FTAs: Trends, Prospects, and Challenges. *Journal of Asian Economics*, vol. 22, issue 1, pp. 1–22. Available at: <https://doi.org/10.1016/j.asieco.2010.10.002>.
- Kim B.-U. (2021) Report of Analysis on the Supply Chain Weakness of Korean Industry and Its Trajectory. Sejong: KIEP.
- Kumar M., Charlton B. (2017) RCEP Will Step Into Gap as Trump Pulls Out of TPP. Oxford Analytica Daily Brief, 23 January. Available at: <https://dailybrief.oxan.com/Analysis/DB217448/RCEP-will-step-into-gap-as-Trump-pulls-out-of-TPP> (accessed 10 November 2021).
- Lawrence R.Z. (2014) Adjustment Challenges for US Workers. *Bridging the Pacific: Toward Free Trade and Investment Between China and the United States* (C.F. Bergsten, G.C. Hufbauer, S. Miner (eds)). Washington DC: Peterson Institute for International Economics.
- Lee C.M. (2020) South Korea Is Caught Between China and the United States. Q&A, 21 October. Carnegie Endowment for International Peace. Available at: <https://carnegieendowment.org/2020/10/21/south-korea-is-caught-between-china-and-united-states-pub-83019> (accessed 25 May 2023).
- Natalegawa A., Poling G.B. (2022) The Indo-Pacific Economic Framework and Digital Trade in Southeast Asia. Center for Strategic & International Studies Report. Available at: [https://csis-website-prod.s3.amazonaws.com/s3fs-public/publication/220505\\_Natalegawa\\_IPEF\\_Southeast\\_Asia.pdf?VersionId=Yor\\_TQ\\_SOvtZSY1Cp-jPSCZjpdXrlmp6](https://csis-website-prod.s3.amazonaws.com/s3fs-public/publication/220505_Natalegawa_IPEF_Southeast_Asia.pdf?VersionId=Yor_TQ_SOvtZSY1Cp-jPSCZjpdXrlmp6) (accessed 27 May 2022).
- Park C.Y., Petri P.A., Plummer M.G. (2021) Economic Implications of the Regional Comprehensive Economic Partnership for Asia and the Pacific. Economics Working Paper No 639, Asian Development Bank. Available at: <https://dx.doi.org/10.22617/WPS210371-2>.
- Park S.C. (2016) Korea's Trade Strategies for Mega Free Trade Agreements in Regional and Global Economic Integration. *International Organizations Research Journal*, vol. 11, no 4, pp. 19–40. Available at: <https://doi.org/10.17323/1996-7845-2016-04-177>.
- Park S.C. (2021) The Regional Comprehensive Economic Partnership (RCEP) Without Indian Participation: Can It Work as a Mega FTA? *International Organizations Research Journal*, vol. 16, no 2, pp. 157–82. Available at: <https://doi.org/10.17323/1996-7845-2021-02-08>.
- Park S.C., Pasierbiak P. (2018) Japan's Role in East Asian Economic Regionalism. *Institutions and Economics*, vol. 10, no 2, pp. 121–45. Available at: <https://ijie.um.edu.my/index.php/ijie/article/view/11210/7664> (accessed 25 May 2023).
- Pederson A. (2021) Sharper: Supply Chain Security. Center for New American Security, 6 October. Available at: <https://www.cnas.org/publications/commentary/sharper-supply-chain-security> (accessed 16 December 2021).
- Petri P.A., Plummer M. (2016) The Economic Effects of the TPP: New Estimates. Peterson Institute for International Economics. Available at: <https://www.piie.com/publications/working-papers/economic-effects-trans-pacific-partnership-new-estimates> (accessed 27 May 2022).
- Petri P.A., Plummer M. (2020a) RCEP: A New Trade Agreement That Will Shape Global Economics and Politics. Brookings, 16 November. Available at: <https://www.brookings.edu/blog/order-from-chaos/2020/11/16/rcep-a-new-trade-agreement-that-will-shape-global-economics-and-politics/> (accessed 15 January 2022).
- Petri P.A., Plummer M. (2020b) East Asia Decouples from the United States: Trade War, COVID-19, and East Asia's New Trade Blocs. Working Paper 20-9, Peterson Institute for International Economics. Available at: <https://www.piie.com/publications/working-papers/east-asia-decouples-united-states-trade-war-covid-19-and-east-asias-new> (accessed 25 May 2023).
- Reuters (2022) White House Welcomes Fiji to Its Indo-Pacific Economic Plan. 27 May. Available at: <https://www.reuters.com/world/asia-pacific/white-house-welcomes-fiji-its-indo-pacific-economic-plan-2022-05-27/> (accessed 1 June 2022).
- Suh J.K. (2014) Korean Bridge: Balancing Asian Economic Regionalism Between the United States and China. *Joint US-Korea Academic Studies*, vol. 25 (G. Rozman (ed.)). Washington D.C.: Korea Economic Institute of America.
- Task Force on U.S.-China Policy (2017) U.S. Policy Toward China: Recommendations for a New Administration. Asia Society Center on US China Relations. Available at: <https://asiasociety.org/center-us-china-relations/us-policy-toward-china-recommendations-new-administration> (accessed 26 May 2023).

The White House (2021) Fact Sheet: Biden-Harris Administration Announces Supply Chain Disruptions Task Force to Address Short-Term Supply Chain Discontinuities. Statements and Releases, 8 June. Available at: <https://www.whitehouse.gov/briefing-room/statements-releases/2021/06/08/fact-sheet-biden-harris-administration-announces-supply-chain-disruptions-task-force-to-address-short-term-supply-chain-discontinuities/> (accessed 16 November 2021).

The White House (2022a) Indo-Pacific Strategy of the United States. Available at: <https://www.whitehouse.gov/wp-content/uploads/2022/02/U.S.-Indo-Pacific-Strategy.pdf> (accessed 11 May 2022).

The White House (2022b) On the Record Press Call on the Launch of the Indo-Pacific Economic Framework. Press Briefings, 23 May. Available at: <https://www.whitehouse.gov/briefing-room/press-briefings/2022/05/23/on-the-record-press-call-on-the-launch-of-the-indo-pacific-economic-framework/> (accessed 23 May 2022).

Tiezzi S. (2021) Will China Actually Join CPTPP? *The Diplomat*, 17 September. Available at: <https://thediplomat.com/2021/09/will-china-actually-join-the-cptpp/> (accessed 4 June 2022).

Torrey Z. (2018) TPP 2.0: The Deal Without the US. *The Diplomat*, 3 February. Available at: <https://thediplomat.com/2018/02/tpp-2-0-the-deal-without-the-us/> (accessed 18 November 2021).

United Nations Conference on Trade and Development (UNCTAD) (2022) World Investment Report 2022: International Tax Reforms and Sustainable Investment. Available at: <https://unctad.org/publication/world-investment-report-2022> (accessed 26 May 2023).

Urata S. (2013) Constructing and Multilateralizing the Regional Comprehensive Economic Partnership: An Asian Perspective. ADBI Working Paper No 449, Asian Development Bank Institute. Available at: <https://www.adb.org/sites/default/files/publication/156303/adbi-wp449.pdf> (accessed 26 May 2023).

Urata S. (2021) Trends of the FTAs in East Asia from the 1990s to the 2010s: Defensive and Competitive Regionalism. *East Asian Integration: Goods, Services and Investment* (L.Y. Ing, M. Richardson, S. Utara (eds)). London and New York: Routledge. Wang Y., Zhao W., Meng W. (2022) Bilateral Effect of Aging Population on Consumption Structure: Evidence from China. *Frontiers in Public Health*, vol. 10, 941485. Available at: <https://doi.org/10.3389/fpubh.2022.941485>.

Wolf M. (2020) Chain Reaction: The China Link in Global Supply Chains. *Deloitte Insights*, 4 December. Available at: <https://www2.deloitte.com/us/en/insights/economy/asia-pacific/china-supply-chain.html> (accessed 16 December 2021).

World Bank (n.d.a) GDP (Current US\$): Australia, Japan, New Zealand, Brunei Darussalam, Malaysia, Singapore, Vietnam, Canada, Chile, Peru, Mexico. Available at: <https://data.worldbank.org/indicator/NY.GDP.MKTP.CD?locations=AU-JP-NZ-BN-MY-SG-VN-CA-CL-PE-MX> (accessed 13 November 2021).

World Bank (n.d.b) GDP Growth (Annual %): World. Available at: <https://data.worldbank.org/indicator/NY.GDP.MKTP.KD.ZG?locations=1W> (accessed 11 December 2021).

World Bank (n.d.c) Merchandise Imports (Current US\$). Available at: <https://data.worldbank.org/indicator/TM.VAL.MRCH.CD.WT> (accessed 25 May 2022).

World Integrated Trade Solution (WITS) (2017) Available at: <http://wits.worldbank.org/#> (accessed 19 December 2021).

World Trade Organization (WTO) (2017) Trade Statistics and Outlook: Trade Recovery Expected in 2017 and 2018, Amid Policy Uncertainty. Press Release 791, 12 April. Available at: [https://www.wto.org/english/news\\_e/pres17\\_e/pr791\\_e.htm](https://www.wto.org/english/news_e/pres17_e/pr791_e.htm) (accessed 26 May 2023).

World Trade Organization (WTO) (2021a) Trade Statistics and Outlook: Global Trade Rebound Beats Expectations But Marked by Regional Divergences. Press Release 889, 4 October. Available at: [https://www.wto.org/english/news\\_e/pres21\\_e/pr889\\_e.pdf](https://www.wto.org/english/news_e/pres21_e/pr889_e.pdf) (accessed 27 December 2021).

World Trade Organization (WTO) (2021b) World Trade Statistical Review 2021. Available at: [https://www.wto.org/english/res\\_e/statis\\_e/wts2021\\_e/wts2021\\_e.pdf](https://www.wto.org/english/res_e/statis_e/wts2021_e/wts2021_e.pdf) (accessed 27 December 2021).

World Trade Organization (WTO) (2022) Trade Statistics and Outlook: Russia-Ukraine Conflict Puts Fragile Global Trade Recovery at Risk. Press Release 902, 12 April. Available at: [https://www.wto.org/english/news\\_e/pres22\\_e/pr902\\_e.pdf](https://www.wto.org/english/news_e/pres22_e/pr902_e.pdf) (accessed 10 May 2022).

Xiao Y. (2015) Competitive Mega-Regional Trade Agreement: Regional Comprehensive Economic Partnership (RCEP) vs. Transpacific Partnership (TPP). *CUREJ Electronic Journal*. Available at: <https://repository.upenn.edu/curej/194/> (accessed 16 December 2021).

Yi Q. (2014) The RCEP: A Chinese Perspective. *New Directions in Asia-Pacific Economic Integration* (G. Tang, P.A. Petri (eds)). Honolulu: East-West Center. Available at: <https://www.eastwestcenter.org/publications/new-directions-in-asia-pacific-economic-integration> (accessed 26 May 2023).

# Региональные особенности соблюдения требований FATF<sup>1</sup>

Э.Т. Исакова, Н.Ю. Танющева

---

**Исакова Эльза Тельмановна** – аспирант Астраханского государственного технического университета; Россия, 414056, Астрахань, ул. Татищева, стр. 16/1; Elza.isakova@internet.ru

**Танющева Наталия Юрьевна** – доктор экономических наук, профессор кафедры экономики и управления предприятием Астраханского государственного технического университета; Россия, 414056, Астрахань, ул. Татищева, стр. 16/1; n.tanyushcheva@yandex.ru

## Аннотация

*Все более расширяющиеся международные требования в сфере противодействия отмыванию преступных доходов и финансированию терроризма (ПОД/ФТ) вынуждают государства и финансовый сектор искать баланс между растущими издержками по их реализации и санкционными угрозами за неисполнение. В ряде научных публикаций примером такого баланса называют региональное взаимодействие по ПОД/ФТ в Европейском союзе (ЕС). Часть стран ЕС координирует свои действия в рамках Группы разработки финансовых мер борьбы с отмыванием денег (Financial Action Task Force on Money Laundering – FATF), которая является методологическим центром мирового антиотмывочного движения. Россия входит в состав FATF и двух ее региональных групп: организованной Советом Европы Moneyval и инициированной самой Россией Евразийской группы (EAG), объединяющей соседние с Россией страны, преимущественно азиатские.*

*Настоящее исследование охватывает результаты проверок соблюдения странами ЕС и EAG требований FATF с целью изучения подходов к региональному взаимодействию в сфере ПОД/ФТ, выявления проблем, возникающих в этом процессе, и перспектив международного сотрудничества. В исследовании использовались методы сравнительного и графического анализа. Авторы статьи показывают, что глубокая региональная интеграция законодательства сама по себе не является основополагающим фактором достижения равных высоких показателей соблюдения требований FATF. Индифферентность в вопросах контроля за соблюдением утвержденных региональных антиотмывочных норм позволяет отдельным странам ЕС действовать в национальных интересах, противоречащих 40 Рекомендациям FATF и целям мирового движения ПОД/ФТ. Напротив, страны EAG демонстрируют поступательный прогресс в имплементации и практической реализации требований FATF, что указывает на коллективное осознание ими преимуществ прозрачности финансовой информации и возможности международного обмена такой информацией.*

**Ключевые слова:** ПОД/ФТ, 40 Рекомендаций FATF, Евразийская группа, EAG, Европейский союз, Moneyval

**Для цитирования:** Исакова Э.Т., Танющева Н.Ю. Региональные особенности соблюдения требований FATF // Вестник международных организаций. 2023. Т. 18. № 2. С. 151–177 (на русском и английском языках). doi:10.17323/1996-7845-2023-02-08

---

<sup>1</sup> Статья поступила в редакцию 05.02.2023.

## Введение

В 1989 г. решением стран G7 была создана FATF – межправительственная организация, ставшая методологическим органом по разработке мировых антиотмывочных стандартов и органом контроля по их исполнению. Тем самым был дан старт международному движению по ПОД/ФТ.

За три десятилетия движение выросло до масштаба наднационального финансового регулирования, играющего важную роль в развитии финансового сектора. Этот «глобальный режим был сформирован и в значительной степени стимулировался работами и инициативами США... Основной первоначальной мотивацией для создания FATF была борьба со злоупотреблением наркотиками и финансовой мощью наркоторговцев и других организованных преступных групп, деятельности которых способствует отмывание денег. Обеспокоенность общественности по поводу незаконных наркотиков в США достигла чрезвычайного уровня в 1989 г.» [Reuter, Truman, 2004, p. 79, 81], особенно в образовании, здравоохранении, нагрузке на правоохранительные органы [U.S. Department of Justice, 1990]. Остальные члены G7 в своем решении о создании FATF руководствовались иными стимулами. Для Австралии насущными стали проблемы с налогами, для Великобритании – наркотики и терроризм, для Германии, Франции и Италии – «опасения, что лица, занимающиеся отмыванием денег, или преступники воспользуются преимуществами все более свободного движения капитала и финансовых услуг по всему Европейскому союзу» [Reuter, Truman, 2004, p. 81]. Коллективный принцип формирования основ правовых норм ЕС определил тот факт, что в ПОД оказались вовлечены все страны Союза.

FATF была создана при ОЭСР с оговоркой о ее самостоятельности. Вместе с тем и по настоящий момент ОЭСР сохранила за собой контроль над FATF. Например, сотрудником FATF может быть только гражданин страны, которая одновременно входит в ОЭСР и FATF. В 1990 г. была опубликована первая редакция международных антиотмывочных стандартов – 40 Рекомендаций FATF. Возможность принять участие в их разработке обеспечили себе 15 стран, к этому моменту добровольно вошедших в FATF (Австралия, Австрия, Бельгия, Канада, Франция, Германия, Италия, Япония, Люксембург, Нидерланды, Испания, Швеция, Швейцария, Великобритания и США). Принципы, методы, инструменты, заложенные в основание мировой антиотмывочной системы, были перенесены из законодательства США, направленного против отмывания денег [Bank Secrecy Act, 1970], рэкета [Racketeer Influenced, 1970], зарубежной коррупции [Foreign Corrupt Practices Act, 1977], незаконного оборота наркотиков за рубежом [Anti-Drug Abuse Act, 1988] и законодательства Великобритании по противодействию нелегальным наркотикам [Drug Trafficking Offenses Act, 1986].

Базовыми элементами международного взаимодействия по ПОД/ФТ стали требования об имплементации определенных норм в национальные правовые системы с последующим их эффективным исполнением, включая создание специальных органов расследования и надзора, а также обязательное взаимное содействие, невзирая на банковскую тайну. Эти элементы уже были признаны как глобальными институтами, например, решением Венской конвенции ООН о борьбе с незаконным оборотом наркотических средств и психотропных веществ [UN, 1988], заявлением Базельского комитета [BIS, 1988], так и Советом Европы [Council of Europe, 1980; 1990]. После издания 40 Рекомендаций FATF большинство стран заняло выжидательную позицию, к практической реализации приступили в основном государства – инициаторы движения, а также Европейская комиссия, опубликовавшая проект Директивы по ПОД [EU,

1990], утвержденной в 1991 г. [ЕС, 1991]. По своей сути эта директива имеет главенство в европейском праве, национальные законодательства членов Союза устанавливают механизмы ее реализации на практике и ответственность за нарушения. Позднее директивы по ПОД/ФТ неоднократно переутверждались, с 2021 г. действует 5-я директива [EU, 2015], подготовлена редакция шестой.

Внедрение и развитие антиотмывочных мер в странах ЕС определяется не только воздействием инструментов принуждения, полномочия на которые были присвоены FATF, но и методами, которыми члены ЕС реализуют общесоюзные нормы. Зачастую коллективность представляется качеством, положительно влияющим на эффективность антиотмывочных мер в ЕС. «Страны еврозоны превосходят все другие группы», – утверждали М. Арноне, П.К. Падоан [Aronne, Padoan, 2008, p. 361]. Свой вывод итальянские экономисты сделали еще в 2008 г. и сопроводили множеством оговорок: исследование было фрагментарным, в него вошли отчеты о состоянии национальных систем ПОД/ФТ только 20 стран, сами отчеты выполнены еще до 2006 г. разными международными организациями (МВФ, Всемирный банк, FATF), каждая организация руководствовалась собственной методологией оценки. В ходе более детального исследования части тех же отчетов, собравшей только европейские страны, наиболее высокие оценки по соблюдению антиотмывочных стандартов выявлены у стран из зоны евро, за ними следовали члены ЕС вне еврозоны, а худшие оценки оказались у европейских стран, не входивших на тот момент в ЕС [Borlini, 2012]. Однако даже внутри ЕС, связанной тесными всесторонними связями в экономике, финансовой и правовой системах, сохраняются существенные отличия. Например, «непоследовательное поведение итальянских властей» стало причиной слабости регулирования и контроля, из-за чего финансовые организации Италии «не сообщают о своих собственных клиентах; поступая таким образом, они создают благодатную почву для непрозрачных ситуаций, когда отслеживание операций ОД<sup>2</sup> и связанных с ними механизмов теряется» [Ibid., p. 24].

В 2011 г. МВФ опубликовал некоторые результаты своего анализа отчетов FATF по оценке состояния антиотмывочных систем 161 страны за 2004–2011 гг. [IMF, 2011]. Более детально эти отчеты были исследованы группой австрийских экономистов, сопоставивших уровни соблюдения Рекомендаций FATF странами ЕС и офшорными юрисдикциями. Более высокие показатели в ЕС исследователи объяснили тем, что антиотмывочные «стимулы для офшорных стран слабы» [Haigner et al., 2012, p. 76].

