
ВЕСТНИК МЕЖДУНАРОДНЫХ ОРГАНИЗАЦИЙ

 ВЫСШАЯ ШКОЛА ЭКОНОМИКИ
НАЦИОНАЛЬНЫЙ ИССЛЕДОВАТЕЛЬСКИЙ УНИВЕРСИТЕТ

Т. 18 № 3 (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 3 (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

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-rf.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. Кортунов (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, 115184, Москва,

ул. Большая Ордынка, д. 47/7, стр. 1

Национальный исследовательский университет

«Высшая школа экономики»

Телефон: +7 495 772-95-90 *23147 и *23150

E-mail: ioj@hse.ru

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

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

Учредитель

Национальный исследовательский университет

«Высшая школа экономики»

Тираж 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-ru.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

47/7 Bolshaya Ordynka Ulitsa, Moscow, 115184, Russia

Tel: +7 495 772-95-90 *23147 and *23150

E-mail: iorj@hse.ru

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

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

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

Publisher

National Research University Higher School of Economics

170 copies

© National Research University
Higher School of Economics, 2023

Содержание

Новые реалии

А.В. Подругина, К.В. Лысенко

Возврат мировой экономики к режиму высокой инфляции.....7

Е.С. Арляпова, Е.Г. Пономарева

Виртуальное посольство: новые технологии представительства и влияния
(осмысляя американский опыт).....32

Региональные процессы

Д.А. Изотов

Участие стран в ГАТТ/ВТО и торговля в АТР:
оценка долгосрочных эффектов.....48

Е.Ю. Трещенков

Надгосударственность и суверенитет в Европейском союзе
и Евразийском экономическом союзе 74

И.А. Захаров, М.М. Агафшин

Реформирование политики убежища и контроля нелегальной миграции:
общеевропейский и польский подход.....92

Ч. Сингува, Г. Сингува

Перекрестное членство Замбии в САДК и КОМЕСА..... 107

Б. Айар, О. Арслан

Эволюция российско-турецких отношений:
идейное сближение и прагматическое сотрудничество 120

Тренды развития регулирования

А.В. Шелепов

Оценка роли цифровых платформ и экосистем в экономическом развитии..... 142

М.Г. Гирич, О.С. Магомедова, А.Д. Левашенко

Сравнительный анализ правового регулирования рекламных услуг в интернете,
оказываемых цифровыми платформами в России и зарубежных странах..... 163

И.С. Ермохин, Ю.М. Бурханова, А.Д. Левашенко

Проблема дивергенции оценок, присуждаемых лицами, оказывающими услуги
по оценке устойчивого развития. Главные тренды в области законодательного
регулирования института ESG-рейтингования в России и мире..... 186

Аналитические обзоры

Е.М. Харитонова

Показатели и рейтинги в глобальном управлении: новые тенденции205

Content

New Realities

- A. Podrugina, K. Lysenko*
The Return of the World Economy to a High Inflation Regime7
- E. Arlyapova, E. Ponomareva*
Virtual Embassy: New Technologies of Representation and Influence
(Rethinking the American Experience)32

Regional Processes

- D. Izotov*
WTO Participation and Trade of the Asia-Pacific Region:
Long-Term Effects.....48
- E. Treshchenkov*
Supranationality and Sovereignty in the European Union
and in the Eurasian Economic Union 74
- I. Zakharov, M. Agafoshin*
Reform of Asylum Policy and Control of Illegal Migration:
Pan-European and Polish Approach92
- Ch. Singuwa, G. Singuwa*
Zambia's Overlapping Membership in SADC and COMESA..... 107
- B. Ayar, O. Arslan*
The Evolution of Russian-Turkish Relations: Ideational Convergence
and Pragmatic Cooperation 120

Trends in Regulation Development

- A. Shelepov*
Assessing the Role of Digital Platforms and Ecosystems
in Economic Development 142
- M. Girich, O. Magomedova, A. Levashenko*
Comparative Analysis of the Legal Regulation of the Digital Platform's Responsibility
for the Distribution of Internet Advertising..... 163
- I. Ermokhin, Y. Burhanova, A. Levashenko*
The Problem of Divergence of ESG Ratings Awarded by Persons Providing Services
for the Assessment of Sustainable Development. The Main Trends in the Field
of Legislative Regulation of the ESG Rating Institute in Russia and in the World 186

Analytical Review

- E. Kharitonova*
Indicators and Ratings in Global Governance: New Trends.....205

Возврат мировой экономики к режиму высокой инфляции¹

А.В. Подругина, К.В. Лысенко

Подругина Анастасия Викторовна — кандидат экономических наук, доцент департамента мировой экономики Национального исследовательского университета «Высшая школа экономики» (НИУ ВШЭ); Россия, 109028, Москва, Покровский б-р, д. 11; apodrugina@hse.ru; ORCID: 0000-0001-6875-3795

Лысенко Кирилл Витальевич — студент бакалавриата образовательной программы «Мировая экономика» факультета мировой экономики и мировой политики Национального исследовательского университета «Высшая школа экономики» (НИУ ВШЭ); Россия, 109028, Москва, Покровский б-р, д. 11; kvlysenko_2@edu.hse.ru

Аннотация

Глобальная инфляция — один из наиболее существенных вызовов для постпандемийной мировой экономики. После нескольких десятилетий низких темпов роста цен и даже элементов дефляционных процессов в развитых странах опасность попадания в новый период Великой инфляции казалась несущественной. Мягкая монетарная политика, реализуемая в 2009–2019 гг., не спровоцировала всплеск инфляции, а замедление экономики в период локдауна усыпило бдительность. Однако пандемия COVID-19 и антикризисные меры запустили, а конфликт, начавшийся 24 февраля 2022 г., санкции и антисанкции закрепили инфляционные процессы по всему миру — как в развитых, так и в развивающихся странах. В статье мы показываем инерционный характер инфляции и в США, и в ЕС и утверждаем, что произошел переход к режиму высокой инфляции, несмотря на снижение инфляции в развитых странах в первом квартале 2023 г., упомянутое в январском отчете МВФ. Выход из режима высокой инфляции потребует намного более серьезных и длительных мер, чем управление инфляцией в низком режиме.

Ключевые слова: инфляция, инерционность инфляции, режим высокой инфляции

Благодарности: в статье использованы результаты проекта «Оценка последствий антироссийских санкций для мировой экономики», выполненного в рамках конкурса проектных групп факультета мировой экономики и мировой политики НИУ ВШЭ в 2022–2023 гг.

Для цитирования: Подругина А.В., Лысенко К.В. Возврат мировой экономики к режиму высокой инфляции // Вестник международных организаций. 2023. Т. 18. № 3. С. 7–31 (на русском и английском языках). doi:10.17323/1996-7845-2023-03-01

¹ Статья поступила в редакцию 07.03.2023.

Сегодня уже можно сказать, что эра низкой инфляции закончилась – пандемия COVID-19, антикризисные меры поддержки, конфликт, начавшийся 24 февраля 2022 г., и последовавшие за ним санкции и антисанкции привели мировую экономику на порог периода высокой инфляции или даже стагфляции, с учетом потенциальной рецессии в мире и стагнации в Евросоюзе [World Bank, 2022].

Инфляция с точки зрения современной теории

Вопрос связи инфляции с показателями экономического цикла широко обсуждался в академической дискуссии второй половины XX в. Первоначальная кривая Филлипса, опубликованная в 1958 г. [Phillips, 1958], предполагала, что между инфляцией и безработицей существует обратная взаимосвязь, соответствующая поведению инфляции в экономическом цикле, – чем выше инфляция, тем ниже безработица, и наоборот. Попытки эксплуатировать эту взаимосвязь привели к периоду Великой инфляции (хотя, конечно, не были единственным фактором), а также к переоценке взглядов на формирование инфляции. В конце 1960-х Эдмунд Фелпс [Phelps, 1968] и Милтон Фридман предлагают концепцию кривой Филлипса, в которой инфляция зависит не только от отклонения безработицы от естественного уровня, но и от инфляционных ожиданий, которые в их понимании являются адаптивными, то есть зависят от предыдущих значений инфляции. Таким образом, базовая модель кривой Филлипса описывает инфляцию как инерционный процесс – темп роста цен зависит от своих предыдущих значений. В начале 1970-х Роберт Лукас, а также Томас Сарджент и Нил Уоллес в своих работах [Lucas, 1972; 1973; Sargent, Wallace, 1975] критикуют использование адаптивных ожиданий и настаивают на применении моделей с микроэкономическими основаниями, в частности рациональными ожиданиями.

Постепенно в науке формируется неокейнсианский подход к моделированию общего равновесия, включающий традиционные кейнсианские предпосылки (например, жесткость цен на основе ступенчатых контрактов Тейлора [Taylor, 1980], модели ценообразования Кальво [Calvo, 1983], издержек на подстройку цен Ротемберга [Rotemberg, 1982]) и модель реального делового цикла. Неокейнсианская кривая Филлипса (НКРС), сформулированная Джоном Робертсом [Roberts, 1995], описывает инфляцию как функцию от ожидаемой инфляции в следующем периоде и предельных издержек в экономике – предполагается, что фирмы будут устанавливать цены как фиксированную надбавку над предельными издержками, которые, в свою очередь, пропорциональны выпуску экономики. В российской экономической науке неокейнсианская кривая Филлипса рассматривается в работе «Величие и падение кривой Филлипса» [Энтов, 1983].

При этом в неокейнсианской кривой Филлипса предполагаются рациональные ожидания, то есть она, в отличие от базовой версии, не содержит заложенной в нее инерционности инфляции.

Эмпирические проверки неокейнсианской кривой Филлипса демонстрируют, что в отсутствие в уравнении предыдущих лагов темпов инфляции зависимость достаточно плохо описывает происходящие процессы – инфляция по своей природе представляет собой инерционный или персистентный процесс, она зависит от своих предыдущих значений [Fuhrer, 2010]. Для более качественной подгонки модели к данным с учетом сохранения микрооснований в модели создается новый класс так называемых гибридных моделей кривой Филлипса. Гибридные модели добавляют прошлые лаги инфляции в неокейнсианскую кривую Филлипса. Например, предполагается, что только часть экономических агентов обладает рациональными ожиданиями, тогда как другая

часть руководствуется адаптивными ожиданиями, построенными на основе предыдущих значений инфляции [Galí, Gertler, 1999].

Гибридные модели, с одной стороны, используют микрооснования для описания экономических процессов, с другой стороны, лучше описывают исторические данные, то есть как бы представляют собой компромисс между двумя подходами, однако по этой же причине они подвергаются критике [Rudd, Whelan, 2007], академическая дискуссия о корректном подходе к моделированию инфляции продолжается.

Природа персистентности инфляции также обсуждается в академических работах. Исследователи задаются вопросом, инерционна ли инфляция сама по себе или инерционность унаследована от инерционности переменных реальной деловой активности (выпуска или безработицы). Предлагается разделять структурную (structural), то есть внутреннюю, и приведенную (reduced-form), то есть унаследованную, персистентность [Fuhrer, 2010].

Еще один пласт академической литературы связан с исследованием разных типов устойчивых состояний модели общего равновесия – равновесная инфляция может оказаться низкой или высокой, в зависимости от других макроэкономических параметров, при этом равновесие с высокой инфляцией и равновесие с низкой инфляцией могут обладать разными свойствами [Ball, 1992; Bruno, Fischer, 1990; Barro, Gordon, 1983].

Также персистентность инфляции анализируется с помощью показателя трендовой инфляции – инфляции, очищенной от краткосрочных колебаний [Ascari, Sbordone, 2014; Cogley, Sbordone, 2008; Ascari, Ropele, 2009]. Понятие трендовой инфляции близко к понятию базовой инфляции, в частности [Stock, Watson, 2016] говорят о базовой инфляции как об одном из способов оценки трендовой инфляции. Существуют оценки трендовой инфляции и для российской экономики [Дробышевский и др., 2023].

Период низкой инфляции и триггеры инфляции в 2021–2022 гг.

В последние десятилетия, начиная с периода Великой модерации² и особенно в период после глобального финансового кризиса – в 2010–2019 гг. – темпы инфляции в развитых экономиках оставались крайне низкими – в среднем на уровне 2–3% (рис. 1).

Кроме того, значительно изменилась и взаимосвязь между инфляцией и безработицей, которая традиционно описывается кривой Филлипса. В соответствии с традиционной зависимостью в период Великой рецессии 2009–2010 гг. инфляция должна была снизиться значительно больше – до отрицательных значений, учитывая высокий уровень безработицы [Ball, Mazumder, 2011]. Однако с 1980-х годов отрицательный наклон кривой начал снижаться, и кривая постепенно стала плоской [Stock, Watson, 2020]. Также эмпирические исследования показывают, что снижалась и инерционность инфляции, в качестве основной причины предполагается стабильная монетарная политика [Venati, 1983].

Для экономической политики это означает, что даже достаточно существенные изменения в уровне безработицы не приводят к значительным изменениям уровня инфляции – как, например, проводившееся в США после Великой рецессии 2008–2010 гг. количественное смягчение.

² Великая модерация (Great moderation) – период низкой волатильности экономического цикла, наблюдавшийся как в США, так и в других развитых странах с 1980-х годов по 2007 г.

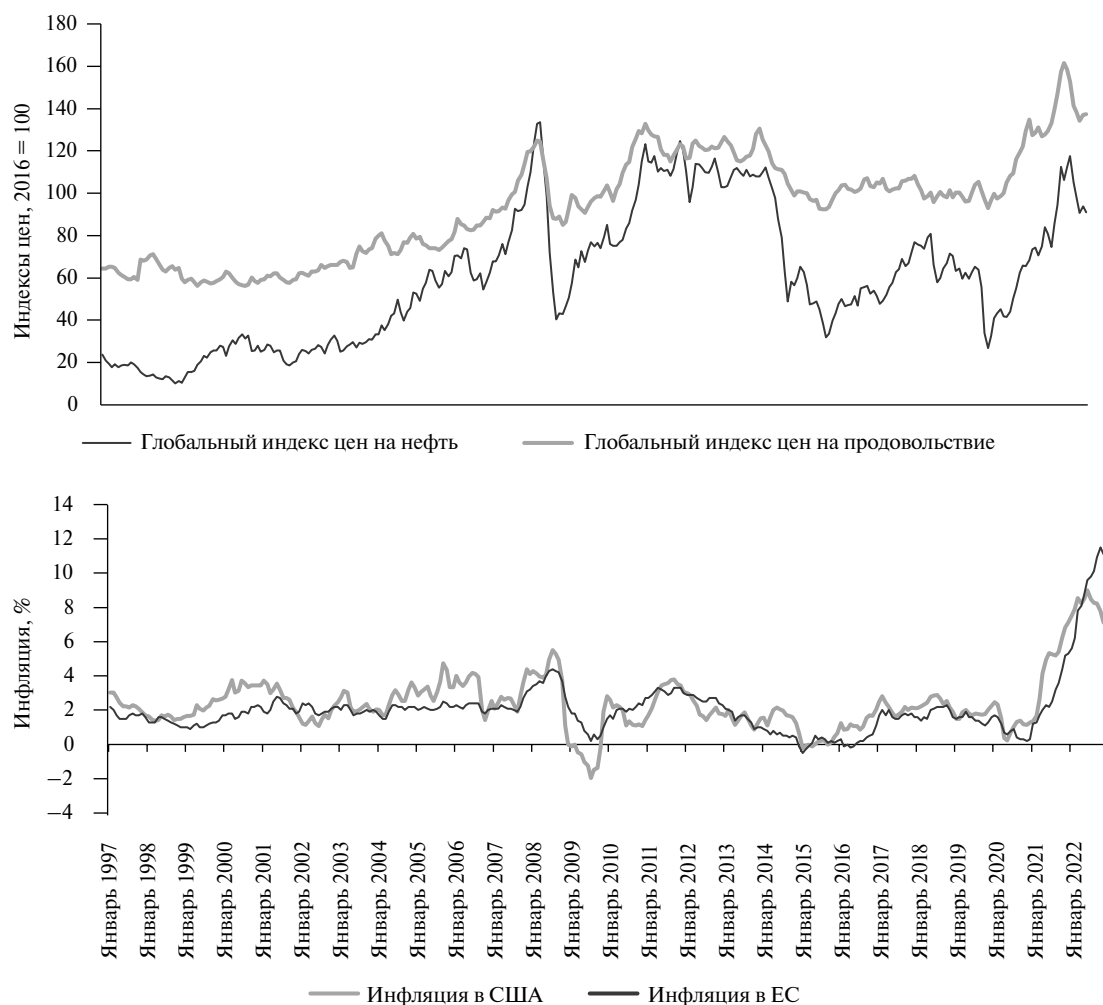


Рис. 1. Инфляция в США и ЕС, глобальный индекс цен на нефть, глобальный индекс цен на продовольствие

Источники: Составлено авторами на основе данных FRED, Eurostat, IMF.

Причины низкой инфляции и плоской кривой Филлипса в последние десятилетия анализируются в большом количестве источников, однако консенсус в виде какого-то одного или двух факторов, приведших к длительному периоду низкой инфляции, отсутствует. Среди причин низкой инфляции и плоской кривой Филлипса можно выделить следующие:

- переход крупнейших центральных банков к политике таргетирования инфляции и закоренные инфляционные ожидания [Bernanke et al., 2018; Ball, Mazumder, 2011];
- ускорение технологического развития и глобализация [Rogoff, 2003];
- демографические изменения в развитых экономиках, в частности старение населения [Vobeica et al., 2006];
- структурные изменения на рынке труда (в том числе выход на глобальный рынок труда рабочей силы из азиатских стран) и потеря переговорной силы работниками [Ratner, Sim, 2022];

– низкие темпы роста развитых экономик в период после глобального финансового кризиса – с 2009 по 2019 г.

Пандемия COVID-19 прервала экономический цикл на позднем, но подъеме, и создала очень необычные условия последующего выхода из кризиса [Григорьев и др., 2020]. В первые месяцы она вынудила страны вводить серьезные локдауны, что повлекло снижение темпов роста цен за счет снижения экономической активности. Однако уже с середины 2020 г. темпы инфляции начали быстро расти – отчасти за счет эффекта базы, но также и из-за шоков предложения (рис. 2).

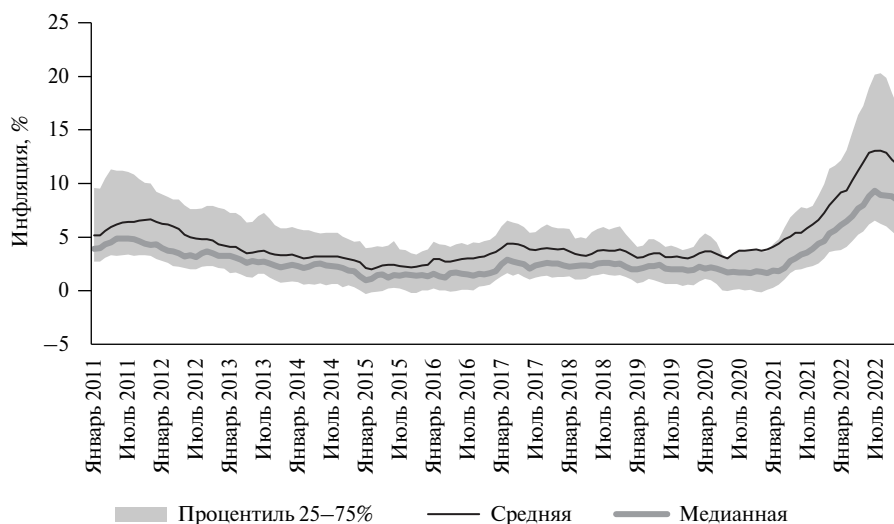


Рис. 2. Динамика инфляции по странам

Источник: Составлено авторами на основе данных IMF.

Одна из причин роста цен – разрыв цепочек глобальной стоимости и появление так называемых бутылочных горлышек в производственных цепочках. Под «бутылочными горлышками» в основном понимается несовпадение между спросом и предложением на какой-то отдельный сырьевой или промежуточный товар, из-за которого нарушается дальнейшая цепочка глобальной стоимости – дефицит промежуточного товара приводит к повышению цены как на промежуточный товар, так и на конечный товар цепочки. Причем «бутылочные горлышки» могут формироваться как под влиянием шоков предложения, так и вследствие усиления спроса. Среди шоков предложения выделяют локдауны и остановку производства товаров и блокирование активности в секторе услуг, изменения на рынке труда и нехватку рабочей силы, логистические ограничения.

Также инфляционное давление на мировую экономику оказал рост цен на энергоносители, произошедший в начале 2021 г. После роста цен на энергию в 2021 г. практически в 2 раза в силу природных факторов и восстановления спроса после пандемии COVID-19 [Grigoryev, Kheifets, 2022] ожидалось, что в 2022 г., после замедления спроса и исчезновения «бутылочных горлышек», рост цен на энергию замедлится, хотя уже в конце 2021 г. Всемирный банк отмечал, что в ином случае инфляционные риски значительно возрастут [World Bank Group, 2021].

Другая причина повышения темпов инфляции – антикризисные меры. Для смягчения последствий экономического кризиса, вызванного пандемией COVID-19, развитые и развивающиеся страны приняли фискальные и монетарные меры поддержки

беспрецедентного объема. Среди наиболее популярных фискальных мер – поддержка населения и бизнеса, инвестиции в систему здравоохранения [Григорьев и др., 2021]. Монетарные меры были направлены на предоставление рынку ликвидности и смягчение кредитных условий, включали как традиционные (в основном в виде снижения ключевой ставки), так и нетрадиционные меры (количественное смягчение) (рис. 3, 4).

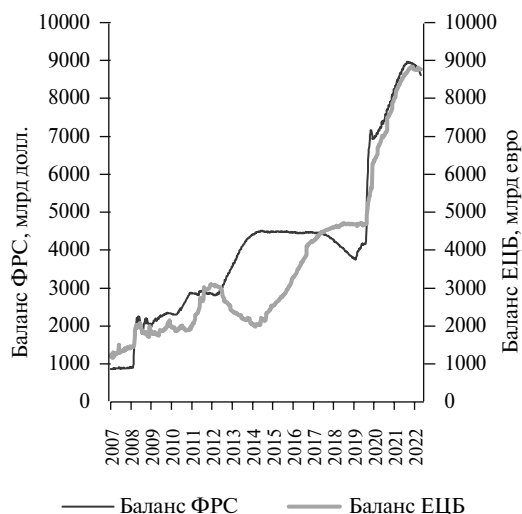


Рис. 3. Баланс ФРС и ЕЦБ

Источник: Составлено авторами на основе данных FRED.

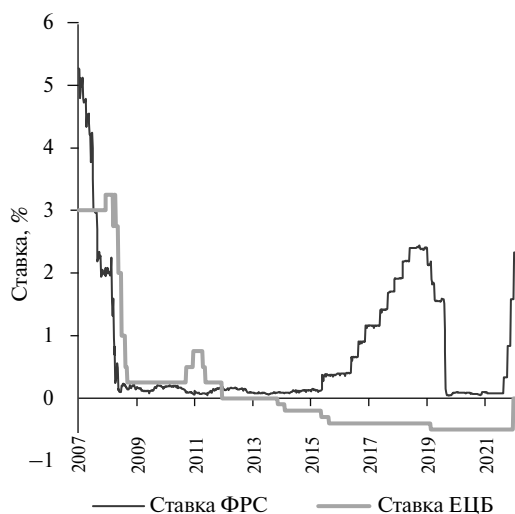


Рис. 4. Эффективная ставка по федеральным фондам ФРС и ставка по депозитам ЕЦБ

Источник: Составлено авторами на основе данных FRED.

Согласно исследованию МВФ, в Европе вклад шоков спроса (то есть увеличение спроса, вызванное стимулирующей макроэкономической политикой) в инфляционное давление оставался выше, чем вклад шоков предложения, хотя на протяжении 2020–2021 гг. доля вклада шоков предложения увеличивалась. Американские данные показывают похожую динамику – рост вклада шоков предложения со временем возрастал [Sharifo, 2022].

Несмотря на присутствие всех вышеперечисленных проинфляционных факторов, в середине 2021 г. эксперты и представители центральных банков развитых стран склонялись к тому, что повышение темпов роста цен временное, и постепенно темпы инфляции снизятся. Аргументировалась данная точка зрения заякоренностью инфляционных ожиданий (рис. 5) – значения ожидаемой через год инфляции оставались практически неизменными до конца 2022 г. в США, а в ЕС их повышение хотя и наблюдалось, но оставалось не очень значительным. При этом в рамках политики “forward guidance” (политика заявлений о намерениях), которой придерживаются и ФРС, и ЕЦБ, гибкость монетарной политики центральных банков была ограничена – принятие решений о резкой смене траектории процентных ставок могло подорвать доверие рынка и снизить эффективность монетарной политики.

В основе ошибочных суждений о временном характере инфляции в 2021 г. лежит недооценка двух основных факторов: пандемийных изменений в производственных цепочках и на рынке труда.

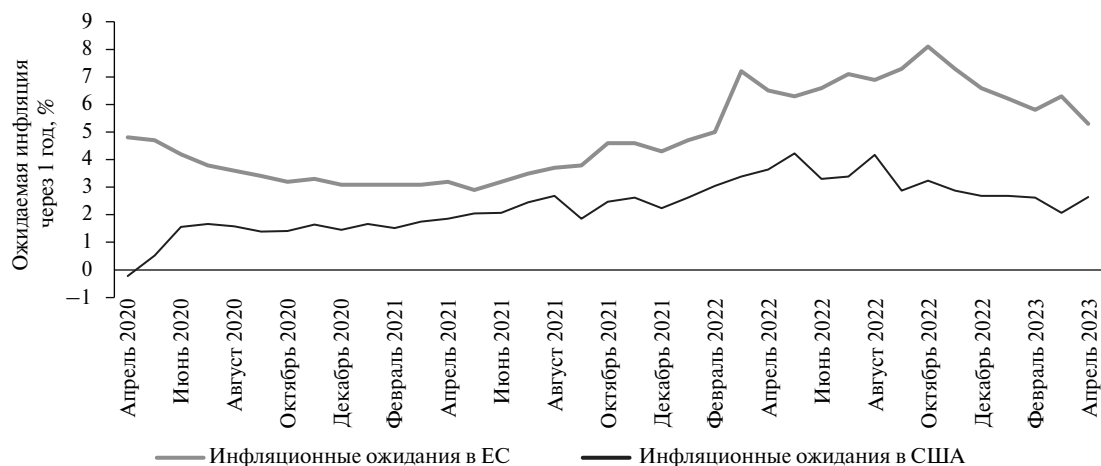


Рис. 5. Инфляционные ожидания в ЕС и США (ожидаемая через год инфляция)

Источники: Составлено авторами на основе данных FRED и ЕСВ.

1. Предполагалось, что существенная часть ускорения темпов роста цен в 2021 г. лежит на стороне спроса – за счет восстановления экономики и антикризисных мер поддержки. Затруднения на стороне предложения тоже прогнозировались, однако их масштаб оказался больше ожидаемого. В исследовании Банка международных расчетов в 2021 г. предполагалось, что «бутылочные горлышки» не сохранятся на надолго, не успеют повлиять на уровень зарплат в добывающей и обрабатывающей отрасли или инфляционные ожидания, а значит, вызовут лишь изменения относительных цен, а не устойчивую инфляцию [Rees, Rungcharoenkitkul, 2021].

2. На рынке труда за время пандемии сформировались тенденции, которые не были учтены в прогнозе инфляции. Одна из таких тенденций – «великое увольнение», которое, по оценкам ФРБ Чикаго, добавило 1,1 п.п. к уровню инфляции [Faccini, Melosi, Miles, 2022]. Один из механизмов перехода к высокой инфляции – инфляционная спираль «зарплата – цены» [Blanchard, 1986], в основе которой лежит повышение инфляционных ожиданий работников. Предполагая дальнейший рост цен, работники требуют более высокой зарплаты. Рост зарплат, в свою очередь, приводит к дальнейшему росту цен. Такая ситуация может складываться, когда занятость находится около равновесного уровня или превышает его. В конце 2021 г. занятость еще не достигла допандемийных уровней, однако рост зарплат уже начался – в связи со снижением предложения труда части населения, решившей не возвращаться на работу (рис. 6, 7). Наибольший провал в занятости наблюдался для низкоквалифицированных рабочих и рабочих старших возрастов [Duval et al., 2022], поэтому возможным объяснением могут быть антикризисные меры поддержки, которые позволили отсрочить возвращение на работу для некоторых групп населения.

В конце 2021 г. центральные банки развитых стран оказались перед сложным выбором – начать борьбу с инфляцией и тем самым затормозить восстановление экономики после пандемии или же поддержать восстановление, отпустив инфляцию. При этом выбор осложняется наличием существенных государственных и корпоративных долгов, накопленных как в развитых, так и в развивающихся экономиках за время пандемии – ужесточение денежно-кредитной политики и снижение темпов инфляции негативно скажутся на возможностях обслуживания этих долгов.

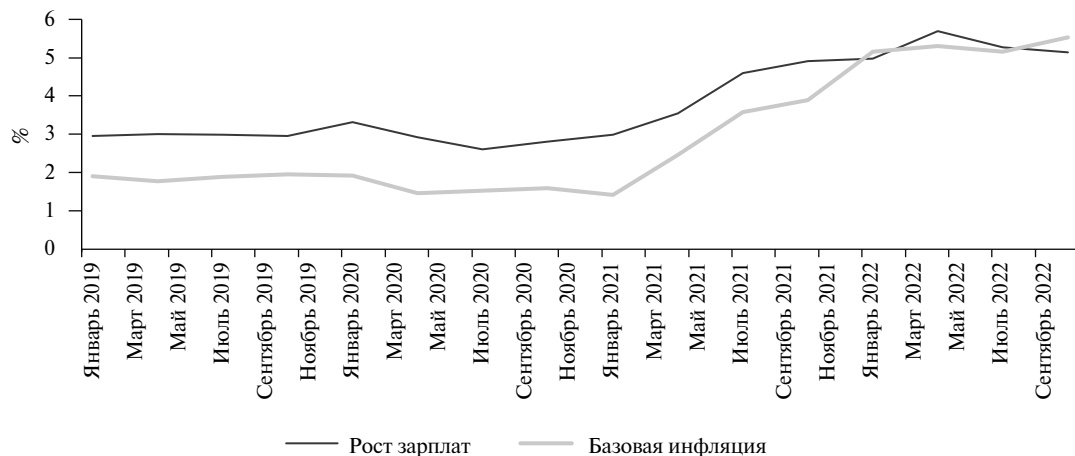


Рис. 6. Рост зарплат (индекс стоимости занятости: заработная плата) и базовая инфляция в США

Источник: Составлено авторами на основе данных FRED.

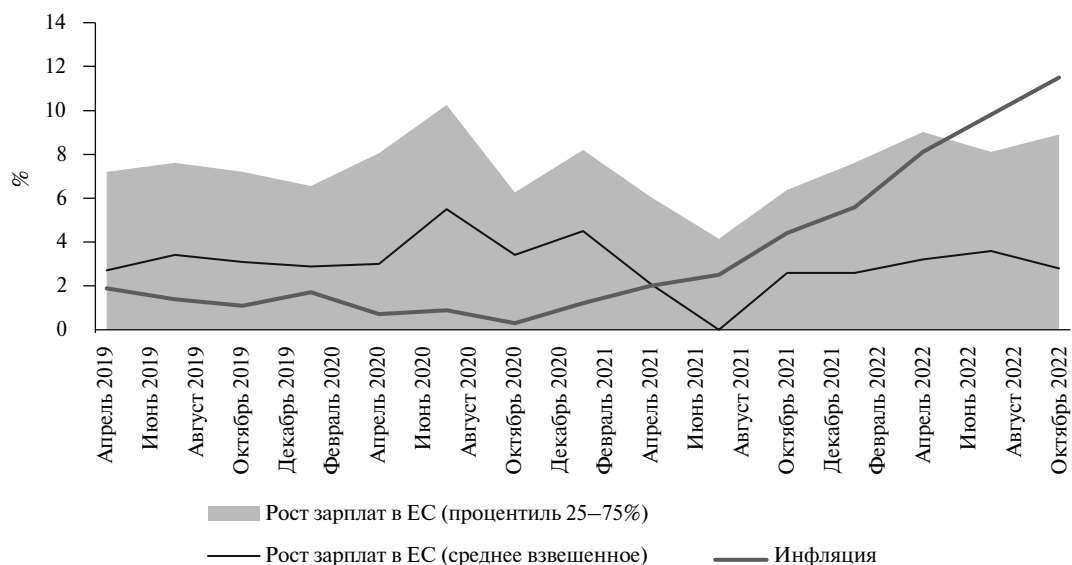


Рис. 7. Рост зарплат (индекс стоимости рабочей силы: заработная плата) и базовая инфляция в ЕС

Источник: Составлено авторами на основе данных Eurostat.

Однако к январю – февралю 2022 г. крупнейшие центральные банки начали переход к сдерживающей монетарной политике – еще в декабре Банк Англии повысил ставку на 0,15 п.п. (до 0,25%), а следом ФРС и ЕЦБ объявили о сворачивании программ покупки активов. Первое повышение ключевой ставки ФРС объявил в марте 2022 г., ЕЦБ – только в июле 2022 г.; риторика ФРС на всем протяжении 2022 г. оставалась более жесткой, чем риторика ЕЦБ.

События, начавшиеся 24 февраля 2022 г., последовавшие за ними санкции и анти-санкции усилили инфляционное давление на мировую экономику, в первую очередь за

счет закрепления неопределенности и высоких цен на энергоносители и в некоторой степени на зерно.

Согласно исследованию экспертов ФРС [Caldara et al., 2022], украинский конфликт и последовавшие за ним санкции и антисанкции повысили глобальную инфляцию примерно на 1,3 п.п. за счет роста геополитических рисков. Согласно другому исследованию [Liadze et al., 2022], рост глобальной инфляции составил 2 п.п. в 2022 г. и еще 1 п.п. в 2023 г.

Характер влияния событий 2022 г. отличается для США и европейских стран. В США базовая инфляция (core inflation) остается примерно на уровне января 2022 г., когда она составила 5,15%. Всплеск августа – сентября в базовой инфляции связан с пиком цен на энергоносители весной 2022 г., однако к концу 2022 г. инфляция вернулась на уровень конца 2021 г. (рис. 7). Ситуация в европейских странах отличается – базовая инфляция в 2022 г. росла относительно значений января 2022 г. (рис. 8).

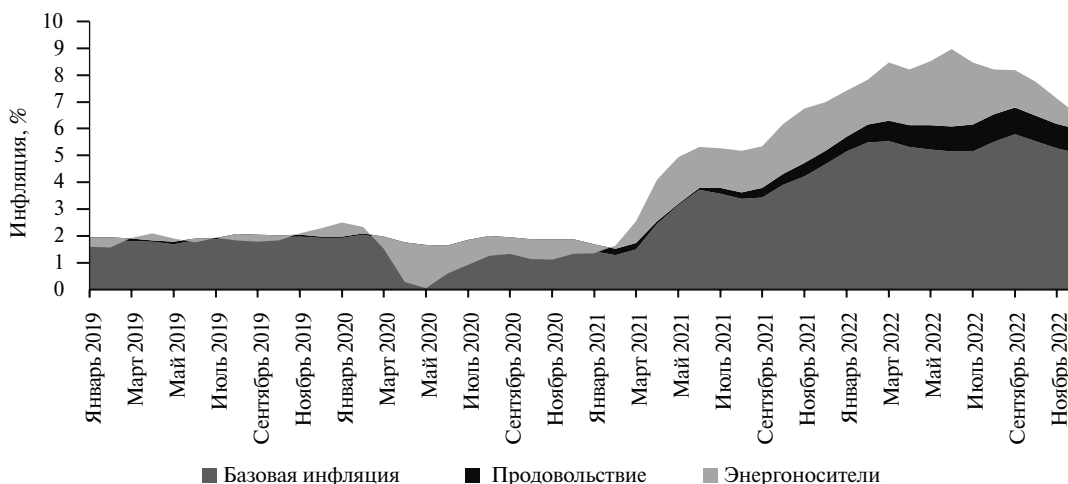


Рис. 8. Составляющие инфляции в США

Источник: Составлено авторами на основе данных ОЭСР.

Таким образом, картина глобальной инфляции 2021–2022 гг. выглядит следующим образом.

- Пандемия COVID-19 с точки зрения кривой Филлипса представляет собой серию шоков предложения – локдаунов, ограничивающих экономическую деятельность, нарушений логистики. Они оказываются незаметными на фоне сниженной экономической активности в первой половине 2020 г., однако уже со второй половины 2020 г. начинают оказывать повышательное давление на инфляцию.
- В 2021 г. экономики развитых стран начинают восстанавливаться, в том числе на фоне значительных фискальных стимулов, при этом предложение труда оказывается пониженным за счет «великого увольнения», а цены на энергоносители растут – возрастают предельные издержки в рамках экономического цикла (хотя и раньше, чем прогнозировали центральные банки развитых стран), запускается инфляционная спираль «зарплаты – цены».
- Постепенно высокие предельные издержки закрепляются в ожиданиях экономических агентов, что в какой-то степени отражает рост базовой инфляции (рис. 9).

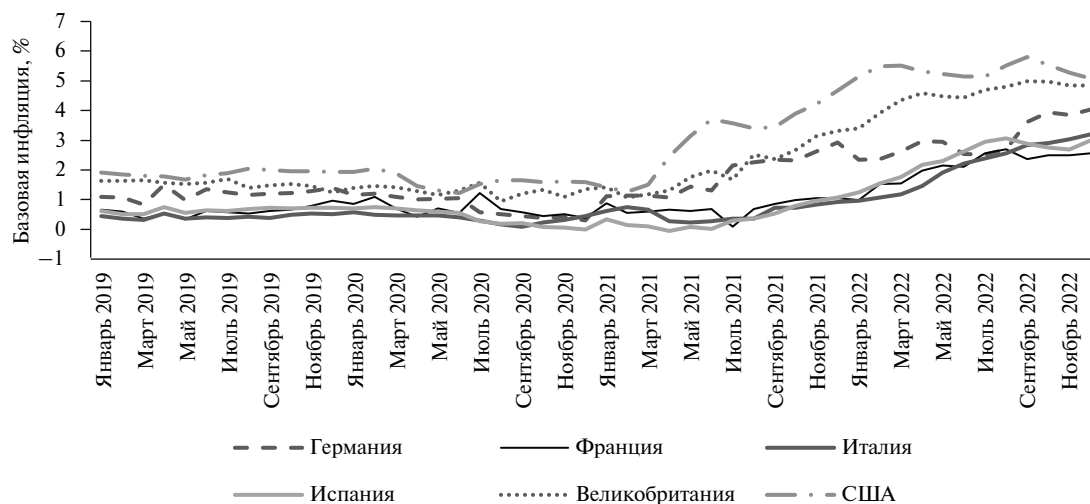


Рис. 9. Базовая инфляция в развитых странах

Источник: Составлено авторами на основе данных ОЭСР.

- Конфликт, начавшийся 24 февраля 2022 г., с точки зрения модели кривой Филлипса представляет собой серию шоков предложения, в частности ведущих к росту цен на энергоносители и продовольствие. Последние также за счет их продолжительности закрепляются в ожиданиях экономических агентов в Европе, но не в США – в частности, за счет большего влияния произошедших шоков на европейские экономики (рост цен на газ, внешнеторговые отношения со странами конфликта), а также менее жесткой политики ЕЦБ по сравнению с ФРС.

Режим высокой инфляции: определение и критерии перехода

Аналитические центры и международные организации разделяют опасения о переходе глобальной экономики к высокой инфляции или даже стагфляции [World Bank, 2022]. Под экономическим равновесием с высокой инфляцией или режимом высокой инфляции понимается не циклическое повышение темпов роста цен после кризиса, а принципиально иное равновесие экономики с более высокой инфляцией во всех фазах цикла. Режим высокой инфляции отличается от режима низкой инфляции не только темпом роста цен, но и другими характеристиками [BIS, 2022]. Среди них Банк международных расчетов выделяет, в частности, волатильность и инерционность инфляции. Более того, Банк международных расчетов отмечает, что режим низкой инфляции, существовавший в мировой экономике последние годы, характеризуется несинхронизированным изменением относительных цен, отражающим процесс поиска равновесной цены; такие изменения остаются относительно незаметными для домохозяйств и компаний. В режиме высокой инфляции рост цен на разные товары оказывается скоррелированным – как в случае роста цен на энергоносители и последующей инфляции издержек; он больше не отражает процесс поиска равновесия, но начинает влиять на решения экономических агентов [BIS, 2022].

В работе “Inflation Regimes and Hyperinflation. A Post-Keynesian/Structuralist typology” [Charles, Bastian, Marie, 2021] помимо режима низкой и высокой инфляции вы-

деляют также и режим умеренной инфляции. В режиме низкой инфляции, по мнению авторов, уровень инфляции определяется подстройкой к равновесию уровня заработных плат в зависимости от переговорной силы рабочих и фирм.

Главная характеристика режима умеренной инфляции – возникновение институционализированных механизмов индексации заработных плат, которые призваны снижать неопределенность для экономических агентов. Инфляционные процессы приобретают большую инерцию, в частности за счет индексации.

Триггером к переходу из режима низкой инфляции в режим умеренной инфляции и далее в режим высокой инфляции, по мнению авторов, могут выступить экзогенные шоки, в частности шоки предложения; причем в случае перехода из режима умеренной инфляции индексация может выступать акселератором этого процесса.

В качестве основных черт режима высокой инфляции авторы выделяют распространение механизмов индексации на другие сферы экономики (например, привязка цен к иностранной валюте), сокращение длительности контрактов. Отметим, что авторы не приравнивают режим высокой инфляции к гиперинфляции, которая существует лишь короткий промежуток времени, тогда как режим высокой инфляции может существовать долго.

Причины смены инфляционных режимов исследуются в академической литературе преимущественно с помощью марковских цепей. Среди факторов, которые приводят к переключению между разными режимами инфляции, выделяют рост денежной массы [Amisano, Fagan, 2013], низкие реальные процентные ставки и фиксированный валютный курс [Vansteenkiste, 2009].

Наиболее яркий исторический пример режима высокой инфляции для сравнения с сегодняшней ситуацией – период Великой инфляции в 1970-е в США. Причины всплеска инфляции в те годы похожи на сегодняшние: мягкая монетарная политика и отрицательные процентные ставки, рост государственных расходов, рост цен на энергоносители; среди последствий – долговой кризис на развивающихся рынках, переход к стагфляции. При этом многие эксперты (например, Всемирный банк [World Bank, 2022]) отмечают, что текущая ситуация все-таки не так опасна, как в 1970-е годы: центральные банки имеют значительно больше опыта и доверия рынка, инфляционный шок пока не так велик, как в 1970-е, кроме того, продолжают действовать фундаментальные дезинфляционные факторы, о которых мы писали в первом разделе. Отметим, что есть и другие различия, которые говорят не в пользу текущей ситуации: на сегодняшнем рынке труда занятость ближе к полной, шок предложения в виде нарушенных логистических цепочек продолжает оказывать влияние на экономику в виде повышенного инфляционного давления.

В качестве критерия перехода к режиму высокой инфляции Банк международных расчетов предлагает превышение пятилетней средней инфляцией границы в 5% [BIS, 2022]. Однако этот критерий, скорее, предназначен для того, чтобы выделить период высокой инфляции в исторических данных, нежели для точного определения момента смены инфляционного режима. На конец 2022 г. средняя пятилетняя инфляция в основных развитых странах не превысила даже 4%. В этом разделе будут рассмотрены критерии перехода, более чувствительные к смене режима инфляции.

Волатильность инфляции

Волатильность инфляции сама по себе в некоторой степени отражает системные изменения в поведении инфляции, однако для определения перехода в режим высокой инфляции важнее сонаправленность движения цен в разных секторах экономики –

в режиме низкой инфляции корреляция между ценами в разных секторах остается низкой, тогда как в режиме высокой инфляции она значительно возрастает, чем и провоцирует дальнейший рост цен. На рис. 10 представлена разбивка общей вариации инфляции на вариацию по секторам и ковариацию³. Методология построения графиков аналогична методологии Банка международных расчетов [BIS, 2022].

Рассмотрим подробнее соотношение между секторальной ковариацией и вариацией для США. Отметим значительный рост как общей вариации, так и ковариации между секторами, начавшийся еще в конце 2021 г. Подобного рода рост общей вариации инфляции и существенное превалирование ковариационной составляющей наблюдались во время инфляционного кризиса, начавшегося в 1973 г. и завершившегося в начале 1980-х, и в течение последующего периода постепенного спада инфляции⁴. Обратим внимание, что природа всплеска волатильности инфляции после глобального финансового кризиса 2007–2009 гг. иная – доля ковариации между секторами в общей инфляции значительно ниже (рис. 10).

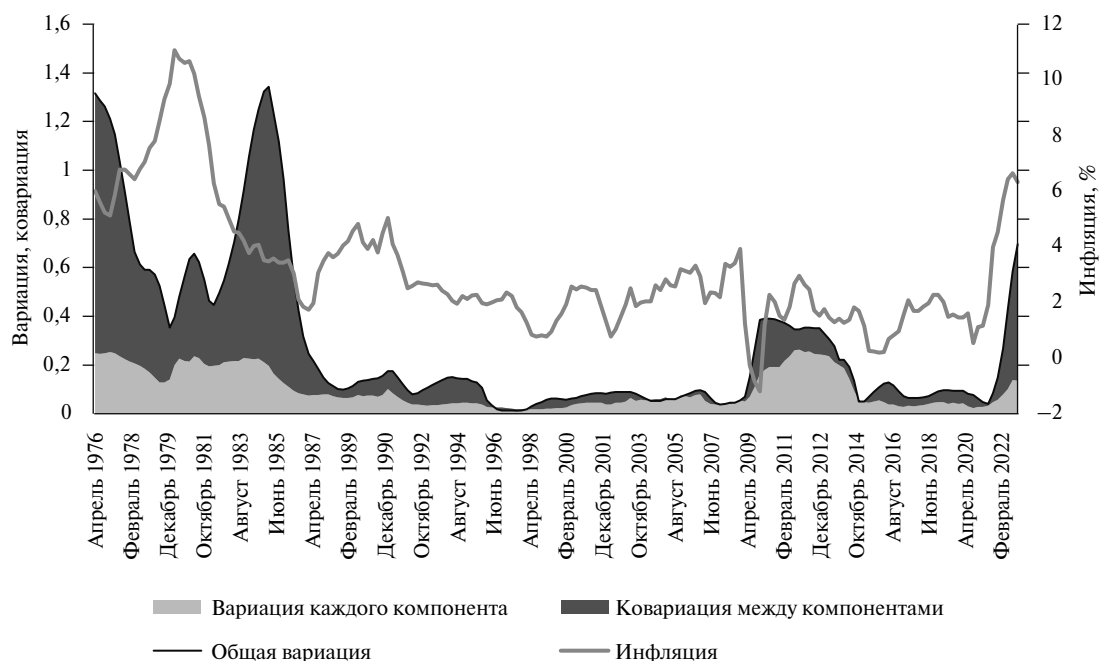


Рис. 10. Вариация инфляции в США, секторальная вариация и ковариация

Источник: Расчеты авторов.

В целом похожую тенденцию можно наблюдать во всех развитых странах: начиная с середины – конца 2021 г. начинает расти доля ковариации в общей вариации, хотя соотношение ковариации с общей вариацией в разных странах отличается (табл. 1).

³ Графики составляющих вариации инфляции для развитых стран представлены в приложении.

⁴ Наблюдаемый на графике спад совместной вариации во время шока 1978 г. является математическим следствием того, что при расчете используется пятилетнее скользящее среднее. В результате в выборку попадают данные ценовых индексов в период спада инфляции после первого нефтяного шока 1973 г. и данные периода второго ускорения роста цен 1978, из-за чего в выборке число близких значений увеличивается, а стандартное отклонение по модулю уменьшается.

Для европейских стран тенденцию можно проиллюстрировать примерами Франции и Германии, для азиатских развитых экономик – примером Кореи, динамика структуры вариации схожа со структурой во времена после Азиатского экономического кризиса. Особняком стоит Япония, в которой инфляционные процессы специфичны, поэтому доля ковариации в вариации пока невысока, хотя также растет.

Таблица 1. Соотношение ковариации и общей вариации в развитых странах

Страна	Доля ковариации в общей вариации (конец 2022 г.)	Доля ковариации в общей вариации (среднее за 2010 г.)	Медианное значение доли ковариации в общей вариации (2000–2021 гг.)
США	0,8 (среднее за третий квартал 2022 г.)	0,48	0,41
Великобритания	0,81 (среднее за июль – ноябрь 2022 г.)	Отрицательная ковариация между секторами	0,35
Франция	0,52 (среднее за июль – ноябрь 2022 г.)	0,42	0,45
Германия	0,74 (среднее за июль – ноябрь 2022 г.)	0,36	0,36
Япония	0,38 (среднее за сентябрь – ноябрь 2022 г.)	0,56	0,53
Корея	0,71 (среднее за июль – декабрь 2022 г.)	0,68	0,31

Источник: Расчеты авторов.

Аналогичная тенденция наблюдается и в развивающихся странах: в Латинской Америке (Чили, Мексика, Колумбия), странах Южной Азии (Таиланд, Филиппины), Африки (Нигерия). Однако исследование поведения инфляции в развивающихся странах по многим показателям различается, поэтому требует отдельного изучения.

Инерционность инфляции

Как отмечалось ранее, инфляция по своей природе представляет собой инерционный процесс. Однако при этом, когда экономика находится в режиме высокой инфляции, степень инерционности оказывается выше [BIS, 2022]. В рамках данной работы мы будем понимать инерционность как склонность временного ряда к сохранению тренда на протяжении длительного периода. Степень инерционности в данном случае будет означать скорость, с которой инфляция возвращается к своему долгосрочному среднему значению.

Существует широкий пласт работ, использующих различные подходы к оценке инерционности инфляции: возвращение к среднему (mean reversion) [Dias, Marques, 2010], тесты единичного корня [Ball, Cecchetti, Gordon, 1990; Culver, Papell, 1997], метод наибольшего авторегрессионного корня и оценка суммы коэффициентов авторегрессионного процесса [Pivetta, Reis, 2007], оценка кривой Филлипса с учетом трендовой инфляции [Cogley, Sbordone, 2008], в рамках модели VAR с переменными коэффициентами [Cogley, Primiceri, Sargent, 2010] и другие.

Для того чтобы измерить степень инерционности, мы использовали методологию, представленную в работе [Dias, Marques, 2010]. В основе методологии лежит идея о том, что инерционный ряд, имея особенность медленно возвращаться к равновесным значениям, будет редко пересекать свое долгосрочное среднее значение (mean reversion).

В свою очередь, менее инерционный ряд будет колебаться вокруг долгосрочного среднего и пересекать его достаточно часто. Для оценки степени инерционности в работе предлагается следующая мера:

$$\hat{\gamma} = 1 - \frac{n}{T},$$

где n – количество пересечений среднего значения ряда за период, содержащий $T + 1$ наблюдение.

Анализ динамики инерционности инфляции в США позволяет выделить период Великой инфляции с середины 1960-х годов до середины 1980-х годов с систематически высоким коэффициентом инерционности инфляции, а также период с середины 2000-х практически до конца 2010-х с систематически более низким коэффициентом инерционности. Снижение коэффициента инерционности в 2020 г. объясняется переменной инфляционным трендом из-за шока пандемии COVID-19 и последующим колебанием инфляции около низких значений.

Интересно отметить, что индекс инерционности инфляции в США начал расти с 2018 г. Это может косвенно подтверждать гипотезу о том, что пандемия COVID-19 «поймала» экономику на пороге пика экономического цикла, хотя связь инерционности инфляции с экономическим циклом и монетарной политикой заслуживает отдельного исследования.

В 2022 г. наблюдался достаточно резкий рост индекса инерционности, что также может свидетельствовать о переходе к режиму высокой инфляции (рис. 11).

Отметим при этом, что индекс инерционности, рассчитанный с помощью такого подхода, – достаточно «шумный» показатель, он принимает высокие значения и в периоды низкой инфляции. Кроме того, сам подход к оценке инерционности с помощью пересечений среднего значения в академической дискуссии постепенно вытесняется подходом с использованием так называемого инфляционного разрыва, отклонения инфляции от ее трендовых значений [Ascari, Sbordone, 2014]. Поэтому содержательная интерпретация такого коэффициента возможна только в совокупности с другими данными.



Рис. 11. Индекс инерционности для США

Источник: Расчеты авторов.

Похожим образом ведет себя индекс инерционности для Германии: перед пандемией COVID-19 наблюдался период пониженной инерции, затем падение индекса во время пандемии и возобновление роста в 2021–2022 г.

В других европейских странах динамика инерционности отличается. Периода низкой инерционности в 2000–2010-е годы не наблюдалось, например, в Великобритании инерционность оставалась на высоком уровне с 2011 г. без значительных снижений даже в пандемию, а во Франции инерционность снижалась только в период пандемии.

В азиатских развитых экономиках рост инерционности наблюдался в Корее, но не в Японии, где она оставалась на относительно низком уровне по сравнению с 2014–2019 гг., когда проходила программа масштабного количественного смягчения.

Из приведенных цифр о доле ковариации в корреляции, а также о коэффициенте инерционности можно сделать вывод о переходе к режиму высокой инфляции – или режиму умеренной инфляции в понимании [Charles, Bastian, Marie, 2021] – для США, европейских стран, но пока не для Японии.

Как загнать джина в бутылку: вопрос о выходе из режима высокой инфляции

Инфляция в развитых западных странах в 2022–2023 гг. находится в более высоком и принципиально ином по характеристикам равновесии. При этом инфляционное давление и возникшая глобальная неопределенность затрудняют начавшееся после пандемии восстановление – рост цен на энергоносители замедляет производство, капитал перемещается в более безопасные активы (что создает дополнительное давление на восстановление развивающихся стран). Таким образом, произошедшие события выступают вторичным триггером и осложняют балансирование центральных банков между борьбой с инфляцией и поддержкой восстановления экономик.

Центральные банки развитых стран в 2022–2023 гг. активно реализуют сдерживающую монетарную политику – поднимают ставки, проводят количественное ужесточение, а также с помощью словесных интервенций демонстрируют готовность к дальнейшему ужесточению денежно-кредитной политики для замедления инфляционных процессов (табл. 2). При этом положение ключевых центральных банков – ФРС и ЕЦБ – на сегодняшний день отличается. Инфляция в США началась раньше, поэтому ФРС была вынуждена принять ответные меры раньше, чем ЕЦБ, поэтому в настоящее время мы можем наблюдать некоторое замедление инфляции в США. Другое – и может быть более важное для инфляционных процессов – отличие заключается в природе формирования инфляции: в европейских странах роль существующих и потенциальных шоков предложения выше. Конфликт, начавшийся 24 февраля 2022 г., и последовавшие за ним санкции негативно повлияли и на торговые потоки внутри Европейского союза, и на логистические цепочки в Европе (помимо общего влияния на европейскую экономику через рост цен на энергоносители и продовольствие), то есть, вероятно, доля шоков предложения в объяснении инфляционной динамики в ближайшее время будет нарастать для европейских стран, что означает ограниченные возможности ЕЦБ для борьбы с инфляцией – жесткая монетарная политика может ограничить спрос, но не может устранить «бутылочные горлышки».

Переход к режиму высокой инфляции не означает, что возврат к режиму низкой инфляции на протяжении какого-то длительного периода невозможен. Мы считаем, что возврат к режиму низкой инфляции возможен, учитывая высокую степень компетентности центральных банков развитых стран и уровень доверия рынков. Однако для

Таблица 2. Номинальные и реальные ключевые ставки, 2021 и 2023 гг.

Страна	Ключевая ставка (февраль 2023 г.)	Ключевая ставка (январь 2021 г.)	Уровень инфляции (январь 2023 г.)	Реальная процентная ставка (февраль 2023 г.)
Австралия	3,35	0,1	7,8	–4,45
Великобритания	4	0,1	10,1	–6,1
ЕС	3	0	8,5	–5,5
Канада	4,5	0,25	5,9	–1,4
США	4,75	0,125	6,4	–1,65
Швейцария	1	–0,75	3,3	–2,3
Япония	–0,1	–0,1	4	–4,1

Источники: BIS; IMF.

возврата к низкой инфляции потребуются значительно больше усилий, чем в режиме низкой инфляции. В условиях плоской кривой Филлипса достаточно существенные изменения в уровне безработицы не приводят к значительным изменениям уровня инфляции – причем это верно и в случае интерпретации слабой реакции инфляции на стимулирующие меры в 2009–2019 гг., и для ужесточающих мер, начавшихся в конце 2021 г. Это означает, что при сохранении малого угла наклона кривой Филлипса для возврата к режиму низкой инфляции потребуются более серьезные ужесточающие меры, которые затруднят так называемую мягкую посадку.

В январском отчете МВФ отмечается, что пик общего уровня инфляции в развитых странах пройден в третьем квартале 2022 г., в том числе благодаря действиям центральных банков, охладившим спрос и базовую инфляцию, а также сообщается, что среднесрочные инфляционные ожидания остаются заякоренными. Таким образом, МВФ предполагает дальнейшее снижение инфляции, характерное для циклического процесса в условиях ужесточения монетарной политики. Однако, на наш взгляд, в отчете сделан недостаточный акцент на увеличении инерционности инфляции – небывалой для последних десятилетий – и принципиальном повышении ее равновесного уровня. В февральском бюллетене ЕЦБ авторы отмечают значительный сдвиг потребительских инфляционных ожиданий относительно инфляционного таргета в 2% [Georgarakos, Kenny, Meyer, 2023]; по данным Федерального резервного банка Нью-Йорка, среднесрочные инфляционные ожидания в США также остаются выше таргета и составляют 2,7% на трехлетнем горизонте и 2,6% на пятилетнем горизонте. О признаках разъякорения ожиданий пишут в журнале МВФ Finance & Development и Маркус Бруннеймейер [Brunnermeier, 2023], и Майкл Вебер [Weber, 2023]. Кроме того, базовая инфляция в США, как отмечалось ранее, не снижается, а в странах ЕС продолжает расти.

Не исключено, что прогноз МВФ отчасти создан в качестве словесной интервенции как инструмента монетарной политики в попытке повлиять на ожидания экономических агентов и сдержать инфляцию. Похожим образом выглядит и заявление лидеров «Группы двадцати» относительно сдерживания инфляции: «Центральные банки по-прежнему твердо привержены достижению ценовой стабильности в соответствии со своими мандатами. Они обеспечат заякоренность инфляционных ожиданий...». Несмотря на то что центральные банки развитых стран действительно привержены дости-

жению ценовой стабильности, в современных условиях это не гарантирует закоренности инфляционных ожиданий, особенно при стремлении к «мягкой посадке».

Сегодня центральные банки действуют в другой экономической реальности высокой инфляции, высокой закредитованности и низкого роста. В этой реальности ужесточение монетарной политики для борьбы с инфляцией угрожает финансовой стабильности, особенно если учесть появившиеся опасения банковского кризиса в связи с крахом Silicon Valley Bank. Внутренний инерционный механизм инфляции, который включился в развитых экономиках в 2022 г., в отличие от капиталовложений и фондовых рынков, имеет меньшую чувствительность к инструментам «тонкой настройки» и в среднесрочном периоде сохранится. Возврат к режиму низкой инфляции потребует более мощных и длительных мер, которые станут предметом поиска, риска и исследований.

Выводы

Причины низкой инфляции в период после глобального финансового кризиса были связаны не только с укрощением инфляции опытными центральными банками, но и с фундаментальными дезинфляционными факторами: старением населения, глобализацией и технологическим развитием, выходом на международный рынок труда более дешевой рабочей силы, низкими темпами роста экономики в этот период. Пандемия COVID-19 поставила на паузу существенную часть экономической активности в развитых странах, проявились дефляционные тенденции, за которыми, однако, скрывались очень серьезные проинфляционные факторы: нарушения производственных цепочек и изменения на рынке труда. В 2021 г. эти шоки предложения проявили себя, создав инфляционное давление, которое поддержал повышенный спрос, подогретый антикризисной макроэкономической политикой.

События 2022 г. стали вторичным триггером: рост цен на продовольствие и энергоносители создал дополнительное достаточно продолжительное давление на уровень цен, причем в большей степени для европейских стран, чем для США. По итогам 2022 г. в ряде развитых стран инфляция вышла на более высокий уровень, включились самоподдерживающие механизмы. Существенной развилкой для мировой экономики будет также и сохранение существующих проинфляционных факторов: «бутылочных горлышек» и логистических ограничений, а также состояние конфликта, начавшегося 24 февраля 2022 г. К началу 2023 г. развитые западные страны находятся не на подъеме экономического цикла, который традиционно сопровождается инфляцией, а в так называемом режиме высокой инфляции, выход из которого возможен, но «мягкая посадка» будет значительно затруднена.