В 2019 г. очередной (четвертый) раунд взаимной проверки FATF прошел в России. Страна последовательно развивает антиотмывочную систему: в 2001 г. принят Федеральный закон «О противодействии легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем», с 2003 г. является членом FATF, в 2004 г. инициировала создание ЕАГ, в состав которой вошли Белоруссия, Индия, Казахстан, Китай, Киргизия, Россия, Таджикистан, Туркменистан, Узбекистан. Проверка проходила в период действия антироссийских санкций из-за присоединения Крыма, затронувших также и финансовый сектор. Однако это не повлияло на итоговую положительную оценку. Зачастую от стран после проверки требуются ежегодные отчеты о прогрессе, так как выявленные недостатки по мнению FATF несут угрозу мировой антиотмывочной системе.

Россия более пяти лет исполняла требование о ежегодных последующих действиях после проверки 2008 г., однако в 2019 г. необходимость в дополнительном мониторинге российской антиотмывочной системы не возникла. Развитие международных стандартов продолжается. Россия развивает антиотмывочный инструментарий как на уровне

<sup>2</sup> ОД – отмывание денег.

законодательства, так и со стороны главного финансового регулятора – Банка России. Учитывая серьезность угроз со стороны FATF в отношении нарушителей, а также высокую затратность антиотмывочных мер для всех субъектов хозяйствования – государства, финансового сектора, населения и частного бизнеса, потребляющих финансовые услуги, – можно было бы предположить активный интерес со стороны российских ученых к поиску наиболее эффективных путей прогресса в сфере ПОД/ФТ. Однако в действительности научных работ по этой теме опубликовано мало, в своем большинстве они опираются не на эмпирические данные, а на анализ международных и европейских антиотмывочных норм. Тем не менее и среди них нет единодушия. Так, К.Г. Сорокин и его соавторы считают организацию ПОД/ФТ в ЕС образцовой на том основании, что Союз является «высокоорганизованным интеграционным образованием» [Сорокин и др., 2014, с. 235]. Однако только интеграции для высокой эффективности в борьбе с ОД/ФТ, по мнению С.А. Кузнецовой, недостаточно: «Чтобы подвергнуть весь Европейский союз угрозе отмывания денег и финансированию терроризма, необязательно, чтобы все государства-члены были слабыми звеньями. Пока существует хотя бы одно слабое место, вся система ПОД/ФТ находится под угрозой. Отсюда следует, что даже если некоторые государства – члены ЕС имеют высокоэффективные механизмы ПОД, это не отменяет оценку проблемы ПОД как системной и являющейся вопросом надзорной политики ЕС» [Кузнецова, 2021, с. 64]. Свой вывод исследователь подтверждает статистикой Европола, согласно которой в ЕС из нелегального оборота выводится только 1,1% незаконных доходов, тогда как «98,9% предполагаемой преступной прибыли не конфискуется и остается в распоряжении преступников» [Europol, 2016].

Авторы немногочисленных исследований, в которых затронута тема международного регионального взаимодействия в сфере ПОД/ФТ с участием России, смотрят на такое взаимодействие с разных точек зрения. К.Г. Сорокин и соавторы [Сорокин и др., 2014] и Р.Э. Мирзоян [Мирзоян, 2015] не замечают российского членства в FATF, ЕАГ и Moneyval и настаивают на расширении функционала ЕАЭС при условии копирования им антиотмывочных механизмов и инструментов у Европейского союза. С другой стороны, К.С. Мелкумян, исследовав разные стороны сотрудничества между странами ЕАГ, указывает на позитивную роль организации в «диффузии норм FATF за ее пределы, уменьшении информационной асимметрии, повышении доверия между членами ЕАГ и усовершенствовании систем ПОД/ФТ стратегически важных юрисдикций» [Мелкумян, 2017].

К настоящему моменту у экономистов-исследователей нет обоснованного представления об эффективности регионального взаимодействия в целях ПОД/ФТ. Учитывая положительную репутацию региональной кооперации в сфере ПОД/ФТ у Европейского союза, в нашем исследовании внимание будет направлено на результаты оценки состояния национальных антиотмывочных систем стран ЕС и стран – участниц ЕАГ с целью установить, насколько международные региональные связи воздействуют на рейтинги состояния антиотмывочных систем участников региональных организаций по ПОД/ФТ.

## Метод

Контроль и оценка соблюдения международных требований по ПОД/ФТ обеспечиваются FATF через периодические взаимные проверки национальных антиотмывочных систем. С 1990 г. 40 Рекомендаций FATF претерпели ряд изменений. Наиболее значительные – в 2001 г., когда после теракта в Нью-Йорке методы противодействия отмыванию денег были распространены на отдельные сферы нефинансового сектора и

на борьбу с финансированием терроризма (документ получил наименование 40+9 Рекомендаций FATF), и в 2012 г., когда ревизии подвергся сам подход противодействия отмыванию денег. На этапе становления движения, когда главная задача состояла в глобальной экспансии базовых норм, формировании репутации FATF как института всеобщего наднационального финансового регулирования с долгосрочными перспективами, действовал формализованный подход, нацеленный на создание институционального фундамента. В 2012 г. в ПОД/ФТ был провозглашен риск-ориентированный подход, базирующийся на исполнительской дисциплине, на практической реализации целей движения. Кроме того, в редакцию 2012 г. (наименование вернулось к исходным 40 Рекомендациям FATF) также были внедрены инструменты противодействия финансированию распространения оружия массового уничтожения (ФРОМУ). Вслед за подходом менялась и методология взаимных проверок. Формализованный подход допускал однокомпонентную оценку национальной антиотмывочной системы, ориентированную в основном на выявление требований, не имплементированных в национальное законодательство. Состояние национальной антиотмывочной системы оценивалось по полноте имплементации требований 40 базовых и 9 специальных рекомендаций. Риск-ориентированному подходу оказалась ближе двухкомпонентная оценка [FATF, 2021], где первый компонент – «техническое соответствие», как и в прежней методологии, показывает, насколько полно имплементирована каждая рекомендация с учетом периодических обновлений. А второй компонент – «эффективность» – отражает мнение экспертов, проводящих проверку, об уровне реализации на практике внедренных антиотмывочных норм.

В исследовании использованы две группы отчетов о последних взаимных оценках, а также отчеты о прогрессе в устранении недостатков, выявленных в ходе взаимных оценок. В первую группу включены 27 отчетов стран, входящих в ЕС. Среди них 14 стран являются прямыми членами FATF<sup>3</sup>, остальные<sup>4</sup> входят в состав Moneyval<sup>5</sup>. FATF наделила Moneyval, как и остальные свои региональные организации, полномочиями по проведению проверок соответствия антиотмывочных систем своих участников требованиям международных стандартов в соответствии с методологией, утвержденной FATF. Во вторую группу включены девять отчетов последних проверок стран – участниц ЕАГ, среди них три страны – Индия, Китай и Россия – являются прямыми членами FATF, остальные проходят взаимные проверки усилиями ЕАГ. Так как в ряде стран последние проверки были проведены по однокомпонентной методологии, их результаты анализировались отдельно от стран с двухкомпонентными оценками. Рейтинги соблюдения обобщены в табл. П1–П8 (см. приложение).

Для сопоставления оценок, полученных в рамках разных методологий, рассчитан уровень соблюдения страной Рекомендаций FATF в процентах от максимально возможного. Отображаемые проценты были рассчитаны следующим образом: сначала оценки «соответствует» (С), «в значительной степени соответствует» (LC), «частично соответствует» (PC) и «не соответствует» были заменены числовыми значениями «3», «2», «1» и «0». Затем для каждой страны были суммированы цифры рейтинга каждой рекомендации и разделены на 120 (табл. П3, П5) или на 147 (табл. П4, П6). Получен-

<sup>3</sup> Австрия, Бельгия, Германия, Греция, Дания, Ирландия, Испания, Италия, Люксембург, Нидерланды, Португалия, Финляндия, Франция, Швеция.

<sup>4</sup> Болгария, Венгрия, Кипр, Латвия, Литва, Мальта, Польша, Румыния, Словакия, Словения, Хорватия, Чехия, Эстония.

<sup>5</sup> Комитет экспертов Совета Европы по оценке мер противодействия легализации преступных доходов и финансированию терроризма (Moneyval). Региональная организация по типу FATF, создана в 1997 г.

ный результат приведен в процентный вид. Оценка «неприменимо» (из-за структурных, правовых или институциональных особенностей страны) (N/A) исключается из расчета, уменьшая совокупный показатель при определении процентного уровня соблюдения.

Аналогичным образом рассчитан уровень эффективности реализации Рекомендаций FATF на основе оценок в рамках двукомпонентной методологии. Оценки «высокий» (H), «существенный» (S), «умеренный» (M) и «низкий» (L) заменены числовыми значениями «4», «3», «2» и «1» соответственно.

## Результаты и обсуждение

Агрегированные результаты оценивания национальных антиотмывочных систем ЕС и ЕАГ приведены на рис. 1–6.

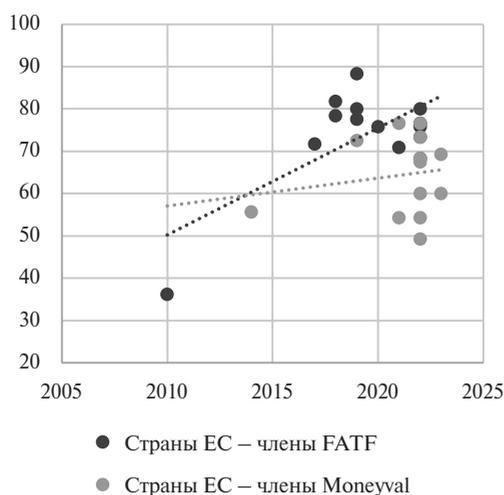


Рис. 1. Процентные рейтинги технического соответствия требованиям FATF странами Европейского союза

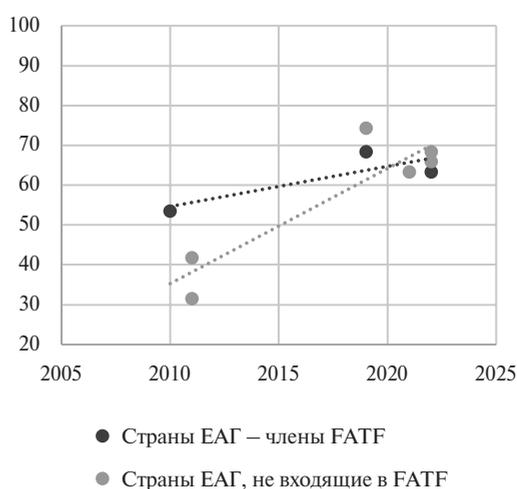


Рис. 2. Процентные рейтинги технического соответствия требованиям FATF странами – членами ЕАГ

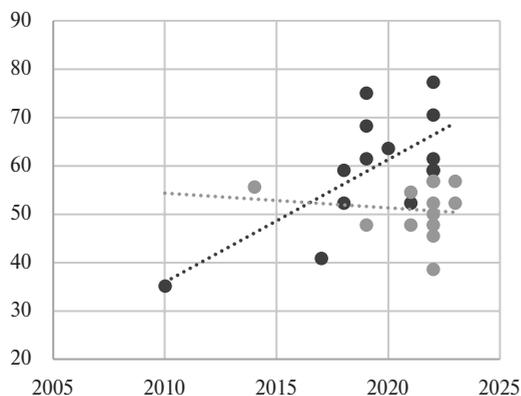
Источник: Составлено авторами (приложение, табл. ПЗ–П6).

Рисунки 1–6 не дают представления о текущем состоянии антиотмывочных систем стран, но характеризуют результаты последних оценок такого состояния FATF и некоторые аспекты регионального влияния на эти оценки.

*Динамика во времени.* В самой FATF, в МВФ, а также исследователи ПОД/ФТ отдают себе отчет, что реализация антиотмывочных стандартов требует времени и ресурсов. «Соблюдение требований обходится дорого, – отмечает МВФ, – чтобы достичь относительно высокого уровня соблюдения требований, страны должны инвестировать в создание институтов и содействовать активной межведомственной координации и международному сотрудничеству» [IMF, 2011, р. 8].

Процентный рейтинг технического соответствия свидетельствует об уровне усилий органов власти по имплементации антиотмывочных стандартов в государственные механизмы законотворчества, распределения полномочий и ответственности, по ратификации решений международных организаций. На рис. 1 и 2 все линии трендов по-

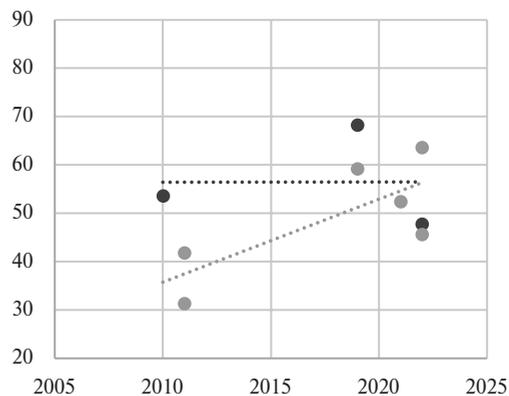
казывают рост. Процентный рейтинг технического соответствия по результатам более поздних проверок в странах ЕС, не являющихся прямыми членами FATF, существенно ниже, чем у прямых членов. Это касается, как правило, более поздних членов ЕС, во многом отстающих от лидеров по показателям экономического развития, которым для соблюдения растущих требований FATF и директив ЕС не хватает собственных ресурсов, тогда как механизмы европейской координации в целях ПОД/ФТ не проявляют должной эффективности.



● Страны ЕС – члены FATF  
● Страны ЕС – члены Moneyval

Рис. 3. Совокупные рейтинги эффективности требований FATF странами Европейского союза

Источник: Составлено авторами (приложение, табл. П5–П8).



● Страны ЕАГ – члены FATF  
● Страны ЕАГ, не входящие в FATF

Рис. 4. Совокупные рейтинги эффективности соблюдения требований FATF странами – членами ЕАГ

Источник: Составлено авторами (приложение, табл. П5–П8).

Напротив, в странах ЕАГ процентный рейтинг технического соответствия в 2019–2022 гг. все больше сближается, подтверждая мнение исследователей о том, что ЕАГ «закрепила за собой статус фундаментальной организации в рамках режима ПОД/ФТ... Предпринятые меры ЕАГ в отношении стран-членов позволили снять с режима особого мониторинга Киргизию, Китай, Узбекистан и Туркменистан и исключить из “черных” списков... Узбекистан..., Туркменистан..., Таджикистан... и Киргизию» [Мелкумян, 2017, с. 355]. Несмотря на то что «соблюдению требований многими странами с формирующимся рынком и странами с низким уровнем дохода препятствует относительно слабое понимание передовой практики ПОД/ФТ, недостаточные бюджеты на обучение персонала и отсутствие важных предварительных условий (например, верховенства закона, прозрачности и надлежащего управления) для эффективного внедрения ПОД/ФТ» [IMF, 2011, р. 8], ЕАГ удалось вовлечь в активное антиотмывочное взаимодействие страны разного политического уклада, с существенными отличиями в экономическом развитии.

Во многом аналогичная картина сложилась и по рейтингам эффективности соблюдения странами требований FATF. Этот рейтинг отражает уровень издержек частного финансового сектора на проведение мероприятий по ПОД/ФТ, а также потери нефинансового бизнеса и населения, связанные с удорожанием финансовых услуг и увеличением времени на их получение. Сопоставление данных, представленных на

рис. 3 и 4, указывает на общий тренд по увеличению разрыва в отставании стран ЕС, не входящих в FATF, от стран – прямых членов этой организации в вопросе практической реализации международных антиотмывочных стандартов.

Исследователи видят причину в «слабости надзора за ПОД со стороны национальных регулирующих органов и правоохранительных органов в государствах – членах ЕС. Некоторые государства ЕС становятся слабыми звеньями, через которые преступники могут осуществлять свою незаконную деятельность» [Кузнецова, 2021, с. 64]. Таким слабым звеном долгое время была Латвия, через банки которой преступные доходы из стран Европы и США выводились в офшорные финансовые организации. Только после вмешательства надзорных органов США и закрытия долларовых корреспондентских счетов латвийских банков страна приступила к имплементации антиотмывочных норм ЕС в национальное законодательство и практику финансового сектора [Bowen, Galeotti, 2014].

Здесь наглядно проявилась индифферентность ЕС к реализации участниками внутрисоюзных норм. Напротив, страны ЕАГ, принудительно приступившие к внедрению антиотмывочных инструментов, научились использовать их по назначению для оздоровления своих финансовых систем, противодействия теневой экономике и финансированию терроризма. Их взаимодействие не ограничивается разработкой проектов законодательных и подзаконных актов в области ПОД/ФТ в странах-участницах, но распространяется на сферу практической реализации, в том числе через консультации с частным сектором государств региона по вопросам минимизации рисков их использования в преступных целях. В результате «партнерство частного сектора с государственными органами играет важную роль в развитии эффективной системы ПОД/ФТ в стране, принося реальную пользу национальной экономике и банковскому сектору. Деловое сообщество региона заинтересовано в выполнении международных стандартов, что ведет к укреплению репутации отдельных компаний и в итоге к повышению инвестиционной привлекательности национальных экономик» [Мелкумян, 2017, с. 354].

*Членство в FATF.* «FATF имеет ограниченное членство... и действует на основе консенсуса..., поддерживая высокие стандарты для своих членов и прямо или косвенно спонсируя ряд региональных клонов, что отражает признание ею экономических и политических последствий глобализации» [Reuter, Truman, 2004, p. 84]. В этом утверждении обращают на себя внимание два аспекта. Первый: члены FATF поддерживают в своих странах высокие антиотмывочные стандарты. И второй: вовлечение всех остальных стран мира в движение ПОД/ФТ осуществляется через региональные группы, зависимые от FATF. Судя по рис. 1, 3, в странах ЕС – членах FATF действительно рейтинги соблюдения требований ПОД/ФТ выше, чем у остальных юрисдикций. Особняком стоит Люксембург – один из первых членов FATF. Это еще один пример индифферентности надзорных и контролирующих финансовых органов ЕС к странам, не исполняющим не только международные, но и союзные требования. Однако применительно к Люксембургу интерес представляет вопрос цели его вступления в FATF. Интересы юрисдикции, полностью зависимой от иностранных финансовых потоков, проходящих через ее банковскую систему, входят в противоречие с целями организации, настаивающей на прозрачности финансовых операций и обмене информацией с зарубежными финансовыми разведками. Исследователи антиотмывочного движения указывают на несколько мотивов вступления стран в FATF. Для участников G7 «основным первоначальным мотивом создания FATF была борьба со злоупотреблением наркотиками и финансовой мощью торговцев наркотиками и других организованных преступных групп, чья деятельность способствует отмыванию денег» [Ibid., p. 81]. Этот

мотив изложен на официальном сайте FATF, им руководствовались в первую очередь США и Великобритания, в ЕС – Германия и Франция. Второй мотив – владение рычагами воздействия на мировую финансовую систему через участие в формировании антиотмывочных инструментов, разработку методологии взаимных проверок, вынесение решений о применении санкций к несоблюдающим странам. Среди стран ЕС этот мотив явно прослеживается у Люксембурга, где «как и в прошлом, роль внешнего и внутреннего аудита в выявлении мошенничества остается очень низкой и значительно ниже международных результатов» [PwC, 2020, p. 13], тогда как членство в FATF позволяет воздействовать на решения, принимаемые организацией. Индифферентность ЕС позволяет Люксембургу оставаться «финансовым “черным ящиком”, который помогает людям отмывать незаконные деньги и избегать уплаты налогов» [Jones, 2021].

Что касается участников ЕАГ, здесь сложно делать выводы о роли членства Индии, Китая и России в FATF в вопросе состояния их антиотмывочных мер. Несмотря на существенное отличие в масштабах и уровне развития финансовых систем стран, входящих в группу, ни одна из них не является крупным международным финансовым центром. Финансовый сектор не составляет ни основной источник государственных доходов, ни важнейший сектор занятости населения. Вместе с тем вовлеченность в глубокие международные экономические связи принуждает страны ЕАГ развивать финансовые механизмы в векторе главных мировых приоритетов. Важным препятствием становится недостаток ресурсов. «Соблюдению требований многими странами с формирующимся рынком и странами с низким уровнем дохода, – считает МВФ, – препятствует относительно слабое понимание передовой практики ПОД/ФТ, недостаточные бюджеты на обучение персонала и отсутствие важных предварительных условий (например, верховенства закона, прозрачности и надлежащего управления) для эффективного внедрения мер ПОД/ФТ» [IMF, 2012, p. 8]. Как раз решению этих вопросов странами ЕАГ помогает коллегиальность. Точки взаимодействия в рамках ЕАГ позволяют всем странам группы, как состоящим, так и не состоящим в FATF, поступательно двигаться к прогрессу в соблюдении международных антиотмывочных требований. Приостановление членства России в FATF в феврале 2023 г. в связи с продолжением специальной военной операции на Украине «не влечет никаких обязательств и ограничений для финансовых институтов в России и за рубежом... Российская Федерация как ответственная сторона будет применять меры по противодействию ОД/ФТ/ФРОМУ и иным серьезным преступлениям, в том числе путем активизации международного сотрудничества с заинтересованными странами», – говорится в заявлении Росфинмониторинга [Росфинмониторинг, 2023].

*Взаимосвязь между техническим соответствием и эффективностью соблюдения требований FATF.* На этапе сбора информации казалось логичным, что чем более полно имплементированы требования 40 Рекомендаций FATF в правовую систему страны, то есть чем выше рейтинг ее технического соответствия, тем более результативно эти требования реализуются финансовым сектором на практике, соответственно, выше рейтинг эффективности.

На рис. 5, 6 рейтинги технического соответствия и эффективности соблюдения требований 40 Рекомендаций FATF представлены в хронологическом порядке. Применительно к странам ЕС логика взаимосвязи уровня имплементации антиотмывочных требований в национальное правовое поле в целом соответствует степени реализации этих требований на практике. Высоким уровням технического соответствия Испании, Италии, Нидерландов, Франции соответствуют максимальные значения эффективности соблюдения национальными финансовыми системами международных стандартов по ПОД/ФТ. И наоборот, низкий уровень Болгарии соответствует минимальным

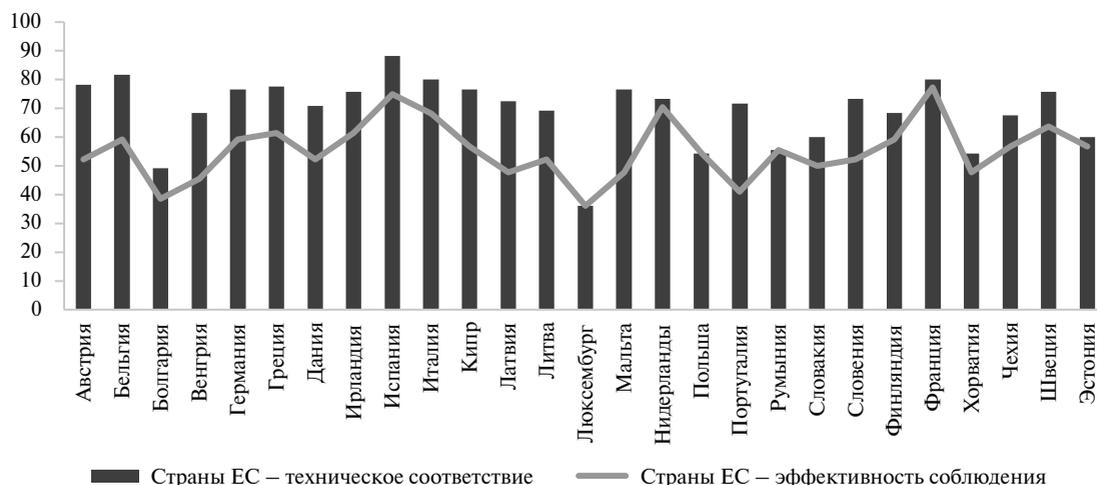


Рис. 5. Рейтинги технического соответствия и эффективности соблюдения 40 Рекомендаций FATF странами ЕС

Источник: Составлено авторами (приложение, табл. ПЗ, П4, П7).

значениям эффективности. Вместе с тем можно отметить ряд противоречий. Так, уровень технического соответствия Португалии выше, чем у Венгрии, Словакии, Польши, Хорватии, Чехии, но ее рейтинг эффективности намного ниже. У Германии, стоявшей у истоков FATF и всего антиотмывочного движения, наиболее полно отразившей в национальном законодательстве международные и региональные требования по ПОД/ФТ, уровень соблюдения этих требований ниже, чем у Испании и Нидерландов. В этом видится еще одно подтверждение индифферентности ЕС к контролю за исполнением странами-участниками требований по ПОД/ФТ.

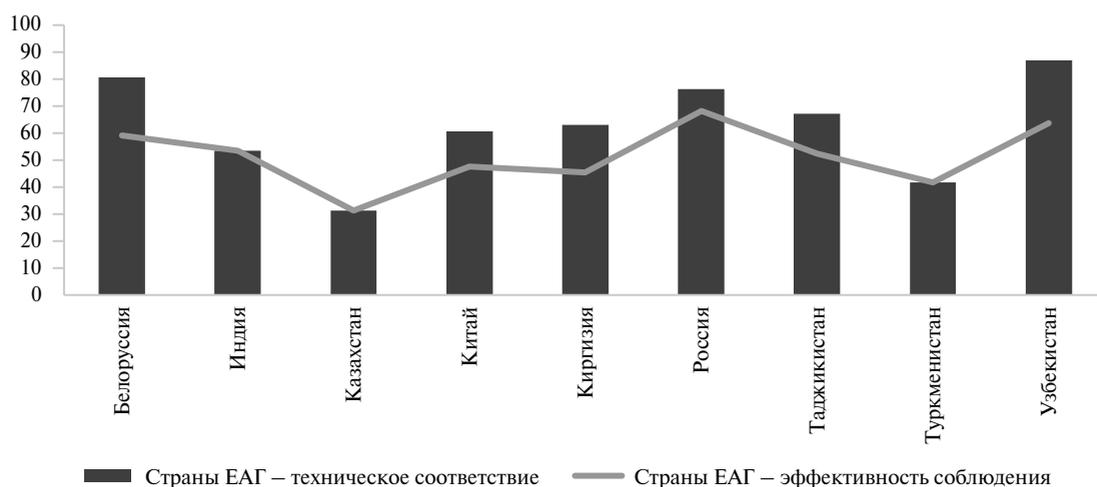


Рис. 6. Рейтинги технического соответствия и эффективности соблюдения 40 Рекомендаций FATF членами ЕАГ

Источник: Составлено авторами (приложение, табл. П5, П6, П8).

Что касается стран ЕАГ, судя по рис. 6, очевидна прямая взаимосвязь между техническим соответствием и эффективностью соблюдения требований FATF. Участники группы планомерно на законодательном уровне закрепляют принимаемые антиотмывочные обязательства, создают механизмы регулирования и контроля за ходом исполнения принятых норм. Россия, как инициатор формирования ЕАГ и страна с развитым финансовым сектором, выступает локомотивом прогресса в сфере ПОД/ФТ среди стран группы, реализуя на практике широкий набор мер. Это нашло отражение в рейтинге эффективности по результатам последней взаимной проверки.

## Выводы

Утверждение единых региональных норм в сфере ПОД/ФТ не обуславливает их добровольное внедрение странами региона в национальное законодательство и практику финансового сектора. Миф об образцовой модели ЕС по реализации международных антиотмывочных стандартов не соответствует результатам проведенных в странах Союза проверок FATF. В ряде случаев мотивом для прогресса антиотмывочных мер в конкретной стране ЕС становится внешнее, то есть из-за пределов Союза, принуждение.

Длительность периода, отведенного на приведение национальной системы ПОД/ФТ в соответствие с 40 Рекомендациями FATF, прямое членство в FATF и даже уровень имплементации международных и региональных требований в национальное правовое поле (рейтинг технического соответствия) не оказывают определяющего влияния на эффективность практической реализации антиотмывочных мер в ЕС. Воля к соблюдению международных и региональных антиотмывочных норм определяется в разных странах ЕС разными мотивами, не всегда совпадающими с целями антиотмывочного движения.

На наш взгляд, гораздо более эффективное региональное взаимодействие демонстрируют страны ЕАГ, реализующие координирующие мероприятия, позволяющие с учетом ресурсных возможностей обеспечивать реальный прогресс в области ПОД/ФТ на своих территориях.

## Список источников

Группа разработки финансовых мер борьбы с отмыванием денег (FATF) (2013) Методология оценки технического соответствия рекомендациям ФАТФ и эффективности систем ПОД/ФТ. Режим доступа: [https://eurasiangroup.org/files/uploads/files/other\\_docs/FATF%20docs/metodologia-ocenki-tehniceskogo-sootvetstvia-rekomendaciam-fatf.pdf](https://eurasiangroup.org/files/uploads/files/other_docs/FATF%20docs/metodologia-ocenki-tehniceskogo-sootvetstvia-rekomendaciam-fatf.pdf)

Группа разработки финансовых мер борьбы с отмыванием денег (FATF) (2004) Целевая группа по финансовым мерам по борьбе с отмыванием денег. Методология оценки соответствия 40 Рекомендациям и 9 Специальным рекомендациям ФАТФ. 27 февраля 2004 г. (в редакции от февраля 2009 г.). Режим доступа: [https://eurasiangroup.org/files/uploads/files/FATF\\_documents/Best\\_practices/03.%20Методология%20оценки%20соответствия%2040%20Рекомендациям%20и%209%20Специальным%20рекомендациям%20ФАТФ%20\(2004%2С%20добавлена%20и%20обновлена%202009\).pdf](https://eurasiangroup.org/files/uploads/files/FATF_documents/Best_practices/03.%20Методология%20оценки%20соответствия%2040%20Рекомендациям%20и%209%20Специальным%20рекомендациям%20ФАТФ%20(2004%2С%20добавлена%20и%20обновлена%202009).pdf)

Евразийская группа (ЕАГ) (2011а) Отчет взаимной оценки. По противодействию отмыванию денег и финансированию терроризма. Июнь 2011 г. Республика Казахстан. Режим доступа: [https://eurasiangroup.org/files/uploads/files/other\\_docs/ME/01.%20%D0%9E%D1%82%D1%87%D0%B5%D1%82%D0%B2%D0%B7%D0%B0%D0%B8%D0%BC%D0%BD%D0%BE%D0%B9%20%D0%BED1%86%D0%B5%D0%BD%D0%BA%D0%B8%20%D0%BF%D0%BE%20%D0%9F%D0%9E%D0%94%D0%A4%D0%A2%20-%202011.pdf](https://eurasiangroup.org/files/uploads/files/other_docs/ME/01.%20%D0%9E%D1%82%D1%87%D0%B5%D1%82%D0%B2%D0%B7%D0%B0%D0%B8%D0%BC%D0%BD%D0%BE%D0%B9%20%D0%BED1%86%D0%B5%D0%BD%D0%BA%D0%B8%20%D0%BF%D0%BE%20%D0%9F%D0%9E%D0%94%D0%A4%D0%A2%20-%202011.pdf) (дата обращения: 04.02.2023).

Евразийская группа (ЕАГ) (2011б) Отчет взаимной оценки. По противодействию отмыванию денег и финансированию терроризма. Июнь 2011 г. Туркменистан. Режим доступа: [https://eurasiangroup.org/files/uploads/files/other\\_docs/ME/01.%20%D0%9E%D1%82%D1%87%D0%B5%D1%82%D0%B2%D0%B7%D0%B0%D0%B8%D0%BC%D0%BD%D0%BE%D0%B9%20%D0%BED1%86%D0%B5%D0%BD%D0%BA%D0%B8%20%D0%BF%D0%BE%20%D0%9F%D0%9E%D0%94%D0%A4%D0%A2%20-%202011.pdf](https://eurasiangroup.org/files/uploads/files/other_docs/ME/01.%20%D0%9E%D1%82%D1%87%D0%B5%D1%82%D0%B2%D0%B7%D0%B0%D0%B8%D0%BC%D0%BD%D0%BE%D0%B9%20%D0%BED1%86%D0%B5%D0%BD%D0%BA%D0%B8%20%D0%BF%D0%BE%20%D0%9F%D0%9E%D0%94%D0%A4%D0%A2%20-%202011.pdf)

org/files/uploads/files/other\_docs/ME/01.%20Отчет%20взаимной%20оценки%20По%20противодействию%20отмыванию%20денег%20и%20финансированию%20терроризма-%202011\_1.pdf (дата обращения: 04.02.2023).

Кузнецова С.А. (2021) Европейский опыт в сфере борьбы с отмыванием доходов, полученных преступным путем // Панорама. № 38. С. 58–65. Режим доступа: <https://www.elibrary.ru/item.asp?id=45788630> (дата обращения: 04.02.2023).

Мелкумян К.С. (2017) Эффективность региональных групп, созданных по типу ФАТФ (РГТФ), на примере Евразийской группы противодействия легализации преступных доходов и финансированию терроризма (ЕАГ) // Азимут научных исследований: экономика и управление. Т. 6. № 2 (19). С. 352–356. Режим доступа: <https://www.elibrary.ru/item.asp?id=29728916> (дата обращения: 04.02.2023).

Мирзоян Р.Э. (2015) Финансовые органы в системе противодействия легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем, в странах ЕАЭС // Вестник Адыгейского государственного университета. Сер. I: Регионоведение: философия, история, социология, юриспруденция, политология, культурология. № 3 (163). С. 269–276. Режим доступа: <https://www.elibrary.ru/item.asp?id=24985707> (дата обращения: 04.02.2023).

Сорокин К.Г., Понаморенко В.Е., Ковалева С.Е., Карпов Л.К. (2014) Актуальные вопросы развития национальных систем противодействия легализации преступных доходов и финансированию терроризма в государствах – членах ЕвразЭС. М.: Юстицинформ.

Федеральная служба по финансовому мониторингу Российской Федерации (Росфинмониторинг) (2023) Заявление Росфинмониторинга в связи с решением о приостановлении членства Российской Федерации в ФАТФ. 24 февраля. Режим доступа: <https://www.fedsfm.ru/releases/6372> (дата обращения: 29.05.2023).

An Act to Prevent the Manufacturing, Distribution, and Use of Illegal Drugs, and for Other Purposes (Anti-Drug Abuse Act) (1988) 21 USC § 1501. Режим доступа: <https://www.ojp.gov/pdffiles1/Digitization/149068NCJRS.pdf> (дата обращения: 04.02.2023).

Arnone M., Padoan P.C. (2008) Anti-money laundering by international institutions: A preliminary assessment // European Journal of Law and Economics. Springer. Vol. 26(3). P. 361–386. December. DOI:10.1007/s10657-008-9069-3.

Bank for International Settlements (BIS) (1988) Prevention of Criminal Use of the Banking System for the Purpose of Money-Laundering. Basel Committee on Banking Supervision. Режим доступа: <https://www.bis.org/publ/bcbcs137.htm> (дата обращения: 04.02.2023).

Borlini L.S. (2012) EU Anti-Money Laundering Regime: An Assessment Within International and National Scenarios. Vocconi Legal Studies Research Paper No. 2144122. Режим доступа: <http://doi.org/10.2139/ssrn.2144122>

Bowen A., Galeotti M. (2014) Latvia and Money Laundering: An Examination of Regulatory and Institutional Effectiveness in Combating Money Laundering // Central European Journal of International Security Studies. Vol. 8. Is. 4. P. 78–98. Режим доступа: <https://www.cejiss.org/latvia-and-money-laundering-an-examination-of-regulatory-and-institutional-effectiveness-in-combating-money-laundering> (дата обращения: 04.02.2023).

Council of Europe (1980) Recommendation No. R (80) 10 of the Committee of Ministers to Member States on Measures Against the Transfer and the Safekeeping of Funds of Criminal Origin. Режим доступа: <https://ms.hmb.gov.tr/uploads/sites/2/2019/04/R8010.pdf> (дата обращения: 04.02.2023).

Council of Europe (1990) Convention on Laundering, Search, Seizure and Confiscation of Proceeds from Crime. Strasbourg, 8.XI.1990. Режим доступа: <https://rm.coe.int/168007bd23> (дата обращения: 04.02.2023).

Council of Europe (2014) Report on Fourth Assessment Visit – Executive Summary. Anti-Money Laundering and Combating the Financing of Terrorism. ROMANIA. 4 APRIL 2014. Council of Europe-MONEYVAL. Режим доступа: <https://rm.coe.int/report-on-fourth-assessment-visit-executive-summary-anti-money-launder/1680716482>. (дата обращения: 09.06.2023).

Currency and Foreign Transactions Reporting Act (Bank Secrecy Act) (1970) 31 USC §§ 53211 et seq. Режим доступа: <https://www.fence.gov/resources/statutes-and-regulations/bank-secrecy-act#:~:text=The%20Currency%20and%20Foreign%20Transactions,detect%20and%20prevent%20money%20laundering> (дата обращения: 04.02.2023).

Drug Trafficking Offenses Act (1986). Legislation.gov.uk. Режим доступа: <https://www.legislation.gov.uk/ukpga/1986/32/contents> (дата обращения: 04.02.2023).

European Council (EC) (1991) Council Directive 91/308/EEC On Prevention of the Use of the Financial System for the Purpose of Money Laundering // Official Journal of the European Union, L 166. Режим доступа: <https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:31991L0308:EN:HTML> (дата обращения: 04.02.2023).

European Union (EU) (1990) Proposal for a Council Directive on Prevention of the Financial System for the Purpose of Money Laundering. COM(1990)106, 23 March. Режим доступа: <https://www.EU.monitor.eu/9353000/1/j9vvik7m1c3gyxp/vi8rm2wkpmt6> (дата обращения: 04.02.2023).

European Union (EU) (2015) Directive 2015/849/EU on the Prevention of the Use of the Financial System for the Purposes of Money Laundering or Terrorist Financing. *Official Journal of the European Union*, L 141/73. Режим доступа: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/LSU/?uri=CELEX:32015L0849> (дата обращения: 04.02.2023).

Europol (2016) Does Crime Still Pay? Criminal Asset Recovery in the EU: Survey of Statistical Information. Europol Reports. Режим доступа: <https://www.Europol.europa.eu/newsroom/news/does-crime-still-pay> (дата обращения: 04.02.2023).

Financial Action Task Force (FATF) (2021) Methodology for Assessing Compliance With the FATF Recommendations and the Effectiveness of AML/CFT Systems, Updated October 2021. Режим доступа: <http://www.fatf-gaffe.org/publications/mutualevaluations/documents/fatf-methodology.html> (дата обращения: 04.02.2023).

Financial Action Task Force (FATF) (2023) Consolidated assessment ratings. Электронный ресурс. Режим доступа: <https://www.fatf-gaffe.org/en/publications/Mutualevaluations/Assessment-ratings.html> (дата обращения 04.02.2023).

Foreign Corrupt Practices Act (1977). U.S. Department of Justice. Режим доступа: <https://www.justice.gov/criminal-fraud/statutes-regulations> (дата обращения: 04.02.2023).

Haigner S.D., Schneider F., Wako binger F. (2012) Combating Money Laundering and the Financing of Terrorism: A Survey. Economics of Security Working Paper 65. Режим доступа: [https://www.researchgate.net/publication/254405916\\_Combating\\_Money\\_Laundering\\_and\\_the\\_Financing\\_of\\_Terrorism\\_A\\_Survey](https://www.researchgate.net/publication/254405916_Combating_Money_Laundering_and_the_Financing_of_Terrorism_A_Survey) (дата обращения: 04.02.2023).