СПИСОК ИСТОЧНИКОВ

- Дробышевский С.М., Казакова М.В., Синельникова-Мурьева Е.В., Трунин П.В., Фокин Н.Д. (2023) Трендовая инфляция: оценки для российской экономики // Вопросы экономики. № 1. С. 5–25. Режим доступа: <https://doi.org/10.32609/0042-8736-2023-1-5-25>.
- Григорьев Л.М., Ёлкина З.С., Медникова П.А., Серова Д.А., Стародубцева М.Ф., Филиппова Е.С. (2021) «Идеальный шторм» личного потребления // Вопросы экономики. № 10. С. 27–50. Режим доступа: <https://doi.org/10.32609/0042-8736-2021-10-27-50>
- Григорьев Л.М., Павлюшина В.А., Музыченко Е.Э. (2020) Падение в мировую рецессию 2020 // Вопросы экономики. № 5. С. 5–24. Режим доступа: <https://doi.org/10.32609/0042-8736-2020-5-5-24>

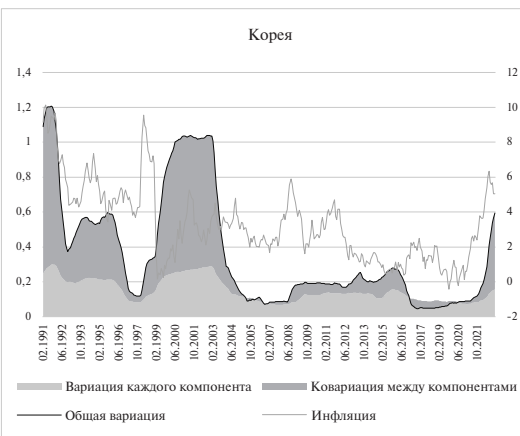
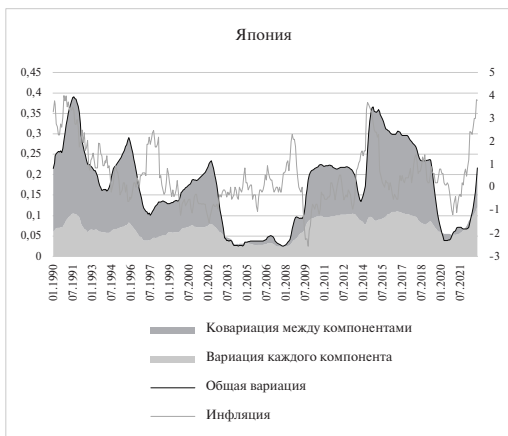
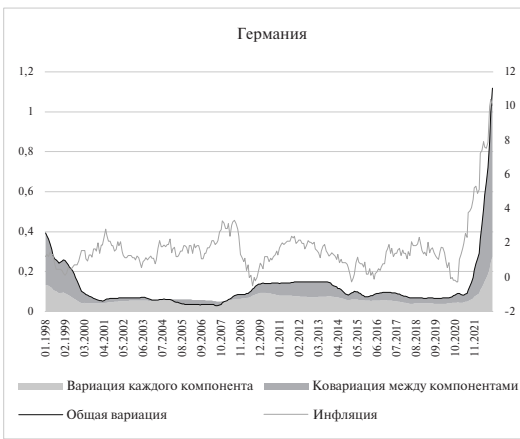
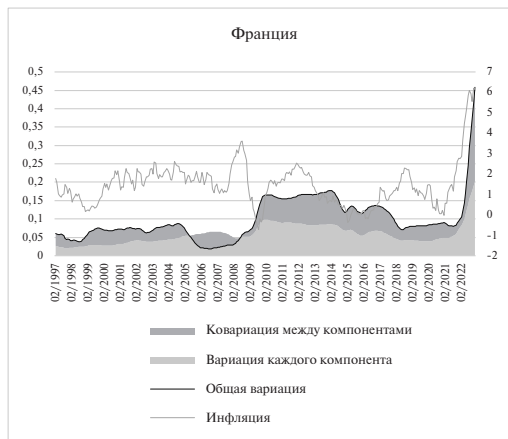
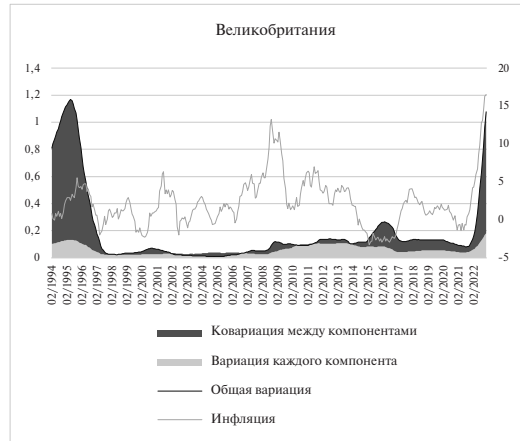
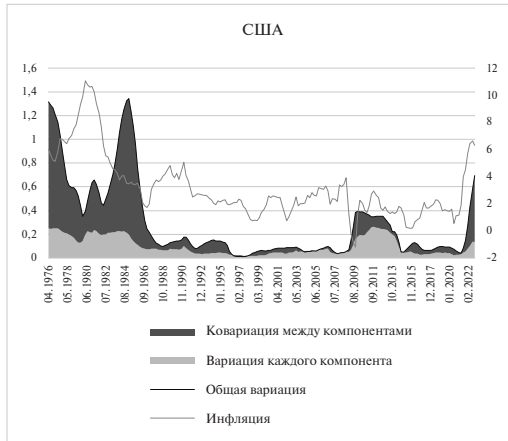
- Энгов Р.М. (1983) «Величие и падение» кривой Филлипса // *Мировая экономика и международные отношения*. № 3. С. 64–82.
- Amisano G., Fagan G. (2013) Money Growth and Inflation: A Regime Switching Approach // *Journal of International Money and Finance*. Vol. 33. P. 118–145. Режим доступа: <https://doi.org/10.1016/j.jimonfin.2012.09.006>
- Ascari G., Ropele T. (2009) Trend Inflation, Taylor Principle, and Indeterminacy // *Journal of Money, Credit and Banking*. Vol. 41. Issue 8. P. 1557–1584. Режим доступа: <https://doi.org/10.1111/j.1538-4616.2009.00272.x>
- Ascari G., Sbordone A.M. (2014) The Macroeconomics of Trend Inflation // *Journal of Economic Literature*. Vol. 52. No. 3. P. 679–739. Режим доступа: <https://www.jstor.org/stable/24434108>
- Ball L. (1992) Why Does High Inflation Raise Inflation Uncertainty? // *Journal of Monetary Economics*. Vol. 29. No. 3. P. 371–388. Режим доступа: [https://doi.org/10.1016/0304-3932\(92\)90032-W](https://doi.org/10.1016/0304-3932(92)90032-W)
- Ball L.M., Cecchetti S.G., Gordon R.J. (1990) Inflation and Uncertainty at Short and Long Horizons // *Brookings Papers on Economic Activity*. Vol. 21. Issue 1. P. 215–254. Режим доступа: https://www.brookings.edu/wp-content/uploads/1990/01/1990a_bpea_ball_cecchetti_gordon.pdf (accessed 19 September 2023).
- Ball L.M., Mazumder S. (2011) Inflation Dynamics and the Great Recession. NBER Working Paper No. 17044. National Bureau of Economic Research. Режим доступа: https://www.nber.org/system/files/working_papers/w17044/w17044.pdf (дата обращения: 19.09.2023).
- Bank for International Settlement (BIS) (2022) Annual Economic Report. Режим доступа: <https://www.bis.org/publ/arpdf/ar2022e.htm> (дата обращения: 19.09.2023).
- Barro R.J., Gordon D.B. (1983) Rules, Discretion and Reputation in a Model of Monetary Policy // *Journal of Monetary Economics*. Vol. 12. Issue 1. P. 101–121. Режим доступа: [https://doi.org/10.1016/0304-3932\(83\)90051-X](https://doi.org/10.1016/0304-3932(83)90051-X)
- Benati L. (2008) Investigating Inflation Persistence Across Monetary Regimes // *The Quarterly Journal of Economics*. Vol. 123. Issue 3. P. 1005–60. Режим доступа: <https://doi.org/10.1162/qjec.2008.123.3.1005>
- Bernanke B.S., Laubach T., Mishkin F.S., Posen A.S. (2018) *Inflation Targeting*. Princeton University Press.
- Blanchard O.J. (1986) The Wage Price Spiral // *The Quarterly Journal of Economics*. Vol. 101. Issue 3. P. 543–565. Режим доступа: <https://doi.org/10.2307/1885696>
- Bobeica E., Lis E., Nickel C., Sun Y. (2017) Demographics and Inflation. ECB Working Paper No. 2006. Economic Central Bank. Режим доступа: <https://www.ecb.europa.eu/pub/pdf/scpwps/ecbwp2006.en.pdf> (дата обращения: 19.09.2023).
- Brunnermeier M.K. (2023) Rethinking Monetary Policy in a Changing World // *Finance and Development*. Vol. 60. No. 1. P. 4–9. Режим доступа: <https://www.imf.org/en/Publications/fandd/issues/2023/03/rethinking-monetary-policy-in-a-changing-world-brunnermeier> (дата обращения: 19.09.2023).
- Bruno M., Fischer S. (1990) Seigniorage, Operating Rules, and the High Inflation Trap // *The Quarterly Journal of Economics*. Vol. 105. Issue 2. P. 353–374. Режим доступа: <https://doi.org/10.2307/2937791>
- Caldara D., Conlisk S., Iacoviello M., Penn M. (2022) The Effect of the War in Ukraine on Global Activity and Inflation. FEDS Notes, Board of Governors of the Federal Reserve System. Режим доступа: <https://www.federalreserve.gov/econres/notes/feds-notes/the-effect-of-the-war-in-ukraine-on-global-activity-and-inflation-20220527.html> (дата обращения: 19.09.2023).
- Calvo G.A. (1983) Staggered Prices in a Utility-Maximizing Framework // *Journal of Monetary Economics*. Vol. 12. Issue 3. P. 383–398. Режим доступа: [https://doi.org/10.1016/0304-3932\(83\)90060-0](https://doi.org/10.1016/0304-3932(83)90060-0)
- Charles S., Bastian E., Marie J. (2021) Inflation Regimes and Hyperinflation. A Post-Keynesian/Structuralist Typology. IW-UFRJ Discussion Paper TD 032-2021, Instituto de Economia-Universidade Federal do Rio de Janeiro. Режим доступа: <https://hal.science/hal-03363240/document> (дата обращения: 19.09.2023).
- Cogley T., Primiceri G.E., Sargent T.J. (2010) Inflation-Gap Persistence in the US // *American Economic Journal: Macroeconomics*. Vol. 2. Issue 1. P. 43–69. Режим доступа: <https://doi.org/10.1257/mac.2.1.43>
- Cogley T., Sbordone A.M. (2008) Trend Inflation, Indexation, and Inflation Persistence in the New Keynesian Phillips Curve // *American Economic Review*. Vol. 98. No. 5. P. 2101–2126. Режим доступа: <https://www.jstor.org/stable/29730163>

- Culver S.E., Papell D.H. (1997) Is there a unit root in the inflation rate? Evidence from sequential break and panel data models // *Journal of Applied Econometrics*. Vol. 12. No. 4. P. 435–444.
- Dias D.A., Marques C.R. (2010) Using Mean Reversion as a Measure of Persistence // *Economic Modelling*. Vol. 27. Issue 1. P. 262–273. Режим доступа: <https://doi.org/10.1016/j.econmod.2009.09.006>
- Duval R.A., Ji Y., Li L., Oikonomou M., Pizzinelli C., Shibata I., Sozzi A., Tavares M.M. (2022) Labor Market Tightness in Advanced Economies. Staff Discussion Note No. 2022/001. International Monetary Fund. Режим доступа: <https://www.imf.org/en/Publications/Staff-Discussion-Notes/Issues/2022/03/30/Labor-Market-Tightness-in-Advanced-Economies-515270> (дата обращения: 19.09.2023).
- Faccini R., Melosi L., Miles R. (2022) The Effects of the “Great Resignation” on Labor Market Slack and Inflation. Chicago Fed Letter No. 465, Federal Reserve Bank of Chicago. Режим доступа: <https://www.chicagofed.org/publications/chicago-fed-letter/2022/465> (дата обращения: 19.09.2023).
- Fuhrer J.C. (2010) Inflation Persistence // *Handbook of Monetary Economics* / В.М. Friedman, М. Woodford (eds). Vol. 3. Elsevier.
- Galí J., Gertler M. (1999) Inflation Dynamics: A Structural Econometric Analysis // *Journal of Monetary Economics*. Vol. 44. Issue 2. P. 195–222. Режим доступа: [https://doi.org/10.1016/S0304-3932\(99\)00023-9](https://doi.org/10.1016/S0304-3932(99)00023-9).
- Georgarakos D., Kenny G., Meyer J. (2023) Recent Changes in Consumers’ Medium-Term Inflation Expectations: A Detailed Look. Research Bulletin No. 104. European Central Bank. Режим доступа: <https://www.ecb.europa.eu/pub/economic-research/resbull/2023/html/ecb.rb230224~558beec65c.en.html> (дата обращения: 19.09.2023).
- Grigoryev L.M., Kheifets E.A. (2022) Oil Markets Between Scylla of Recovery and Charybdis of Climate Policy // *Russian Journal of Economics*. Vol. 8. No. 3. P. 207–233. Режим доступа: <https://doi.org/10.32609/j.ruje.8.95949>.
- Liadze I., Macchiarelli C., Mortimer-Lee P., Sanchez Juanino P. (2022) Economic Costs of the Russia-Ukraine War. NIESR Policy Paper No. 32. National Institute of Economic and Social Research. Режим доступа: <https://www.niesr.ac.uk/wp-content/uploads/2022/03/PP32-Economic-Costs-Russia-Ukraine.pdf> (дата обращения: 19.09.2023).
- Lucas R.E., Jr. (1972) Expectations and the Neutrality of Money // *Journal of Economic Theory*. April. P. 103–124. Режим доступа: [https://doi.org/10.1016/0022-0531\(72\)90142-1](https://doi.org/10.1016/0022-0531(72)90142-1)
- Lucas R.E., Jr. (1973) Some International Evidence on Output-Inflation Tradeoffs // *American Economic Review*. Vol. 63. Issue 3. P. 326–334. Режим доступа: <https://www.jstor.org/stable/1914364>.
- Phelps E.S. (1968) Money-Wage Dynamics and Labor-Market Equilibrium // *Journal of Political Economy*. Vol. 76. No. 4. Part 2. P. 678–711. Режим доступа: <https://doi.org/10.1086/259438>.
- Phillips A.W. (1958) The Relation Between Unemployment and the Rate of Change of Money Wage Rates in the United Kingdom, 1861–1957 // *Economica*. Vol. 25. Issue 100. P. 283–299. Режим доступа: <https://doi.org/10.1111/j.1468-0335.1958.tb00003.x>
- Pivetta F., Reis R. (2007) The Persistence of Inflation in the United States // *Journal of Economic Dynamics and Control*. Vol. 31. Issue 4. P. 1326–1358. Режим доступа: <https://doi.org/10.1016/j.jedc.2006.05.001>.
- Ratner D., Sim J. (2022) Who Killed the Phillips Curve? A Murder Mystery. Finance and Economics Discussion Series 2022-028, Board of Governors of the Federal Reserve System. Режим доступа: <https://www.federalreserve.gov/econres/feds/files/2022028pap.pdf> (дата обращения: 19.09.2023).
- Rees D., Rungcharoenkitkul P. (2021) Bottlenecks: Causes and Macroeconomic Implications. BIS Bulletin No. 48. Bank for International Settlements. Режим доступа: <https://www.bis.org/publ/bisbull48.pdf> (дата обращения: 19.09.2023).
- Roberts J.M. (1995) New Keynesian Economics and the Phillips Curve // *Journal of Money, Credit and Banking*. Vol. 27. Issue 4. P. 975–984. Режим доступа: <https://doi.org/10.2307/2077783>.
- Rogoff K. (2003) Globalization and Global Disinflation // *Economic Review-Federal Reserve Bank of Kansas City*. Vol. 88. Issue 4. P. 45–80. Режим доступа: <https://www.kansascityfed.org/documents/969/2003-Globalization%20and%20Global%20Disinflation.pdf> (дата обращения: 19.09.2023).
- Rotemberg J.J. (1982) Sticky Prices in the United States // *Journal of Political Economy*. Vol. 90. Issue 6. P. 1187–1211. Режим доступа: <https://doi.org/10.1086/261117>.

- Rudd J., Whelan K. (2007) Modeling Inflation Dynamics: A Critical Review of Recent Research // *Journal of Money, Credit and Banking*. Vol. 39. Issue s1. P. 155–170. Режим доступа: <http://dx.doi.org/10.1111/j.1538-4616.2007.00019.x>.
- Sargent J., Wallace N. (1975) Rational Expectations, the Optimal Monetary Instrument, and the Optimal Money Supply Rule // *Journal of Political Economy*. Vol. 83. Issue 2. P. 241–254. Режим доступа: <https://doi.org/10.1086/260321>.
- Shapiro A.H. (2022) Decomposing Supply and Demand Driven Inflation. Working Paper No. 2022-18. Federal Reserve Bank of San Francisco. Режим доступа: <https://doi.org/10.24148/wp2022-18>.
- Stock J.H., Watson M.W. (2016) Core Inflation and Trend Inflation // *Review of Economics and Statistics*. Vol. 98. Issue 4. P. 770–784. Режим доступа: https://doi.org/10.1162/REST_a_00608.
- Stock J.H., Watson M.W. (2020) Slack and Cyclically Sensitive Inflation // *Journal of Money, Credit and Banking*. Vol. 52. Issue s2. P. 393–428. Режим доступа: <https://doi.org/10.1111/jmcb.12757>.
- Taylor J.B. (1980) Aggregate Dynamics and Staggered Contracts // *Journal of Political Economy*. Vol. 88. No. 1. P. 1–23. Режим доступа: <https://doi.org/10.1086/260845>.
- Vansteenkiste I. (2009) What Triggers Prolonged Inflation Regimes? A Historical Analysis. Working Paper Series No. 1109. European Central Bank. Режим доступа: <https://www.ecb.europa.eu/pub/pdf/scpwps/ecbwp1109.pdf> (дата обращения: 19.09.2023).
- Weber M. (2023) Shaping Expectations // *Finance and Development*. Vol. 60. Issue 1. P. 4–9. Режим доступа: <https://doi.org/10.5089/9798400233708.022>.
- World Bank (2022) Global Economic Prospects, June 2022. Режим доступа: <https://openknowledge.worldbank.org/entities/publication/785d9bcf-89e5-5a42-925b-a996f2861208> (дата обращения: 19.09.2023).
- World Bank Group (2021) Commodity Markets Outlook: Urbanization and Commodity Demand. Press Release, 21 October. Режим доступа: <https://www.worldbank.org/en/news/press-release/2021/10/21/soaring-energy-prices-pose-inflation-risks-as-supply-constraints-persist> (дата обращения: 19.09.2023).

Приложение

Общая и секторальная вариация инфляции, ковариация между инфляцией в разных секторах (левая ось), инфляция (правая ось) в разных странах



Источник: Составлено авторами.

The Return of the World Economy to a High Inflation Regime¹

A. Podrugina, K. Lysenko

Anastasia Podrugina – PhD (Economics), Associate Professor of the Department of World Economy, HSE University; 11 Pokrovsky Bulvar, Moscow, 109028, Russia; apodrugina@hse.ru; ORCID: 0000-0001-6875-3795

Kirill Lysenko – Bachelor's Student in World Economy Program, Faculty of World Economy and International Affairs, HSE University; 11 Pokrovsky Bulvar, Moscow, 109028, Russia; kvlysenko_2@edu.hse.ru

Abstract

Global inflation is one of the most significant challenges for the post-pandemic world economy. After several decades of low inflation and even elements of deflationary processes in developed countries, the danger of falling into a new period of great inflation had seemed insignificant. Dovish monetary policy during the 2009–19 period did not provoke a spike in inflation, and the slowdown of the economy during the lockdown period put the vigilance to rest. However, the COVID-19 pandemic and anti-crisis measures it triggered, the Russia-Ukraine conflict, and sanctions and anti-sanctions solidified inflationary processes around the world, both in developed and developing countries. In this article, we show the inertial nature of inflation in both the U.S. and the European Union (EU) and argue that there has been a transition to a high inflation regime, despite the decline in developed country inflation in the first quarter of 2023 mentioned in the International Monetary Fund's (IMF) January report. Getting out of this high inflation regime will require much more serious and time-consuming measures than those used to manage inflation in the low inflation regime.

Keywords: inflation, inflation inertia, high inflation regime

Acknowledgments: this work is an output of a research project “Assessment of the consequences of anti-Russian sanctions for the global economy”, implemented as part of the HSE University Project Group Competition at the Faculty of World Economy and International Affairs.

For citation: Podrugina A., Lysenko K. (2023) The Return of the World Economy to a High Inflation Regime. *International Organisations Research Journal*, vol. 18, no 3, pp. 7–31 (in English). doi:10.17323/1996-7845-2023-03-01

References

- Amisano G., Fagan G. (2013) Money Growth and Inflation: A Regime Switching Approach. *Journal of International Money and Finance*, vol. 33, pp. 118–45. Available at: <https://doi.org/10.1016/j.jimonfin.2012.09.006>
- Ascari G., Ropele T. (2009) Trend Inflation, Taylor Principle, and Indeterminacy. *Journal of Money, Credit and Banking*, vol. 41, issue 8, pp. 1557–84. Available at: <https://doi.org/10.1111/j.1538-4616.2009.00272.x>
- Ascari G., Sbordone A.M. (2014) The Macroeconomics of Trend Inflation. *Journal of Economic Literature*, vol. 52, no 3, pp. 679–739. Available at: <https://www.jstor.org/stable/24434108>

¹ This article was submitted 07.03.2023.

- Ball L. (1992) Why Does High Inflation Raise Inflation Uncertainty? *Journal of Monetary Economics*, vol. 29, no 3, pp. 371–88. Available at: [https://doi.org/10.1016/0304-3932\(92\)90032-W](https://doi.org/10.1016/0304-3932(92)90032-W)
- Ball L.M., Mazumder S. (2011) Inflation Dynamics and the Great Recession. NBER Working Paper No 17044, National Bureau of Economic Research. Available at: https://www.nber.org/system/files/working_papers/w17044/w17044.pdf (accessed 19 September 2023).
- Ball L.M., Cecchetti S.G., Gordon R.J. (1990) Inflation and Uncertainty at Short and Long Horizons. *Brookings Papers on Economic Activity*, vol. 21, issue 1, pp. 215–54. Available at: https://www.brookings.edu/wp-content/uploads/1990/01/1990a_bpea_ball_cecchetti_gordon.pdf (accessed 19 September 2023).
- Bank for International Settlement (BIS) (2022) Annual Economic Report. Available at: <https://www.bis.org/publ/arpdf/ar2022e.htm> (accessed 19 September 2023).
- Barro R.J., Gordon D.B. (1983) Rules, Discretion and Reputation in a Model of Monetary Policy. *Journal of Monetary Economics*, vol. 12, issue 1, pp. 101–21. Available at: [https://doi.org/10.1016/0304-3932\(83\)90051-X](https://doi.org/10.1016/0304-3932(83)90051-X)
- Benati L. (2008) Investigating Inflation Persistence Across Monetary Regimes. *The Quarterly Journal of Economics*, vol. 123, issue 3, pp. 1005–60. Available at: <https://doi.org/10.1162/qjec.2008.123.3.1005>
- Bernanke B.S., Laubach T., Mishkin F.S., Posen A.S. (2018) Inflation Targeting. Princeton University Press.
- Blanchard O.J. (1986) The Wage Price Spiral. *The Quarterly Journal of Economics*, vol. 101, issue 3, pp. 543–65. Available at: <https://doi.org/10.2307/1885696>
- Bobeica E., Lis E., Nickel C., Sun Y. (2017) Demographics and Inflation. ECB Working Paper No 2006, Economic Central Bank. Available at: <https://www.ecb.europa.eu/pub/pdf/scpwps/ecbwp2006.en.pdf> (accessed 19 September 2023).
- Brunnermeier M.K. (2023) Rethinking Monetary Policy in a Changing World. *Finance and Development*, vol. 60, no 1, pp. 4–9. Available at: <https://www.imf.org/en/Publications/fandd/issues/2023/03/rethinking-monetary-policy-in-a-changing-world-brunnermeier> (accessed 19 September 2023).
- Bruno M., Fischer S. (1990) Seigniorage, Operating Rules, and the High Inflation Trap. *The Quarterly Journal of Economics*, vol. 105, issue 2, pp. 353–74. Available at: <https://doi.org/10.2307/2937791>
- Caldara D., Conlisk S., Iacoviello M., Penn M. (2022) The Effect of the War in Ukraine on Global Activity and Inflation. FEDS Notes, Board of Governors of the Federal Reserve System. Available at: <https://www.federalreserve.gov/econres/notes/feds-notes/the-effect-of-the-war-in-ukraine-on-global-activity-and-inflation-20220527.html> (accessed 19 September 2023).
- Calvo G.A. (1983) Staggered Prices in a Utility-Maximizing Framework. *Journal of Monetary Economics*, vol. 12, issue 3, pp. 383–98. Available at: [https://doi.org/10.1016/0304-3932\(83\)90060-0](https://doi.org/10.1016/0304-3932(83)90060-0)
- Charles S., Bastian E., Marie J. (2021) Inflation Regimes and Hyperinflation. A Post-Keynesian/Structuralist Typology. IW-UFRJ Discussion Paper TD 032-2021, Instituto de Economia-Universidade Federal do Rio de Janeiro. Available at: <https://hal.science/hal-03363240/document> (accessed 19 September 2023).
- Cogley T., Primiceri G.E., Sargent T.J. (2010) Inflation-Gap Persistence in the US. *American Economic Journal: Macroeconomics*, vol. 2, issue 1, pp. 43–69. Available at: <https://doi.org/10.1257/mac.2.1.43>
- Cogley T., Sbordone A.M. (2008) Trend Inflation, Indexation, and Inflation Persistence in the New Keynesian Phillips Curve. *American Economic Review*, vol. 98, no 5, pp. 2101–26. Available at: <https://www.jstor.org/stable/29730163>
- Culver S.E., Papell D.H. (1997) Is there a unit root in the inflation rate? Evidence from sequential break and panel data models // *Journal of Applied Econometrics*, vol. 12, no 4, pp. 435–444.
- Dias D.A., Marques C.R. (2010) Using Mean Reversion as a Measure of Persistence. *Economic Modelling*, vol. 27, issue 1, pp. 262–73. Available at: <https://doi.org/10.1016/j.econmod.2009.09.006>
- Drobyshevskij S.M., Kazakova M.V., Sinelnikova-Muryleva E.V., Fokin N.D. (2023) Trendovaya inflyaciya: ochenki dlya rossijskoj ekonomiki [Trend Inflation: Estimates for the Russian Economy]. *Voprosy Ekonomiki*, no 1, pp. 5–25. Available at: <https://doi.org/10.32609/0042-8736-2023-1-5-25> (in Russian).
- Duval R.A., Ji Y., Li L., Oikonomou M., Pizzinelli C., Shibata I., Sozzi A., Tavares M.M. (2022) Labor Market Tightness in Advanced Economies. Staff Discussion Note No 2022/001, International Monetary Fund.

Available at: <https://www.imf.org/en/Publications/Staff-Discussion-Notes/Issues/2022/03/30/Labor-Market-Tightness-in-Advanced-Economies-515270> (accessed 19 September 2023).

Entov R.M. (1983) “Velichie i padenie” krivoj Fillipsa [The “Greatness and Fall” of the Phillips Curve]. *World Economy and International Relations*, no 3, pp. 64–82 (in Russian).

Faccini R., Melosi L., Miles R. (2022) The Effects of the “Great Resignation” on Labor Market Slack and Inflation. Chicago Fed Letter No 465, Federal Reserve Bank of Chicago. Available at: <https://www.chicagofed.org/publications/chicago-fed-letter/2022/465> (accessed 19 September 2023).

Fuhrer J.C. (2010) Inflation Persistence. *Handbook of Monetary Economics*, vol. 3 (B.M. Friedman, M. Woodford (eds)). Elsevier.

Galí J., Gertler M. (1999) Inflation Dynamics: A Structural Econometric Analysis. *Journal of Monetary Economics*, vol. 44, issue 2, pp. 195–222. Available at: [https://doi.org/10.1016/S0304-3932\(99\)00023-9](https://doi.org/10.1016/S0304-3932(99)00023-9)

Georgarakos D., Kenny G., Meyer J. (2023) Recent Changes in Consumers’ Medium-Term Inflation Expectations: A Detailed Look. Research Bulletin No 104, European Central Bank. Available at: <https://www.ecb.europa.eu/pub/economic-research/resbull/2023/html/ecb.rb230224~558beec65c.en.html> (accessed 19 September 2023).

Grigoryev L.M., Elkina Z.S., Mednikova P.A., Serova D.A., Starodubtseva M.F., Filippova E.S. (2021) “Ideal’nyj shtorm” lichnogo potrebleniya [The Perfect Storm of Personal Consumption]. *Voprosy Ekonomiki*, no 10, pp. 27–50. Available at: <https://doi.org/10.32609/0042-8736-2021-10-27-50> (in Russian).

Grigoryev L.M., Kheifets E.A. (2022) Oil Markets Between Scylla of Recovery and Charybdis of Climate Policy. *Russian Journal of Economics*, vol. 8, no 3, pp. 207–33. Available at: <https://doi.org/10.32609/j.ruje.8.95949>

Grigoryev L.M., Pavlyushina V.A., Muzychenko E.E. (2020) Padenie v mirovuyu recessiyu 2020 [The Fall Into 2020 Recession]. *Voprosy Ekonomiki*, no 5, pp. 5–24. Available at: <https://doi.org/10.32609/0042-8736-2020-5-5-24> (in Russian).

Liadze I., Macchiarelli C., Mortimer-Lee P., Sanchez Juanino P. (2022) Economic Costs of the Russia-Ukraine War. NIESR Policy Paper No. 32, National Institute of Economic and Social Research. Available at: <https://www.niesr.ac.uk/wp-content/uploads/2022/03/PP32-Economic-Costs-Russia-Ukraine.pdf> (accessed 19 September 2023).

Lucas R.E., Jr. (1972) Expectations and the Neutrality of Money. *Journal of Economic Theory*, April, pp. 103–24. Available at: [https://doi.org/10.1016/0022-0531\(72\)90142-1](https://doi.org/10.1016/0022-0531(72)90142-1)

Lucas R.E., Jr. (1973) Some International Evidence on Output-Inflation Tradeoffs. *American Economic Review*, vol. 63, issue 3, pp. 326–34. Available at: <https://www.jstor.org/stable/1914364>

Phelps E.S. (1968) Money-Wage Dynamics and Labor-Market Equilibrium. *Journal of Political Economy*, vol. 76, no 4, part 2, pp. 678–711. Available at: <https://doi.org/10.1086/259438>

Phillips A.W. (1958) The Relation Between Unemployment and the Rate of Change of Money Wage Rates in the United Kingdom, 1861–1957. *Economica*, vol. 25, issue 100, pp. 283–99. Available at: <https://doi.org/10.1111/j.1468-0335.1958.tb00003.x>

Pivetta F., Reis R. (2007) The Persistence of Inflation in the United States. *Journal of Economic Dynamics and Control*, vol. 31, issue 4, pp. 1326–58. Available at: <https://doi.org/10.1016/j.jedc.2006.05.001>

Ratner D., Sim J. (2022) Who Killed the Phillips Curve? A Murder Mystery. Finance and Economics Discussion Series 2022-028, Board of Governors of the Federal Reserve System. Available at: <https://www.federalreserve.gov/econres/feds/files/2022028pap.pdf> (accessed 19 September 2023).

Rees D., Rungcharoenkitkul P. (2021) Bottlenecks: Causes and Macroeconomic Implications. BIS Bulletin No 48, Bank for International Settlements. Available at: <https://www.bis.org/publ/bisbull48.pdf> (accessed 19 September 2023).

Roberts J.M. (1995) New Keynesian Economics and the Phillips Curve. *Journal of Money, Credit and Banking*, vol. 27, issue 4, pp. 975–84. Available at: <https://doi.org/10.2307/2077783>

Rogoff K. (2003) Globalization and Global Disinflation. *Economic Review-Federal Reserve Bank of Kansas City*, vol. 88, issue 4, pp. 45–80. Available at: <https://www.kansascityfed.org/documents/969/2003-Globalization%20and%20Global%20Disinflation.pdf> (accessed 19 September 2023).

- Rotemberg J.J. (1982) Sticky Prices in the United States. *Journal of Political Economy*, vol. 90, issue 6, pp. 1187–211. Available at: <https://doi.org/10.1086/261117>
- Rudd J., Whelan K. (2007) Modeling Inflation Dynamics: A Critical Review of Recent Research. *Journal of Money, Credit and Banking*, vol. 39, issue s1, pp. 155–70. Available at: <http://dx.doi.org/10.1111/j.1538-4616.2007.00019.x>
- Sargent J., Wallace N. (1975) Rational Expectations, the Optimal Monetary Instrument, and the Optimal Money Supply Rule. *Journal of Political Economy*, vol. 83, issue 2, pp. 241–54. Available at: <https://doi.org/10.1086/260321>
- Shapiro A.H. (2022) Decomposing Supply and Demand Driven Inflation. Working Paper No 2022-18, Federal Reserve Bank of San Francisco. Available at: <https://doi.org/10.24148/wp2022-18>
- Stock J.H., Watson M.W. (2016) Core Inflation and Trend Inflation. *Review of Economics and Statistics*, vol. 98, issue 4, pp. 770–84. Available at: https://doi.org/10.1162/REST_a_00608
- Stock J.H., Watson M.W. (2020) Slack and Cyclically Sensitive Inflation. *Journal of Money, Credit and Banking*, vol. 52, issue s2, pp. 393–428. Available at: <https://doi.org/10.1111/jmcb.12757>
- Taylor J.B. (1980) Aggregate Dynamics and Staggered Contracts. *Journal of Political Economy*, vol. 88, no 1, pp. 1–23. Available at: <https://doi.org/10.1086/260845>
- Vansteenkiste I. (2009) What Triggers Prolonged Inflation Regimes? A Historical Analysis. Working Paper Series No 1109, European Central Bank. Available at: <https://www.ecb.europa.eu/pub/pdf/scpwps/ecbwp1109.pdf> (accessed 19 September 2023).
- Weber M. (2023) Shaping Expectations. *Finance and Development*, vol. 60, issue 1, pp. 4–9. Available at: <https://doi.org/10.5089/9798400233708.022>
- World Bank (2022) Global Economic Prospects, June 2022. Available at: <https://openknowledge.worldbank.org/entities/publication/785d9bcf-89e5-5a42-925b-a996f2861208> (accessed 19 September 2023).
- World Bank Group (2021) Commodity Markets Outlook: Urbanization and Commodity Demand. Press Release, 21 October. Available at: <https://www.worldbank.org/en/news/press-release/2021/10/21/soaring-energy-prices-pose-inflation-risks-as-supply-constraints-persist> (accessed 19 September 2023).

Виртуальное посольство: новые технологии представительства и влияния (осмысляя американский опыт)¹

Е.С. Арляпова, Е.Г. Пономарева

Арляпова Елена Сергеевна — кандидат политических наук, научный сотрудник Института системно-стратегического анализа (ИСАН); Россия, 111398, Москва, ул. Кусковская, д. 16; elena.s.arlyarova@gmail.com

Пономарева Елена Георгиевна — доктор политических наук, профессор Московского государственного института международных отношений (университета) Министерства иностранных дел Российской Федерации (МГИМО МИД России); Россия, 119454, Москва, проспект Вернадского, д. 76; nastya304@mail.ru

Аннотация

В статье анализируется американский опыт создания и работы виртуального посольства в Иране. Вопрос рассмотрен сквозь призму развития новых информационных технологий и их применимости в сферах внешней политики и дипломатии. В российской экспертной среде эта тема не получила должного внимания и осмысления, хотя могла бы стать самостоятельным направлением в академическом изучении, а главное — быстрым и относительно не затратным решением вполне конкретных задач — как на временной, так и на постоянной основе — в практической части текущей внешней политики.

Для России опыт внедрения и управления такой технологической единицей может найти применение в различных направлениях, объединенных невозможностью или затрудненностью осуществления деятельности по традиционным дипломатическим каналам в той или иной политико-географической зоне. Наиболее подходящей локацией для приложения такого рода усилий видится политика Косово, где работа российским дипломатическим ведомством не ведется по понятным, но формальным и отстающим от быстроменяющихся условий международной жизни причинам. В итоге есть риск, что впоследствии всю работу в регионе нужно будет начинать «с нуля» или даже отрицательных значений. Но это лишь один и самый очевидный пример необходимости виртуализации дипломатического представительства. Текущий кризис выявил контуры гораздо большего числа направлений, недоступных теперь для осуществления Московской традиционной дипломатической активности, но требующих постоянного внимания и планомерной работы. Альтернативой для них могло бы стать виртуальное пространство — в качестве стартовой площадки диалога, затем трансформирующейся в дополняющие и усиливающие инструменты присутствия и влияния. Успешный опыт российских медиа за рубежом говорит о хорошем потенциале и высоких шансах этих направлений.

Ключевые слова: виртуальное посольство, ИКТ, новые технологии влияния, дипломатия, цифровизация, внешняя политика России, американо-иранские отношения, публичная дипломатия

Для цитирования: Арляпова Е.С., Пономарева Е.Г. Виртуальное посольство: новые технологии представительства и влияния (осмысляя американский опыт) // Вестник международных организаций. 2023. Т. 18. № 3. С. 32–47 (на русском и английском языках). doi:10.17323/1996-7845-2023-03-02

¹ Статья поступила в редакцию 27.07.2023.

Введение

Как и все в наш дивный век, дипломатия движется вперед, пытаясь одновременно не отстать глобально от стремительных скоростей жизни и остаться вместе с тем одной из самых консервативных ее областей. Рефлексия на тему соотношения старого и нового в такой чувствительной сфере продолжается с давних пор [Rossiter, 1956; Seib, 2010], и на национальных уровнях проблема решается по-разному. Несмотря на поочередные «похороны» то американской, то европейской, то российской, а то и вовсе дипломатии как таковой, о чем все чаще заявляют аналитики [Бордачѳв, 2023; Сушенцов, 2022; Cohen, 2013] и практикующие дипломаты [Бѳрнс, 2019; Крамаренко, 2019], не говоря уже о фокусирующихся на внешнеполитической тематике отечественных и зарубежные СМИ, отрасль продолжает расти и развиваться.

В самом конце 2021 г. мировые издания оповестили читающую аудиторию о намерении Барбадоса открыть первое посольство в метавселенной [Bloomberg, 2021; ТАСС, 2021]. По замыслу, виртуальное посольство со временем сможет выполнять часть функций, присущих обычным дипломатическим миссиям государств, а именно оказывать консульские услуги путем выдачи электронных виз заявителям. Событие стало весьма резонансным. Одни увидели в этом новый тренд, другие – информационный повод и рекламный трюк. Так или иначе, Министерство иностранных дел и внешней торговли Барбадоса подписало официальное соглашение с Decentraland о создании цифрового посольства. Кабинет министров тоже одобрил эту инициативу, оценив ее как уникальную дипломатическую возможность. Более того, на этапе оглашения местное правительство находилось в завершающей стадии переговоров еще с двумя популярными платформами – Somnium Space и SuperWorld.

Инициатором и идейным вдохновителем проекта выступил посол Барбадоса в ОАЭ (сразу вспоминаются технологические прорывы самого Абу-Даби как закономерный итог многолетней планомерной работы по освоению и внедрению передовых технологий [Мелкумян, 2022]) Габриѳль Эбед – по совместительству знаток сфер криптовалюты и блокчейна. Он уверен, что технологическая дипломатия «распространится на культурную – в виде арт-обмена в живописи, музыке и культуре» [Barbados Today, 2021]. С виртуальным посольством связаны амбициозные финансово-экономические ожидания представителей бизнес-сообщества. Однако официальные лица настроены на работу в новом формате, но все-таки с традиционными партнерами и в традиционных сферах. Наиболее очевидными среди них являются культура и туризм.

Таким образом, список современных разновидностей дипломатии – гуманитарная, научная, культурная, спортивная, сетевая, парадипломатия, «твипломаси» и т.п. [Зонова, 2019] – продолжает пополняться. Но мы хотели бы обратиться к опыту десятилетней давности в сравнении с барбадосским. А именно – к американскому проекту открытия виртуального посольства в Иране в конце 2011 г. Событие широко освещалось ведущими мировыми СМИ [BBC News, 2011; Erdbrink, 2011], но, к удивлению, одномоментно и краткосрочно; оно не стало резонансным в сравнении с другими – с тем же барбадосским «прорывом» в метавселенную. Возможно, это объясняется просто – разницей в общем технологическом уровне в конкретный срез времени и осведомленности общественности об открывающихся возможностях. Десять лет скоростного развития сформировали новую, более подготовленную к оценке таких внедрений аудиторию. А тогда, в 2011 г., проект остался недооцененным, хотя даже сегодня потенциал его велик, а актуальность далеко не исчерпана.

Наша цель – проанализировать дипломатическую инициативу США и рассмотреть возможности применения американского опыта в российской внешней политике там, где ее проведение традиционными способами невозможно или чрезвычайно затруднено. Речь пойдет о кейсе Косово, однако в условиях текущего кризиса число точек приложения иммерсионного опыта может увеличиться. Уже сейчас в нем потенциально находится Украина, а также ряд государств, взявших курс на дистанцирование от России с сокращением совместных программ и запретом российских проектов, а также с физическим закрытием диппредставительств на своей территории.

А справедливый тезис о том, что основанная на информационно-коммуникационных технологиях (ИКТ) дипломатия, «скорее, расширяет, чем заменяет дипломатическое представительство международных акторов» [Spies, 2019], многократно увеличивает этот перечень. Во-первых, за счет государств, где дипломатическое присутствие может быть таким образом расширено и дополнено. Во-вторых, за счет акторов новейшего времени: транснациональных корпораций, мощных мировых социальных медиа и сетей, которые оказывают сегодня значительное влияние на дипломатию вплоть до смены правил игры в международных отношениях и вмешательства в одну из главных функций традиционной дипломатии – управления постоянным взаимодействием государств в мире. Все это вместе делает высокими шансы на эффективное использование американского опыта в российской внешнеполитической практике.

Почему виртуальное посольство?

Этот вопрос – почти дословное копирование названия соответствующего раздела на сайте Госдепартамента США [U.S. Virtual Embassy Iran]. Безусловно, неожиданный ход со стороны ведомства нуждался в пояснениях. Но до их изложения и анализа обратимся к предыстории события. В 1979 г. здание посольства США в Тегеране было захвачено, служащие посольства были взяты в заложники. Требования к Белому дому со стороны захватчиков заключались в следующем: выдать сбежавшего в ходе революции и нашедшего убежище в США иранского шаха, вернуть иранские активы, обещать не вмешиваться во внутренние дела Ирана в будущем и принести официальные извинения за действия в прошлом.

В ответ Вашингтон разорвал дипломатические отношения с Тегераном, объявил эмбарго на иранскую нефть, а далее – полное экономическое эмбарго, заморозка активов Ирана, к которым первый имел доступ. Все эти действия сопровождалось чудовищными шагами в адрес друг друга на разных уровнях, включая бытовой: иранцы жгли на улицах чучела и флаги, открыто желая смерти американцам, а американцы в ответ увольняли с работы сограждан иранского происхождения, нападали на их дома и т.д. «Драма заложников» продолжалась 444 дня. Обе силовые попытки спасения сотрудников американского посольства стали хрестоматийно неудачными – и на стадии реализации (Eagle Claw), и на стадии разработки (Credible Sport). В итоге спасение людей состоялось благодаря переговорам и условному выкупу в размере 3 млрд долл. [Алексеев, 1999]. Условному, потому что средства были взяты из замороженных активов Ирана. Результатом этих событий стала «утрата всех, казалось бы, мощных и непоколебимых позиций США в Иране. Более того, из главной опоры американской ближневосточной политики Иран превратился в главного врага, очаг революции, угрожавшей союзникам США на Аравийском полуострове» [Мирский, 2009].

Дипломатический кризис между Вашингтоном и Тегераном продолжается по сей день. С 1980 г. интересы США в Иране представляет посольство Швейцарии; Ирана

в США – посольство Пакистана. В 2006 г. президентской администрацией США было создано Управление Госдепартамента по делам Ирана, ставшее центральным звеном по всем вопросам, связанным с Ираном, включая общественную дипломатию. И, наконец, в 2011 г. была сделана попытка перейти к виртуальному взаимодействию в данной сфере.

Создание виртуального посольства – это шаг в плоскости публичной дипломатии прежде всего. Инициатива планировалась и позиционировалась именно с этой точки зрения (и применения). Ее представление начинается с обращения: «Это место для вас, иранский народ...» [U.S. Virtual Embassy Iran]. Иными словами, это не было попыткой восстановить дипломатические отношения с государством. О чем четко сказано в устанавливающем контенте: сайт не является официальной дипломатической миссией, а также не представляет аккредитованное правительством Ирана посольство. Отсутствием официальных контактов создатели как раз объясняют решение прибегнуть к альтернативным каналам сообщения.

Цель «виртуального посольства в Тегеране» – информирование и просвещение иранской аудитории о Соединенных Штатах. Стержневой стала идея о возможности влияния США на контент, к которому имеет доступ иранская молодежь, и, следовательно, о возможности опосредованно влиять на формирование мнения этой целевой аудитории. Здесь отчетливо видна реализация «принципиального новшества» американской публичной дипломатии 2000-х годов – ставка на женщин и молодежь, хорошо изученного и описанного отечественными экспертами [Пономарева, 2015]. Неудивительно, что помимо официально заявленной цели – информирования и просвещения, проект был призван решать «сопутствующие» задачи в виде борьбы с дезинформацией, содействия взаимопониманию, а также «долгосрочной поддержки демократических групп на низовом уровне» [Fialho, Wallen, 2013].

С технической точки зрения новая структура объединила тематические интернет-ресурсы: специально созданный одноименный интернет-сайт на базе общей платформы внешнеполитического ведомства США и несколько официальных аккаунтов ведомства в различных социальных сетях и хостингах под «зонтиком» с единым наименованием USABehFarsi. Последний включает коммуникационные каналы в сетях Facebook и Instagram², Telegram, Twitter³ и YouTube.

Базовый веб-ресурс – «виртуальное посольство в Тегеране» – включает раздел о визах (без предложения консульских услуг), об образовании и культуре, об американо-иранских отношениях, о сути и миссии проекта, об услугах гражданам США, находящимся на территории Ирана (предоставление контактной информации на случай чрезвычайной ситуации).

Внешнеполитическая инициатива Госдепартамента в иранском направлении не была однозначно тепло встречена у себя «дома» – она была воспринята экспертным сообществом неоднозначно. Весьма скептически отнеслись к ней некоторые профессионалы из сферы американской публичной дипломатии. Отчасти это обусловлено быстрой реакцией и эффективными контрмерами Ирана, которые предсказуемо повлекли за собой вопрос в самом популярном жанре: «Имеет ли смысл затея с виртуальным посольством в Тегеране, или это пустая трата средств налогоплательщиков США?» [Dale, 2011]. С одной стороны, критики вынужденно соглашались с тем, что публичная

² Деятельность Facebook и Instagram признана экстремистской и запрещена на территории Российской Федерации, данные используются в исследовательских целях и не направлены на одобрение экстремистской деятельности.

³ Twitter заблокирован в Российской Федерации с 4 марта 2022 г. по решению Роскомнадзора.

дипломатия США не должна определяться теми, кто пытается заблокировать американский контент, а это на тот момент еще Китай, Куба, Северная Корея. С другой – настаивали на ошибочности все большего перевода международного вещания США на цифровые платформы (с опцией технологически продвинутых режимов «выдернуть вилку из розетки», обесценив усилия американского внешнеполитического ведомства) и возможности лучшего применения как бюджетных денег, так и человеко-часов.

Трудности «Большого сатаны»

Помимо прохладного приема, реализация американской инициативы, естественно, сталкивалась с другими трудностями. Начнем с внешних – в виде противодействия Ирана, который старается оперативно реагировать на инициативы «Большого сатаны» – именно так в речи 5 ноября 1979 г. аятолла Рухолла Хомейни охарактеризовал США [Buck, 2009, p. 136]. Сразу после начала работы виртуального посольства Тегеран оперативно принял ответные меры и заблокировал ресурс. Страна оказалась готова к «встрече» американцев, так как о предстоящем открытии нового во всех смыслах «посольства» еще в октябре 2011 г. сообщила публике госсекретарь США Х. Клинтон.

Заместитель госсекретаря в день открытия проекта, когда веб-ресурс уже в течение нескольких часов оставался функциональным, выражала если не уверенность, то надежду, что у них «есть технические возможности восстановить его, даже если он будет нарушен» [Erdbrink, 2011]. Но эти расчеты были слишком оптимистичными. Вещавший по меньшей мере по трем различным URL-адресам сайт virtual embassy Tehran был вскоре все же заблокирован. Для всех, кто пытался посетить его с иранской территории, уведомление системы гласило: «В соответствии с законом о киберпреступности доступ к этому веб-сайту невозможен» [Reuters, 2011].

Что касается социальных медиа, сетей и мессенджеров, то в стране заблокированы все основные: Medium, Reddit, Snapchat, Telegram, Threads, WhatsApp, YouTube, а также запрещенные и признанные экстремистскими в России. Тем не менее, по имеющимся скудным данным, примерно 75% иранцев старше 18 лет на постоянной основе используют как минимум одну платформу социальных медиа и/или сетей, среди интернет-пользователей 64% предпочитают WhatsApp, 45% – Instagram⁴, 36% – Telegram [Iran International, 2022]. Как мы увидим ниже, при сопоставлении показателей указанные общие данные по иранским пользователям не будут сохранять такие же пропорции при распределении по каналам коммуникации, продвигаемым Госдепартаментом США. Стоит еще учесть определенный процент местного населения, использующего интернет только для поиска информации и проверки электронной почты.

VPN остается основным инструментом обхода ограничений для иранцев. В числе бенефициаров этих контртехнологий находится и американский интернет-проект. Нельзя сказать, что он пользуется какой-то исключительной популярностью у населения. Иранцы объективно больше озабочены практическими вещами, связанными с интернетом, такими как электронная коммерция и другие способы заработка в киберпространстве – процент участников таких сделок постоянно растет. Но виртуальное посольство США уже есть в их цифровой реальности, медленно или быстро, хорошо или плохо, но развиваются сети, объединенные под его эгидой. Все интересующиеся американской проблематикой могут получить к ресурсу доступ. За год существования базовый веб-ресурс «посольство США в Тегеране» получил порядка 2 млн просмотров

⁴ Соцсеть признана экстремистской и запрещена на территории России.

иранской аудиторией. Такие цифры привел пресс-секретарь Госдепартамента в рамках подведения итогов первой годовщины проекта [The Times of India, 2012].

Существуют и трудности внутреннего характера. Проект предсказуемо не был свободен от просчетов со стороны разработчиков. Так, с первыми сложностями столкнулись уже на старте — в названии. Оно было полностью идентично традиционным наименованиям привычного формата физически существующих миссий в разных странах: американское посольство в Москве, российское посольство в Вашингтоне и т.д. Сделано это было умышленно — с отсылкой к «драме заложников» в Тегеране 1979 г. Однако, по словам анонимного источника во внешнеполитическом ведомстве США [Fialho, Wallen, 2013], выбор названия не возымел эффекта, на который рассчитывали в управлении. Возможно, потому что за тридцать лет с момента случившегося выросло поколение иранцев, не ощущающих какую-либо эмоциональную связь с теми событиями и плохо соотносящих грандиозный дипломатический скандал («вторую революцию» в известной формулировке А. Хомейни) и последовавший за ним дипломатический кризис в ирано-американских отношениях.

А вот ставка на широкий охват социальных сетей в целом оправдала себя. В конкретных цифрах отдельные (по различным коммуникационным каналам) аудитории USABehFarsi на июль 2023 г. измеряются и выглядят следующим образом (табл. 1).

Таблица 1. Социальные сети USABehFarsi в Иране

Название	Год основания	Подписчики	Контент
Facebook (запрещен на территории России)	2010	689 000	—
Instagram (запрещен на территории России)	2013	682 000	3658 постов
Telegram	2015	9 836	4068 постов
Twitter (заблокирован в России)	2011	752 300	9000 твитов
Youtube	2011	11 800	1300 видео

Источник: Составлено авторами.

Как видно из табл. 1, лидирующее положение в «зонтике» USABehFarsi у его Twitter-аккаунта⁵ с наибольшим охватом пользователей и количеством публикаций (твитов). Далее с предсказуемо близкими по размеру аудиториями — Facebook⁶ и Instagram⁷. К сожалению, мы не располагаем данными по общему количеству публикаций (постов) в первой сети. Скорее всего, по причинам обеспечения безопасности подписчиков Facebook-страница содержит минимум информации о себе, скрывает имена посещающих ее и подписанных на контент пользователей, оставляя в публичном доступе только свои собственные подписки, а их пять: президент Дж. Байден, первая леди США Дж. Байден, вице-президент К. Харрис, Белый дом и Госдепартамент США. Также об аккаунте в этой сети известно, что он был создан ранее всех других в рамках иранского направления работы американцев, включая и собственно проект «виртуальное посольство в Тегеране»; трижды переименовывался в соответствии с новыми задачами и стратегией.

⁵ Соцсеть заблокирована в России.

⁶ Соцсеть признана экстремистской и запрещена на территории России.

⁷ Соцсеть признана экстремистской и запрещена на территории России.

YouTube- и Telegram-каналы USABehFarsi значительно отстают от остальных по количеству заинтересованных в их контенте. Это особенно касается Telegram, поскольку работа канала поддерживается на невысоком уровне: последнее сообщение датировано 7 января 2022 г., а системой выдается предупреждение о возможной скорой утрате прав собственности на этот канал в силу отсутствия какой-либо динамики в нем в течение продолжительного времени. Отдельно отметим техническую сторону YouTube-канала: в массе своей это видео на английском языке с субтитрами на персидском.

Языковой момент, на наш взгляд, чрезвычайно важен и подлежит обязательному учету при осмыслении и применении усовершенствованного американского опыта. Язык проекта, несмотря на титанические усилия американцев по переводу огромных массивов информации и особый акцент (даже в названии медиа-«зонтика») на нем, можно отнести к ошибкам и недоработкам. Уклон исключительно на персидский язык значительно сужает аудиторию проекта. Думается, что «классический» подход американцев к продвижению собственных интересов через обучение (в первую очередь английскому языку) был бы более продуктивным. А добавление к нему арабского (с учетом того, что эти два языка – английский и арабский – являются обязательными иностранными для изучения в школах Ирана) прибавило бы популярности и в целевой стране, и на Ближнем Востоке в целом.

Востребованность опыта виртуальных посольств

При общей невысокой заинтересованности в мониторинге американского проекта ряд государств все-таки вовлекся в дискуссию вокруг него при наступлении осложнений в том или ином внешнеполитическом секторе индивидуально для каждого из них. Один из примеров: закрытие канадских посольств в Сирии и Иране в 2012 г. Тогда виртуальное присутствие (именно ввиду уже имеющегося, работающего опыта) как опция прозвучало сразу за привычным решением о совместном использовании посольств (Великобритании в данном случае) для представления интересов в стране в условиях сворачивания официальных контактов и связей [Howard, 2012].

«Дип-шеринг» (дипломатический шеринг) перестал быть единственно возможным решением остаться в стране. Более того, цифровые посольства по примеру американского давали возможность не только присутствовать, но и действовать: наращивать влияние, оказывать давление и т.д. Собственно, достигаемый эффект напрямую зависел от действий и мог оказаться прямо противоположным ожидаемому. Канадцы очень вдумчиво подошли к этому вопросу. В целом высоко оценив идею американцев, они нещадно раскритиковали ее исполнение.

Основная претензия, по сути, та же, что звучала в медиапространстве и раньше: предверие и ход освещения старта проекта. Тогда часть аналитиков и журналистов окрестили начинание пропагандистским [Rad, 2011], справедливо отметив, что переводы многостраничных пресс-релизов и исторических очерков не способствуют формированию оживленного межкультурного взаимодействия и открытого общения, что дипломатическая работа – это не только говорение, но и слушание. Впрочем, это типичная «американская проблема», о которой много написано и в контексте вполне традиционных дипломатических миссий.

Вернемся к канадцам и их осмыслению опыта США. Веб-сайт на платформе Госдепартамента показался им чрезмерно статичным, лишенным не только динамики, но и не приспособленным к ней в принципе. Свои гипотетические виртуальные

дипмиссии канадцы предполагали усилить онлайн-тренингами по кибербезопасности для аудитории целевой страны и ее безопасности на местах, снабдить опциями подачи заявлений на визу и убежище, а также информирования о возможности получения образования в Канаде.

Теоретически канадцы выступали за большую свободу в общении с зарубежной общественностью – без того, «чтобы министр редактировал каждое сообщение» [Howard, 2012]. Министерство иностранных дел должно сейчас (речь о 2012 г.), а не через десять лет осваивать социальные сети и цифровые технологии, причем выстраивая стратегию таким образом, чтобы она была нацелена на конкретный рабочий результат, а не на наблюдение за собственными дипломатами и защиту от их случайных ошибок. В идеале им видится большой дипломатический корпус, обладающий техническими знаниями, позволяющими проводить эффективную работу в социальных сетях.

Вслед за канадцами, годом позже, Израиль сообщил об открытии своего виртуального посольства в государствах Персидского залива – «сродни сайтам Госдепартамента США для общения с иранцами и сирийцами» [Ravid, 2013]. На деле это была упрощенная до предела версия американской «виртуальности» – аккаунт Министерства иностранных дел в Twitter⁸ с фокусом на монархиях Персидского залива. Далее Тель-Авив стал именовать свою инициативу Twitter-посольства «Израиль в ССАГПЗ» (Совет сотрудничества арабских государств Персидского залива).

Еще через год израильтяне «установили» цифровой диалог с Ираном. В плоскости теории последовало закономерное обращение к американскому опыту, прямая аналогия – Иран – этому способствовала. Надо сказать, что израильские дипломаты отнеслись к нему гораздо менее критично, чем их канадские коллеги. Они однозначно позитивно оценили множество каналов коммуникации на персидском языке, посчитав это залогом широкого охвата целевой аудитории. Контентно «виртуальное посольство в Тегеране» напомнило им обычное посольство с точки зрения ознакомления иностранной аудитории с культурой и ценностями США. Отличительной чертой они назвали прямой контакт – минуя иранское правительство – между правительством США и народом Ирана [Digital Diplomacy, 2014].

На практике же цифровой диалог между Тель-Авивом и Тегераном действительно состоялся, но в оригинальной манере, которая заслуживает рассмотрения в контексте обмена подобным опытом. Итак, Израиль решил прибегнуть к цифровым инструментам дипломатии в марте 2014 г. после обнаружения оружия предположительно иранского происхождения на одном из захваченных судов. Тель-Авив «использовал свои цифровые каналы для распространения изображений оружия, упакованного в иранские мешки из-под цемента», которые, по мнению израильской стороны, доказывали, что оружие было произведено в Иране. Собственно, это Израиль и посчитал началом цифрового диалога с противником. Информационная кампания, суть которой заключалась в тиражировании изображения оружия и сообщений о возможном воздействии на гражданских лиц, продолжалась неделю. В кампании был задействован премьер-министр страны. Но усилия были тщетны: другие страны слабо и неохотно реагировали на твиты Израиля. Так было до момента, когда в диалог вступил Тегеран, решивший опровергнуть обвинения. Однако свою защиту Иран выстроил нестандартно. Вместо того, чтобы, как обычно, опубликовать в Twitter опровержение, Иран быстро заполнил свои цифровые каналы юмористическими твитами, в которых задавался вопрос, как далеко готов зайти человек, чтобы заполучить в свои руки первоклассный иранский

⁸ Соцсеть заблокирована в России.

цемент? И ответом, что Биби (Биньямин Нетаньяху) для этого преодолел 8 тыс. км [Digital Diplomacy, 2014].

Далее последовала еще небольшая серия остроумных твитов с обеих сторон. Этот обмен был назван прямым общением Исламской Республики Иран и Израиля. При этом отмечалось, что хотя «эти твиты ни в коем случае не являются примерами дипломатических отношений между двумя странами, они тем не менее стали примером их виртуальных отношений» [Digital Diplomacy, 2014]. И в принципе, если такого рода диалог рано или поздно приведет к пониманию и принятию, то потенциал цифровой дипломатии будет тогда по-настоящему реализован.

Подводя итог, отметим, что справедливо критикуемый, не всегда эффективный, часто раздражающий напором и безапелляционностью американский опыт стал для профессионалов дипломатической службы наглядной иллюстрацией того, что «именно виртуальные посольства должны стать основой стратегии иностранных государств в области цифровой дипломатии» [Howard, 2012].

Ничто не может оставаться неизменным (персидская пословица)

У России сейчас нет официальных отношений с Косово. Но это не значит, что нужно отказаться от любой работы с проблемным регионом, находящимся под плотным контролем НАТО [Арляпова, Пономарева, Пророкович, 2022]. За сухими цифрами и констатациями – о прозападной ориентации Приштины, о ее антироссийской риторике, о сербофильстве Москвы и т.д. – всегда с обеих сторон стоят люди. Диалог между ними может быть начат и продолжен. Это не означает автоматического признания или согласия с проводимой политикой: достаточно вновь обратиться к американо-иранскому опыту или посмотреть, например, на развитие отношений Белграда с монархиями Персидского залива и даже Турцией в традиционном формате: немедленное признание новых государств на Балканах, особенно в ракурсе вопроса единоверия, стало практически кредо их политики в регионе, но не помешало выстраиванию двустороннего взаимодействия с Сербией.

И не согласимся с канадцами, что не должно быть «никаких рецептов из кухни канадского посла в Twitter»⁹ [Howard, 2012]. В российском медиапространстве пусть будет и такой, и другие рецепты национальных кухонь – русской, кошерной, халяльной – на любой, самый взыскательный вкус.

С другой стороны, нужно учесть отрицательные стороны американского опыта. Они заключаются не только во внешнеполитическом «менторстве» в адрес совершенно не подходящих на роль стажера государств, которое в итоге наносит ущерб выстраиваемым отношениям. Целевую аудиторию США часто раздражает американоцентричный подход в целом: в формировании контента, в организации обратной связи и т.д. Он чувствуется во всем, начиная с приветственного видеообращения Х. Клинтон: «Эта платформа для того, чтобы мы общались друг с другом – открыто и без страха – о Соединенных Штатах, о нашей политике, о нашей культуре, об американском народе...» [The Times of India, 2012]. Внешний наблюдатель остро реагирует на такое избыточное говорение о себе, что четко показало прочтение проекта максимально дружественными к США канадцами.

⁹ Соцсеть заблокирована в России.

Пусть общение на российских платформах будет максимально живым. Его можно дополнить технологиями виртуального обмена, широко распространенными в дипломатической практике некоторых стран. Это особенно актуально для россиян и коллег, на условиях взаимности не располагающих условиями обмена физического: в формате путешествий, студенческих стажировок и рабочих командировок, другого рода встреч и живого общения. Как показала практика внедрения технологии в работу (в частности, на опыте посольства США в Джакарте), «виртуальный обмен в корне меняет представление о том, как и кто обменивается информацией, и вполне может оказаться жизнеспособным продолжением публичной дипломатии и новым средством создания и применения мягкой силы во внешней политике» [Helland, 2018].

Конечно, ответ на все чаще задаваемый на самых уважаемых дипломатических площадках вопрос «нужны ли нам еще посольства?» (в традиционном смысле и формате) [Oliver, 2016] будет утвердительным. На данном этапе, как показывает американский опыт внедрения и работы новых технологий, а правильнее сказать – с новыми технологиями, так как человек, профессиональный дипломат, остается центральным звеном системы, речь идет о выстраивании альтернативных (при полном отсутствии иных) или дополнительных (при наличии основных) каналов связи и коммуникации.

Что же касается Косова, то до 22 октября 2021 г. в Приштине находились два сотрудника офиса связи Российской Федерации. Аккредитованные при МООНК дипломаты официально числились работниками посольства России в Сербии. Осенью 2021 г. президент Косова Вьоса Османи сообщила, что МИД самопровозглашенной республики «издал постановление о нежелательности пребывания данных граждан на территории страны» [Хвостик, 2021]. Объяснение для такого рода действий было жестким – нарушение национальной безопасности и конституционного строя. При этом Османи особо отметила, что «все структуры Косово привержены к решительной борьбе с пагубным влиянием России и ее сателлитов в регионе, которые стремятся подорвать достижения Косово, а также США, НАТО и Евросоюза», а потому Приштина намерена продолжить тесное сотрудничество с американскими и европейскими союзниками, «чтобы предотвратить попытку сделать Косово и наш регион жертвой дестабилизирующих амбиций Российской Федерации» [Хвостик, 2021].

Ответ посольства России в Сербии соответствовал принципам отечественной внешней политики в отношении самопровозглашенной политики: поскольку Москва не признает независимость Косова, то решения Приштины не имеют правовой силы. Однако определение высылки российских дипломатов со стороны Москвы как провокации не могло разрешить ситуацию – дипломаты вынуждены были уехать.

Агрессивная риторика приштинских властей и приверженность Москвы положениям резолюции ООН 1244 в быстроменяющихся политических реалиях и при имеющихся технологических возможностях не должны быть препятствием для развития новых форматов представительства страны и продвижения ее влияния. В этом контексте американский опыт по созданию виртуального посольства в Иране – показательный и поучительный пример. В случае Косова акцент российской стороной должен быть сделан не на установление контактов с властными институтами, занимающими откровенно недружественную позицию, а на связи с местным населением – как с сербским меньшинством (1,46% населения), так и с албанским большинством (92,9% населения [Statistical Office of the Republic of Serbia, 2022]). Виртуальная площадка должна стать местом презентации России именно для них. Поэтому важно разработать интересный и познавательный контент для «маленького человека» с Балкан. Это трудоемкая, но интересная и благодарная работа.

Однако «овраги» на пути обоснования и проектирования «виртуального посольства» в Косове или любой иной точке мира подстерегают отечественных проектировщиков не только и даже не столько на пути выбора информационного и визуального содержания платформы. В условиях текущего кризиса весьма проблематичной может оказаться возможность использования глобальных платформ и современных технологий российскими ведомствами, во-первых, в силу угрозы блокировки, во-вторых – из-за санкций в сфере цифровых продуктов. Выходя на поле цифровой дипломатии сегодня, необходимо учитывать эти финансовые и политические риски.

Из пятерки ведущих ресурсов – Facebook¹⁰, Instagram¹¹, Telegram, Twitter¹² и YouTube – гарантированным от блокировки российских проектов является (возможно, пока) только Telegram. Кроме того, несмотря на довольно динамичное развитие этой сети, она не может конкурировать с возможностями американских виртуальных платформ. Очевидно, вне зависимости от конкретного проекта «виртуального посольства», перед Москвой стоит задача создания и продвижения собственных платформ: в современном цифровом мире значимость государственных и негосударственных акторов определяется в том числе присутствием в сети. Практические шаги в направлении цифровой независимости страны потребуют не только политической воли, но и серьезных временных, интеллектуальных, технологических и финансовых затрат. Поэтому, пока не будут созданы собственные эффективные цифровые инструменты (разумнее всего их создавать в тесной кооперации с белорусским IT-комплексом, имеющим репутацию одного из лидеров в этой области [Заварин, 2018]), можно использовать схему параллельного импорта и продукты импортозамещения. Впрочем, собственно технические возможности и ограничители могут обосновать только IT-специалисты, если будет принято политическое решение о создании отечественных виртуальных посольств.

В заключение еще раз отметим, что статус виртуального посольства, скорее, вспомогательный и очень далек от притязаний на лидирующие, и тем более замещающие, позиции в дипломатии. Но не будем забывать, что не менее далек он от первых дискуссий и реализаций (как прошедшее мимо широкой публики открытие Швецией своего посольства в виртуальном мире Second Life в 2007 г.). Сегодня – при всех нареканиях и недостатках – это уже состоявшийся опыт, готовый после осмысления, всестороннего анализа и коррекции к применению на любой почве (взаимодействия с государственными и негосударственными акторами, например), любой – и в том числе российской – официальной дипломатией.

СПИСОК ИСТОЧНИКОВ

Алексеев А. (1999) Иранские пленники // Коммерсантъ. 4 ноября. Режим доступа: <https://www.kommersant.ru/doc/229436?ysclid=lko7hehw1s464704809> (дата обращения: 27.07.2022).

Арляпова Е.С., Пономарева Е.Г., Пророкович Д. (2022) Возможности НАТО в глобальном управлении: место действия – Балканы // Вестник международных организаций. Т. 17. № 2. С. 208–223.

Бернс У. (2019) Потерянное искусство американской дипломатии. Можно ли спасти Государственный департамент? // Россия в глобальной политике. № 3. Режим доступа: <https://globalaffairs.ru/articles/poteryannoe-iskusstvo-amerikanskoj-diplomatii/> (дата обращения: 27.07.2022).

¹⁰ Соцсеть признана экстремистской и запрещена на территории России.

¹¹ Соцсеть признана экстремистской и запрещена на территории России.

¹² Соцсеть заблокирована в России.

- Бордачев Т. (2023) Дипломатическая практика новейшего времени // «Валдай». Международный дискуссионный клуб [Электронный ресурс]. 25 апреля. Режим доступа: <https://ru.valdaiclub.com/a/highlights/diplomaticheskaya-praktika-noveyshego-vremeni/> (дата обращения: 29.07.2022).
- Заварин С. (2018) Республика Беларусь: успехи ИТ-отрасли связаны с развитием высшего образования [Электронный ресурс]. Режим доступа: <https://cs.hse.ru/HERB/zavarin?ysclid=lmsw5xd0wt641483454>
- Зонова Т. (2019) Новое в дипломатии: от «ТвиПломаси» к «ТехПломаси» // Российский совет по международным делам [Электронный ресурс]. 18 апреля. Режим доступа: <https://russiancouncil.ru/analytics-and-comments/analytics/novoe-v-diplomatii-ot-tviplomasi-k-tekhplomasi/> (дата обращения: 23.07.2022).
- Крамаренко А. (2019) Кризис дипломатии и «два в одном» мировой политики // Российский совет по международным делам (РСМД) [Электронный ресурс]. 19 апреля. Режим доступа: https://russiancouncil.ru/analytics-and-comments/columns/global-governance/krizis-diplomatii-i-dva-v-odnom-mirovoy-politiki/?sphrase_id=84889741 (дата обращения: 27.07.2022).
- Мелкумян Е. (2022) Космическая деятельность ОАЭ: разрушение стереотипов // *Мировая экономика и международные отношения*. 2022. Т. 66. № 5. С. 78–87. <https://doi.org/10.20542/0131-2227-2022-66-5-78-87>
- Мирский Г. (2009) Иран и США // *Россия и мусульманский мир*. № 8. С. 138–162. Режим доступа: <https://cyberleninka.ru/article/n/iran-i-ssha/viewer> (дата обращения: 27.07.2022).
- Пономарева Е. (2015) Современность: тайноявное политических переворотов // *De Aenigmatе, About the Secret* / под ред. К.А. Фурсова. М.: Тов-во науч. изд. КМК. С. 461–520.
- Сушенцов А. (2022) Личный опыт или историческое знание? Что поможет современной дипломатии // Международный клуб «Валдай» [Электронный ресурс]. 7 июля. Режим доступа: <https://ru.valdaiclub.com/a/highlights/vtoroe-rozhdenie-diplomatii/?ysclid=lko6l1debu4271745> (дата обращения: 29.07.2023).
- ТАСС (2021) СМИ: Барбадос станет первым в мире государством с посольством в метавселенной. 18 ноября. Режим доступа: <https://tass.ru/mezhdunarodnaya-ranogama/12960839> (дата обращения: 21.07.2023).
- Хвостик С. (2021) «Зловредное влияние». Косово объявило двух дипломатов РФ персонами нон гра-та // *Газета.ру* [Электронный ресурс]. 22 октября.
- Barbados Today (2021) Stir Over Barbados' Metaverse Embassy. 18 November. Режим доступа: <https://barbados.today.bb/2021/11/18/stir-over-barbados-metaverse-embassy/> (дата обращения: 21.07.2023).
- BBC News (2011) “Virtual” US Iranian Embassy Opens Online. 6 December. Режим доступа: <https://www.bbc.com/news/world-us-canada-16061178> (дата обращения: 11.10.2023).
- Bloomberg (2021) Barbados Is Opening a Diplomatic Embassy in the Metaverse. 14 December. Режим доступа: <https://www.bloomberg.com/news/articles/2021-12-14/barbados-tries-digital-diplomacy-with-planned-metaverse-embassy#xj4y7vzkg> (дата обращения: 22.07.2023).
- Buck C. (2009) *Religious Myths and Visions of America: How Minority Faiths Redefined America's World Role*. Westport: Praeger.
- Cohen R. (2013) Diplomacy Is Dead // *The New York Times*. 21 January. Режим доступа: <https://www.nytimes.com/2013/01/22/opinion/global/roger-cohen-diplomacy-is-dead.html> (дата обращения: 22.07.2023).
- Dale H. (2011) “Virtual” Tehran Embassy Not Worth State Department's Time // *The Daily Signal*. 8 December. Режим доступа: <https://www.dailysignal.com/2011/12/08/virtual-tehran-embassy-not-worth-state-departments-time/> (дата обращения: 22.07.2023).
- Digital Diplomacy (2014) Iran and Israel Establish Virtual Relations. 15 March. Режим доступа: <https://dig-dipblog.com/2014/03/15/iran-and-israel-establish-virtual-relations/> (дата обращения: 22.07.2023).
- Erdbrink T. (2011) U.S. Opens a “Virtual Embassy” in Iran // *The Washington Post*. 6 December. Режим доступа: https://www.washingtonpost.com/blogs/checkpoint-washington/post/us-opens-a-virtual-embassy-in-iran/2011/12/06/gIQAEn0wZO_blog.html (дата обращения: 25.07.2023).
- Fialho L.P., Wallen M. (2013) *U.S. Public Diplomacy Towards Iran*. American Security Project, 6 August. Режим доступа: <https://www.americansecurityproject.org/ASP%20Reports/Ref%200131%20-%20US%20Public%20Diplomacy%20Towards%20Iran.pdf> (дата обращения: 11.10.2023).

- Helland E. (2018) Virtual Exchange, An Evolution in Citizen Diplomacy // Center on Public Diplomacy Blog. 26 January. Режим доступа: <https://uscpublicdiplomacy.org/blog/virtual-exchange-evolution-citizen-diplomacy> (дата обращения: 20.07.2023).
- Howard P.N. (2012) Don't Close Foreign Embassies, Open Digital Ones // HuffPost. 2 October. Режим доступа: https://www.huffpost.com/archive/ca/entry/dont-close-foreign-embassies-open-digital-ones_b_1911262 (дата обращения: 21.07.2023).
- Iran International (2022) Iran to Continue Social Media Ban, Grant Access to Regime Insiders. 26 October. Режим доступа: <https://www.iranintl.com/en/202210268565> (дата обращения: 24.07.2023).
- Oliver A. (2016) The Irrelevant Diplomat. Do We Need Embassies Anymore? // Foreign Affairs. 14 March. Режим доступа: <https://www.foreignaffairs.com/articles/world/2016-03-14/irrelevant-diplomat> (дата обращения: 11.10.2023).
- Rad J. (2011) An American Virtual Embassy in Tehran? // Center on Public Diplomacy Blog. 27 October. Режим доступа: <https://uscpublicdiplomacy.org/blog/american-virtual-embassy-tehran> (дата обращения: 23.07.2023).
- Ravid B. (2013) Israel Opens a “Virtual Embassy” to Gulf States // Haaretz. 21 July. Режим доступа: <https://www.haaretz.com/2013-07-21/ty-article/.premium/israel-opens-gulf-virtual-embassy/0000017f-e140-df7c-a5ff-e37a523a0000> (дата обращения: 25.07.2023).
- Reuters (2012) U.S. “Virtual Embassy” Blocked by Iran Net Censor. 8 December. Режим доступа: <https://www.reuters.com/article/us-iran-usa-website-idUSTRE7B610E20111208> (дата обращения: 21.07.2023).
- Rossiter C. (1956) The Old Conservatism and the New Diplomacy // The Virginia Quarterly Review. Vol. 32. No. 1. P. 28–49.
- Seib P. (2010) Transnational Journalism, Public Diplomacy, and Virtual States // Journalism Studies. Vol. 11. Issue 5. P. 734–744. Режим доступа: <https://doi.org/10.1080/1461670X.2010.503023> (дата обращения: 24.07.2023).
- Spies Y.K. (2019) Global South Perspectives on Diplomacy. Cham: Palgrave Macmillan.
- Statistical Office of the Republic of Serbia (2023) 2022 Census of Population, Households and Dwellings: Ethnicity Data by Municipalities and Cities. Режим доступа: <https://publikacije.stat.gov.rs/G2023/PdfE/G20234001.pdf> (дата обращения: 18.09.2023).
- The Times of India (2012) US' Embassy for Iranians a Hit. 7 December. Режим доступа: <https://timesofindia.indiatimes.com/tech-news/us-virtual-embassy-for-iranians-a-hit/articleshow/17522467.cms> (дата обращения: 25.07.2023).
- U.S. Virtual Embassy Iran (n.d.) Why Virtual Embassy Tehran? Режим доступа: <https://ir.usembassy.gov/tehran/> (дата обращения: 19.07.2023).

Virtual Embassy: New Technologies of Representation and Influence (Rethinking the American Experience)¹

E. Arlyapova, E. Ponomareva

Elena Arlyapova – PhD (Political Science), Institute of System-Strategic Analysis (ISSA); 16 Kuskovskaya Ulitsa, Moscow, 111398, Russia; elena.s.arlyapova@gmail.com

Elena Ponomareva – Doctor of Political Science, Professor, Moscow State Institute of International Relations (MGIMO University) of the Ministry of Foreign Relations of the Russian Federation; 76 Prospekt Vernadskogo, Moscow, 119454, Russia; nastya304@mail.ru

Abstract

This article analyzes the American experience of creating and operating a virtual embassy in Iran. We consider the issue through the prism of the development of new information technologies and their applicability in the fields of foreign policy and diplomacy. In the Russian expert environment, this topic has not received due attention and reflection, although it could become an independent direction in academic study. Most importantly, the virtual embassy could offer a quick and relatively inexpensive solution to very specific challenges – both on a temporary and permanent basis – in the practical part of current foreign policy.

For Russia, the experience of implementing and managing such a technological unit could be applied in several different areas, united by the impossibility or difficulty of carrying out activities through traditional diplomatic channels in a particular political and geographical area. One of the most suitable locations for the application of such efforts is the polity of Kosovo, where the work of the Russian diplomatic mission is not being carried out for formal reasons that are understandable but lag behind the rapidly changing conditions of international life. As a result, there is a risk that future work in the region will need to start from scratch or even make up lost ground. But this is just one, and the most obvious, example of the need to virtualize a diplomatic mission. The current crisis has revealed the contours of much larger areas that are now inaccessible to Moscow's traditional diplomatic activity but require constant attention and systematic work. An alternative could be a virtual space – as a launching pad for dialogue and then transformed into complementary and reinforcing tools of presence and influence. The successful experience of Russian media abroad speaks for the high potential and good chances of these new directions.

Keywords: virtual embassy, ICT, digital diplomacy, new technologies of influence, Russian foreign policy, US-Iranian relations, public diplomacy

For citation: Arlyapova E., Ponomareva E. (2023) Virtual Embassy: New Technologies of Representation and Influence (Rethinking the American Experience). *International Organisations Research Journal*, vol. 18, no 3, pp. 32–47 (in English). doi:10.17323/1996-7845-2023-03-02

References

Alekseev A. (1999) Iranskie plenniki [Iranian Captives]. *Kommersant*, 4 November. Available at: <https://www.kommersant.ru/doc/229436?ysclid=lko7hehw1s464704809> (accessed 27 July 2022) (in Russian).

Arlyapova E., Ponomareva E., Proroković D. (2022) NATO's Capabilities in Global Governance: on the Balkan SCENE. *International Organisations Research Journal*, vol. 17, no 2, pp. 208–23. Available at: <http://doi.org/10.17323/1996-7845-2022-02-09> (accessed 21 July 2023).

¹ This article was submitted 27.07.2023.

- Barbados Today (2021) Stir Over Barbados' Metaverse Embassy, 18 November. Available at: <https://barbados-today.bb/2021/11/18/stir-over-barbados-metaverse-embassy/> (accessed 21 July 2023).
- BBC News (2011) "Virtual" US Iranian Embassy Opens Online, 6 December. Available at: <https://www.bbc.com/news/world-us-canada-16061178> (accessed 11 October 2023).
- Bloomberg (2021) Barbados Is Opening a Diplomatic Embassy in the Metaverse, 14 December. Available at: <https://www.bloomberg.com/news/articles/2021-12-14/barbados-tries-digital-diplomacy-with-planned-metaverse-embassy#xj4y7vzkg> (accessed 22 July 2023).
- Bordachev T. (2023) Diplomaticheskaja praktika novejshego vremeni [Diplomatic Practice of Modern Times] // Mezhdunarodnyj klub "Valdaj" [International Valdai Club] [Electronic resource]. 25 April. Available at: <https://ru.valdaiclub.com/a/highlights/diplomaticheskaya-praktika-noveyshego-vremeni/> (accessed 29 July 2022) (in Russian).
- Buck C. (2009) *Religious Myths and Visions of America: How Minority Faiths Redefined America's World Role*. Westport: Praeger.
- Burns W. (2019) Poterjannoe iskusstvo amerikanskoj diplomatii. Mozhno li spasti Gosudarstvennyj departament [The Lost Art of American Diplomacy: Can the State Department Be Saved]? *Russia in Global Affairs*, no 3. Available at: <https://globalaffairs.ru/articles/poteryannoe-iskusstvo-amerikanskoj-diplomatii/> (accessed 27 July 2022) (in Russian).
- Cohen R. (2013) Diplomacy Is Dead. *The New York Times*, 21 January. Available at: <https://www.nytimes.com/2013/01/22/opinion/global/roger-cohen-diplomacy-is-dead.html> (accessed 22 July 2023).
- Dale H. (2011) "Virtual" Tehran Embassy Not Worth State Department's Time. *The Daily Signal*, 8 December. Available at: <https://www.dailysignal.com/2011/12/08/virtual-tehran-embassy-not-worth-state-departments-time/> (accessed 22 July 2023).
- Digital Diplomacy (2014) Iran and Israel Establish Virtual Relations, 15 March. Available at: <https://digdip-blog.com/2014/03/15/iran-and-israel-establish-virtual-relations/> (accessed 22 July 2023).
- Erdbrink T. (2011) U.S. Opens a "Virtual Embassy" in Iran. *The Washington Post*, 6 December. Available at: https://www.washingtonpost.com/blogs/checkpoint-washington/post/us-opens-a-virtual-embassy-in-iran/2011/12/06/gIQAEn0wZO_blog.html (accessed 25 July 2023).
- Fialho L.P., Wallen M. (2013) U.S. Public Diplomacy Towards Iran. *American Security Project*, 6 August. Available at: <https://www.americansecurityproject.org/ASP%20Reports/Ref%200131%20-%20US%20Public%20Diplomacy%20Towards%20Iran.pdf> (accessed 11 October 2023).
- Helland E. (2018) Virtual Exchange, An Evolution in Citizen Diplomacy. *Center on Public Diplomacy Blog*, 26 January. Available at: <https://uscpublicdiplomacy.org/blog/virtual-exchange-evolution-citizen-diplomacy> (accessed 20 July 2023).
- Howard P.N. (2012) Don't Close Foreign Embassies, Open Digital Ones. *HuffPost*, 2 October. Available at: https://www.huffpost.com/archive/ca/entry/dont-close-foreign-embassies-open-digital-ones_b_1911262 (accessed 21 July 2023).
- Hvostik S. (2021) "Zlovrednoe vlijanie". Kosovo objavilo dvuh diplomatov RF personami non grata ["Malicious Influence": Kosovo Declares Two Russian Diplomats Persona Non Grata]. *Gazeta.ru*, 22 October. Available at: https://www.gazeta.ru/politics/2021/10/22_a_14123935.shtml?ysclid=lkjc7svjc1513599103 (accessed 21 July 2023).
- Iran International (2022) Iran to Continue Social Media Ban, Grant Access to Regime Insiders, 26 October. Available at: <https://www.iranintl.com/en/202210268565> (accessed 24 July 2023).
- Kramarenko A. (2019) Krizis diplomatii i "dva v odnom" mirovoj politiki [The Crisis of Diplomacy and the "Two in One" of World Politics]. *Russian International Affairs Council (RIAC)*, 19 April. Available at: https://russiancouncil.ru/analytics-and-comments/columns/global-governance/krizis-diplomatii-i-dva-v-odnom-mirovoy-politiki/?sphrase_id=84889741 (accessed 27 July 2022) (in Russian).
- Melkumyan E. (2022) United Arab Emirates Space Activity: Breaking the Stereotypes. *World Economy and International Relations*, vol. 66, no 5, pp. 78–87. Available at: <https://doi.org/10.20542/0131-2227-2022-66-5-78-87> (accessed 27 July 2022) (in Russian).

- Mirsky G. (2009) Iran i SShA [Iran and the USA]. *Rossija i musulmanskij mir [Russia and the Muslim World]*, no 8, pp. 138–62. Available at: <https://cyberleninka.ru/article/n/iran-i-ssha/viewer> (accessed 27 July 2022) (in Russian).
- Oliver A. (2016) The Irrelevant Diplomat. Do We Need Embassies Anymore? *Foreign Affairs*, 14 March. Available at: <https://www.foreignaffairs.com/articles/world/2016-03-14/irrelevant-diplomat> (accessed 11 October 2023).
- Ponomareva E. (2015) Sovremennost: tajnojavnoe politicheskikh perevorotov [Modernity: The Secret of Political Upheavals]. *De Aenigmat, About the Secret* (K.A. Fursov (ed.)). Moscow: Partnership of Scientific Publications KMK, pp. 461–520 (in Russian).
- Rad J. (2011) An American Virtual Embassy in Tehran? *Center on Public Diplomacy Blog*, 27 October. Available at: <https://uscpublicdiplomacy.org/blog/american-virtual-embassy-tehran> (accessed 23 July 2023).
- Ravid B. (2013) Israel Opens a “Virtual Embassy” to Gulf States. *Haaretz*, 21 July. Available at: <https://www.haaretz.com/2013-07-21/ty-article/.premium/israel-opens-gulf-virtual-embassy/0000017f-e140-df7c-a5ff-e37a523a0000> (accessed 25 July 2023).
- Reuters (2012) U.S. “Virtual Embassy” Blocked by Iran Net Censor, 8 December. Available at: <https://www.reuters.com/article/us-iran-usa-website-idUSTRE7B610E20111208> (accessed 21 July 2023).
- Rossiter C. (1956) The Old Conservatism and the New Diplomacy. *The Virginia Quarterly Review*, vol. 32, no 1 pp. 28–49.
- Seib P. (2010) Transnational Journalism, Public Diplomacy, and Virtual States. *Journalism Studies*, vol. 11, issue 5, pp. 734–44. Available at: <https://doi.org/10.1080/1461670X.2010.503023> (accessed 24 July 2023).
- Spies Y.K. (2019) *Global South Perspectives on Diplomacy*. Cham: Palgrave Macmillan.
- Statistical Office of the Republic of Serbia (2023) 2022 Census of Population, Households and Dwellings: Ethnicity Data by Municipalities and Cities. Available at: <https://publikacije.stat.gov.rs/G2023/PdfE/G20234001.pdf> (accessed 18 September 2023).
- Sushentsov A. (2022) Lichnyj opyt ili istoricheskoe znanie? Chto pomozhet sovremennoj diplomatii [Personal Experience or Historical Knowledge? What Will Help Modern Diplomacy]. *Mezhdunarodnyj klub “Valdaj”. Valdai International Club*, 7 July. Available at: <https://ru.valdaiclub.com/a/highlights/vtoroe-rozhdenie-diplomatii/?ysclid=1ko611de6u4271745> (accessed 29 July 2023) (in Russian)
- TASS (2021) SMI: Barbados stanet pervym v mire gosudarstvom s posol'stvom v metavselennoj [Media: Barbados Will Become the World's First State With an Embassy in the Metaverse]. 18 November. Available at: <https://tass.ru/mezhdunarodnaya-panorama/12960839> (accessed 21 July 2023) (in Russian).
- The Times of India (2012) US' Embassy for Iranians a Hit. 7 December. Available at: <https://timesofindia.indiatimes.com/tech-news/us-virtual-embassy-for-iranians-a-hit/articleshow/17522467.cms> (accessed 25 July 2023).
- U.S. Virtual Embassy Iran (n.d.) Why Virtual Embassy Tehran? Available at: <https://ir.usembassy.gov/tehran/> (accessed 19 July 2023).
- Zavarin S. (2018) Respublika Belarus': uspehi IT-otrasli svjazany s razvitiem vysshego obrazovanija [Republic of Belarus: Are the Successes of the IT Industry Related to the Development of Higher Education]? *HSE University*. Available at: <https://cs.hse.ru/HERB/zavarin?ysclid=lmsw5xd0wt641483454> (accessed 18 September 2022) (in Russian).
- Zonova T. (2019) Novoe v diplomatii: ot “TviPlomasi k “TehPlomasi [New in Diplomacy: From “TwiPlomasi” to “TechPlomasi”]. *Russian International Affairs Council (RIAC)*, 18 April. Available at: <https://russian-council.ru/analytics-and-comments/analytics/novoe-v-diplomatii-ot-tviplomasi-k-tekhplomasi/> (accessed 23 July 2022) (in Russian).

РЕГИОНАЛЬНЫЕ ПРОЦЕССЫ

Вестник международных организаций. 2023. Т. 18. № 3. С. 48–73

Научная статья

УДК 339.5:339.9

doi: 10.17323/1996-7845-2023-03-03

Участие стран в ГАТТ/ВТО и торговля в АТР: оценка долгосрочных эффектов¹

Д.А. Изотов

Изотов Дмитрий Александрович – доктор экономических наук, ведущий научный сотрудник Института экономических исследований Дальневосточного отделения Российской академии наук; Россия, Хабаровск, 680042, ул. Тихоокеанская, д. 153; izotov@ecrin.ru

Аннотация

Целью исследования является оценка влияния участия в ГАТТ/ВТО стран АТР на торговлю в рамках данного субглобального региона в 1993–2021 гг. Показано, что за последние три десятилетия торговля АТР стала преимущественно внутрорегиональной, чему способствовало снижение различного рода барьеров ввиду участия стран региона в ГАТТ и ВТО, а также в торговых соглашениях друг с другом. Полученные оценки указали на долгосрочное позитивное влияние на торговлю стран АТР их участия в ГАТТ/ВТО, объясняя доминирование эффекта глобализации над эффектом регионализации. Установлено, что процессы глобализации и регионализации в АТР не замещали друг друга в явном виде и не являлись конфликтующими по отношению друг к другу.

В соответствии с полученными оценками, эффекты участия стран АТР в ГАТТ/ВТО способствовали увеличению торговли в субглобальном регионе на 129%, а заключение торговых соглашений – на 11%. Оценки показали, что двустороннее (непосредственное) участие стран АТР в глобальных торговых форматах привело к увеличению торговли в АТР на 46%, а одностороннее (опосредованное) – на 110%. Полученные оценки доказывают важность участия стран в ГАТТ/ВТО для формирования в АТР сравнительно свободной среды для товарообмена, снижения различного рода ограничительных мер и интенсификации внутрорегиональной торговли. Оценки эффекта границ подтвердили снижение совокупных барьеров во взаимодействиях между странами АТР в долгосрочном периоде. Показано, что обсуждение и создание различных торговых форматов, в том числе крупнейших по охвату стран-участниц, с одной стороны, может способствовать фрагментации торгово-экономической системы АТР, с другой – создает условия для дальнейшей либерализации торговых взаимосвязей, дополняя функции ВТО. Предполагается, что участие в ВТО может позволить России использовать механизмы глобализации для обсуждения смягчения введенных ограничений, а также для наращивания торговли со странами, не придерживающимися жестких ограничений по отношению к российской экономике, в том числе расположенными в АТР.

Ключевые слова: торговля, интеграция, эффект интеграции, глобализация, регионализация, ВТО, ГАТТ, торговое соглашение, АТР

Для цитирования: Изотов Д.А. Участие стран в ГАТТ/ВТО и торговля в АТР: оценка долгосрочных эффектов // Вестник международных организаций. 2023. Т. 18. № 3. С. 48–73 (на русском и английском языках). doi:10.17323/1996-7845-2023-03-03

¹ Статья поступила в редакцию 12.06.2023.

Введение

Торгово-экономическая интеграция² реализуется на основе соглашений между странами / группами стран мира. С точки зрения масштаба снижения тех или иных барьеров между странами / группами стран интеграция может быть «поверхностной» («негативной») или «глубокой» («позитивной»)³. «Поверхностная» интеграция предполагает устранение торговых барьеров на основе принципа отсутствия дискриминации. «Глубокая» интеграция, помимо нивелирования барьеров, проявляется в создании новых институтов и их инструментов или изменении существующих [Tinbergen, 1965, p. 79]. С позиции географии распространения интеграция имеет глобальное, субглобальное и межстрановое измерения⁴.

Считается, что первым многосторонним торговым соглашением в мире было Генеральное соглашение по тарифам и торговле (ГАТТ) [Grossman, 2016, p. 380]. Оно заключено в 1947 г. 23 странами, на которые приходился 61% мировой торговли. К 1994 г. количество стран – участниц ГАТТ увеличилось до 128. Они генерировали 91% глобального товарооборота [McCulloch, 2012, p. 2]. К основополагающим принципам ГАТТ относятся: отсутствие дискриминации (режим наибольшего благоприятствования (РНБ)⁵; национальный режим⁶); прозрачность (публичность торговой политики); обоюдность (взаимное сокращение торговых барьеров); гибкость (поиск путей для компенсации ущемленным сторонам); принятие решений на основе консенсуса [Baldwin, 2016; Anderson, 2016]. При этом большинство развивающихся стран ГАТТ (64 страны) получили статус участниц данной организации на особых условиях, согласно ст. XXVI: 5(с), менее строгих по сравнению с обычным процессом присоединения в соответствии со ст. XXXIII [Anderson, 2016]. По итогам переговоров 1986–1994 гг. в рамках Уругвайского раунда ГАТТ была создана Всемирная торговая организация (ВТО), а также вступили в силу соглашения, охватывающие вопросы торговли услугами (Генеральное соглашение по торговле услугами – ГАТС⁷) и регулирования прав интеллектуальной собственности (Соглашение по торговым аспектам прав интеллектуальной собственности – ТРИПС). Создание ВТО в 1995 г. позволило расширить принципы торговых взаимодействий на многие виды услуг, на гармонизацию правил интеллектуальной собственности и на усовершенствование процедур урегулирования споров [Grossman, 2016, p. 380]. В ВТО было включено подавляющее большинство стран мира (164 страны [WTO, n.d.b] по состоянию на 29 июля 2016 г.), на которые к 2021 г. приходилось около 97% мирового товарооборота, а большая часть неприсоединившихся к данной организации стран имела статус наблюдателей на разных стадиях вступления. С точки зрения международного права ВТО функционирует в качестве единственного международного органа, занимающегося глобальными правилами торговли между государствами, а его деятельность

² Термин «торгово-экономическая интеграция» используется для описания сближения национальных экономик и их групп при нивелировании тарифных, нетарифных и институциональных барьеров торгово-экономических взаимодействий между ними.

³ При этом торгово-экономические взаимодействия между странами могут расширяться без существенного снижения барьеров между ними, что соответствует «экономической кооперации».

⁴ В исследовании предполагается, что в масштабах мировой экономики интеграционный процесс определяется как глобализация; между группой стран, то есть в рамках субглобальной экономики – регионализация; между двумя странами – двусторонняя интеграция.

⁵ Предоставление каждой из сторон другой стороне не менее благоприятных условий, чем она предоставляла любой третьей стороне – стране – участнице ГАТТ.

⁶ Равные условия для торговли отечественными и импортными товарами на внутреннем рынке.

⁷ Все члены ВТО подписали ГАТС.

основывается на соответствующих соглашениях, регулирующих основные правовые нормы политики международной коммерции и торговли.

В рамках настоящего исследования участие стран в ГАТТ/ВТО представляет собой интерес прежде всего с позиции снижения барьеров торгово-экономических взаимодействий между странами-участницами, что способствовало либерализации торговли между ними. Благодаря участию стран в ГАТТ и ВТО тарифная и отчасти нетарифная нагрузка на торговлю в мировой экономике существенно снизилась, являясь примером «поверхностной» интеграции для глобального уровня. Поэтому, исключительно с точки зрения теории международной интеграции и политэкономии торговой политики, в настоящем исследовании применяется обозначение «глобальный интеграционный формат» к совокупности стран, являющихся участниками ГАТТ/ВТО.

Функционирование многосторонней торговой системы сталкивается с вызовами, среди которых отмечается кризис системы принятия решений в ВТО [Портанский, 2019], нарастание протекционизма и торговых войн [Афонцев, 2020]. Отсутствие прогресса в рамках Дохийского раунда ВТО в 2001 г. в рамках вопросов либерализации мировой торговли аграрной продукцией, финансовыми услугами и усиления защиты интеллектуальной собственности между развитыми и развивающимися экономиками способствовало еще большей мотивации для стран к заключению двух- и многосторонних торговых соглашений [Baldwin, 2016]. Активное заключение двух- и многосторонних торговых соглашений направлено на снижение торгово-экономических барьеров в рамках той или иной субглобальной экономики. Данный процесс определяется как «регионализм» (в дальнейшем — регионализация). Его развитие компенсирует некоторые накопившиеся противоречия в функционировании ГАТТ/ВТО. Первоначально, согласно нормам ГАТТ, создание двух- и многосторонних преференциальных соглашений в общем случае рассматривалось как нарушение РНБ⁸, при этом допускалось их заключение при установлении свободной торговли между странами [Lipse, Smith, 2011, p. 98]. Далее, начиная с 1990-х годов, постепенно стало практиковаться создание открытых торговых блоков, подразумевающих нивелирование барьеров между странами-участницами и снижение ограничений во взаимодействиях с третьими странами с опорой на механизмы ВТО [Bagwell, Staiger, 2016]. Поэтому интеграционные эффекты для национальных экономик генерируются за счет влияния процессов глобализации и регионализации, которые, соответственно, определяются механизмами ГАТТ/ВТО и заключенных двух- и многосторонних торговых соглашений.

К настоящему времени накоплено достаточно большое число *ex-post* и *ex-ante* оценок эффектов влияния участия в ГАТТ/ВТО на торговлю входящих в данные организации стран [Singh, 2010; Anderson, 2016]. С точки зрения оценки результативности влияния ГАТТ/ВТО на торговлю стран интерес представляют именно долгосрочные *ex-post* оценки торговых эффектов, которые, в свою очередь, основываются преимущественно на гравитационном моделировании. С одной стороны, данные оценки указали на неоднозначное влияние ГАТТ/ВТО на торговлю стран-участниц с 1950-х и 1960-х годов до конца 1990-х годов: не было найдено существенного различия в ставках импортных пошлин между странами, входящими в данные организации, и прочими странами [Rose, 2004]; обнаружено лишь незначительное влияние ГАТТ/ВТО на стабильность торговых потоков [Rose, 2005b], причем гораздо меньшее, чем у других международных организаций, не имеющих прямого отношения к регулированию торговли [Rose, 2005a]; выявлено положительное влияние ГАТТ/ВТО только на торговлю некоторыми видами товаров, например, капиталоемкой продукции [Engelbrecht, Pearce, 2007].

⁸ Данный процесс рассматривался как создание закрытых торговых блоков.

С другой стороны, эмпирических подтверждений позитивного влияния ГАТТ/ВТО на торговлю стран-участниц гораздо больше как для анализа агрегированных обоюдных экспортных потоков [Herz, Wagner, 2011; Anderson, 2016], так и для экстенсивной и интенсивной составляющих экспорта [Gil-Pareja, Llorca-Vivero, Martínez-Serrano, 2016; Liu, 2009]. Несмотря на разные оценки эффектов, полученных для различных периодов времени и на основе разных гравитационных зависимостей, на методическом уровне дискусионность относительно влияния ГАТТ/ВТО на торговлю стран-участниц и прочих стран в целом была преодолена путем включения в анализ торговли на отечественном рынке [Larch, Piermartini, Yotov, 2019]. Данный прием позволил более точно идентифицировать долгосрочные эффекты влияния ГАТТ/ВТО на международную торговлю, с учетом ее отклонения в пользу отечественного рынка.

Интеграционные процессы, способствующие торговой либерализации в глобальной экономике, наиболее отчетливо проявились в АТР, на который за последние три десятилетия приходилось более половины мирового ВВП, а доля торговли в рамках данного субглобального региона составляла около 40% глобального товарооборота, превышая по этому показателю любой другой регион мира. Фактически АТР – основной генератор роста глобальной экономики и торговли. Экономики стран, относящихся к АТР, являются довольно дифференцированными, что, безусловно, задает разнонаправленность региональных интеграционных процессов, формируя предпосылки для фрагментации экономического пространства региона. Тем не менее за последние три десятилетия благодаря высоким темпам экономического роста реальные доходы населения в большинстве стран АТР значительно выросли, что способствовало увеличению емкости их рынков. Заметные результаты расширения торговли в АТР стали возможными вследствие значительного снижения барьеров в связи с интеграционными процессами. С одной стороны, большинство стран и экономических территорий АТР присоединились к ГАТТ/ВТО, с другой – стали активно заключаться двух- и многосторонние торговые соглашения между странами региона [Solís, Wilson, 2017], в том числе с большим охватом стран-участниц [Bown, 2017]. Несмотря на значительное количество исследований [Nguyen, 2019; Jugurnath, Stewart, Brooks, 2007], посвященных изучению интеграционных эффектов в АТР, их основной акцент смещен в сторону оценки торговых эффектов регионализации, а не глобализации.

Россия – одна из стран АТР. За последнее десятилетие российское руководство стремилось диверсифицировать торгово-экономические связи страны с европейского рынка на другие рынки, приоритетным из которых является АТР в рамках стратегии «поворота на Восток» [Valdai Club, 2019]. При этом России приходится считаться с тесной взаимозависимостью политики и экономики в АТР [Федоровский, 2019]. Несмотря на то что текущие экзогенные ограничения в отношении российской экономики в некоторой степени сужают возможности масштабного расширения внешних торгово-экономических взаимодействий, в том числе с некоторыми странами АТР, присоединившимися к антироссийским санкциям, тем не менее для России важно определить свое место в экономических процессах субглобального региона в качестве потенциального бенефициара. Для этого в том числе необходимо понимать соотношение влияния эффектов глобализации и регионализации на торговые взаимодействия в АТР, что может быть использовано для формирования стратегии интенсификации российской внешнеторговой политики на азиатско-тихоокеанском направлении.

Ранее проведенные исследования [Изотов, 2020; 2021] позволяют предположить, что участие стран АТР в ГАТТ/ВТО оказывает долгосрочное позитивное влияние на торговлю в рамках субглобального региона, объясняя доминирование эффекта глобализации над эффектом регионализации. Ввиду недостаточной изученности влияния

участия в ГАТТ/ВТО на долгосрочные торговые взаимодействия в АТР, можно также предположить, что глобальный торговый формат оказывает как непосредственное положительное влияние на торговлю стран, входящих в данные организации, так и опосредованное, путем создания общего институционального «фона», действие которого может способствовать расширению торговых взаимодействий стран-участниц с остальными экономиками региона [Larch, Piermartini, Yotov, 2019].

Таким образом, алгоритм настоящего исследования включает решение следующих задач: 1) анализ динамики интеграционного процесса в АТР и определение роли глобализации и регионализации; 2) выбор методики и сбор статистических данных; 3) оценка интеграционных эффектов стран АТР. Оценка проводится для периода 1993–2021 гг.⁹ В настоящем исследовании к АТР отнесены страны и экономические территории Восточной Азии¹⁰, Австралия и Океания¹¹, а также государства тихоокеанского побережья Северной, Центральной и Южной Америки¹².

Интеграционные процессы в АТР: роль глобализации и регионализации

Почти за три десятилетия товарооборот между странами АТР увеличился в 7,5 раза — с 2210 млрд долл. в 1993 г. до 16 657 млрд долл. в 2021 г.¹³ (рис. 1).

В долгосрочном периоде в АТР произошли изменения, связанные с быстрым экономическим ростом и расширением торговли с глобальной и субглобальной экономикой, прежде всего в Восточной Азии. В 1990-е годы за счет тесных взаимодействий в рамках промышленной кооперации между развитыми и развивающимися странами доля внутрирегиональной торговли стран АТР в их товарообороте с глобальной экономикой достигла почти 73,0%. Затем, в 2000-е годы, наблюдалось некоторое сокращение доли внутрирегиональной торговли АТР по причине высоких цен на энергетические товары, а также перемещения промышленных предприятий в развивающиеся страны Восточной Азии для наращивания глобальных экспортных поставок готовой продукции. При этом произошла локализация производства промежуточных товаров, прежде всего в КНР и странах Юго-Восточной Азии. В 2010-е годы доля внутрирегиональной торговли АТР увеличилась до 71,5% в 2021 г. С одной стороны, размер рынков большинства развивающихся стран АТР значительно увеличился, стимулируя внутрирегиональную торговлю товарами конечного спроса. Основным источником торговли в АТР стала экономика КНР — вторая в мире по размеру ВВП. С другой стороны, со второй половины 2010-х годов источником для увеличения торговли в АТР выступали потоки сырьевых товаров, которые стали все больше ориентироваться на спрос внутри

⁹ Несмотря на то что оценка интеграционных эффектов будет связана преимущественно с ВТО, предполагается, что участие стран в ГАТТ также оказывало позитивное влияние на торговлю стран АТР.

¹⁰ Бруней, Восточный Тимор, Вьетнам, Гонконг, Индонезия, Камбоджа, КНР, Лаос, Макао, Малайзия, Монголия, Мьянма, Папуа — Новая Гвинея, Республика Корея, Россия, Сингапур, Таиланд, Тайвань, Филиппины и Япония.

¹¹ Вануату, Кирибати, Маршалловы острова, Науру, Новая Зеландия, Новая Каледония, Палау, Самоа, Соломоновы острова, Тонга, Тувалу, Уоллис и Футуна, Федеративные штаты Микронезии, Фиджи и Французская Полинезия.

¹² Гватемала, Гондурас, Канада, Колумбия, Коста-Рика, Мексика, Никарагуа, Панама, Перу, Сальвадор, США, Чили и Эквадор.

¹³ Рассчитано по: [WITS, n.d.a].

региона. К 2021 г. на фоне снижения издержек по перемещению сырьевых товаров на дальние расстояния между различными частями Тихого океана доля внутрирегиональной торговли сырьевыми товарами в АТР достигла 65,3%, тогда как в 2000-е годы она составляла 60,0%. В итоге в среднем за 1993–2021 гг. доля внутрирегионального товарооборота в общей торговле стран АТР составила 71,0%.

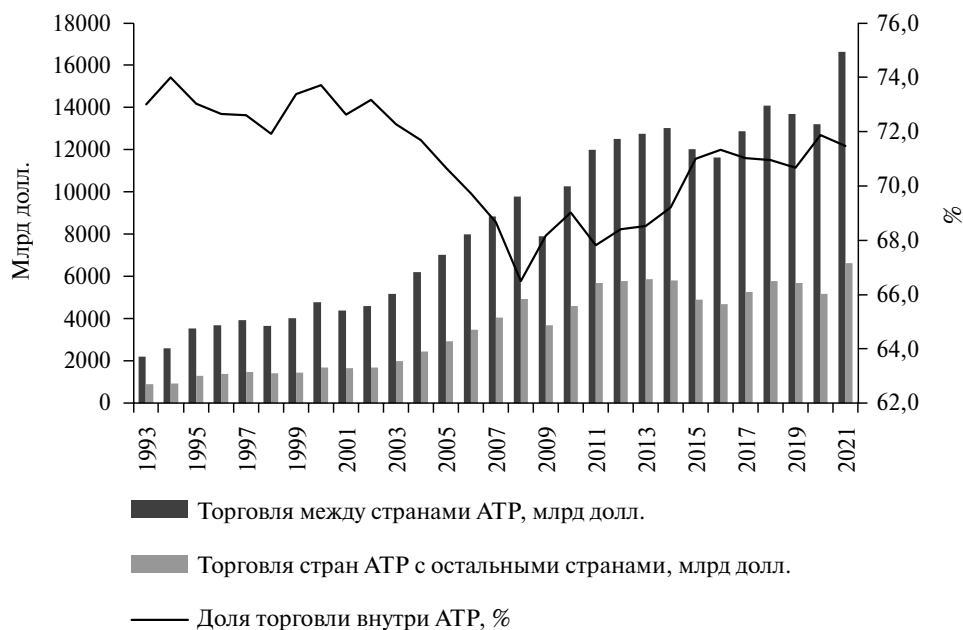


Рис. 1. Товарооборот стран АТР между собой и с остальными странами

Источник: Рассчитано на основе данных [WITS, n.d.a; UNCTADstat, n.d.].

В рамках рассматриваемого периода вхождение стран АТР в ГАТТ и ВТО, а также вступление в силу заключенных между экономиками торговых соглашений способствовало увеличению численности товарных групп, торгуемых между странами АТР беспошлинно, а также заметному снижению средней импортной пошлины в торговле в рамках АТР: с 12,2% в 1993 г. до 3,1% в 2021 г. (рис. 2).

К концу 1980 г. менее половины стран и экономик АТР были участниками ГАТТ: 18 стран (Австралия, Канада, Чили, Гонконг, Колумбия, Индонезия, Япония, Республика Корея, Малайзия, Мексика, Мьянма, Новая Зеландия, Никарагуа, Перу, Филиппины, Сингапур, Таиланд, США) и три заморские территории Франции¹⁴. В начале 1990-х годов еще девять экономик (Бруней, Макао, Коста-Рика, Сальвадор, Фиджи, Гватемала, Гондурас, Папуа – Новая Гвинея, Соломоновы острова) присоединились к ГАТТ.

В результате к моменту заключения нового глобального формата – ВТО – участниками ГАТТ стали большинство стран и экономических территорий АТР. Некоторые страны – участницы ГАТТ не стали автоматически членами ВТО, но в течение полутора лет обрели членство в новом глобальном формате. К 2021 г. к ВТО присоединились еще 13 стран и экономических территорий АТР, в том числе Россия (22 августа 2012 г.). Ключевым моментом в интенсификации торговли в АТР являлось присоединение

¹⁴ Французская Полинезия, Уоллис и Футуна, Новая Каледония.

в 2001 г. КНР к ВТО, что способствовало наращиванию масштабов внутрорегионального товарооборота. К 2021 г., за исключением КНДР и некоторых малых островных экономик (Восточный Тимор, Маршалловы острова, Кирибати, Науру, Палау, Тувалу, Федеративные штаты Микронезии), подавляющее большинство экономик АТР (43 из рассматриваемых 50 стран и экономических территорий) присоединились к ВТО.

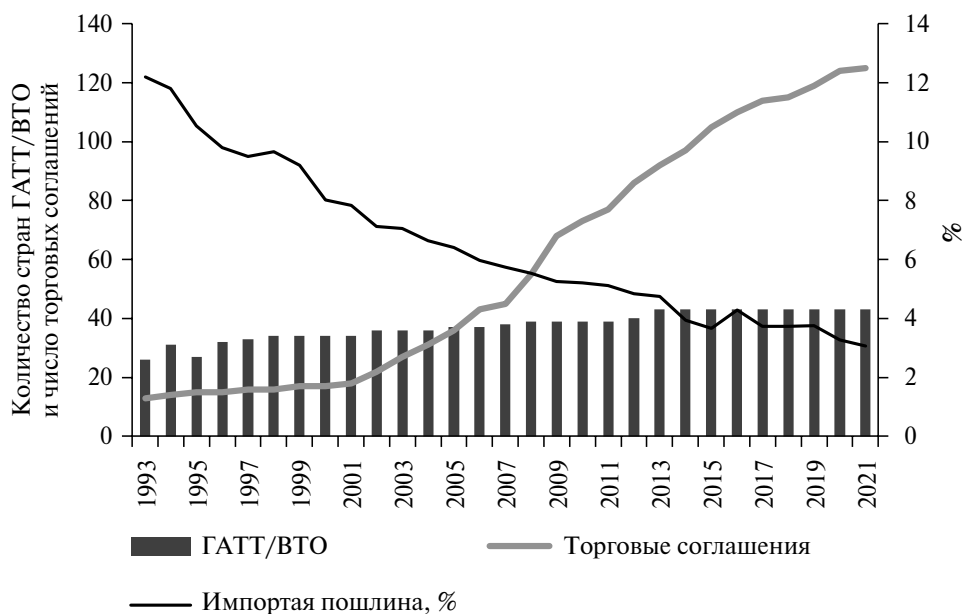


Рис. 2. Количество стран – участниц ГАТТ/ВТО, число торговых соглашений и средняя импортная пошлина в АТР

Примечание. Торговые соглашения представлены в следующих форматах: частичное по охвату торговое соглашение (ЧТС)¹⁵; зона свободной торговли (ЗСТ)¹⁶; таможенный союз (ТС)¹⁷. Отражены значения эффективной применяемой средней импортной пошлины¹⁸.

Источник: [WITS, n.d.a; WTO Regional Trade Agreements Database, n.d.].

Что касается регионализации, то в рамках процесса «линейной» интеграции [Wallassa, 1961, p. 1–5] «глубокие» формы сближения, по аналогии с Европейским союзом, в АТР не возникли, несмотря на некоторые попытки ряда стран Южной Америки в 1960–1980-х годах следовать в данном направлении. Со второй половины 1990-х годов в АТР, при отсутствии предпосылок для реализации более продвинутых интеграцион-

¹⁵ ЧТС предполагает сокращение различного рода ограничений между экономиками, которое распространяется только на определенные товарные группы.

¹⁶ ЗСТ предусматривает значительную либерализацию торговли между странами-участницами с точки зрения сокращения тарифных мер и нетарифных ограничений, а также право на определение режима торговли по отношению к третьим странам.

¹⁷ ТС предполагает введение странами-участницами единого таможенного тарифа и единой системы регулирования нетарифных мер в отношении третьих стран.

¹⁸ Размер эффективной применяемой импортной пошлины, значения которой оцениваются Всемирным банком, равен преференциальной ставке пошлины. Если для конкретного случая взимание преференциальной ставки пошлины не практикуется, то размер эффективной применяемой импортной пошлины соответствует размеру пошлины в рамках РНБ. Подробнее см.: [WITS, n.d.b].

ных форм в рамках регионализации, наблюдалось массовое заключение между странами двух- и многосторонних торговых соглашений, основным форматом которых стала зона свободной торговли (ЗСТ). При этом торговые соглашения заключались в логике «нелинейной» интеграции, то есть стали смешанными, характеризуясь некоторыми чертами общего рынка¹⁹. В итоге в АТР к 2021 г. функционировало более трети (125 из 356) торговых соглашений, существующих в мире: 11 частичных по охвату торговых соглашений (ЧТС), 112 ЗСТ (из которых 106 являлись ЗСТ+) и два таможенных союза (ТС). Поскольку подавляющее число стран региона состоят в ВТО, а подписанные ими торговые соглашения могут по-разному влиять на торговые взаимодействия, предполагается важным выяснить, как соотносится влияние на торговлю в АТР процессов глобализации и регионализации.

Методика оценки и данные

Методика оценки. За последние полтора десятилетия произошел существенный прогресс в *ex-post* оценках интеграционных эффектов в рамках гравитационного моделирования. При включении в гравитационную модель фиктивных переменных, отражающих участие/неучастие стран в тех или иных соглашениях, оценка в явном виде не рассматривает физическое расстояние, ВВП, а также наличие сухопутной границы, общность языка и колониальные связи [Baier, Yotov, Zylkin, 2019; Baier, Bergstrand, 2007]. В результате при использовании гравитационного моделирования для получения корректных оценок интеграционных эффектов: исходный массив представляется как панельные данные; многостороннее сопротивление контролируется фиксированными эффектами для страны-экспортера/импортера с учетом времени; эндогенность торговой политики и влияние всех независимых от времени двусторонних торговых издержек контролируются фиксированными эффектами для торгующих пар стран; уравнение решается методом квазimaxимального правдоподобия Пуассона [Santos Silva, Tenreyro, 2006] во избежание проблемы гетероскедастичности, ошибок спецификации модели из-за неверно подобранной функциональной формы и с целью включения «нулевых» торговых потоков. Также одним из ключевых компонентов получения корректных оценок интеграционных эффектов является включение внутренней торговли в массив панельных данных для учета отклонения торговли в пользу отечественного рынка [Larch, Piermartini, Yotov, 2019].

В итоге для оценки односторонних и обоюдных торговых эффектов участия стран АТР в ГАТТ/ВТО зависимость была представлена в мультипликативной форме [Larch, Piermartini, Yotov, 2019]:

$$X_{ij,t} = \exp[\pi_{i,t} + \chi_{j,t} + \mu_{ij} + \beta_0 + \beta_1 ONE_GATTWTO_{ij,t} + \beta_2 BOTH_GATTWTO_{ij,t}] \times \left[\beta_3 RTA_{ij,t} + \sum_{T=1}^{T=n} \beta_T INTL(T)_{ij} \right] \times \exp[\varepsilon_{ij,t}], \quad (1)$$

где: X_{ij} – экспорт из страны i в страну j (к данному показателю также относится X_{ii} – торговля в рамках страны i); π_i – фиксированные эффекты для страны-экспортера с учетом года; χ_j – фиксированные эффекты для страны-импортера с учетом года; μ_{ij} – фиксированные эффекты для пар торгующих стран; $ONE_GATTWTO_{ij}$ – фиктивная переменная, принимающая значение, равное единице, если страна i является участ-

¹⁹ ЗСТ в расширенном формате (ЗСТ+) охватывает сферы более «глубоких» форм интеграции, таких как либерализация торговли услугами.

ницей ГАТТ/ВТО, и ноль – в противном случае; $BOTH_GATTWTO_{ij}$ – фиктивная переменная, принимающая значение, равное единице, если страны i и j являются участниками ГАТТ/ВТО, и ноль – в противном случае; RTA_{ij} – фиктивная переменная, принимающая значение, равное единице, при наличии торгового соглашения между странами i и j , и ноль – при его отсутствии; $INTL(T)_{ij}$ – фиктивная переменная, принимающая значение, равное единице, для международной торговли для каждого года T , и нулевое – для торговли на национальном рынке, отражая эффект границ, то есть совокупные барьеры в торговле между странами; β_0 – константа; t – временной промежуток.

Данные для оценки. В рамках зависимой переменной использовалась статистика, отражающая стоимостные объемы внутренней торговли стран АТР и их торговли друг с другом. Во избежание получения некорректных оценок [Baldwin, Taglioni, 2007] стоимостные показатели были представлены в текущих ценах.

Наличие статистических данных по внутренней торговле является ключевым параметром для корректного вычисления вышеуказанных эффектов интеграции. Сбор статистики внутренней торговли стран АТР – наиболее трудоемкий процесс при формировании общего массива данных. В настоящем исследовании был использован один из распространенных способов вычисления стоимостных объемов внутренней торговли национальных экономик, заключающийся в определении разницы между стоимостным объемом произведенных товаров в национальной экономике и экспортом [Bergstrand, Larch, Yotov, 2015]. Стоимостные объемы произведенной в экономиках АТР продукции были собраны из сырьевых (продукция кодов 11–29 ISIC) и промышленных товаров (коды 31–39 ISIC, а также 4101) из специальных баз статистических данных (UNIDO [UNIDO Statistics], CEPII [CEPII Database], CEIC [CEIC Data Global Database], FAO (ООН) [FAOSTAT]), а также статистических ведомств стран субглобального региона. В специализированных базах данных статистика выпуска сырьевых товаров в ряде случаев отражается исключительно в физических объемах. Поэтому для приведения данной статистики к стоимостным объемам были использованы средние цены на сырьевые товары на глобальном, региональном и национальных рынках на основе информации из баз данных FAO, CEIC, UNCTAD [UNCTADstat], Всемирного банка [WITS, n.d.a], а также статистических бюро некоторых стран АТР.

Тем не менее для некоторых стран и экономических территорий АТР не удалось определить стоимостные объемы их внутренней торговли: Вануату, Восточный Тимор, Кирибати, КНДР, Маршалловы острова, Науру, Новая Каледония, Палау, Самоа, Соломоновы острова, Тувалу, Уоллис и Футуна, Французская Полинезия. Поэтому данные экономики были исключены из оцениваемой панели, что не является принципиальным, поскольку их суммарная доля в суммарном товарообороте между странами АТР к 2021 г. не превышала 0,1%. В результате для формирования массива данных были отобраны 36 экономик АТР: Австралия, Бруней, Вьетнам, Гватемала, Гондурас, Гонконг (САР КНР), Индонезия, Камбоджа, Канада, КНР, Колумбия, Коста-Рика, Лаос, Макао (САР КНР), Малайзия, Мексика, Монголия, Мьянма, Никарагуа, Новая Зеландия, Панама, Папуа – Новая Гвинея, Перу, Республика Корея, Россия, Сальвадор, Сингапур, США, Таиланд, Тайвань, Тонга, Фиджи, Филиппины, Чили, Эквадор и Япония.

Статистические данные по торговле между странами АТР были заимствованы из баз данных UNCTAD, Всемирного банка, RIETI [RIETI-TID], CEPII, CEIC. В эпизодических случаях, если данные по экспорту некоторых стран АТР отсутствовали, использовалась «зеркальная статистика» импорта их стран-партнеров в ценах СИФ, которая

приводилась в цены ФОБ, исключая средние транспортные издержки и расходы на страхование.

В исследовании используются фиктивные переменные, отражающие участие стран АТР в ГАТТ/ВТО и в торговых соглашениях, значения которых были определены на основе информации из баз данных ВТО. Если на промежутке 1993–2021 гг. страна вступила в ГАТТ/ВТО или подписанное ею двух- или многостороннее торгово-экономическое соглашение вступило в силу в первом полугодии текущего года, то участие страны в глобальном или субглобальном интеграционных форматах учитывалось в текущем году, если во втором полугодии — то в следующем.

Большинство экономик АТР являлись странами – участницами ГАТТ [WTO, n.d.a]: Австралия (год вступления – 1948 г.); Канада (1948 г.); США (1948 г.); Мьянма (1948 г.); Новая Зеландия (1948 г.); Чили (1949 г.); Никарагуа (1950 г.); Индонезия (1950 г.); Перу (1951 г.); Япония (1955 г.); Малайзия (1957 г.); Республика Корея (1967 г.); Сингапур (1973 г.); Филиппины (1979 г.); Колумбия (1981 г.); Таиланд (1982 г.); Гонконг (1986 г.); Мексика (1986 г.); Коста-Рика (1990 г.); Макао (1991 г.); Сальвадор (1991 г.); Гватемала (1991 г.); Бруней (1993 г.); Гондурас (1994 г.); Фиджи (1994 г.); Папуа – Новая Гвинея (1994 г.). Почти все перечисленные страны – участницы ГАТТ вступили в ВТО в рамках 1995 г., за исключением Фиджи и Папуа – Новой Гвинеи, которые присоединились к новому глобальному формату в 1996 г., наряду с Эквадором. Остальные страны АТР стали участницами ВТО позже: Монголия (29 января 1997 г.); Панама (6 сентября 1997 г.); КНР (11 декабря 2001 г.); Тайвань (1 января 2002 г.); Камбоджа (13 октября 2004 г.); Вьетнам (11 января 2007 г.); Тонга (27 июля 2008 г.); Россия (22 августа 2012 г.); Лаос (2 февраля 2013 г.) [WTO, n.d.b]. В качестве торговых соглашений в массиве использованы данные о наличии / отсутствии вступивших в силу ЗСТ²⁰ и ТС в АТР [WTO Regional trade agreements database], а соглашения более низкого уровня, например, ЧТС, в рассмотрение не принимались [Dai, Yotov, Zylkin, 2014] (приложение).

Для упрощения оценок долгосрочных интеграционных эффектов использовались интервальные панельные данные [Olivero, Yotov, 2012] с лагом в четыре года (1993 г., 1997 г., 2001 г., 2005 г., 2009 г., 2013 г., 2017 г. и 2021 г.). Данные по внутренней и двусторонней торговле представлены в млрд долл. США для упрощения расчетов мультипликативной модели. Описательная статистика массива данных приведена в табл. 1.

Таблица 1. Описательная статистика используемого массива данных

Переменная	Среднее	Стандартное отклонение	Мин.	Макс.
Экспорт (x_{ij}), млрд долл.	3,31	0,20	0	577,13
Внутренняя торговля (x_{ii}), млрд долл.	541,73	114,33	0,03	17245,77
Участие в ГАТТ/ВТО для экспортера ($ONE_GATTWTO_{ij}$)	0,85	0,004	0	1
Обоюдное участие в ГАТТ/ВТО ($BOTH_GATTWTO_{ij}$)	0,76	0,004	0	1
Торговые соглашения (RTA_{ij})	0,20	0,004	0	1

Источник: Расчеты автора.

²⁰ Как в традиционном, так и в расширенном формате (ЗСТ+).

Результаты оценок

При проведении расчетов было установлено, что в силу наличия мультиколлинеарности между переменными $ONE_GATTWTO_{ij}$ и $BOTH_GATTWTO_{ij}$ их одновременное включение в модель (1) является некорректным, при этом возможно их объединение. По этой причине были получены оценки отдельно для переменных $ONE_GATTWTO_{ij}$ и $BOTH_GATTWTO_{ij}$, а также для объединения этих показателей, то есть $ONE_GATTWTO_{ij}$ и $BOTH_GATTWTO_{ij}$. В этом случае расчеты показали удовлетворительные эконометрические оценки (табл. 2).

В соответствии с полученными оценками, одностороннее участие стран АТР в ГАТТ/ВТО способствовало увеличению их торговли на 110% и сокращению барьеров в тарифном эквиваленте на 17 п.п. В свою очередь, двустороннее участие стран АТР в ГАТТ/ВТО привело к увеличению их торговли на 46% и, соответственно, к снижению барьеров между ними на 9 п.п. в тарифном эквиваленте. Полученные значения эффектов сопоставимы с более ранними оценками, выполненными для масштаба мировой экономики [Felbermayr et al., 2020]. Если исходить из того, что интеграционные эффекты одностороннего и обоюдного участия стран в ГАТТ/ВТО в рамках анализируемого периода в какой-то мере «дублировали» друг на друга, то их объединенная оценка (столбец 3 табл. 2) была немного меньше по сравнению с суммой их значений (столбцы 1 и 2 табл. 2), в отличие от ранее проведенных исследований [Larch, Piermartini, Yotov, 2019]. Тем не менее эффекты участия стран АТР в ГАТТ/ВТО способствовали увеличению торговли в субглобальном регионе на 129% и сокращению барьеров на 19 п.п. в тарифном эквиваленте. Данная оценка укладывается в диапазон ранее полученных оценок совокупного влияния рассматриваемых глобальных форматов на мировую торговлю [Chang, Lee, 2011].

На основании полученных оценок можно заключить, что процесс глобализации, проявляющийся в создании общих правил в рамках ГАТТ/ВТО по снижению различного рода барьеров, сдерживающих товарообмен между странами АТР, был основой для наращивания торговли в субглобальном регионе. Также участие стран АТР в ГАТТ/ВТО стимулировало двустороннюю торговлю не только между странами – участницами рассматриваемых глобальных форматов, но и товарообмен стран-участниц со странами, еще не присоединившимися к данным глобальным форматам. Это указывает на справедливость выдвинутого предположения о позитивной роли ГАТТ/ВТО в создании «общего фона» по снижению барьеров в торговле в АТР, который, в свою очередь, оказывал стимулирующее воздействие на торговые взаимодействия в регионе в целом.

Справедливость полученных оценок подтверждается теоретическими исследованиями [Bagwell, Staiger, 1997; Wonnacott, Wonnacott, 2011], указывающими на то, что механизмы ГАТТ/ВТО помогают странам-участницам избежать негативных последствий «дилеммы заключенного»: каждая сторона выигрывает от ограничения своей свободы выбора в том случае, если на такие же условия согласятся страны – партнеры по переговорам. Если таких стран-партнеров большое количество, как в случае ГАТТ/ВТО, то общий интеграционный эффект является заметным. Позитивное влияние участия ГАТТ/ВТО на торговлю в АТР опирается на следующие аспекты [Anderson, 2016]: снижение издержек на ведение торговых переговоров; участие в разработке правил международной торговли; доступ к беспристрастному и обязательному механизму урегулирования споров; улучшение делового климата для отечественных производителей и иностранных инвесторов; стимулирование внутренних регуляторных и административных реформ. Также в результате переговоров между странами – участницами ГАТТ/

Таблица 2. Результаты оценки интеграционных эффектов стран АТР

Переменная	1	2	3	4	5
<i>ONE_GATTWTO</i>	0,74* (0,08)	–	–	110	–17
<i>BOTH_GATTWTO</i>	–	0,38* (0,04)	–	46	–9
<i>ONE_GATTWTO+BOTH_GATTWTO</i>	–	–	0,83* (0,16)	129	–19
<i>RTA</i>	0,11* (0,03)	0,11* (0,03)	0,11* (0,03)	11	–3
<i>INTL</i> ₁₉₉₃	–0,60* (0,06)	–0,61* (0,06)	–0,60* (0,06)	–46	16
<i>INTL</i> ₁₉₉₇	–0,26* (0,05)	–0,27* (0,05)	–0,26* (0,05)	–24	7
<i>INTL</i> ₂₀₀₁	–0,18* (0,04)	–0,18* (0,04)	–0,18* (0,04)	–17	5
<i>INTL</i> ₂₀₀₅	–0,26* (0,04)	–0,26* (0,04)	–0,26* (0,04)	–23	7
<i>INTL</i> ₂₀₀₉	–0,43* (0,04)	–0,43* (0,04)	–0,43* (0,04)	–35	11
<i>INTL</i> ₂₀₁₃	–0,28* (0,03)	–0,28* (0,03)	–0,28* (0,03)	–25	7
<i>INTL</i> ₂₀₁₇	–0,24* (0,03)	–0,24* (0,03)	–0,24* (0,03)	–21	6
Константа	–4,48* (0,56)	–11,60* (0,39)	1,63* (0,53)	–	–
Число наблюдений	10176	10176	10176	–	–
Pseudo log-likelihood	–7159	–7166	–7158	–	–
RESET-test (Prob > chi2)	0,09	0,15	0,10	–	–
Pseudo R ²	0,99	0,99	0,99	–	–

Примечания. * – $p < 0,01$. В скобках указаны робастные значения стандартных ошибок. Для переменной *INTL*, отражающей значения эффекта границ, для которого 2021 г. является базовым. 1–3 – разные зависимости в рамках модели (1). 4 – изменение взаимной торговли, в %, то есть $[e^{\hat{\beta}} - 1] \times 100$; 5 – тарифный эквивалент барьеров в торговле, в %, то есть $[e^{\hat{\beta}/(1-\theta)} - 1] \times 100$, при $\theta = 5$ [Anderson, van Wincoop, 2003].

Источник: Расчеты автора.

ВТО достигается эффективное равновесие по Парето вследствие введения «приемлемого» уровня тарифов и получения обоюдных выгод в процессе перемещения факторов производства между странами [Ossa, 2011]. В рамках «нормативного поля» ВТО такие аспекты, как защита прав интеллектуальной собственности, регулирование торговли услугами, механизмы применения технических, санитарных и фитосанитарных мер в целом, способствовали наращиванию эффективности институтов стран-участниц, притоку прямых иностранных инвестиций [Drabek, Vacchetta, 2004], что вообще было

свойственно для АТР в рамках процесса вертикальной торговли транснациональных корпораций, размещавших производство в разных странах региона, преимущественно в развивающихся экономиках Восточной Азии.

Расчеты показали, что заключение торговых соглашений в форматах ЗСТ, ЗСТ+ и ТС между странами АТР в 1993–2021 гг. способствовало увеличению их торговли только на 11%, а также привело к сокращению барьеров между ними лишь на 3 п.п. в тарифном эквиваленте. Фактически заключение торговых соглашений в долгосрочном периоде стало формой дополнения и усиления интеграционных процессов в АТР на основе общего снижения торгово-экономических барьеров в рамках реализации механизмов ГАТТ/ВТО. Данное обстоятельство свидетельствует о некомплементарности и неантагонистичности по отношению друг к другу двух форм проявления интеграции в АТР – глобализации и регионализации. В результате в АТР в 1993–2021 гг. процесс регионализации не представлял угрозы для глобальной многосторонней торговой системы, которой является ВТО, поскольку вступившие в силу субглобальные торговые соглашения, особенно в формате ЗСТ+, выходят за рамки принципа преференциального тарифного режима с целью сосредоточения на вопросах более «глубокой» интеграции [Romfret, 2021]. Обсуждение и создание различных торговых форматов, с одной стороны, генерирует процесс системной фрагментации торгово-экономической системы АТР, с другой – создает условия для дальнейшей общей либерализации торговли, дополняя функции ВТО.

Оценка эффекта границ (*INTL*)²¹, отражающего совокупные издержки, возникающие при торговом взаимодействии между странами, указала на его сокращение в АТР на 46% к 2021 г. по отношению к 1993 г. Фактически условия для сравнительно «безбарьерной» среды в рамках товарообмена в АТР к 2021 г. формировались непрямолинейно. В частности, если по отношению к 2021 г. эффект границ был эквивалентен 16% в 1993 г., далее он снизился до 5% к 2001 г., затем увеличился до 11% в кризисном 2009 г., впоследствии сократившись до 6% в 2017 г. По всей видимости, данная циклическая динамика сокращения значений эффекта границ отражает качественные изменения в торговле в АТР в связи с несинхронным переходом экономик региона от торговли промежуточными товарами к снижению барьеров в товарообмене готовой продукцией по причине массового выхода китайских производителей на субглобальный рынок.

Заключение

Интеграционные процессы и экономические взаимодействия в АТР имеют свои особенности. Заметные результаты расширения торгово-экономических связей между ключевыми странами АТР стали возможны за счет увеличения отдачи от масштаба в условиях снижения издержек, нивелирования ограничений и изоляции. В период с 1993 по 2021 г. торговля АТР стала преимущественно внутрорегиональной. Это указывает на высокую степень связанности экономик региона, чему способствовало в том числе снижение различного рода барьеров ввиду проявления процессов глобализации и регионализации. К моменту создания ВТО участницами ГАТТ были большинство стран и экономических территорий АТР. К 2021 г. к ВТО присоединились 43 из 50 экономик АТР, в том числе Россия. В свою очередь, процесс регионализации в АТР осуществлялся в рамках «нелинейной» модели интеграции. Заключение торговых соглашений

²¹ Оценки данного эффекта получились практически идентичными для моделей 1–3 в рамках табл. 1, поэтому их влияние на торговлю АТР и их тарифный эквивалент были рассчитаны как среднее значение для этих трех регрессий.

между странами АТР было массовым: к 2021 г. было заключено 125 соглашений такого рода между странами и экономическими территориями региона. Участие стран АТР в ГАТТ и ВТО, а также в торговых соглашениях друг с другом способствовало заметному снижению тарифных барьеров в торговле в рамках субглобального региона.

Полученные в рамках гравитационного моделирования оценки подтвердили предположение о наличии долгосрочного позитивного влияния на торговлю стран АТР их участия в ГАТТ/ВТО, тем самым объяснив доминирование эффекта глобализации над эффектом регионализации. Участие стран АТР в ГАТТ/ВТО способствовало увеличению торговли в субглобальном регионе на 129%. В свою очередь, заключение торговых соглашений между странами АТР стимулировало расширение их торговли друг с другом только на 11%. На основе общего снижения торгово-экономических барьеров в рамках реализации механизмов ГАТТ/ВТО торговые соглашения дополняли и усиливали интеграционные процессы в АТР. Фактически процессы глобализации и регионализации в АТР не замещали друг друга в явном виде и не являлись конфликтующими по отношению друг к другу. Обсуждение и создание различных торговых форматов, в том числе крупнейших по охвату стран-участниц²², с одной стороны, способствовало фрагментации торгово-экономической системы АТР, с другой – создало условия для дальнейшей либерализации торговли, дополняя функции ВТО. С точки зрения гармонизации сфер расширения взаимодействия обязательства сторон стало возможным трансформировать в рамках обычных, специальных положений и положений, находящихся за рамками ВТО.

Полученные оценки подтвердили справедливость предположений о том, что участие стран АТР в ГАТТ/ВТО оказывало как непосредственное, так и опосредованное положительное влияние на торговлю стран-участниц друг с другом и с экономиками региона, не являющимися участницами данных многосторонних торговых соглашений. Непосредственное положительное воздействие ГАТТ/ВТО на торговлю АТР доказывается тем, что двустороннее участие стран региона в данных многосторонних торговых соглашениях привело к увеличению их обоюдной торговли на 46%. В соответствии с полученными оценками одностороннего участия стран субглобального региона в данных многосторонних торговых соглашениях, опосредованное воздействие ГАТТ/ВТО на торговлю в АТР способствовало увеличению торговли в регионе на 110%. Доминирование эффекта опосредованного влияния участия в ГАТТ/ВТО на торговлю в АТР подтвердило важность многосторонних торговых соглашений в создании сравнительно «безбарьерной» среды для товарообмена в регионе, проявляясь в «общем фоне» снижения различных ограничительных мер и способствуя интенсификации внутрирегиональной торговли.

Оценка совокупных барьеров во взаимодействиях между странами АТР указала на их долгосрочное сокращение. При этом условия для сравнительно «безбарьерной» среды в рамках товарообмена в АТР не формировались поступательно, отражая качественные изменения в торговле региона. Данные изменения в АТР могут быть связаны с переходом от вертикальной торговли промежуточными товарами глобального корпоративного сектора к общему снижению барьеров в товарообмене готовой продукцией по причине складывающейся специализации стран региона в заполнении конкретных товарных ниш субглобального рынка. Следует также отметить наращивание экспортных поставок корпоративным сектором КНР на рынок АТР, что основывается в том

²² АСЕАН, Всеобъемлющее и прогрессивное Транстихоокеанское партнерство, Всестороннее региональное экономическое партнерство.

числе на углублении механизмов торгово-экономического сотрудничества с точки зрения усиления процесса регионализации, с опорой на механизмы ВТО.

В настоящем исследовании была показана долгосрочная позитивная роль ГАТТ/ВТО в наращивании торговли в рамках крупнейшего субглобального региона мира — АТР, к которому также относится Россия. Доля России в товаропотоках АТР невелика и заметна только в рамках некоторых групп товаров. В интеграционных процессах в АТР российская сторона занимала выжидательную позицию, поскольку не была замечена в активных действиях по заключению широкого числа торговых соглашений со странами АТР и вполне обходилась механизмами глобализации, особенно в условиях присоединения к ВТО, поставляя на субглобальный рынок преимущественно сырьевые товары. В связи с широкомасштабными текущими санкциями в отношении России с начала 2022 г. барьеры во взаимодействиях между Россией и рядом стран АТР стали возрастать. Наложённые ограничения препятствуют торгово-экономическим взаимодействиям стран АТР с российским рынком и обусловлены в том числе прямыми запретами на поставку необходимых инвестиционных и инновационных товаров, приостановкой по отношению к России статуса РНБ, а также рисками возможных вторичных санкций. В создавшихся условиях участие России в интеграционных процессах АТР в рамках процесса регионализации способно перейти как в режим ожидания ослабления санкций, так и в ориентацию на китайский рынок. Тем не менее можно предположить, что участие в ВТО позволит России использовать механизмы глобализации для обсуждения смягчения экзогенных ограничений, а также для наращивания торговли со странами АТР, не придерживающимися политики жесткого санкционного давления на российскую экономику.

СПИСОК ИСТОЧНИКОВ

- Афонцев С.А. (2020) Политика и экономика торговых войн // Журнал НЭА. № 1 (45). С. 193–198. Режим доступа: <https://doi.org/10.31737/2221-2264-2020-45-1-9>
- Изотов Д.А. (2020) Эффекты торговой интеграции стран АТР в условиях процессов глобализации и регионализации // Экономические и социальные перемены: факты, тенденции, прогноз. Т. 13. № 4. С. 91–107. doi: 10.15838/esc.2020.4.70.5
- Изотов Д.А. (2021) Торговая интеграция в АТР: декомпозиция эффектов // Пространственная экономика. Т. 17. № 1. С. 66–96. Режим доступа: <https://dx.doi.org/10.14530/se.2021.1.066-096>.
- Портанский А.П. (2019) Императив реформирования ВТО в эпоху роста протекционизма и торговых войн // Вестник международных организаций. Т. 14. № 2. С. 304–318 (на русском и английском языках). DOI: 10.17323/1996-7845-2019-02-12.
- Федоровский А.Н. (2019) Кризис лидерства и стагнация мегапроектов в АТР: последствия для России // Контуры глобальных трансформаций: политика, экономика, право. 12(1). С. 6–25. Режим доступа: <https://doi.org/10.23932/2542-0240-2019-12-1-6-25>.
- Anderson J.E., van Wincoop E. (2003) Gravity With Gravitas: A Solution to the Border Puzzle // *American Economic Review*. Vol. 93. P. 171–192. Режим доступа: <https://doi.org/10.1257/00028280321455214>
- Anderson K. (2016) Contributions of the GATT/WTO to Global Economic Welfare: Empirical Evidence // *Journal of Economic Surveys* Vol. 30. Issue 1. P. 56–92. Режим доступа: <https://doi.org/10.1111/joes.12087>
- Bagwell K., Staiger R.W. (1997) An Economic Theory of GATT. NBER Working Paper No 6049, National Bureau of Economic Research. Режим доступа: <http://www.nber.org/papers/w6049> (дата обращения: 21.09.2023).
- Bagwell K., Staiger R.W. (2016) The Design of Trade Agreements // *Handbook of Commercial Policy*. Vol. 1. Part A / K. Bagwell, R.W. Staiger (eds). North Holland. P. 435–529. Режим доступа: <http://dx.doi.org/10.1016/bs.hescop.2016.04.005>

- Baier S.L., Bergstrand J.H. (2007) Do Free Trade Agreements Actually Increase Members' International Trade? // *Journal of International Economics*. Vol. 71. Issue 1. P. 72–95. Режим доступа: <https://doi.org/10.1016/j.jinteco.2006.02.005>
- Baier S.L., Yotov Y.V., Zylkin T. (2019) On the Widely Differing Effects of Free Trade Agreements: Lessons From Twenty Years of Trade Integration // *Journal of International Economics*. Vol. 116. P. 206–226. Режим доступа: <https://doi.org/10.1016/j.jinteco.2018.11.002>
- Balassa B. (1961) Towards a Theory of Economic Integration // *Kyklos*. Vol. 14. Issue 1. P. 1–17. Режим доступа: <https://doi.org/10.1111/j.1467-6435.1961.tb02365.x>
- Baldwin R. (2016) The World Trade Organization and the Future of Multilateralism // *Journal of Economic Perspectives*. Vol. 30. No. 1. P. 95–116. Режим доступа: <https://doi.org/10.1257/jep.30.1.95>
- Baldwin R., Taglioni D. (2007) Trade Effects of the Euro: A Comparison of Estimators // *Journal of Economic Integration*. Vol. 22. Issue 4. P. 780–818. Режим доступа: <https://doi.org/10.11130/jei.2007.22.4.780>
- Bergstrand J.H., Larch M., Yotov Y.V. (2015) Economic Integration Agreements, Border Effects, and Distance Elasticities in Gravity Equations // *European Economic Review*. Vol. 78. P. 307–327. Режим доступа: <https://doi.org/10.1016/j.eurocorev.2015.06.003>
- Bown C.P. (2017) Mega-Regional Trade Agreements and the Future of the WTO // *Global Policy*. Vol. 8. Issue 1. P. 107–112. Режим доступа: <https://doi.org/10.1111/1758-5899.12391>
- CEIC Data Global Database (n.d.) Режим доступа: <https://info.ceicdata.com/en-products-global-database-ad> (дата обращения: 01.05.2023).
- CEPII Database (n.d.) Режим доступа: http://www.cepii.fr/CEPII/en/bdd_modele/bdd_modele.asp (дата обращения: 01.05.2023).
- Chang P.-L., Lee M.-J. (2011) The WTO Trade Effect // *Journal of International Economics*. Vol. 85. Issue 1. P. 53–71. Режим доступа: <https://doi.org/10.1016/j.jinteco.2011.05.011>
- Dai M., Yotov Y.V., Zylkin T. (2014) On the Trade-Diversion Effects of Free Trade Agreements // *Economic Letters*. Vol. 122. Issue 2. P. 321–325. Режим доступа: <https://doi.org/10.1016/j.econlet.2013.12.024>
- Drabek Z., Vacchetta M. (2004) Tracing the Effects of WTO Accession on Policy-Making in Sovereign States: Preliminary Lessons From the Recent Experience of Transition Countries // *The World Economy*. Vol. 27. Issue 7. P. 1083–1125. Режим доступа: <https://doi.org/10.1111/j.0378-5920.2004.00639.x>
- Engelbrecht H.-J., Pearce C. (2007) The GATT/WTO Has Promoted Trade, but Only in Capital-Intensive Commodities! // *Applied Economics*. Vol. 39. Issue 12. P. 1573–1581. Режим доступа: <https://doi.org/10.1080/00036840600592874>.
- FAOSTAT (n.d.) Режим доступа: <https://www.fao.org/statistics/en/> (дата обращения: 01.05.2023).
- Felbermayr G., Larch M., Yalcin E., Yotov Y.V. (2020) On the Heterogeneous Trade and Welfare Effects of GATT/WTO Membership. Working Paper No 8555, CESifo. Режим доступа: <https://www.cesifo.org/en/publications/2020/working-paper/heterogeneous-trade-and-welfare-effects-gattwto-membership> (дата обращения: 01.05.2023).
- Gil-Pareja S., Llorca-Vivero R., Martínez-Serrano J.A. (2016) A Re-Examination of the Effect of GATT/WTO on Trade // *Open Economic Review*. Vol. 27. P. 561–584. Режим доступа: <https://doi.org/10.1007/s11079-015-9385-5>.
- Grossman G.M. (2016) The Purpose of Trade Agreements // *Handbook of Commercial Policy*. Vol. 1. Part A / K. Bagwell, R.W. Staiger (eds). North Holland. P. 379–434. Режим доступа: <http://dx.doi.org/10.1016/bs.hescop.2016.04.016>.
- Herz B., Wagner M. (2011) The 'Real' Impact of GATT/WTO: A Generalised Approach // *The World Economy*. Vol. 34. Issue 6. P. 1014–1041. Режим доступа: <https://doi.org/10.1111/j.1467-9701.2011.01362.x>.
- Jugurnath B., Stewart M., Brooks R. (2007) Asia/Pacific Regional Trade Agreements: An Empirical Study // *Journal of Asian Economics*. Vol. 18. Issue 6. P. 974–987. Режим доступа: <https://doi.org/10.1016/j.asieco.2007.09.003>
- Larch M., Piermartini R., Yotov Y.V. (2019) On the Effects of GATT/WTO Membership on Trade: They Are Positive and Large After All. Working Paper No ERSD-2019-09, World Trade Organization. Режим доступа: https://www.wto.org/english/res_e/reser_e/ersd201909_e.htm (дата обращения: 01.05.2023).