International Monetary Fund (IMF) (2011) Anti-Money Laundering and Combating the Financing of Terrorism (AML/CFT). Public Information Notice No. 11/74. Режим доступа: <https://www.if.org/en/News/Articles/2015/09/28/04/53/pn1174> (дата обращения: 04.02.2023).

Jones H. (2021) Luxembourg Fund Industry Is a \$5.4 Trillion “Black Box,” Investigation Says. Reuters. 8 February. Режим доступа: <https://www.Reuters.com/business/finance/luxembourg-fund-industry-is-54-trillion-black-box-investigation-says-2021-02-08/> (дата обращения: 04.02.2023).

Mutual Evaluation Report (2021) Executive Summary. Anti-Money Laundering and Combating the Financing of Terrorism, Luxembourg. 19 February 2010, FATF. Available at: <https://www.fatf-gafi.org/media/fatf/documents/reports/mer/Mutual%20Evaluation%20of%20Luxembourg,%20Executive%20Summary.pdf> (accessed 9 June 2023).

PwC (2020) Fighting Fraud: An Ever-Ending Battle: Luxembourg in the Context of Pecs Global Economic Crime and Fraud Survey. Режим доступа: <https://www.plc.lu/en/fraud-prevention-detection/docs/pwc-lux-gecs-2020.pdf> (дата обращения: 04.02.2023).

Racketeer Influenced and Corrupt Organizations Act (1970). JUSTIA US law. Режим доступа: <https://law.justia.com/codes/us/2010/title18/> (дата обращения: 04.02.2023).

Reuter P. Truman E.M. (2004) Chasing Dirty Money: The Fight Against Money Laundering. Washington, DC: Institute for International Economics.

U.S. Department of Justice (1990) Drugs and Crime Facts, 1989. NCJ-121022. Режим доступа: <https://bus.ojp.gov/content/pub/pdf/dcf89.pdf> (дата обращения: 04.02.2023).

United Nations (UN) (1988) Convention Against Illicit Traffic in Narcotic Drugs and Psychotropic Substances. Режим доступа: <https://www.undock.org/unodc/en/treaties/illicit-trafficking.html> (дата обращения: 04.02.2023).

## Приложение

Таблица III. Условные обозначения рейтингов технического соответствия национальных антиотмывочных систем в методологии FATF

	Наименование компонентов 40 Рекомендаций FATF	Наименование компонентов 40+9 Рекомендаций FATF
R1	Оценка рисков и применение риск-ориентированного подхода	Преступление по отмыванию денег
R2	Национальное сотрудничество и координация	Преступление по отмыванию денег / субъективное отношение и ответственность юридических лиц
R3	Преступление отмывания денег	Конфискация и обеспечительные меры
R4	Конфискация и обеспечительные меры	Соответствие законодательства о банковской тайне Рекомендациям
R5	Преступление финансирования терроризма	Надлежащая проверка клиентов
R6	Целевые финансовые санкции в отношении терроризма и его финансирования	Политически значимые лица
R7	Целевые финансовые функции в отношении распространения оружия массового уничтожения	Корреспондентские отношения
R8	Некоммерческие организации (НКО)	Новые технологии и дистанционный бизнес
R9	Законы о защите тайны финансовых организаций	Третьи лица и посредники
R10	Надлежащая проверка клиентов	Хранение данных
R11	Хранение данных	Необычные операции
R12	Публичные должностные лица	УНФПП – Р. 5, 6, 8–11
R13	Банки-корреспонденты	Информирование о подозрительных транзакциях
R14	Услуги перевода денег или ценностей	Защита и уведомление
R15	Новые технологии	Внутренний контроль, комплаенс и аудит
R16	Электронные переводы средств	УНФПП – Р. 13–15 и 21
R17	Доверие третьим сторонам	Санкции
R18	Внутренний контроль и зарубежные филиалы и дочерние компании	Банки-оболочки
R19	Страны повышенного риска	Другие формы информирования
R20	Сообщения о подозрительных операциях	Другие НФПП и безопасные операционные методы
R21	Разглашение и конфиденциальность	Особое внимание к странам с повышенным риском
R22	УНФПП: надлежащая проверка клиентов	Зарубежные филиалы и отделения
R23	УНФПП: иные меры	Регулирование, надзор и мониторинг
R24	Прозрачность и бенефициарные владельцы юридических лиц	УНФПП – регулирование, надзор и мониторинг
R25	Прозрачность и бенефициарные владельцы юридических образований	Информирование руководства и обратная связь
R26	Регулирование и надзор финансовых учреждений	Подразделение финансовой разведки
R27	Полномочия надзорных органов	Правоохранительные органы
R28	Регулирование и надзор за УНФПП	Полномочия компетентных органов
R29	Подразделения финансовой разведки	Надзорные органы

	<b>Наименование компонентов 40 Рекомендаций FATF</b>	<b>Наименование компонентов 40+9 Рекомендаций FATF</b>
R30	Обязанности правоохранительных и следственных органов	Ресурсы, добросовестность и обучение
R31	Полномочия правоохранительных и следственных органов	Национальное сотрудничество
R32	Курьеры наличных	Статистика
R33	Статистика	Юридические лица – бенефициарные владельцы
R34	Руководящие принципы и обратная связь	Юридические образования – бенефициарные собственники
R35	Санкции	Конвенции
R36	Международные правовые инструменты	Взаимная правовая помощь
R37	Взаимная юридическая помощь	Двойная уголовная ответственность
R38	Взаимная правовая помощь: замораживание и конфискация	Взаимная правовая помощь по конфискации и замораживанию
R39	Экстрадиция	Экстрадиция
R40	Иные формы сотрудничества	Другие формы сотрудничества
SRI		Внедрение инструментов ООН
SRII		Криминализация финансирования терроризма
SRIII		Замораживание и конфискация активов террористов
SRIV		Информирование о подозрительных операциях
SRV		Международное сотрудничество
SRVI		Требования ПОД для услуг по переводу денег/ценностей
SRVII		Правила денежных переводов
SRVIII		Некоммерческие организации
SRIX		Трансграничное декларирование и информирование

*Источник:* [FATF, 2013; 2004].

*Таблица П2. Условные обозначения рейтингов эффективности национальных антиотмывочных систем в методологии FATF*

	<b>Наименование показателя эффективности</b>
Ю.1	Риск, политика и координация
Ю.2	Международное сотрудничество
Ю.3	Надзор
Ю.4	Превентивные меры
Ю.5	Юридические лица и договоренности
Ю.6	Финансовая разведка
Ю.7	Расследование ОД и судебное преследование
Ю.8	Конфискация
Ю.9	Расследование и судебное преследование ФТ
Ю.10	Превентивные меры ФТ и финансовые санкции
Ю.11	Финансовые санкции за ФРОМУ

*Источник:* [FATF, 2013].

**Таблица П3.** Рейтинг технического соответствия национальных антиотмывочных систем стран Европейского союза требованиям 40 Рекомендаций FATF (по результатам последних взаимных проверок или отчета о прогрессе в исправлении замечаний по результатам последней проверки)

Страна	Год <sup>6</sup>	Показатели																				
		R1	R2	R3	R4	R5	R6	R7	R8	R9	R10	R11	R12	R13	R14	R15	R16	R17	R18	R19	R20	R21
Страны – члены ЕС и FATF																						
Австрия	2018	LC	LC	LC	C	PC	PC	PC	C	C	C	C	LC	C	C	C	C	LC	C	C	C	C
Бельгия	2018	C	C	C	C	PC	PC	C	C	C	C	C	PC	LC	LC	C	C	LC	LC	C	C	C
Германия	2022	LC	LC	C	C	PC	PC	PC	C	LC	C	LC	PC	LC	LC	C	C	LC	LC	C	C	C
Греция	2019	LC	LC	C	LC	LC	LC	PC	C	C	C	C	PC	C	PC	C	LC	LC	C	LC	C	C
Дания	2021	LC	LC	LC	LC	C	LC	LC	LC	LC	LC	LC	PC	LC	PC	PC	LC	LC	LC	LC	C	C
Ирландия	2022	LC	C	C	C	PC	PC	PC	C	LC	LC	C	PC	LC	LC	C	C	LC	LC	LC	C	C
Испания	2019	C	LC	LC	C	PC	PC	PC	C	LC	C	C	C	C	C	C	C	LC	C	C	C	C
Италия	2019	C	LC	LC	C	LC	PC	PC	C	LC	C	LC	PC	C	C	C	C	LC	LC	C	C	LC
Нидерланды	2022	LC	C	LC	C	LC	LC	LC	C	LC	C	LC	PC	C	PC	PC	LC	LC	LC	LC	C	LC
Португалия	2017	LC	LC	LC	C	C	C	C	PC	LC	C	LC	PC	C	C	LC	PC	LC	LC	LC	LC	C
Финляндия	2022	LC	LC	LC	LC	LC	LC	PC	C	LC	C	LC	PC	C	PC	C	PC	C	LC	PC	C	C
Франция	2022	LC	C	C	C	C	LC	C	PC	C	C	PC	PC	C	C	LC	LC	C	LC	LC	LC	C
Швеция	2020	LC	C	LC	LC	PC	PC	PC	C	LC	C	C	LC	C	C	LC	C	LC	LC	C	C	C
Страны – члены ЕС и Мореуэл, не являющиеся членами FATF																						
Болгария	2022	LC	PC	LC	PC	PC	PC	PC	LC	PC	LC	PC	PC	PC	PC	PC	LC	C	PC	LC	LC	LC
Венгрия	2022	LC	LC	LC	C	LC	LC	PC	C	LC	LC	LC	LC	LC	PC	PC	LC	LC	LC	LC	C	LC
Кипр	2022	LC	LC	C	C	LC	LC	PC	C	LC	C	LC	PC	C	PC	PC	LC	C	LC	LC	C	C
Латвия	2019	C	C	LC	C	LC	LC	LC	C	LC	LC	LC	LC	LC	LC	LC	LC	LC	LC	LC	LC	C
Литва	2023	LC	PC	LC	LC	PC	PC	PC	C	LC	C	C	LC	LC	LC	PC	LC	C	LC	LC	LC	C

<sup>6</sup> Год проведения последнего раунда взаимных проверок или принятия отчета о прогрессе в исправлении замечаний по результатам последней проверки в указанной стране.

Страна	Год <sup>6</sup>	Показатели																				
		R1	R2	R3	R4	R5	R6	R7	R8	R9	R10	R11	R12	R13	R14	R15	R16	R17	R18	R19	R20	R21
Мальта	2021	LC	C	C	C	LC	LC	C	LC	C	LC	C	LC	C	C	C						
Польша	2021	PC	LC	LC	LC	PC	LC	PC	PC	C	LC	LC	LC	PC	LC	PC	LC	PC	PC	PC	PC	LC
Словакия	2022	LC	C	LC	LC	LC	LC	PC	PC	LC	PC	LC	PC	PC	LC	PC	LC	LC	PC	PC	C	LC
Словения	2022	LC	LC	LC	LC	PC	LC	LC	LC	LC	C	C	LC	C	PC	C	PC	C	LC	LC	C	C
Хорватия	2022	PC	PC	LC	LC	PC	LC	PC	PC	C	PC	LC	LC	PC	LC	PC	LC	PC	PC	LC	LC	LC
Чехия	2022	LC	LC	LC	C	LC	PC	PC	LC	C	LC	LC	LC	C	C	PC	LC	LC	LC	LC	LC	C
Эстония	2023	PC	C	LC	C	LC	PC	PC	PC	C	LC	C	LC	PC	LC	PC	C	LC	LC	PC	PC	PC

Продолжение табл. ПЗ

Страна	Показатели																					Σ	%
	R22	R23	R24	R25	R26	R27	R28	R29	R30	R31	R32	R33	R34	R35	R36	R37	R38	R39	R40				
Страны ЕС – члены FATF																							
Австрия	LC	LC	LC	LC	C	C	LC	LC	C	LC	LC	PC	LC	C	LC	LC	LC	C	LC	C	LC	94	78,3
Бельгия	LC	LC	LC	LC	C	C	LC	C	C	C	C	LC	LC	C	C	LC	LC	LC	LC	C	LC	98	81,7
Германия	LC	C	PC	LC	LC	C	LC	C	C	C	C	PC	LC	LC	LC	C	C	C	C	C	LC	92	76,6
Греция	LC	LC	LC	LC	C	C	LC	C	C	C	PC	LC	LC	LC	LC	C	C	C	C	C	LC	93	77,5
Дания	LC	LC	LC	LC	LC	LC	LC	LC	C	LC	LC	LC	C	LC	LC	LC	LC	LC	LC	C	LC	84	70,8
Ирландия	LC	LC	LC	LC	C	C	LC	C	C	C	PC	PC	C	LC	C	C	LC	C	LC	C	LC	91	75,8
Испания	LC	C	LC	LC	LC	C	LC	C	C	C	C	C	C	C	C	C	C	C	C	C	C	106	88,3
Италия	LC	LC	LC	LC	C	C	LC	C	C	C	LC	LC	LC	C	C	LC	LC	C	C	C	LC	96	80,0
Нидерланды	LC	LC	LC	LC	LC	C	LC	C	C	LC	LC	LC	LC	LC	LC	C	LC	LC	LC	LC	LC	88	73,3
Португалия	PC	LC	PC	LC	C	C	LC	LC	C	C	LC	LC	LC	LC	C	LC	C	C	C	C	LC	86	71,7
Франция	LC	LC	LC	LC	C	C	LC	LC	C	C	LC	LC	C	C	C	C	C	C	C	C	LC	96	80,0
Финляндия	LC	LC	PC	LC	LC	PC	PC	C	C	LC	LC	LC	C	PC	LC	LC	LC	LC	LC	LC	LC	82	68,3
Швеция	LC	LC	LC	LC	LC	LC	LC	C	C	LC	PC	LC	LC	LC	C	LC	LC	C	C	C	LC	91	75,8

Страна	Показатели																				Σ	%
	R22	R23	R24	R25	R26	R27	R28	R29	R30	R31	R32	R33	R34	R35	R36	R37	R38	R39	R40			
	Страны ЕС – члены Moneyval, не являющиеся членами FATF																					
Болгария	PC	LC	PC	PC	PC	PC	PC	LC	LC	C	PC	PC	PC	PC	LC	LC	PC	LC	LC	59	49,2	
Венгрия	LC	LC	LC	LC	LC	LC	LC	C	C	LC	PC	LC	82	68,3								
Кипр	LC	LC	LC	LC	LC	C	LC	C	LC	PC	LC	C	LC	C	LC	C	C	C	C	92	76,6	
Латвия	LC	LC	LC	LC	LC	C	LC	LC	LC	LC	LC	C	LC	87	72,5							
Литва	LC	LC	LC	LC	LC	C	PC	LC	C	LC	LC	LC	LC	C	LC	LC	LC	LC	LC	83	69,2	
Мальта	LC	LC	LC	LC	LC	LC	LC	LC	LC	LC	C	LC	LC	C	LC	LC	C	LC	LC	92	76,6	
Польша	PC	LC	LC	LC	PC	LC	PC	C	LC	LC	PC	PC	PC	PC	LC	LC	LC	LC	LC	65	54,2	
Словакия	LC	PC	LC	LC	PC	LC	PC	PC	C	LC	PC	C	LC	PC	LC	C	LC	LC	LC	72	60,0	
Словения	LC	LC	LC	LC	LC	C	LC	C	C	LC	PC	C	C	LC	LC	LC	LC	LC	LC	88	73,3	
Хорватия	PC	PC	PC	LC	LC	LC	LC	C	C	LC	PC	C	C	PC	PC	PC	LC	PC	PC	65	54,2	
Чехия	LC	LC	LC	LC	LC	LC	LC	LC	LC	C	PC	PC	LC	81	67,5							
Эстония	LC	PC	PC	PC	LC	LC	PC	LC	C	C	LC	PC	LC	PC	LC	LC	LC	LC	LC	72	60,0	

Источники: [FATF, 2023].

Таблица П4. Рейтинг технического соответствия национальных антиотмывочных систем Румынии и Люксембурга требованиям 40+9 Рекомендаций FATF (по результатам последних взаимных проверок)

Страна	Год <sup>7</sup>	Показатели																				
		R1	R2	R3	R4	R5	R6	R7	R8	R9	R10	R11	R12	R13	R14	R15	R16	R17	R18	R19	R20	R21
		Страны ЕС – члены FATF																				
Люксембург	2010	PC	PC	PC	PC	PC	PC	PC	PC	PC	PC	PC	PC	PC	PC	PC	PC	PC	PC	PC	PC	PC
		Страны ЕС – члены Moneyval, не являющиеся членами FATF																				
Румыния	2014	LC	LC	LC	C	PC	PC	LC	C	PC	LC	LC	PC	PC	PC	PC	PC	PC	C	C	LC	PC

<sup>7</sup> Год проведения последнего раунда взаимных проверок в указанной стране.

Продолжение табл. П4

Страна	Показатели																				
	R22	R23	R24	R25	R26	R27	R28	R29	R30	R31	R32	R33	R34	R35	R36	R37	R38	R39	R40	SRI	SRII
Люксембург	PC	PC	NC	PC	LC	LC	PC	LC	LC	PC	PC	PC	NC	PC	LC	C	LC	LC	LC	PC	PC
Румыния	PC	PC	PC	LC	PC	LC	C	LC	PC	LC	PC	LC	N/A	LC	LC	C	LC	C	LC	PC	PC

Страны ЕС – члены FATF

Страны ЕС – члены Moneyval, не являющиеся членами FATF

Продолжение табл. П4

Страна	Показатели								
	SRIII	SRIV	SRV	SRVI	SRVII	SRVIII	SRIX	Σ	%
Люксембург	PC	PC	NC	PC	PC	PC	PC	53	31,6
Румыния	PC	PC	LC	PC	LC	PC	PC	80	55,6

Страны ЕС – члены FATF

Страны ЕС – члены Moneyval, не являющиеся членами FATF

Источники: [Mutual Evaluation Report, 2021; Council of Europe, 2014].

Таблица П5. Рейтинг технического соответствия национальных антиотмывочных систем стран ЕАГ (по результатам последних взаимных проверок или отчета о прогрессе в исправлении замечаний по результатам последней проверки)

Страна	Год <sup>8</sup>	Показатели																				
		R1	R2	R3	R4	R5	R6	R7	R8	R9	R10	R11	R12	R13	R14	R15	R16	R17	R18	R19	R20	R21
Китай	2022	LC	C	LC	C	LC	PC	PC	LC	C	LC	C	PC	LC	LC	LC	LC	LC	C	C	LC	LC
Россия	2019	LC	C	LC	LC	LC	PC	PC	LC	C	LC	LC	PC	LC	LC	C	PC	LC	LC	LC	C	LC
Белоруссия	2019	LC	LC	C	C	C	LC	LC	PC	C	LC	LC	LC	LC	C	PC	LC	LC	LC	LC	C	C

Страны – члены FATF и ЕАГ

Страны – члены FATF

Страны – члены ЕАГ, не являющиеся членами FATF

<sup>8</sup> Год проведения последнего раунда взаимных проверок в указанной стране или принятия отчета о прогрессе в исправлении замечаний по результатам последней проверки.