- Lipsey R.G., Smith M.G. (2011) Multilateral Versus Regional Trading Arrangements: Substitutes or Complements? // *International Handbook on the Economics of Integration*. Vol. I. General Issues and Regional Groups / M.N. Jovanovic (ed.). Edward Elgar Publishing Limited. p. 90–120. Режим доступа: <https://doi.org/10.4337/9781849805995.00013>
- Liu X. (2009) GATT/WTO Promotes Trade Strongly: Sample Selection and Model Specification // *Review of International Economics*. Vol. 17. Issue 3. P. 428–446. Режим доступа: <https://doi.org/10.1111/j.1467-9396.2009.00816.x>
- McCulloch R. (2012) The International Trading System and Its Future // *The Oxford Handbook of International Commercial Policy* / M.E. Kreinin, M.G. Plummer (eds). Oxford University Press. Режим доступа: <https://doi.org/10.1093/oxfordhb/9780195378047.013.0002>
- Nguyen D.B. (2019) A New Examination of the Impacts of Regional Trade Agreements on International Trade Patterns // *Journal of Economic Integration*. Vol. 34. Issue 2. P. 236–279. Режим доступа: <https://doi.org/10.11130/jei.2019.34.2.236>
- Olivero M.P., Yotov Y.V. (2012) Dynamic Gravity: Endogenous Country Size and Asset Accumulation // *Canadian Journal of Economics*. Vol. 45. Issue 1. P. 64–92. Режим доступа: <https://doi.org/10.1111/j.1540-5982.2011.01687.x>
- Ossa R. (2011) A “New Trade” Theory of GATT/WTO Negotiations // *Journal of Political Economy*. Vol. 119. No. 1. P. 122–152. Режим доступа: <https://doi.org/10.1086/659371>
- Pomfret R. (2021) “Regionalism” and the Global Trade System // *The World Economy*. Vol. 44. Issue 9. P. 2496–2514. Режим доступа: <https://doi.org/10.1111/twec.13155>
- RIETI-TID (n.d.) Режим доступа: <https://www.rieti.go.jp/en/projects/rieti-tid/index.html> (дата обращения: 01.05.2023).
- Rose A.K. (2004) Do WTO Members Have More Liberal Trade Policy? // *Journal of International Economics*. Vol. 63. Issue 4. P. 209–235. Режим доступа: [https://doi.org/10.1016/S0022-1996\(03\)00071-0](https://doi.org/10.1016/S0022-1996(03)00071-0).
- Rose A.K. (2005a) Which International Institutions Promote International Trade? // *Review of International Economics*. Vol. 13. Issue 4. P. 682–698. Режим доступа: <https://doi.org/10.1111/j.1467-9396.2005.00531.x>.
- Rose A.K. (2005b). Does the WTO Make Trade More Stable? // *Open Economies Review*. Vol. 16. P. 7–22. Режим доступа: <https://doi.org/10.1007/s11079-005-5329-9>.
- Santos Silva J., Tenreyro S. (2006) The Log of Gravity // *Review of Economics and Statistics*. Vol. 88. Issue 4. P. 641–658. Режим доступа: <https://doi.org/10.1162/rest.88.4.641>.
- Singh T. (2010) Does International Trade Cause Economic Growth? A Survey // *The World Economy*. Vol. 33. Issue 11. P. 1517–1564. Режим доступа: <https://doi.org/10.1111/j.1467-9701.2010.01243.x>.
- Solis M., Wilson J.D. (2017) From APEC to Mega-Regionals: The Evolution of the Asia-Pacific Trade Architecture // *The Pacific Review*. Vol. 30. Issue 6. P. 1–15. Режим доступа: <https://doi.org/10.1080/09512748.2017.1305438>
- Tinbergen J. (1965) *International Economic Integration* (second edition). Amsterdam: Elsevier.
- UNCTADstat (n.d.) Режим доступа: https://unctadstat.unctad.org/wds/ReportFolders/reportFolders.aspx?sCS_ChosenLang=en (дата обращения: 01.05.2023).
- UNIDO Statistics (n.d.) Режим доступа: <https://stat.unido.org/> (дата обращения: 01.05.2023).
- Valdai Club (2019) *Towards the Great Ocean: A Chronicle of the Turn to the East* / Collection of Reports of the Valdai Club. Moscow: Fund for Development and Support of the Valdai International Discussion Club (in Russian).
- Wonnacott P., Wonnacott R.J. (2011) The Economic Case for Reciprocal Trade Negotiations: Gains From Both Imports and Exports // *International Handbook on the Economics of Integration*. Vol. I. General Issues and Regional Groups / M.N. Jovanovic (ed.). Edward Elgar Publishing Limited. P. 167–186. Режим доступа: <https://doi.org/10.4337/9781849805995.00017>
- World Integrated Trade Solution (WITS) (n.d.a) Режим доступа: <http://wits.worldbank.org/WITS/WITS/Default-A.aspx?Page=Default> (дата обращения: 01.05.2023).

World Integrated Trade Solution (WITS) (n.d.b) Types of Tariffs. World Bank. Режим доступа: https://wits.worldbank.org/wits/wits/witshelp/content/data_retrieval/p/intro/c2.types_of_tariffs.htm (дата обращения: 01.05.2023).

World Trade Organization (WTO) (n.d.a) The 128 Countries That Had Signed GATT by 1994. Режим доступа: https://www.wto.org/english/thewto_e/gattmem_e.htm (дата обращения: 01.05.2023).

World Trade Organization (WTO) (n.d.b) WTO Members and Observers. Режим доступа: https://www.wto.org/english/thewto_e/whatis_e/tif_e/org6_e.htm (дата обращения: 01.05.2023).

WTO Regional Trade Agreements Database (n.d.) Режим доступа: <https://rtais.wto.org/UI/PublicMaintain-RTAHome.aspx> (дата обращения: 01.05.2023).

Приложение

Перечень торговых соглашений стран АТР, используемых в исследовании

Торговое соглашение	Год
Дополнительное Тихоокеанское соглашение о тесных экономических отношениях (Австралия, Новая Зеландия, Тонга и др.)	2021
Республика Корея – страны Центральной Америки (Коста-Рика, Сальвадор, Гондурас, Никарагуа, Панама)	2020
Индонезия – Австралия	2020
ЮСМКА* (США, Канада, Мексика)	2020
Перу – Австралия	2020
Чили – Индонезия	2020
Гонконг – Австралия	2020
Всеобъемлющее и прогрессивное Транстихоокеанское партнерство (Австралия, Бруней, Канада, Чили, Япония, Малайзия, Мексика, Новая Зеландия, Перу, Сингапур, Вьетнам)	2019
АСЕАН – Гонконг	2017
Перу – Гондурас	2017
Гонконг – Макао	2017
Россия (в рамках Евразийского экономического союза) – Вьетнам	2016
Тихоокеанский альянс (Чили, Колумбия, Мексика, Перу)	2016
Коста-Рика – Колумбия	2016
Республика Корея – Колумбия	2016
Мексика – Панама	2016
Япония – Монголия	2016
Чили – Таиланд	2015
Республика Корея – Вьетнам	2015
КНР – Республика Корея	2015
Австралия – КНР	2015
Республика Корея – Новая Зеландия	2015
Канада – Республика Корея	2015
Япония – Австралия	2015
Чили – Вьетнам	2014
Канада – Гондурас	2014
Республика Корея – Австралия	2014
Гонконг – Чили	2014
Сингапур – Тайвань	2014
Новая Зеландия – Тайвань	2013
Коста-Рика – Сингапур	2013

Торговое соглашение	Год
Коста-Рика – Перу	2013
Малайзия – Австралия	2013
Канада – Панама	2013
Чили – Никарагуа	2012
Мексика – Центральная Америка (Коста-Рика, Сальвадор, Гватемала, Гондурас, Никарагуа)	2012
Чили – Малайзия	2012
США – Панама	2012
США – Колумбия	2012
Панама – Перу	2012
Республика Корея – США	2012
Япония – Перу	2012
Перу – Мексика	2012
КНР – Коста-Рика	2011
Канада – Колумбия	2011
Перу – Республика Корея	2011
Гонконг – Новая Зеландия	2011
Чили – Гватемала	2010
Новая Зеландия – Малайзия	2010
АСЕАН – Республика Корея	2010
АСЕАН – Австралия – Новая Зеландия	2010
Перу – КНР	2010
Панама – Гватемала	2009
Перу – Чили	2009
Колумбия – страны «Северного треугольника» (Сальвадор, Гватемала, Гондурас)	2009
Панама – Никарагуа	2009
Япония – Вьетнам	2009
Чили – Колумбия	2009
Канада – Перу	2009
Перу – Сингапур	2009
Австралия – Чили	2009
КНР – Сингапур	2009
США – Перу	2009
Панама – Гондурас	2009
Чили – Гондурас	2008
Сальвадор – Гондурас – Тайвань	2008
АСЕАН – Япония	2008
Никарагуа – Тайвань	2008

Торговое соглашение	Год
КНР – Новая Зеландия	2008
Панама – Коста-Рика	2008
Япония – Филиппины	2008
Бруней – Япония	2008
Япония – Индонезия	2008
Панама – Чили	2008
Япония – Таиланд	2007
Чили – Япония	2007
Чили – КНР	2006
Транстихоокеанское стратегическое экономическое партнерство (Бруней, Чили, Новая Зеландия, Сингапур)	2006
Панама – Сингапур	2006
Гватемала – Тайвань	2006
Япония – Малайзия	2006
Центральная Америка (Коста-Рика, Сальвадор, Гватемала, Гондурас, Никарагуа) – США	2006
Республика Корея – Сингапур	2006
Таиланд – Новая Зеландия	2005
АСЕАН – КНР	2005
Япония – Мексика	2005
Таиланд – Австралия	2005
США – Австралия	2005
Панама – Тайвань	2004
Республика Корея – Чили	2004
США – Сингапур	2004
США – Чили	2004
Панама – Сальвадор	2003
Торговое соглашение между островными тихоокеанскими государствами (Фиджи, Папуа – Новая Гвинея, Тонга и др.)	2003
КНР – Макао	2003
КНР – Гонконг	2003
Сингапур – Австралия	2003
Чили – Сальвадор	2002
Канада – Коста-Рика	2002
Япония – Сингапур	2002
Чили – Коста-Рика	2002
Новая Зеландия – Сингапур	2001
Чили – Мексика	1999

Торговое соглашение	Год
Канада – Чили	1997
Колумбия – Мексика	1995
НАФТА – Североамериканская зона свободной торговли (США, Канада, Мексика)	1994
ЗСТ АСЕАН** (Бруней, Вьетнам, Камбоджа, Индонезия, Лаос, Малайзия, Мьянма, Сингапур, Таиланд и Филиппины)	1993
Австралия – Новая Зеландия	1989
Андское сообщество наций (Колумбия, Эквадор, Перу)	1988
Австралия – Папуа – Новая Гвинея	1977
Центральноамериканский общий рынок (Коста-Рика, Сальвадор, Гватемала, Гондурас, Никарагуа, Панама)	1961

Источник: Составлено автором на основе [WTO Members and Observers].

*Фиктивная переменная принадлежности трех североамериканских стран к НАФТА была продолжена с 2020 г. в рамках ЮСМКА.

**К ЗСТ АСЕАН Вьетнам присоединился 28 июля 1995 г., Лаос и Мьянма – 30 июля 1997 г., Камбоджа – 30 апреля 1999 г.

REGIONAL PROCESSES

International Organisations Research Journal, 2023, vol. 18, no 3, pp. 48–73

Original article

doi: 10.17323/1996-7845-2023-03-03

The GATT/WTO Participation and Asia-Pacific Regional Trade: Long-Term Effects?¹

D. Izotov

Dmitry Izotov – Doctor of Economic Sciences, Leading Research Fellow, Economic Research Institute, Far Eastern Branch of the Russian Academy of Sciences Academician; 153 Tikhoookeanskaya Ulitsa, Khabarovsk, 680042, Russia; izotov@ecrin.ru

Abstract

The purpose of this study is to assess the impact of participation by Asia-Pacific countries (APCs) in the General Agreement on Tariffs and Trade/World Trade Organization (GATT/WTO) on their reciprocal trade from 1993–2021. The reduction of various barriers due to the APCs' participation in the GATT/WTO, as well as in trade agreements, has contributed to the fact that, over the past three decades, trade in the Asia-Pacific region (APR) has become predominantly intra-regional. The estimates obtained by the author point to the long-term, positive impact of membership in the GATT/WTO on the trade of the APCs, explaining the dominance of the effect of globalization over the effect of regionalization. The processes of globalization and regionalization in the APR were neither conflicting nor complementary to each other. The estimates developed by the author show that the effects of the APCs' participation in the GATT/WTO contributed to an increase in intra-regional trade by 129% and to an 11% increase in the entry into force of trade agreements. The results also show that bilateral (direct) participation of APCs in the GATT/WTO led to an increase in intra-regional trade by 46%, and unilateral (indirect) participation – by 110%. These results prove the importance of countries' participation in the GATT/WTO for creating a relatively free area for trade in the APR, reducing various restrictive measures and intensifying intra-regional trade. Estimates of the border effect confirm the reduction of total barriers in interactions between the APCs in the long term. The article shows that the discussion and creation of various trade formats, including the largest in terms of coverage of the participating countries, on the one hand, can contribute to the fragmentation of the trade and economic system of the APR; on the other hand, it creates conditions for further liberalization of trade relations, complementing the functions of the WTO. The author suggests that participation in the WTO may allow Russia to use the mechanisms of globalization to discuss the easing of restrictions, as well as to increase trade with countries that do not implement strong restrictions on the Russian economy, including some of APCs.

Keywords: trade, integration, integration effect, globalization, regionalization, WTO, GATT, trade agreement, Asia-Pacific region

For citation: Izotov D. (2023) The GATT/WTO Participation and Asia-Pacific Regional Trade: Long-Term Effects. *International Organisations Research Journal*, vol. 18, no 3, pp. 48–73 (in English). doi:10.17323/1996–7845-2023–03-03

References

Afontsev S.A. (2020) Politika i ekonomika torgovyh vojn [Politics and Economics of Trade Wars]. *The Journal of the New Economic Association*, no 1(45), pp. 193–8. Available at: <https://doi.org/10.31737/2221-2264-2020-45-1-9> (in Russian).

¹ This article was submitted 12.06.2023.

- Anderson J.E., van Wincoop E. (2003) Gravity With Gravititas: A Solution to the Border Puzzle. *American Economic Review*, vol. 93, pp. 171–92. Available at: <https://doi.org/10.1257/000282803321455214>
- Anderson K. (2016) Contributions of the GATT/WTO to Global Economic Welfare: Empirical Evidence. *Journal of Economic Surveys*, vol. 30, issue 1, pp. 56–92. Available at: <https://doi.org/10.1111/joes.12087>
- Bagwell K., Staiger R.W. (1997) An Economic Theory of GATT. NBER Working Paper No 6049, National Bureau of Economic Research. Available at: <http://www.nber.org/papers/w6049> (accessed 21 September 2023).
- Bagwell K., Staiger R.W. (2016) The Design of Trade Agreements. *Handbook of Commercial Policy*, vol. 1, Part A (K. Bagwell, R.W. Staiger (eds)). North Holland. pp. 435–529. Available at: <http://dx.doi.org/10.1016/bs.hescop.2016.04.005>
- Baier S.L., Bergstrand J.H. (2007) Do Free Trade Agreements Actually Increase Members' International Trade? *Journal of International Economics*, vol. 71, issue 1, pp. 72–95. Available at: <https://doi.org/10.1016/j.jinteco.2006.02.005>
- Baier S.L., Yotov Y.V., Zylkin T. (2019) On the Widely Differing Effects of Free Trade Agreements: Lessons From Twenty Years of Trade Integration. *Journal of International Economics*, vol. 116, pp. 206–26. Available at: <https://doi.org/10.1016/j.jinteco.2018.11.002>
- Balassa B. (1961) Towards a Theory of Economic Integration. *Kyklos*, vol. 14, issue 1, pp. 1–17. Available at: <https://doi.org/10.1111/j.1467-6435.1961.tb02365.x>
- Baldwin R. (2016) The World Trade Organization and the Future of Multilateralism. *Journal of Economic Perspectives*, vol. 30, no 1, pp. 95–116. Available at: <https://doi.org/10.1257/jep.30.1.95>
- Baldwin R., Taglioni D. (2007) Trade Effects of the Euro: A Comparison of Estimators. *Journal of Economic Integration*, vol. 22, issue 4, pp. 780–818. Available at: <https://doi.org/10.11130/jei.2007.22.4.780>
- Bergstrand J.H., Larch M., Yotov Y.V. (2015) Economic Integration Agreements, Border Effects, and Distance Elasticities in Gravity Equations. *European Economic Review*, vol. 78, pp. 307–27. Available at: <https://doi.org/10.1016/j.euroecorev.2015.06.003>
- Bown C.P. (2017) Mega-Regional Trade Agreements and the Future of the WTO. *Global Policy*, vol. 8, issue 1, pp. 107–12. Available at: <https://doi.org/10.1111/1758-5899.12391>
- CEIC Data Global Database (n.d.) Available at: <https://info.ceicdata.com/en-products-global-database-ad> (accessed 1 May 2023).
- CEPII Database (n.d.) Available at: http://www.cepii.fr/CEPII/en/bdd_modele/bdd_modele.asp (accessed 1 May 2023).
- Chang P.-L., Lee M.-J. (2011) The WTO Trade Effect. *Journal of International Economics*, vol. 85, issue 1, pp. 53–71. Available at: <https://doi.org/10.1016/j.jinteco.2011.05.011>
- Dai M., Yotov Y.V., Zylkin T. (2014) On the Trade-Diversion Effects of Free Trade Agreements. *Economic Letters*, vol. 122, issue 2, pp. 321–5. Available at: <https://doi.org/10.1016/j.econlet.2013.12.024>
- Drabek Z., Bacchetta M. (2004) Tracing the Effects of WTO Accession on Policy-Making in Sovereign States: Preliminary Lessons From the Recent Experience of Transition Countries. *The World Economy*, vol. 27, issue 7, pp. 1083–125. Available at: <https://doi.org/10.1111/j.0378-5920.2004.00639.x>
- Engelbrecht H.-J., Pearce C. (2007) The GATT/WTO Has Promoted Trade, but Only in Capital-Intensive Commodities! *Applied Economics*, vol. 39, issue 12, pp. 1573–81. Available at: <https://doi.org/10.1080/00036840600592874>
- FAOSTAT (n.d.) Available at: <https://www.fao.org/statistics/en/> (accessed 1 May 2023).
- Fedorovsky A.N. (2019) Krizis liderstva i stagnaciya megaproektov v ATR: posledstviya dlya Rossii [Crisis of Regional Leadership and Stagnation of Mega-Projects in Asia-Pacific: Consequences for Russia]. *Outlines of Global Transformations: Politics, Economics, Law*, vol. 12, no 1, pp. 6–25. Available at: <https://doi.org/10.23932/2542-0240-2019-12-1-6-25> (in Russian).
- Felbermayr G., Larch M., Yalcin E., Yotov Y.V. (2020) On the Heterogeneous Trade and Welfare Effects of GATT/WTO Membership. Working Paper No 8555, CESifo. Available at: <https://www.cesifo.org/en/publications/2020/working-paper/heterogeneous-trade-and-welfare-effects-gattwto-membership> (accessed 1 May 2023).

- Gil-Pareja S., Llorca-Vivero R., Martínez-Serrano J.A. (2016) A Re-Examination of the Effect of GATT/WTO on Trade. *Open Economic Review*, vol. 27, pp. 561–84. Available at: <https://doi.org/10.1007/s11079-015-9385-5>
- Grossman G.M. (2016) The Purpose of Trade Agreements. *Handbook of Commercial Policy*, vol. 1, part A (K. Bagwell, R.W. Staiger (eds)). North Holland. pp. 379–434. Available at: <http://dx.doi.org/10.1016/bs.hescop.2016.04.016>
- Herz B., Wagner M. (2011) The ‘Real’ Impact of GATT/WTO: A Generalised Approach. *The World Economy*, vol. 34, issue 6, pp. 1014–41. Available at: <https://doi.org/10.1111/j.1467-9701.2011.01362.x>
- Izotov D.A. (2020) Effekty torgovoj integracii stran ATR v usloviyah processov globalizacii i regionalizacii [The Effects of Asia-Pacific Countries’ Trade Integration in the Context of Globalization and Regionalization]. *Economic and Social Changes: Facts, Trends, Forecast*, vol. 13, no 4, pp. 91–107. Available at: <https://doi.org/10.15838/esc.2020.4.70.5> (in Russian).
- Izotov D.A. (2021) Torgovaya integraciya v ATR: dekompoziciya effektov [Trade Integration in the Asia-Pacific Region: Decomposition of Effects]. *Prostranstvennaya Ekonomika [Spatial Economics]*, vol. 17, no 1, pp. 66–96. Available at: <https://dx.doi.org/10.14530/se.2021.1.066–096> (in Russian).
- Jugurnath B., Stewart M., Brooks R. (2007) Asia/Pacific Regional Trade Agreements: An Empirical Study. *Journal of Asian Economics*, vol. 18, issue 6, pp. 974–87. Available at: <https://doi.org/10.1016/j.asieco.2007.09.003>
- Larch M., Piermartini R., Yotov Y.V. (2019) On the Effects of GATT/WTO Membership on Trade: They Are Positive and Large After All. Working Paper No ERS2019-09, World Trade Organization. Available at: https://www.wto.org/english/res_e/reser_e/ersd201909_e.htm (accessed 1 May 2023).
- Lipsey R.G., Smith M.G. (2011) Multilateral Versus Regional Trading Arrangements: Substitutes or Complements? *International Handbook on the Economics of Integration*. Vol. I. General Issues and Regional Groups (M.N. Jovanovic (ed.)). Edward Elgar Publishing Limited. pp. 90–120. Available at: <https://doi.org/10.4337/9781849805995.00013>
- Liu X. (2009) GATT/WTO Promotes Trade Strongly: Sample Selection and Model Specification. *Review of International Economics*, vol. 17, issue 3, pp. 428–46. Available at: <https://doi.org/10.1111/j.1467-9396.2009.00816.x>
- McCulloch R. (2012) The International Trading System and Its Future. *The Oxford Handbook of International Commercial Policy* (M.E. Kreinin, M.G. Plummer (eds)). Oxford University Press. Available at: <https://doi.org/10.1093/oxfordhb/9780195378047.013.0002>
- Nguyen D.B. (2019) A New Examination of the Impacts of Regional Trade Agreements on International Trade Patterns. *Journal of Economic Integration*, vol. 34, issue 2, pp. 236–79. Available at: <https://doi.org/10.11130/jei.2019.34.2.236>
- Olivero M.P., Yotov Y.V. (2012) Dynamic Gravity: Endogenous Country Size and Asset Accumulation. *Canadian Journal of Economics*, vol. 45, issue 1, pp. 64–92. Available at: <https://doi.org/10.1111/j.1540-5982.2011.01687.x>
- Ossa R. (2011) A “New Trade” Theory of GATT/WTO Negotiations. *Journal of Political Economy*, vol. 119, no 1, pp. 122–52. Available at: <https://doi.org/10.1086/659371>
- Pomfret R. (2021) “Regionalism” and the Global Trade System. *The World Economy*, vol. 44, issue 9, pp. 2496–514. Available at: <https://doi.org/10.1111/twec.13155>
- Portanskiy A. (2019) The Imperative of WTO Reform in an Era of Rising Protectionism and Trade Wars. *International Organisations Research Journal*, vol. 14, no 2, pp. 238–251 (in Russian and English). doi: 10.17323/1996-7845-2019-02-12.
- RIETI-TID (n.d.) Available at: <https://www.rieti.go.jp/en/projects/rieti-tid/index.html> (accessed 1 May 2023).
- Rose A.K. (2004) Do WTO Members Have More Liberal Trade Policy? *Journal of International Economics*, vol. 63, issue 4, pp. 209–35. Available at: [https://doi.org/10.1016/S0022-1996\(03\)00071-0](https://doi.org/10.1016/S0022-1996(03)00071-0)
- Rose A.K. (2005a) Which International Institutions Promote International Trade? *Review of International Economics*, vol. 13, issue 4, pp. 682–98. Available at: <https://doi.org/10.1111/j.1467-9396.2005.00531.x>

- Rose A.K. (2005b). Does the WTO Make Trade More Stable? *Open Economies Review*, vol. 16, pp. 7–22. Available at: <https://doi.org/10.1007/s11079-005-5329-9>
- Santos Silva J., Tenreyro S. (2006) The Log of Gravity. *Review of Economics and Statistics*, vol. 88, issue 4, pp. 641–58. Available at: <https://doi.org/10.1162/rest.88.4.641>
- Singh T. (2010) Does International Trade Cause Economic Growth? A Survey. *The World Economy*, vol. 33, issue 11, pp. 1517–64. Available at: <https://doi.org/10.1111/j.1467-9701.2010.01243.x>
- Solis M., Wilson J.D. (2017) From APEC to Mega-Regionals: The Evolution of the Asia-Pacific Trade Architecture. *The Pacific Review*, vol. 30, issue 6, pp. 1–15. Available at: <https://doi.org/10.1080/09512748.2017.1305438>
- Tinbergen J. (1965) *International Economic Integration* (2nd ed.). Amsterdam: Elsevier.
- UNCTADstat (n.d.) Available at: https://unctadstat.unctad.org/wds/ReportFolders/reportFolders.aspx?sCS_ChosenLang=en (accessed 1 May 2023).
- UNIDO Statistics (n.d.) Available at: <https://stat.unido.org/> (accessed 1 May 2023).
- Valdai Club (2019) Towards the Great Ocean: A Chronicle of the Turn to the East / Collection of Reports of the Valdai Club. Moscow: Fund for Development and Support of the Valdai International Discussion Club (in Russian).
- Wonnacott P., Wonnacott R.J. (2011) The Economic Case for Reciprocal Trade Negotiations: Gains From Both Imports and Exports. *International Handbook on the Economics of Integration*. Vol. I. General Issues and Regional Groups (M.N. Jovanovic (ed)). Edward Elgar Publishing Limited. pp. 167–186. Available at: <https://doi.org/10.4337/9781849805995.00017>
- World Integrated Trade Solution (WITS) (n.d.a) Available at: <http://wits.worldbank.org/WITS/WITS/Default-A.aspx?Page=Default> (accessed 1 May 2023).
- World Integrated Trade Solution (WITS) (n.d.b) Types of Tariffs. World Bank. Available at: https://wits.worldbank.org/wits/wits/witshelp/content/data_retrieval/p/intro/c2.types_of_tariffs.htm (accessed 1 May 2023).
- World Trade Organization (WTO) (n.d.a) The 128 Countries That Had Signed GATT by 1994. Available at: https://www.wto.org/english/thewto_e/gattmem_e.htm (accessed 1 May 2023).
- World Trade Organization (WTO) (n.d.b) WTO Members and Observers. Available at: https://www.wto.org/english/thewto_e/whatis_e/tif_e/org6_e.htm (accessed 1 May 2023).
- WTO Regional Trade Agreements Database (n.d.) Available at: <https://rtais.wto.org/UI/PublicMaintainRTA-Home.aspx> (accessed 1 May 2023).

Надгосударственность и суверенитет в Европейском союзе и Евразийском экономическом союзе¹

Е.Ю. Трещенков

Трещенков Евгений Юрьевич — кандидат исторических наук, доцент кафедры международных отношений на постсоветском пространстве Санкт-Петербургского государственного университета (СПбГУ); Россия, Санкт-Петербург, 191060, ул. Смольного, д. 1/3, подъезд 8; e.treschenkov@spbu.ru; ORCID: 0000-0002-1323-2383

Аннотация

В последнее десятилетие понятие «суверенитет» все чаще используется в общественно-политических дискуссиях. К нему апеллируют самые разные акторы — от системных, ищущих пути преодоления глобального кризиса управления и безопасности, до суверенистов, протестующих против универсализма и ослабления роли государства. В этих условиях трансформация суверенитета в интеграционных объединениях представляет особый интерес. В дискурсе самого продвинутого из них — Европейского союза — появилось понятие «стратегический суверенитет». Одним из вызовов этому суверенитету названа политика КНР и России. Последняя также активно апеллирует к понятию суверенитета и является ядром другого интеграционного объединения — Евразийского экономического союза. С момента создания Евразийского таможенного союза подчеркивалось заимствование им опыта ЕС и нацеленность на то, чтобы стать звеном в сопряжении интеграций в Евразии. В условиях конфликта между Россией и Западом ЕС и ЕАЭС все чаще противопоставляются друг другу.

Предлагаемое исследование сфокусировано на выявлении особенностей трансформации суверенитета в интеграционных объединениях на примере ЕС и ЕАЭС. Аналитический фокус сравнения двух моделей задают концепция четырех измерений суверенитета С. Краснера и феномен надгосударственности. Трансформация суверенитета не ограничивается передачей властных полномочий надгосударственным органам. В ЕС суверенитет разделяется между уровнями управления, формируя многоуровневую систему управления и особое политическое сообщество. По поводу ЕАЭС в литературе доминирует мнение о том, что суверенитет стран-участниц непререкаем, а само объединение носит чисто межгосударственный характер. Действительно, на пути передачи его государствами-членами вопросов организации власти на другие уровни существуют объективные препятствия. Несмотря на это и в ЕАЭС суверенитет претерпевает определенные изменения. Разные измерения суверенитета здесь были затронуты асимметричными отношениями с Россией еще до формирования ЕАЭС. Союз создан на основе этих связей, но он же их и трансформирует.

Ключевые слова: суверенитет, надгосударственность, многоуровневое управление, Европейский союз, Евразийский экономический союз, суверенизм, Россия

Благодарности: исследование выполнено за счет гранта Российского научного фонда № 22-28-00682, <https://rscf.ru/project/22-28-00682/>

Для цитирования: Трещенков Е.Ю. Надгосударственность и суверенитет в Европейском союзе и Евразийском экономическом союзе // Вестник международных организаций. 2023. Т. 18. № 3. С. 74–91 (на русском и английском языках). doi:10.17323/1996-7845-2023-03-04

¹ Статья поступила в редакцию 20.05.2023.

Введение

Проблема трансформации государственного суверенитета в рамках надгосударственного (supranational²) объединения является неотъемлемой составляющей как академических, так и широких общественно-политических дискуссий о сущности и путях развития интеграции в формате Европейского союза (ЕС). Будучи самым глубоко интегрированным объединением государств в мировой практике, Евросоюз регулярно становился образцом и источником заимствований в других регионах. Не избежал апелляций к опыту европейской интеграции и Евразийский экономический союз (ЕАЭС). Для создателей Таможенного союза (ТС) и Единого экономического пространства (ЕЭП) Евразийского экономического сообщества, трансформировавшегося к 2015 г. в ЕАЭС, сравнение с ЕС было важно еще и по причине привлекательности последнего среди части населения и элит потенциальных участников будущего Евразийского союза.

Сближает ЕС и ЕАЭС не только тот факт, что оба представляют собой примеры продвинутых региональных интеграционных объединений, но и критика со стороны разного рода суверенистов. В узком смысле «суверенизм» определяется как протест национальных элит и массовых движений против универсализма и поддержка ими идеи верховенства интересов своих государств [Minakov, 2021, p. 4]. В широком смысле это любые политические претензии, основывающиеся на понятии суверенитета: от призыва сохранить статус-кво в международных делах до требования изменить международную систему на принципах суверенного равенства всех ее участников [Alles, Badie, 2016, p. 5]. Соответственно, к суверенистам можно отнести и Дональда Трампа, и руководство России, и польскую партию «Право и справедливость». В последние годы понятие «суверенитет» все чаще встречается и в дискурсе ЕС [Романова, 2021]. Здесь суверенитету Союза угрожает проблема пересмотра сложившихся международных правил игры как его партнерами (например, США), так и такими «великими державами», как Россия и КНР [Fiott, 2021, p. 32].

Предлагаемое исследование имеет своей целью выявить особенности трансформации феномена суверенитета в условиях интеграционных объединений на примере ЕС и ЕАЭС, включая их современную адаптацию к росту «суверенизма» внутри и во вне. При этом речь идет не о поэтапном анализе процесса трансформации, а об определении основных сущностных характеристик подхода к суверенитету, его причин и современного состояния. Учитывая вовлеченность ЕС и ЕАЭС в конфликт по линии Россия – Запад, сопоставление надгосударственных моделей управления взаимозависимостью может пролить свет на пределы налаживания взаимодействия между ними. Несмотря на то что в основе методики предлагаемого исследования лежит сравнительный анализ, ЕС здесь не рассматривается в качестве модельного для ЕАЭС интеграционного объединения. Какими бы естественными ни были практики заимствования интеграционного опыта, каждый случай региональной интеграции развивается в уникальных условиях и обладает своими специфическими чертами.

Государство, интеграция и суверенитет

Сравнению ЕС и ЕАЭС посвящен солидный пласт литературы. Как правило, это прикладные исследования, содержащие рекомендации по учету опыта ЕС создателям ев-

² В статье перевод «надгосударственный» используется в качестве синонима более дословному «наднациональный».

разийского интеграционного проекта [Кавешников, 2011]. При этом степень сходства и различия двух интеграций оценивалась по-разному. Одни указывали на существенное заимствование опыта Евросоюза [Кондратьева, 2011, с. 170], другие отмечали, что происходит лишь формальное копирование институтов [Kažarski, 2012]. Третьи склонялись к выводу об ограниченности применения опыта ЕС к объединению, сформировавшемуся в иных условиях [Буторина, Захаров, 2015, с. 55].

Развитием последней идеи стало появление концепции авторитарного регионализма (ЕАЭС), противопоставляемого либеральному регионализму (ЕС). Авторы едины во мнении, что ЕАЭС позволяет авторитарным политическим режимам продлевать свое существование за счет экономического взаимодействия и взаимной поддержки [Roberts, 2017; Dragneva, Hartwell, 2022; Libman, Obydenkova, 2018]. Основной проблемой соответствующих исследований является упрощенное представление о суверенитете. Он рассматривается через призму готовности государств передавать свои полномочия надгосударственным органам. По этой причине, например, А. Мошес и Ш. Робертс [2016] ограничиваются утверждением о том, что в рамках ЕАЭС не происходит трансформации суверенитета.

Данное исследование нацелено на более глубокое изучение проблемы реализации суверенитета в рамках интеграционного объединения на примере двух моделей, все чаще противопоставляемых друг другу – европейской и евразийской. Классические подходы к суверенитету склонны рассматривать его как абсолютную власть государства в пределах его территории, неограниченную правом и обладающую монополией на легитимное применение силы. Такой абсолютистский взгляд на суверенитет не подходит для политического анализа интеграции [Lynch, 2016, p. 43–44]. Феномен надгосударственности – это не антипод межправительственности и не простая передача полномочий государства надгосударственному органу. В многоуровневой системе, которой является, например, ЕС, суверенитет распределяется по разным уровням управления, связанным между собой в своеобразную сеть. В одних сферах центры принятия решений очевидны, в других – властные полномочия рассредоточены между разными подсистемами, и суверенитет совместно реализуется участниками процесса [Keohane, Hoffmann, 1991, p. 10, 14].

Соответственно, понятие суверенитета, используемое в качестве аналитической категории, требует отхода от монистского³ видения. Более предпочтительной представляется концепция, предложенная С. Краснером. Он выделяет четыре автономных измерения понятия «суверенитет»: международно-правовой, вестфальский, внутренний и суверенитет взаимозависимости. Международно-правовой суверенитет относится к практике взаимного признания акторами друг друга на международной арене как формально юридически независимых и равных участников взаимодействия. Вестфальский суверенитет касается исключения вмешательства во внутренние дела государства со стороны внешних акторов. Внутренний суверенитет указывает на то, как организована политическая власть в государстве, а также на способность органов государственной власти осуществлять эффективный контроль в пределах границ своего государства. Эти первые три типа, согласно Краснеру, составляют «традиционный суверенитет» (conventional sovereignty). Четвертый – суверенитет взаимозависимости – связан с развитием процессов интеграции и глобализации. Его суть состоит в способности органов государственной власти осуществлять контроль над трансграничными потоками: информации, идей, товаров, людей или капитала [Krasner, 2009, p. 179–180, 234].

³ Согласно монистской (monistic) теории, суверенитет абсолютен и неделим.

По мнению Краснера, вестфальский и международно-правовой суверенитеты относятся к манифестации власти, внутренний суверенитет сочетает и власть, и осуществление контроля, а суверенитет взаимозависимости ограничивается только вопросами контроля. Интеграция увеличивает количество взаимосвязей между участвующими государствами, устраняет барьеры на пути трансграничных потоков, создавая тем самым вызовы осуществлению контроля. При этом государство может располагать одним типом суверенитета при одновременном отсутствии другого. Потеря контроля над трансграничными потоками (суверенитет взаимозависимости) почти наверняка означала бы потерю внутреннего суверенитета в смысле внутреннего контроля, но не обязательно означало бы, что государство утратило внутреннюю власть [Krasner, 2001, p. 10].

Надгосударственность может проявляться в самых разных аспектах интеграционного объединения – от способов формирования его бюджета до попыток внедрения концепции наднационального гражданства [Хохлов, Сидорова, 2014]. В разделах о ЕС и ЕАЭС предлагается сфокусировать внимание на ключевых:

- дать характеристику подходу государств-членов к суверенитету и условиям, в которых происходила трансформация различных его измерений в интеграционном объединении;
- проанализировать характер воздействия права объединения на осуществление традиционного суверенитета;
- определить особенности многоуровневой системы управления интеграцией, включая роль институтов и особенности управления суверенитетом взаимозависимости.

Отдельное внимание в обоих случаях уделено влиянию на официальный дискурс интеграционных объединений о суверенитете современных вызовов «суверенизма» и безопасности.

Многоуровневое управление и суверенитет в ЕС

Трансформация суверенитета в Европейских сообществах и формирование системы многоуровневого управления происходили под воздействием нескольких важных обстоятельств. После окончания Второй мировой войны ключевой задачей стало выстраивание такой системы, которая, не отвергая национальный суверенитет, создавала бы прочные отношения взаимозависимости и совместного решения общих проблем вместо попыток экспансии и доминирования со стороны одного государства.

Окончание холодной войны ознаменовалось дальнейшим углублением и расширением интеграции. Одновременно в ЕС вступали государства Центральной и Восточной Европы. Их переход из одной системы ограниченного суверенитета (социалистический лагерь) в другую (ЕС) происходил довольно быстро. В результате дополнительным фактором развития евроинтеграции стали разногласия внутри политических сообществ новых стран – участниц ЕС по поводу содержания и организации национального суверенитета. В случае с Польшей и Венгрией они уже приводят к конфликтам с наднациональными органами (Европейской комиссией и Судом ЕС) относительно пределов верховенства права ЕС.

Оно ограничивает суверенитет национальных правовых систем, подчиняя их европейской, но только в тех аспектах, которые прописаны в основополагающих договорах ЕС, принятых самими государствами-членами, а также во вторичном праве, принятом на основе договоров. В создании норм вторичного права ЕС участвуют Европейская комиссия, Совет ЕС и Европейский парламент. Суд ЕС не только высту-

пает арбитром, решая споры, возникающие относительно применения права ЕС, но и способствует развитию интеграции, принимая решения о толковании норм права. Примечательно, что в процессе подтверждения верховенства права ЕС на уровне государств-членов участвуют и национальные суды. При этом верховенство права ЕС не является безусловным. В процессе установления границ на пути его расширительной трактовки активную роль играют конституционные суды стран – участниц ЕС (ФРГ, Бельгия, Чехия, Италия, Румыния и др.) [Petersen, Wasilczyk, 2022, p. 8].

В случае с Польшей спор с надгосударственными органами ЕС относительно пределов вмешательства в национальный суверенитет привел к конфликту. В 2016 г. польская правящая партия «Право и справедливость», выступающая со вполне суверенистских позиций, инициировала реформу судебной власти в стране. Европейская комиссия оценила польские реформы как подрывающие независимость национальных судей. Суд ЕС встал на сторону Комиссии, признав реформы не соответствующими праву ЕС. В ответ Конституционный суд Польши вынес решение о несоответствии ряда положений Договора о ЕС польской Конституции [Petersen, Wasilczyk, 2022, p. 7]. В качестве давления на Польшу Суд ЕС назначил ей штраф, а Европейская комиссия прекратила выделять стране средства в рамках европейского Плана восстановления от последствий пандемии COVID-19 [Buras, 2022]. Примечательно обоснование, которое Комиссия дала своим действиям: «Цель Комиссии состоит в том, чтобы гарантировать, что права польских граждан защищены и что они могут пользоваться преимуществами ЕС так же, как и все остальные граждане ЕС. <...> Комиссия также считает, что Конституционный суд больше не отвечает требованиям независимого и беспристрастного суда» [European Commission, 2023]. Таким образом, надгосударственные органы ЕС не только подвергают сомнению вестфальский суверенитет государства-члена, но и претендуют на то, чтобы осуществлять надзор за организацией элементов его внутреннего суверенитета (судебная система и политические права граждан). Не обладая собственным суверенитетом, Евросоюз в лице наднациональных институтов пытается апеллировать к гражданам государств-членов напрямую.

Отход от государствоцентризма не обязательно означает усиление надгосударственных органов. Провозглашаемые в Договоре о ЕС принципы субсидиарности и пропорциональности ограждают центральные правительства от их необоснованного вмешательства в процесс выработки коллективных решений, но при этом предусматривают возможность участия в процессе региональных и местных властей [Стрежнева, 2016, с. 11]. Вовлечение субнациональных акторов происходило по мере углубления интеграции и обосновывалось целесообразностью их участия в выработке решений. Например, формирование консультативного Комитета регионов стало возможным благодаря появлению у ЕС региональной политики [Wassenberg, 2020]. Другим важным обстоятельством было возрастание роли региональных и местных властей внутри государств, создавшее благоприятную почву для расширения их участия в надгосударственном процессе. Надгосударственность как модель управления позволяет политическим партиям, региональным и местным властям и другим акторам реализовывать их интересы не только в рамках национального политического процесса, но и на межгосударственном и надгосударственном уровне [Büthe, 2016, p. 492; Lynch, 2016, p. 52].

Для многих олицетворением надгосударственного уровня является Европейская комиссия. Она выступает инициатором законодательства, осуществляет контроль за реализацией государствами-членами их интеграционных обязательств, является основным распорядителем средств бюджета Союза, напрямую принимает решения в ряде вопросов (например, в сфере антимонопольного законодательства и конкуренции) [Хохлов, Сидорова, 2014, с. 70], наполняет содержанием инициативы межгосу-

дарственного уровня (Совета ЕС и Европейского совета). Не стоит недооценивать и ее посреднические функции. По мере развития интеграции усложняется процесс согласования интересов разнообразных участников процесса, а их круг не ограничивается только национальными правительствами. Например, при расширении санкций в отношении Беларуси по калийным удобрениям в начале 2020-х годов ЕС столкнулся с сопротивлением не только со стороны отдельных стран-членов (Венгрия), но и со стороны различных национальных и транснациональных объединений, представлявших в ЕС аграрное лобби [Bosse, 2021, p. 206]. Как институт, нацеленный на обеспечение сплоченности объединения, Еврокомиссия играет существенную роль в том, чтобы торг в рамках многоуровневого управления приводил к взаимовыгодным решениям.

Вместе с тем развитие и углубление интеграции не означает симметричного увеличения веса Еврокомиссии. Так, после Лиссабонского договора 2007 г. в системе разделяемого суверенитета ЕС появляются институты постоянного председателя Европейского совета и Европейской внешнеполитической службы, а полномочия Европарламента возрастают не только в законодательном процессе, но и в сфере внешней политики Союза.

Необходимость сводить к единому знаменателю разнонаправленные интересы приводит к интересным эффектам. Как это ни парадоксально звучит, де-юре передав часть суверенных полномочий другим уровням управления и расширив сферы применения голосования квалифицированным большинством в Совете, государства де-факто могут усилить свое политическое влияние, опираясь на вес всего Союза [Lynch, 2016, p. 57–58]. Так, Республика Кипр вовлекла Европейский союз в свой спор с Турцией по добыче газа в территориальных водах в обмен на голосование в Совете ЕС по санкциям в отношении Беларуси [Bosse, 2021, p. 203]. Польша и Чехия продвинули свое геополитическое видение восточной политики в рамках общеевропейского Восточного партнерства [Cadier, 2019].

Наличие внешнего измерения практически у всех основных политик ЕС является важной характерной чертой надгосударственности. Разделение властных полномочий между уровнями управления в каждом из направлений внешних связей ЕС разное: от максимальной роли Европейской комиссии во внешних аспектах антимонопольной политики до максимальной роли государств в вопросах Общей политики безопасности и обороны. При этом одна из важнейших особенностей европейской интеграционной модели — ее нормативно-ценностное измерение. Внутренняя целостность ЕС обеспечивается провозглашением консенсуса относительно базовых ценностей, на которых основывается это многоуровневое политическое сообщество. Продвижение ЕС как единого глобального актора увязывается с приданием ценностного измерения его действиям на международной арене и взаимодействию с третьими странами [Consolidated version of the Treaty on European Union, Art. 2–3].

С самого начала европейской интеграции в ее основе лежала идея коллективного управления взаимозависимостями стран объединения. Развитие внутриевропейского разделения труда и постепенная отмена физических границ внутри Евросоюза (таможенных, паспортных и т.д.) способствовали увеличению взаимозависимостей, но одновременно ослабляли возможности контроля за трансграничными процессами со стороны правительств. В условиях глобализации одним из основных способов управления трансграничными вызовами безопасности для ЕС стала экспансия европейской модели вовне. Результаты оказались неоднозначными. Так, попытки трансформации Евросоюзом его восточного соседства столкнулись с сопротивлением со стороны правящих элит России и ряда государств региона, посчитавших такой подход подрывающим как минимум их традиционный суверенитет. Участие ЕС в трансформации

южного соседства (Арабская весна) также спровоцировало серьезные вызовы самому европейскому интеграционному проекту (миграционный кризис 2015 г.). Последовавшие за этим попытки ЕС критически переосмыслить проблему европоцентризма и его внешнего измерения (например, внедрением категории стрессоустойчивости в политическую стратегию ЕС [Романова, 2019]) серьезным образом не изменили подходов Союза.

Неизменным ответом на внутренние и внешние вызовы, с которыми сталкивался ЕС, в риторике надгосударственных институтов является предложение углублять интеграцию и способствовать формированию такого миропорядка, который был бы созвучен с ценностями Союза [EU, 2016]. В этой же канве развивается и появившееся в последние годы в дискурсе ЕС понятие стратегического суверенитета [Fiott, 2021; Романова, 2021]. Оно вызвано к жизни кризисом системы глобального управления и безопасности, в свете которого стали еще заметнее имеющиеся у европейского интеграционного проекта уязвимости (проблемы управляемости, рост суверенизма внутри ЕС, зависимость в вопросах безопасности и снабжения ресурсами от партнеров со сложно-прогнозируемым внешнеполитическим поведением). Заявляя о своем «стратегическом суверенитете», Европейский союз пытается перехватить повестку у национальных суверенистов: не государства по отдельности, а только объединенная Европа способна преодолеть экзистенциальные вызовы безопасности континента. Неслучайно авторство концепции принадлежит президенту Франции Э. Макрону [Романова, Мазаник, 2022, с. 88–89], конкурирующему во внутренней политике со своими собственными суверенистами⁴. «Стратегический суверенитет» все еще не заменяет национальные суверенитеты, но призван упрочить положение такого многоуровневого политического сообщества, как Европейский союз.

Трансформация суверенитета в ЕС сопровождалась и опиралась на изменение подходов к суверенитету и организации политической власти в самих государствах — членах Евросоюза. Вмешательство в сферы традиционного суверенитета государств-членов компенсируется открывающимися для них возможностями использования веса всего Союза для увеличения их акторности. Эта модель позволяет вырабатывать коллективные ответы на вызовы суверенитету взаимозависимости, но при этом часть вызовов является закономерным результатом функционирования самого ЕС. Сплоченность объединения обеспечивается поддержанием консенсуса относительно ценностей, а также проецированием модели Евросоюза во внешний мир, включая намерение трансформировать регионы соседства.

Государство и суверенитет в ЕАЭС

Формирование Евразийского экономического союза в значительной мере стало ответом на интенсификацию европейской интеграции ряда государств постсоветского пространства. При этом ЕАЭС не противопоставлялся Евросоюзу, а позиционировался как технически совместимое с ним звено в предполагаемом сопряжении интеграционных процессов в Евразии [Президент РФ, 2012]. В деталях мотивы стран — основательниц ЕАЭС — Казахстана, России и Беларуси — отличались. Москвой наличие полноценного интеграционного объединения под эгидой России воспринималось как обязательное условие диалога на равных с западными партнерами [Лавров, 2013]. Для первого президента Казахстана Н.А. Назарбаева Евразийский союз был личным проектом, а евразийская интеграция понималась как объединение независимых и равных

⁴ Например, в лице партии «Национальное объединение».

государств, сближение которых в экономике регулируется надгосударственными органами [Saltybayev, Parkhomchik, 2020]. Для Республики Беларусь участие в ЕАЭС было способом сохранить преференциальные отношения с Россией [Суздальцев, 2021]. Здесь способность государства реализовывать его суверенные полномочия оказалась в силу ряда объективных причин тесно связана с углубленным торговым, энергетическим и финансовым партнерством с Россией.

Отношение к проблеме суверенитета среди основных партнеров России по ЕАЭС определялось двумя основными обстоятельствами.

Во-первых, это опасения относительно возможных попыток России вернуть себе контроль над утерянным в результате распада СССР пространством, тем более что дискурс Москвы относительно евразийского регионализма сильно отличается в зависимости от аудитории: официально декларируется уважение суверенитета участников ЕАЭС, но в общении с внутренней аудиторией российские политики зачастую прибегают к «империалистическим заявлениям» [Libman, 2022].

Во-вторых, точкой сборки политических сообществ, образовавшихся после распада СССР, стали государства [Токаев, 2022]. В Беларуси, России и Казахстане ключевыми политическими акторами процесса государственного строительства были национальные лидеры. Соответственно, здесь возобладали монистская концепция суверенитета как абсолютной власти государства и олицетворяющего его политического лидера. Президенты играли ключевую роль в процессе определения пределов интеграции в рамках ЕАЭС, маневрируя между национальными суверенистами и сторонниками сближения.

Таким образом, для партнеров России по ЕАЭС принципиально важным стало сформировать такую систему управления интеграцией, которая позволила бы:

- избегать воздействия на внутренний суверенитет и вмешательства надгосударственных органов и Москвы в вестфальский суверенитет;
- гарантировать, что правила функционирования Союза как минимум не будут усугублять асимметрию в отношениях с Россией.

Соответствующие задачи нашли отражение в ст. 3 Договора о ЕАЭС. Среди основных принципов функционирования Союза отдельно отмечается «уважение особенностей политического устройства государств-членов», а также их «суверенное равенство» [Treaty on the Eurasian Economic Union, 2014]. В ЕАЭС, не касающемся политической интеграции, отсутствуют как какие-либо идеологические или ценностные ориентиры, обязательные для стран-участниц, так и требования к способам организации их внутреннего суверенитета. Договор о ЕС, напротив, не только закрепляет набор базовых ценностей и параметров организации политических сообществ в странах-участницах, но также предусматривает механизм воздействия на государство-нарушителя (ст. 7) [Consolidated version of the Treaty on European Union, 2016].

Среди исследователей нет единогласия, что считать проявлением надгосударственности в ЕАЭС и какие органы относить к надгосударственным. В первую очередь сомнения в наличии у объединения надгосударственных черт вызывает право Союза. Оно во многом остается именно международным правом, «опираясь в наращивании своего регулирующего потенциала на международные договоры и не противоречащие им решения органов ЕАЭС» [Пименова, 2019, с. 84]. Акты Евразийской комиссии, имея непосредственное применение на территории государств-членов, можно формально считать наднациональными. Вместе с тем их значение девальвируется тем фактом, что на уровне ЕАЭС не признается приоритет актов ЕЭК по отношению к актам национального права. Фактически решение этого противоречия в чисто суверенном духе оставлено за самими странами-участницами. Например, конституционное право

Казахстана закрепляет за ними приоритет по отношению к национальному законодательству. В России и Беларуси такие нормы отсутствуют [Пименова, 2019, с. 84–85].

Неоднозначна и роль Суда ЕАЭС. С одной стороны, он разрешает судебные споры, а также дает разъяснения относительно применения права Союза. Решения Суда являются обязательными для исполнения сторонами спора. С другой стороны, как отмечает А. Исполинов [2016, с. 162], Статутом Суда предусмотрены механизмы ограничения нежелательных для государств решений. В случае неисполнения государством решения Суда вопрос может быть передан на уровень Высшего экономического совета, решения в котором принимаются консенсусом. Кроме того, государство может не согласиться с решением Суда и не выполнять его, сославшись на положение о том, что решения Суда не могут изменять действующие нормы права Союза или национального права.

Контроль за процессом принятия решений в ЕАЭС со стороны государств-членов выстроен строго вертикально. Решения нижнего уровня – Коллегии ЕЭК, где располагаются члены Коллегии (министры), – могут быть отменены Советом ЕЭК, состоящим из вице-премьеров государств-членов. Решения Совета ЕЭК отменяются Межправительственным советом уровня глав правительств, а решения последнего – Высшим экономическим советом уровня глав государств и правительств [Treaty on the Eurasian Economic Union, 2014, ст. 12, 16].

Евразийская комиссия обозначена в Договоре не как надгосударственный, а как «постоянно действующий регулирующий орган Союза» [Treaty on the Eurasian Economic Union, 2014, ст. 18]. Фактически она обеспечивает работу межгосударственных органов ЕАЭС, выступает в роли площадки для взаимодействия представителей национальных бюрократий, а также осуществляет мониторинг за исполнением государствами и хозяйствующими субъектами норм права Союза. Как показывает практика, споры уровня хозяйствующих субъектов, особенно если они затрагивают отношения власти-собственности в странах-участницах, могут быть решены на уровне ЕЭК. При возникновении конфликтов между странами-участницами Комиссия старается оставить решение проблемы за самими государствами и межгосударственными органами ЕАЭС (Высший совет и Межправительственный совет), со своей стороны предоставляя необходимую экспертизу [РБК, 2020].

Динамика в реализации интеграционных обязательств зависит как от воли высшего руководства стран-участниц, так и от качества работы национальных бюрократий. В ЕЭК национальные бюрократии взаимодействуют в Совете, а также в создаваемых при ее департаментах Консультативных комитетах и рабочих группах. Важно, что через комитеты и группы осуществляется участие представителей бизнеса в выработке предложений по направлениям деятельности Союза. Для учета мнения бизнеса Комиссией также реализуется процедура оценки регулирующего воздействия [Евразийская экономическая комиссия, 2022]. Очевидно, основной своей целевой аудиторией в ЕАЭС считают именно «хозяйствующих субъектов», а не граждан стран Союза в целом. Вовлечение бизнеса не только повышает качество решений, но способствует легитимизации ЕАЭС в глазах этой целевой аудитории. При этом характерной чертой представительства бизнеса на уровне ЕАЭС является его фрагментация на национальные сегменты, каждый из которых лоббирует интересы по отдельности. В ЕС, напротив, широко распространена практика формирования трансграничных ассоциаций бизнеса.

ЕАЭС стал одним из механизмов управления взаимозависимостями, сложившимися еще до его формирования. Значительная их часть приходится на двусторонние отношения с Россией. Не будет преувеличением сказать, что в случае с такими страна-

ми, как Армения и Беларусь, совокупность зависимостей от России стала решающим фактором их участия в Союзе. Развитие и углубление интеграции приводит к тому, что многие старые зависимости трансформируются, а их регулирование становится предметом ЕАЭС. Так, участие в ЕАЭС по-своему изменило проблему ввоза на территорию России через Беларусь продукции из ЕС, первоначально не предназначенной для российского рынка [Суздальцев, 2021, с. 203]. После введения Россией продовольственного эмбарго в отношении ЕС и обострения проблемы перемещения санкционной продукции внутри ТС было принято решение о внедрении в ЕАЭС системы отслеживания товаров [Соглашение о применении навигационных пломб, 2022].

Даже беглый взгляд на внешнеполитическое и внешнеэкономическое поведение России свидетельствует о том, что Москва обычно слабо соизмеряет его с возможными издержками для своих партнеров по ЕАЭС⁵. Такая политическая и экономическая асимметрия преодолевается в ЕАЭС как гибкостью в отношении исполнения интеграционных обязательств его членами, так и применением принципа единогласия при принятии решений на межгосударственном уровне. Кроме того, партнеры России демонстрируют способность совместного использования механизмов Союза для более выгодного для себя регулирования зависимостей от нее. Так, при формировании единого рынка газа в ЕАЭС Армения и Беларусь выступают единым фронтом в стремлении сохранить и укрепить льготный доступ к российскому газу [Хренков, 2019].

Помимо трансформации старых связей, интеграция приводит и к формированию новых. В рамках ЕАЭС постепенно устраняются барьеры на пути передвижения товаров, услуг, людей и капитала: сформирован общий рынок лекарственных средств, формируются общие рынки финансовых услуг, электроэнергии, газа, нефти и нефтепродуктов, устраняются барьеры на рынках труда и транспорта, происходят гармонизация в сфере косвенного налогообложения, согласование макроэкономической политики, координация промышленной политики. Все это, подобно процессам европейской интеграции, неизбежно ведет к трансформации суверенитета взаимозависимости в ЕАЭС. В ряде вопросов неизбежен переход от асимметричного и двустороннего взаимодействия к выработке более равноправных многосторонних механизмов контроля за трансграничными процессами.

Разрастание конфликта по линиям Россия – Запад и Беларусь – Запад стало серьезным вызовом для остальных членов ЕАЭС. Если Россия и Беларусь однозначно указывают на политику ЕС как угрозу своему суверенитету, то остальные участники заинтересованы в сохранении углубленного взаимодействия с ним. Неслучайно в документах и заявлениях органов ЕАЭС Евросоюз не определяется напрямую как угроза, а понятие суверенитета чаще всего используется в значении «технологического суверенитета» и «цифрового суверенитета» [Мясникович, 2022]. Дискурс, аналогичный «стратегическому суверенитету» Евросоюза, об укреплении самодостаточности ЕАЭС, о сокращении зависимости от стран Запада в области стандартов и технологий продвигается представителями России и Беларуси [Мясникович, Ковалев, 2022]. В условиях конфликта со странами Запада Россия пытается вводить в повестку ЕАЭС вопросы ценностей и перехода к политической интеграции [President of Russia, 2023]. Однако такой подход противоречит изначальным принципам, на которых строилась евразийская интеграционная модель.

Евразийский экономический союз – это асимметричное экономическое интеграционное объединение, в центре которого находится Россия и ее отношения с каждым

⁵ Например, вводя в одностороннем порядке торговые ограничения в отношении ряда общих торговых партнеров – участников ЗСТ СНГ (Молдова, Украина).

участником Союза. Всячески декларируя использование опыта ЕС, ЕАЭС все же сформировал свою собственную уникальную модель управления интеграцией. Для нее характерны: существенно более слабый, чем в ЕС, надгосударственный элемент; демонстративный отказ от вмешательства в «традиционный» суверенитет стран-участниц; контроль со стороны государств за каждым этапом и направлением развития Союза; гибкий подход к реализации интеграционных обязательств; отсутствие единого нормативного взгляда на региональные и глобальные процессы.

* * *

Европейский союз представляет собой сложную модель распределения властных полномочий между разными уровнями управления, не обязательно связанными друг с другом иерархическими отношениями. Государства не теряют в этой модели суверенитет, но разделяют его с надгосударственными, субнациональными и транснациональными акторами. Интеграция затронула все измерения суверенитета государств-членов, включая вопросы организации и реализации власти. При этом европейская модель может как сужать пространство для осуществления государством его суверенных полномочий, так и опосредованно наделять государство – член ЕС большими политическими возможностями. Универсальным ответом на вызовы, с которыми сталкивается многоуровневая модель управления ЕС, Брюсселем провозглашается углубление интеграции и усложнение модели управления ею. В связи с этим важным представляется вопрос о пределах управляемости системы.

Евразийский экономический союз, вероятно, с самого своего формирования плохо вписывался в представление ЕС о собственном активном участии в трансформации региона восточного соседства. Современный кризис безопасности и конфликт с Россией ЕС использует для повышения сплоченности своей многоуровневой системы управления, а также для продвижения концепции «стратегического суверенитета», укрепляющего его как политическое сообщество. ЕАЭС, напротив, предсказуемо продолжает оставаться фрагментированным и гибким в вопросах выбора внешних партнеров и ценностных систем. Управление в ЕАЭС реализовано так, чтобы позволить государствам в крайних случаях избегать выполнения таких решений, которые идут вразрез с их представлением о суверенных правах.

Если Европейские сообщества формировались на основе развития плюралистического суверенитета, то ЕАЭС можно считать попыткой примирить постсоветские суверенизмы с необходимостью коллективного управления взаимозависимостями стран-участниц. Поскольку Россия пошла на реализацию в праве и институтах ЕАЭС принципа равенства стран-участниц, Союз тем самым в некоторой степени вышел за рамки типичной модели взаимодействия между Москвой и постсоветскими государствами. Он позволяет партнерам России связывать ее многосторонними обязательствами правового характера, отчасти смягчая проблему асимметрии в политическом влиянии и экономических потенциалах. Вместе с тем именно указанная асимметрия вкуче со спецификой политических режимов стран – основательниц Союза исключает трансформацию власти в этом интеграционном объединении. Это не касается вопросов контроля. Формирование новых общих рынков, устранение физических барьеров на пути трансграничных потоков, подобно ЕС, в ЕАЭС ведет к трансформации способов контроля в рамках внутреннего суверенитета и суверенитета взаимозависимости.

СПИСОК ИСТОЧНИКОВ

- Буторина О.В., Захаров А.В. (2015) О научной основе Евразийского экономического союза // Евразийская экономическая интеграция. № 2 (27). С. 52–67.
- Евразийская экономическая комиссия (2022) Как бизнес влияет на право Союза. Оценка регулирующего воздействия в ЕЭК. 29 декабря. Режим доступа: <https://dzen.ru/a/Y62JYKLWeDZa-T13> (дата обращения: 17.05.2023).
- Исполинов А.С. (2016) Статут Суда ЕАЭС как отражение опасений и сомнений государств-членов Евразийского экономического союза // Право. Журнал Высшей школы экономики. № 4. С. 152–166. doi:10.17323/2072-8166.2016.4.152.166.
- Кавешников Н.Ю. (2011) Развитие институциональной структуры Евразийского экономического сообщества // Евразийская экономическая интеграция. № 2 (11). С. 19–35. Режим доступа: <https://cyberleninka.ru/article/n/razvitie-institutsionalnoy-struktury-evraziyskogo-ekonomicheskogo-soobschestva> (дата обращения: 05.10.2023).
- Кондратьева Н.Б. (2011) Таможенный союз ЕврАзЭС движется по стопам ЕС // Актуальные проблемы Европы. № 2. С. 164–186.
- Лавров С. (2013) РФ не исключает участие Украины в ЗСТ и с СНГ, и с Евросоюзом. 20 декабря. Режим доступа: <https://ria.ru/20131220/985470198.html> (дата обращения: 17.05.2023).
- Мясникович М. (2022) Поздравление Председателя Коллегии ЕЭК с наступающим 2023 годом. Режим доступа: https://eec.eaeunion.org/news/pozdravlenie-predsedatelya-kollegii-eek-mikhaila-myasnikovicha-s-nastupayushchim-2023-godom/?sphrase_id=164716 (дата обращения: 17.05.2023).
- Мясникович М.В., Ковалёв В.С. (2022) Евразийский экономический союз: переосмысливая суверенный путь развития // Евразийская интеграция: экономика, право, политика. Т. 16. № 2. С. 11–17. Режим доступа: <https://doi.org/10.22394/2073-2929-2022-02-11-17>.
- Пименова О.И. (2019) Правовая интеграция в Европейском союзе и Евразийском экономическом союзе: сравнительный анализ // Вестник международных организаций. Т. 14. № 1. С. 76–93. doi:10.17323/1996-7845-2019-01-05
- Президент РФ (2012) Новый интеграционный проект для Евразии – будущее, которое рождается сегодня // Известия. 4 октября.
- РБК (2020) Россия пожаловалась на Казахстан в Евразийский союз из-за нового запрета. 2 сентября. Режим доступа: <https://www.rbc.ru/business/02/09/2020/5f4e3d359a794762f9bf8fab> (дата обращения: 17.05.2023).
- Романова Т.А. (2019) Концепция стрессоустойчивости Европейского Союза. Артикуляция и ее последствия для России. СПб.: Изд-во Санкт-Петербургского ун-та.
- Романова Т.А. (2021) Дискурс о суверенитете Европейского союза: содержание и последствия // Современная Европа. № 5. С. 32–44. doi: <http://dx.doi.org/10.15211/soveurope520213244>
- Романова Т.А., Мазаник С.В. (2022) Влияние координационного дискурса о «стратегическом суверенитете» Евросоюза на его институциональный баланс // Вестник МГИМО-Университета. № 15(5). С. 79–112. doi:10.24833/2071-8160-2022-5-86-79-112
- Соглашение о применении в Евразийском экономическом союзе навигационных пломб для отслеживания перевозок (2022) Москва, 19 апреля. Режим доступа: https://eec.eaeunion.org/comission/department/dep_tamoj_inftr/n_seals/2022.04.19%20approve_agr_ns.pdf (дата обращения: 17.05.2023).
- Стрежнева М. (2016) Наднациональность и принцип субсидиарности в ЕС и за его пределами // Мировая экономика и международные отношения. Т. 60. № 6. С. 5–14. Режим доступа: <https://doi.org/10.20542/0131-2227-2016-60-6-5-14>.
- Суздальцев А. (2021) Республика Беларусь: эволюция политики балансирования между Союзным государством и России и Белоруссии и Евразийским экономическим союзом // Актуальные проблемы Европы. № 1. С. 193–232. doi: 10.31249/ape/2021.01.09.

- Токаев К.-Ж. (2022) О языке, суверенитете, фаворитизме. 22 октября. Режим доступа: https://forbes.kz/process/tokaev_o_yazyike_suverenitete_favoritizme/ (дата обращения: 17.05.2023).
- Хохлов И.И., Сидорова Е.А. (2014) Наднациональность в политике Европейского Союза. 2-е изд., обновл. и доп. М.: Международные отношения. Режим доступа: <https://www.imemo.ru/publications/info/supranationality-in-eu-politics-2nd-ed-revised-and-completed-moscow-russia-international-relations-2014-304-p>.
- Хренков Н. (2019) Мечты сбываются: ЕАЭС двинулся к созданию единого рынка газа // Известия. 3 января. Режим доступа: <https://iz.ru/829509/nikolai-khrenkov/mechty-sbyvaiutsia-eaes-dvinulsia-k-sozdaniiu-edinogo-rynka-gaza>
- Alles D., Badie B. (2016) Sovereignism in the International System: from Change to Split // *European Review of International Studies*. Vol. 3. No. 2. P. 5–19. Режим доступа: <https://sciencespo.hal.science/hal-03393510/file/badie-sovereignism-in-the-international-system-eris-3-2.pdf> (дата обращения: 30.09.2023).
- Bosse G. (2021) Authoritarian consolidation in Belarus: What role for the EU? // *European View*. Vol. 20 (2). P. 201–210. Режим доступа: <https://doi.org/10.1177/17816858211061>
- Buras P. (2022) The final countdown: The EU, Poland, and the rule of law. 14 December. Режим доступа: <https://ecfr.eu/article/the-final-countdown-the-eu-poland-and-the-rule-of-law/> (дата обращения: 17.05.2023).
- Büthe T. (2016) Supranationalism // *The Oxford Handbook of Historical Institutionalism* / О. Fioretos, T.G. Falleti, A. Sheingate (eds). Oxford Academic. Режим доступа: <https://doi.org/10.1093/oxfordhb/9780199662814.013.29> (дата обращения: 17.05. 2023).
- Cadier D. (2019) The Geopoliticisation of the EU's Eastern Partnership // *Geopolitics*. Vol. 24. No. 1. P. 71–99. Available at: <https://doi.org/10.1080/14650045.2018.1477754>
- Consolidated version of the Treaty on European Union (2016) // *Official Journal of the European Union*. 7 June. С 202. P. 1–366. Режим доступа: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=OJ:C:2016:202:FULL> (дата обращения: 30.09.2023).
- Dragneva R., Hartwell Ch. (2022) The Crisis of the Multilateral Order in Eurasia: Authoritarian Regionalism and Its Limits // *Politics and Governance*. Vol. 10. Issue 2. P. 95–105. Available at: <https://doi.org/10.17645/pag.v10i2.4809>
- European Commission (2023) The European Commission decides to refer Poland to the Court of Justice of the European Union for violations of EU law by its Constitutional Tribunal. Press release. Brussels. 15 February. Режим доступа: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip_23_842 (дата обращения: 17.05.2023).
- European Union (EU) (2016) Shared Vision, Common Action: A Stronger Europe. A Global Strategy for the European Union's Foreign and Security Policy. Режим доступа: https://www.eeas.europa.eu/sites/default/files/eugs_review_web_0.pdf (дата обращения: 17.05.2023).
- Fiott D. (2021) European sovereignty. Strategy and interdependence. Chaillot Paper No 169, European Institute for Security Studies. Режим доступа: https://cris.vub.be/ws/portalfiles/portal/79090657/CP_169.pdf (дата обращения: 30.09.2023).
- Kažarski A. (2012) The “Eurasian Union”: rivaling the EU through institutional isomorphism. IESIR Working Papers No 4. Institute of European Studies and International Relations. Режим доступа: https://fses.uniba.sk/fileadmin/fsev/o_fakulte/dokumenty/Zoznam_publicacnej_cinnosti_FSEV_2012.rtf (дата обращения: 30.09.2023).
- Keohane R., Hoffmann S. (1991) *The New European Community Decision-Making and Institutional Change*. Boulder: Westview Press.
- Krasner S. (2001) *Sovereignty: Organized Hypocrisy*. Princeton University Press.
- Krasner S. (2009) *Power, the State, and Sovereignty: Essays on International Relations*. Routledge.
- Libman A. (2022) Does Integration Rhetoric Help? Eurasian Regionalism and the Rhetorical Dissonance of Russian Elites // *Europe-Asia Studies*. Vol. 74. Issue 9. P. 1574–1595. Режим доступа: <https://doi.org/10.1080/09668136.2022.2120184>

- Libman A., Obydenkova A. (2018) Regional International Organizations as a Strategy of Autocracy: The Eurasian Economic Union and Russian Foreign Policy // *International Affairs*. Vol. 94. No. 5. P. 1037–1058. Режим доступа: <https://doi.org/10.1093/ia/iyy147>
- Lynch P. (2016) Sovereignty and the European Union: Eroded, Enhanced, Fragmented // *Reclaiming Sovereignty* / L. Brace, J. Hoffman (eds). Bloomsbury Academic. P. 42–61.
- Minakov M. (2021) Universal Norms in a Time of Sovereignism: Introduction // *Ideology and Politics*. No. 1(17). P. 4–6. Режим доступа: <https://www.ideopol.org/wp-content/uploads/2021/04/0.2.-ENG.-Minakov-Intro-Article.pdf> (accessed 30 September 30).
- Petersen N., Wasilczyk P. (2022) The Primacy of EU Law and the Polish Constitutional Law Judgment. Study Requested by the LIBE Committee. Brussels: European Parliament. Режим доступа: [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2022/734568/IPOL_STU\(2022\)734568_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2022/734568/IPOL_STU(2022)734568_EN.pdf) (дата обращения: 30.09.2023).
- President of Russia (2023) Address to heads of Eurasian Economic Union Member States. January 23. Режим доступа: <http://www.en.kremlin.ru/events/president/news/70380> (дата обращения: 17.05.2023).
- Roberts S. (2017) The Eurasian Economic Union: The Geopolitics of Authoritarian Cooperation // *Eurasian Geography and Economics*. Vol. 58. Issue 4. P. 418–441. Режим доступа: <https://doi.org/10.1080/15387216.2017.1415763>
- Saltybayev Y., Parkhomchik L. (2020) The Eurasian Idea of Nursultan Nazarbayev // *Regional integration and future cooperation initiatives in the Eurasian economic union* / M. Lagutina (ed.). N.Y.: IGI Global. P. 193–208. doi:10.4018/978-1-7998-1950-9.ch011
- Treaty on the Eurasian Economic Union (2014) Astana, May 29. Режим доступа: https://docs.eaeunion.org/docs/en-us/0003610/itia_05062014 (дата обращения: 17.05.2023).
- Wassenberg B. (2020) The History of the Committee of the Regions. 25 years of Cities and Regions Furthering European Integration. Brussels. Режим доступа: https://cor.europa.eu/en/engage/brochures/Documents/The%20History%20of%20the%20Committee%20of%20the%20Regions/4166_Book_Histoire_25_ans_Comite_EN.pdf

Supranationality and Sovereignty in the European Union and in the Eurasian Economic Union¹

E. Treshchenkov

Evgeny Treshchenkov – PhD, Associate Professor, St. Petersburg State University; entrance 8, 1/3 Smolnogo Ulitsa, St. Petersburg, 191060, Russia; e.treshchenkov@spbu.ru

Abstract

In the last decade, the notion of sovereignty has been increasingly used in public discussions. A variety of actors are appealing to it, from systemic actors looking for ways to overcome the global governance and security crisis to sovereigntists protesting universalism and the weakening of the role of the state. Under these conditions, the transformation of sovereignty within integration associations is of particular interest. The concept of “strategic sovereignty” has appeared in the discourse of the most advanced among them, the European Union (EU). Among the challenges to this sovereignty, Brussels puts emphasis on the policies of China and Russia. The latter also actively appeals to the notion of sovereignty, and is itself the core of another integration association – the Eurasian Economic Union (EAEU). From the very creation of the Eurasian Customs Union, it has been emphasized that it borrows the experience of the EU and aims to become a nexus in interlinking regional integration agreements across Eurasia. In the context of the conflict between Russia and the west, the EU and the EAEU are increasingly opposed to each other.

This study is focused on identifying the features of the transformation of sovereignty in integration associations on the example of the EU and the EAEU. The analytical focus of the evaluation of the two models is set by the concept of four dimensions of sovereignty by S. Krasner and the phenomenon of supranationality. As the study shows, the transformation of sovereignty is not limited to the transfer of power to supranational bodies. In the EU, sovereignty is shared among the levels of this political community, forming a multi-level system of governance. Regarding the EAEU, the literature is dominated by the opinion that the sovereignty of the participating countries is indisputable, and the association itself is purely interstate in nature. Indeed, there are practically insurmountable obstacles to transferring the issues of organization of power to other levels by the EAEU states. At the same time, different dimensions of sovereignty here were affected by asymmetric relations with Russia even before the formation of the EAEU. The union was created on the basis and because of these dependencies, but it also transforms them.

Keywords: sovereignty, supranationality, multilevel governance, European Union, Eurasian Economic Union, sovereigntism, Russia

Acknowledgments: The study was made possible by a grant from the Russian Science Foundation, project No 22-28-00682, <https://rscf.ru/project/22-28-00682/>

For citation: Treshchenkov E. (2023) Supranationality and Sovereignty in the European Union and in the Eurasian Economic Union. *International Organisations Research Journal*, vol. 18, no 3, pp. 74–91 (in English). doi:10.17323/1996-7845-2023-03-04

References

- Alles D., Badie B. (2016) Sovereigntism in the International System: From Change to Split. *European Review of International Studies*, vol. 3, no 2, pp. 5–19. Available at: <https://sciencespo.hal.science/hal-03393510/file/badie-sovereigntism-in-the-international-system-eris-3-2.pdf> (accessed 30 September 2023).
- Bosse G. (2021) Authoritarian consolidation in Belarus: What role for the EU? *European View*, vol. 20, issue 2, pp. 201–10. Available at: <https://doi.org/10.1177/17816858211061>

¹ This article was submitted 20.05.2023.

- Buras P. (2022) The final countdown: The EU, Poland, and the rule of law. 14 December. Available at: <https://ecfr.eu/article/the-final-countdown-the-eu-poland-and-the-rule-of-law/> (accessed 17 May 2023).
- Büthe T. “Supranationalism” in Orfeo Fioretos, Tulia G. Falletti, and Adam Sheingate (eds), *The Oxford Handbook of Historical Institutionalism* (2016; online ed., Oxford Academic, 2 May 2016) Available at: <https://doi.org/10.1093/oxfordhb/9780199662814.013.29> (accessed 17 May 2023).
- Butorina O.V., Zaharov A.V. (2015) O nauchnoj osnove Evrazijskogo ekonomicheskogo soyuza [On the scientific basis of the Eurasian Economic Union]. *Evrazijskaya ekonomicheskaya integraciya*, no 2 (27), pp. 52–67. (in Russian)
- Cadier D. (2019) The Geopoliticisation of the EU’s Eastern Partnership. *Geopolitics*, vol. 24, issue 1, pp. 71–99 Available at: <https://doi.org/10.1080/14650045.2018.1477754>.
- Consolidated version of the Treaty on European Union (2016) *Official Journal of the European Union*, vol. 59, C 202, pp. 1–366. Available at: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=OJ:C:2016:202:FULL> (accessed 30 September 2023).
- Dragneva R., Hartwell Ch. (2022) The Crisis of the Multilateral Order in Eurasia: Authoritarian Regionalism and Its Limits. *Politics and Governance*, vol. 10, issue 2, pp. 95–105. Available at: <https://doi.org/10.17645/pag.v10i2.4809>.
- Eurasian Economic Commission (2022) Kak biznes vliyaet na pravo Soyuzha. Ocenka reguliruyushchego vozdeystviya v EEK [How business affects Union law. Regulatory impact assessment in the EEC], December, 29. Available at: <https://dzen.ru/a/Y62JYKLWeDZa-Tl3> (accessed 17 May 2023) (in Russian)
- European Commission (2023) The European Commission decides to refer Poland to the Court of Justice of the European Union for violations of EU law by its Constitutional Tribunal. Press release. Brussels. 15 February. Available at: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip_23_842 (accessed 17 May 2023).
- European Union (EU) (2016) Shared Vision, Common Action: A Stronger Europe. A Global Strategy for the European Union’s Foreign and Security Policy. Available at: https://www.eeas.europa.eu/sites/default/files/eugs_review_web_0.pdf (accessed 17 May 2023).
- Fiott D. (ed.) (2021) European Sovereignty: Strategy and Interdependence. Chaillot Paper no 169, European Institute for Security Studies. Available at: https://cris.vub.be/ws/portalfiles/portal/79090657/CP_169.pdf (accessed 30 September 2023).
- Hohlov I.I., Sidorova E.A. (2014) Nadnacional’nost’ v politike Evropejskogo Soyuzha [Supranationality in the politics of the European Union]. Moscow: Mezhdunarodnye otnosheniya (in Russian). Available at: <https://www.imemo.ru/publications/info/supranationality-in-eu-politics-2nd-ed-revised-and-completed-moscow-russia-international-relations-2014-304-p>
- Ispolinov A. (2016) Statut Suda EAES kak otrazhenie opaseny i somneniy gosudarstv-chlenov Evraziyskogo ekonomicheskogo soyuza [Statute of EAEU Court as Reflection of EAEU Members Concerns and Doubts]. *Pravo. Zhurnal Vyssheshskolyekonomiki*, no 4, pp. 152–166 (in Russian) doi: 10.17323/2072–8166.2016.4.152.166
- Kaveshnikov N. (2011) Razvitie institucional’noj struktury Evraziyskogo ekonomicheskogo soobshchestva [Development of the institutional structure of the Eurasian Economic Community]. *Evrazijskaya ekonomicheskaya integraciya*, no 2 (11), pp. 19–35 (in Russian). Available at: <https://cyberleninka.ru/article/n/razvitie-institutsionalnoy-struktury-evraziyskogo-ekonomicheskogo-soobshchestva> (accessed 17 May 2023).
- Kažarski A. (2012) The “Eurasian Union:” Rivaling the EU Through Institutional Isomorphism. IESIR Working Papers no 4, Institute of European Studies and International Relations. Available at: https://fses.uniba.sk/fileadmin/fsev/o_fakulte/dokumenty/Zoznam_publikacnej_cinnosti_FSEV_2012.rtf (accessed 30 September 2023).
- Keohane R., Hoffmann S. (1991) *The New European Community Decision-Making and Institutional Change*. Boulder: Westview Press.
- Khrenkov N. (2019) Mechty sbyvayutsya: EAES dvinulsya k sozdaniyu edinogo rynka gaza [Dreams Come True: The EAEU Has Moved Toward the Creation of a Single Gas Market]. *Izvestiya*, 3 January. Available at: <https://iz.ru/829509/nikolai-khrenkov/mechty-sbyvaiutsia-aeas-dvinulsia-k-sozdaniyu-edinogo-rynka-gaza> (accessed 30 September 2023) (in Russian).

- Kondratieva N. (2011) Tamozhennyj soyuz EvrAzES dvizhetsya po stopam ES [Customs Union of the EURASEC Follows in EU Footsteps]. *Aktualnye problemy Evropy*, no 2, pp. 164–86. Available at: <https://upe-journal.ru/article.php?id=550> (accessed 30 September 2023) (in Russian).
- Krasner S. (2001) *Sovereignty: Organized Hypocrisy*. Princeton University Press.
- Krasner S. (2009) *Power, the State, and Sovereignty: Essays on International Relations*. Routledge.
- Lavrov S. (2013) RF ne isklyuchaet uchastie Ukrainy v ZST i s SNG, i s Evrosoyuzom [Russia does not rule out Ukraine's participation in an FTA with both the CIS and the European Union], December 20. Available at: <https://ria.ru/20131220/985470198.html> (accessed 17 May 2023) (in Russian)
- Libman A. (2022) Does Integration Rhetoric Help? Eurasian Regionalism and the Rhetorical Dissonance of Russian Elites. *Europe-Asia Studies*, vol. 74, issue 9, pp. 1574–95. Available at: <https://doi.org/10.1080/09668136.2022.2120184>
- Libman A., Obydenkova A. (2018) Regional International Organizations as a Strategy of Autocracy: The Eurasian Economic Union and Russian Foreign Policy. *International Affairs*, vol. 94, issue 5, pp. 1037–58. Available at: <https://doi.org/10.1093/ia/iyy147>
- Lynch P. (2016) Sovereignty and the European Union: Eroded, Enhanced, Fragmented. *Reclaiming Sovereignty* (L. Brace, J. Hoffman (eds)). Bloomsbury Academic.
- Minakov M. (2021) Universal Norms in a Time of Sovereignism: Introduction. *Ideology and Politics*, issue 1(17), pp. 4–6. Available at: <https://www.ideopol.org/wp-content/uploads/2021/04/0.2.-ENG.-Minakov-Intro-Article.pdf> (accessed 30 September 30).
- Myasnikov M. (2022) Pozdravlenie Predsedatelya Kollegii EEK s nastupayushchim 2023 godom [Congratulation of the Chairman of the EEC Board on the upcoming 2023 New Year]. Available at: https://eec.eaeunion.org/news/pozdravlenie-predsedatelya-kollegii-EEK-mikhaila-myasnikovicha-s-nastupayushchim-2023-godom/?sphrase_id=164716 (accessed 17 May 2023) (in Russian)
- Myasnikov M.V., Kovalev V.S. (2022) The Eurasian Economic Union: Rethinking the Sovereign Path of Development. *Eurasian integration: economics, law, politics*, vol. 16, no 2, pp. 11–17 (in Russian) Available at: <https://doi.org/10.22394/2073-2929-2022-02-11-17>
- Petersen N., Wasilczyk P. (2022) *The Primacy of EU Law and the Polish Constitutional Law Judgment*. Study Requested by the LIBE Committee. Brussels: European Parliament. Available at: [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2022/734568/IPOL_STU\(2022\)734568_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2022/734568/IPOL_STU(2022)734568_EN.pdf) (accessed 30 September 2023).
- Pimenova O. (2019) Legal Integration in the European Union and the Eurasian Economic Union: Comparative Analysis. *International Organisations Research Journal*, vol. 14, no 1, pp. 76–93 (in English). doi:10.17323/1996-7845-2019-01-05.
- President of Russia (2012) Novyj integracionnyj proekt dlya Evrazii – budushchee, kotoroe rozhdaetsya segodnya [A new integration project for Eurasia – the future that is born today], *Izvestiya*, 4 October. Available at: <https://cyberleninka.ru/article/n/novyj-integratsionnyj-proekt-dlya-evrazii-budushchee-kotoroe-rozhdaetsya-segodnya/viewer> (accessed 30 September 2023) (in Russian).
- President of Russia (2023) Address to heads of Eurasian Economic Union Member States, January 23. Available at: <http://www.en.kremlin.ru/events/president/news/70380> (accessed 17 May 2023).
- RBC (2020) Rossiya pozhalovalas' na Kazahstan v Evrazijskij soyuz iz-za novogo zapreta [Russia complained about Kazakhstan to the Eurasian Union because of the new ban], September 2. Available at: <https://www.rbc.ru/business/02/09/2020/5f4e3d359a794762f9bf8fab> (accessed 17 May 2023) (in Russian).
- Roberts S. (2017) The Eurasian Economic Union: The Geopolitics of Authoritarian Cooperation. *Eurasian Geography and Economics*, vol. 58, issue 4, pp. 418–41. Available at: <https://doi.org/10.1080/15387216.2017.1415763>.
- Romanova T. (2021) Diskurs o suverenitete Evropejskogo soyuza: sodержanie i posledstviya [The EU's Discourse on Sovereignty: Content and Consequences]. *Sovremennaya Evropa*, no 5, pp. 32–44. Available at: <http://www.sov-europe.ru/images/pdf/2021/05-2021/Romanova-5-21.pdf> (accessed 30 September 2023) (in Russian).

Romanova T. (ed.) (2019) *Koncepciya stressoustojchivosti Evropejskogo Soyuzha. Artikulyaciya i ee posledstviya dlya Rossii* [European Union's Resilience Concept: Articulation and Its Consequences for Russia]. St Petersburg: St Petersburg University Publishing House (in Russian).

Romanova T., Mazanik S. (2022) Coordinative Discourse of Strategic Sovereignty Tilting the European Union's Institutional Balance. *The MGIMO Review of International Relations*, vol. 15, no 5, pp. 79–112. Available at: <https://doi.org/10.24833/2071-8160-2022-5-86-79-112> (in Russian).

Saltybayev Y., Parkhomchik L. (2020) The Eurasian Idea of Nursultan Nazarbayev. *Regional Integration and Future Cooperation Initiatives in the Eurasian Economic Union* (M. Lagutina (ed.)). New York: IGI Global. doi:10.4018/978-1-7998-1950-9.ch011.

Soglashenie o primeneni v Evrazijskom ekonomicheskom soyuze navigacionnyh plomb dlya otslezhivaniya perevozok (2022) [Agreement on the use in the Eurasian Economic Union of navigation seals for tracking transportation] Moscow, April 19. Available at: https://eec.eaeunion.org/comission/departament/dep_tamoj_infr/n_seals/2022.04.19%20approve_agr_ns.pdf (accessed 17 May 2023) (in Russian).

Strezhneva M. (2016) Supranationality and the Subsidiarity Principle in the European Union and Beyond. *World Economy and International Relations Journal*, vol. 60, no 6, pp. 5–14 (in Russian) Available at: <https://doi.org/10.20542/0131-2227-2016-60-6-5-14>.

Suzdal'cev A. (2021) Respublika Belarus': evolyuciya politiki balansirovaniya mezhdru Soyuznym gosudarstvom i Rossii i Belorussii i Evrazijskim ekonomicheskim soyuzom [The Republic of Belarus: The Evolution of the Policy of Balancing between the Union State and Russia and Belarus and the Eurasian Economic Union]. *Aktual'nye problemy Evropy*, no 1, pp. 193–232. Available at: <https://cyberleninka.ru/article/n/respublika-belarus-evolyutsiya-politiki-balansirovaniya-mezhdru-soyuznym-gosudarstvom-belorussii-i-rossii-i-evrazijskim/viewer> (accessed 30 September 2023) (in Russian).

Tokaev K.-Zh. (2022) O yazyke, suverenitete, favoritizme [On language, sovereignty, favoritism]. October 22. Available at: https://forbes.kz/process/tokaev_o_yazyke_suverenitete_favoritizme/ (accessed 17 May 2023) (in Russian).

Treaty on the Eurasian Economic Union (2014) Astana, May 29. Available at: https://docs.eaeunion.org/docs/en-us/0003610/itia_05062014 (accessed 17 May 2023).

Wassenberg B. (2020) *The History of the Committee of the Regions. 25 years of Cities and Regions Furthering European Integration*. Brussels. Available at: https://cor.europa.eu/en/engage/brochures/Documents/The%20History%20of%20the%20Committee%20of%20the%20Regions/4166_Book_Histoire_25_ans_Comite_EN.pdf

Реформирование политики убежища и контроля нелегальной миграции: общеевропейский и польский подход¹

И.А. Захаров, М.М. Агафошин

Захаров Иван Андреевич — кандидат географических наук, старший научный сотрудник Института Африки Российской академии наук; Россия, 123001, Москва, ул. Спиридоновка, д. 30/1; vanszah@yandex.ru; ORCID: 0000-0003-3838-169X

Агафошин Максим Михайлович — кандидат географических наук, старший научный сотрудник Института Африки Российской академии наук; Россия, 123001, Москва, ул. Спиридоновка, д. 30/1; agafoshinmm@gmail.com; ORCID: 0000-0002-0245-0481

Аннотация

В статье рассмотрены направления развития общеевропейской и польской политики убежища и контроля нелегальной миграции после пика миграционного кризиса в 2015–2016 гг. Резкое усиление миграционной нагрузки на ЕС в этот период вскрыло системные проблемы политического регулирования миграции в ЕС и спровоцировало конфронтацию интересов национальных и наднациональных акторов в данной сфере.

Несмотря на сокращение объемов миграционных потоков из развивающихся стран Африки и Азии, кризис миграционной политики со временем усугубился.

Показано, что заметное влияние на направления ее реформирования оказала последовательная позиция Польши вкупе с консолидацией стран Вишеградской группы. Источниковой базой исследования выступают регламенты Европейского союза, проект нового Пакта о миграции и убежище, диагностический документ польской миграционной политики и другие программные документы, которые позиционируются как основа для готовящихся реформ.

Результаты анализа положений, касающихся политики убежища и контроля нелегальной миграции, свидетельствуют о приближении компромисса между интересами Польши и ЕС. В рассмотренных документах отдается приоритет секьюритизации и снижению рисков потенциальных миграционных кризисов. Ключевым механизмом реализации последнего выступает экстернализация миграционной политики за счет создания буферной зоны в Балканских странах, Северной Африке, Турции, на которые будет возложена функция координации миграционных потоков и их сдерживания.

Тем не менее эти меры потребуют не только существенного увеличения финансовых затрат, но и еще большего усиления роли наднациональных акторов, прежде всего Frontex и Агентства ЕС по вопросам убежища, за счет расширения их полномочий. Со своей стороны Польша усматривает в этом вызов для национального суверенитета, а также риски для национальной и региональной безопасности. Конфронтация национальных и наднациональных интересов создает угрозу для столь необходимой реформы рассматриваемых аспектов миграционной политики и снижает шансы успешного преодоления потенциальных миграционных кризисов для ЕС.

Ключевые слова: миграционный кризис, миграционная политика, нелегальная миграция, политика убежища, ЕС, Польша, экстернализация, секьюритизация

¹ Статья поступила в редакцию 15.06.2023.

Благодарности: исследование выполнено за счет гранта Российского научного фонда № 22-18-00123, <https://rscf.ru/project/22-18-00123/>

Для цитирования: Захаров И.А., Агафошин М.М. Реформирование политики убежища и контроля нелегальной миграции: общеевропейский и польский подход // Вестник международных организаций. 2023. Т. 18. № 3. С. 92–106 (на русском и английском языках). doi:10.17323/1996-7845-2023-03-05

Введение

События, связанные с европейским миграционным кризисом, стали системным вызовом для ЕС, продемонстрировав существующие проблемы и сложности в реализации его миграционной политики. Страны региона оказались не готовы к приему резко возросшего потока нелегальных мигрантов и искателей убежища, что привело к кризису миграционных и пограничных служб ЕС. Обеспечение беженцев и просителей убежища временным жильем и пособиями становится все более сложной задачей для государств ЕС.

В результате в Европе все более популярными становятся партии и общественные движения, выступающие за резкое ужесточение миграционной политики [Krzyżanowski, 2018]. Особенно заметно это в транзитных странах ЕС, на которые легла задача координации миграционных потоков. Миграционный кризис заставил такие страны искать баланс между обязательствами, взятыми ими в рамках региональных договоров, и национальными приоритетами.

В связи с этим особую важность приобретает изучение подходов к контролю нелегальной миграции и развитию политики убежища в ЕС после пика миграционного кризиса в 2015–2016 гг. в контексте взаимодействия национальных и наднациональных акторов. В настоящей статье предпринимается попытка определить тенденции в развитии обозначенных аспектов миграционной политики на уровне ЕС в целом и его членов. В качестве примера последних авторы рассматривают Польшу – государство, которое оказывает заметное влияние на позицию ЕС по вопросам нелегальной миграции и стремится сохранить суверенитет в собственной миграционной политике.

Развитие политики убежища и контроля нелегальной миграции ЕС в условиях европейского миграционного кризиса

Управление миграционными процессами традиционно является одной из ключевых задач ЕС, которая нашла отражение практически во всех основополагающих договорах и соглашениях, заключенных между членами организации. В основе миграционной политики ЕС лежит концепция «многоуровневого управления» (МУУ), возникшая в начале 1990-х годов в рамках европейской интеграции. Развитие МУУ сопровождалось постепенным усилением влияния наднациональных институтов, порой в ущерб интересам государств – членов ЕС. Как было показано О.Ю. Потемкиной, цели миграционной политики на разных уровнях управления далеко не всегда совпадают, что затрудняет гармонизацию законодательства в этой сфере [Потемкина, 2020]. Правовую основу миграционной политики ЕС составляют несколько документов, среди которых особое значение имеет Лиссабонский договор (2007) [EU, 2007]. В его рамках учиты-

ваются все основные положения глобальных и региональных соглашений по вопросам миграции, в том числе Конвенция ООН о статусе беженцев (1951) и соответствующий Протокол (1967), Договор о функционировании ЕС (1957), Шенгенское соглашение (1985), Хартия ЕС по правам человека (2000).

В тексте Лиссабонского договора обозначается принцип солидарности стран по вопросам приема беженцев (ст. 63) и иммиграционной политики (ст. 63а), а также подчеркивается роль наднациональных институтов – Европейского парламента и Совета. Значительное внимание в последнее время уделяется вопросам предоставления убежища и контроля за нелегальной миграцией. Для стандартизации и оптимизации взаимодействия в данных сферах были созданы специальные организации, такие как EASO – Европейское бюро по вопросам предоставления убежища (2010) и Frontex – Агентство ЕС по безопасности внешних границ (2004). Однако их деятельность оказалась ограничена отсутствием достаточных полномочий и нехваткой кадров. Стандартизации также подверглась ответственность стран за решение о приеме искателей убежища. Так, согласно принятому в 1990 г., а затем пересмотренному в 2003 и 2013 гг. Дублинскому регламенту, ответственность за рассмотрение заявлений о предоставлении убежища ложилась на «страны первого въезда» [Карпович, Зверева, 2021].

Реализация указанных соглашений и договоров сопровождалась ростом вовлеченности наднациональных акторов в развитие национальной миграционной политики членов ЕС. Это спровоцировало напряженность во взаимодействии национальных правительств и институтов ЕС в данной сфере, которая усилилась в условиях европейского миграционного кризиса. Особенно заметной стала оппозиция стран Вишеградской группы (В4), прежде всего Польши и Венгрии, а также других организаций, например Мед-5, которые настаивали на ужесточении миграционной политики, усилении контроля за внешними границами ЕС. Политическая консолидация таких организаций позволила запустить процессы трансформации миграционной политики в ЕС, которые были ориентированы прежде всего на ее ужесточение и секьюритизацию [Абрамова, 2015].

Защита внешних границ ЕС от незаконного въезда граждан третьих стран и координация миграционных потоков были возложены на Frontex, полномочия которого в 2016 г. существенно расширились в рамках преобразования организации в Европейское агентство пограничной и береговой охраны [EU, 2016]. Frontex получил право постоянного присутствия в странах – членах ЕС, а в соответствии с положениями указанного документа (ст. 13, 15, 19, 40 и др.) оказался вправе требовать от них исполнения рекомендаций по преодолению потенциальных угроз внешним границам ЕС.

В 2019 г. Frontex подвергся очередной реформе, задачей которой стало расширение мандата Агентства за счет увеличения постоянного корпуса с 1,5 тыс. человек в 2016 г.² до 10 тыс. человек к 2027 г. [Frontex, n.d.] Предполагается, что этого будет достаточно для «эффективного удовлетворения существующих и будущих потребностей для реализации пограничных операций и операций по возвращению (нелегальных мигрантов. – *Примеч. авт.*) из ЕС в третьи страны, в том числе в рамках быстрого реагирования на будущие кризисы». С целью нивелирования потенциальных будущих угроз на внешних границах актуализируется концепция активного управления миграцией, которая *предполагает реализацию необходимых для этого мер в третьих странах*, что требует еще большего расширения мандата Агентства [EU, 2019, р. 1–2]. Такая формулировка позволяет говорить о том, что подготовка ЕС к очередному витку европейского миграционного кризиса, начавшемуся в 2021 г., велась достаточно давно.

² Этой цели Frontex достиг только к 2022 г.

Примечательно, что несмотря на подчеркнутую декларацию приверженности фундаментальным правам человека в отношении нелегальных мигрантов, в обозначенном выше документе речь, видимо, идет только о европейских государствах. Об этом свидетельствуют многочисленные данные о незаконной высылке мигрантов, а также регулярном нарушении прав нелегальных мигрантов и искателей убежища [Fink, 2020; Łubiński, 2022; Perkowski, 2018].

В период пика миграционного кризиса Еврокомиссия предложила механизм переселения лиц, нуждающихся в международной защите, по системе квот. Данный механизм предусматривал переселение 160 тыс. искателей убежища из Италии и Греции, на которые легла большая часть издержек реализации Дублинского регламента [Radjenović, 2020], однако Польша, а также ряд других стран саботировали реализацию этой идеи и настаивали на введении принципа «гибкой солидарности» [Басов, 2020; Хотивришвили, 2019]. Результатом их жесткой оппозиции, а также сложности в реализации переселения стала отмена системы квот [EPRS, 2017].

Резкое усиление миграционной нагрузки на ЕС в 2015–2016 гг. вскрыло системные проблемы общеевропейской миграционной политики и противоречия наднациональных и национальных акторов [Малахов, Касцян, 2020]. Принятие экстренных мер во многом было реализовано по инициативе В4, особенно Польши, а также других региональных организаций на фоне растущей социальной напряженности [Андреева, 2021; Agafoshin, Gorokhov, Dmitriev, 2022]. Несмотря на сокращение объемов миграционных потоков из Азии и Африки, кризис миграционной политики ЕС со временем лишь усилился. В настоящее время перед ЕС и его членами остро стоит проблема принятия новой концепции, которая помогла бы обеспечить эффективный контроль над миграционными потоками в Европу без ущерба для декларируемых ценностей.

Новый Пакт о миграции и убежище: тенденции в развитии наднациональной политики убежища и контроля нелегальной миграции

Ужесточение контроля за потоками нелегальных мигрантов было достаточно эффективным — число зафиксированных случаев нелегальных пересечений внешних границ ЕС ежегодно снижалось с 511 тыс. в 2016 г. до 126 тыс. в 2020 г. Однако с 2021 г. начался новый виток кризиса, число незаконных пересечений границ ЕС превысило 200 тыс., а уже в 2022 г. составило более 330 тыс. [Frontex, 2023].

На фоне интенсификации миграционных потоков уже в 2020 г. на обсуждение был вынесен новый Пакт о миграции и убежище [European Commission, 2020], который позиционируется составителями как основа новой миграционной политики ЕС. Этот документ призван реформировать Дублинский регламент, обеспечить реализацию принципа солидарности до 2024 г. В нем приведен внушительный список задач, реализация которых, с одной стороны, предусматривает большую гибкость в вопросах обязательного распределения искателей убежища для стран, не желающих их принимать, и определенную гуманизацию Дублинских правил, согласно которым искатели убежища будут иметь возможность подавать заявления в стране, где проживают их близкие родственники или где они недавно учились или работали [Карпович, Зверева, 2021]. С другой стороны, реализация задач Пакта сводится к выстраиванию более жестких входных барьеров и акцентированию механизмов экстернализации миграционной политики за счет заключения соглашений о реадмиссии с транзитными странами и странами исхода мигрантов.

В случае принятия Пакта ЕС сможет сократить число прибывающих на его территорию искателей убежища и нелегальных мигрантов благодаря «процедуре быстрого возвращения»; фактически речь идет о выдворении. Проведенная реорганизация в 2021 г. EASO в Агентство Европейского союза по вопросам убежища (EUAA) с наделением его расширенными полномочиями была направлена на упрощение и ускорение процедуры рассмотрения ходатайств и одновременно более быстрое осуществление высылки тех, чье ходатайство отклонено. При этом в тексте Пакта особо подчеркивается, что при исполнении всех процедур права мигрантов будут соблюдаться, что, как показывают события на границе Польши и Беларуси в 2021 г., не мешает местным властям действовать вразрез подобным заявлениям.

В п. 2.5 Пакта обращается внимание на то, что лишь треть мигрантов, не имеющих оснований для пребывания в странах Европы, действительно их покидает, что осложняется проблемой «вторичных перемещений» [Agu, 2022]. В связи с этим в документе подчеркивается необходимость стандартизации процедуры возвращения нелегальных мигрантов и создания соответствующей системы на уровне ЕС. Для усиления контроля за внешними границами и высылки нелегальных мигрантов в п. 4.1–4.2 предусмотрено создание системы «Европейское интегрированное управление границами», в рамках которой планируется гармонизировать иммиграционную политику членов ЕС и повысить эффективность их взаимодействия. Это будет обеспечено путем совершенствования дактилоскопической системы Eurodac, предполагающего устранение бюрократических барьеров для отслеживания вторичных перемещений нелегальных мигрантов и искателей убежища, а также ускорения процедуры быстрого выдворения.

Помимо усиления внутреннего контроля за соблюдением миграционного законодательства, данная система предполагает расширение сотрудничества с третьими странами в рамках депортации и реадмиссии (п. 6.5). В 2023 г. Frontex уже развернул свою деятельность в Балканских странах, не входящих в ЕС, – Албании, Сербии, Северной Македонии, Черногории; переговоры также ведутся и с другими странами, например с Боснией и Герцеговиной [Council..., 2023].

Также в п. 4.3 отмечается, что «ЕС будет укреплять сотрудничество со странами происхождения и транзита для предотвращения перемещений, грозящих гибелью для мигрантов, и незаконных пересечений границы, в том числе в рамках двусторонних соглашений о борьбе с контрабандистами, занимающимися незаконным ввозом мигрантов».

Борьба с деятельностью контрабандистов, в соответствии с п. 5, будет вестись за пределами ЕС совместно с партнерами, с которыми удалось достигнуть соответствующих соглашений; среди них упоминаются Турция, страны Балканского полуострова, Нигер, Ливия и Африканский союз в целом. Для мотивации третьих стран участвовать в достижении целей миграционной политики ЕС используются финансовые инструменты – различные целевые фонды. Примером таких инструментов является Экстренный трастовый фонд для помощи в развитии Африканских стран, который фактически предоставляет денежные компенсации странам в виде инвестиций за реадмиссию, репатриацию и сдерживание нелегальных мигрантов на их территории [Жерлицына, 2022]. Иллюстрацией последствий применения такого подхода может служить Рабатский процесс, реализация которого привела к капсулизации миграционного кризиса в Западной Африке, что серьезно усугубило социально-экономические проблемы в этом регионе.

Благодаря экстернализации миграционной политики, ЕС получает возможность использовать граничащие с ним Балканские страны, Турцию и Северную Африку в качестве буферной зоны, на которую будет возложена функция координации потоков

мигрантов и беженцев, а также их сдерживания в случае повторения миграционного кризиса. Снижение миграционного давления на буферную зону, судя по всему, будет обеспечено путем переселения людей в развивающиеся страны Африки и других регионов. Так, к примеру, в 2017 г. из Ливии была произведена «добровольная» эвакуация почти 3 тыс. беженцев в Нигер в рамках «Механизма экстренного транзита» или Нимейского механизма, а в 2019 г. несколько сотен людей были «переселены» в Руанду [Claes, Botti, 2019]. При этом ни одна из этих стран не может гарантировать безопасность беженцев и соблюдение их прав, то есть реализация подобных механизмов может противоречить принципу невыдворения. Вместе с тем ЕС давно планирует расширить финансирование социально-экономических проектов [Кулькова, 2016] и инициатив в сфере миграционной политики стран исхода мигрантов в Африке, Азии и Латинской Америке, что потребует существенного увеличения бюджета целевых фондов (п. 6.1, п. 6.3–6.4).

Приоритеты Польши в реформировании политики убежища и контроля нелегальной миграции

Сущностное содержание Пакта во многом согласуется со взглядами польских властей, которые выступают резко против приема беженцев из Африки и Азии и пропагандируют дискурс секьюритизации миграционной политики. Так, Польша в рамках В4 принимает активное участие в развитии Будапештского процесса, который был запущен в 1993 г. с целью ограничения нелегальной миграции сначала из стран Восточной и Юго-Восточной Европы, а затем из стран Азии. Этот опыт впоследствии был использован ЕС при развитии аналогичных процессов по взаимодействию с другими регионами мира, например в рамках упомянутого выше Рабатского (2006–н.в.) и Хартумского процесса (2014–н.в.) и др. Практическая задача этих инициатив состоит в достижении договоренностей между ЕС и партнерами о реадмиссии нелегальных мигрантов, борьбе с торговлей людьми и незаконным ввозом людей и др. При этом содержание политических деклараций, составленных по итогам данных процессов, перекликается с положениями нового Пакта о миграции и убежище в части, касающейся ужесточения и экстернализации миграционной политики ЕС, хотя модальность текста документов сильно различается.

В этом контексте особый интерес представляет разработка новой миграционной политики Польши, которая должна заполнить правовой вакуум в сфере государственного регулирования миграционных процессов. Судить о ее приоритетах позволяет диагностический документ, подготовленный межведомственной группой по вопросам миграции Польши при экспертной поддержке Центра исследований миграции Варшавского университета, Польского национального банка, Национального бюро Управления верховного комиссара ООН по делам беженцев, Национального бюро Международной организации по миграции (МОМ) в 2020 г. [Departament..., 2020]. Помимо действующих правовых практик и общих задач миграционной политики, в документе анализируются проблемы, вызванные иммиграцией. При этом авторы отводят особое место вопросам нелегальной миграции (п. 3.1). В данном пункте подчеркивается необходимость усиления контроля за соблюдением установленных правил въезда на территорию страны. Это планируется обеспечить за счет модернизации существующей инфраструктуры в соответствии с общеевропейскими стандартами в рамках программ Eurodac, Шенгенской информационной системы, а также внедрения новых систем пограничного, полицейского, судебного сотрудничества. Реализация этих инициатив,

как следует из документа, потребует серьезных финансовых затрат для создания соответствующей инфраструктуры, а также внесения изменений в действующее законодательство.

При этом пограничный контроль в Польше и без того достаточно высокий — только в 2019 г. было выдано почти 100 тыс. отказов во въезде на территорию страны, выявлено более 11 тыс. иностранцев, нарушивших условия пребывания в Польше, и около 15 тыс. нелегально трудоустроенных мигрантов; вынесено порядка 30 тыс. постановлений, обязывающих иностранцев покинуть страну. С реализацией реформ эти цифры могут значительно вырасти, а контроль за миграционными потоками стать еще более жестким. О последнем свидетельствуют события на польско-белорусской границе в 2021 г., когда в приграничной зоне было введено чрезвычайное положение, а польские пограничники задержали более 2 тыс. просителей убежища из стран Ближнего Востока, многие из которых столкнулись с жестоким обращением и нарушением прав. Сообщается о досмотрах с полным раздеванием, размещении людей в переполненных помещениях с антисанитарными условиями, принудительном применении седативных препаратов, использовании электрошокера, а также о других формах физического и психологического насилия со стороны польских властей [Amnesty International, 2022].

Кроме этого, многим просителям убежища было отказано в пересечении границы, поэтому они были вынуждены жить в лесах на пограничье Польши и Беларуси до ноября 2021 г. при близкой к нулевой температуре; в результате многие из них стали жертвами переохлаждения. На фоне радушного приема беженцев с Украины такое обращение с выходцами из стран Ближнего Востока выглядит особенно жестоко, а декларируемая Варшавой преданность правам человека вызывает вопросы. Польская сторона, оправдывая свои действия, апеллирует к дискурсу об использовании мигрантов в качестве «оружия гибридной войны» [Nyles, 2023]. Этот довод также находит все большую популярность в странах Прибалтики, В4 [Łubiński, 2022] и других государствах ЕС. Более того, некоторые официальные лица выразили благодарность Польше за столь решительные действия, предпринятые для защиты внешних границ ЕС [Моргунова, Морару, 2022].

Авторы документа детально рассматривают проблему реализации политики возврата. В п. 3.2 конкретизируется процедура добровольной и принудительной высылки мигрантов. Основанием для применения этих процедур может быть как истечение срока правовых оснований для пребывания на территории Польши, так и нарушение законов страны. В случае добровольной высылки мигрант должен покинуть страну в течение 15–30 дней (в отдельных случаях — в течение года) самостоятельно или при поддержке МОМ, которую эта организация оказывает в рамках соглашения с Польшей. Принудительная высылка применяется, если нелегальный мигрант не покинул страну добровольно в установленный срок; совершил уголовное правонарушение или несет угрозу национальной безопасности.

В рамках последнего выделяются террористическая деятельность и шпионаж, а также *подозрение в участии в этих преступлениях*, что может быть основанием для задержания и ускоренной высылки мигранта. Финансовые расходы на осуществление высылки при этом ложатся на нелегального мигранта. Хотя большая часть выслоек осуществляется добровольно (уровень исполнения в 2019 г. составил почти 90%), контроль за нелегальной миграцией — серьезное бремя для Польши.

Важным инструментом для снижения финансовых и временных издержек, связанных с высылкой нелегальных мигрантов, являются соглашения о реадмиссии, заключенные с третьими странами, в том числе на уровне ЕС. Для повышения эффективности их реализации планируется расширить число третьих стран, в которых офицеры

связи Пограничной службы Польши будут нести службу. Например, в 2018 г. инициатива была реализована во Вьетнаме, в 2020 г. в Узбекистане с территориальной ответственностью, охватывающей Таджикистан и Кыргызстан. В задачи офицеров связи входит, прежде всего, взаимодействие с иностранными миграционными службами, в том числе по вопросам пресечения нелегальной миграции и высылки нелегальных мигрантов.

Несоразмерно меньше внимания в документе уделено вопросу беженцев (п. 4), число которых в Польше, до начала приема вынужденных мигрантов с Украины в 2022 г., было относительно невелико. В период с 2014 по 2020 г. Управление по делам иностранцев удовлетворило менее 3 тыс. из 48 тыс. заявлений о предоставлении международной защиты на территории страны. При этом из общего числа ходатайств 31 тыс. дел была прекращена в связи со вторичной миграцией заявителей за пределы Польши. В документе обращается внимание на реформу системы предоставления убежища в ЕС, которая передает большую часть полномочий в ее осуществлении наднациональным акторам. По мнению составителей, это создает угрозу для национального суверенитета государств – членов ЕС и негативно сказывается не только на национальной, но и региональной безопасности. Учитывая активное участие Польши в обсуждении нового Пакта о миграции и убежище, ее опасения могут замедлить его утверждение.

Параллельно с этим польские власти разрабатывают механизмы эффективной координации миграционных потоков, препятствуя проникновению мигрантов и беженцев из отдельных регионов мира, стремясь обеспечить защиту государственных границ. В частности, в п. 5.5 вышеупомянутого документа приводятся результаты социопроса 2015 г., согласно которым население Польши довольно негативно воспринимает присутствие в стране мигрантов из африканских и арабских стран, а также Турции; наиболее благоприятно воспринимаются выходцы из США, Чехии, Германии, а также Украины, Вьетнама, Беларуси и других стран. С ужесточением миграционной политики положение переселенцев из «нежелательных» регионов в Польше может оказаться еще более уязвимым, особенно в приграничных зонах, где права мигрантов и просителей убежища нарушаются регулярно. При этом Польша стала одним из крупнейших реципиентов вынужденных мигрантов с Украины. Как было показано О.А. Моргуновой и Н.-Ф. Морару, обоснованием их въезда стала Директива о временной защите (ДВЗ) 2001 г., предусматривающая предоставление временного убежища и доступа к рынку труда без процедуры индивидуального рассмотрения обращения за предоставлением статуса беженца. Однако ДВЗ не применялась в случае сирийцев и афганцев, бегущих от войны в Европу [Моргунова, Морару, 2022, с. 744].

В целом новая миграционная политика Польши характеризуется достаточно высоким уровнем проработки, однако она не лишена противоречий. С одной стороны, в ней артикулируется приоритет национальной безопасности, главной угрозой для которой считаются мигранты из «инокультурных» стран. С другой стороны, развитие экономики Польши практически невозможно без притока мигрантов из развивающихся стран. Сложившийся «либеральный парадокс» (по Д.Ф. Холлифилду) затрудняет принятие итогового документа, определяющего долгосрочную миграционную политику Польши. Наиболее ярко этот парадокс проявляется в политическом дискурсе. Например, в 2016 г. премьер-министр Польши Б. Шидло признала важность солидарности с ЕС, однако ее правительство не согласилось принять участие в программе переселения лиц, ищущих международной защиты. В 2017 г. президент Республики А. Дуда признал ее открытой страной, а уже в 2021 г. одобрил строительство колючей проволоки и стены на границе с Беларусью. Согласование новой миграционной политики также осложняется конкуренцией политических партий, использующих про- и антимиграционную

риторику. При этом представители власти Варшавы, Кракова, Гданьска, Люблина, Лодзя, Познани, испытывающие наиболее сильную миграционную нагрузку, не могли позволить себе затягивать обсуждение механизмов для преодоления последствий миграционного кризиса и разработали собственную миграционную политику. Городские администрации не только подготовили документы, декларации, рекомендации для правительства, но и создали специальные учреждения для поддержки мигрантов [Adamczyk, 2023]. Тем не менее эти инициативы пока что не привели к утверждению национальной миграционной политики.

Несмотря на трудности принятия государственной миграционной политики, Польша оказывает заметное влияние на развитие миграционной политики ЕС, настаивая на ее секьюритизации и экстернализации, а также более полной реализации принципа «гибкой солидарности». Для защиты национальных интересов Варшава имеет несколько рычагов давления. Во-первых, это сдерживающая и координирующая роль Польши на пути миграционных потоков на восточных фронтах ЕС, которая хорошо осознается странами – реципиентами мигрантов, например Германией. Во-вторых, широкая представленность Польши в Европарламенте, в котором она занимает 52 места, а совместно со своими ближайшими союзниками по В4 это число возрастает до 108. Еще одним важным каналом влияния является Совет ЕС, в котором в 2022 г. председательствовала Чехия, на 2024 г. запланировано председательство Венгрии, а на 2025 г. – Польши. Укрепление В4 после начала миграционного кризиса уже все чаще привлекает внимание других членов ЕС в качестве «ролевой модели» и заставляет Брюссель уделять большее внимание национальным приоритетам.

Заключение

В условиях миграционного кризиса, новый виток которого начался в 2021 г., ЕС и его члены столкнулись с необходимостью разработки и оптимизации инструментов политического регулирования потоков нелегальных мигрантов и беженцев. Сравнение тенденций в развитии этих аспектов миграционной политики на базе анализа программных документов ЕС и Польши позволяет говорить о приближении компромисса между их интересами.

Во многом именно последовательная позиция Польши, вкуче с консолидацией стран В4 [Podgórzńska, 2016], оказала заметное влияние на общеевропейские подходы к регулированию потоков нелегальных мигрантов и искателей убежища. В настоящее время эти изменения направлены на секьюритизацию и ужесточение миграционной политики, результатом которых должно стать снижение мощности их потока. В анализируемых документах отдается приоритет снижению рисков, связанных с потенциальными миграционными кризисами, тогда как соблюдение прав мигрантов третьих стран отходит на задний план, хотя соответствующие декларации в тексте остаются.

Ключевым механизмом для достижения этой задачи является экстернализация миграционной политики за счет создания буферной зоны в Балканских странах, Турции и государствах Северной Африки, на которые будет возложена функция координации и сдерживания потоков переселенцев. Это может свидетельствовать о том, что реализация задач миграционной политики ЕС без вовлечения третьих стран через разнообразные механизмы типа Будапештского, Рабатского, Хартумского и других процессов практически невозможна. Тем не менее подобные меры потребуют от европейских стран значительных финансовых затрат, что для некоторых из них может стать слишком тяжелым бременем в условиях замедления экономического роста. Вместе с

тем секьюритизация миграционной политики ЕС подразумевает еще большее усиление роли наднациональных акторов, таких как Frontex, Агентство ЕС по вопросам убежища, за счет расширения их полномочий в странах-членах.

Польша усматривает в этих процессах угрозу для национального суверенитета, а также риски для национальной и региональной безопасности. Возникающие в связи с этим противоречия между национальными и наднациональными интересами способны существенно замедлить реформу политики убежища и контроля нелегальной миграции в ЕС. При этом если раньше Польша была вынуждена практически безоговорочно принимать рекомендации ЕС, то после 2015 г. эта страна продемонстрировала готовность защищать собственные интересы, чему способствует ее значимость для координации и сдерживания миграционных потоков в Европу, а также консолидация В4.

СПИСОК ИСТОЧНИКОВ

Абрамова И.О. (2015) Африканская трансграничная миграция и проблемы международной безопасности // Ученые записки Института Африки РАН. № 2. С. 127–136.

Андреева Л.А. (2021) Радикальный исламизм в школах Франции и Германии // Современная Европа. № 3. С. 139–148. Режим доступа: <http://dx.doi.org/10.15211/soveurope32021139148>.

Басов Ф.А. (2020) Вишеградская четверка и развитие европейской интеграции // Мировая экономика и международные отношения. Т. 64. № 12. С. 87–95. doi.org/10.20542/0131-2227-2020-64-12-87-95.

Жерлицына Н.А. (2022) Стратегия ЕС в отношении центрально-средиземноморского маршрута миграции и пострадавших транзитных государств Сахеля и Ливии // Геополитика и экогеодинамика регионов. № 3. С. 51–59. Режим доступа: <https://cyberleninka.ru/article/n/strategiya-es-v-otnoshenii-tsentralno-sredizemnomorskogo-marshruta-migratsii-i-postradavshih-tranzitnyh-gosudarstv-sahelya-i-livii/viewer> (дата обращения: 01.10.2023).

Карпович О.Г., Зверева Т.В. (2021) Общая миграционная политика ЕС: новый старт? // Международная жизнь. № 7. С. 94–103. Режим доступа: <https://iamp.dipacademy.ru/media/files/publication-19-07.pdf> (дата обращения: 01.10.2023).

Кулькова О.С. (2016) «Безопасность – развитие» в отношениях ЕС со странами Африки // Азия и Африка сегодня. № 6. С. 41–48.

Малахов В.С., Касцян К.А. (2020) Евросоюз перед лицом вынужденной миграции: политическое и юридическое измерение // Полис. Политические исследования. № 4. С. 139–151. Режим доступа: <https://doi.org/10.17976/jpps/2020.04.10> (in Russian).

Моргунова О.А., Морару Н.-Ф. (2022) Дискурсы «европейскости» в практике предоставления убежища в постколониальном контексте // Вестник Российского университета дружбы народов. Серия: Международные отношения. Т. 22. № 4. С. 741–754. Режим доступа: <http://doi.org/10.22363/2313-0660-2022-22-4-741-754>

Потемкина О.Ю. (2020) Многоуровневое управление миграцией в Европейском Союзе // Современная Европа. № 2. С. 100–110. Режим доступа: https://www.researchgate.net/profile/Olga-Potemkina/publication/341349718_MULTILEVEL_GOVERNANCE_OF_THE_EU_MIGRATION_POLICY/links/5f998776a6fdccfd7b8502ce/MULTILEVEL-GOVERNANCE-OF-THE-EU-MIGRATION-POLICY.pdf (дата обращения: 01.10.2023).

Хотивришвили А.А. (2019) Внешняя политика стран Вишеградской группы в контексте европейского миграционного кризиса // Постсоветские исследования. Т. 2. № 6. С. 1411–1419. Режим доступа: <http://cyberleninka.ru/article/n/vneshnyaya-politika-stran-vishegradskoy-gruppy-v-kontekste-evropeyskogo-migratsionnogo-krizisa/viewer> (дата обращения: 01.10.2023)

Adamczyk A. (2023) Polska polityka migracyjna i jej paradoksy [Polish Migration Policy and Its Paradoxes] // Studia Migracyjne – Przegląd Polonijny. No. 1. P. 31–51. Режим доступа: <https://doi.org/10.14746/pp.2019.24.4.9> (in Polish).

- Agafoshin M.M., Gorokhov S.A., Dmitriev R.V. (2022) Refugees From Syria and Iraq in Sweden: Resettlement During the Migration Crisis // *Baltic Region*. No. 4. P. 98–112. doi: 10.5922/2079-8555-2022-4-6
- Amnesty International (2022) Poland/Belarus: New Evidence of Abuses Highlights “Hypocrisy” of Unequal Treatment of Asylum-Seekers. Режим доступа: <https://www.amnesty.eu/news/poland-belarus-new-evidence-of-abuses-highlights-hypocrisy-of-unequal-treatment-of-asylum-seekers/> (дата обращения: 08.08.2023).
- Aru S. (2022) I Had No Idea That Europe Had Internal Borders: Migrants’ “Secondary Movements” Before the EU Internal Border Regime // *Environment and Planning C: Politics and Space*. Vol. 40. Issue 7. P. 1421–36. Режим доступа: <https://doi.org/10.1177/23996544221082383>
- Claes J., Botti D. (2019) A new normal: evacuations from Libya to Niger and Rwanda. Режим доступа: <https://web.archive.org/web/20230209115511/https://mixedmigration.org/articles/a-new-normal-evacuations-from-libya-to-niger-and-rwanda/> (дата обращения: 08.08.2023).
- Council of the European Union (EU) and the European Council (2023) Strengthening the EU’s External Borders. Режим доступа: <https://www.consilium.europa.eu/en/policies/strengthening-external-borders/> (дата обращения: 08.08.2023).
- Departament Analiz i Polityki Migracyjnej MSWiA (2020). Polityka migracyjna Polski – diagnoza stanu wyjściowego. Режим доступа: <https://www.gov.pl/web/mswia/polityka-migracyjna-polski--diagnoza-stanu-wyjsciowego> (дата обращения: 08.08.2023).
- European Union (EU) (2007) Treaty of Lisbon Amending the Treaty on European Union and the Treaty Establishing the European Community, Signed at Lisbon, 13 December // *Official Journal of the European Union*. C 306/1. P. 1–271. Режим доступа: <http://data.europa.eu/eli/treaty/lis/sign> (дата обращения: 08.08.2023).
- European Union (EU) (2016) Regulation (EU) 2016/1624 of the European Parliament and of the Council of 14 September on the European Border and Coast Guard and Amending Regulation (EU) 2016/399 of the European Parliament and of the Council and Repealing Regulation (EC) No 863/2007 of the European Parliament and of the Council, Council Regulation (EC) No 2007/2004 and Council Decision 2005/267/EC // *Official Journal of the European Union*. L 251/1. P. 1–76. Режим доступа: <http://data.europa.eu/eli/reg/2016/1624/oj> (дата обращения: 08.08.2023).
- European Union (EU) (2019) Regulation (EU) 2019/1896 of the European Parliament and of the Council of 13 November on the European Border and Coast Guard and Repealing Regulations (EU) No 1052/2013 and (EU) 2016/1624 // *Official Journal of the European Union*. L 295/1. P. 1–131. Режим доступа: <http://data.europa.eu/eli/reg/2019/1896/oj> (дата обращения: 08.08.2023).
- European Commission (2020) Communication From the Commission on a New Pact on Migration and Asylum. COM/2020/609 final. Brussels, 23 сентября. Режим доступа: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/HTML/?uri=CELEX:52020DC0609> (дата обращения: 08.08.2023).
- European Parliamentary Research Service (EPRS) (2017) Addressing Migration in the European Union. Режим доступа: http://www.europarl.europa.eu/EPRS/Migration_Compendum_2017.pdf (дата обращения: 08.08.2023).
- Fink M. (2020) The Action for Damages as a Fundamental Rights Remedy: Holding Frontex Liable // *German Law Journal*. Vol. 21. Issue 3. P. 532–548. Режим доступа: <https://doi.org/10.1017/glj.2020.20>
- Frontex (n.d.) Why Us. Режим доступа: <https://frontex.europa.eu/careers/who-we-are/why-us/> (дата обращения: 08.08.2023).
- Frontex (2023) EU’s External Borders in 2022: Number of Irregular Border Crossings Highest Since 2016. News Release. 13 January. Режим доступа: <https://frontex.europa.eu/media-centre/news/news-release/eu-s-external-borders-in-2022-number-of-irregular-border-crossings-highest-since-2016-YsAZ29> (дата обращения: 08.08.2023).
- Krzyżanowski M. (2018) Discursive Shifts in Ethno-Nationalist Politics: On Politicization and Mediatization of the “Refugee Crisis” in Poland // *Journal of Immigrant & Refugee Studies*. Vol. 16. No. 1–2. P. 76–96. Режим доступа: <https://doi.org/10.1080/15562948.2017.1317897>

Łubiński P. (2022) Hybrid Warfare or Hybrid Threat: The Weaponization of Migration as an Example of the Use of Lawfare. Case Study of Poland // Polish Political Science Yearbook. Vol. 51. No. 1. P. 1–13. Режим доступа: <http://dx.doi.org/10.15804/ppsy202209>

Nylec W. (2023). Frame Analysis of the Discourse of Polish Weekly Magazines on the So-Called “Migrant Crisis” on the Polish-Belarusian Border in 2021 Based on the Example of “Sieci” and “Przegląd” // Media Studies. Vol. 24. No. 2. P. 179–189. Режим доступа: <https://studiamedioznawcze.eu/index.php/studiamedioznawcze/article/download/721/636> (дата обращения: 01.10. 2023).

Perkowski N. (2018) Frontex and the Convergence of Humanitarianism, Human Rights and Security // Security Dialogue. No. 6. P. 457–475. Режим доступа: <http://dx.doi.org/10.1177/0967010618796670>

Podgórska R. (2016) The Migration Issue in Polish Foreign Policy Under the Migration Crisis in Europe // Reality of Politics. No. 7. P. 140–155. Режим доступа: https://cejsh.icm.edu.pl/cejsh/element/bwmeta1.element.ojs-doi-10_15804_gor201610/c/20-562a1638-3f29-47e8-8afd-01f4fd3d53e2.pdf.pdf (дата обращения: 01.10.2023).

Radjenovic A. (2020) Emergency Measures on Migration: Article 78(3). PE 649.325, European Parliamentary Research Service. Режим доступа: [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/ATAG/2020/649325/EPRS_ATA\(2020\)649325_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/ATAG/2020/649325/EPRS_ATA(2020)649325_EN.pdf) (дата обращения: 08.08.2023).

Reform of Asylum Policy and Control of Illegal Migration: Pan-European and Polish Approaches¹

I. Zakharov, M. Agafoshin

Ivan Zakharov – PhD in Geography, Senior Research Fellow, Centre for Global and Strategic Studies, Institute for African Studies of the Russian Academy of Sciences; 30/1 Spiridonovka Ulitsa, Moscow, 123001, Russia; vanszax@yandex.ru; ORCID iD – <https://orcid.org/0000-0003-3838-169X>

Maksim Agafoshin – PhD in Geography, Senior Research Fellow, Centre for Global and Strategic Studies, Institute for African Studies of the Russian Academy of Sciences; 30/1 Spiridonovka Ulitsa, Moscow, 123001, Russia; agafoshinmm@gmail.com. ORCID iD – <https://orcid.org/0000-0002-0245-0481>

Abstract

This article considers the development of pan-European and Polish asylum policy and control of illegal migration after the peak of the migration crisis in 2015–16. A sharp increase in the migration burden on the European Union (EU) during this period revealed systemic problems of political regulation of migration in the EU and provoked a confrontation of the interests of national and supranational actors. Despite the decline of migration flows from developing countries in Africa and Asia, the migration policy crisis has worsened over time. It is shown that the consistent position of Poland, coupled with the consolidation of the Visegrad Group, had a noticeable impact on the direction of migration policy reform. This study is based on the regulation acts of the EU, the new Migration and Asylum Pact, the diagnostic document of the Polish migration policy, and other programme documents that are positioned as the basis for the upcoming reforms. The results of the analysis of the provisions concerning the asylum policy and the control of illegal migration indicate that a compromise between national and supranational interests is emerging. The documents reviewed give priority to securitization and to reducing the risks of potential migration crises. The key mechanism for the implementation of the latter is the externalization of migration policy by creating a buffer zone in the Balkan countries, North Africa, and Turkey, which will be entrusted to coordinate migration flows and contain them in case of a crisis. Nevertheless, these measures will require not only a significant increase in financial costs, but also an even greater increase in the role of supranational actors, primarily Frontex and the European Union Agency for Asylum, by expanding their powers in EU members. For its part, Poland sees this as a challenge to national sovereignty, as well a risk to national and regional security. The confrontation of national and supranational interests carries risks for the much-needed reform of the aspects of migration policy under consideration and decreases the chances of successfully overcoming possible migration crisis.

Keywords: migration crisis, migration policy, illegal migration, asylum policy, EU, Poland, externalization, securitization

Acknowledgement: the research is supported by Russian Science Foundation under the grant № 22-18-00123: <https://rscf.ru/en/project/22-18-00123/>

For citation: Zakharov I., Agafoshin M. (2023). Reform of Asylum Policy and Control of Illegal Migration: Pan-European and Polish Approach. *International Organisations Research Journal*, vol. 18, no 3, pp. 92–106 (in English). doi:10.17323/1996-7845-2023-03-05

References

Abramova I.O. (2015) Afrikanskaya transgranichnaya migratsiya i problemy mezhdunarodnoj bezopasnosti [African Cross-Border Migration and International Security Issues]. *Journal of the Institute for African Studies*, no 2, pp. 127–36 (in Russian).

¹ This article was submitted 15.06.2023.

- Adamczyk A. (2023) Polska polityka migracyjna i jej paradoksy [Polish Migration Policy and Its Paradoxes]. *Studia Migracyjne – Przegląd Polonijny*, no 1, pp. 31–51. Available at: <https://doi.org/10.14746/pp.2019.24.4.9> (in Polish).
- Agafoshin M.M., Gorokhov S.A., Dmitriev R.V. (2022) Refugees From Syria and Iraq in Sweden: Resettlement During the Migration Crisis. *Baltic Region*, no 4, pp. 98–112. Available at: <https://doi.org/10.5922/2079-8555-2022-4-6>
- Amnesty International (2022) Poland/Belarus: New Evidence of Abuses Highlights “Hypocrisy” of Unequal Treatment of Asylum-Seekers. Available at: <https://www.amnesty.eu/news/poland-belarus-new-evidence-of-abuses-highlights-hypocrisy-of-unequal-treatment-of-asylum-seekers/> (accessed 8 August 2023).
- Andreeva L.A. (2021) Radikal’nyj islamizm v shkolah Francii i Germanii [Radical Islamism in Schools of France and Germany]. *Sovremennaya Evropa*, no 3, pp. 139–48. Available at: <http://dx.doi.org/10.15211/sov-europe32021139148> (in Russian).
- Aru S. (2022) I Had No Idea That Europe Had Internal Borders: Migrants’ “Secondary Movements” Before the EU Internal Border Regime. *Environment and Planning C: Politics and Space*, vol. 40, issue 7, pp. 1421–36. Available at: <https://doi.org/10.1177/23996544221082383>
- Basov F.A. (2020) Vishegradskaya chetverka i razvitie evropeiskoi integratsii [Visegrad Four and Development of European Integration]. *World Economy and International Relations*, vol. 64, no 12, pp. 87–95. Available at: <https://doi.org/10.20542/0131-2227-2020-64-12-87-95> (in Russian).
- Claes J., Botti D. (2019) *A New Normal: Evacuations From Libya to Niger and Rwanda*. Available at: <https://web.archive.org/web/20230209115511/https://mixedmigration.org/articles/a-new-normal-evacuations-from-libya-to-niger-and-rwanda/> (accessed 1 August 2023).
- Council of the European Union (EU) and the European Council (2023) Strengthening the EU’s External Borders. Available at: <https://www.consilium.europa.eu/en/policies/strengthening-external-borders/> (accessed 8 August 2023).
- Departament Analiz i Polityki Migracyjnej MSWiA (2020) Polityka migracyjna Polski – diagnoza stanu wyjściowego [Migration Policy of Poland: Diagnosis of the Initial State]. Available at: <https://www.gov.pl/web/mswia/polityka-migracyjna-polski--diagnoza-stanu-wyjsciowego> (дата обращения 8.08.2023) (in Polish).
- European Commission (2020) Communication From the Commission on a New Pact on Migration and Asylum. COM/2020/609 final. Brussels, 23 September. Available at: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/HTML/?uri=CELEX:52020DC0609> (accessed 8 August 2023).
- European Parliamentary Research Service (EPRS) (2017) Addressing Migration in the European Union. Available at: http://www.europarl.europa.eu/EPRS/Migration_Compedium_2017.pdf (accessed 8 August 2023).
- European Union (EU) (2007) Treaty of Lisbon Amending the Treaty on European Union and the Treaty Establishing the European Community, Signed at Lisbon, 13 December. *Official Journal of the European Union*, C 306/1, pp. 1–271. Available at: <http://data.europa.eu/eli/treaty/lis/sign> (accessed 8 August 2023).
- European Union (EU) (2016) Regulation (EU) 2016/1624 of the European Parliament and of the Council of 14 September on the European Border and Coast Guard and Amending Regulation (EU) 2016/399 of the European Parliament and of the Council and Repealing Regulation (EC) No 863/2007 of the European Parliament and of the Council, Council Regulation (EC) No 2007/2004 and Council Decision 2005/267/EC. *Official Journal of the European Union*, L 251/1, pp. 1–76. Available at: <http://data.europa.eu/eli/reg/2016/1624/oj> (accessed 8 August 2023).
- European Union (EU) (2019) Regulation (EU) 2019/1896 of the European Parliament and of the Council of 13 November on the European Border and Coast Guard and Repealing Regulations (EU) No 1052/2013 and (EU) 2016/1624. *Official Journal of the European Union*, L 295/1, pp. 1–131. Available at: <http://data.europa.eu/eli/reg/2019/1896/oj> (accessed 8 August 2023).
- Fink M. (2020) The Action for Damages as a Fundamental Rights Remedy: Holding Frontex Liable. *German Law Journal*, vol. 21, issue 3, pp. 532–48. Available at: <https://doi.org/10.1017/glj.2020.20>
- Frontex (n.d.) Why Us. Available at: <https://frontex.europa.eu/careers/who-we-are/why-us/> (accessed 8 August 2023).