Страна	Год <sup>8</sup>	Показатели																				
		R1	R2	R3	R4	R5	R6	R7	R8	R9	R10	R11	R12	R13	R14	R15	R16	R17	R18	R19	R20	R21
Киргизия	2022	LC	LC	C	LC	LC	C	C	PC	LC	LC	LC	LC	LC	PC	LC						
Таджикистан	2021	LC	C	LC	LC	LC	PC	PC	PC	C	LC	LC	PC	LC	PC	LC	LC	NA	LC	LC	C	C
Узбекистан	2022	LC	C	LC	LC	LC	PC	PC	PC	LC	LC	LC	PC	LC	LC	LC	LC	LC	PC	LC	C	LC

Продолжение табл. П5

Страна	Показатели																					
	R22	R23	R24	R25	R26	R27	R28	R29	R30	R31	R32	R33	R34	R35	R36	R37	R38	R39	R40	Σ	%	
	Страны – члены FATF и EAG																					
Китай	NC	NC	PC	NC	LC	LC	NC	LC	C	C	LC	LC	LC	PC	LC	LC	C	LC	LC	76	63,3	
Россия	LC	LC	LC	PC	LC	LC	LC	C	LC	C	LC	C	LC	82	68,3							
	Страны – члены EAG, не являющиеся членами FATF																					
Белоруссия	LC	LC	LC	LC	LC	LC	PC	C	C	C	LC	LC	C	LC	C	LC	LC	LC	LC	89	74,2	
Киргизия	LC	LC	LC	LC	LC	LC	LC	LC	C	LC	82	68,3										
Таджикистан	PC	LC	LC	PC	PC	LC	PC	C	LC	C	LC	LC	LC	PC	C	LC	PC	LC	LC	74	63,2	
Узбекистан	PC	LC	LC	PC	PC	LC	LC	C	C	C	C	LC	LC	PC	LC	C	LC	C	LC	79	65,8	

Источник: [FATF, 2023].

Таблица П6. Рейтинг технического соответствия национальных антиотмывочных систем Индии, Казахстана и Туркменистана требованиям 40+9 Рекомендаций FATF (по результатам последних взаимных проверок)

Страна	Год <sup>9</sup>	Показатели																				
		R1	R2	R3	R4	R5	R6	R7	R8	R9	R10	R11	R12	R13	R14	R15	R16	R17	R18	R19	R20	R21
	Страны – члены FATF и EAG																					
Индия	2010	PC	LC	PC	C	PC	PC	LC	LC	N/A	LC	LC	NC	PC	LC	LC	NC	PC	LC	C	LC	PC
	Страны – члены EAG, не являющиеся членами FATF																					
Казахстан	2011	PC	PC	LC	LC	NC	PC	PC	NC	N/A	LC	NC	NC	LC	PC	PC	NC	NC	PC	C	LC	NC
Туркменистан	2011	LC	LC	LC	LC	PC	NC	PC	PC	N/A	LC	PC	NC	LC	PC	PC	NC	NC	C	C	C	LC

<sup>9</sup> Год проведения последнего раунда взаимных проверок в указанной стране.

Продолжение табл. Пб

Страна	Показатели																				
	R22	R23	R24	R25	R26	R27	R28	R29	R30	R31	R32	R33	R34	R35	R36	R37	R38	R39	R40	SRI	SRII
Индия	С	РС	NC	LC	LC	LC	С	LC	LC	LC	LC	РС	РС	РС	LC	LC	LC	LC	LC	РС	РС
Казахстан	NC	РС	NC	NC	LC	LC	LC	NC	РС	РС	NC	NC	N/A	РС	LC	LC	РС	РС	LC	РС	РС
Туркменистан	NC	РС	РС	NC	РС	РС	С	РС	NC	NC	NC	РС	N/A	LC	LC	С	РС	LC	РС	РС	LC

Продолжение табл. Пб

Страна	Показатели					
	SRIII	SRIV	SRV	SRVI	SRVII	SRVIII
Индия	LC	РС	LC	LC	LC	NC
Казахстан	РС	РС	LC	NC	РС	NC
Туркменистан	РС	LC	РС	РС	РС	РС

Источники: [Mutual Evaluation Report, 2021; EAG, 2011a; EAG, 2011б].

Таблица П7. Рейтинг эффективности национальных антигмывочных систем стран Европейского союза (по результатам последних взаимных проверок или отчета о прогрессе в исправлении замечаний по результатам последней проверки)

Страна	Год	Показатели эффективности													
		Ю.1	Ю.2	Ю.3	Ю.4	Ю.5	Ю.6	Ю.7	Ю.8	Ю.9	Ю.10	Ю.11	Σ	%	
Австрия	2018	М	С	М	М	М	Л	М	С	М	С	М	С	23	52,3
Бельгия	2018	С	С	М	М	М	С	М	С	М	С	М	М	26	59,1
Германия	2022	С	С	М	М	М	М	С	С	М	С	М	М	26	59,1
Греция	2019	С	С	М	М	М	С	М	С	М	С	М	С	27	61,4
Дания	2021	М	С	Л	Л	М	М	М	С	М	С	М	С	23	52,3

Страна	Год	Показатели эффективности											Σ	%		
		Ю.1	Ю.2	Ю.3	Ю.4	Ю.5	Ю.6	Ю.7	Ю.8	Ю.9	Ю.10	Ю.11				
Ирландия	2022	S	S	S	M	M	S	M	M	M	M	M	M	S	27	61,4
Испания	2019	S	S	S	M	S	H	S	S	S	S	S	S	M	33	75,0
Италия	2019	S	S	M	M	S	S	S	S	S	S	S	S	S	30	68,2
Нидерланды	2022	S	H	M	M	M	H	S	S	S	S	S	S	M	31	70,4
Португалия	2017	S	S	M	M	M	M	S	M	M	M	M	S	S	28	63,6
Финляндия	2022	S	H	L	M	M	S	S	M	M	M	M	M	M	26	59,1
Франция	2022	S	H	M	M	S	S	S	H	H	H	S	S	S	34	77,5
Швеция	2020	M	H	M	M	M	M	S	S	S	S	S	S	S	28	63,6
Страны – члены ЕС и Малеува, не являющиеся членами FATF																
Болгария	2022	M	M	M	M	L	L	L	L	L	L	L	M	L	17	38,6
Венгрия	2022	L	S	M	M	L	S	L	L	L	L	L	M	M	20	45,5
Кипр	2022	S	S	M	M	M	M	M	M	M	M	M	S	M	25	56,8
Латвия	2019	M	L	M	M	L	M	M	M	M	M	M	M	L	21	47,7
Литва	2023	M	S	M	M	M	M	M	M	M	M	M	M	M	23	52,3
Мальта	2021	M	S	L	M	M	M	L	L	L	L	L	M	S	21	47,7
Польша	2021	M	S	M	S	S	S	M	M	M	M	M	M	M	24	54,5
Словакия	2022	M	S	M	M	M	M	M	M	M	M	M	M	M	22	50,0
Словения	2022	M	S	M	M	M	M	M	M	M	M	M	M	M	23	52,3
Хорватия	2022	M	S	M	M	M	M	M	M	M	L	M	M	L	21	47,7
Чехия	2018	M	S	M	M	M	M	M	M	M	M	S	S	M	25	56,8

Источник: [FATF, 2023].

**Таблица П8.** Рейтинг эффективности национальных антиотмывочных систем стран ЕАГ (по результатам последних взаимных проверок или отчета о прогрессе в исправлении замечаний по результатам последней проверки)

Страна	Год	Показатели эффективности										Σ	%	
		Ю.1	Ю.2	Ю.3	Ю.4	Ю.5	Ю.6	Ю.7	Ю.8	Ю.9	Ю.10			Ю.11
Страны – члены FATF и ЕАГ														
Китай	2022	S	M	M	L	L	M	M	S	S	L	L	21	47,7
Россия	2019	S	S	M	M	S	H	M	S	H	M	M	30	68,2
Страны – члены ЕАГ, не являющиеся членами FATF														
Белоруссия	2019	S	S	M	M	L	S	M	M	S	M	S	26	59,1
Киргизия	2022	L	M	M	M	M	M	M	L	M	M	M	20	45,5
Таджикистан	2021	S	S	M	M	M	M	L	M	S	M	L	23	52,3
Узбекистан	2022	S	S	M	M	M	S	M	M	S	S	S	28	63,6

Источник: [FATF, 2023].

## Regional Features of Compliance With FATF Requirements<sup>1</sup>

E. Isakova, N. Tanyushcheva

---

**Elsa Isakova** – PhD Student; Astrakhan State Technical University; 16/1 Tatishcheva Ulitsa, Astrakhan, 414056, Russia; Elza.isakova@internet.ru

**Nataliia Tanyushcheva** – Doctor of Economic Sciences, Professor of the Department Economics and Enterprise Management of Astrakhan State Technical University; 16/1 Tatishcheva Ulitsa, Astrakhan, 414056, Russia; n.tanyushcheva@yandex.ru

### Abstract

*Increasingly expanding international requirements in the field of combating money laundering and terrorist financing (AML/CFT) force the public and financial sector to seek a balance between the rising costs of their implementation and sanctions threats for non-compliance. A number of scientific publications describe regional AML/CFT cooperation in the European Union (EU) as an example of such a balance. Some EU countries coordinate their actions within the framework of the Financial Action Tasks Force on Money Laundering (FATF), which is the methodological centre of the global anti-money laundering movement. Russia is a member of the FATF and its two regional groups: Moneyval, organized by the Council of Europe, and the Eurasian Group (EAG) initiated by Russia itself, which unites Russia's neighbouring, mainly Asian, countries. This study covers the results of assessments of compliance by EU and EAG countries with FATF requirements in order to study approaches to AML/CFT regional cooperation and to identify problems arising in this process and prospects for international cooperation. The methods of comparative and graphical analysis were used. The authors show that deep regional integration of lawmaking is not in itself a fundamental factor in achieving equally high rates of compliance with FATF requirements. Indifference to matters of monitoring compliance with approved regional anti-money laundering standards allows particular EU countries to act in the national interest, contrary to the 40 FATF recommendations and the goals of the global AML/CFT regime. On the contrary, the EAG countries demonstrate steady progress in the introduction of legislation and practical implementation of FATF requirements, which indicates their collective awareness of the benefits from financial information transparency and the possibility of exchanging this information at the international level.*

**Keywords:** AML/CFT, 40 FATF Recommendations, Eurasian Group, EAG, European Union, Moneyval

**For citation:** Isakova E., Tanyushcheva N. (2023) Regional Features of Compliance with FATF Requirements. *International Organisations Research Journal*, vol. 18, no 2, pp. 151–177 (in English). doi:10.17323/1996-7845-2023-02-08

### References

An Act to Prevent the Manufacturing, Distribution, and Use of Illegal Drugs, and for Other Purposes (Anti-Drug Abuse Act) (1988) 21 USC § 1501. Available at: <https://www.ojp.gov/pdffiles1/Digitization/149068NCJRS.pdf> (accessed 9 June 2023).

Arnone M., Padoan P.C. (2008) Anti-Money Laundering by International Institutions: A Preliminary Assessment. *European Journal of Law and Economics*, vol. 26, no 3, pp. 361–86. Available at: <http://doi.org/10.1007/s10657-008-9069-3>.

Bank for International Settlements (BIS) (1988) Prevention of Criminal Use of the Banking System for the Purpose of Money-Laundering. Basel Committee on Banking Supervision. Available at: <https://www.bis.org/publ/bcbsc137.htm> (accessed 9 June 2023).

---

<sup>1</sup> This article was submitted on 05.02.2023.

Borlini L.S. (2012) EU Anti-Money Laundering Regime: An Assessment Within International and National Scenarios. Bocconi Legal Studies Research Paper No 2144122. Available at: <http://doi.org/10.2139/ssrn.2144122>.

Bowen A., Galeotti M. (2014) Latvia and Money Laundering: An Examination of Regulatory and Institutional Effectiveness in Combating Money Laundering. *Central European Journal of International Security Studies*, vol. 8, issue 4, pp. 78–98. Available at: <https://www.cejiss.org/latvia-and-money-laundering-an-examination-of-regulatory-and-institutional-effectiveness-in-combating-money-laundering> (accessed 9 June 2023).

Council of Europe (1980) Recommendation No. R (80) 10 of the Committee of Ministers to Member States on Measures Against the Transfer and the Safekeeping of Funds of Criminal Origin. Available at: <https://ms.hmb.gov.tr/uploads/sites/2/2019/04/R8010.pdf> (accessed 9 June 2023).

Council of Europe (1990) Convention on Laundering, Search, Seizure and Confiscation of Proceeds from Crime. Strasbourg, 8.XI.1990. Available at: <https://rm.coe.int/168007bd23> (accessed 9 June 2023).

Council of Europe (2014) Report on Fourth Assessment Visit – Executive Summary. Anti-Money Laundering and Combating the Financing of Terrorism. Romania. 4 APRIL 2014. Council of Europe-MONEYVAL. Available at: <https://rm.coe.int/report-on-fourth-assessment-visit-executive-summary-anti-money-launder/1680716482> (accessed 9 June 2023).

Currency and Foreign Transactions Reporting Act (Bank Secrecy Act) (1970) 31 USC §§ 53211 et seq. Available at: <https://www.fincen.gov/resources/statutes-and-regulations/bank-secrecy-act#:~:text=The%20Currency%20and%20Foreign%20Transactions,detect%20and%20prevent%20money%20laundering> (accessed 9 June 2023).

Drug Trafficking Offenses Act (1986) UK Public General Acts 1986 c. 32. Available at: <https://www.legislation.gov.uk/ukpga/1986/32/contents> (accessed 9 June 2023).

Eurasian Group (EAG) (2011a) Otchet vzaimnoj ocenki. Po protivodejstviju otmyvaniyu deneg i finansirovaniyu terrorizma. [Mutual Evaluation Report. On combating money laundering and the financing of terrorism], June 2011, Republic of Kazakhstan. Available at: [https://eurasiangroup.org/files/uploads/files/other\\_docs/ME/01.%20%D0%9E%D1%82%D1%87%D0%B5%D1%82%D0%B2%D0%B7%D0%B0%D0%B8%D0%BC%D0%BD%D0%BE%D0%B9%20%D0%BE%D1%86%D0%B5%D0%BD%D0%BA%D0%B8%20%D0%BF%D0%BE%20%D0%9F%D0%9E%D0%94%D0%A4%D0%A2%20-%202011.pdf](https://eurasiangroup.org/files/uploads/files/other_docs/ME/01.%20%D0%9E%D1%82%D1%87%D0%B5%D1%82%D0%B2%D0%B7%D0%B0%D0%B8%D0%BC%D0%BD%D0%BE%D0%B9%20%D0%BE%D1%86%D0%B5%D0%BD%D0%BA%D0%B8%20%D0%BF%D0%BE%20%D0%9F%D0%9E%D0%94%D0%A4%D0%A2%20-%202011.pdf) (accessed 4 February 2023).

Eurasian Group (EAG) (2011b) Otchet vzaimnoj ocenki. Po protivodejstviju otmyvaniyu deneg i finansirovaniyu terrorizma [Mutual Evaluation Report. On combating money laundering and the financing of terrorism], June 2011, Turkmenistan. Available at: [https://eurasiangroup.org/files/uploads/files/other\\_docs/ME/01.%20Отчет%20взаимной%20оценки%20По%20противодействию%20отмыванию%20денег%20и%20финансированию%20терроризма-%202011\\_1.pdf](https://eurasiangroup.org/files/uploads/files/other_docs/ME/01.%20Отчет%20взаимной%20оценки%20По%20противодействию%20отмыванию%20денег%20и%20финансированию%20терроризма-%202011_1.pdf) (accessed 4 February 2023).

European Council (EC) (1991) Council Directive 91/308/EEC On Prevention of the Use of the Financial System for the Purpose of Money Laundering. *Official Journal of the European Union*, L 166. Available at: <https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:31991L0308:EN:HTML> (accessed 9 June 2023).

European Union (EU) (1990) Proposal for a Council Directive on Prevention of the Financial System for the Purpose of Money Laundering. COM(1990)106, 23 March. Available at: <https://www.eumonitor.eu/9353000/1/j9vvik7m1c3gyxp/vi8rm2wkpmt6> (accessed 9 June 2023).

European Union (EU) (2015) Directive 2015/849/EU on the Prevention of the Use of the Financial System for the Purposes of Money Laundering or Terrorist Financing. *Official Journal of the European Union*, L 141/73. Available at: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/LSU/?uri=CELEX:32015L0849> (accessed 9 June 2023).

Europol (2016) Does Crime Still Pay? Criminal Asset Recovery in the EU: Survey of Statistical Information. Europol Reports. Available at: <https://www.europol.europa.eu/newsroom/news/does-crime-still-pay> (accessed 9 June 2023).

Federal Financial Monitoring Service of the Russian Federation (Rosfinmonitoring) (2023) Zayavlenie Rosfinmonitoringa v svyazi s resheniem o priostanovlenii chlenstva Rossijskoj Federacii v FATF (2023) Rosfinmonitoring [The Statement of Rosfinmonitoring in Connection With the Decision to Suspend the Member-

ship of the Russian Federation in the FATF], 24.02.2023. Available at: <https://www.fedsfm.ru/releases/6372> (accessed 9 June 2023) (in Russian).

Financial Action Task Force (FATF) (2004) *Selevaja grupa po finansovym meram po bor'be s otmyvaniem deneg. Metodologija ocenki sootvetstvija 40 Rekomendacijam i 9 Special'nyh rekomendacijam FATF. 27 fevralja 2004 g. (v redakcii ot fevralja 2009 g.)* [Financial Action Task Force on Money Laundering. Methodology for assessing compliance with the 40 Recommendations and 9 Special Recommendations of the FATF. February 27, 2004 (as amended February 2009)]. Available at: [https://eurasiangroup.org/files/uploads/files/FATF\\_documents/Best\\_practices/03.%20Методология%20оценки%20соответствия%2040%20Рекомендациям%20и%209%20Специальным%20рекомендациям%20ФАТФ%20\(2004%2С%20добавлена%20и%20обновлена%202009\).pdf](https://eurasiangroup.org/files/uploads/files/FATF_documents/Best_practices/03.%20Методология%20оценки%20соответствия%2040%20Рекомендациям%20и%209%20Специальным%20рекомендациям%20ФАТФ%20(2004%2С%20добавлена%20и%20обновлена%202009).pdf) (in Russian).

Financial Action Task Force (FATF) (2013) *Metodologija ocenki tehničeskogo sootvetstvija rekomendacijam FATF i jeffektivnosti sistem POD/FT* [Methodology for assessing technical compliance with FATF recommendations and the effectiveness of AML/CFT systems]. Available at: [https://eurasiangroup.org/files/uploads/files/other\\_docs/FATF%20docs/metodologija-ocenki-tehničeskogo-sootvetstvia-rekomendacijam-fatf.pdf](https://eurasiangroup.org/files/uploads/files/other_docs/FATF%20docs/metodologija-ocenki-tehničeskogo-sootvetstvia-rekomendacijam-fatf.pdf) (in Russian).

Financial Action Task Force (FATF) (2021) *Methodology for Assessing Compliance With the FATF Recommendations and the Effectiveness of AML/CFT Systems*, Updated October 2021. Available at: <http://www.fatf-gafi.org/publications/mutualevaluations/documents/fatf-methodology.html> (accessed 9 June 2023).

Financial Action Task Force (FATF) (2023) *Consolidated assessment ratings*. Available at: <https://www.fatf-gafi.org/en/publications/Mutualevaluations/Assessment-ratings.html> (accessed 9 June 2023).

Foreign Corrupt Practices Act (1977) 15 USC §§ 78dd-1 et seq. Available at: <https://www.justice.gov/criminal-fraud/statutes-regulations> (accessed 9 June 2023).

Haigner S.D., Schneider F., Wakolbinger F. (2012) *Combating Money Laundering and the Financing of Terrorism: A Survey*. Economics of Security Working Paper 65. Available at: [https://www.researchgate.net/publication/254405916\\_Combating\\_Money\\_Laundering\\_and\\_the\\_Financing\\_of\\_Terrorism\\_A\\_Survey](https://www.researchgate.net/publication/254405916_Combating_Money_Laundering_and_the_Financing_of_Terrorism_A_Survey) (accessed 9 June 2023).

International Monetary Fund (IMF) (2011) *Anti-Money Laundering and Combating the Financing of Terrorism (AML/CFT)*. Public Information Notice No 11/74. Available at: <https://www.imf.org/en/News/Articles/2015/09/28/04/53/pn1174> (accessed 9 June 2023).

Jones H. (2021) *Luxembourg Fund Industry Is a \$5.4 Trillion “Black Box,” Investigation Says*. *Reuters*. 8 February. Available at: <https://www.reuters.com/business/finance/luxembourg-fund-industry-is-54-trillion-black-box-investigation-says-2021-02-08/>

Kuznecova S.A. (2021) *Evropejskij opyt v sfere bor'by s otmyvaniem dohodov, poluchennyh prestupnym putem* [European Experience in Combating the Laundering of Proceeds From Crime]. *Panorama*, no 38, pp. 58–65. Available at: <https://www.elibrary.ru/item.asp?id=45788630> (accessed 9 June 2023) (in Russian).

Melkumyan K.S. (2017) *Effektivnost' regional'nyh grupp, sozdannyh po tipu FATF (RGTF), na primere Evrazijskoj grupy protivodejstviya legalizacii prestupnyh dohodov i finansirovaniyu terrorizma (EAG)* [The Effectiveness of FATF-Style Regional Bodies (FSRB): A Case-Study of the Eurasian Group on Combating Money Laundering and Financing of Terrorism (EAG)]. *Azimuth of Scientific Research: Economics and Administration*, vol. 6, no 2(19), pp. 352–6. Available at: <https://www.elibrary.ru/item.asp?id=29728916> (accessed 9 June 2023) (in Russian).

Mirzoyan R.E. (2015) *Finansovye organy v sisteme protivodejstviya legalizacii (otmyvaniyu) dohodov, poluchennyh prestupnym putem, v stranah EAES*. *Vestnik Adygejskogo gosudarstvennogo universiteta*. Seriya 1: Regionovedenie: filosofiya, istoriya, sociologiya, yurisprudenciya, politologiya, kul'turologiya [Financial Bodies in System of Counteraction of Legalization (Washing) of Income Gained in the Criminal Way in the EU Countries]. *Vestnik Adygejskogo gosudarstvennogo universiteta*, no 3 (163), pp. 269–76. Available at: <https://www.elibrary.ru/item.asp?id=24985707> (accessed 9 June 2023) (in Russian).

Money Laundering Control Act (1986) 18 USC §§ 1956–1957. Available at: <https://www.congress.gov/bill/99th-congress/house-bill/5217> (accessed 9 June 2023).

Mutual Evaluation Report (2021) *Executive Summary*. Anti-Money Laundering and Combating the Financing of Terrorism, Luxembourg. 19 February 2010, FATF. Available at: <https://www.fatf-gafi.org/media/fatf/>

documents/reports/mer/Mutual%20Evaluation%20of%20Luxembourg,%20Executive%20Summary.pdf (accessed 9 June 2023).

PwC (2020) Fighting Fraud: An Ever-Ending Battle: Luxembourg in the Context of PwC's Global Economic Crime and Fraud Survey. Available at: <https://www.pwc.lu/en/fraud-prevention-detection/docs/pwc-lux-gecs-2020.pdf> (accessed 9 June 2023).

Racketeer Influenced and Corrupt Organizations Act (1970) 18 USC §§ 1961–1968. Available at: <https://law.justia.com/codes/us/2010/title18/> (accessed 9 June 2023).

Reuter P., Truman E.M. (2004) *Chasing Dirty Money: The Fight Against Money Laundering*. Washington DC: Peterson Institute for International Economics.

Sorokin K.G., Ponamorenko V.E., Kovaleva S.E., Karpov L.K. (2014) *Aktual'nye voprosy razvitiya nacional'nyh sistem protivodejstviya legalizacii prestupnyh dohodov i finansirovaniyu terrorizma v gosudarstvah – chlenah EvrAzES [Topical Issues of the Development of National Systems for Countering the Legalization of Criminal Proceeds and the Financing of Terrorism in the EurAsEC Member States]*. Moscow: Yusticinform (in Russian).

U.S. Department of Justice (1990) Drugs and Crime Facts (1989). NCJ-121022. Available at: <https://bjs.ojp.gov/content/pub/pdf/dcf89.pdf> (accessed 9 June 2023).

United Nations (UN) (1988) Convention Against Illicit Traffic in Narcotic Drugs and Psychotropic Substances. Available at: <https://www.unodc.org/unodc/en/treaties/illicit-trafficking.html> (accessed 9 June 2023).

# СТРАТЕГИЧЕСКИЕ НАРРАТИВЫ И ФОРМИРОВАНИЕ НОВОЙ РЕАЛЬНОСТИ

Вестник международных организаций. 2023. Т. 18. № 2. С. 178–192

Научная статья

УДК 327

doi:10.17323/1996-7845-2023-02-09

## КНР и борьба за дискурсивную гегемонию: роль стратегических нарративов<sup>1</sup>

С.В. Кривохиж, Е.Д. Соболева

---

**Кривохиж Светлана Валентиновна** – кандидат исторических наук, доцент кафедры исследований Китая, Юго-Восточной и Южной Азии Национального исследовательского университета «Высшая школа экономики» в Санкт-Петербурге; Россия, 190068, Санкт-Петербург, Канала Грибоедова наб., д. 123; skrivokhizh@hse.ru

**Соболева Елена Дмитриевна** – PhD, доцент кафедры исследований Китая, Юго-Восточной и Южной Азии Национального исследовательского университета «Высшая школа экономики» в Санкт-Петербурге; Россия, 190068, Санкт-Петербург, Канала Грибоедова наб., д. 123; edsoboleva@hse.ru

### Аннотация

*Власть на международной арене предполагает не только обладание выдающимися материальными ресурсами, но и дискурсивной гегемонией, то есть способностью предлагать и популяризировать привлекательные идеи, ценности и нормы и контролировать дискурс. Ученые отмечают, что в период председательства Си Цзиньпина КНР включилась в борьбу за идеи и дискурс, что требует систематического изучения. Аналитической ценностью в исследованиях дискурсивной силы КНР обладает концепция стратегического нарратива, под которым понимается «совокупность взаимосвязанных историй, формирующих определенные образы прошлого, настоящего и будущего, предназначенных для управления восприятием целевых аудиторий и направленных на достижение стратегических целей». В статье систематизируется исследовательский инструментарий для анализа стратегических нарративов, обобщается опыт исследований стратегических нарративов в международных отношениях в целом и китайский кейс в частности, а также предлагаются направления для будущих исследований.*

*Основной посыл китайских нарративов заключается в том, что КНР является великой державой нового типа, которая сможет изменить существующую несправедливую и конфликтогенную мировую систему. Однако Китай не предлагает пересмотреть мировую систему коренным образом, речь все равно идет про деление мира на «великие державы» и всех остальных. В целом для стратегических нарративов КНР характерна дуальность, которая отражает комплексность внешнеполитических интересов Китая и попытку расширить «поле возможностей». При создании нарративов ключевую роль играют отсылки к истории: как к «веку унижений», так и к недавнему успешному опыту модернизации КНР. Содержание нарративов говорит о том, что в большей степени Китай пытается сделать ставку на развивающиеся страны Глобального Юга и таким образом сформировать свою группу последователей. При этом для всех этапов развития стратегических нарративов КНР – создание, распространение и восприятие – характерна вариативность. Изучение причин этой вариативности, как и анализ эффективности китайских нарративов, является перспективным направлением для будущих исследований.*

---

<sup>1</sup> Статья поступила в редакцию 20.03.2023.

**Ключевые слова:** стратегические нарративы, дискурсивная сила, дискурсивная гегемония, внешняя политика КНР, «Пояс и путь», дискурс

**Благодарности:** исследование выполнено за счет гранта Российского научного фонда № 23-28-00994, <https://rscf.ru/project/23-28-00994/>

**Для цитирования:** Кривохиж С.В., Соболева Е.Д. КНР и борьба за дискурсивную гегемонию: роль стратегических нарративов // Вестник международных организаций. 2023. Т. 18. № 2. С. 178–192 (на русском и английском языках). doi:10.17323/1996-7845-2023-02-09

## Введение

Власть на международной арене предполагает не только обладание выдающимися материальными ресурсами, но и дискурсивной гегемонией, то есть способностью предлагать и популяризировать привлекательные идеи, ценности, нормы и контролировать дискурс [Ikenberry, Kupchan, 1990; Risse, 2011]. При продвижении идей ключевую роль играет стратегический нарратив или «совокупность взаимосвязанных историй, формирующих определенные образы прошлого, настоящего и будущего, предназначенные для управления восприятием целевых аудиторий и направленных на достижение стратегических целей» [Богданов, 2019, с. 174]. В долгосрочной перспективе стратегические нарративы влияют на аудиторию, ее интересы, идентичность и понимание того, как функционируют международные отношения в целом.

Ученые отмечают, что в период председательства Си Цзиньпина КНР включилась в борьбу за идеи и дискурс [Денисов, 2020]. В своих выступлениях Си Цзиньпин не раз говорил о необходимости создать и распространить китайские нарративы и концепты, чтобы донести до иностранной аудитории истинное положение дел в КНР и китайское видение международных отношений [Qiushi, 2021]. То есть стратегия наращивания «мягкой силы», которая преимущественно была направлена на создание привлекательного образа КНР, дополняется попытками нарастить дискурсивную силу [Yang, 2020]. КНР не только стремится изменить или адаптировать либеральные нормы, но и прилагает усилия для разработки и популяризации собственных идей, норм и стандартов [Денисов, 2020; Денисов, Зуенко, 2022].

Статья предлагает обратить внимание на изучение стратегических нарративов КНР, что является следующим логическим шагом в исследовании дискурсивной силы КНР и роли нарративов в международных отношениях. Такой подход предполагает, во-первых, смещение фокуса с анализа имиджа КНР или конкретных китайских идеологов на выявление более широких нарративов, которые предлагают новую трактовку международной системы, международных норм и места Китая в глобальной политике. Во-вторых, помимо исследования содержания нарративов, подход предполагает изучение других аспектов коммуникации: как КНР создает нарративы, как и где их распространяет, как на эти нарративы реагируют другие акторы международных отношений.

## Возвышение КНР и дискурсивная гегемония

Изучение возвышения Китая, его влияния на будущее либерального порядка пользуется популярностью среди исследователей [Макарьчева и др., 2019]. Можно выделить следующие темы, которые привлекают внимание изучающих роль Китая в трансформации мирового порядка с точки зрения идей и дискурса.

Во-первых, значительная часть работ изучает позицию КНР относительно международных норм и институтов [Грачиков, Сюй, 2022], так как они являются опорой современной модели мироустройства. Например, позиция Китая в отношении институтов глобального управления, созданных западными государствами после Второй мировой войны в сфере экономики, и режима прав человека хорошо исследована [Yang, 2020; Kinzelbach, 2012].

Во-вторых, востребованным направлением является изучение «мягкой силы» и публичной дипломатии КНР. В этом корпусе исследований авторы зачастую пытаются охватить множество аспектов данного феномена от ресурсов и инструментов (например, деятельность Институтов Конфуция или использование тактики дипломатии «волков-воинов») до оценок эффективности стратегии «мягкой силы» КНР и препятствий, стоящих перед Пекином [Lee, 2016]. Однако дискурсивные практики и нарративы, за некоторым исключением, рассматриваются поверхностно.

Смежным направлением являются исследования дискурсивной силы КНР, в рамках которых авторы выявляют причины роста интереса КНР к дискурсивной силе и основные элементы этой китайской концепции (например, [Zhao, 2016; Денисов, Зуенко, 2022]), а также сравнивают ее с дискурсивной (нормативной) силой других акторов, например ЕС [Алексеенкова, 2020].

Наконец, исследования стратегических нарративов КНР также набирают популярность за рубежом. Они являются логическим следствием отмечаемого учеными интереса КНР к дискурсивной гегемонии. Специфика такого аналитического подхода состоит в смещении фокуса исследований с материальной мощи, которой обладает Китай, на идеи, которые он предлагает. При этом предлагается рассматривать эти идеи не как пассивно существующие, а как обладающие способностью менять поведение целевой аудитории и позволяющие Китаю достигать стратегических целей [Miskimmon, O'Loughlin, Roselle, 2013].

## Стратегические нарративы: концептуальные основы

В последние пятнадцать лет значительное внимание исследователей международных отношений сфокусировалось на изучении нарративов, которые государства создают и продвигают на международной арене. Джеффри Робертс назвал этот процесс «нарративный поворот в международных отношениях» [Roberts, 2006]. В рамках данного подхода международные отношения рассматриваются через призму «соперничества нарративов», основная цель которого – обеспечить главенство предпочтительной для актора интерпретации реальности.

Роль стратегических нарративов в современных международных отношениях подробно рассмотрели Алистер Мискиммон, Бен О'Лоулин и Лаура Розелле. Они отмечают, что с помощью стратегических нарративов политические акторы «конструируют общее видение прошлого, настоящего и будущего международной политики, чтобы повлиять на поведение акторов национального и международного уровня» [Miskimmon, O'Loughlin, Roselle, 2013, p. 3]. Основное отличие стратегического нарратива от дискурса заключается в том, что у первого есть стратегическая цель. Иными словами, он ориентирован на то, чтобы повлиять на ожидания и поведение других акторов. Согласно классификации нарративов, предложенной Мискиммон, О'Лоулин и Розелле, существует три типа нарративов. Первый – нарратив международной системы, который делит государства мира на блоки, отводит им определенные роли и описывает отношений между ними; классический пример – нарратив холодной войны. Второй – narra-

тив идентичности, который объясняет роль отдельных акторов, их репутацию, позицию в системе и надежность. Третий – проблемный нарратив, он посвящен отдельным вопросам международных отношений, международному праву и нормам [Miskimmon, O’Loughlin, Roselle, 2013, p. 10–11].

Мискиммон, О’Лоулин и Розелле обозначили этапы в развитии стратегических нарративов: создание, проецирование, восприятие и обратная связь [Ibid, p. 11]. При рассмотрении первого этапа ученые обращают внимание на то, какую роль в создании нарративов играют разные акторы: правящие элиты, средства массовой информации и эпистемологические сообщества [Zhang, Orbie, 2019]. Что касается распространения, то здесь в фокус исследования попадает инфраструктура, задействованная для проецирования нарративов. Так, борьба за дискурсивную гегемонию предполагает не только использование существующей инфраструктуры, но и попытки установить над ней контроль или создать новую. Наконец, важным направлением в научной дискуссии является вопрос восприятия стратегических нарративов аудиторией. Нарратив считается эффективным, если под его воздействием аудитория меняет свое поведение, например, вносит изменения в политический курс (policy) [van Noort, Colley 2020]. Однако отделить влияние нарративов от воздействия других факторов часто может быть проблематично.

Ученые выделяют следующие факторы, которые способствуют эффективности стратегического нарратива. Во-первых, к ним относят последовательность (coherence). Во-вторых, считается, что стратегический нарратив должен апеллировать как к «рациональным» материальным интересам аудитории, так и отражать мифы, лежащие в основе коллективной идентичности [van Noort, Colley, 2020]. Например, Сюй Цзиньмин и Цао Дэцзюнь пишут, что при создании собственных стратегических нарративов о территориальном споре в Южно-Китайском море все конфликтующие стороны, включая КНР, опираются на историческую память [Xu, Cao, 2022]. Нередко стратегические нарративы одних стран оспариваются другими, чтобы повлиять на поведение тех или иных стран в краткосрочной перспективе или фундаментально изменить какой-то устоявшийся нарратив [Miskimmon, O’Loughlin, Roselle, 2013, p. 251–252].

## Системные нарративы: кейс КНР

Системный нарратив КНР, по мнению Эдварда Яна, обосновывает необходимость построения «сообщества единой судьбы/будущего», идею которого в 2013 г. предложил Си Цзиньпин [Yang, 2020]. В рамках этого нарратива существующая международная система представляется несправедливой, так как одни акторы могут безнаказанно нарушать установленные правила [Lams et al., 2022] и эксплуатировать других участников международных отношений. Обращаясь к истории, КНР осуждает прошлые колониальные практики западных держав и намекает на продолжение эксплуатации, с которой необходимо бороться. С одной стороны, китайский системный нарратив призывает перейти к новой системе международных отношений, где все акторы будут иметь возможность участвовать в разработке правил и, соответственно, пользоваться плодами этих решений. С другой стороны, роль Китая в системе особенная, так как именно он способствует построению сообщества и демонстрирует на своем примере, какую пользу это принесет остальным участникам.

Чжан Фэн отмечает, что в основе китайского системного нарратива лежит идея, согласно которой именно великие державы оказывают влияние на характер всей международной системы. При этом Китай не просто великая держава, а «китайская великая

держава» (Chinese great power). Разница с великими державами прошлого заключается в том, что они достигли этого статуса, опираясь на концепцию «игры с нулевой суммой». И поскольку Китай — великая держава иного типа, следовательно, система, выстроенная под его влиянием, тоже будет другой. Например, характерной чертой Китая, которая окажет влияние на всю систему, Чжан Фэн называет «благожелательный пацифизм». На базе этой идеи была разработана, например, концепция «мирного возвышения (развития)». Также в рамках системного нарратива говорится о необходимости гармоничной инклюзивности, что созвучно идее многополярного мира [Zhang, 2011].

Шейн Фейрли, изучавший китайский системный нарратив по материалам ИА «Синьхуа» в течение десяти лет (2008–2018 гг.), пришел к схожему выводу о том, как Китай видит международную систему и свою роль в ней. Он считает, что основным системный нарратив (автор использует термин «история») можно сформулировать так: «Без Китая не может быть глобального процветания». Кроме того, Фейрли выделил три менее крупных нарратива в рамках общего: именно Китай способен обеспечить более справедливый мир; Китай — взаимовыгодный партнер; Китай — мирная нация [Fairlie, 2020, p. 230].

## Китайские нарративы идентичности

Нарратив идентичности важен для актора международных отношений, так как задает определенное «поле возможностей» для его поведения, влияет на ожидания других акторов. Ляо Нин полагает, что важным элементом нарратива идентичности современного Китая являются идеи националистического характера, в первую очередь идея «виктимизации» Китая и исторической роли КПК, благодаря которой страна добилась успеха после «века унижения». По мнению Ляо, продвижение таких идей, с одной стороны, полезно для консолидации общества и сохранения режима, с другой, часто мешает проведению прагматичной внешней политики [Liao, 2017, p. 129]. Кроме того, «нарратив жертвы» косвенно противоречит нарративу о мирном возвышении, так как роль жертвы всегда предполагает противопоставление себя «другому» (агрессору) и имплицитно указывает на необходимость возмездия, что плохо сочетается с идеей мира и гармоничного сосуществования.

Лутгард Ламз также отмечает сильное влияние национализма на китайский нарратив идентичности и указывает на две истории, которые продвигаются в рамках нарратива [Lams, 2018]. С одной стороны, нарратив повествует о моральном превосходстве КНР над западными странами [Lams et al., 2022], которые нарушают международные нормы, стремясь установить свою гегемонию. Через этот нарратив продвигаются идеи «западного империалистического сдерживания» китайского развития и антиамериканизм. С другой стороны, в нарративе присутствует идея национального единения (китайская мечта, национальное возрождение), призванная сплотить китайский народ на основе общих культурных ценностей. По мнению Ламза, нарратив идентичности Китая характеризуется дуальностью, так как КНР хочет, чтобы ее воспринимали как глобального игрока и источник конструктивных инициатив глобального сотрудничества, но в то же время и как актора, бросающего вызов международной системе, созданной Западом, в частности США [Lams, 2018].