- Frontex (2023) EU's External Borders in 2022: Number of Irregular Border Crossings Highest Since 2016. News Release, 13 January. Available at: <https://frontex.europa.eu/media-centre/news/news-release/eu-s-external-borders-in-2022-number-of-irregular-border-crossings-highest-since-2016-YsAZ29> (accessed 8 August 2023).
- Karpovich O.G., Zvereva T.V. (2021) Obshchaya migracionnaya politika ES: novyj start? [The EU's Common Migration Policy: A New Start?]. *The International Affairs*, no 7, pp. 94–103. Available at: <https://iamp.dipacademy.ru/media/files/publication-19-07.pdf> (accessed 1 October 2023) (in Russian).
- Khotivirshvili A.A. (2019) Vneshnyaya politika stran vishegradskoi gruppy v kontekste evropeiskogo migratsionnogo krizisa [Foreign Policy of the Visegrad Group Countries in the Context of The European Migration Crisis]. *Postsovetskie issledovaniya*, vol. 2, no 6, pp. 1411–9. Available at: <https://cyberleninka.ru/article/n/vneshnyaya-politika-stran-vishegradskoy-gruppy-v-kontekste-evropeiskogo-migratsionnogo-krizisa/viewer> (accessed 1 October 2023) (in Russian).
- Krzyzanowski M. (2018) Discursive Shifts in Ethno-Nationalist Politics: On Politicization and Mediatization of the “Refugee Crisis” in Poland. *Journal of Immigrant & Refugee Studies*, vol. 16, no 1–2, pp. 76–96. Available at: <https://doi.org/10.1080/15562948.2017.1317897>
- Kulkova O.S. (2016) “Bezopasnost’ – razvitiye” v otnosheniyah ES so stranami Afriki [“Security-Development” Nexus in the Relations Between the EU and the African Countries]. *Asia and Africa Today*, no 6, pp. 41–8 (in Russian).
- Lubiński P. (2022) Hybrid Warfare or Hybrid Threat: The Weaponization of Migration as an Example of the Use of Lawfare. Case Study of Poland. *Polish Political Science Yearbook*, vol. 51, no 1, pp. 1–13. Available at: <http://dx.doi.org/10.15804/ppsy202209>
- Malakhov V.S., Kascian K.A. (2020) Evrosoyuz pered litsom vynuzhdennoi migratsii: politicheskoe i yuridicheskoe izmerenie [The EU's Migration Dilemma: Legal and Political Dimensions]. *Polis: Political Studies*, no 4, pp. 139–51. Available at: <https://doi.org/10.17976/jpps/2020.04.10> (in Russian).
- Morgunova O.A., Moraru N.-F. (2022) Diskursy “evropejskosti” v praktike predostavleniya ubezhishcha v postkolonial’nom kontekste [Discourses of “Europeanness” in Asylum Practices in the Postcolonial Context]. *Vestnik RUDN. International Relations*, no 4, pp 741–54. Available at: <http://doi.org/10.22363/2313-0660-2022-22-4-741-754> (in Russian).
- Nylec W. (2023) Frame Analysis of the Discourse of Polish Weekly Magazines on the So-Called “Migrant Crisis” on the Polish-Belarusian Border in 2021 Based on the Example of “Sieci” and “Przegląd”. *Media Studies*, vol. 24, no 2, pp. 179–89. Available at: <https://studiamedioznawcze.eu/index.php/studiamedioznawcze/article/download/721/636> (accessed 1 October 2023).
- Perkowski N. (2018) Frontex and the Convergence of Humanitarianism, Human Rights and Security. *Security Dialogue*, no 6, pp. 457–75. Available at: <http://dx.doi.org/10.1177/0967010618796670>
- Podgórzńska R. (2016) The Migration Issue in Polish Foreign Policy Under the Migration Crisis in Europe. *Reality of Politics*, no 7, pp. 140–55. Available at: https://cejsh.icm.edu.pl/cejsh/element/bwmeta1.element.ojs-doi-10_15804_rop201610/c/20-562a1638-3f29-47e8-8afd-01f4fd3d53e2.pdf.pdf (accessed 1 October 2023).
- Potemkina O. (2020) Mnogourovnevoe upravlenie migracij v Evropejskom Soyuze [Multilevel Governance of the EU Migration Policy]. *Sovremennaya Evropa*, no 2, pp. 100–10. Available at: https://www.researchgate.net/profile/Olga-Potemkina/publication/341349718_MULTILEVEL_GOVERNANCE_OF_THE_EU_MIGRATION_POLICY/links/5f998776a6fdccfd7b8502ce/MULTILEVEL-GOVERNANCE-OF-THE-EU-MIGRATION-POLICY.pdf (accessed 1 October 2023) (in Russian).
- Radjenovic A. (2020) Emergency Measures on Migration: Article 78(3). PE 649.325, European Parliamentary Research Service. Available at: [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/ATAG/2020/649325/EPRS_ATA\(2020\)649325_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/ATAG/2020/649325/EPRS_ATA(2020)649325_EN.pdf) (accessed 8 August 2023).
- Zherlitsina N.A. (2022) Strategiya ES v otnoshenii central’no-sredizemnomorskogo marshruta migracii i postradavshih tranzitnyh gosudarstv Sahelya i Livii [EU Strategy for the Central Mediterranean Migration Route and the Affected Transit States of the Sahel and Libya]. *Geopolitics and Ecogeodynamics of Regions*, no 3, pp. 51–9. Available at: <https://cyberleninka.ru/article/n/strategiya-es-v-otnoshenii-tsentralno-sredizemnomorskogo-marshruta-migratsii-i-postradavshih-tranzitnyh-gosudarstv-sahelya-i-livii/viewer> (accessed 1 October 2023) (in Russian).

Перекрестное членство Замбии в САДК и КОМЕСА¹

Ч. Сингува, Г. Сингува

Сингува Чимука — аспирант направления «Международные отношения» (кафедра теории и истории международных отношений); ассистент кафедры иностранных языков Российского университета дружбы народов (РУДН); Россия, 117198, Москва, ул. Миклухо-Маклая, д. 6; ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-0812-9234>; jonathanial@yahoo.com

Сингува Госпел — студент направления «Политология» (кафедра сравнительной политологии) Российского университета дружбы народов (РУДН); Россия, 117198, Москва, ул. Миклухо-Маклая, д. 6; singuwajuniorgospel@gmail.com

Аннотация

Стремление Африки к интеграции сильнее, чем у любого другого континента. Эта цель привела к неустойчивой ситуации, когда африканские страны зачастую входят в состав двух и более региональных образований. Важно подчеркнуть, что независимо от общих целей любого африканского регионального экономического сообщества большинство стран-участниц будут ставить свои национальные интересы выше всего остального. В результате некоторые страны, например Замбия, избрали стратегию перекрывающегося членства, входя в различные организации региона.

Целью исследования является объективный анализ перекрывающегося членства как преимущества и препятствия на пути региональной интеграции. В данной статье в качестве примера использован опыт Замбии в САДК и КОМЕСА. С помощью реалистической теории и теории интеграции рассматривается перекрывающееся членство Замбии в региональных экономических сообществах (РЭС) — САДК и КОМЕСА. Авторы приходят к выводу, что хотя Замбия является активным участником обоих региональных сообществ и получает выгоды, двойное членство в САДК и КОМЕСА сопряжено с экономическими и правовыми проблемами.

Ключевые слова: Замбия, перекрывающиеся членства, региональная интеграция, Африка, КОМЕСА, САДК, региональные экономические сообщества, РЭС

Для цитирования: Сингува Ч., Сингува Г. Перекрестное членство Замбии в САДК и КОМЕСА // Вестник международных организаций. 2023. Т. 18. № 3. С. 107–119 (на русском и английском языках). doi:10.17323/1996-7845-2023-03-06

Введение

Процесс развития интеграции в Африке, берущий начало в panaфриканском движении за объединение, многими рассматривается как решение комплекса политических

¹ Статья поступила в редакцию 17.01.2023.

и экономических проблем континента. Концепция интеграции была принята на вооружение лидерами новых независимых африканских государств, освободившихся от колониального управления. Их интересы были обусловлены стремлением к наращиванию торговли и улучшению координации социально-экономической политики наряду с решением политических вопросов. Череда признаний независимости африканских стран вкупе с множеством последовавших встреч на высшем уровне позволили накопить ценный опыт, на основе которого 26 мая 1963 г. была создана Организация африканского единства.

Кроме того, лидеры стран Африки нередко акцентировали важность улучшения координации и гармонизации действий в рамках многочисленных экономических объединений на континенте. В этом контексте наиболее важными шагами стали Абуджийский договор, на основании которого было учреждено Африканское экономическое сообщество. Высокая важность данного решения подчеркивается в гл. 19 Договора, а средствами его реализации являются координация, гармонизация и прогрессивная интеграция региональных экономических сообществ. Договор призывает страны-члены содействовать координации и гармонизации многосторонних действий в рамках региональных экономических сообществ с повесткой работы Сообщества.

Несмотря на то что в указанных документах прямо нигде не указывается стремление к рационализации многостороннего сотрудничества, лидеры стран Африки и лица, принимающие решения, в основном отдают отчет в том, что реализация поставленных целей региональной интеграции сталкивается с явлением пересекающегося членства стран континента в различных экономических объединениях. Сравнительно недавно в Африке были сформированы несколько новых экономических блоков, например Сообщество развития юга Африки (САДК) и Общий рынок Восточной и Южной Африки (КОМЕСА).

Вопреки усилиям Африканского союза, ситуация в отношении пересекающихся институциональных структур региональных экономических объединений напоминает «тарелку спагетти», что значительно усложняет процесс интеграции континента, потому что страны-члены принимают на себя слишком много политических и институциональных обязательств. Более того, пересекающийся характер членства зачастую приводит к дублированию возлагаемых на региональные структуры функций. В результате объем затрачиваемых на их поддержание ресурсов значительно превышает создаваемые ими блага.

Стремление выйти из тупика, созданного перекрестным членством, стало основным мотивом создания более крупных зон свободной торговли, таких как Африканская континентальная зона свободной торговли, которая охватывает большую часть территории Африки и призвана разрешить проблему перекрестного членства в регионах Восточной и Южной Африки.

Методология исследования

Настоящее исследование основывается на вторичных источниках. Авторы принимают во внимание ранее опубликованные исследования и отчеты Экономической комиссии для Африки и Комиссии Африканского союза наряду с публикациями региональных экономических объединений, таких как САДК и КОМЕСА.

Обзор литературы

Региональные соглашения, ставшие основой САДК и КОМЕСА, показывают, что региональная экономическая интеграция занимает центральное положение в планах

экономического развития стран региона [Alemayehu, Kibret, 1998]. Тем не менее в своей работе С. Ругумаму [Rugumamu, 2004] отмечает, что в Восточной и Южной Африке пересечение различных экономических объединений достигло ранее невиданного масштаба. Перекрестное участие стран региона в экономических соглашениях, примером чего может служить кейс Замбии, стало поводом для длительной дискуссии. В рамках конкретного региона интересы государств-членов совпадают, в связи с чем формирование региональных экономических блоков представляется закономерным сценарием развития событий. Несмотря на это, вопреки схожести интересов, большинство стран все же ставят превыше всего собственный интерес [Амухава, 2018, р. 56–61]. В результате некоторые страны, такие как Замбия, делают выбор в пользу перекрестного участия в нескольких объединениях в рамках одного региона. Конкретно случай Замбии, а именно ее перекрестное членство в САДК и КОМЕСА, значительно осложняет развитие региональной интеграции.

Участие Замбии в региональных экономических сообществах

Региональные экономические сообщества (РЭС) объединяют множество стран Африки. Существующие РЭС прошли разные пути развития, обладают несхожей структурой и ставят независимые друг от друга цели. Важно отметить, что все РЭС ориентируются на укрепление экономических связей между странами-членами в пределах одного региона, а также на всем пространстве Африканского экономического сообщества, созданного на основании Абуджийского договора 1991 г. РЭС имеют большое значение для координации усилий членов Африканского союза (АС) в ключевых областях сотрудничества, таких как развитие и улучшение качества управления, обеспечение мира и безопасности [Biswaго, 2012].

Многие признанные африканские региональные экономические сообщества – Экономическое сообщество государств Западной Африки (ЭКОВАС), Экономическое сообщество государств Центральной Африки (ЭСГЦА), Союз арабского Магриба (САМ), Межправительственный орган по развитию (МОВР), Сообщество сахело-сахарских государств (СЕН-САД), Общий рынок Восточной и Южной Африки (КОМЕСА), Сообщество развития Юга Африки (САДК) и Восточноафриканское сообщество (ВАС) – тесно интегрированы в работу АС и являются его частями. Взаимовыгодные отношения между АС и признанными РЭС закреплены Абуджийским договором и Учредительным актом АС, а также Меморандумом о взаимопонимании (МОВ) о сотрудничестве в области безопасности и мира между АС, РЭС и координационными механизмами региональных резервных бригад Восточной и Северной Африки [Костюнина, 2006, с. 44–53].

Тем не менее в Южной и Восточной Африке между РЭС нередко возникает явление перекрестного членства. Эта ситуация накладывает отпечаток на издержки и выгоды региональной интеграции.

Рост и усиление региональной экономической интеграции связаны с тенденцией вступления одной страны в несколько региональных экономических сообществ. Замбия – страна на юге Африки, не имеющая выхода к морю, характеризуется как политически стабильная. На протяжении многих лет основу ее экономики составляет экспорт меди; 77% экспорта приходится на добычу полезных ископаемых без добавленной стоимости, на которую существенно влияют изменчивые мировые цены на сырьевые товары. Экономика Замбии нуждалась в диверсификации и добавлении стоимости

к экспортируемому сырью. В результате правительство Республики Замбия в VII Национальном плане развития (7НПР) на 2017–2021 гг. приняло обязательство построить диверсифицированную и устойчивую экономику в интересах долгосрочного роста и социально-экономических преобразований, опираясь, в частности, на сельское хозяйство. Приоритетными областями экономики были также объявлены туризм и промышленность.

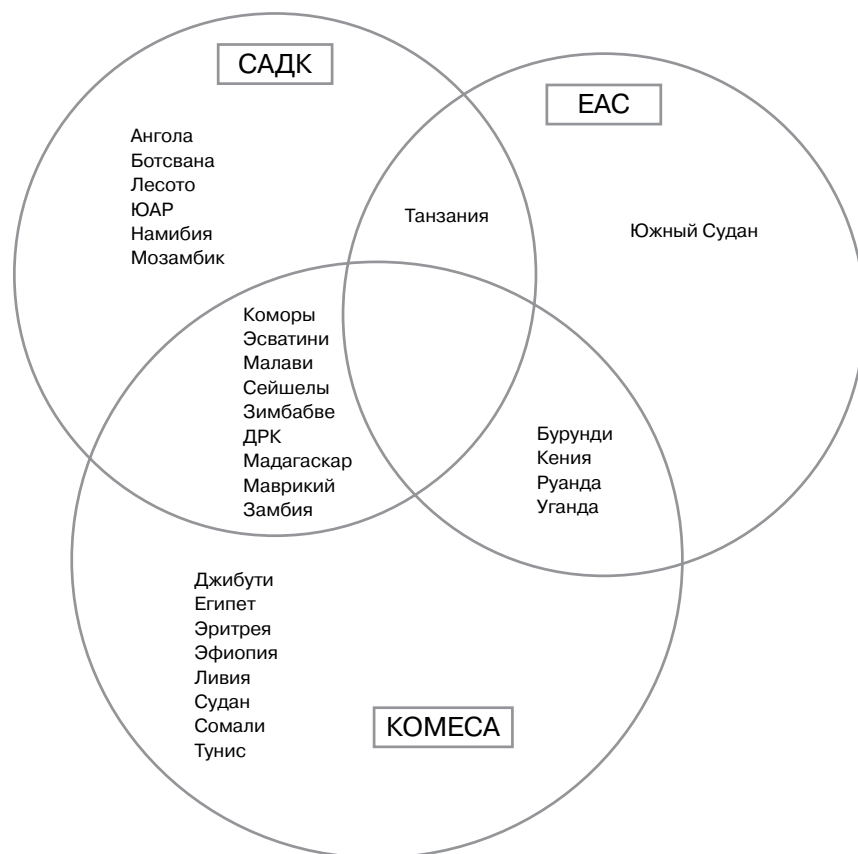


Рис. 1. Перекрестное членство в РЭС в Южной и Восточной Африке

Источник: Составлено авторами на основе [Амунуа, 2020, р. 100].

Высокая численность городского населения обусловлена расположением крупных городов вдоль железнодорожных линий и вблизи крупных медных рудников. Несмотря на последовательный экономический рост страны в период с 1990 по 2015 г., бедность оставалась наиболее серьезным препятствием для национального развития. Правительство Замбии предпринимало целенаправленные попытки снизить долговое бремя за счет увеличения внутренних доходов от местной и международной торговли.

Импортные и экспортные товары Замбии должны пересекать множество границ и государств на пути к морским портам, поскольку страна не имеет выхода к морю. Основными морскими портами страны для импорта и экспорта являются порт Дар-эс-Салам в Танзании и порт Дурбан в ЮАР. Эти маршруты сопряжены с многочисленными задержками и нетарифными барьерами (НТБ).

Общий рынок Восточной и Южной Африки (КОМЕСА) и Сообщество по развитию Юга Африки (САДК) – два крупнейших региональных экономических сообщества Замбии. Правительство страны намерено расширить торговлю с соседями за счет снижения торговых барьеров и улучшения условий торговли. Однако членство страны в нескольких РЭС создает административные проблемы, связанные с управлением несколькими торговыми режимами, правилами и стандартами.

Замбия входит в КОМЕСА и САДК, которые в 2008 г. заключили соглашение о свободной торговле (ССТ). Деятельность КОМЕСА направлена на снижение или устранение торговых и неторговых барьеров для накопления выгод от интеграции. С другой стороны, САДК – это региональное экономическое сообщество, призванное содействовать развитию экономической торговли и удовлетворению коллективных потребностей в области политической безопасности. Различные подходы САДК и КОМЕСА к региональной интеграции определяются изначально разной политикой. В долгосрочной перспективе развитие САДК и КОМЕСА, вероятно, приведет к разным результатам поэтому по мере вступления стран в обе РЭС могут возникнуть конфликты целей и интересов.

Следует отметить, что декларируемая цель РЭС Южной и Восточной Африки – создание Таможенного союза (ТС). Однако членство более чем в одном таможенном союзе для одного государства технически невозможно. В настоящее время государствам – членам САДК и КОМЕСА, имеющим несколько членств, приходится взвешивать издержки и выгоды от вхождения в ту или иную группу ТС. Концентрация только на тарифах и недополученных доходах означает упущение некоторых более фундаментальных аспектов региональной интеграции [Panke, Stapel, 2018, p. 635–662]. Даугерт и Пфальцграфф определяют интеграцию как «процесс, ведущий к состоянию политической общности». Процесс интеграции воспринимается теоретиками интеграции как консенсусный, основанный главным образом на выработке общих норм, ценностей, интересов или целей [Amuhaya, 2018, p. 53–56].

Иногда государства предпочитают не вступать в РЭС, в основном по экономическим причинам. Например, Танзания – член САДК, присоединилась к КОМЕСА, а затем вышла из его состава. Имеющаяся литература показывает, что она получит больше выгод в КОМЕСА, чем в САДК, тем не менее правительство страны проигнорировало эти факты только из-за доминирования Кении в ВАС – РЭС, членом которого является Танзания [Amuhaya, 2018, p. 53–61]. В этом отношении сохранение членства Танзании в САДК наиболее наглядно показывает, что не только экономические факторы играют роль в принятии решений о членстве в региональном торговом блоке. Аналогичное членство, как правило, обусловлено тем, что одна региональная группа способна удовлетворить лишь некоторые стратегические, политические или экономические потребности стран-участниц [Amuhaya, 2018, p. 53–61].

Замбия подписала Африканское континентальное соглашение о свободной торговле (АКФТА) и ратифицировала соглашение в 2021 г. В рамках АКФТА реализуются различные протоколы, способствующие развитию торговли товарами и услугами на континенте. Ожидается, что после полной реализации соглашение позволит обеспечить свободное перемещение товаров, услуг и лиц, участвующих в предпринимательской деятельности [Фитуни, Абрамова, 2017, с. 14–27]. Замбия подписала Африканское континентальное соглашение о свободной торговле, но еще не завершила свое полноценное участие в соглашении и запросила дополнительное время для консультаций с представителями частного сектора. Скорее всего, это связано с тем, что соглашение подписали все 55 стран Африки, а ратифицировали – только 43.

Почему Замбия выбирает перекрестное членство в РЭС

В этом разделе статьи представлен описательный обзор опыта Замбии в области пересекающегося регионализма. Анализ позволит лучше понять исторический контекст сразу по трем важнейшим аспектам: национальное строительство Замбии; участие Замбии в создании КОМЕСА и САДК и эволюция перекрестного членства в двух РЭС; а также предпринятые ранее и текущие шаги по смягчению последствий дублирования членства.

Получив в 1964 г. независимость от Великобритании, новое правительство Замбии попыталось объединить страну, состоящую из десятков этнических групп, каждая из которых имеет свой язык и обычаи. Это оказалось непростой задачей. Первые демократические выборы были затруднены этнолингвистическим соперничеством [Simson, 1985, p. 15]. В ответ на беспорядки и в интересах укрепления национального единства президент К. Каунда объявил Замбию однопартийным государством. Суверенитет Замбии стал ценностью, а государственное строительство – первостепенной задачей. Национальный девиз и идеал «Одна Замбия – одна нация», придуманный Каундой, популярен в Замбии и сегодня.

Одновременно с усилиями Замбии по созданию единого и стабильного государства происходило объединение усилий с другими африканскими странами в рамках различных программ региональной интеграции. Два РЭС – КОМЕСА и САДК, несомненно, являются наиболее амбициозными из всех подобных проектов. Они выступают в качестве жизненно важных игроков, мандаты которых варьируются от торговли и рыночной интеграции до управления национальными ресурсами, вопросов мира и безопасности. Однако двойное членство Замбии в КОМЕСА и САДК создает препятствия как для страны, так и для региональной интеграции в целом.

Первый и наиболее важный факт заключается в том, что Замбия – один из основателей и КОМЕСА, и САДК. История КОМЕСА началась почти четыре десятилетия назад, с момента создания его предшественника – Зоны преференциальной торговли (ЗПТ). Пакт о ЗПТ был подписан в Лусаке в 1981 г., а официальная инаугурация состоялась в том же городе в 1982 г. [Anglin, 1983, p. 685]. В то время Замбия имела особенно прочные отношения с ПТА. Аналогичным образом Замбия сыграла важную роль в формировании предшественника САДК – Конференции Сообщества по развитию Юга Африки (САДКК), которая также была создана в Лусаке в 1980 г. [Vokeriya, Chimuka, 2023, p. 49–56].

И ЗПТ, и САДКК преследовали политические цели и были заинтересованы в экономическом развитии. Однако эти два РЭС принципиально различались в важнейших областях: ЗПТ выступал за экономическое сотрудничество, интеграцию рынков и либерализацию торговли, в то время как САДКК стремился к развитию через более неформальные и гибкие формы сотрудничества [Dirar, 2010, p. 217–232]. САДКК был создан так называемыми прифронтовыми государствами с целью подорвать экономическую зависимость ЮАР от апартеида. Поначалу считалось, что САДКК имеет преимущественно политический характер, а ЗПТ – экономический. Состав членов двух объединений пересекался в более значительной степени, чем их сфера компетенций. Вскоре ситуация изменилась.

С момента возвращения страны к многопартийной системе в 1991 г. власть трижды мирно переходила в результате демократических выборов, причем каждый раз от одной оппозиционной партии к другой (Объединенная партия национальной независимости (UNIP), 1991 г. – партия «Движение за многопартийную демократию» (MMD), 2011 г. –

партия «Патриотический фронт» (PF), 2021 г. – Объединенная партия национального развития (UPND)). Политическая стабильность Замбии является ее преимуществом, так как благоприятствует участию страны в интеграционном процессе на континенте.

Замбия – развивающаяся страна, которая в 2011 г. достигла статуса страны со средним уровнем дохода. На протяжении первого десятилетия XXI в. экономика Замбии была одной из самых быстрорастущих в Африке, а ее столица Лусака – самым быстрорастущим городом в Южноафриканском регионе [Southern African Development Community, 2022]. Однако из-за отсутствия договоренностей между предыдущими правительствами и кредиторами в 2022 г. Замбия стала первой в Африке, допустившей дефолт по своим долгам, объем которых оценивается в 12,7 млрд евро. Треть из них приходится на китайских кредиторов. Новое правительство Замбии во главе с президентом Хакаинде Хичилемой добилось огромных успехов в восстановлении экономики, поддержания доверия зарубежных партнеров и платежеспособности страны спустя два года после прихода к власти в стране с огромным накопленным объемом международного долга.

Экономика Замбии – одна из самых сильных в регионе. Ожидается, что она будет развиваться еще более быстрыми темпами в результате проведения различных важных политических мероприятий. Vision 2030 – это долгосрочный перспективный план, направленный на достижение к 2030 г. процветающего статуса страны со средним уровнем дохода за счет создания условий, способствующих устойчивому социально-экономическому росту. Это одна из первоочередных мер. Поэтому наиболее разумной и практичной реакцией стало решение Замбии использовать дублирующее членство, или принадлежность к нескольким РЭС, в качестве тактики достижения конкретных целей.

Хотя дублирование членства в различных РЭС может быть дорогостоящим, наличие нескольких РЭС дает множество преимуществ, поскольку большинство из них были созданы для конкретных целей, а не как строительный блок для Африканского экономического сообщества [Амухая, 2018, р. 53–61].

С точки зрения торговой политики Замбия занимает достаточно выгодное положение в регионе. Как участник соглашений о свободной торговле САДК и КОМЕСА она входит в число немногих стран, чей экспорт может беспешлинно поступать на рынки как севера, так и юга Африки. Помимо основной причины двойного членства Замбии – доступа к рынку – эти соглашения о свободной торговле создали институциональную базу, позволяющую участникам устранять торговые барьеры, особенно те, которые связаны с упрощением процедур торговли и региональной инфраструктурной политикой, что является важнейшей проблемой для Замбии. Кроме того, Замбия обладает значительной гибкостью в регулировании своих внерегиональных тарифов и международных торговых отношений, поскольку САДК и КОМЕСА являются соглашениями о свободной торговле, а ее обязательства перед Всемирной торговой организацией (ВТО) не носят ограничительного характера.

Кроме того, членство Замбии в САДК и КОМЕСА позволяет политическому руководству страны усиливать влияние страны в регионе и продвигать ее национальные интересы в области экономического развития и борьбы с бедностью. Участие Замбии в САДК и КОМЕСА дает возможность главе государства и правящей элите встречаться с другими лидерами для укрепления личных дружеских отношений и получения международной поддержки и признания, что косвенно укрепляет их политическую власть в Замбии.

САДК и КОМЕСА предлагают широкий рынок для замбийской продукции. Кроме того, через зону свободной торговли КОМЕСА Замбия получает беспешлинный до-

ступ к нескольким рынкам в Южной и Восточной Африке. Двойное членство в САДК и КОМЕСА помогло расширить рынок экспорта и импорта Замбии. Если бы Замбия была только членом САДК, она не имела бы таких выгодных торговых возможностей [Alnäs, 2009].

Несмотря на то что многие страны входят в несколько РЭС, и региональные тарифы, влияющие на внутрирегиональные торговые потоки, в основном отменены, торговля по-прежнему ограничивается сложными правилами, касающимися происхождения товаров. В рамках САДК правила происхождения товаров устанавливаются на уровне продуктов. А во внутрирегиональной торговле между странами – членами КОМЕСА действуют более простые правила происхождения [Babic, 2020]. Кроме того, многостороннее членство в различных РЭС, как правило, мешает сохранению приверженности взятым обязательствам, установленным региональными торговыми соглашениями, что препятствует реализации общих целей. Последовательность в действиях стран-членов региональной интеграции влечет за собой формирование внутренних институтов и национальной политики в соответствии с целями региональной интеграции и увеличения торговых потоков. Важно отметить, что для достижения главной цели любого регионального торгового соглашения требуется сближение институтов на определенном уровне, чему препятствует наличие множества участников. В различных африканских РЭС, таких как САДК, КОМЕСА и ВАС, правила происхождения товаров, тарифная сетка и период применения являются основными тремя факторами, при которых наличие множества членов осложняет торговый поток, поскольку они по-разному устанавливаются в различных РЭС и, таким образом, препятствуют увеличению торгового потока.

Перекрестное членство в нескольких РЭС также может привести к торговым конфликтам из-за разницы в тарифах. Например, страна, входящая в несколько РЭС, должна будет снизить тарифы для одной из стран-партнеров в соответствии с заключенным торговым соглашением [Mwanawina, 2011, p. 465–481]. Однако при этом она должна сохранить уровень тарифов в соответствии с другим соглашением. Кроме того, несколько членов могут быть склонны принуждать другие страны – участницы РЭС или торгового соглашения к заключению соглашения с третьей стороной. Так было в случае Южноафриканского таможенного союза (САКУ), когда ЮАР заключила торговое соглашение с Европейским союзом (ЕС), вынудив тем самым Лесото и Зимбабве заключить это соглашение. В результате они подверглись волатильности на рынке, что, в свою очередь, сказалось на показателях их внутрирегиональной торговли. Замбия тоже оказалась в затруднительном положении, поскольку в соответствии с торговым протоколом САДК согласилась отменить тарифы для стран-членов до нуля [Braude, 2008].

Соответственно, поскольку ЮАР является членом САДК, Замбия согласилась снизить тарифы в отношении ЮАР до нуля. С другой стороны, Замбия, будучи членом Таможенного союза КОМЕСА, согласилась на стандартный режим внешних тарифов для стран, не являющихся членами. Соответственно, поскольку ЮАР – член SADC, Замбия согласилась демонтировать тарифы в отношении ЮАР до нуля. С другой стороны, Замбия – член Таможенного союза COMESA – согласилась на стандартный режим внешних тарифов для стран, не являющихся членами КОМЕСА. Поскольку ЮАР не является членом КОМЕСА, внутренние правила блока на нее не распространяются [Ahmed, 2008]. Таким образом, соглашение САДК требует от Замбии, чтобы она снизила тарифы для ЮАР до нуля, однако по условиям КОМЕСА тарифы должны сохраняться на обычном уровне. Ситуацию, в которой оказалась Замбия, нельзя назвать иначе как тупиковой [Chingono, Nakana, 2008, p. 396–408].

К 2010 г. многие тарифные позиции Замбии были приведены в соответствие со стандартным внешним тарифом Таможенного союза САДК, но не с тарифами Таможенного союза КОМЕСА. Такая ситуация вынудила Замбию пойти на либерализацию тарифов и реформирование торговой политики. Возникла необходимость тщательно продумывать экономические и политические последствия. Руководство Замбии декларирует приверженность внутриблоковой солидарности и политике добрососедства, поддерживая дублирующее членство в САДК и КОМЕСА. Выход Замбии из одного из этих блоков маловероятен не только из-за реакции населения, но и зарубежных партнеров. Свою роль играют и глубокие исторические связи между Замбией и другими странами – членами РЭС. Вопреки результатам многочисленных исследований, указывающих на предпочтительность участия Замбии в одном из двух объединений в интересах максимизации выгоды, страна все равно стремится сохранить членский статус в обоих соглашениях. Экономические соображения в этой ситуации отходят на второй план – выход Замбии из САДК или КОМЕСА может быть воспринят прежними партнерами как предательство и ухудшит межгосударственные отношения.

Даже несмотря на значительный опыт либерализации торговли, достигнутый Замбией благодаря двойному членству в САДК и КОМЕСА, распространенные неторговые барьеры (НТБ) – бюрократические процедуры, ограничения в отношении происхождения товаров, запретительно дорогие импортные лицензии и др. – приводят к значительному удорожанию импорта. Довольно часто Замбия вводит ограничения на импорт и экспорт сельскохозяйственной продукции, в частности кукурузы, в интересах защиты местных производителей и поддержания достаточного уровня предложения на внутреннем рынке. Кроме того, в стране действуют законодательные ограничения и нормативные акты, фактически запрещающие сельскохозяйственную продукцию, содержащую генетически модифицированные компоненты. К другим НТБ относятся законы о защите интеллектуальной собственности, преференциальный режим для государственных предприятий, требования относительно найма местных работников в сфере транспорта, а также чрезмерно громоздкое и нередко произвольное регулирование нетранспортной сферы. НТБ ограничивают выгоды от торговли, региональной интеграции и экономического сотрудничества.

Торговые потоки между странами с двойным членством в САДК и КОМЕСА также сильно сдерживаются высокими издержками, связанными со слабой региональной инфраструктурой и неэффективными таможенными процедурами (включая транспортные расходы, временные издержки, время транзита, терминалы, телекоммуникации и банковскую систему) [Muhabie, 2015, p. 417–425]. Эти торговые и транспортные издержки очень высоки и ставят экономику Замбии в невыгодное положение по сравнению с некоторыми соседними странами – физические и нефизические барьеры в торговле обуславливают высокие издержки. Например, в среднем замбийским компаниям требуется 44 дня и 2687 долл. США для экспорта стандартизированного контейнера с товарами океанским транспортом через страны-участницы, имеющие выход к океану. Эти расходы, связанные с торговлей, имеют значительный эффект. Для таких стран, как Замбия, не имеющих выхода к морю и зависящих от соседей в плане доступа к внешнему миру, они снижают торговые потоки и ограничивают доступ как к региональным, так и к международным рынкам. Кроме того, они препятствуют приходу новых компаний в экспортную отрасль и ограничивают доступ на неосвоенные рынки. Особенно сильно эти последствия сказываются на экспорте промышленных товаров, который часто зависит от доступа к недорогим импортным промежуточным ресурсам. В результате торговые издержки не позволяют Замбии диверсифицировать

свой экспортный портфель за счет привлечения новых экспортеров, рынков и товаров [Романчук, 2015, с. 44–53].

Еще одна проблема двойного членства Замбии в САДК и КОМЕСА заключается в том, что членские взносы требуют больших затрат на их уплату и обслуживание. Страна должна платить взносы во все РЭС, в которые она входит. Замбия все еще является развивающейся страной, то есть она испытывает очевидные финансовые трудности. Несмотря на то что Замбия — одна из наиболее развитых экономик юга Африки, более рациональной стратегией для Замбии было бы перенаправление части этих членских взносов на внутреннее развитие. Таким образом, Замбия должна учитывать свое геополитическое положение и потребности развития при принятии решений и реагировании на любые политические вызовы.

Заключение

В заключение следует отметить, что региональная интеграция по-прежнему играет важнейшую роль в обеспечении экономического развития Африки. Она остается одним из ключевых способов реализации экономического потенциала континента. Из-за многочисленных проблем, связанных с углублением интеграции, полная реализация ее экономического потенциала становится все более труднодостижимой. Причиной тому являются все более активное экономическое развитие и политические проблемы стран — участниц различных РЭС. Учитывая, что каждая страна уникальна и имеет свои собственные экономические интересы, перекрестное членство довольно часто рассматривается ими как эффективный способ решения задач в области развития. В то же время членство в различных РЭС может свидетельствовать о том, что руководство страны не слишком заинтересовано в развитии интеграции как таковой. В таких случаях собственные экономические и политические интересы ставятся во главу угла, нередко в ущерб интересам остальных стран-членов.

История перекрестного членства Замбии в САДК и КОМЕСА, безусловно, крайне занята. Очевидно, что перекрестное членство приносит Замбии определенные выгоды, но и ставит перед ней ряд проблем. Новая трехсторонняя ЗСТ подорвет привилегированное положение Замбии как одновременного члена САДК и КОМЕСА. Поэтому ей будет выгодно участвовать в этом проекте только в том случае, если соглашение будет включать меры по упрощению процедур торговли, менее жесткие ограничения по происхождению товаров и другие шаги, направленные на снижение торговых издержек. В связи с этим в исследовании предлагается сосредоточить переговоры по Трехстороннему соглашению о свободной торговле на нетарифных аспектах сделки. Замбийская экономика получит значительные выгоды от новых, смелых соглашений по упрощению процедур торговли, которые значительно снизят торговые издержки.

Список источников

Костюнина Г.М. (2006) Интеграция в Африке // Международная экономическая интеграция: учебное пособие / под ред. Н.Н. Ливенцева. М.: Экономистъ. С. 297–320. Режим доступа: <https://mgimo.ru/library/publications/31193/> (дата обращения: 01.10.2023).

Романчук Е.С. (2015) Региональная валютно-финансовая интеграция на Юге Африки: проблемы и перспективы введения единой региональной валюты // Финансы и кредит. № 28 (652) С. 44–53. Режим доступа: <https://cyberleninka.ru/article/n/regionalnaya-valyutno-finansovaya-integratsiya-na-yuge-afriki-problemy-i-perspektivy-vvedeniya-edinoy-regionalnoy-valyuty/viewer> (дата обращения: 01.10.2023).

- Фитуни Л.Л., Абрамова И.О. (2017) Большие вызовы XXI века: Африка в глобальных торговых коллаборациях // Ученые записки Института Африки. Вып. 3 (40). С. 14–27.
- Alemayehu G., Kibret H. (2002) *Regional Economic Integration in Africa: A Review of Problems and Prospects with a Case Study of COMESA*. Working Papers 125, Department of Economics, SOAS University of London, UK.
- Alnäs R. (2009) *Why Overlapping Regionalism? Drivers of Zambia's Dual Memberships in COMESA and SADC: A Pluralism of Perceptions*. Master's thesis University of Gothenburg. Режим доступа: https://gupea.ub.gu.se/bitstream/handle/2077/61842/gupea_2077_61842_1.pdf?sequence=1&isAllowed=y (дата обращения: 22.01.2023).
- Amuhaya C. (2018) *Kenya's Overlapping Membership in Regional Organizations* // *Asia and Africa Today*. No. 9. P. 56–61. Режим доступа: <https://doi.org/10.31857/S032150750000692-3>
- Amuhaya C. (2020) *Osobennosti regional'noj integracii v Vostochnoj Afrike (1961–2019 gg.) (Issues of Regional Economic Integration in West Africa (1961–2019))*. PhD diss. Moscow: RUDN University, 2020.
- Anglin D. (1983) *Economic Liberation and Regional Cooperation in Southern Africa: SADCC and PTA* // *International Organization*. Vol. 37. Issue 4. P. 681–711. Режим доступа: <https://doi.org/10.1017/S0020818300034810>
- Babic D. (2020) *Challenges and Achievements of Integration Processes in Africa in Light of the New Continental Free Trade Agreement*. Режим доступа: http://doi.fil.bg.ac.rs/pdf/journals/iipe_ria/2020-1179/iipe_ria-2020-71-1179-4.pdf (дата обращения 22.01.2023).
- Bisworo J.M. (2012) *The Quest for Regional Integration in the Twenty First Century: Rhetoric Versus Reality: A Comparative Study*. Dareselaam: Mkuki Na Nyota Publishers Ltd.
- Bokeriya S., Chimuka S. (2023). *SADCC as the First Step of Regional Integration in Southern Africa* // *Asia and Africa Today*. No. 1. P. 49–56. doi: 10.31857/S032150750024037-2
- Braude W. (2008) *SADC, COMESA and the EAC: Conflicting Regional and Trade Agendas*. Occasional Paper No 57. Institute for Global Dialogue. Режим доступа: <https://igd.org.za/publication/igd-op-57/> (дата обращения: 01.10.2022).
- Chingono M., Nakana S. (2008) *The Challenges of Regional Integration in Southern Africa* // *African Journal of Political Science and International Relations*. Vol. 10. P. 396–408. Режим доступа: https://www.academic-journals.org/app/webroot/article/article1381823504_Chingono%20and%20Nakana%20pdf.pdf (дата обращения: 01.10.2023).
- Dirar L. (2010) *Common Market for Eastern and Southern African Countries: Multiplicity of Membership Issues and Choices* // *African Journal of International and Comparative Law*. Vol. 18. Issue 2. P. 217–232. Режим доступа: <https://www.eurppublishing.com/doi/full/10.3366/ajicl.2010.0005> (дата обращения: 01.10.2022).
- Kelley J. (2010) *The Role of Membership Rules in Regional Organizations*. ABD Working Paper No 53. Asian Development Bank. Режим доступа: <https://www.adb.org/sites/default/files/publication/28527/wp53-membership-rules.pdf> (дата обращения: 22.01.2023).
- Muhabie M.M. (2015) *Multiplicity of African Regional Economic Communities and Overlapping Memberships: A Challenge for African Integration* // *International Journal of Economics, Finance and Management Sciences*. Vol. 3. No. 5. P. 417–425. Режим доступа: <http://dx.doi.org/10.11648/j.ijefm.20150305.12>
- Mwanawina I. (2011) *Regional Integration Versus National Sovereignty: A Southern African Perspective* // *Verfassung und Recht in Übersee / Law and Politics in Africa, Asia and Latin America*. Vol. 44. No. 4. P. 465–481. Режим доступа: <https://www.jstor.org/stable/43239617>.
- Panke D., Stapel S. (2018) *Exploring Overlapping Regionalism* // *Journal of International Relations and Development*. Vol. 21. No. 1. P. 635–662. Режим доступа: <https://doi.org/10.1057/s41268-016-0081-x>.
- Rugumamu S. (2004) *Africa's Search for Regional Cooperation and Integration in the 21st Century*. The African Capacity Building Foundation.
- Simson H. (1985) *Zambia: A Country Study*. Uppsala: Scandinavian Institute of African Studies. Режим доступа: <https://www.diva-portal.org/smash/get/diva2:277702/fulltext01.pdf> (дата обращения: 01.10.2023).
- Southern African Development Community (2022) *Zambia: Country Commercial Guide*. Режим доступа: <https://www.trade.gov/country-commercial-guides/zambia-trade-agreements> (дата обращения: 22.01.2023).

Zambia's Overlapping Membership in SADC and COMESA¹

Ch. Singuwa, G. Singuwa

Chimuka Singuwa – PHD Student (International Relations), Department of Theory and History of International Relations, Assistant Lecturer at the Department of Foreign Languages, Peoples' Friendship University of Russia (RUDN); 6 Miklouho-Maklaya Ulitsa, Moscow, 117198, Russia; ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-0812-9234>; jonathanial@yahoo.com

Gospel Singuwa – Student (Political Science) Department of Comparative Political Science, Peoples' Friendship University of Russia (RUDN); 6 Miklouho-Maklaya Ulitsa, Moscow, 117198, Russia; ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-0812-9234>; singuwajuniorgospel@gmail.com

Abstract

Africa's aspiration for integration exceeds that of any other continent. This goal has resulted in an unsustainable situation in which African countries frequently belong to two or more regional entities. It is vital to emphasize that regardless of the shared objectives of any African regional economic community, most members will prioritize their national interests over anything else. As a result of this predicament, some countries, such as Zambia, have chosen a strategy of overlapping membership, belonging to various organizations within the region. The study's goal is to objectively examine overlapping membership as a benefit and a barrier to regional integration. This article uses Zambia's experience in the Southern African Development Community (SADC) and the Common Market for Eastern and Southern Africa (COMESA) as a case study. This article examines Zambia's overlapping membership in these regional economic communities (RECs) using realist theory and integration theory. The author finds that, while Zambia is an active participant and reaps benefits in both regional communities, being a dual member of SADC and COMESA presents economic and legal challenges.

Keywords: Zambia, Overlapping Memberships, Regional Integration, Africa, COMESA, SADC, Regional Economic Communities, RECs

For citation: Singuwa Ch., Singuwa G. (2023) Zambia's Overlapping Membership in SADC and COMESA. *International Organisations Research Journal*, vol. 18, no 3, pp. 107–119 (in English). doi:10.17323/1996-7845-2023-03-06

References

- Alemayehu G., Kibret H. (2002) Regional Economic Integration in Africa: A Review of Problems and Prospects with a Case Study of COMESA, Working Papers 125, Department of Economics, SOAS University of London, UK.
- Alnäs R. (2009) Why Overlapping Regionalism? Drivers of Zambia's Dual Memberships in COMESA and SADC: A Pluralism of Perceptions. Master's thesis, University of Gothenburg. Available at: https://gupea.ub.gu.se/bitstream/handle/2077/61842/gupea_2077_61842_1.pdf?sequence=1&isAllowed=y (accessed 22 January 2023).
- Amuhaya C. (2018) Kenya's Overlapping Membership in Regional Organizations. *Asia and Africa Today*, no 9, pp. 56–61. Available at: <https://doi.org/10.31857/S032150750000692-3>
- Amuhaya C. (2020) Osobennosti regional'noj integracii v Vostochnoj Afrike (1961–2019 gg.) (Issues of Regional Economic Integration in West Africa (1961–2019)). PhD diss. Moscow: RUDN University, 2020.

¹ This article was submitted 17.01.2023.

- Anglin D. (1983) Economic Liberation and Regional Cooperation in Southern Africa: SADCC and PTA. *International Organization*, vol. 37, issue 4, pp. 681–711. Available at: <https://doi.org/10.1017/S0020818300034810>
- Babic D. (2020) Challenges and Achievements of Integration Processes in Africa in Light of the New Continental Free Trade Agreement. Available at: http://doi.fil.bg.ac.rs/pdf/journals/iipe_ria/2020-1179/iipe_ria-2020-71-1179-4.pdf (accessed 22 January 2023).
- Biswaro J.M. (2012) *The Quest for Regional Integration in the Twenty First Century: Rhetoric Versus Reality: A Comparative Study*. Dareselaam: Mkuki Na Nyota Publishers Ltd.
- Bokeriya S., Chimuka S. (2023). SADCC as the First Step of Regional Integration in Southern Africa. *Asia and Africa Today*, no 1, pp. 49–56. doi: 10.31857/S032150750024037-2
- Braude W. (2008) SADC, COMESA and the EAC: Conflicting Regional and Trade Agendas. Occasional Paper No 57, Institute for Global Dialogue. Available at: <https://igd.org.za/publication/igd-op-57/> (accessed 1 October 2022).
- Chingono M., Nakana S. (2008) The Challenges of Regional Integration in Southern Africa. *African Journal of Political Science and International Relations*, vol. 10, pp. 396–408. Available at: https://www.academicjournals.org/app/webroot/article/article1381823504_Chingono%20and%20Nakana%20pdf.pdf (accessed 1 October 2023).
- Dirar L. (2010) Common Market for Eastern and Southern African Countries: Multiplicity of Membership Issues and Choices. *African Journal of International and Comparative Law*, vol. 18, issue 2, pp. 217–32. Available at: <https://www.eupublishing.com/doi/full/10.3366/ajicl.2010.0005> (accessed 1 October 2022).
- Fituni L.L., Abramova I.O. (2017) Bol'shie vyzovy XXI veka: Afrika v global'nyh torgovyh kollaboracijah [Great Challenges of the 21st Century: Africa in Global Trade Collaborations]. Scientific notes of the Institute of African Studies *Scientific notes of the Institute of African Studies*, vol. 3, no 40, pp. 14–27 (in Russian).
- Kelley J. (2010) The Role of Membership Rules in Regional Organizations. ABD Working Paper No 53, Asian Development Bank. Available at: <https://www.adb.org/sites/default/files/publication/28527/wp53-membership-rules.pdf> (accessed 22 January 2023).
- Kostyunina G.M. (2006) Integracija v Afrike [Integration in Africa]. *International Economic Integration: Textbook* (N.N. Liventsev (ed.)). Moscow: Economist, pp. 297–320. Available at: <https://mgimo.ru/library/publications/31193/> (accessed 1 October 2023) (in Russian).
- Muhabie M.M. (2015) Multiplicity of African Regional Economic Communities and Overlapping Memberships: A Challenge for African Integration. *International Journal of Economics, Finance and Management Sciences*, vol. 3, no 5, pp. 417–25. Available at: <http://dx.doi.org/10.11648/j.ijefm.20150305.12>
- Mwanawina I. (2011) Regional Integration Versus National Sovereignty: A Southern African Perspective. *Verfassung und Recht in Übersee/Law and Politics in Africa, Asia and Latin America*, vol. 44, no 4, pp. 465–81. Available at: <https://www.jstor.org/stable/43239617>
- Panke D., Stapel S. (2018) Exploring Overlapping Regionalism. *Journal of International Relations and Development*, vol. 21 no 1, pp. 635–62. Available at: <https://doi.org/10.1057/s41268-016-0081-x>.
- Romanchuk E.S. (2015) Regional'naja valjutno-finansovaja integracija na Juge Afriki: problemy i perspektivy vvedeniya edinoj regional'noj valjuty [Regional Monetary and Financial Integration in Southern Africa: Problems and Prospects for the Introduction of a Single Regional Currency]. *Finance and Credit*, no 28(652), pp. 44–53. Available at: <https://cyberleninka.ru/article/n/regionalnaya-valjutno-finansovaya-integratsiya-na-yuge-afriki-problemy-i-perspektivy-vvedeniya-edinoy-regionalnoy-valjuty/viewer> (accessed 1 October 2023) (in Russian).
- Rugumamu S. (2004) Africa's Search for Regional Cooperation and Integration in the 21st Century. The African Capacity Building Foundation.
- Simson H. (1985) *Zambia: A Country Study*. Uppsala: Scandinavian Institute of African Studies. Available at: <https://www.diva-portal.org/smash/get/diva2:277702/fulltext01.pdf> (accessed 1 October 2023).
- Southern African Development Community (2022) Zambia: Country Commercial Guide. Available at: <https://www.trade.gov/country-commercial-guides/zambia-trade-agreements> (accessed 22 January 2023).

Эволюция российско-турецких отношений: идейное сближение и прагматическое сотрудничество¹

Б. Айар, О. Арслан

Айар Башаран – кандидат политических наук, преподаватель международных отношений Университета Анкары; 56/A, Cemal Gürsel Cd., 06590 Ankara, Türkiye; basaran.ayar@ankara.edu.tr

Арслан Оркун – Центр средиземноморских исследований Национального исследовательского университета «Высшая школа экономики» (НИУ ВШЭ); Россия, 101000, Москва, ул. Мясницкая, д. 20; orkunars@gmail.com

Аннотация

Отношения Москвы и Анкары демонстрируют беспрецедентный уровень партнерства на фоне сохранения множества противоречий между сторонами. Им удалось продолжить сотрудничество и не позволить возникающим разногласиям вызвать кризисы, подобные случившемуся после инцидента с самолетом Су-24 в 2015 г.

В данном исследовании рассматриваются российско-турецкие отношения с 2016 г. Показано, как возникло это партнерство и как два игрока действуют в его рамках. Проанализировав литературу, в которой подчеркивается ограниченность и хрупкость сотрудничества, авторы рассматривают идейную конвергенцию, которая позволила добиться «выравнивания» позиций России и Турции, и приходят к выводу, что она послужила основой нынешних прагматических и персоналистических отношений между странами.

Кроме того, выделяются четыре основные характеристики такого «выравнивания»: 1) неприятие риска как приоритет; 2) опора на персональные отношения между лидерами; 3) сосредоточение на решении проблем между собой, без привлечения нерегиональных акторов; 4) экономический прагматизм. Затем обсуждаются риски, которые потенциально могут вызвать кризис этого партнерства, и выявляются угрозы, связанные с накоплением неразрешенных противоречий и политической неопределенностью в двусторонних отношениях. Авторы утверждают, что в нынешних условиях партнерство двух стран можно охарактеризовать как хрупкое и, по всей видимости, в обозримом будущем ему предстоит пройти испытание новыми вызовами.

Ключевые слова: российско-турецкие отношения, евразийская политика, многополярность, идеи в международных отношениях, прагматическое сотрудничество

Для цитирования: Айар Б., Арслан О. Эволюция российско-турецких отношений: идейное сближение и прагматическое сотрудничество // Вестник международных организаций. 2023. Т. 18. № 3. С. 120–141 (на русском и английском языках). doi:10.17323/1996-7845-2023-03-07

¹ Статья поступила в редакцию 30.03.2023.

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

Введение

В отношениях России и Турции серьезный кризис произошел в ноябре 2015 г., когда турецкие ВВС сбили российский самолет Су-24. Россия ввела жесткие санкции против Турции, что усугубило и без того сложную финансовую обстановку в стране. В ситуации множества внутренних и региональных разногласий Анкара вскоре выбрала альтернативный путь в дипломатии, который потребовал более тесного сотрудничества с Москвой. Отношения стали улучшаться после прямых переговоров между президентами двух стран в 2016 г. С тех пор Россия и Турция нашли точки соприкосновения по многим спорным вопросам и установили партнерство в стратегических сферах. Однако отдельные противоречия между Анкарой и Москвой сохраняются, и страны зачастую оказываются по разные стороны в региональных конфликтах. Позиции двух стран отличаются не только в отношении Сирии, но и по ситуации в Ливии, на Кавказе и в Черноморском регионе. Тем не менее эти разногласия, похоже, не препятствуют их тесному сотрудничеству. Напротив, Анкара и Москва сближаются, несмотря на расходящиеся национальные интересы.

Цель данной статьи – ответить на вопрос, как возникло партнерство между Россией и Турцией, и дать основные характеристики текущего *modus operandi*. Мы полагаем, что растущие антизападные настроения как в России, так и в Турции в сочетании со стремлением двух стран взять на себя центральную роль в многополярной глобальной системе служат катализаторами расширения сотрудничества между ними. Несмотря на противоречивые интересы в различных сферах, такое идейное сближение сыграло важную роль в установлении странами прагматичных отношений, которые в значительной степени основываются на личном общении их лидеров. Это позволило России и Турции принимать незамедлительные меры в отношении возникающих кризисов и возможностей.

Данное исследование призвано внести вклад в научную дискуссию, посвященную анализу партнерства Москвы и Анкары. После обзора существующей литературы через призму конструктивизма объясняется траектория сотрудничества с 2000-х годов, что позволяет выявить идеологические факторы, которые сближают Россию и Турцию. Далее раскрываются возможности сотрудничества, которые подталкивают две страны к совместной работе. Затем обсуждаются основные характеристики этого сотрудничества для понимания общей картины российско-турецких отношений с 2016 г. В заключение предлагается описание рисков, которые могут ограничить партнерство в краткосрочной перспективе, и указываются основные уязвимые зоны в отношениях России и Турции.

Определение контекста: обзор литературы и теоретическая основа

Отношения между Турцией и Россией с 1991 г. представляли собой сложное взаимодействие, которое включало сотрудничество на высоком уровне (например, по газопроводу «Голубой поток») одновременно с региональной конкуренцией. После периода соперничества, последовавшего за распадом Советского Союза, два актора изменили подходы и установили новое стратегическое партнерство, сосредоточившись на положительных аспектах своих отношений [Rüma, Çelikpala, 2019]. Эта положительная тенденция была поддержана впечатляющим экономическим ростом Турции и России в 2000-е годы, который стимулировал двустороннюю торговлю и инвестиции. Ком-

ментировав развитие партнерства до того, как на него негативно повлияла ситуация со сбитым российским самолетом, Ониш и Йылмаз утверждают, что «асимметричная взаимозависимость» возникла в результате масштабного партнерства Москвы и Анкары, «движимого общими экономическими интересами», в котором Россия имела выгодную позицию из-за энергетической зависимости Турции [Öniş, Yılmaz, 2015, p. 4]. Актюрк, напротив, утверждает, что относительно уменьшающееся влияние Москвы на Анкару стало основной движущей силой углубления сотрудничества между странами [Aktürk, 2007].

Независимо от того, занимала ли Анкара или Москва более выгодную позицию в отношениях, обе страны пользовались их положительным влиянием и сумели не допустить, чтобы противоречия, например, по ситуации в Грузии в 2008 г. или на Украине в 2014 г., препятствовали их сотрудничеству. Тем не менее в ноябре 2015 г. кризис быстро обострился, когда ВВС Турции сбили российский самолет. Этот инцидент, приведший к резкому разрыву экономических связей, показал, насколько хрупким было сотрудничество [Çelikpala, 2015]. Однако в течение года две страны смогли наладить ухудшившиеся отношения. Стратегическое сотрудничество во многих областях, в том числе по газопроводу «Турецкий поток», быстро возобновилось [Erşen, Çelikpala, 2019, p. 588]. С тех пор стороны координируют свою политику в сфере безопасности, чтобы избежать подобных кризисов [Mamedov, Lukyanov, 2018]. За восемь лет, прошедшие после инцидента с Су-24, Россия и Турция добились расширения партнерства в военной (закупка ЗРК С-400), энергетической (проекты «Турецкий поток» и «Аккую») и дипломатической (Астанинский мирный процесс и Черноморская зерновая инициатива) сфере. Тем не менее страны неоднократно оказывались на грани нового кризиса. Этот контраст между сотрудничеством на высоком уровне и геополитическими разногласиями – центральная проблема современной литературы, посвященной российско-турецким отношениям.

Представляется, что эксперты пришли к единому мнению относительно недолговечности существующего партнерства. Они сомневаются, что оно станет более крепким и долгосрочным, несмотря на сотрудничество на высоком уровне по многим вопросам. Дидич и Кожебалабан описывают изменение политики Турции в отношении России как «стратегическое движение вперед» [Didic, Kösebalaban, 2019]. Следуя неореалистической концепции, авторы объясняют изменение подхода Анкары структурными факторами и утверждают, что нынешняя позиция не является устойчивой для Турции из-за ее исторического прошлого и наследия, которые определяют расхождение в интересах Анкары и Москвы. Рюма и Челикпала считают, что нынешние отношения ориентированы на процесс [Rüma, Çelikpala, 2019, p. 84]. Это означает, что акторы осознают ограничения и вместо того, чтобы сосредоточиться на конечном результате, пытаются достичь своих целей, «демонстрируя значимость».

Еще одна концепция, предложенная для описания положения дел в отношениях между Анкарой и Москвой, – «стратегическое выравнивание» [Köstem, 2021]. В этой концепции координация на высоком уровне по вопросам безопасности и желание завершить гражданскую войну в Сирии являются неотъемлемыми элементами «выравнивания», которое вряд ли перерастет в более прочное стратегическое партнерство. По мнению В. Аваткова, нынешняя неопределенность является следствием рискованной дипломатии Турции, заключающейся в лавировании между великими державами без четкого определения своих внешнеполитических приоритетов [Аватков, 2017]. Акцентируя внимание на положительных аспектах взаимодействия, Р. Мамедов и Г. Лукьянов утверждают, что Россия и Турция установили деидеологизированное «прагматическое партнерство», которое продолжается независимо от международных событий [Mamedov, Lukyanov, 2018].

Данное исследование использует подход конструктивистской школы международных отношений в качестве теоретической основы для изучения укрепления отношений между Россией и Турцией, несмотря на их противоречия во многих областях. Согласно основным постулатам конструктивизма, идейные и материальные факторы играют конститутивную роль в трансформации идентичностей акторов и их восприятия друг друга, создавая основу для более тесного и сильного партнерства, что, как показывают вышеупомянутые исследования, представляется маловероятным в современных условиях. Теория конструктивизма рассматривает сотрудничество между государствами, подчеркивая, что идеи и интересы выполняют преобразующую функцию, и государства могут менять свои интересы, следуя общим социальным нормам [Wendt, 1992, p. 417]. Следовательно, социальная структура должна быть исходной точкой при анализе отношений [Finnemore, 1996, p. 333]. Несмотря на все структурные ограничения, материальные потребности или, казалось бы, бескомпромиссные интересы, акторы могут создавать «коллективные идентичности и интересы» посредством межсубъектного взаимодействия в социальном мире [Wendt, 1994, p. 384]. Не следует рассматривать государства исключительно как «рациональных эгоистов», которые пытаются максимизировать влияние только в материальном плане. Напротив, нематериальные факторы также формируют идентичность государств, которая постоянно меняется в результате их взаимодействия с социальным миром и другими акторами [Fierke, 2013].

Международная идентичность государств — это символы индивидуальных различий, которые акторы приобретают через отношения друг с другом и с системой [Katzenstein, 1996]. Поскольку идентичности являются динамическими понятиями, внутренние или системные изменения постоянно их трансформируют [Hopf, 2002]. Фактор идентичности смягчает воздействие «беспорядка» на отдельные государства, поскольку уменьшает двусмысленность, что позволяет акторам узнать друг друга [Adler, 1997, p. 265]. Будучи «социальными акторами с идентичностью» [Wendt, 1994], государства определяют свои интересы исходя из восприятия места, которое они занимают в социальном мире, и соответственно оценивают других акторов. В следующем разделе мы покажем, что изменение международной идентичности России и Турции послужило основой первого этапа «выравнивания» между ними.

Изменение международной идентичности акторов

Самоидентификация в качестве центра силы в многополярном мировом порядке является фактором, стимулирующим идеи поиска партнерства вне западнцентричных механизмов. Как отмечают Хилл и Ташпынар, турецко-российские отношения основаны не на взаимных интересах, а на общем чувстве исключенности из таких механизмов со стороны США, что способствует формированию так называемой «оси исключенных» [Hill, Taşpınar, 2006, p. 90].

Аналогично Б. Межуев утверждает, что и Москва, и Анкара «обнаружили себя в одной и той же роли — отвергнутых маргиналов Евро-Атлантики», и «именно в этом нынешнем положении “отверженных” Турции и России легче всего выстраивать взаимные отношения, парадоксально мирные, с учетом набора конфликтов...» [Межуев, 2019, с. 62]. Автор также отмечает, что наиболее важным поворотным моментом, заложившим эту тенденцию, стало решение США о вторжении в Ирак в 2003 г.

Рюма и Челикпала также считают вторжение в Ирак отправной точкой ухудшения отношений Турции с США [Rüma, Çelikpala, 2019, p. 68]. По их мнению, корни нынешних разногласий в турецко-американских отношениях можно найти в решении

парламента Турции запретить армии США использовать свою территорию для вторжения. Антизападные настроения выступили в качестве фактора сближения, поставив Анкару в такую же идеологическую позицию, что и Москву. Как утверждают Кутлай и Ониш [Kutlay, Öniş, 2021, p. 1088], «незападные державы-единомышленники» стремятся к «стратегической автономии» в международных отношениях, чтобы сбалансировать однополярную гегемонию США. Внутривнутриполитические факторы также влияют на идентичность государств и восприятие других акторов. Например, в случае Турции стремление к стратегической автономии имеет внутреннюю функцию легитимации авторитарных тенденций посредством популистского дискурса во внешней политике.

Россия

Международная идентичность России и Турции изменилась из-за переоценки государствами международной системы и своего места в ней. В своей основополагающей статье А. Богатуров резюмирует эволюцию внешней политики России с 1991 по 2007 г., выделяя три ее этапа [Богатуров, 2007]. Короткий прозападный период, когда правящие элиты считали интересы России такими же, как интересы Европы, закончился геополитическими событиями середины 1990-х годов. За этим периодом последовала попытка сбалансировать однополярную структуру путем установления партнерских отношений с растущими державами в то время, когда пост министра иностранных дел занимал Е.М. Примаков; однако внутривнутриполитические потрясения и финансовые трудности не позволили Москве достичь этой цели в полной мере. После атак НАТО на Сербию Россия регулярно выражала несогласие с односторонними действиями и однополярной глобальной системой. Концепция внешней политики 2000 г. критикует такую систему, а в концепции 2008 г. отмечено, что односторонние действия вызывают нестабильность и раскол в мире. Россия последовательно заявляла о своей поддержке многополярного мира и многостороннего партнерства как более эффективного способа решения глобальных проблем [Light, 2015, p. 16]. Трансформация России из «слабого государства», которое фокусировалось на вопросах внутренней безопасности, в сильное государство, рассматривающее Запад как «главного “иного” в сфере безопасности», как утверждает А. Снетков, помогло Москве проводить такую политику [Snetkov, 2012].

В своей знаменитой мюнхенской речи 2007 г. В.В. Путин выразил решительный протест против однополярного мира, заявив, что он считает эту модель неприемлемой и невозможной в текущем глобальном контексте [President of Russia, 2007]. После конфликта с Грузией в 2008 г. Д.А. Медведев повторил идеи Путина, решительно выступив против глобального порядка, в котором доминирует одна держава. Он призвал к формированию многополярного мира в речи, которая стала известна как доктрина Медведева [President of Russia, 2008]. В 2014 г. в речи о присоединении Крыма к России В.В. Путин еще раз затронул эту тему. Президент России утверждал, что нестабильность в мире является прямым результатом исчезновения биполярного мирового порядка. Кроме того, он раскритиковал западные страны за игнорирование международного права, обвинив их в том, что они «действуют так, как им заблагорассудится» [Президент России, 2014].

Естественным результатом этой тенденции во внешней политике России стал рост антизападных, а точнее антиамериканских настроений. Конструктивистские исследования подчеркивают, что «российская внешняя политика определяется взаимодействием с другими странами и зависит от отношения западных государств к России и характера упоминаний ими России» [Omelicheva, 2013]. По мнению А. Цыганкова и

П. Цыганкова, «в политических делах Россия приняла антиамериканизм и стремилась защитить себя от давления Запада в сторону демократизации» [Tsygankov, Tsygankov, 2021, p. 2]. Украинский кризис 2014 г. стал ключевым поворотным моментом, сформировавшим сегодняшнее российское представление о международной системе со многими центрами силы, в которой сотрудничество с западными державами невозможно. После 2014 г. исключение России из западного мира становилось все более заметным. В связи с этим А. Савченко и И. Зуенко показывают, что именно геополитические соображения, а не экономические мотивы являются фактической «движущей силой» «поворота Москвы на Восток» [Савченко, Зуенко, 2020].

Указанное чувство исключенности стало неотъемлемой частью восприятия Москвой многополярности. В новом тысячелетии политические события, такие как вторжение США в Ирак или глобальный экономический кризис 2007–2008 гг., укрепили идею о формировании многополярного мира и самоидентификацию России как одного из центров силы в этом новом порядке. Россия активно ищет новые партнерские отношения в Евразии, а также заявляет о необходимости отказа от гегемонии Запада и выступает против инструментальных концепций, таких как «обязанность защищать», твердо отстаивая международные принципы суверенитета и невмешательства. Для Москвы международное право – неотъемлемый инструмент для отстаивания своих интересов в мировой политике; следовательно, эрозия сложившейся международно-правовой системы может привести к потере ею конкурентных преимуществ [Байков, Истомин, 2013, с. 118].

Р. Саква концептуализирует российский подход как «неоревизионизм» и утверждает, что Москва выступает за «универсальное и последовательное применение существующих норм», не стремясь следовать альтернативной модели и создавать новые правила [Sakwa, 2019a]. Аналогично А. Макарычев и В. Морозов утверждают, что акцент Москвы на глобальной демократии является инструментом балансирования Запада [Makarychev, Morozov, 2011, p. 370]. Р. Мамедов и Г. Лукьянов отмечают, что российские эксперты пришли к выводу об окончании американской однополярности, и многополярность стала основным объектом их исследований [Mamedov, Lukyanov, 2018]. Они считают такие механизмы, как Астанинский процесс, признаком реализации данной идеи, поскольку конкретный шаг к выходу из сложившегося тупика в отношении сирийской проблемы смогли сделать именно региональные игроки, а не западные державы.