Дуальность проявляется и в том, что Китай позиционирует себя как мирное государство, но одновременно подчеркивает, что будет защищать свой суверенитет и безопасность всеми доступными способами. Наконец, то, что Китай, вторая экономика мира, все еще позиционирует себя как развивающееся государство, тоже можно рас-

сма­тривать как дуальность иден­тич­ности. Однако важно отметить, что для китайцев понятие «разви­ва­ю­щееся госу­дар­ство» в боль­шей степе­ни отно­сится к исто­ри­ческой, поли­ти­ческой и куль­тур­ной специ­фике стра­ны, нежели к уровню ее эконо­ми­ческого разви­тия [Luo, 2018].

Интересно исследование Табиты Розендаль. Она показывает, как китайские нарративы иден­тич­ности подстраиваются под аудитор­ию. Исследовательница рассма­три­вает кейс китайских стратеги­ческих нарративов в Шри-Ланке, важной темой которых является буддизм. На уровне иден­тич­ности Китай позиционирует себя как часть буд­дийского мира, отмечая, что у Китая и Шри-Ланки общее «буддийское прош­лое» и общая «буддийская судьба». Буддизм в данном случае используется как способ противо­поставить Китай и его «буддийских партнеров» Западу, который далек от ценностей глобального Юга [Rosendal, 2022].

## Проблемные нарративы КНР

Эдвард Ян изучает стратеги­ческие нарративы КНР в трех сферах глобального управ­ления: борьба с изменением климата, защита прав человека и управление интернетом. В первом случае (изменения климата) Китай поддерживает существующие нормы и не пытается поменять нарратив, скорее, пересказывает его с использованием своей терминологии. Во второй сфере (права человека) у Китая есть противоречия с существующими нормами, он пытается создать свой нарратив и продвинуть идеи партикуляризма. В третьей сфере (управление интернетом) нормы только формируются, поэтому у Китая есть возможность повлиять на то, какие нормы будут в итоге закре­плены. Ян отмечает, что на данный момент Китаю удается противодействовать достижению консенсуса о «свободном и открытом интернете» и продвинуть концепцию «суверенного интернета» [Yang, 2020].

Паскаль Абб изучил проблемный нарратив, который сопровождает участие КНР в миротворчестве. Современный нарратив Китая о миротворчестве (по периодизации Абба с 2003 г.) можно охарактеризовать как «мир, основанный на развитии» (“developmental peace”). В противовес западному подходу либерального государственного строительства как средства прекращения и предотвращения конфликтов, китайский нарратив предполагает, что социально-экономическое развитие является более эффективным средством для предотвращения конфликтов [Abb, 2021]. При формулировании нарратива КНР обращается к собственной недавней истории, указывает на стабильность и успехи в социально-экономическом развитии КНР с начала политики реформ и открытости, которым не предшествовали демократические преобразования. Интересно, что нарратив про взаимосвязь мира и развития соотносится с нарративом, который продвигает Китай в сфере прав человека, а именно идеей о том, что «базовым правом человека», которое является предпосылкой для реализации всех остальных прав, является «право на мир».

Значительный пул исследований посвящен нарративам, которые сопровождают китайскую инициативу «Пояс и путь». Рэй Сильвиус выделяет две идеи в этих нарративах, которые по своей сути амбивалентны. Согласно первой, только Китай обладает уникальными свойствами для того, чтобы стать лидером в рамках инициативы «Пояс и путь». Только у него есть необходимые средства и политическая воля для реализации проекта, а его подход, основанный на взаимной выгоде и уважении к разным акторам, позволяет всем принимать участие в инициативе на выгодных условиях. Согласно второй идее, «Пояс и путь» создан не Китаем единолично, не служит исключительно

китайским интересам, а принадлежит всем присоединившимся странам [Silvius, 2021]. Таким образом, в этом проблемном нарративе можно увидеть отсылки к системному нарративу Китая, который продвигает идею взаимовыгодного сотрудничества под эгидой КНР и многополярность.

Серия работ Каролин ван Ноорт посвящена образу Великого Шелкового пути в китайских стратегических нарративах. Например, исследовательница изучает, как Китай переписывают историю Шелкового пути, чтобы создать привлекательный контекст для современной инициативы «Пояс и путь». По ее мнению, задача Пекина состоит в том, чтобы усилия Китая по распространению своего влияния в Евразии ассоциировались у зарубежной аудитории со стремлением создать процветающий регион, как описано в заметках Марко Поло, нежели с попыткой включиться в «большую игру» в Евразии, о которой рассказывается в романе Редьярда Киплинга «Ким» [van Noort, 2020b]. В другом исследовании ван Ноорт обращается к изучению визуального сопровождения инициативы «Пояс и путь» на примере интернет-портала, посвященного инициативе. Исследовательница обращает внимание на то, как вербальные нарративы сопровождаются визуальным контентом. Например, караван верблюдов, идущих по пустыне, служит символом взаимосвязанности, а фотографии бизнесменов различных национальностей, участвующих в проектах, подчеркивают взаимовыгодность и инклюзивность [van Noort, 2020a].

Обобщив содержание разных стратегических нарративов КНР, можно сделать выводы о целях, которые за ними стоят. Во-первых, Китай стремится добиться признания китайской политической модели как успешной и легитимной. Это важно не только для обеспечения поддержки КПК среди национальной аудитории, но и для стимулирования сотрудничества с другими странами. Во-вторых, стратегически необходимым является принятие другими странами того факта, что рост Китая не несет угрозы и выгоден для многих других участников международных отношений, а попытки противостоять китайскому лидерству тормозят развитие не только Китая, но и всего мира, в частности развивающихся стран. Для КНР важно обеспечить благоприятную международную обстановку и поддержку своих зарубежных экономических проектов, чтобы стимулировать дальнейший рост. Наконец, Пекин ищет последователей, которые поддержат его стремление изменить некоторые несправедливые (дискриминационные) или неудобные элементы мирового порядка (гегемония США, режим прав человека и др.), внедрить альтернативные идеи и подходы.

## Создание, распространение и восприятие китайских стратегических нарративов

Аналізу процессов создания, распространения и влияния нарративов на аудиторию уделяется значительно меньше внимания, чем изучению их содержания. Тем не менее, обобщив существующие исследования, можно сделать ряд предварительных выводов.

В создании китайских стратегических нарративов принимают участие разные акторы: правящие элиты, средства массовой информации и научное сообщество. В Китае, в отличие от многих других стран, не существует оппозиционных стратегических нарративов, а наиболее популярные СМИ подконтрольны правящей элите. Несмотря на это, вывод о том, что разработка стратегического нарратива в КНР проходит слаженно, а нарративы отличаются четкостью и однозначностью трактовок, будет не совсем верным. Во-первых, на примере дискурса об инициативе «Пояс и путь» Цзэн Цзинхань демонстрирует, что децентрализация власти в КНР влияет и на дискурс: правительства

провинций принимают участие в разработке стратегических нарративов и предлагают идеи, отчасти не совпадающие с тем, что говорит центральное правительство [Zeng, 2019]. Во-вторых, для понимания процесса создания нарративов важен концепт “empty signifiers” (пустых символов), то есть понятий, которые вводят в оборот официальные лица КНР, однако их наполнение появляется позже, и смысл меняется с течением времени в зависимости от внутри- и внешнеполитической ситуации [Noesselt, Eckstein, Priupolina, 2021]. В-третьих, при освещении относительно новых тем международной повестки и в отсутствие четких инструкций от КПК возможна некоторая вариативность в трактовке одних и тех же событий в СМИ КНР, что может влиять на формирование нарративов.

Что касается инфраструктуры распространения китайских стратегических нарративов, то она сильно отличается в зависимости от целевой аудитории. Каналы, используемые при продвижении стратегических нарративов для национальной аудитории (СМИ, социальные медиа, НКО и др.), находятся под контролем КПК, что сильно упрощает процесс трансляции необходимых идей китайской общественности [Журавлева, 2022]. Возможности распространения альтернативных дискурсов в КНР невелики. Некоторые исследователи отмечают, что из-за коммерциализации китайские СМИ не только служат интересам КПК, но и вынуждены принимать во внимание и подстраиваться под общественное мнение [Wang, Wang, 2014]. Кроме того, социальные медиа также предоставляют возможность для выражения альтернативных мнений по некоторым вопросам международной повестки.

Инфраструктура для распространения нарративов среди иностранной аудитории расположена на территории других государств, поэтому ее функционирование зависит от их норм и зачастую осуществляется по абсолютно другим правилам. Так, в западных странах недавно были закрыты десятки Институтов Конфуция, которые являются ключевыми инструментами публичной дипломатии КНР и не только популяризируют китайскую традиционную культуру, но и служат каналами распространения стратегических нарративов о Китае и его месте в мире [Hartig, 2015]. Социальные медиа, а также сайты видеохостинга (Youtube) и другие интернет-порталы, которые также активно используются для распространения китайских стратегических нарративов среди иностранной аудитории [Hagström, Gustafsson, 2021], принадлежат иностранным компаниям и в самом Китае заблокированы, так как эти компании отказываются соблюдать требования КПК по цензурированию контента.

Наконец, Китай распространяет свое видение мировой системы и ее отдельных элементов среди политической элиты других стран через глобальные институты и различные региональные организации. Китайское правительство не просто использует эти организации для публичной аргументации своей позиции, но стремится контролировать саму инфраструктуру, продвигая граждан КНР на руководящие позиции [Zhao, 2021, p. 44]. Среди международных площадок можно выделить организации, в которых Китай изначально играет ключевую роль и имеет больше возможностей для распространения своих стратегических нарративов по сравнению с конкурентами, например, Боаоский форум.

Китайские стратегические нарративы вызывают разную реакцию у аудитории. Например, китайский исследователь Цао Дэцзюнь приходит к выводу, что американо-китайская торговая война и пандемия коронавирусной инфекции усилили соперничество между китайскими и американскими стратегическими нарративами [Сао, 2021]. Сотрудничество в рамках китайской инициативы «Пояс и путь», которое Китай представляет как взаимовыгодное, часто описывается другими акторами как «игра с нулевой суммой» [Zeng, 2019]. Каролин ван Ноорт и Томас Колли отмечают, что некоторые

китайские идеи находят больший отклик у аудитории, чем другие. Так, страны, присоединившиеся к инициативе «Пояс и путь», перенимают китайские нарративы о важности взаимосвязанности (connectivity), торговле и процветании, но ставят под сомнение бескорыстность китайских проектов, указывая на нарушения прав человека, долговую ловушку и напористую внешнюю политику [van Noort, Cooley, 2020].

## Заключение

В период председательства Си Цзиньпина КНР активно включается в борьбу за дискурс. Концепция стратегических нарративов, к которой мы обращаемся в данном исследовании, предлагает систематический подход к анализу дискурсивной силы КНР и представляет инструментарий для изучения не только содержания дискурса, его ключевых элементов, типов и связи со стратегическими целями, но и процессов его создания, распространения и восприятия.

Анализ трех видов нарративов КНР (системные, идентичности и проблемные) позволяет сделать ряд обобщений. Историческая память о «столетии унижений» используется Пекином не только для обоснования национального единения перед враждебными внешними силами, но и для создания системного нарратива и оказания влияния на иностранную аудиторию. Китай, обращаясь к развивающимся странам, осуждает прошлые колониальные практики западных держав и намекает на продолжение эксплуатации, с которой необходимо бороться. Призывы к изменению существующей системы сформулированы в рамках концепции «сообщества единой судьбы». Во-первых, Китай продвигает идею о том, что только держава «нового типа» может создать более справедливый мировой порядок. Такой державой является Китай, так как великие державы прошлого удовлетворены существующим положением дел и воспроизводят действующий порядок с помощью таких нарративов, как, например, нарратив холодной войны, подразумевающий наличие угрозы свободному миру, или нарратив «игры с нулевой суммой», используемый для объяснения противостояния возвышающимся державам. Во-вторых, ключевыми чертами новой справедливой международной системы будут взаимовыгодность и совместное процветание. Следует отметить, что китайский стратегический нарратив, несмотря на предложение изменить некоторые элементы системы, не предлагает пересмотреть ее коренными образом. Речь все равно идет о делении мира на «великие державы» и все остальные.

Нарратив идентичности во многом созвучен нарративу системы. Здесь тоже часто фигурирует идея «китайской великой державы» как особенной великой державы, отличной от прошлых. Например, важной чертой КНР называют моральное превосходство и приверженность соблюдению правил. При этом исследователи отмечают дуальность нарративов идентичности КНР. С одной стороны, Китай позиционирует себя как страна, которая пережила «век унижений» и теперь борется с несправедливой международной системой. С другой стороны, Пекин пытается создать образ конструктивного игрока, который будет способствовать миру и развитию через создание глобальных инициатив. Такая дуальность (жертва vs лидер) и, следовательно, противоречивость нарративов идентичности КНР связана с комплексностью ее стратегических целей: Пекин стремится изменить лишь некоторые принципы функционирования международной системы при сохранении других. Например, более справедливая международная система не предполагает отказа Китая от постоянного членства в Совете Безопасности ООН или расширения состава его постоянных членов. Дуальность идентичностей в краткосрочной перспективе позволяет Китаю достигать различных

стратегических целей, так как нарратив жертвы и нарратив лидера предоставляют два принципиально разных «поля возможностей». В долгосрочной перспективе непоследовательное поведение может создать дефицит доверия в отношениях с другими акторами международных отношений и негативно сказаться на имидже КНР и эффективности его стратегических нарративов.

Обобщив проблемные нарративы КНР, можно выделить основные идеи, которые их объединяют: партикуляризм и возможность акторов международных отношений «выбирать» подходящие для себя международные нормы. Кроме того, во всех проблемных нарративах Китая делается упор на развитии и ключевой роли инфраструктуры (особенно транспортной) как залога процветания и стабильного мира. Все эти идеи в первую очередь нацелены на развивающиеся страны, многие из которых не удовлетворены своим положением в международной системе, устали от критики и нуждаются во внешнем финансировании.

Представляется, что для западных стран китайские идеи не слишком привлекательны, там они зачастую рассматриваются как угроза либеральным нормам, хотя могут быть и исключения, например, дискурс о важности взаимосвязанности (connectivity). Кроме того, идея необходимости борьбы с несправедливостью и продолжением эксплуатации, а также обвинения в аморальности требуют от западных стран изменений и отказа от привычных и удобных правил. То есть Китай пытается сделать ставку именно на развивающиеся незападные страны и таким образом сформировать свою группу последователей. Однако исследователям еще предстоит изучить, пытается ли КНР подстроить содержание нарративов под разные аудитории, есть ли какие-то отличия в идеях, которые транслируются развитым и развивающимся странам, западным и незападным, соседям КНР по азиатскому региону и государствам, расположенным на других материках.

Для процессов создания, распространения и восприятия стратегических нарративов КНР характерна вариативность, в связи с чем пример Китая интересен и для дальнейшего теоретического осмысления феномена стратегических нарративов, так как предлагает богатый эмпирический материал и возможности протестировать различные гипотезы. Даже создание нарративов в КНР не является централизованным процессом, в нем принимают участие разные акторы с разными интересами. Механизмы распространения китайских стратегических нарративов значительно варьируются в зависимости от адресата, и речь не только о разнице в работе с национальной и иностранной аудиторией или элитами и простыми гражданами. Несмотря на глобализацию, медиасферы и особенности их регулирования в разных странах мира отличаются, что оказывает влияние на возможности распространения китайского нарратива. Схожий вывод можно сделать и об эффективности нарративов. Существующие разработки показывают, что некоторые страны охотнее перенимают китайские стратегические нарративы, при этом одни китайские концепты более популярны, чем другие. Однако стоит отметить, что исследований реакции аудитории на китайские нарративы значительно меньше, чем работ, анализирующих их содержание. Это говорит об определенном пробеле в литературе.

## Список источников

Алексеевкова Е.С. (2020) Дискурсивная сила КНР против нормативной силы ЕС: казус Италии // *Мировая экономика и международные отношения*. Т. 64. № 5. С. 62–72. doi:10.20542/0131-2227-2020-64-5-62-72

- Богданов С.В. (2019) Проблемы формирования стратегического нарратива БРИКС // Вестник международных организаций. Т. 14. № 2. С. 173–190 (на русском и английском языках). doi:10.17323/1996-7845-2019-02-07.
- Грачиков Е.Н., Сюй Х. (2022) КНР и международная система: формирование собственной модели мироустройства // Вестник международных организаций. Т. 17. № 1. С. 7–24 (на русском и английском языках). doi:10.17323/1996-7845-2022-01-01
- Денисов И.Е. (2020) Концепция «дискурсивной силы» и трансформация китайской внешней политики при Си Цзиньпине // Сравнительная политика. Т. 11. № 4. С. 42–52. doi:10.24411/2221-3279-2020-10047
- Денисов И.Е., Зуенко И.Ю. (2022) От мягкой силы к дискурсивной силе: новые идеологемы внешней политики КНР. Московский государственный институт международных отношений (университет) Министерства иностранных дел Российской Федерации, Институт международных исследований. М.: МГИМО-Университет.
- Журавлева Е.В. (2022) Китайский опыт продвижения норм и ценностей путем регулирования социальных медиа // Проблемы Дальнего Востока. № 2. С. 97–110.
- Макарычева А.В., Силаев Н.Ю., Данилин И.В., Чеков А.Д., Шавлай Э.П., Столярова С.А. (2019) «Безбилетники» либерального порядка: повестка международного развития и символические политики восходящих держав // Вестник МГИМО. Т. 12. № 6. С. 109–128. doi:10.24833/2071-8160-2019-6-69-109-128
- Abb P. (2021) From ‘Peaceful Rise’ to Peacebuilder? How Evolving Chinese Discourses and Self-perceptions Impact Its Growing Influence in Conflict Societies // Journal of Contemporary China. Vol. 30. No. 129. P. 402–416. doi:10.1080/10670564.2020.1827353
- Cao D. (2021). Daguo jingzheng zhong de zhanlue xushi – ZhongMei waijiao huayu boyi ji qi xushi juban [Strategic Narrative in Great Power Competition – The Game of Sino-US Diplomatic Discourse and Its Narrative Scenario] // World Economics and Politics. No. 5. P. 51–79, 157–158 (in Chinese).
- Fairlie Sh.F. (2020) The China Story: a media narrative analysis of Beijing’s global communications (PhD Thesis), Melbourne: Monash University. <https://doi.org/10.26180/13087625.v1>
- Hartig F. (2015) Communicating China to the World: Confucius Institutes and China’s Strategic Narratives // Politics. Vol. 35. No. 3–4. P. 245–258. <https://doi.org/10.1111/1467-9256.12093>
- Ikenberry G., Kupchan C. (1990) Socialization and hegemonic power // International Organization. Vol. 44. No. 3. P. 283–315. doi:10.1017/S002081830003530X
- Kinzelbach K. (2012) Will China’s Rise Lead to a New Normative Order? An Analysis of China’s Statements on Human Rights at the United Nations (2000–2010) // Netherlands Quarterly of Human Rights. Vol. 30. No. 3. P. 299–332.
- Lams L. (2018) Examining Strategic Narratives in Chinese Official Discourse under Xi Jinping // Journal of Chinese Political Science. No. 23. P. 387–411. <https://doi.org/10.1007/s11366-018-9529-8>
- Lams L., De Smaele H., De Coninck F., Lippens C., Smeyers L. (2022) Strategic Comrades? Russian and Chinese Media Representations of NATO // Europe-Asia Studies. Vol. 74. doi:10.1080/09668136.2022.2152556
- Lee P.S. (2016) The rise of China and its contest for discursive power // Global Media and China. Vol. 1. No. 1–2. P. 102–120. <https://doi.org/10.1177/2059436416650549>
- Liao N. (2018) The Power of Strategic Narratives: The Communicative Dynamics of Chinese Nationalism and Foreign Relations. Forging the World: Strategic Narratives and International Relations / A. Miskimmon, B. O’Loughlin, L. Roselle (eds). Ann Arbor, Michigan: University of Michigan Press. P. 110–133.
- Linus H., Gustafsson K. (2021) The limitations of strategic narratives: The Sino-American struggle over the meaning of COVID-19 // Contemporary Security Policy. Vol. 42. No. 4. P. 415–449. doi:10.1080/13523260.2021.1984725
- Luo J. (2018) Zhongguo yu fazhanzhong guojia guansi weishenme hen zhongyao [Why Relations Between China and Developing Countries are so Important?] // China Investments. No. 10. P. 30–32 (in Chinese).

- Miskimmon A., O'Loughlin B., Roselle L. (2013) *Strategic Narratives: Communication Power and the New World Order* (1st ed.). N.Y.: Routledge.
- Noesselt N., Eckstein T., Priupolina E. (2021) *Decrypting China's self-image as "great power"*. University of Duisburg-Essen, Institute of East Asian Studies (IN-EAST), Duisburg. Working Papers on East Asian Studies No. 130/2021. Режим доступа: <https://www.econstor.eu/bitstream/10419/235557/1/1761607812.pdf> (дата обращения: 13.03.2023).
- Qiushi (02.06.2021) *Xi Jinping: Jiang hao Zhongguo gushi, chuanbo hao Zhongguo shengyin* [Xi Jinping: Tell the story of China well and spread the voice of China well] (in Chinese). Режим доступа: [http://www.qs-theory.cn/zhuanqu/2021-06/02/c\\_1127522386.htm](http://www.qs-theory.cn/zhuanqu/2021-06/02/c_1127522386.htm) (дата обращения: 13.03.2023).
- Risse T. (2011) *Ideas, Discourse, Power and the End of the Cold War: 20 years on* // *International Politics*. No. 48. P. 591–606. <https://doi.org/10.1057/ip.2011.20>
- Roberts G. (2006) *History, Theory and the Narrative Turn in IR* // *Review of International Studies*. Vol. 32. No. 4. P. 703–714.
- Rosendal T. (2022) *China's Buddhist strategic narratives in Sri Lanka – benefits and Buddhism?* // *The Pacific Review*. P. 1–30. doi:10.1080/09512748.2022.2120063
- Silvius R. (2021) *China's Belt and Road Initiative as Nascent World Order Structure and Concept? Between Sino-Centering and Sino-Deflecting* // *Journal of Contemporary China*. Vol. 30. No. 128. P. 314–329. doi:10.1080/10670564.2020.1790905
- van Noort C. (2020a) *Strategic narratives, visibility and infrastructure in the digital age: the case of China's Maritime Silk Road Initiative* // *Cambridge Review of International Affairs*. Vol. 33. No. 5. P. 734–751. doi:10.1080/09557571.2020.1741513
- van Noort C. (2020b) *Strategic Narratives of the Past: An Analysis of China's New Silk Road Communication* // *Global Society*. Vol. 34. No 2. P. 186–205. doi:10.1080/13600826.2019.1674251
- van Noort C., Colley T. (2020) *How do strategic narratives shape policy adoption? Responses to China's Belt and Road Initiative* // *Review of International Studies*. Vol. 47. No. 1. P. 39–63. doi:10.1017/S0260210520000388
- Wang J., Wang X. (2014) *Media and Chinese Foreign Policy* // *Journal of Contemporary China*. Vol. 23. No. 86. P. 216–235.
- Xu J., Cao D. (2022) *Guoji guanxi zhong de zhanlue xushi ji qi yingxiang jizhi tanxi* [Analysis of Strategic Narratives in International Relations and Their Influence Mechanisms] // *Pacific Journal*. No. 8. P. 26–34 (in Chinese).
- Yang Y.E. (2020) *China's Strategic Narratives in Global Governance Reform under Xi Jinping* // *Journal of Contemporary China*. Vol. 30. No. 128. P. 299–313. doi:10.1080/10670564.2020.1790904
- Zeng J. (2019) *Narrating China's belt and road initiative* // *Global Policy*. Vol. 10. P. 207–216. <https://doi.org/10.1111/1758-5899.12662>
- Zhang F. (2011) *The Rise of Chinese Exceptionalism in International Relations* // *European Journal of International Relations*. Vol. 19. No. 2. P. 305–328. <https://doi.org/10.1177/1354066111421038>
- Zhang Y., Orbie J. (2019) *Strategic narratives in China's climate policy: Analysing three phases in China's discourse coalition* // *The Pacific Review*. Vol. 34. No. 1. P. 1–28. doi:10.1080/09512748.2019.1637366
- Zhao K. (2016) *China's Rise and Its Discursive Power Strategy* // *Chinese Political Science Review*. <https://doi.org/10.1007/s41111-016-0027-x>
- Zhao S. (2021) *China's Big Power Ambition Under Xi Jinping: Narratives and Driving Forces*. N.Y.: Routledge.

# STRATEGIC NARRATIVES AND NEW REALITY

International Organisations Research Journal, 2023, vol. 18, no 2, pp. 178–192

Original Article

doi:10.17323/1996-7845-2023-02-09

## Strategic Narratives in China's Bid for Discursive Hegemony<sup>1</sup>

S. Krivokhizh, E. Soboleva

---

---

**Svetlana Krivokhizh** – PhD in History, Associate Professor, Department for Chinese, South and Southeast Asian Studies, HSE University (Saint Petersburg); 123 Naberezhnaya Kanala Griboyedova, St. Petersburg, 190068, Russia; skrivokhizh@hse.ru

**Elena Soboleva** – PhD in Political Science, Associate Professor, Department for Chinese, South and Southeast Asian Studies, HSE University (Saint Petersburg); 123 Naberezhnaya Kanala Griboyedova, St. Petersburg, 190068, Russia; edsoboleva@hse.ru

### Abstract

*Power in international relations implies not only the possession of outstanding material resources, but also the ability to propose and popularize attractive ideas, values, and norms and thus control discourse. Scholars note that during the presidency of Xi Jinping, the People's Republic of China (PRC) has joined the struggle for discursive hegemony. This change in China's foreign policy requires systematic study, for which the concept of a strategic narrative has analytical value. As defined by A. Miskimmon, B. O'Loughlin and L. Roselle, strategic narratives "are a means for political actors to construct a shared meaning of the past, present, and future of international politics to shape the behavior of domestic and international actors."*

*This article provides an overview of strategic narratives as a conceptual lens to study international relations, summarizes the existing research of strategic narratives in general and regarding the Chinese case in particular, and suggests directions for future studies. The core idea of Chinese strategic narratives is that the PRC is a new type of great power that is capable of changing the existing unjust and conflict-prone world order. At the same time, China does not propose to radically revise the international system – it portrays the world as divided into great powers and the rest. Overall, China's strategic narratives are characterized by a duality that reflects the complexity of China's foreign policy interests and its attempt to expand the field of opportunity. Aimed to support different agendas, narratives include references both to the "century of humiliation" and the more recent successful experience of China's modernization. The content of the narratives suggests that China is mainly trying to attract the developing countries of the Global South and thus form its own group of followers. However, there is significant variation in communication processes, namely the formation, projection, and reception of China's strategic narratives. The study of this variation, as well as the analysis of the effectiveness of Chinese narratives, is a promising direction for future research.*

**Keywords:** strategic narratives, discursive power, discursive hegemony, China's foreign policy, Belt and Road, discourse

**Acknowledgments:** this work was supported by the Russian Science Foundation under grant no 23-28-00994, <https://rscf.ru/project/23-28-00994/>.

**For citation:** Krivokhizh S., Soboleva E. (2023) Strategic Narratives in China's Bid for Discursive Hegemony. *International Organisations Research Journal*, vol. 18, no 2, pp. 178–192 (in English) doi:10.17323/1996-7845-2023-02-09

---

<sup>1</sup> This article was submitted 20.03.2023.

## References

- Abb P. (2021) From ‘Peaceful Rise’ to Peacebuilder? How Evolving Chinese Discourses and Self-perceptions Impact Its Growing Influence in Conflict Societies. *Journal of Contemporary China*, vol. 30, no 129, pp. 402–416. doi: 10.1080/10670564.2020.1827353
- Alekseenkova E.S. (2020) Diskursivnaja sila KNR protiv normativnoj sily ES: kazus Italii [PRC Discursive Power vs. EU Normative Power: The Casus of Italy]. *World Economy and International Relations*, vol. 64, no 5, pp. 62–72 (In Russian). doi:10.20542/0131-2227-2020-64-5-62-72
- Bogdanov S. (2019) Issues in the Development of the BRICS’ Strategic Narrative. *International Organisations Research Journal*, vol. 14, no 2, pp. 147–162 (in Russian and English). doi:10.17323/1996 784520190207
- Cao D. (2021). Daguojingzheng zhong de zhanlue xushi – ZhongMei wajiaohuayu boyi jiqi xushi juben [Strategic Narrative in Great Power Competition – The Game of Sino-US Diplomatic Discourse and Its Narrative Scenario]. *World Economics and Politics*, no 5, pp. 51–79, 157–158 (in Chinese).
- Denisov I.E. (2020) Konceptcija “diskursivnoj sily” i transformacija kitajskoj vneshnej politiki pri Si Czin’pine [The Concept of “Discursive Power” and the Transformation of Chinese Foreign Policy under Xi Jinping]. *Comparative Politics Russia*, vol. 11, no 4, pp. 42–52 (in Russian). <https://doi.org/10.24411/2221-3279-2020-10047>
- Denisov I.E., Zuenko I.Ju. (2022) *Ot mjagkoj sily k diskursivnoj sile: novye ideologemy vneshnej politiki KNR* [From soft power to discursive power: new ideologemes of China’s foreign policy]. Moscow State Institute of International Relations (University) of the Ministry of Foreign Affairs of the Russian Federation, Institute of International Studies. Moscow: MGIMO-Universitet (in Russian).
- Fairlie Sh.F. (2020) *The China Story: a media narrative analysis of Beijing’s global communications* (PhD Thesis), Melbourne: Monash University. <https://doi.org/10.26180/13087625.v1>
- Grachikov E., Xu H. (2022) China and the International System: The Formation of a Chinese Model of World Order. *International Organisations Research Journal*, vol. 17, no 1, pp. 7–24 (in Russian and English). doi:10.17323/1996-7845-2022-01-01
- Hartig F. (2015) Communicating China to the World: Confucius Institutes and China’s Strategic Narratives. *Politics*, vol. 35, no 3–4, pp. 245–258. <https://doi.org/10.1111/1467-9256.12093>
- Ikenberry G., Kupchan C. (1990) Socialization and hegemonic power. *International Organization*, vol. 44, no 3, pp. 283–315. doi:10.1017/S002081830003530X
- Kinzelbach K. (2012) Will China’s Rise Lead to a New Normative Order? An Analysis of China’s Statements on Human Rights at the United Nations (2000–2010). *Netherlands Quarterly of Human Rights*, vol. 30, no 3, pp. 299–332.
- Lams L. (2018) Examining Strategic Narratives in Chinese Official Discourse under Xi Jinping. *Journal of Chinese Political Science*, no 23, pp. 387–411. <https://doi.org/10.1007/s11366-018-9529-8>
- Lams L., De Smaele H., De Coninck F., Lippens C., Smeyers L. (2022) Strategic Comrades? Russian and Chinese Media Representations of NATO. *Europe-Asia Studies*, vol. 74. doi:10.1080/09668136.2022.2152556
- Lee P. S. (2016) The rise of China and its contest for discursive power. *Global Media and China*, vol. 1, no 1–2, pp. 102–120. <https://doi.org/10.1177/2059436416650549>
- Liao N. (2018) The Power of Strategic Narratives: The Communicative Dynamics of Chinese Nationalism and Foreign Relations. *Forging the World: Strategic Narratives and International Relations* (A. Miskimmon, B. O’Loughlin, L. Roselle (eds)). Ann Arbor, Michigan: University of Michigan Press, pp. 110–133.
- Linus H., Gustafsson K. (2021) The limitations of strategic narratives: The Sino-American struggle over the meaning of COVID-19. *Contemporary Security Policy*, vol. 42, no 4, pp. 415–449. doi:10.1080/13523260.2021.1984725
- Luo J. (2018). Zhongguo yu fazhanzhong guojia guansi weishenme hen zhongyao [Why Relations Between China and Developing Countries are so Important?]. *China Investments*, no 10, 30–32 (in Chinese).
- Makarycheva A.V., Silaev N.Yu., Danilin I.V., Chekov A.D., Shavlay E.P., Stolyarova S.A. (2019) “Bezbiiletniki liberal’nogo porjadka: povestka mezhdunarodnogo razvitija i simvolicheskie politiki voshodjashhih derzhav

- [Liberal Order “Free Riders”: International Development Agenda and the Symbolic Policies of the Rising Powers]. *MGIMO Review of International Relations*, vol. 12, no 6, pp. 109–128 (in Russian). <https://doi.org/10.24833/2071-8160-2019-6-69-109-128>
- Miskimmon A., O’Loughlin B., Roselle L. (2013) *Strategic Narratives: Communication Power and the New World Order* (1st ed.), New York: Routledge.
- Noesselt N., Eckstein T., Priupolina E. (2021) Decrypting China’s self-image as “great power” Working Papers on East Asian Studies No. 130/2021. University of Duisburg-Essen, Institute of East Asian Studies (IN-EAST), Duisburg. Available at: <https://www.econstor.eu/bitstream/10419/235557/1/1761607812.pdf> (accessed 13.03.2023).
- Qiushi (02.06.2021) *Xi Jinping: Jiang hao Zhongguo gushi, chuanbo hao Zhongguo shengyin* [Xi Jinping: Tell the story of China well and spread the voice of China well] (in Chinese). URL: [http://www.qstheory.cn/zhuanku/2021-06/02/c\\_1127522386.htm](http://www.qstheory.cn/zhuanku/2021-06/02/c_1127522386.htm) (accessed 13 March 2023).
- Risse T. (2011) Ideas, Discourse, Power and the End of the Cold War: 20 years on. *International Politics*, no 48, pp. 591–606. <https://doi.org/10.1057/ip.2011.20>
- Roberts G. (2006) History, Theory and the Narrative Turn in IR. *Review of International Studies*, vol. 32, no 4, pp. 703–714.
- Rosendal T. (2022) China’s Buddhist strategic narratives in Sri Lanka – benefits and Buddhism? *The Pacific Review*, pp. 1–30. doi: 10.1080/09512748.2022.2120063
- Silvius R. (2021) China’s Belt and Road Initiative as Nascent World Order Structure and Concept? Between Sino-Centering and Sino-Deflecting. *Journal of Contemporary China*, vol. 30 no 128, pp. 314–329. doi: 10.1080/10670564.2020.1790905
- van Noort C. (2020a) Strategic narratives, visibility and infrastructure in the digital age: the case of China’s Maritime Silk Road Initiative. *Cambridge Review of International Affairs*, vol. 33, no 5, pp. 734–751. doi:10.1080/09557571.2020.1741513
- van Noort C. (2020b) Strategic Narratives of the Past: An Analysis of China’s New Silk Road Communication. *Global Society*, vol. 34, no 2, pp. 186–205, doi: 10.1080/13600826.2019.1674251
- van Noort C., Colley T. (2020) How do strategic narratives shape policy adoption? Responses to China’s Belt and Road Initiative. *Review of International Studies*, vol. 47, no 1, pp. 39–63. doi:10.1017/S0260210520000388
- Wang J., Wang X. (2014) Media and Chinese Foreign Policy. *Journal of Contemporary China*, vol. 23, no 86, pp. 216–235.
- Xu J., Cao D. (2022) Guoji guanxi zhong de zhanlue xushi ji qi yingxiang jizhi tanxi [Analysis of Strategic Narratives in International Relations and Their Influence Mechanisms]. *Pacific Journal*, no 8, pp. 26–34 (in Chinese).
- Yang Y.E. (2020) China’s Strategic Narratives in Global Governance Reform under Xi Jinping. *Journal of Contemporary China*, vol. 30, no 128, pp. 299–313. doi:10.1080/10670564.2020.1790904
- Zeng J. (2019) Narrating China’s belt and road initiative. *Glob Policy*, vol. 10, pp. 207–216. <https://doi.org/10.1111/1758-5899.12662>
- Zhang F. (2011) The Rise of Chinese Exceptionalism in International Relations. *European Journal of International Relations*, vol.19, no 2, pp. 305–328. <https://doi.org/10.1177/1354066111421038>
- Zhang Y., Orbie J. (2019) Strategic narratives in China’s climate policy: Analysing three phases in China’s discourse coalition. *The Pacific Review*, vol. 34, no 1, pp. 1–28. doi:10.1080/09512748.2019.1637366
- Zhao K. (2016) China’s Rise and Its Discursive Power Strategy. *Chinese Political Science Review*. <https://doi.org/10.1007/s41111-016-0027-x>
- Zhao S. (2021) *China’s Big Power Ambition Under Xi Jinping: Narratives and Driving Forces*. New York: Routledge.
- Zhuravleva E.V. (2022) Kitajskij opyt prodvizhenija norm i cennostej putem regulirovanija social’nyh media [The Promotion of Norms and Values through Social Media Regulation: The Experience of China]. *Far Eastern Affairs*, no 2, pp. 97–100 (in Russian). doi:10.31857/S013128120019294-4

## К сведению авторов

Редакция журнала «Вестник международных организаций: образование, наука, новая экономика» НИУ ВШЭ приглашает к сотрудничеству авторов.

Наше издание открыто для экспертных организаций и исследовательских институтов, в том числе вузов, занимающихся изучением вопросов деятельности международных институтов; развития образования, науки и инноваций в национальном и международном контексте. В числе наших авторов мы будем рады видеть ученых и экспертов в сфере международных отношений и глобального управления; содействия развитию; международного сотрудничества по различным сферам социально-экономической политики. Мы приглашаем к сотрудничеству исследователей и экспертов зарубежных университетов, экспертных институтов и международных организаций и рады возможности познакомить российского читателя с результатами оригинальных исследований зарубежных авторов. Журнал принимает для рассмотрения результаты исследований и публикации учащихся аспирантур российских университетов, вузов стран СНГ, университетов дальнего зарубежья. Аудитория журнала в настоящее время представлена руководителями и специалистами научно-исследовательских организаций, федеральных министерств и ведомств, экспертным и академическим сообществом России, стран СНГ, дальнего зарубежья.

Мы будем рады видеть вас среди наших авторов!

### Обращаем внимание:

- Все материалы публикуются бесплатно. Основными требованиями к материалу является его соответствие тематике издания, научность и соблюдение требований к оформлению рукописей.
- Требования к оформлению рукописей сформированы на основании текущих российских требований и **требований международной библиометрической базы Scopus** к оформлению научных публикаций.
- Российские требования и требования международной библиометрической базы Scopus к рукописям размещены на странице журнала по адресу <http://iorj.hse.ru/authors>. **Несоответствие рукописей всем требованиям является одним из оснований для отказа в публикации статьи в журнале.**
- Перед публикацией все присланные материалы проходят процедуру анонимного рецензирования.
- На основании полученного экспертного заключения материалы публикуются, возвращаются авторам на доработку или не допускаются к изданию. Редакция своевременно уведомляет автора в случае отказа в публикации.
- С авторами опубликованных материалов заключается **лицензионный договор**, согласно которому изданию передаются неисключительные права на публикацию материала.
- Все рукописи передаются в редакцию журнала по электронной почте по адресу [iorj@hse.ru](mailto:iorj@hse.ru).

*С уважением,  
редакция журнала «Вестник международных организаций»*

Формат 60×88 1/8.  
Уч.-изд. 15,7. Тираж 170 экз. Заказ .

Адрес редакции  
Россия, 119017, Москва, ул. Малая Ордынка, д. 17, оф. 417  
Телефоны: +7 495 772-95-90 \*23147 и \*23150  
E-mail: [iorj@hse.ru](mailto:iorj@hse.ru)

Отпечатано ООО «Фотоэксперт»,  
Россия, 109316, Москва, Волгоградский проспект, д. 42