Турция

Турция прошла через процесс переоценки своей дипломатии. Политика нынешнего правительства базируется на представлении о том, что Турция является не частью Европы, а лидером собственного «цивилизационного бассейна» [Bilgin, Bilgiç, 2011]. В рамках этого идеологического сдвига Турция стремилась улучшить отношения с незападными державами, особенно в Евразии. По мнению А. Давутоглу, идеи которого доминировали в турецкой дипломатии с 2002 по 2015 г., Анкара играла второстепенную роль в отношениях с Западом во время холодной войны, что стало препятствием для полной реализации Турцией своего потенциала [Davutoğlu, 2001]. Вместо этого Турции пришлось выйти на Балканы, Ближний Восток, в Центральную Азию, на Кавказ и в Африку в качестве независимого игрока, чтобы сформировать «стратегическую глубину». В своей критике «Столкновения цивилизаций» Хантингтона Давутоглу упоминает исламский мир как одну из цивилизаций, находящихся в процессе «самореализации» (*ben idraki*) [Davutoğlu, 1997]. По его словам, османское наследие обеспечивает

этой цивилизации возможности «гибкой и сильной» самореализации. Этот подход стал концептуальной основой внешней политики Турции, будучи подкрепленным концепциями «активной дипломатии», «стратегической глубины» и «полного отсутствия проблем с соседями». Однако стратегия Анкары в отношении «арабской весны» привела к негативным последствиям и региональной изоляции (а также стоила Давутоглу поста премьер-министра).

До 2016 г. идея стратегической автономии не мешала Анкаре стремиться к более глубокой интеграции с Западом. Эрдоган резко изменил свой внешнеполитический курс к середине 2016 г. после потери Давутоглу своего поста и потепления в отношениях с Россией. Попытка государственного переворота 15 июля обострила антизападные настроения турецкой общественности, поскольку многие полагали, что заговор организовали США [Arango, Yeginsu, 2016]. Попытка переворота стала основным фактором ухудшения отношений с США, поскольку и турецкая общественность [Uluş, 2016], и СМИ [Çelik, 2016; 2022], и политики и чиновники [Hurriyet Daily News, 2016; Reuters, 2021] рассматривали США и другие западные страны в качестве вдохновителей неудавшейся попытки переворота [Cook, 2016]. Антизападные настроения в России были значительны, но они также усиливались и в Турции. Согласно опросу общественного мнения, проведенному в 2022 г., впервые в истории доля турок, считающих, что Анкаре следует больше сосредоточиться на отношениях с Россией и Китаем, превысила долю тех, кто выступает за приоритетность отношений с Западом [Sputnik Türkiye, 2022]. На региональном уровне основным фактором проблем в отношениях Турции и США стали различные подходы к сирийской проблеме. Вашингтон активно поддерживал партию «Демократический союз» оружием и ресурсами, хотя Турция считает ее частью Рабочей партии Курдистана, внесенной в списки террористических организаций как Турции, так и США [Ricciardone, Stein, 2016].

Кроме того, противоречия между странами обострили задержание американского пастора Э. Брансона в 2016 г. после неудавшейся попытки государственного переворота и санкции США против турецких чиновников, введенные в 2018 г. В 2019 г. США приостановили участие Турции в совместном проекте разработки ударного истребителя F-35 из-за получения Анкарой от России систем ПВО С-400. Уже вложив в проект более миллиарда долларов, Анкара решительно осудила этот шаг и подчеркнула свою решимость в вопросе покупки систем С-400. Президент Эрдоган заявил, что Турция не намерена спрашивать у Америки разрешения [Al Jazeera, 2020]. История продолжилась, когда США исключили Турцию из проекта создания F-35 в 2021 г., сославшись на постановление на вооружение систем ПВО С-400 как на угрозу обороноспособности НАТО. Заявка Анкары на покупку F-16 все еще активна, а возврат турецких инвестиций в проект продолжается.

Несмотря на десятилетия тесного сотрудничества с ЕС, а также статус кандидата на членство в Союзе, отношения Турции с Европой превратились в прагматичное взаимодействие «услуга за услугу», характеризующееся недоверием. Еще в марте 2016 г. в известную «миграционную сделку» с ЕС были включены пункты об активизации процесса вступления Турции в ЕС и введении безвизового режима для турецких граждан в Шенгенской зоне [European Council, 2016]. Однако в мае президент Эрдоган резко раскритиковал эту сделку, объявив ее попыткой ЕС вмешаться во внутреннюю политику Турции и поставить премьер-министра Давутоглу в сложную позицию [Gürsel, 2016]. Противоречия с Грецией в Средиземноморском регионе еще больше усугубили ситуацию. Турецкие политики начали рассматривать Брюссель скорее как защитника Афин, а не как традиционного посредника. Таким образом, стремление к более тесно-

му сотрудничеству с Москвой вытекает из представлений Турции о фундаментальных изменениях влияния в международной политике и является ответом на ухудшение отношений с традиционными союзниками, которое необходимо сбалансировать [Erşen, Köstem, 2020].

Идейное сближение и расширение сотрудничества России и Турции

Формирующаяся структура многополярного мира в восприятии Москвы включает Турцию как одну из региональных держав [Шаклеина, 2022, с. 36]. Заявление С.В. Лаврова в ответ на критику президента Турции в адрес структуры ООН о том, что «Совет Безопасности ООН остро нуждается в реформах, чтобы лучше отражать многополярные глобальные реалии», четко подтверждает эту позицию [Teslova, 2018]. Поэтому, анализируя сотрудничество между Москвой и Анкарой исключительно на основе краткосрочных воздействий и последствий предпринимаемых действий, мы упускаем из виду суть: механизмы, дискурс и способы взаимодействия способствуют идее формирования многополярного порядка без гегемонии западных игроков, прежде всего США. Независимо от того, насколько эффективны двусторонние переговоры по Сирии или астанинский треугольник с Тегераном, акторы создают новую модель дипломатии, в которой региональные державы решают судьбу регионов внутри этих же регионов. Таким образом, «выравнивание» Москвы и Анкары также резонирует с угасанием гегемонии США [Köstem, 2021, p. 18]. Однако подобная новая диспозиция не обязательно означает возникновение стратегического партнерства. Напротив, до 2016 г. две страны находились в состоянии жесткой конкуренции, что выражалось в их позициях в отношении гражданской войны в Сирии. В результате турецкими ВВС был сбит российский самолет Су-24. Постепенное сближение на идейном уровне послужило основой дальнейшего развития двусторонних отношений.

«Выравнивание» между Россией и Турцией произошло на основе вышеупомянутого сближения идей, обусловленного ощущением исключенности из западного мира. Тем не менее в начале этого процесса, в 2015 г., страны столкнулись с кризисом, который вызвал значительные трудности в двустороннем взаимодействии, введение санкций, рост негативного дискурса и резкое понижение уровня дипломатических отношений. «Потепление» 2016 г. следует интерпретировать в контексте множества международных и внутренних вызовов в турецкой политике, которые привели к формированию существующего дипломатического курса Анкары. В этот критический момент вместо того, чтобы затягивать конфликт с Россией и объединяться с Западом, Анкара предпочла наладить отношения с Москвой и двигаться по пути независимой внешней политики. Помимо экономических трудностей, вызванных инцидентом со сбитым самолетом, Турция столкнулась с геополитическими проблемами в отношениях с Россией, особенно по сирийскому вопросу. Хотя российская политика также расходилась с турецкой, прямая поддержка партии «Демократический союз» со стороны США сделала сотрудничество с Россией более приемлемым выбором для Анкары [Kudryashova, 2021].

Подводя итог, отметим, что переоценка внешней политики России и Турции основывалась на растущих антизападных настроениях и необходимости преодоления затянувшихся проблем, требующих немедленного решения, особенно в отношении Сирии. Ухудшение отношений с Западом подтолкнуло Москву и Анкару друг к другу. С другой стороны, возможности сотрудничества в различных областях обусловили развитие отношений двух стран на фоне сохранения многочисленных геополитических проблем, в том числе тех, взгляды на которые у них различались.

От сближения идей к прагматическому партнерству

После инцидента со сбитым самолетом и последующего кризиса в 2015 г. две страны активизировали усилия по налаживанию сотрудничества не только за счет продолжения реализации существующих проектов, таких как АЭС «Аккую» и «Турецкий поток», но и за счет сотрудничества в новых сферах (сделка по С-400) и в отношении новых регионов (Сирии, Кавказа и Украины). В этом разделе мы рассмотрим, как Москва и Анкара использовали вышеупомянутое идейное сближение в этом процессе и каковы основные характеристики существующего формата их взаимодействия, который наблюдается с 2016 г. «Выравнивание» было в первую очередь мотивировано растущим недовольством Западом и верой в собственный статус региональных держав в многополярном мире. Актуальные проблемы, которые требовали двусторонних усилий, и экономические возможности, выгодные обеим странам, выступили в качестве факторов притяжения, которые усилили процесс, приведший к формированию существующего партнерства. Мы полагаем, что это партнерство характеризуется следующими ключевыми чертами: 1) приоритет неприятия риска; 2) акцент на личных отношениях между лидерами вместо институционализации; 3) недопущение внешних сил в регион; 4) экономический прагматизм.

Поскольку отправной точкой текущего сотрудничества стал процесс оживления двусторонних отношений после инцидента с Су-24, неудивительно, что его основной характеристикой является настойчивое стремление двух стран предотвратить риски. Россия и Турция сосредоточены на мерах по деэскалации возникающих кризисов и поиске соответствующих приемлемых краткосрочных формул. Тем самым они пытаются отсрочить последствия конфликта интересов, если немедленное решение не представляется возможным. Убийство российского посла А.Г. Карлова в Анкаре в декабре 2016 г., начало совместного турецко-российского военного патрулирования на севере Сирии в декабре 2019 г. и обстрел турецких военных в сирийском Идлибе в феврале 2020 г. — наиболее яркие примеры этого нового способа взаимодействия, который предотвратил дальнейшую эскалацию, но не обеспечил комплексного решения, удовлетворяющего обе стороны.

Опыт этих инцидентов побудил Москву и Анкару расширить сотрудничество и по другим региональным проблемам. После военных столкновений между Азербайджаном и Арменией в 2020 г. в Агдаме (Азербайджан) был создан российско-турецкий военный наблюдательный пункт. Более того, по инициативе Анкары российская делегация встретилась с украинскими коллегами в Турции для урегулирования конфликта, начавшегося в феврале 2022 г. Хотя переговоры оказались безрезультатными, Анкара настаивала на предоставлении платформы для координации, в результате действия которой была заключена сделка, предотвратившая глобальный дефицит зерна. Этот канал связи также способствовал нескольким обменам пленными между Украиной и Россией.

Если мы углубимся в логику этого взаимодействия, закономерности станут более очевидными. Во-первых, ни один из примеров не сопровождался окончательным решением проблемы: турецкие войска все еще размещены в Идлибе, недовольство Турции существованием «Демократического союза» на севере Сирии никуда не исчезло, Азербайджан и Армения все еще находятся на грани войны, Анкара не собирается менять свою позицию относительно принадлежности Крыма и территориальной целостности Украины. Однако то, что мы определили как первую ключевую характеристику российско-турецкого сотрудничества, позволило сторонам найти временные средства,

которые смягчили проблемы и предотвратили более негативные исходы за счет сохранения координации.

Второй характеристикой сотрудничества после 2016 г. является ориентация на персональные отношения между президентами, а не на институты. Прямые переговоры между президентами В.В. Путиным и Р. Эрдоганом представляются основным механизмом, обеспечивающим сотрудничество между Москвой и Анкарой. Коммуникация между лидерами оказывает большее влияние, чем любой другой институциональный канал [Erşen, Köstem, 2020, p. 240]. Очевидным подтверждением этого феномена является то, что, несмотря на создание нескольких механизмов для урегулирования конфликта в Сирии, стороны смогли обеспечить деэскалацию в Идлибе только после визита президента Р. Эрдогана в Сочи [Al Jazeera, 2021].

Партнерство Москвы и Анкары Ю. Кудряшова определяет как прагматические отношения без функционирующих институтов [Kudryashova, 2021]. Совет сотрудничества высшего уровня – наиболее заметная структура взаимодействия России и Турции. Однако с момента своего создания в 2010 г. Совет не внес существенного вклада в партнерство двух стран, а его функциональность подрывалась регулярно возникавшими противоречиями между ними [Aslanlı, Akgün, 2020, p. 801]. Кроме того, Организация черноморского экономического сотрудничества – единственная региональная организация, членами которой являются и Россия, и Турция. Она остается слабым интеграционным механизмом и не находится в «центре процесса укрепления двусторонних связей» [Öniş, Yılmaz, 2015, p. 11].

Помимо отсутствия общих сильных институтов, причинами выбора этого неинституционального пути являются ограничения, создаваемые существующими структурами (например, НАТО для Турции), имманентный характер возникающих проблем, требующих быстрого реагирования, и стиль руководства президентов обеих стран, которые предпочитают практический подход делегированию полномочий. Например, во время церемонии первой загрузки ядерного топлива на АЭС «Аккую» В.В. Путин выразил благодарность президенту Эрдогану за личное участие в проекте, позволившее преодолеть административные сложности [Президент России, 2023]. Оба лидера не склонны к передаче суверенитета международным организациям, а их взгляд на международный порядок совпадает с концепцией, которую Р. Саква называет суверенным интернационализмом [Sakwa, 2019b, p. 20–21]. В отличие от либерального, революционного или меркантилистского типов, суверенный интернационализм «подчеркивает суверенное принятие решений национальными государствами» и предполагает отказ от передачи власти институтам.

Каким бы эффективным ни было общение между президентами, зависимость от их личных инициатив отражает хрупкость партнерства. Это стало очевидным, когда кандидат в президенты Турции от оппозиции Кемаль Кылычдароглу на своей странице в социальной сети обвинил россиян во вмешательстве в турецкие выборы [Reuters, 2023]. Хотя по результатам выборов администрация Р. Эрдогана осталась у власти еще на один срок, пост К. Кылычдароглу и реакция на него в СМИ показали хрупкость, обусловленную зависимостью от прямых контактов между президентами, в случае перераспределения политического влияния в России или Турции.

Третьей характеристикой сотрудничества после 2016 г. является стремление двух стран решать региональные проблемы без привлечения внешних акторов. Обе стороны привержены решению региональных вопросов без участия внешних сил. Этот вопрос всегда вызывал беспокойство Турции. Это выразилось в ее настойчивом стремлении не допустить, чтобы российско-грузинский конфликт 2008 г. превратил Черноморский регион в линию конфронтации между НАТО и Россией [Коновалов,

2020, с. 162]. Более свежий пример – Астанинский мирный процесс, начатый Россией, Турцией и Ираном для решения проблем, связанных с Сирией. Стороны рассматривают Астанинский процесс как элемент реализации указанной идеи, поскольку конкретный шаг к выходу из тупика по сирийской проблеме смогли сделать именно региональные игроки, а не западные державы. Еще одним важным примером стал исход второй карабахской войны в 2020 г. Война закончилась, когда Россия обеспечила заключение соглашения о прекращении огня, отодвинув ОБСЕ на второй план. Хотя Россия была основным посредником, Турция также принимала участие в операциях по контролю за соблюдением перемирия.

Модель Астанинского процесса может стать первым шагом на пути к региональному институционализму, который обеспечил бы Анкаре и Москве основу для укрепления геополитического взаимодействия. В отличие от Женевских переговоров, в Астанинском процессе приняли участие только видные региональные игроки и не присутствовали западные акторы [Kortunov, 2019]. С. Маркедонов предложил треугольнику Москва – Анкара – Тегеран договориться об урегулировании конфликтов на Южном Кавказе, поскольку этот формат уже доказал свою эффективность в Сирии [Markedonov, 2018, p. 43]. Создать форум для решения проблем Кавказа с участием шести государств региона уже много лет предлагает Турция [Hurriyet Daily News, 2020]. Однако азербайджано-армянская война 2020 г. в основном завершилась благодаря инициативам России, и по итогам войны Тегеран не смог сыграть сколько-нибудь существенной роли, в то время как Москва легитимизировала роль Турции созданием общего наблюдательного пункта [Trenin, 2020]. Даже в отношении Сирии Анкара была склонна решать разногласия путем прямых переговоров с Москвой, а не использовать трехсторонний механизм. Таким образом, надежды на создание мощного регионального института, основанного на принципах Астанинского процесса, не оправдались.

Четвертой и последней характеристикой партнерства Москвы и Анкары является экономический прагматизм, основанный на взаимодополняемости экономик двух стран и сходстве трудностей, с которыми они столкнулись. Российские ноу-хау в атомной отрасли позволили реализовать проект АЭС «Аккую», а необходимость поиска новых рынков для природного газа сделала «Турецкий поток» привлекательной инициативой. Такие проекты, поощряя дальнейшее сотрудничество, также повышают издержки будущих конфликтов. Например, хотя Анкара и осуждает присоединение Крыма к России, она согласилась на проект, который будет иметь негативные последствия для Украины. Как отметил Кёстам, проект «Турецкий поток» следует воспринимать в увязке с геополитической целью России по лишению Украины статуса транзитной страны [Köstem, 2018, p. 23]. Более того, президент В.В. Путин предложил, чтобы Турция стала хабом для поставок российского газа в Европу на фоне поиска последней альтернативных источников из-за конфликта на Украине [Oğuzlu, 2022]. Связями в рамках отмеченной структуры партнерства также являются турецкие инвестиции в строительную отрасль России, туристический поток в Турцию (особенно после введенных западными странами ограничений на полеты) и торговля сельскохозяйственной продукцией (история о санкциях в отношении поставок турецких томатов в период кризиса 2016 г.).

Тем не менее обе страны действуют прагматично в рамках существующих экономических структур. Будучи членом Таможенного союза ЕС, Анкара не желает рисковать попаданием под режим санкций. Турецкие банки решили прекратить использование российской платежной системы «Мир» вскоре после предупреждений со стороны США [Kandemir, 2022]. Более того, министр иностранных дел заявил, что Турция не позволит национальным учреждениям обходить санкции [The Ministry of Foreign Affairs

of the Republic of Türkiye, 2022]. Понятно, почему Анкару беспокоит вопрос финансовых взаимодействий с западными институтами, особенно учитывая судебный процесс над банком Halkbank, связанный с уклонением от многолетних санкций США в отношении Ирана [Stempel, 2020]. Способность обоих игроков поддерживать сотрудничество, несмотря на значительные разногласия и структурные ограничения, очевидна в их действиях в отношении украинского конфликта. Ярким примером этого является зерновая инициатива, в рамках которой Анкара теперь может использовать свое влияние для продления договоренностей, несмотря на заявления Москвы об их прекращении [Prokopenko, 2023]. ООН критиковали за предвзятость в этом конфликте, и именно инициатива Анкары проложила путь к соглашению. Это отсрочило глобальный дефицит зерна, а возможно, и полностью предотвратило его [Sakwa, 2023, p. 85].

Вместо заключения: риски и неопределенности

В период с 2016 г. Россия и Турция нашли способ сохранить хрупкий баланс в своих отношениях, хотя политика двух стран во многих областях и различается. В этом исследовании мы попытались ответить на вопрос, как возникла существующая модель отношений между Россией и Турцией, и проанализировали ее основные характеристики, определяющие логику, согласно которой Москва и Анкара действуют в отношении двусторонних и региональных вопросов. Мы показали, что «выравнивание» России и Турции является результатом долгосрочного стимула идейной конвергенции, основанной на растущих антизападных настроениях как в России, так и в Турции, а также стремлении двух стран взять на себя центральную роль в многополярном мировом порядке. Более того, этот идейный стимул сыграл решающую роль в развитии прагматических отношений, которые во многом зависят от прямого общения между лидерами. Это позволило странам быстро реагировать на новые вызовы и возможности сотрудничества. В результате текущее взаимодействие представляет собой «выравнивание» позиций, акцентированное на предотвращении потенциальных кризисов посредством персоналистического подхода в сочетании с приверженностью многополярности и экономическим прагматизмом.

Учитывая геополитические тектонические сдвиги, это партнерство до сих пор было плодотворным. Тем не менее с точки зрения нескольких аспектов оно по-прежнему остается хрупким и будет подвергаться испытаниям. Множество неопределенностей создает сложную обстановку, содержащую много факторов, которые проверят устойчивость существующего формата взаимодействия. Главными рисками являются кризис на Украине, сохраняющиеся различия геополитических интересов Москвы и Анкары и, наконец, потенциальный поворот на Запад со стороны Турции, который все еще остается вариантом сценария для Анкары, несмотря на долгосрочное размежевание.

Рост российского военного присутствия вокруг Турции — одна из потенциальных угроз для отношений двух стран. Поставки Турцией оружия и боеприпасов Украине, в том числе БПЛА, как ожидалось, могли создать серьезные проблемы в отношениях между Москвой и Анкарой, тем не менее объем торговли между двумя странами вырос. Несмотря на неодобрение Москвой использования Украиной беспилотников «Байрактар» на Донбассе до начала СВО, Турция продолжила поставлять их даже после начала спецоперации. С другой стороны, присоединение Крыма к России вызвало значительный сдвиг в стратегической конфигурации Черноморского региона и представляет собой все более серьезную проблему для Турции и НАТО, поскольку Россия расширяет свою военную инфраструктуру в этом жизненно важном регионе и укрепляет свой Черноморский флот [Baev, 2019, p. 54].

Дальнейшие территориальные приобретения России на Украине лишь укрепят доминирующее положение Москвы в Черноморском регионе за счет ослабления позиций Турции. Помимо Черного моря, Турция наблюдает рост российского военного присутствия в различных регионах, таких как государства Южного Кавказа на востоке (с 2008 г.) и Сирия на юге. Ощущение «окружения» может подтолкнуть Турцию к поиску балансирующей политики по отношению к России, а позиции обеих стран могут противоречить друг другу в регионах, где и Москва, и Анкара имеют военное присутствие.

Геополитическая конкуренция России и Турции также является риском для двустороннего сотрудничества. Попытки Анкары усилить свое влияние в Центральной Азии и на Кавказе посредством таких инициатив, как «Средний коридор» и «Тюркский мир», потенциально могут создать проблемы в двусторонних отношениях. Например, планы Анкары соединить Евразию с Европой через так называемый «Средний коридор» помогут странам Центральной Азии и Китаю диверсифицировать торговые маршруты в обход «Северного коридора», в котором доминирует Россия. Хотя объем торговли на этом направлении пока не так велик, как ожидалось, в будущем он может способствовать снижению роли России [Chang, 2023].

Кроме того, попытки Анкары объединить тюркоязычные страны Центральной Азии и Кавказа в рамках Организации тюркских государств могут вызвать недовольство Москвы, поскольку последняя считает эти государства своей естественной сферой влияния. Анкара проявляет осторожность и не провоцирует Россию в этой сфере. Однако продолжающийся конфликт на Украине отвлек внимание России и создал возможность для Турции улучшить отношения с республиками Центральной Азии [Pannier, 2022]. Напротив, противоречия в Сирии кажутся связанными с меньшими рисками, чем раньше, поскольку Дамаск участвует в переговорах стран астанинской «тройки» в Москве в формате четырехсторонних встреч министров иностранных дел [Guldogan, 2023]. Тем не менее устойчивое решение этого вопроса потребует времени.

Двойственная позиция Турции по отношению к НАТО и ЕС является еще одним фактором неопределенности в российско-турецких отношениях. Турция оказала Украине военную и экономическую помощь, включая продажу БПЛА и другой военной техники. Эта помощь может вызвать недовольство России и привести к дальнейшим трениям между двумя странами, особенно если конфликт на Украине еще более обострится. До сих пор Турция проводила прагматичную внешнюю политику по отношению к России в этом контексте. Осуждая действия России на Украине и продавая последней оружие, Турция воздержалась от присоединения к санкциям, введенным против Москвы Западом. Однако в последнее время Анкара начала демонстрировать признаки изменения этой политики.

Во-первых, Эрдоган часто заявляет о своей поддержке заявки Украины на членство в НАТО. Более того, Зеленский вернулся в Киев с пленными боевиками «Азова»², проживавшими в Турции в рамках сделки, заключенной в 2022 г. [Faggionato, 2023]. Вскоре после этого президент Эрдоган объявил, что больше не будет блокировать заявку Швеции на членство в НАТО и отправит ее на рассмотрение в Великое национальное собрание Турции. Покупка Турцией систем С-400 нанесла значительный ущерб ее отношениям с Западом, а нежелание поддержать членство Швеции и Финляндии в НАТО было признаком сохраняющихся проблем взаимодействия. Однако членство в НАТО по-прежнему является преимуществом для Анкары. В случае эскалации конфликта на Украине между Россией и членами НАТО Турции, возможно, придется вы-

² Признан террористическим и запрещен в Российской Федерации.

бирать сторону, а это означает, что она не сможет выполнять взятую на себя посредническую роль. Это, скорее всего, окажет серьезное воздействие на отношения Турции и России, особенно с учетом того, что вступление новых членов в НАТО может привести к изменению оборонной стратегии Москвы.

СПИСОК ИСТОЧНИКОВ

- Аватков В.А. (2017) Турция: поворот на восток // *Контуры глобальных трансформаций: политика, экономика, право*. Т. 10. № 2. С. 181–196. Режим доступа: <https://doi.org/10.23932/2542-0240-2017-10-2-181-196>
- Байков А., Истомин И. (2013) Неожиданные партнеры России на Ближнем и Среднем Востоке // *Международные процессы*. № 2. С. 115–134.
- Богатуров А. (2007) Три поколения внешнеполитических доктрин России // *Международные процессы*. Т. 5. № 1. С. 54–69.
- Богатуров Б.В. (2019) Турция, Россия и Европа с позиции «цивилизационного реализма» // *Полис. Политические исследования*. № 6. С. 53–66. Режим доступа: <https://doi.org/10.17976/jpps/2019.06.05>
- Коновалов И.П. (2020) *Кавказская шахматная доска*. М.: Воробьев А.В.
- Президент России (2014) Обращение Президента Российской Федерации. Москва. 18 марта. Режим доступа: <http://kremlin.ru/events/president/news/20603> (дата обращения: 12.07.2023).
- Президент России (2023) Церемония по случаю завоза ядерного топлива на АЭС «Аккую». Москва. 27 апреля. Режим доступа: <http://kremlin.ru/events/president/news/71006> (режим доступа: 12.07.2023).
- Савченко А.Е., Зуенко И.Ю. (2020) Движущие силы российского поворота на восток // *Сравнительная политика*. Т. 11. № 1. Р. 111–125. Режим доступа: <http://doi.org/10.24411/2221-3279-2020-10009>.
- Шаклеина Т.А. (2022) *Мировой порядок в XXI веке: консолидация полицентричности // Мегатренды: основные траектории эволюции мирового порядка в XXI веке: учебник / под ред. Т.А. Шаклеиной, А.А. Байкова*. М.: Аспект-Пресс.
- Aktürk Ş. (2006) Turkish-Russian Relations After the Cold War (1992–2002) // *Turkish Studies*. Vol. 7. Issue 3. P. 337–364. Режим доступа: <http://doi.org/10.1080/14683840600891034>
- Al Jazeera (2020) Erdogan Defends Testing Russian S-400, Shrugs Off US Criticism // Al Jazeera. 23 October. Режим доступа: <https://www.aljazeera.com/news/2020/10/23/erdogan-says-turkey-tested-russian-s-400s-shrugs-off-us-reaction> (дата обращения: 12.07.2023).
- Al Jazeera (2021) Syria High on Agenda as Putin and Erdogan Meet in Sochi // Al Jazeera. 29 September. Режим доступа: <https://www.aljazeera.com/news/2021/9/29/syria-high-agenda-putin-erdogan-meet-sochi> (дата обращения: 30.03.2023).
- Arango T., Yeginsu C. (2016) Turks Can Agree on One Thing: U.S. Was Behind Failed Coup // *The New York Times*. 2 August. Режим доступа: <https://www.nytimes.com/2016/08/03/world/europe/turkey-coup-erdogan-fethullah-gulen-united-states.html> (дата обращения: 12.07.2023).
- Aslanli K., Akgün B. (2020) Institutional Mechanisms of the Turkish Foreign Policy: The Case of Russia-Turkey High-Level Cooperation Council // *Vestnik RUDN. International Relations*. Vol. 20. No. 4. P. 791–804. Режим доступа: <http://doi.org/10.22363/2313-0660-2020-20-4-791-804>
- Baev P.K. (2019) Turkey's Ambiguous Strategic Rapprochement With Russia // *Turkey's Pivot to Eurasia: Geopolitics and Foreign Policy in a Changing World Order / E. Erşen, S. Köstem (eds)*. L.; N.Y.: Routledge. P. 48–63.
- Bilgin P., Bilgiç A. (2011) Turkey's "New" Foreign Policy Toward Eurasia // *Eurasian Geography and Economics*. Vol. 52. Issue 2. P. 173–195. Режим доступа: <http://doi.org/10.2747/1539-7216.52.2.173>
- Çelik E. (2016) CIA's Clandestine Meeting in Istanbul on Coup Night // *Yeni Şafak*. 16 July. Режим доступа: <https://www.yenisafak.com/en/news/cias-clandestine-meeting-in-istanbul-on-coup-night-2499850> (дата обращения: 12.07.2023).

- Çelik M. (2022) Does Bolton Imply US Behind Turkey's July 15 Coup Bid Too? // *Daily Sabah*. 15 July. Режим доступа: <https://www.dailysabah.com/opinion/op-ed/does-bolton-imply-us-behind-turkeys-july-15-coup-bid-too> (дата обращения: 12.07.2023).
- Chang F.K. (2023) The Middle Corridor Through Central Asia: Trade and Influence Ambitions. Foreign Policy Research Institute. Режим доступа: <https://www.fpri.org/article/2023/02/the-middle-corridor-through-central-asia-trade-and-influence-ambitions/> (дата обращения: 03/03/2023).
- Cook S. (2016) Turkey's Failed Coup and the United States. Council on Foreign Affairs. 1 August. Режим доступа: <https://www.cfr.org/blog/turkeys-failed-coup-and-united-states> (дата обращения: 12.07.2023).
- Çelikpala M. (2015) Rekabet ve İşbirliği İkileminde Yönünü Arayan Türk-Rus İlişkileri [Turkish-Russian Relations in Search of a Way Out of the Rivalry-Competition Dilemma] // *Bilig*. Vol. 72. P. 117–144. Режим доступа: <https://dergipark.org.tr/tr/pub/bilig/issue/25351/267643> (in Turkish).
- Davutoğlu A. (1997) Medeniyetlerin Ben-idrâki [Self-Realization of Civilizations] // *Divan*. Vol. 3. No. 1. P. 1–53 (in Turkish).
- Davutoğlu A. (2001) Stratejik Derinlik [The Strategic Depth]. İstanbul: Küre Yayınları (in Turkish).
- Didić A., Kösebalaban H. (2019) Turkey's Rapprochement With Russia: Assertive Bandwagoning // *The International Spectator*. Vol. 54. Issue 3. P. 123–138. Режим доступа: <http://doi.org/10.1080/03932729.2019.1627070>
- Erşen E., Çelikpala M. (2019) Turkey and the Changing Energy Geopolitics of Eurasia // *Energy Policy*. Vol. 128. P. 584–592. Режим доступа: <http://doi.org/10.1016/j.enpol.2019.01.036>
- Erşen E., Köstem S. (2020) Turkey's Interest in Closer Relations With Russia: Global, Regional and Domestic Dynamics // *SİYASAL: Journal of Political Sciences*. Vol. 29. Issue 2. P. 231–245. Режим доступа: <http://doi.org/10.26650/siyasal.2020.29.2.0026>
- European Council (2016) EU-Turkey Statement. Press Release, 18 March. Режим доступа: <https://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2016/03/18/eu-turkey-statement/> (дата обращения: 12.07.2023).
- Faggionato G. (2023) Zelensky Brings Home Azov Fighters From Turkey, Angering Moscow // *Politico*. 9 July. Режим доступа: <https://www.politico.eu/article/russia-accused-turkey-and-ukraine-of-violating-prisoners-deal-war> (дата обращения: 12.07.2023).
- Fierke K.M. (2013) Constructivism // *International Relations Theories* / T. Dunne (ed.). Oxford: Oxford University Press. P. 187–205.
- Finnemore M. (1996) Norms, Culture, and World Politics: Insights From Sociology's Institutionalism // *International Organization*. Vol. 50 (2). P. 325–347. Режим доступа: <https://doi.org/10.1017/S0020818300028587>
- Guldogan D. (2023) Quadripartite Foreign Ministerial Meeting on Syria Held in Moscow // *Anadolu Agency*. 10 May. Режим доступа: <https://www.aa.com.tr/en/politics/quadripartite-foreign-ministerial-meeting-on-syria-held-in-moscow/2893563> (дата обращения: 12.07.2023).
- Gürsel K. (2016) EU-Turkey Refugee Deal Gives Erdogan Case of “Political Amnesia” // *Al Monitor*. 17 May. Режим доступа: <https://www.al-monitor.com/originals/2016/05/turkey-european-union-refugee-deal-in-jeopardy.html> (дата обращения: 12.07.2023).
- Hill F., Taspınar Ö. (2006) Turkey and Russia: Axis of the Excluded? // *Survival*. Vol. 48. No. 1. P. 81–92. Режим доступа: <http://dx.doi.org/10.1080/00396330600594256>
- Hopf T. (2002) *Social Construction of International Politics: Identities and Foreign Policies, Moscow, 1955 and 1999*. Ithaca: Cornell University Press.
- Hurriyet Daily News (2016) US General Is on Side of Coup Plotters: Erdoğan. 30 July. Режим доступа: <https://www.hurriyetaidailynews.com/us-general-is-on-side-of-coup-plotters-erdogan---102242> (дата обращения: 12.07.2023).
- Hurriyet Daily News (2020) Turkey Proposes a 6-Way Caucasus Platform for Peace and Stability. 11 December. Режим доступа: <https://www.hurriyetaidailynews.com/turkey-to-be-patient-and-see-what-trend-emerges-after-biden-takes-office-erdogan-160776> (дата обращения: 30.03.2023).

- Kandemir A. (2022) Turkey's Isbank Suspends Use of Russian Mir Cards After US Warning. Bloomberg, 19 September. Режим доступа: <https://www.bloomberg.com/news/articles/2022-09-19/turkey-s-ibank-stops-using-russian-mir-cards-after-us-warning> (дата обращения: 12.07.2023).
- Katzenstein P.J. (1996) *The Culture of National Security Norms and Identity in World Politics*. N.Y.: Columbia University Press.
- Kortunov A. (2019) *The Astana Model: Methods and Ambitions of Russian Political Action // The MENA Region: A Great Power Competition / K. Mezran, A. Varvelli (eds)*. SPI. P. 53–64.
- Köstem S. (2018) *The Political Economy of Turkish-Russian Relations: Dynamics of Asymmetric Interdependence // Perceptions*. Vol. 23. No. 2. P. 10–32. Режим доступа: <http://sam.gov.tr/pdf/perceptions/Vol-ume-XXIII/Summer-2018/sf10-32.pdf> (дата обращения: 02.10.2023).
- Köstem S. (2021) *Russian-Turkish Cooperation in Syria: Geopolitical Alignment With Limits // Cambridge Review of International Affairs*. Vol. 34. Issue. P. 795–817. Режим доступа: <http://doi.org/10.1080/09557571.2020.1719040>
- Kudryashova Y.S. (2021) *Pragmatism in the Current Russian-Turkish Relations // Panorama*. Режим доступа: <http://doi.org/10.13140/RG.2.2.12968.08967/1>
- Kutlay M., Öniş Z. (2021) *Turkish Foreign Policy in an Emerging Post-Western International Order: Strategic Autonomy Versus New Forms of Dependence? // International Affairs*. Vol. 97. Issue 4. P. 1085–1104. Режим доступа: <http://doi.org/10.1093/ia/iab094>
- Light M. (2015) *Russian Foreign Policy Themes in Official Documents and Speeches: Tracing Continuity and Change // Russia's Foreign Policy: Ideas, Domestic Politics and External Relations / D. Cadier, M. Light (eds)*. Hampshire & New York: Palgrave Macmillan. P. 13–29.
- Mamedov R., Lukyanov G. (2018) *Russia and Turkey: Approaches to Regional Security in the Middle East // Perceptions: Journal of International Affairs*. Vol. 23. Issue 2. P. 51–71. Режим доступа: <https://dergipark.org.tr/en/pub/perception/issue/39593/468101> (дата обращения: 02.10.2023).
- Markedonov S. (2018) *Russia and the Conflicts in the South Caucasus: Main Approaches, Problems, and Prospects // Caucasus Edition*. Vol. 3. Issue 2. P. 24–47. Режим доступа: <https://caucasusedition.net/wp-content/uploads/2018/12/Russia-and-the-conflicts-in-the-South-Caucasus-main-approaches-problems-and-prospects.pdf> (дата обращения: 02.10.2023).
- Makarychev A., Morozov V. (2011) *Multilateralism, Multipolarity, and Beyond: A Menu of Russia's Policy Strategies // Global Governance*. Vol. 17. No. 3. P. 353–373. Режим доступа: <https://www.jstor.org/stable/23033752>
- Ministry of Foreign Affairs of the Republic of Türkiye (2022) *Press Release Regarding EU General Affairs Council Conclusions Which Relate to Türkiye*. No 378, 14 December. Режим доступа: https://www.mfa.gov.tr/no_-378_-avrupa-birligi-genel-isler-konseyi-nde-ulkemize-iliskin-alinan-karar-hk.en.mfa (дата обращения: 12.07.2023).
- Oğuzlu T. (2022) *Putin'in Türkiye'ye doğalgaz üssü önerisi ve 2 soru [Putin's Natural Gas Hub Proposal to Turkey and 2 Questions]*. Fikir Turu. Режим доступа: <https://fikirturu.com/jeo-strateji/putinin-turkiyeye-dogalgaz-ussu-onerisi-ve-2-soru/> (дата обращения: 03.03.2023) (in Turkish).
- Omelicheva M. (2013) *Russian Foreign Policy: A Quest for Great Power Status in a Multipolar World // Foreign Policy in Comparative Perspective Domestic and International Influences on State Behavior / R. Beasley, J. Kaarbo, J. Lantis, M. Snarr (eds)*. Los Angeles: SAGE Publications. P. 94–117.
- Öniş Z., Yılmaz Ş. (2015) *Turkey and Russia in a Shifting Global Order: Cooperation, Conflict and Asymmetric Interdependence in a Turbulent Region // Third World Quarterly*. Vol. 37. Issue 1. P. 71–95. Режим доступа: <http://doi.org/10.1080/01436597.2015.1086638>
- Pannier B. (2022) *Turkey and Central Asia: Ukraine War Will Strengthen Ties // Eurasianet*. 15 April. Режим доступа: <https://eurasianet.org/perspectives-turkey-and-central-asia-ukraine-war-will-strengthen-ties> (дата обращения: 30.03.2023).
- President of Russia (2007) *Speech and the Following Discussion at the Munich Conference on Security Policy*. [online]. Munich. 10 February. Режим доступа: <http://kremlin.ru/events/president/transcripts/24034> (дата обращения: 12.07.2023).

- President of Russia (2008) Interview given by Dmitry Medvedev to Television Channels Channel One, Russia, NTV. Sochi. 31 August. Режим доступа: <http://en.kremlin.ru/events/president/transcripts/48301> (дата обращения: 12.07.2023).
- Prokopenko A. (2023) How the Ukraine Grain Deal Went From Boon to Burden for the Kremlin // *Carnegie Politika*. 17 March. Режим доступа: <https://carnegieendowment.org/politika/89307> (дата обращения: 30.03.2023).
- Reuters (2021) Turkish Minister Says U.S. Behind 2016 Failed Coup // Reuters. 4 February. Режим доступа: <https://www.reuters.com/article/turkey-security-usa-int-idUSKBN2A41NF> (дата обращения: 30.03.2023).
- Reuters (2023) Erdogan Rival Accuses Russia of “Deep Fake” Campaign Ahead of Presidential Vote // Reuters. 12 May. Режим доступа: <https://www.reuters.com/world/middle-east/erdogan-rival-accuses-russia-deep-fake-campaign-ahead-presidential-vote-2023-05-12/> (дата обращения: 12.07.2023).
- Ricciardone F., Stein A. (2016) Mitigating US-Turkish Disagreement over the PYD. *Atlantic Council*, 24 February. Режим доступа: <https://www.atlanticcouncil.org/blogs/menasource/mitigating-us-turkish-disagreement-over-the-pyd> (дата обращения: 12.07.2023).
- Rüma İ., Çelikpala M. (2019) Russian and Turkish Foreign Policy Activism in the Syrian Theater // *Uluslararası İlişkiler*. Vol. 16. No. 2. P. 65–84. Режим доступа: <https://doi.org/10.33458/uidergisi.588930>
- Sakwa R. (2019a) Russian Neo-Revisionism // *Russian Politics*. Vol. 4. No. 1. P. 1–21. Режим доступа: <https://doi.org/10.1163/2451-8921-00401001>
- Sakwa R. (2019b) The International System and Models of Global Order // *Russia in Global Affairs*. Vol. 17. No. 3. P. 8–31. Режим доступа: <http://doi.org/10.31278/1810-6374-2019-17-3-8-31>
- Sakwa R. (2023) Crisis of the International System and International Politics // *Russia in Global Affairs*. Vol. 21. No. 1. P. 70–91. Режим доступа: <http://doi.org/10.31278/1810-6374-2023-21-1-70-91>
- Snetkov A. (2012) When the Internal and External Collide: A Social Constructivist Reading of Russia’s Security Policy // *Europe-Asia Studies*. Vol. 64. No. 3. P. 521–542. Режим доступа: <http://doi.org/10.1080/09668136.2012.661935>
- Sputnik Türkiye (2022) Metropol anketi: Türkiye dış ilişkilerinde Rusya ve Çin’e öncelik vermelidir diyenler yüzde 39,4 [Metropol Survey: 39.4 Percent Say that Turkey Should Give Priority to Russia and China in Its Foreign Relations]. 22 January. Режим доступа: <https://sputniknews.com.tr/20220122/metropol-anketi-turkiye-dis-iliskilerinde-rusya-ve-cine-oncelik-vermelidir-diyenler-yuzde-394-1053017774.html> (дата обращения: 12.07.2023) (in Turkish).
- Stempel J. (2020) Turkey’s Halkbank Urges Dismissal of Iran Sanctions Criminal Case in U.S. // Reuters. 18 September. Режим доступа: <https://www.reuters.com/article/us-usa-turkey-halkbank-idUSKBN2692FF> (дата обращения: 12.07.2023).
- Teslova E. (2018) UN Security Council Unrepresentative: Russia’s Lavrov // *Anadolu Agency*, 3 May. Режим доступа: <https://www.aa.com.tr/en/politics/un-security-council-unrepresentative-russias-lavrov/1134395> (дата обращения: 30.03.2023).
- Trenin D. (2020) Moscow’s New Rules. *Carnegie Endowment for International Peace*. Режим доступа: <https://carnegiemoscow.org/commentary/83208> (дата обращения: 30.03.2023).
- Tsygankov A.P., Tsygankov P.A. (2021) Constructing National Values: The Nationally Distinctive Turn in Russian IR Theory and Foreign Policy // *Foreign Policy Analysis*. Vol. 17. Issue 4. Режим доступа: <https://doi.org/10.1093/fpa/orab022>
- Uluş A. (2016) Darbenin arkasında ABD var: %79... [The US Is Behind the Coup: 79%...] // *Haberturk*. 29 November. Режим доступа: <https://www.haberturk.com/gundem/haber/1329969-darbenin-arkasinda-abd-var--79-ohal-hayatimi-degistirmedii--75> (ассдата обращения: 12.07.2023) (in Turkish).
- Wendt A. (1992) Anarchy Is What States Make of It: The Social Construction of Power Politics // *International Organization*. Vol. 46. Issue 2. P. 391–425. Режим доступа: <http://doi.org/10.1017/S0020818300027764>
- Wendt A. (1994) Collective Identity Formation and the International State // *American Political Science Review*. Vol. 88. Issue 2. P. 384–396. Режим доступа: <http://doi.org/10.2307/2944711>

The Evolution of Russian-Turkish Relations: Ideational Convergence and Pragmatic Cooperation¹

B. Ayar, O. Arslan

Başaran Ayar – Lecturer of International Relations, Ankara University, Turkey; PhD in Moscow State Institute of International Relations (MGIMO University) of the Ministry of Foreign Relations of the Russian Federation; 56/A Cemal Gürsel Cd., 06590 Ankara, Türkiye; basaran.ayar@ankara.edu.tr

Orkun Arslan – Centre for Mediterranean Studies, Higher School of Economics; 20 Myasnikskaya Ulitsa, Moscow, 101000, Russian Federation; orkunars@gmail.com

Abstract

Moscow-Ankara relations have been experiencing an unprecedented level of partnership simultaneously with a plethora of disputes between the actors. They have managed to continue cooperation without letting the emerging disagreements cause crises similar to the Su-24 Jet incident of 2015. This study examines Russian-Turkish relations since 2016 to expose how this alignment emerged and how the two actors operate in this partnership. After reviewing the literature that highlights the limitations and fragility of the cooperation, the authors shed light on the ideational convergence that allowed the alignment, arguing that it served as the basis of the current pragmatist and personalistic relations. Moreover, four main characteristics of this alignment are explained: 1) risk-aversion as the priority; 2) reliance on personalistic relations between the leaders; 3) focus on resolving issues among themselves instead of including non-regional actors; 4) economic pragmatism. Then, the risks that can potentially cause a collapse of this partnership are discussed, emphasizing the danger caused by the accumulation of unresolved disputes and political uncertainties in bilateral relations. Authors argue that under the current conditions, the partnership is fragile and will be tested by the upcoming challenges.

Keywords: Russian-Turkish relations, Eurasian politics, multipolarity, ideas in IR, pragmatic cooperation

For citation: Ayar B., Arslan O. (2023) The Evolution of Russian-Turkish Relations: Ideational Convergence and Pragmatic Cooperation. *International Organisations Research Journal*, vol. 18, no 3, pp. 120–141 (in English). doi:10.17323/1996-7845-2023-03-07

References

- Aktürk Ş. (2006) Turkish-Russian Relations After the Cold War (1992–2002). *Turkish Studies*, vol. 7, issue 3, pp. 337–64. Available at: <http://doi.org/10.1080/14683840600891034>
- Al Jazeera (2020) Erdogan Defends Testing Russian S-400, Shrugs Off US Criticism. *Al Jazeera*, 23 October. Available at: <https://www.aljazeera.com/news/2020/10/23/erdogan-says-turkey-tested-russian-s-400s-shrugs-off-us-reaction> (accessed 12 July 2023).
- Al Jazeera (2021) Syria High on Agenda as Putin and Erdogan Meet in Sochi. *Al Jazeera*, 29 September. Available at: <https://www.aljazeera.com/news/2021/9/29/syria-high-agenda-putin-erdogan-meet-sochi> (accessed 30 March 2023).
- Arango T., Yeginsu C. (2016) Turks Can Agree on One Thing: U.S. Was Behind Failed Coup. *The New York Times*, 2 August. Available at: <https://www.nytimes.com/2016/08/03/world/europe/turkey-coup-erdogan-fethullah-gulen-united-states.html> (accessed 12 July 2023).

¹ This article was submitted 30.03.2023

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

- Aslanli K., Akgün B. (2020) Institutional Mechanisms of the Turkish Foreign Policy: The Case of Russia-Turkey High-Level Cooperation Council. *Vestnik RUDN. International Relations*, vol. 20, no 4, pp. 791–804. Available at: <http://doi.org/10.22363/2313-0660-2020-20-4-791-804>
- Avatkov B.A. (2017) Turcija: povorot na vostoki [Turkey: Turn East]. *Contours of Global Transformations: Politics, Economics, Law*, vol. 10, no 2, pp. 181–96. Available at: <http://doi.org/10.23932/2542-0240-2017-10-2-181-196> (in Russian).
- Baev P.K. (2019) Turkey's Ambiguous Strategic Rapprochement With Russia. *Turkey's Pivot to Eurasia: Geopolitics and Foreign Policy in a Changing World Order* (E. Erşen, S. Köstem (eds)). London & New York: Routledge, pp. 48–63.
- Baykov A.A., Istomin I.A. (2013) Neozhidannyye partnery Rossii na Blizhnem i Srednem Vostoke [Russia's Unexpected Partners in the Near and Middle East], *International Trends*, vol. 11, no 2, pp. 115–134 (in Russian).
- Bilgin P., Bilgiç A. (2011) Turkey's "New" Foreign Policy Toward Eurasia. *Eurasian Geography and Economics*, vol. 52, issue 2, pp. 173–95. Available at: <http://doi.org/10.2747/1539-7216.52.2.173>
- Bogaturov A. (2007) Tri pokoleniya vneshnepoliticheskikh doktrin Rossii [Three generations of Russian foreign policy doctrines]. *International Trends*, vol. 5, no 1, pp. 54–69 (in Russian).
- Çelik E. (2016) CIA's Clandestine Meeting in Istanbul on Coup Night. *Yeni Şafak*, 16 July. Available at: <https://www.yenisafak.com/en/news/cias-clandestine-meeting-in-istanbul-on-coup-night-2499850> (accessed 12 July 2023).
- Çelik M. (2022) Does Bolton Imply US Behind Turkey's July 15 Coup Bid Too? *Daily Sabah*, 15 July. Available at: <https://www.dailysabah.com/opinion/op-ed/does-bolton-imply-us-behind-turkeys-july-15-coup-bid-too> (accessed 12 July 2023).
- Chang F.K. (2023) The Middle Corridor Through Central Asia: Trade and Influence Ambitions. Foreign Policy Research Institute. Available at: <https://www.fpri.org/article/2023/02/the-middle-corridor-through-central-asia-trade-and-influence-ambitions/> (accessed 3 March 2023).
- Cook S. (2016) Turkey's Failed Coup and the United States. Council on Foreign Affairs, 1 August. Available at: <https://www.cfr.org/blog/turkeys-failed-coup-and-united-states> (accessed 12 July 2023).
- Çelikpala M. (2015) Rekabet ve İşbirliği İkileminde Yönünü Arayan Türk-Rus İlişkileri [Turkish-Russian Relations in Search of a Way Out of the Rivalry-Competition Dilemma]. *Bilig*, vol. 72, pp. 117–44. Available at: <https://dergipark.org.tr/tr/pub/bilig/issue/25351/267643> (in Turkish).
- Davutoğlu A. (1997) Medeniyetlerin Ben-idrâki [Self-Realization of Civilizations]. *Divan*, vol. 3, no 1, pp. 1–53 (in Turkish).
- Davutoğlu A. (2001) *Stratejik Derinlik [The Strategic Depth]*. İstanbul: Küre Yayınları (in Turkish).
- Didić A., Kösebalaban H. (2019) Turkey's Rapprochement With Russia: Assertive Bandwagoning. *The International Spectator*, vol. 54, issue 3, pp. 123–38. Available at: <http://doi.org/10.1080/03932729.2019.1627070>
- Erşen E., Çelikpala M. (2019) Turkey and the Changing Energy Geopolitics of Eurasia. *Energy Policy*, vol. 128, pp. 584–92. Available at: <http://doi.org/10.1016/j.enpol.2019.01.036>
- Erşen E., Köstem S. (2020) Turkey's Interest in Closer Relations With Russia: Global, Regional and Domestic Dynamics. *SİYASAL: Journal of Political Sciences*, vol. 29, issue 2, pp. 231–45. Available at: <http://doi.org/10.26650/siyasal.2020.29.2.0026>
- European Council (2016) EU-Turkey Statement. Press Release, 18 March. Available at: <https://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2016/03/18/eu-turkey-statement/> (accessed 12 July 2023).
- Faggionato G. (2023) Zelenskyy Brings Home Azov Fighters From Turkey, Angering Moscow. *Politico*, 9 July. Available at: <https://www.politico.eu/article/russia-accused-turkey-and-ukraine-of-violating-prisoners-deal-war> (accessed 12 July 2023).
- Fierke K.M. (2013) Constructivism. *International Relations Theories* (T. Dunne (ed.)). Oxford: Oxford University Press, pp. 187–205.
- Finnemore M. (1996) Norms, Culture, and World Politics: Insights From Sociology's Institutionalism. *International Organization*, vol. 50(2), pp. 325–47. Available at: <https://doi.org/10.1017/S0020818300028587>

- Guldogan D. (2023) Quadripartite Foreign Ministerial Meeting on Syria Held in Moscow. *Anadolu Agency*, 10 May. Available at: <https://www.aa.com.tr/en/politics/quadripartite-foreign-ministerial-meeting-on-syria-held-in-moscow/2893563> (accessed 12 July 2023).
- Gürsel K. (2016) EU-Turkey Refugee Deal Gives Erdogan Case of “Political Amnesia.” *Al Monitor*, 17 May. Available at: <https://www.al-monitor.com/originals/2016/05/turkey-european-union-refugee-deal-in-jeopardy.html> (accessed 12 July 2023).
- Hill F., Taspınar Ö. (2006) Turkey and Russia: Axis of the Excluded? *Survival*, vol. 48, no 1, pp. 81–92. Available at: <http://dx.doi.org/10.1080/00396330600594256>
- Hopf T. (2002) *Social Construction of International Politics: Identities and Foreign Policies*, Moscow, 1955 and 1999. Ithaca: Cornell University Press.
- Hurriyet Daily News (2016) US General Is on Side of Coup Plotters: Erdoğan. 30 July. Available at: <https://www.hurriyetdailynews.com/us-general-is-on-side-of-coup-plotters-erdogan---102242> (accessed 12 July 2023).
- Hurriyet Daily News (2020) Turkey Proposes a 6-Way Caucasus Platform for Peace and Stability. 11 December. Available at: <https://www.hurriyetdailynews.com/turkey-to-be-patient-and-see-what-trend-emerges-after-biden-takes-office-erdogan-160776> (accessed 30 March 2023).
- Kandemir A. (2022) Turkey’s Isbank Suspends Use of Russian Mir Cards After US Warning. Bloomberg, 19 September. Available at: <https://www.bloomberg.com/news/articles/2022-09-19/turkey-s-ibank-stops-using-russian-mir-cards-after-us-warning> (accessed 12 July 2023).
- Katzenstein P.J. (1996) *The Culture of National Security Norms and Identity in World Politics*. New York: Columbia University Press.
- Konovalov I.P. (2020) *Kavkazskaya Shakhmatnaya Doska [Caucasian Chessboard]*. Moscow: Vorob’ev A.V. (in Russian).
- Kortunov A. (2019) The Astana Model: Methods and Ambitions of Russian Political Action. *The MENA Region: A Great Power Competition* (K. Mezran, A. Varvelli (eds)). SPI, pp. 53–64.
- Köstem S. (2018) The Political Economy of Turkish-Russian Relations: Dynamics of Asymmetric Interdependence. *Perceptions*, vol. 23, no 2, pp. 10–32. Available at: <http://sam.gov.tr/pdf/perceptions/Volume-XXI-II/Summer-2018/sf10-32.pdf> (accessed 2 October 2023).
- Köstem S. (2021) Russian-Turkish Cooperation in Syria: Geopolitical Alignment With Limits. *Cambridge Review of International Affairs*, vol. 34, issue, pp. 795–817. Available at: <http://doi.org/10.1080/09557571.2020.1719040>
- Kudryashova Y.S. (2021) Pragmatism in the Current Russian-Turkish Relations. *Panorama*. Available at: <http://doi.org/10.13140/RG.2.2.12968.08967/1>
- Kutlay M., Öniş Z. (2021) Turkish Foreign Policy in an Emerging Post-Western International Order: Strategic Autonomy Versus New Forms of Dependence? *International Affairs*, vol. 97, issue 4, pp. 1085–104. Available at: <http://doi.org/10.1093/ia/iab094>
- Light M. (2015) Russian Foreign Policy Themes in Official Documents and Speeches: Tracing Continuity and Change. *Russia’s Foreign Policy: Ideas, Domestic Politics and External Relations* (D. Cadier, M. Light (eds)). Hampshire & New York: Palgrave Macmillan, pp. 13–29.
- Mamedov R., Lukyanov G. (2018) Russia and Turkey: Approaches to Regional Security in the Middle East. *Perceptions: Journal of International Affairs*, vol. 23, issue 2, pp. 51–71. Available at: <https://dergipark.org.tr/en/pub/perception/issue/39593/468101> (accessed 2 October 2023).
- Markedonov S. (2018) Russia and the Conflicts in the South Caucasus: Main Approaches, Problems, and Prospects. *Caucasus Edition*, vol. 3, issue 2, pp. 24–47. Available at: <https://caucasusedition.net/wp-content/uploads/2018/12/Russia-and-the-conflicts-in-the-South-Caucasus-main-approaches-problems-and-prospects.pdf> (accessed 2 October 2023).
- Makarychev A., Morozov V. (2011) Multilateralism, Multipolarity, and Beyond: A Menu of Russia’s Policy Strategies. *Global Governance*, vol. 17, no 3, pp. 353–73. Available at: <https://www.jstor.org/stable/23033752>

Mezhuev B.B. (2019) Turcija, Rossija i Evropa s pozicij “civilizacionnogo realizma” [Turkey, Russia and Europe from the Position of “Civilizational Realism”. *Polis: Political Research*, no 6, pp. 53–66. Available at: <https://doi.org/10.17976/jpps/2019.06.05> (in Russian).

Ministry of Foreign Affairs of the Republic of Türkiye (2022) Press Release Regarding EU General Affairs Council Conclusions Which Relate to Türkiye, no 378, 14 December. Available at: https://www.mfa.gov.tr/no_-378_-avrupa-birligi-genel-isler-konseysi-nde-ulkemize-iliskin-alinan-karar-hk.en.mfa (accessed 12 July 2023).

Oğuzlu T. (2022) Putin’in Türkiye’ye doğalgaz üssü önerisi ve 2 soru [Putin’s Natural Gas Hub Proposal to Turkey and 2 Questions]. *Fikir Turu*. Available at: <https://fikirturu.com/jeo-strateji/putinin-turkiyeye-dogalgaz-ussu-onerisi-ve-2-soru/> (accessed 3 March 2023) (in Turkish).

Omelicheva M. (2013) Russian Foreign Policy: A Quest for Great Power Status in a Multipolar World. *Foreign Policy in Comparative Perspective Domestic and International Influences on State Behavior* (R. Beasley, J. Kaarbo, J. Lantis, M. Snarr (eds)). Los Angeles: SAGE Publications, pp. 94–117.

Öniş Z., Yılmaz Ş. (2015) Turkey and Russia in a Shifting Global Order: Cooperation, Conflict and Asymmetric Interdependence in a Turbulent Region. *Third World Quarterly*, vol. 37, issue 1, pp. 71–95. Available at: <http://doi.org/10.1080/01436597.2015.1086638>

Pannier B. (2022) Turkey and Central Asia: Ukraine War Will Strengthen Ties. *Eurasianet*, 15 April. Available at: <https://eurasianet.org/perspectives-turkey-and-central-asia-ukraine-war-will-strengthen-ties> (accessed 30 March 2023).

President of Russia (2007) Speech and the Following Discussion at the Munich Conference on Security Policy. [online]. Munich. 10 February. Available at: <http://kremlin.ru/events/president/transcripts/24034> (accessed 12 July 2023).

President of Russia (2008) Interview given by Dmitry Medvedev to Television Channels Channel One, Russia, NTV. Sochi. 31 August. Available at: <http://en.kremlin.ru/events/president/transcripts/48301> (accessed 12 July 2023).

President of Russia (2014) Obrashhenie Prezidenta Rossijskoj Federacii [Address of the President of the Russian Federation]. Moscow. 18 March. Available at: <http://kremlin.ru/events/president/news/20603> (accessed 12 July 2023) (in Russian).

President of Russia (2023) Ceremonija po sluchaju zavoza jadernogo topliva na AJeS “Akkuju” [Ceremony on the Occasion of the Delivery of Nuclear Fuel at the Akkuyu NPP]. Moscow, 27 April. Available at: <http://kremlin.ru/events/president/news/71006> (accessed 12 July 2023) (in Russian).

Prokopenko A. (2023) How the Ukraine Grain Deal Went From Boon to Burden for the Kremlin. *Carnegie Politika*, 17 March. Available at: <https://carnegieendowment.org/politika/89307> (accessed 30 March 2023).

Reuters (2021) Turkish Minister Says U.S. Behind 2016 Failed Coup. *Reuters*, 4 February. Available at: <https://www.reuters.com/article/turkey-security-usa-int-idUSKBN2A41NF> (accessed 30 March 2023).

Reuters (2023) Erdogan Rival Accuses Russia of “Deep Fake” Campaign Ahead of Presidential Vote. *Reuters*, 12 May. Available at: <https://www.reuters.com/world/middle-east/erdogan-rival-accuses-russia-deep-fake-campaign-ahead-presidential-vote-2023-05-12/> (accessed 12 July 2023).

Ricciardone F., Stein A. (2016) Mitigating US-Turkish Disagreement over the PYD. Atlantic Council, 24 February. Available at: <https://www.atlanticcouncil.org/blogs/menasource/mitigating-us-turkish-disagreement-over-the-pyd> (accessed 12 July 2023).

Rüma İ., Çelikpala M. (2019) Russian and Turkish Foreign Policy Activism in the Syrian Theater. *Uluslararası İlişkiler*, vol. 16, no 2, pp. 65–84. Available at: <https://doi.org/10.33458/uidergisi.588930>

Sakwa R. (2019a) Russian Neo-Revisionism. *Russian Politics*, vol. 4, no 1, pp. 1–21. Available at: <https://doi.org/10.1163/2451-8921-00401001>

Sakwa R. (2019b) The International System and Models of Global Order. *Russia in Global Affairs*, vol. 17, no 3, pp. 8–31. Available at: <http://doi.org/10.31278/1810-6374-2019-17-3-8-31>

Sakwa R. (2023) Crisis of the International System and International Politics. *Russia in Global Affairs*, vol. 21, no 1, pp. 70–91. Available at: <http://doi.org/10.31278/1810-6374-2023-21-1-70-91>

- Savchenko A.E., Zuenko I.Y. (2020) Dvizhushchiye sily rossiyskogo povorota na vostok [The Driving Forces of the Russian Turn to the East]. *Comparative Politics*, vol. 11, no 1, pp. 111–25. Available at: <http://doi.org/10.24411/2221-3279-2020-10009> (in Russian).
- Shakleina T.A. (2022) Mirovoj porjadok v XXI veke: konsolidacija policentricnosti [World Order in the Twenty First Century: Consolidation of Polycentricity]. *Megatrends: Main trajectories of the evolution of world order in the 21st century* (T.A. Shakleina, A.A. Baikova (eds)). Moscow: Aspect Press (in Russian).
- Snetkov A. (2012) When the Internal and External Collide: A Social Constructivist Reading of Russia's Security Policy. *Europe-Asia Studies*, vol. 64, no 3, pp. 521–42. Available at: <http://doi.org/10.1080/09668136.2012.661935>
- Sputnik Türkiye (2022) Metropol anketi: Türkiye dış ilişkilerinde Rusya ve Çin'e öncelik vermelidir diyenler yüzde 39.4 [Metropol Survey: 39.4 Percent Say that Turkey Should Give Priority to Russia and China in Its Foreign Relations]. 22 January. Available at: <https://sputniknews.com.tr/20220122/metropol-anketi-turkiye-dis-iliskilerinde-rusya-ve-cine-oncelik-vermelidir-diyenler-yuzde-394-1053017774.html> (accessed 12 July 2023) (in Turkish).
- Stempel J. (2020) Turkey's Halkbank Urges Dismissal of Iran Sanctions Criminal Case in U.S. *Reuters*, 18 September. Available at: <https://www.reuters.com/article/us-usa-turkey-halkbank-idUSKBN2692FF> (accessed 12 July 2023).
- Teslova E. (2018) UN Security Council Unrepresentative: Russia's Lavrov. *Anadolu Agency*, 3 May. Available at: <https://www.aa.com.tr/en/politics/un-security-council-unrepresentative-russias-lavrov/1134395> (accessed 30 March 2023).
- Trenin D. (2020) Moscow's New Rules. Carnegie Endowment for International Peace. Available at: <https://carnegie-moscow.org/commentary/83208> (accessed 30 March 2023).
- Tsygankov A.P., Tsygankov P.A. (2021) Constructing National Values: The Nationally Distinctive Turn in Russian IR Theory and Foreign Policy. *Foreign Policy Analysis*, vol. 17, issue 4. Available at: <https://doi.org/10.1093/fpa/orab022>
- Uluş A. (2016) Darbenin arkasında ABD var: %79... [The US Is Behind the Coup: 79%...]. HABERTURK, 29 November. Available at: <https://www.haberturk.com/gundem/haber/1329969-darbenin-arkasinda-abd-var--79-ohal-hayatimi-degistirmedii--75> (accessed 12 July 2023) (in Turkish).
- Wendt A. (1992) Anarchy Is What States Make of It: The Social Construction of Power Politics. *International Organization*, vol. 46, issue 2, pp. 391–425. Available at: <http://doi.org/10.1017/S0020818300027764>
- Wendt A. (1994) Collective Identity Formation and the International State. *American Political Science Review*, vol. 88, issue 2, pp. 384–96. Available at: <http://doi.org/10.2307/2944711>

Оценка роли цифровых платформ и экосистем в экономическом развитии¹

А.В. Шелепов

Шелепов Андрей Владимирович — кандидат экономических наук, старший научный сотрудник Центра исследований международных институтов Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации (РАНХиГС); Россия, 119034, Москва, Пречистенская наб., д. 11; sheleповav@ranepa.ru

Аннотация

Для большинства стран мира формирование регулирования деятельности цифровых платформ — относительно новый и продолжающийся процесс. Это связано со спецификой платформенных бизнес-моделей: сетевыми эффектами, доступом к большим массивам данных, легкостью и мобильностью активов, эффектами масштаба и охвата.

В статье рассмотрены тенденции цифровизации мировой экономики, факторы и направления влияния деятельности цифровых платформ на экономические показатели. Анализ служит основой для концептуальных рекомендаций по совершенствованию регулирования цифровых платформ в России.

Ключевые рекомендации связаны с разработкой и закреплением в законодательстве определения цифровых платформ и экосистем, разработкой специальных мер поддержки национальных платформ (на основе определенных критериев их отнесения к национальным), дополнением и развитием антимонопольного регулирования, налаживанием межведомственной координации и взаимодействия с заинтересованными сторонами.

Ключевые слова: цифровая экономика, цифровые платформы, цифровые экосистемы, антимонопольное регулирование, защита прав потребителей

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

Для цитирования: Шелепов А.В. Оценка роли цифровых платформ и экосистем в экономическом развитии // Вестник международных организаций. 2023. Т. 18. № 3. С. 142–162 (на русском и английском языках). doi:10.17323/1996-7845-2023-03-08

¹ Статья поступила в редакцию 28.07.2023.

Введение

Развитие цифровых технологий привело к изменениям в экономике, бизнесе и повседневной жизни людей, аналогичных которым по масштабам не наблюдалось несколько десятилетий. Благодаря технологическим инновациям и расширению возможностей цифровых технологий растет важность платформенной экономики [Kenney, Zysman, 2016]. В ее основе – деятельность цифровых платформ.

Разнообразие онлайн-платформ с точки зрения особенностей деятельности, сектора, бизнес-модели и размера очень велико. Платформы обеспечивают различные сервисы, включая поисковые системы (Google), онлайн-маркетплейсы (Amazon), запись и просмотр видео (YouTube), просмотр и прослушивание музыки и клипов (Spotify), социальные сети (VK), услуги экономики совместного потребления (Uber), онлайн-игры (Steam) [Murati, 2021]. Формулировка общего определения для всех этих субъектов достаточно сложна, но наиболее универсальным представляется определение платформ через их основные характеристики. В рамках такого подхода под цифровыми платформами понимается бизнес-модель компаний, которые опираются на свою высокотехнологичную инфраструктуру, включая программное обеспечение, приложения, облачные хранилища, возможности обработки больших данных, алгоритмы, прогностическую аналитику, моделирование, машинное обучение и различные сервисы, для создания ценности через организацию взаимодействия различных участников рынка (с точки зрения экономической теории цифровые платформы являются многосторонними рынками, объединяющими несколько видов участников). Наряду с понятием цифровой платформы часто используется более широкое понятие цифровой экосистемы. Представляется хорошо отражающим суть цифровых экосистем понятие, предложенное Минэкономразвития России: клиентоцентричная бизнес-модель, объединяющая две и более группы продуктов, услуг, информации (собственного производства и/или других игроков) для удовлетворения конечных потребностей клиентов [Министерство экономического развития Российской Федерации, 2021].

Цифровые платформы получают преимущества от сетевых эффектов, возможностей сбора и обработки большого количества данных и, как следствие, становятся конкурентами участникам традиционных рынков и могут создавать барьеры для выхода на рынок новых игроков. Кроме того, в силу своей специфики цифровые платформы являются нарушителями (disruptors) не только традиционных экономических процессов, но и подходов к регулированию. По мере развития платформенной экономики появляются как новые возможности, так и проблемы, в первую очередь связанные с надлежащим регулированием цифровых платформ, позволяющим максимизировать их вклад в экономический рост и социальное развитие при надлежащей защите конкуренции, прав потребителя и персональных данных. В данной статье рассмотрены основные экономические тенденции, связанные с деятельностью цифровых платформ (необходимо отметить, что соответствующие данные разрознены и не всегда точны в силу частичной «неосвязаемости» цифровой среды); факторы и направления влияния платформ на экономические показатели, связанные с этим вопросы регулирования платформ. Целью исследования является обоснование концептуальных рекомендаций по совершенствованию регулирования цифровых платформ в России на основе анализа указанных проблем.

Общие тенденции цифровизации экономики

Активное развитие и распространение цифровых платформ связано с общим ростом цифровой экономики (деятельности по созданию, распространению и использованию цифровых технологий и связанных с ними продуктов и услуг). Все более важным аспектом цифровой экономики становится ее способность предоставлять доступ к различным решениям в формате услуг благодаря распространению облачной инфраструктуры и вычислений, доступность которых позволила цифровой экономике стать более разнообразной и увеличить долю в глобальной экономике.

Несмотря на то что значение интернета и цифровых данных для экономики и общества постоянно растет, официальная государственная статистика по данному вопросу зачастую отсутствует, и для оценки роста объема данных в цифровой экономике используется трафик интернет-протокола (IP). Хотя используемые методики не стандартизированы, не всегда ясны, а периодичность публикации данных не обязательно регулярна, все существующие оценки предполагают, что глобальный интернет-трафик и объем используемых в мировой экономике данных резко вырос за последние десятилетия, и ожидается, что этот быстрый рост будет продолжаться в ближайшие годы на фоне прогресса цифровых технологий.

Данные ЮНКТАД демонстрируют рост глобального IP-трафика примерно в 3 раза в период с 2017 по 2022 г. [UNCTAD, 2019]. Согласно одной из оценок, глобальный IP-трафик в 2022 г. превысил весь его накопленный объем до 2016 г. [GlobeNewswire, 2018]. Кроме того, в 2023 г. количество устройств, подключенных к IP-сетям, должно более чем в 3 раза превысить численность населения Земли [Cisco, 2020].

Пандемия COVID-19 оказала сильное влияние на интернет-трафик, поскольку все большее число экономических транзакций и социальных взаимодействий происходило с использованием интернета. За 2020 г. глобальное использование интернета (объем трафика) выросло на 35%, тогда как в 2019 г. рост составил 26%. Это самый значительный годовой прирост с 2013 г. На этом фоне растет потенциал использования цифровой инфраструктуры, поскольку многие сетевые операторы реализуют планы по увеличению пропускной способности, чтобы опережать спрос [TeleGeography, 2021]. Так, по данным компании Ericsson [Ericsson, 2023], трафик данных в мобильных сетях увеличился на 50% в период между третьим кварталом 2019 г. и третьим кварталом 2020 г. Глобальный трафик данных достиг 180 и 230 эксабайт в месяц в 2019 и 2020 гг. соответственно. К 2026 г. этот показатель, по прогнозам, увеличится более чем в 3 раза и достигнет 780 эксабайт.

По другим оценкам, в 2020 г. было создано или реплицировано 64,2 зеттабайта данных. При этом ожидается, что объем цифровых данных, созданных в течение следующих пяти лет, более чем в 2 раза превысит объем, созданный с момента появления цифровых хранилищ, а глобальный объем создания и репликации данных будет демонстрировать совокупный ежегодный рост в размере 23% [PureStorage, 2021].

Цифровизация приводит к росту доли цифровых и связанных с ними секторов в глобальном ВВП, международной торговле и других экономических показателях. Несмотря на сложности и различные подходы к оценке показателей экономической ценности в цифровой экономике, эта тенденция в основном подтверждается статистикой. По данным ЮНКТАД, доля цифровой экономики в узком определении (ИКТ и смежные сектора) в глобальном ВВП составила в 2017 г. 4,5%, в широком определении (включая обеспеченное ИКТ-производство в других секторах) — 15,5%. В крупнейших экономиках показатели еще выше — для США 6,9 и 21,6% соответственно, для Китая —

6 и 30% соответственно. Глобальный экспорт услуг в электронном виде с 2005 по 2018 г. вырос с 1,2 до 2,9 трлн долл. США, или в среднем на 7% в год, глобальный экспорт услуг ИКТ за тот же период – со 175 до 568 млрд долл. США, или на 9% в среднем в год [UNCTAD, 2019]. В период пандемии COVID-19 эти показатели еще больше увеличились (рис. 1).

В российской экономике наблюдаются схожие тенденции. Из данных Росстата следует, что валовые внутренние затраты на развитие цифровой экономики в России в период с 2017 по 2021 г. увеличились с 3,3 до 4,8 трлн руб. [НИУ ВШЭ, 2023]. К концу 2024 г., согласно целям национальной программы «Цифровая экономика», планируется рост показателя не менее чем в 3 раза в сравнении с уровнем 2017 г. [Правительство Российской Федерации, 2018]. Вклад сектора ИКТ в ВВП в 2021 и 2022 гг. составил около 3,2%, а динамика его валовой добавленной стоимости растет опережающими темпами относительно других секторов. Более половины взрослого населения России в 2021 г. пользовались услугами электронной торговли [НИУ ВШЭ, 2023].

Доля цифровой экономики в ВВП

Мир	США	Китай
<i>Узкое определение</i>		
4,5%	6,9%	6%
<i>Широкое определение</i>		
15,5%	21,6%	30%



Рис. 1. Показатели развития цифровой экономики

Источник: [UNCTAD, 2019].

Ключевые особенности цифровых платформ, факторы и тенденции их роста

Неотъемлемым элементом роста цифровой экономики является развитие цифровых платформ и стремление все большего числа компаний к использованию платформенной бизнес-модели.

Характер функционирования цифровой экономики определяет ее основные отличия от традиционной. Среди таких особенностей, напрямую связанных с деятельностью цифровых платформ, во-первых, легкость активов (*asset-lightness*). Компании получают возможность сократить расходы, связанные с арендой оборудования и загрузкой программного обеспечения и приложений, а также управлять доступом по требованию к приложениям или хранилищам через поставщика облачных услуг за счет наличия облачной инфраструктуры. Доступность программных приложений и облачных инструментов на цифровых платформах снижает затраты на дублирование и повышает производительность, поскольку такие программы можно использовать для аналогичных или настраивать для новых задач, а это означает, что программный код не нужно создавать заново. Это снижает временные и финансовые затраты разработчиков и повышает их производительность.

Еще одной особенностью является мобильность. Услуги облачной инфраструктуры позволяют платформенным компаниям осуществлять трансграничные и глобальные операции практически из любой точки мира, независимо от того, где находятся их клиенты, поставщики или потребители. Причина в том, что платформенные компании могут использовать нематериальные активы, включая программное обеспечение, приложения и инструменты, которые составляют основу их бизнеса [OECD, 2014].

С легкостью активов и мобильностью напрямую связаны экономия от масштаба и охвата в рамках деятельности цифровых платформ. Платформы используют цифровые технологии для создания ценности за счет резкого сокращения затрат на поиск, обмен и инновации, основанные на данных [Cusumano et al., 2019]. Таким образом, платформенные цифровые рынки характеризуются сильным эффектом масштаба, где высокие первоначальные инвестиции и фиксированные издержки на создание услуг сочетаются с низкими или даже нулевыми предельными издержками на дополнительных пользователей. Примером служит экспоненциальное расширение крупнейших социальных сетей с нескольких десятков первоначальных пользователей до десятков и сотен миллионов за относительно короткий период порядка десяти лет. Работая одновременно на смежных рынках, цифровые платформы могут снизить издержки и повысить качество своих услуг. Такая экономия от охвата достигается за счет обмена и объединения данных о потребителях, а также реплицирования брендов, отношений с поставщиками и технической экспертизы. Экономия от охвата стала одной из причин, по которым крупные цифровые компании, развивая свои платформы, смогли сформировать экосистемы на нескольких смежных рынках [Furman et al., 2019].

Кроме того, цифровая экономика и деятельность цифровых платформ характеризуются сетевыми эффектами. Успех платформы зависит от ее способности привлечь достаточное количество пользователей с обеих сторон рынка (пользователей — частных лиц, бизнес-пользователей, или, в случае так называемых гиг-платформ, клиентов и работников). Для этого платформы используют как ценовые, так и неценовые стратегии, например предоставление бесплатного доступа или вознаграждений. Эти стратегии создают большую ценность для пользователей и привлекают еще больше новых клиентов, тем самым создавая сетевые эффекты [Evans, Schmalensee, 2008]. Платформы также привлекают и удерживают сторонних разработчиков для внедрения инноваций и повышения собственной ценности, предоставляя им доступ к приложениям и инструментам по низкой или нулевой цене [Boudreau, Jeppesen, 2015]. Таким образом также создаются сетевые эффекты.

Еще одной особенностью деятельности цифровых платформ является активная генерация и использование данных, или датафикация. Увеличение вычислительных

мощностей и доступность облачных хранилищ позволяют собирать, хранить и анализировать данные в больших масштабах и гораздо более быстрыми темпами, чем когда-либо ранее. Данные стали неотъемлемой частью платформенного бизнеса, поскольку их можно монетизировать, например, с помощью целевой рекламы. Данные могут быть использованы с различными целями, например, для прогнозирования и управления поведением потребителей, совершенствования продуктов и услуг и управления поведением пользователей с помощью алгоритмов.

Наконец, большинство цифровых платформ действуют как частные регуляторы своих экосистем. Они устанавливают правила, с помощью которых взаимодействуют их пользователи, решают, какое поведение на платформе поощрять и какому препятствовать, а также выбирают, как обеспечить соблюдение правил [Cusumano et al., 2019]. Такое «платформенное управление» может создавать значительную ценность для пользователей платформ. Примеры платформенного управления включают регулирование доступа к рынку и исключения из него; определение способов, которыми продавцы могут представлять свои предложения; указание, к каким данным и интерфейсам прикладного программирования (API) могут получать доступ пользователи и разработчики; установление стандартов политики доставки и возврата; введение контроля над ценами и так называемых положений о «наибольшем благоприятствовании» и др. [Cremer et al., 2019].

Цифровые платформы смогли использовать эти особенности цифровой экономики и собственных бизнес-процессов для распространения в различных секторах экономики. Общий характер экономического развития еще больше способствовал быстрому развитию платформенных компаний. Например, исследователи отмечают, что доступность услуг облачной инфраструктуры по все более низким ценам, наряду с доступностью венчурного финансирования, снизила барьеры входа и обеспечила быстрый рост цифровых платформ за последнее десятилетие [Cusumano et al., 2019]. Инвестиции платформ в традиционные капитальные активы, например склады, часто минимальны. Платформы, как правило, вместо этого инвестируют в цифровую инфраструктуру и в значительной степени зависят от данных, навыков, идей и физических активов, предоставляемых их пользователями. Например, компания Uber не вкладывала значительных средств в покупку автомобилей, но ей удалось расширяться и масштабироваться в 69 странах беспрецедентными темпами за десятилетие после создания [Uber, 2020a]. В 2020 г. в компании работало почти 27 тыс. сотрудников и 5 млн водителей [Uber, 2020b]. Цифровые платформы также активно инвестируют в новые технологии. Последним примером стали инвестиции крупнейших платформ, включая Microsoft и Google, в стартапы в сфере искусственного интеллекта [Financial Times, 2023]. Компания Amazon в 2022 г. запустила фонд промышленных инноваций, вкладывающий средства в новейшие разработки в области логистики и обслуживания клиентов [Amazon, 2022].

Развитие цифровых платформ является самоусиливающимся, поскольку оно создало предпринимательские возможности для стартапов в области цифровых технологий и сторонних разработчиков в части внедрения инноваций и разработки новых продуктов, инструментов, прикладных программ и услуг на платформах, способствуя дальнейшей цифровой трансформации [Miric et al., 2019].

На развитие цифровых платформ оказали влияние и последние макротенденции. Хотя пандемия COVID-19 вызвала значительные трудности, она привела к беспрецедентной цифровой трансформации, которая позволила достичь новых масштабов использования технологий в повседневной жизни и экономической деятельности. Это

ускорило и без того быстрый темп роста и диверсификации цифровых платформ. Большинство компаний-платформ значительно расширили свою деятельность в ответ на пандемию. GAFAM, пятерка крупнейших американских цифровых компаний, которые формируют каркас платформенной экономики, в период пандемии получили огромную прибыль по сравнению с авиакомпаниями, отелями, предприятиями питания и МСП, многие из которых оказались на грани банкротства. Так, например, компания Amazon удвоила свою прибыль во втором квартале 2020 г. по сравнению с аналогичным периодом 2019 г. с 2,6 млрд до 5,2 млрд долл., поскольку все больше людей заказывали доставку на дом [Loratto, 2020]. Платформы, участвующие в оказании таких услуг, как доставка продуктов питания и предметов первой необходимости для самоизолировавшихся, внесли свой вклад в преодоление пандемии. Пандемия также способствовала активному росту платформ в сфере образования. В постпандемическом мире многие виды работ, которые ранее требовали физического присутствия в офисе, выполняются удаленно, в виртуальном рабочем пространстве, также с использованием цифровых платформ. Аналогично осуществляется значительная часть личной и профессиональной коммуникации.

Растущее значение платформ для экономики очевидно и для рынка труда, поскольку миллионы людей используют для заработка платформы совместного использования, пользуясь преимуществами гибкости такой работы [Glöss et al., 2019]. Исследования предполагают, что содействие распространению цифровой экономики в различных секторах и видах деятельности, в том числе рост и распространение цифровых платформ, будут иметь важное значение для стимулирования экономического роста и создания рабочих мест в постпандемическом мире. Ожидается, что платформенные решения позволят обеспечить рост в различных секторах, от финансовых услуг, образования, здравоохранения до транспорта, торговли, логистики, промышленного производства и сельского хозяйства [McKinsey Global Institute, 2019].

Количественное измерение вклада цифровых платформ в экономическое развитие — достаточно сложная задача. Существенная часть потребительского благосостояния, создаваемого за счет использования цифровых товаров и услуг, не отражается должным образом в ВВП. Многие цифровые товары и услуги имеют нулевую цену, и в результате прирост благосостояния потребителей от этих товаров вообще не отражается в статистике ВВП и производительности. Некоторые исследователи предложили использовать новые показатели, учитывающие прирост благосостояния от цифровых товаров. Их работы не позволили в полной мере решить проблемы измеримости экономических эффектов платформ, но продемонстрировали их растущую важность для потребителей и экономики в целом. Например, было показано, что средний пользователь крупной социальной сети готов отказаться от ее использования только при компенсации в размере около 50 долл. США в месяц [Brynjolfsson et al., 2019]. Выгоды от цифровых платформ получают не только потребители — физические лица, но и компании, в особенности МСП. Так, по оценкам Google, только в Европе разработка приложений для Android приносит разработчикам около 12 млрд евро в год, а использование Google Maps позволяет сэкономить 1,2 млрд часов в год. В результате общий потребительский излишек (разница между суммами, которые потребители теоретически готовы заплатить за товары и услуги и фактически платят за них) по основным продуктам Google в Европе составляет около 420 млрд евро в год [PublicFirst, 2018].

Индикатором повышения роли цифровых платформ в мировой экономике является финансовый рынок. Инвесторы проявляют активный интерес к ценным бумагам цифровых компаний, в первую очередь крупнейших платформ. Несмотря на отдельные короткие периоды падения котировок (например, в первом квартале 2022 г. стоимость

ценных бумаг цифровых платформ существенно снизилась на фоне падения рынка высокотехнологичных акций США и реализации геополитических рисков, а стоимость китайских компаний уменьшилась на фоне ужесточения регулирования), крупнейшие компании, работающие по модели цифровой экосистемы, демонстрируют в последние пять лет существенный рост стоимости. В частности, за три последних финансовых года (с сентября 2019 по сентябрь 2022 г.) рыночная капитализация компании Apple увеличилась с 1 трлн до 2,2 трлн долл. США². Схожие темпы роста капитализации показывают и другие крупные американские платформенные компании, такие как Alphabet и Amazon, чья стоимость за последнее десятилетие выросла в 10 и более раз.

Китайские экосистемы – Alibaba и Baidu – за тот же период продемонстрировали рост капитализации в 5 и более раз. Это прямое следствие широкого распространения платформ среди потребителей: наибольшая в мире численность активных пользователей – у цифровых платформ и экосистем, принадлежащих Китаю и США [Datareportal, 2023]. Для российских цифровых экосистем, таких как «Яндекс», показатели значительно ниже, однако в основном по причине общего падения рынка в 2022 г. С учетом этих тенденций эксперты McKinsey прогнозируют, что цифровые экосистемные компании мира достигнут совокупного объема доходов в размере 60 трлн долл. США к 2025 г. и могут, таким образом, увеличить свою долю в глобальном ВВП с 1–2% в 2020 г. до 30% [Институт Гайдара, 2022]. Уже сейчас в списке топ-10 мировых компаний по рыночной капитализации цифровые платформенные компании стабильно занимают не менее половины мест [Ponthus, 2023].

Лидерами российского рынка с точки зрения прибыли, капитализации и других ключевых показателей по-прежнему остаются компании сырьевого и отчасти финансового сектора. Тем не менее российские цифровые платформенные компании составляют серьезную конкуренцию глобальным игрокам, а некоторые из них имеют доминирующую долю рынка в соответствующих сегментах (например, «Яндекс» в сегменте поисковых систем). Уход с отечественного рынка западных платформ открыл дополнительные возможности роста для национальных платформенных компаний.

Оценки влияния цифровых платформ на экономические показатели

Развитие цифровых платформ и экосистем может оказывать разнонаправленное влияние на основные макроэкономические показатели. К положительным эффектам развития платформ традиционно относят увеличение темпов экономического роста, повышение инновационной активности в экономике, расширение масштабов международной торговли. В то же время развитие платформ может по-разному влиять на показатели производительности, рынка труда, инфляции и другие макроэкономические переменные.

Развитие платформ способствует повышению темпов экономического роста за счет как прямого влияния (увеличение выпуска), так и косвенно через сокращение транзакционных издержек и обеспечение роста производительности фирм. Так, М.Н. Джорджоу на примере западноевропейских стран рассматривает все три направления влияния и на основе эконометрической модели показывает, что распространение интернета и электронной коммерции (а значит, и развитие платформ) оказывает

² См.: https://www.investing.com/pro/NASDAQGS:AAPL/explorer/marketcap?entry=invpro_overview_key_info_marketcap&

положительное влияние на экономический рост, поскольку способствует потреблению, что, в свою очередь, повышает производительность компании. Показано, что при росте доли электронной торговли в общем торговом обороте на 1 п.п. годовой темп роста ВВП дополнительно увеличивался на 0,001 п.п. [Georgiou, 2009]. Другие исследователи отмечают два типа потенциальных экономических выгод развития цифровых платформ. Во-первых, это повышение эффективности использования дефицитных ресурсов, позволяющее увеличить потребление в настоящем и создавать новые цифровые товары и услуги. Во-вторых, потенциальные экономические выгоды связаны с сокращением затрат, включая затраты на поиск, административные расходы, затраты на дистрибуцию и оплату труда [Sumanjeet, 2008].

Китайские исследователи на основе регрессионного анализа показывают, что факторы электронной коммерции имеют значительную положительную корреляцию с ВВП, особенно количество пользователей интернета, количество предприятий электронной коммерции, а также рост числа пользователей сервисов онлайн-покупок, то есть цифровых платформ. Увеличение каждого из трех указанных показателей на 10 тыс. обеспечивало дополнительное увеличение ВВП Китая на 0,5, 1,2 и 0,5 млрд юаней соответственно [Qu, Chen, 2014]. Российские исследователи также отмечают, что развитие цифровых платформ, а также конкуренция между национальными и зарубежными многосторонними платформами стимулирует экономический рост [Eferin et al., 2019]. Таким образом, повышение активности в платформенной экономике оказывает то же влияние, что и рост масштабов деятельности традиционных компаний, при этом в силу более высокой производительности относительное воздействие роста платформ выше.

Научные исследования и аналитические доклады показывают, что развитие цифровых платформ способствует росту объемов международной торговли, в первую очередь за счет сокращения транзакционных издержек приобретения товаров за рубежом. Так, по данным ОЭСР, в 2017 г. около 300 тыс. продавцов экспортировали товары из США в другие страны на Amazon, причем большинство из них относились к категории малого бизнеса [UNCTAD, 2019]. Европейские исследователи установили, что трансграничная электронная торговля через цифровые платформы снижает торговые издержки по сравнению с традиционной (офлайновой) торговлей. Усиление ценовой конкуренции, в свою очередь, оказывает негативное влияние на объем национального производства в данном секторе (снижение на 2,6%). Однако полученный в результате прирост эффективности розничной торговли положительно влияет на производство в других секторах (рост от 0,9 до 2,6%) и на потребление домохозяйств (+1,07%). Совокупный макроэкономический эффект этих процессов добавляет 0,14% к ВВП ЕС [Cardona et al., 2015]. Другие работы по исследованию влияния развития платформ на двусторонние торговые потоки показывают, что расширение цифровой инфраструктуры и распространение платформ в сфере электронной торговли стимулируют двустороннюю международную торговлю на различных уровнях, в первую очередь экспорт из развивающихся стран [Xing, 2018].

Что касается производительности в экономике, влияние роста цифровых платформ и экосистем может быть различным. Положительное влияние обеспечивается прежде всего за счет сокращения информационной асимметрии между участниками рынка; повышения конкуренции и вытеснения с рынка наименее производительных компаний; снижения транзакционных издержек при взаимодействии участников рынка. В то же время возможно негативное воздействие вследствие рисков монополизации рынка одной платформой и разрыва существующих традиционных цепочек добавленной стоимости. Соответственно, для максимизации производительности зада-

чей государства должно стать формирование среды, препятствующей возникновению платформ-монополий. Так, было исследовано влияние развития онлайн-платформ на производительность фирм в сфере услуг. Показатель использования цифровых платформ в четырех отраслях (гостиницы, рестораны, такси и розничная торговля) и десяти странах ОЭСР, основанный на данных поиска в интернете, соотносится с данными о производительности на уровне компаний в этих отраслях. Авторы приходят к выводу, что развитие платформ поддерживает производительность средней существующей фирмы (рост платформ в 2011–2017 гг. в четырех сферах привел к увеличению производительности примерно на 2,5%), а также стимулирует перераспределение рабочей силы в пользу более производительных фирм в рассматриваемых отраслях. Это может, в частности, отражать тот факт, что механизмы отзывов пользователей и оценок платформ уменьшают информационную асимметрию между потребителями и поставщиками услуг, усиливая конкуренцию между поставщиками. При этом эффекты зависят от типа платформы.

Платформы-агрегаторы, которые соединяют традиционных поставщиков услуг с потребителями, как правило, повышают производительность, в то время как более инновационные платформы, позволяющие новым типам поставщиков конкурировать с традиционными (например, платформы для совместного использования жилья или заказа такси), в среднем не оказывают на нее существенного влияния. Соответственно, различные типы платформ по-разному влияют на показатели действующих фирм сферы услуг. Кроме того, прирост производительности вследствие развития платформ ниже, когда платформа устойчиво доминирует на своем рынке, что предполагает высокую концентрацию рыночной силы и необходимость повышения конкуренции на платформенных рынках [Bailin Rivares et al., 2019]. К аналогичным выводам приходят эксперты ОЭСР [OECD, 2021]. Другие оценки степени влияния развития цифровых платформ на производительность труда схожи. Так, исследователи пришли к выводу, что увеличение объема электронных продаж с использованием цифровых платформ на 1 п.п. повышает показатель производительность труда на 0,3 п.п. за двухлетний период [Falk, Hagsten, 2015].

С точки зрения инфляции и цен товаров и услуг влияние развития цифровых платформ также может быть разнонаправленным в зависимости от размера платформ и долей рынка, которые они занимают. Как и в случае производительности, рост конкуренции между игроками, ведущий к уменьшению асимметрии информации, оказывает позитивное воздействие и ведет к снижению инфляции. Напротив, в случае монополизации рынка и реализации сценария «победитель получает все» должно наблюдаться увеличение инфляции. Такие тенденции характерны и для нецифровых рынков. По данным исследований, инфляция в онлайн-торговле США в период с 2014 по 2017 г. оказалась более чем на 1 п.п. ниже, чем в рамках соответствующих индексов потребительских цен [Goolsbee, Klenow, 2018]. В еще одной публикации рассматривается рост объемов электронной коммерции в Испании, в целом соответствующий по своим темпам показателям других стран еврозоны. Авторы отмечают, что обзор академической литературы, анализирующей потенциальные различия в ценах на один и тот же товар в зависимости от того, продается ли он в традиционном формате или через цифровую платформу, не показывает существенных ценовых различий между двумя рынками.

Кроме того, платформенные рынки демонстрируют некоторые из тех же характеристик, что и традиционные, такие как низкая частота изменения цен и высокий разброс цен на один и тот же товар в зависимости от точки продаж. Однако сами авторы приходят к выводу, что развитие торговли с использованием цифровых платформ в

Испании способствовало усилению конкуренции и привело к снижению наценок на товары. При этом нет свидетельств того, что это повлияло на прибыль платформ, что может быть следствием повышения производительности и снижения издержек [Lacuesta et al., 2020].

Что касается рынка труда, развитие платформ снижает транзакционные издержки и позволяет компаниям переводить часть услуг, в первую очередь непрофильных, например охрану и клининг, на аутсорсинг. Развитие специализированных платформ для занятости может приводить к повышению гибкости спроса и предложения труда, снижению географических барьеров на рынке труда, привлечению в рабочую силу людей с ограниченными возможностями, женщин и молодежи. Согласно экспертным данным, еще в 2012 г. наибольшее количество рабочих мест в мире создавалось с помощью интернета. В то же время ряд исследователей, в том числе и российских, отмечает возможные негативные эффекты цифровых платформ для рынка труда, связанные с безработицей, неполной занятостью и снижением социальной защищенности работников [Sadovaya, 2018].

Разнонаправленное влияние развития цифровых платформ и экосистем может наблюдаться и в отношении потребительского поведения. Очевидные выгоды и удобства цифровых платформ, связанные с появлением принципиально новых услуг, возможностями экономии времени и финансовых средств, могут компенсироваться снижением интереса и ростом недоверия пользователей к платформам в случае дискриминационного ценообразования, рисков утечки персональных данных и других факторов. Так, по данным Росстата, доля осуществляющего покупки онлайн населения России за последние 10 лет выросла более чем в 2 раза, однако остается относительно стабильной доля граждан, принципиально не использующих сеть из-за угроз безопасности данных. Исследования также показывают, что продажи услуг компаниями, использующими цифровые решения, включая платформенные, по сравнению с теми, которые не используют их, в среднем выше [Andrews et al., 2016].

Если рассматривать влияние цифровых платформ в более широком контексте, то к позитивным эффектам их деятельности можно отнести стимулирование инноваций (цифровые платформы традиционно являются лидерами по инвестициям в исследования и разработки), обеспечение роста, создание рынков, способных удовлетворить спрос со стороны беспрецедентного количества потребителей, поддержку занятости и др.

В то же время цифровые платформы иногда характеризуются как «обоюдоострые мечи», поскольку их положительное влияние на экономику сопровождается неизменными рисками негативных явлений [Gawer, Srnicek, 2021]. Доминирование крупнейших платформ на своих рынках, которое усилилось в период пандемии COVID-19, приводит к злоупотреблениям ими своей рыночной властью. Монополизация рынков и замещение платформами традиционных рыночных игроков за счет использования сетевых эффектов, больших данных и нестандартного ценообразования становится серьезным вызовом для регуляторных органов. При этом на платформенных рынках зависимости доминирующего положения и рыночной власти зачастую отличаются от традиционных рынков. Это создает дополнительные препятствия для регуляторов, снижая эффективность антимонопольных инструментов. К проблемам регулирования, создаваемым платформами, также относятся трудности защиты прав и конфиденциальности данных пользователей, избежание платформами отраслевого регулирования (это относится, например, к налогообложению, а также к платформам в отдельных секторах, в частности, платформы по аренде жилья для путешественников предлагают

услуги, аналогичные отелям, но при этом часто регулируются как поставщики приложений и не охвачены требованиями безопасности, страхования, санитарными нормами и т.д.), сложности борьбы с незаконным и вредоносным онлайн-контентом, стагнация необходимого для ответа на новые вызовы международного сотрудничества.

Основные тенденции влияния цифровых платформ на экономические показатели представлены в табл. 1.

Таблица 1. Влияние цифровых платформ на основные экономические показатели

Показатель	Направление влияния
Темпы экономического роста	Положительное (рост выпуска, сокращение издержек и повышение производительности)
Объемы международной торговли	Положительное (сокращение издержек)
Производительность	Смешанное: положительное (сокращение информационной асимметрии; повышение конкуренции; снижение издержек) и отрицательное (риски монополизации, разрыв цепочек добавленной стоимости)
Инфляция	Смешанное: положительное (сокращение информационной асимметрии; повышение конкуренции) и отрицательное (риски монополизации)
Показатели рынка труда	Положительное (снижение издержек, развитие специализированных платформ)
Показатели потребительского поведения	Смешанное: положительное (новые услуги, экономия времени и средств) и отрицательное (риски недоверия пользователей)
Инновации	Положительное (инвестиции в НИОКР, создание новых рынков, повышение занятости)

Источник: Составлено автором.

Рекомендации по результатам исследования

С учетом важности цифровых платформ для российской экономики необходимо дальнейшее развитие и совершенствование подходов государства к их поддержке и регулированию их деятельности. В первую очередь представляется целесообразным выработать и закрепить в законодательстве единое определение цифровых платформ и связанных понятий, например операторов платформы, приведя в соответствие действующие нормативные акты (так, в Законе о защите прав потребителей сейчас закреплено эквивалентное платформам понятие агрегаторов информации о товарах и услугах). Это позволит в дальнейшем сформировать каркас регулирования, которое будет охватывать различные по направлению деятельности и размеру платформы.

Следующим шагом может стать разработка специальных мер поддержки российских национальных цифровых платформ для эффективной конкуренции с иностранными игроками (прежде всего традиционно влиятельными американскими, а также усиливающими свое влияние китайскими), а также небольших по масштабу и новых

платформ для противодействия их «сдерживанию» со стороны более крупных. Данная цель регулирования цифровых платформ заявлена как одна из основных в Концепции общего регулирования деятельности групп компаний, развивающих цифровые сервисы на базе одной «экосистемы», разработанной Минэкономразвития России [Министерство экономического развития Российской Федерации, 2021]. При этом необходимо сформулировать критерии национальной платформы (регистрация правообладателя ПО на территории России, определенные доли пользователей, доходов, инвестиций, рабочих мест, приходящиеся на Россию). Поддержка небольших платформ способна также внести вклад в решение проблемы инклюзивности платформенных рынков. В настоящее время широкий спектр услуг платформенных цифровых компаний доступен только в крупных городах, поэтому финансовая, информационная и другая поддержка МСП в цифровом секторе должна стать приоритетом.

Важнейшим аспектом является выработка специальных антимонопольных норм в отношении деятельности цифровых платформ. При этом, как показывает практика, отечественными регуляторами был выбран путь внесения изменений и дополнений в существующие нормы, а не формирования отдельного регуляторного периметра для платформ. Недавно в России был принят «пятый антимонопольный пакет», дополнивший Федеральный закон «О защите конкуренции» положениями, запрещающими монополистическую деятельность некоторых цифровых платформ (маркетплейсов) и злоупотребление доминирующим положением на рынках крупных игроков, чья выручка за последний календарный год превышает 2 млрд руб. Новым законом также введено понятие «сетевых эффектов» и предусмотрено обязательное согласование с Федеральной антимонопольной службой сделок слияний и поглощений на цифровом рынке на сумму свыше 7 млрд руб. Уже известно, что под действие новых норм попадут такие платформы, как «Циан», «Авито», «Яндекс.ГО», а также компании Apple и Google в качестве владельцев магазинов приложений. С 1 сентября 2023 г. новые нормы вступили в силу, и в ближайшем будущем предстоит оценить их эффективность и рассмотреть целесообразность распространения антимонопольных требований на другие типы платформ.

Для решения указанных задач могут потребоваться не только разработка и принятие либо корректировка правовых актов, но и институциональные решения (по примеру иностранных юрисдикций) по созданию межведомственного координационного органа, объединяющего регуляторов, а также меры поддержки саморегулирования, например продолжение работы по конкретизации и составление списков лучших и ненадлежащих практик в рамках Принципов взаимодействия участников цифровых рынков, подготовленных при участии ФАС России и представителей отрасли.

При этом важно позиционировать уже принятые и будущие меры как передовые, учитывающие лучший международный опыт и обеспечивающие баланс между стимулированием развития цифровых платформ и защитой конкуренции, прав потребителя, обеспечением безопасности и конфиденциальности данных. Сопоставимость с передовыми международными практиками будет способствовать облегчению исполнения и повышению привлекательности отечественного регулирования. Это может стимулировать страны-партнеры, прежде всего в рамках ЕАЭС, к разработке и принятию гармонизированных с Россией требований, что поможет обеспечить предсказуемую среду регулирования для российских платформ на всей территории Союза. Сотрудничество по вопросам регулирования цифровых платформ целесообразно наращивать и в более широких форматах. Например, в рамках БРИКС можно было бы провести анализ регулирования платформ стран «пятерки», выявив общие проблемы и наилучшие практики, в том числе в части обновления и применения инструментов защиты потре-

бителя, защиты данных и конфиденциальности, конкурентной политики, разработки предупредительного регулирования. Выявление общих проблем и лучших практик регулирования стран БРИКС может в дальнейшем стать шагом к выработке общих подходов, унификации правил и взаимной поддержке развития национальных платформ. В последующем в это сотрудничество могут быть интегрированы партнеры по БРИКС «аутрич» и «БРИКС плюс».

Заключение

В последние годы наблюдается значительный рост платформенной экономики. Этому способствовали общие тенденции цифровизации и выгоды платформенной бизнес-модели, связанные со снижением операционных, транзакционных и временных издержек для всех субъектов, участвующих в процессе деятельности цифровых платформ.

Развитие цифровых платформ может оказывать разнонаправленное влияние на основные макроэкономические переменные. В частности, в зависимости от типа платформ при их распространении могут как увеличиваться, так и уменьшаться производительность, занятость, инфляция. В то же время исследователи единодушны в оценке положительного влияния развития цифровых платформ на темпы экономического роста, расширение торговли и внедрение инноваций. Эти эффекты в основном схожи по своей направленности с традиционной экономикой, однако цифровой характер платформ определяет большую относительную величину их позитивного влияния и, соответственно, их привлекательность для потребителей и поставщиков различных товаров и услуг, то есть субъектов разных сторон рынка. Одновременно многосторонность рынка в платформенной экономике приводит к специфическим проявлениям конкуренции и концентрации рыночной власти, ставя новые вызовы перед регуляторами.

Таким образом, перед государствами стоит задача максимизации положительных экономических эффектов деятельности цифровых платформ при надлежащем учете рисков, связанных с распространением платформенной бизнес-модели. Не стала исключением и Россия: развитие платформенных решений и совершенствование нормативного регулирования цифровой среды входит в число приоритетов национальной программы «Цифровая экономика» и других инициатив, направленных на достижение долгосрочных целей социально-экономического развития.

Список источников

Еферин Я.Ю., Россотто К.М., Хохлов Ю.Е. (2019) Цифровые платформы в России: конкуренция между национальными и зарубежными многосторонними платформами стимулирует экономический рост и инновации // Информационное общество. № 1–2. Режим доступа: <https://www.researchgate.net/publication/334151556> (дата обращения: 05.03.2023).

Институт экономической политики имени Е.Т. Гайдара (Институт Гайдара) (2022) Цифровые экосистемы в России: эволюция, типология, подходы к регулированию. Режим доступа: https://www.iep.ru/files/news/Issledovanie_jekosistem_Otchet.pdf (дата обращения: 05.03.2023).

Министерство экономического развития Российской Федерации (Минэкономразвития России) (2021) Концепция общего регулирования деятельности групп компаний, развивающих цифровые сервисы на базе одной «экосистемы». Режим доступа: https://www.economy.gov.ru/material/file/cb29a7d08290120645a871be41599850/konceptiya_21052021.pdf (дата обращения: 05.03.2023).

НИУ ВШЭ (2023) Индикаторы цифровой экономики: 2022. Статистический сборник. Режим доступа: <https://issek.hse.ru/mirror/pubs/share/780810055.pdf> (дата обращения: 05.03.2023).

Правительство Российской Федерации (2018) Национальный проект «Цифровая экономика». Режим доступа: <http://static.government.ru/media/files/3b1AsVA1v3VziZip5VzAY8RTcLEbdCct.pdf> (дата обращения: 05.03.2023).

Amazon (2022) Introducing the \$1 billion Amazon Industrial Innovation Fund. Режим доступа: <https://www.aboutamazon.com/news/innovation-at-amazon/introducing-the-1-billion-amazon-industrial-innovation-fund> (дата обращения: 17.04.2023).

Andrews D., Criscuolo C., Gal P. (2016) The Best versus the Rest: The Global Productivity Slowdown, Divergence across Firms and the Role of Public Policy. OECD Productivity Working Papers. No. 5. OECD Publishing, Paris. Режим доступа: <https://doi.org/10.1787/63629cc9-en>

Bailin Rivaes A., Gal P., Millot V., Sorbe S. (2019) Like it or not? The impact of online platforms on the productivity of incumbent service providers. OECD Economics Department Working Papers. No. 1548. OECD Publishing, Paris. Режим доступа: <https://doi.org/10.1787/080a17ce-en>

Boudreau K.J., Jeppesen L.B. (2015) Unpaid crowd complementors: The platform network effect mirage // Strategic. Management Journal. No. 36. P. 1761–1777. Режим доступа: <https://doi.org/10.1002/smj.2324>

Brynjolfsson E., Collis A., Eggers F. (2019) Using massive online choice experiments to measure changes in well-being // Proceedings of the National Academy of Sciences 116. No. 15. P. 7250–7255. Режим доступа: <https://www.pnas.org/content/pnas/116/15/7250.full.pdf> (дата обращения: 17.04.2023).

Cardona M., Duch-Brown N., Francois J., Martens B., Yang F. (2015) The Macro-economic Impact of e-Commerce in the EU Digital Single Market. Institute for Prospective Technological Studies Digital Economy Working Paper 2015/09. JRC98272. Режим доступа: <https://joint-research-centre.ec.europa.eu/system/files/2015-12/JRC98272.pdf> (дата обращения: 17.04.2023).

Cisco (2020) Cisco Annual Internet Report (2018–2023). Режим доступа: <https://www.cisco.com/c/en/us/solutions/collateral/executive-perspectives/annual-internet-report/white-paper-c11-741490.pdf> (дата обращения: 17.04.2023).

Crémer J., de Montjoye Y.-A., Schweitzer H. (2019) Competition Policy in the Digital Era: report for the European Commission. Режим доступа: <https://ec.europa.eu/competition/publications/reports/kd0419345enn.pdf> (дата обращения: 10.03.2023).

Cusumano M.A., Gawer A., Yoffie D.B. (2019) The Business of Platforms: Strategy in the Age of Digital Competition, Innovation, and Power. Harper Business.

Datareportal (2023) Global Social Media Statistics. Режим доступа: <https://datareportal.com/social-media-users> (дата обращения: 05.03.2023).

Ericsson (2023). Ericsson Mobility Report. Режим доступа: <https://www.ericsson.com/en/reports-and-papers/mobility-report> (дата обращения: 10.03.2023).

Evans D., Schmalensee R. (2008) Markets with Two-Sided Platforms // Issues in Competition Law and Policy. 667. Режим доступа: https://www.researchgate.net/publication/255997636_Markets_with_Two-Sided_Platforms (дата обращения: 01.06.2023).

Falk M., Hagsten E. (2015) E-commerce Trends and Impacts across Europe. UNCTAD. Режим доступа: https://unctad.org/system/files/official-document/osgdp20152_en.pdf

Financial Times (2023) Google invests \$300mn in artificial intelligence start-up Anthropic. Режим доступа: <https://www.ft.com/content/583ead66-467c-4bd5-84d0-ed5df7b5bf9c>

Furman J., Coyle D., Fletcher A., McAuley D., Marsden P. (2019) Unlocking Digital Competition: report of the UK Digital Competition Expert Panel. Режим доступа: <https://www.gov.uk/government/publications/unlocking-digital-competition-report-of-the-digital-competition-expert-panel> (дата обращения: 05.03.2023).

Gawer A., Srnicek N. (2021) Online platforms: Economic and societal effects. European Parliamentary Research Service. Режим доступа: [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2021/656336/EPRS_STU\(2021\)656336_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2021/656336/EPRS_STU(2021)656336_EN.pdf) (дата обращения: 05.03.2023).

Georgiou M.N. (2009) E-Commerce Has a Positive Impact on Economic Growth: A Panel Data Analysis for Western Europe. Режим доступа: <http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.1484687>

- GlobeNewswire (2018) Cisco Predicts More IP Traffic in the Next Five Years Than in the History of the Internet. Режим доступа: <https://www.globenewswire.com/en/news-release/2018/11/27/1657381/0/en/Cisco-Predicts-More-IP-Traffic-in-the-Next-Five-Years-Than-in-the-History-of-the-Internet.html> (дата обращения: 05.03.2023).
- Glöss M., McGregor M., Brown B. (2019) Designing for Labour: Uber and the On-Demand Mobile Workforce. Режим доступа: <http://dx.doi.org/10.1145/2858036.2858476>
- Goolsbee A.D., Klenow P.J. (2018) Internet Rising, Prices Falling: Measuring Inflation in a World of E-Commerce. AEA Papers and Proceedings. No 108. P. 488–492. Режим доступа: <http://dx.doi.org/10.1257/pandp.20181038>
- Kenney M., Zysman J. (2016) The Rise of the Platform Economy // Issues in science and technology. No. 32. P. 61–69. Режим доступа: https://www.researchgate.net/publication/309483265_The_Rise_of_the_Platform_Economy (дата обращения: 01.06.2023)
- Lacuesta A., Roldan P., Serrano-Puente D. (2020) Effects of e-commerce on prices and business competition. Economic Bulletin, Banco de España. Issue 4/2020. Режим доступа: <https://ideas.repec.org/a/bde/journal/y2020i12daan38.html> (дата обращения: 01.06.2023).
- Lopatto E. (2020) In the pandemic economy, tech companies are raking it in // The Verge. Режим доступа: <https://www.theverge.com/2020/7/30/21348652/pandemic-earnings-antitrust-google-facebook-apple-amazon> (дата обращения: 01.06.2023).
- McKinsey Global Institute (2019). Digital India: Technology to transform a connected nation. Режим доступа: <https://www.mckinsey.com/capabilities/mckinsey-digital/our-insights/digital-india-technology-to-transform-a-connected-nation> (дата обращения: 01.06.2023)
- Miric M., Boudreau K.J., Jeppesen L.B. (2019) Protecting their digital assets: The use of formal & informal appropriability strategies by App developers // Research Policy. Vol. 48. Issue 8. Режим доступа: <https://doi.org/10.1016/j.respol.2019.01.012>
- Murati E. (2021) What are digital platforms? An overview of definitions, typologies, economics, and legal challenges arising from the platform economy in EU // European Journal of Privacy Law & Technologies, No. 1. Режим доступа: <https://universitypress.unisob.na.it/ojs/index.php/ejpl/article/view/1264/662> (дата обращения: 01.06.2023)
- OECD (2014) Addressing the Tax Challenges of the Digital Economy, OECD/G20 Base Erosion and Profit Shifting Project. Режим доступа: <http://dx.doi.org/10.1787/9789264218789-en>
- OECD (2021) Harnessing the productivity benefits of online platforms: Background paper. An OECD contribution to the G20 Italian Presidency 2021. Режим доступа: <https://www.oecd.org/global-forum-productivity/events/Harnessing-the-productivity-benefits-of-online-platforms.pdf> (дата обращения: 01.06.2023)
- Ponthus J. (2023) LVMH Breaks Into World Top 10 as Market Value Nears \$500 Billion // Bloomberg. 13 April. Режим доступа: <https://www.bloomberg.com/news/articles/2023-04-13/lvmh-breaks-into-world-top-10-as-market-value-hits-486-billion> (дата обращения: 01.06.2023)
- PublicFirst (2018). Google's Economic Impact in Europe. Режим доступа: https://googleimpactreport.publicfirst.co.uk/wpcontent/uploads/europe_assets/Google_Impact_Europe.pdf (дата обращения: 11.06.2023)
- PureStorage (2021) The Greener Path to a Sustainable Data Architecture. Режим доступа: <https://www.purestorage.com/es/resources/type-a/greener-path-to-a-sustainable-data-architecture.html> (дата обращения: 11.06.2023)
- Qu L., Chen Y. (2014) The Impact of e-commerce on China's Economic Growth. WHICEB 2014 Proceedings. 101. Режим доступа: <http://aisel.aisnet.org/whiceb2014/101> (дата обращения: 11.06.2023)
- Sadovaya E. (2018) Digital Economy and a New Paradigm of the Labor Market // World Economy and International Relations. Vol. 62. No. 12. P. 35–45. Режим доступа: <https://doi.org/10.20542/0131-2227-2018-62-12-35-45>
- Sumanjeet S. (2008) Impact of e-commerce on economic models: little to lose; more to gain // International Journal of Trade and Global Markets. Vol. 1(3). P. 319–337. Режим доступа: <https://ideas.repec.org/a/ids/ijtrgm/v1y2008i3p319-337.html> (дата обращения: 11.06.2023).

TeleGeography (2021) The State of the Network 2021 Edition. Режим доступа: <https://www2.telegeography.com/hubfs/assets/Ebooks/state-of-the-network-2021.pdf> (дата обращения: 11.06.2023).

Uber (2020a) Uber 2019 Annual Report. Режим доступа: https://s23.q4cdn.com/407969754/files/doc_financials/2019/ar/Uber-Technologies-Inc-2019-Annual-Report.pdf (дата обращения: 11.06.2023)

Uber (2020b) 2020 Investor Presentation. Режим доступа: https://s23.q4cdn.com/407969754/files/doc_financials/2019/sr/InvestorPresentation_2020_Feb13.pdf (дата обращения: 11.06.2023).

UNCTAD (2019) Digital Economy Report 2019. Режим доступа: https://unctad.org/system/files/official-document/der2019_en.pdf (дата обращения: 11.06.2023).

Xing Z. (2018) The impacts of Information and Communications Technology (ICT) and E-commerce on bilateral trade flows // International Economics and Economic Policy. 15. P. 565–586. Режим доступа: <https://doi.org/10.1007/s10368-017-0375-5>

TRENDS IN REGULATION DEVELOPMENT

International Organisations Research Journal, 2023, vol. 18, no 3, pp. 142–162

Original Article

doi:10.17323/1996-7845-2023-03-08

Assessing the Role of Digital Platforms and Ecosystems in Economic Development¹

A. Shelepov

Andrey Shelepov – Candidate of Economic Sciences, Senior Researcher, Centre for International Institutions Research (CIIR), Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration; 11 Prechistsenskaya naberezhnaya, 119034, Moscow, Russia; shelepov-av@ranepa.ru

Abstract

In most countries, regulation of digital platforms and ecosystems' activities has emerged quite recently. This regulation should take into account the specifics of platform business models, characterized by network effects, access to big data, assets mobility and lightness, and large economies of scale and scope.

This article examines the trends in of the global economy digitalization, as well a factors and directions of digital platforms' impact on different economic indicators. The analysis serves as the basis for conceptual recommendations on improving digital platforms regulation in Russia.

Key recommendations are related to the development and legislative adoption of definitions for digital platforms and ecosystems, the development of special measures to support national platforms (based on certain criteria for their classification as national enterprises), the amendment in and improvement to antimonopoly regulation, the establishment of interdepartmental coordination and interaction with relevant stakeholders.

Keywords: digital economy, digital platforms, digital ecosystems, competition law, consumer protection

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

For citation: Shelepov A. (2023) Assessing the Role of Digital Platforms and Ecosystems in Economic Development. *International Organisations Research Journal*, vol. 18, no 3, pp. 142–162 (in English). doi:10.17323/1996-7845-2023-03-08

References

Amazon (2022) Introducing the \$1 billion Amazon Industrial Innovation Fund. Available at: <https://www.aboutamazon.com/news/innovation-at-amazon/introducing-the-1-billion-amazon-industrial-innovation-fund> (accessed 4 July 2023).

Andrews D., Criscuolo C., Gal P. (2016) The Best versus the Rest: The Global Productivity Slowdown, Divergence across Firms and the Role of Public Policy. OECD Productivity Working Papers, no 5, OECD Publishing, Paris. Available at: <https://doi.org/10.1787/63629cc9-en>

Bailin Rivares A., Gal P., Millot V., Sorbe S. (2019) Like it or not? The impact of online platforms on the productivity of incumbent service providers. OECD Economics Department Working Papers, no 1548, OECD Publishing, Paris. Available at: <https://doi.org/10.1787/080a17ce-en>

¹ This article was submitted 28.07.2023.

- Boudreau K.J., Jeppesen L.B. (2015) Unpaid crowd complementors: The platform network effect mirage. *Strategic Management Journal*, 36, pp. 1761–1777. Available at: <https://doi.org/10.1002/smj.2324>
- Brynjolfsson E., Collis A., Eggers F. (2019) Using massive online choice experiments to measure changes in well-being. *Proceedings of the National Academy of Sciences*, 116, no 15, 7250–7255. Available at: <https://www.pnas.org/content/pnas/116/15/7250.full.pdf> (accessed 4 July 2023).
- Cardona M., Duch-Brown N., Francois J., Martens B., Yang F. (2015) The Macro-economic Impact of e-Commerce in the EU Digital Single Market. Institute for Prospective Technological Studies Digital Economy Working Paper 2015/09. JRC98272. Available at: <https://joint-research-centre.ec.europa.eu/system/files/2015-12/JRC98272.pdf> (accessed 4 July 2023).
- Cisco (2020) Cisco Annual Internet Report (2018–2023). Available at: <https://www.cisco.com/c/en/us/solutions/collateral/executive-perspectives/annual-internet-report/white-paper-c11-741490.pdf> (accessed 4 July 2023).
- Crémer J., de Montjoye Y.-A., Schweitzer H. (2019) Competition Policy in the Digital Era: report for the European Commission. Available at: <https://ec.europa.eu/competition/publications/reports/kd0419345enn.pdf> (accessed 4 July 2023).
- Cusumano M.A., Gawer A., Yoffie D.B. (2019) *The Business of Platforms: Strategy in the Age of Digital Competition, Innovation, and Power*. Harper Business.
- Datareportal (2023). Global Social Media Statistics. Available at: <https://datareportal.com/social-media-users> (accessed 4 July 2023).
- Eferin Y., Rossotto C., Hohlov Y. (2019) Cifrovye platformy v Rossii: konkurenciya mezhdru nacional'nymi i zarubezhnymi mnogostoronnimi platformami stimuliruet ekonomicheskij rost i innovacii [Digital platforms in Russia: competition between national and foreign multilateral platforms stimulates economic growth and innovation]. *Information Society*, No. 1-2. Available at: https://www.researchgate.net/publication/334151556_Cifrovye_platformy_v_Rossii_konkurenciya_mezhdru_nacionalnymi_i_zarubezhnymi_mnogostoronnimi_platformami_stimuliruet_ekonomicheskij_rost_i_innovacii (in Russian) (accessed 4 July 2023).
- Ericsson (2023) Ericsson Mobility Report. Available at: <https://www.ericsson.com/en/reports-and-papers/mobility-report> (accessed 4 July 2023).
- Evans D., Schmalensee R. (2008) Markets with Two-Sided Platforms // *Issues in Competition Law and Policy*. 667. Available at: https://www.researchgate.net/publication/255997636_Markets_with_Two-Sided_Platforms (accessed 4 July 2023).
- Falk M., Hagsten E. (2015) E-commerce Trends and Impacts across Europe. UNCTAD. Available at: https://unctad.org/system/files/official-document/osgdp20152_en.pdf (accessed 4 July 2023).
- Financial Times (2023) Google invests \$300mn in artificial intelligence start-up Anthropic. Available at: <https://www.ft.com/content/583ead66-467c-4bd5-84d0-ed5df7b5b9c> (accessed 4 July 2023).
- Furman J., Coyle D., Fletcher A., McAuley D., Marsden P. (2019) *Unlocking Digital Competition: report of the UK Digital Competition Expert Panel*. Available at: <https://www.gov.uk/government/publications/unlocking-digital-competition-report-of-the-digital-competition-expert-panel> (accessed 4 July 2023).
- Gaidar Institute for Economic Policy (The Gaidar Institute) (2022) Cifrovye ekosistemy v Rossii: evolyuciya, tipologiya, podhody k regulirovaniyu [Digital ecosystems in Russia: evolution, typology, approaches to regulation]. Available at: https://www.iep.ru/files/news/Issledovanie_jekosistem_Otchet.pdf (in Russian) (accessed 4 July 2023).
- Gawer A., Srnicek N. (2021) Online platforms: Economic and societal effects. European Parliamentary Research Service. Available at: [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2021/656336/EPRS_STU\(2021\)656336_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2021/656336/EPRS_STU(2021)656336_EN.pdf) (accessed 4 July 2023).
- Georgiou M.N. (2009) E-Commerce Has a Positive Impact on Economic Growth: A Panel Data Analysis for Western Europe. Available at: <http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.1484687>
- GlobeNewswire (2018) Cisco Predicts More IP Traffic in the Next Five Years Than in the History of the Internet. Available at: <https://www.globenewswire.com/en/news-release/2018/11/27/1657381/0/en/Cisco-Predicts-More-IP-Traffic-in-the-Next-Five-Years-Than-in-the-History-of-the-Internet.html> (accessed 4 July 2023).

- Glöss M., McGregor M., Brown B. (2019) Designing for Labour: Uber and the On-Demand Mobile Workforce. Режим доступа: <http://dx.doi.org/10.1145/2858036.2858476>
- Goolsbee A.D., Klenow P.J. (2018) Internet Rising, Prices Falling: Measuring Inflation in a World of E-Commerce. *AEA Papers and Proceedings*, 108, pp. 488–92. Available at: <http://dx.doi.org/10.1257/pandp.20181038> (accessed 4 July 2023).
- Government of Russia (2018). Nacional'nyj proekt "Cifrovaya ekonomika [National project "Digital Economy"]. Available at: <http://static.government.ru/media/files/3b1AsVA1v3VziZip5VzAY8RTcLEbdCct.pdf> (in Russian) (accessed 4 July 2023).
- Higher School of Economics (HSE) (2023) Indikatory cifrovoj ekonomiki: 2022: statisticheskij sbornik [Digital economy indicators 2022: statistical digest]. Available at: <https://issek.hse.ru/mirror/pubs/share/780810055.pdf> (in Russian) (accessed 4 July 2023).
- Kenney, Martin and Zysman, John. (2016) The Rise of the Platform Economy. *Issues in science and technology*, 32, pp. 61–69. Available at: https://www.researchgate.net/publication/309483265_The_Rise_of_the_Platform_Economy (accessed 4 July 2023).
- Lacuesta A., Roldan P., Serrano-Puente D. (2020) Effects of e-commerce on prices and business competition. *Economic Bulletin, Banco de España*, issue 4/2020. Available at: <https://ideas.repec.org/a/bde/journal/2020i12daan38.html> (accessed 4 July 2023).
- Lopatto E. (2020) In the pandemic economy, tech companies are raking it in. *The Verge*. Available at: <https://www.theverge.com/2020/7/30/21348652/pandemic-earnings-antitrust-google-facebook-apple-amazon> (accessed 4 July 2023).
- McKinsey Global Institute (2019) Digital India: Technology to transform a connected nation. Available at: <https://www.mckinsey.com/capabilities/mckinsey-digital/our-insights/digital-india-technology-to-transform-a-connected-nation> (accessed 4 July 2023).
- Miric M., Boudreau K.J., Jeppesen L.B. (2019) Protecting their digital assets: The use of formal & informal appropriability strategies by App developers. *Research Policy*, vol. 48, issue 8. Available at: <https://doi.org/10.1016/j.respol.2019.01.012>
- Ministry of Economic Development of Russia (2021) Koncepciya obshchego regulirovaniya deyatel'nosti grupp kompanij, razvivayushchih cifrovye servisy na baze odnoj "ekosistemy" [The concept of general regulation of the activities of groups of companies developing digital services based on a common "ecosystem"]. Available at: https://www.economy.gov.ru/material/file/cb29a7d08290120645a871be41599850/koncepciya_21052021.pdf (in Russian) (accessed 4 July 2023).
- Murati E. (2021) What are digital platforms? An overview of definitions, typologies, economics, and legal challenges arising from the platform economy in EU. *European Journal of Privacy Law & Technologies*, no 1. Available at: <https://universitypress.unisob.na.it/ojs/index.php/ejplt/article/view/1264/662> (accessed 4 July 2023).
- OECD (2014) Addressing the Tax Challenges of the Digital Economy, OECD/G20 Base Erosion and Profit Shifting Project. Available at: <http://dx.doi.org/10.1787/9789264218789-en>
- OECD (2021) Harnessing the productivity benefits of online platforms: Background paper. An OECD contribution to the G20 Italian Presidency 2021. Available at: <https://www.oecd.org/global-forum-productivity/events/Harnessing-the-productivity-benefits-of-online-platforms.pdf> (accessed 4 July 2023).
- Ponthus J. (2023) LVMH Breaks Into World Top 10 as Market Value Nears \$500 Billion. *Bloomberg*, 13 April. Режим доступа: <https://www.bloomberg.com/news/articles/2023-04-13/lvmh-breaks-into-world-top-10-as-market-value-hits-486-billion> (accessed 4 July 2023).
- PublicFirst (2018) Google's Economic Impact in Europe. Available at: https://googleimpactreport.publicfirst.co.uk/wpcontent/uploads/europe_assets/Google_Impact_Europe.pdf (accessed 4 July 2023).
- PureStorage (2021) The Greener Path to a Sustainable Data Architecture. Режим доступа: <https://www.purestorage.com/es/resources/type-a/greener-path-to-a-sustainable-data-architecture.html> (accessed 4 July 2023).
- Qu L., Chen Y. (2014) The Impact of e-commerce on China's Economic Growth. WHICEB 2014 Proceedings. 101. Available at: <http://aisel.aisnet.org/whiceb2014/101> (accessed 4 July 2023).

- Sadovaya E. (2018) Digital Economy and a New Paradigm of the Labor Market. *World Economy and International Relations*, vol. 62, no 12, pp. 35–45. Available at: <https://doi.org/10.20542/0131-2227-2018-62-12-35-45>
- Sumanjeet S. (2008) Impact of e-commerce on economic models: little to lose; more to gain. *International Journal of Trade and Global Markets*, vol. 1(3), pp. 319–337. Available at: <https://ideas.repec.org/a/ids/ijtrgm/v1y2008i3p319-337.html> (accessed 4 July 2023).
- TeleGeography (2021) The State of the Network 2021 Edition. Available at: <https://www2.telegeography.com/hubs/assets/Ebooks/state-of-the-network-2021.pdf> (accessed 4 July 2023).
- Uber (2020a) Uber 2019 Annual Report. Available at: https://s23.q4cdn.com/407969754/files/doc_financials/2019/ar/Uber-Technologies-Inc-2019-Annual-Report.pdf (accessed 4 July 2023).
- Uber (2020b) 2020 Investor Presentation. Available at: https://s23.q4cdn.com/407969754/files/doc_financials/2019/sr/InvestorPresentation_2020_Feb13.pdf (accessed 4 July 2023).
- UNCTAD (2019) Digital Economy Report 2019. Available at: https://unctad.org/system/files/official-document/der2019_en.pdf (accessed 4 July 2023).
- Xing Z. (2018) The impacts of Information and Communications Technology (ICT) and E-commerce on bilateral trade flows. *International Economics and Economic Policy*, 15, pp. 565–586. Available at: <https://doi.org/10.1007/s10368-017-0375-5>

Сравнительный анализ правового регулирования рекламных услуг в интернете, оказываемых цифровыми платформами в России и зарубежных странах¹

М.Г. Гирич, О.С. Магомедова, А.Д. Левашенко

Гирич Мария Георгиевна — научный сотрудник, заместитель руководителя Российского центра компетенций и анализа стандартов Организации экономического сотрудничества и развития при Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации; Россия, 119571, Москва, проспект Вернадского, д. 82; girichmari@mail.ru; ORCID: 0000-0001-8093-2665

Магомедова Ольга Сергеевна — аналитик Института международной экономики и финансов Всероссийской академии внешней торговли при Министерстве экономического развития Российской Федерации; Россия, 119285, Москва, Воробьевское шоссе, д. 6А; olga.magomedova.96@mail.ru; ORCID: 0000-0003-0593-3101

Левашенко Антонина Давидовна — старший научный сотрудник, руководитель Российского центра компетенций и анализа стандартов Организации экономического сотрудничества и развития при Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации; Россия, 119571, Москва, проспект Вернадского, д. 82; antonina.lev@gmail.com; ORCID: 0000-0002-1236-3605

Аннотация

Цифровые платформы представляют собой эффективную площадку для торговли товарами и услугами, что стимулирует развитие рекламы в интернете. Платформы предоставляют рекламные места, соединяют рекламодателей с рекламными сетями, собирают персональные данные с возможностью предоставления персонализированной рекламы и повышения эффективности маркетинга.

Целью статьи является выявление особенностей регулирования деятельности платформ при распространении рекламы в интернете в трех аспектах.

Первый аспект — сравнение подходов в России и за рубежом к квалификации цифровых платформ, участвующих в распространении рекламы, в качестве рекламодателей либо информационных посредников. При этом в России (как и в Китае) зачастую именно платформы ответственны за размещение рекламы, не соответствующей законодательству, потому что платформы осуществляют модерацию такой рекламы, тогда как в ЕС и США реализуется принцип ограничения ответственности платформы как информационного посредника при публикации рекламы, если платформа не влияла на содержание такой рекламы или не знала о распространении ненадлежащей рекламы.

Второй аспект исследования связан с анализом обязанностей платформ в части обеспечения прослеживаемости рекламы, ведения реестров с информацией о рекламе, обеспечения комплаенса и организации системы анализа рисков для предотвращения антиконкурентного и иного незаконного поведения.

Третий аспект исследования посвящен вопросам соблюдения цифровыми платформами режима персональных данных при предоставлении услуг по демонстрации персонализированной рекламы.

¹ Статья поступила в редакцию 11.05.2023.

В исследовании используются как общенаучные методы, включая синтез, дедукцию, аналогию, так и специальные: метод сравнительного анализа правовых актов и правоприменительной практики в России и за рубежом, а также анализ рекомендаций международных организаций, в частности Организации экономического сотрудничества и развития.

Ключевые слова: цифровые платформы, реклама в интернете, ответственность рекламодателя, персонализированная реклама, ОЭСР

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

Для цитирования: Гирич М.Г., Магомедова О.С., Левашенко А.Д. Сравнительный анализ правового регулирования рекламных услуг в интернете, оказываемых цифровыми платформами в России и зарубежных странах // Вестник международных организаций. 2023. Т. 18. № 3. С. 163–185 (на русском и английском языках). doi:10.17323/1996-7845-2023-03-09

Введение

Цифровые платформы создают онлайн-каналы для покупки товаров и услуг [Спартак, 2022]. Это стимулирует рост рекламы в интернете по сравнению с другими видами рекламы (например, телевизионной, наружной и проч.): объем доходов от цифровой рекламы в мире в 2021 г. составил 189 млрд долл. США, что на 35,4% больше, чем в 2020 г. услуг [IAB, PwC, 2022]. В России в 2021 г. объем рекламы в интернете достиг 313,8 млрд руб., что на 24% больше, чем в 2020 г. [АКАР, 2022].

Реклама в интернете (или онлайн-реклама) — это форма рекламы, которая используется в интернете для доставки рекламных маркетинговых сообщений потребителям [ОЭСД, 2019]. Стоит отметить, что в России не установлено законодательное определение понятия рекламы в интернете, в связи с чем применяется общее понятие рекламы (абз. 2 ст. 3 Федерального закона от 13.03.2006 № 38-ФЗ «О рекламе» (далее — ФЗ о рекламе))².

Развитие рекламы происходит за счет цифровых платформ, включая социальные сети, аудиовизуальные сервисы, поисковые системы и другие платформы — агрегаторы товаров, услуг, контента. Например, в 2021 г. увеличились доходы от рекламы в цифровом видео, размещаемой сервисами потоковой передачи видео, включая аудиовизуальные сервисы: рост выручки составил на 50,8% больше, чем в 2020 г. [IAB, PwC, 2022] Рост показала и реклама в социальных сетях: выручка составила 57,7 млрд долл. США, что на 39,3% больше, чем в 2020 г. [IAB, PwC, 2022]

Цифровые платформы предоставляют рекламодателям место для размещения и отображения рекламы, оказывают услуги по блокировке рекламы в случае рисков мошенничества, услуги оптимизации показа рекламы для достижения наибольшей заинтересованности со стороны потребителей в рекламируемых продуктах, услуги по сбору информации о переходах пользователей по рекламным ссылкам для таргетирования рекламы и проч. [ОЭСД, 2020]. Платформы играют важную роль в распространении рекламы в интернете, поэтому на платформы возлагаются обязанности с точки зрения проверки законности и добросовестности рекламы, информирования потребителей о рекламном характере сообщения (чтобы потребитель мог отличить рекламное и не-

² Федеральный закон от 13.03.2006 № 38-ФЗ «О рекламе» // Собрание законодательства Российской Федерации. 2006. № 12. Ст. 1232.

рекламное сообщение), маркировки, предоставления информации о рекламодателях и проч.

Кроме того, платформы могут сами выступать рекламодателями (и нести ответственность за рекламу), а также быть рекламными операторами. Также платформы несут ответственность за использование персональных данных, в частности при выполнении функции таргетирования рекламы. С учетом того, что за последние несколько лет в России и в мире был принят ряд изменений в части регулирования рекламных услуг, оказываемых цифровыми платформами, целью данной статьи является выявление на основе сравнительного анализа особенностей правового регулирования обязанностей цифровых платформ в России и в зарубежных странах (ЕС, США, Китай) при оказании рекламных услуг. Вопросы действия законодательства о конкуренции, защите персональных данных, комплаенса, защите детей онлайн в отношении цифровых платформ раскрыты исключительно в контексте регулирования рекламы в интернете.

В первой части статьи проводится сравнение подходов в России и за рубежом к ответственности цифровых платформ, участвующих в распространении рекламы. В частности, должна ли ограничиваться ответственность платформ как информационных посредников за распространение рекламы, несоответствующей закону, или они должны нести ответственность как рекламодатели. Во второй части рассматриваются отдельные аспекты нагрузки на цифровые платформы, связанные с обеспечением прозрачности рекламы в интернете, отчетности и управлением рисками распространения рекламы. В третьей части статьи рассматриваются особенности регулирования платформ при использовании персональных данных для рекламы.

Являются ли цифровые платформы рекламодателями: подход России и зарубежных стран

В России цифровые платформы могут быть не только рекламодателями (рекламировать собственные товары и услуги), но и предлагать сервисы распространения рекламы в качестве рекламодателей на собственном ресурсе (сайте, платформе) либо быть операторами рекламных систем для распространения рекламы на принадлежащих третьим лицам информационных ресурсах (по смыслу ФЗ о рекламе).

Так как цифровые платформы часто предоставляют только технические средства для размещения рекламы, а также модерировать размещаемую третьими лицами рекламу, возникает правовая проблема относительно того, в каких случаях платформа должна признаваться рекламодателем и нести ответственность за размещаемую ненадлежащую рекламу, а в каких признаваться информационным посредником и пользоваться режимом ограничения ответственности за рекламу, размещаемую третьими лицами через систему платформы? Стоит отметить, что в России в рамках рекламного законодательства не реализована концепция «ограничения ответственности информационного посредника». Концепция действует только в рамках ст. 1253.1 Гражданского кодекса в части ответственности за нарушение интеллектуальных прав.

Принцип ограничения ответственности информационного посредника рекомендован Руководством Совета Европы по защите и продвижению прав человека и основных свобод в отношении интернет-посредников 2018 г.: государства не должны унаследовать ответственность посредников (в том числе платформ) за сторонний контент,

к которому они просто предоставляют доступ, передают или хранят (включая рекламу) [Council of Europe, 2018]. Ответственность может наступать, если посредники не предпримут оперативных действий по ограничению доступа к контенту, о незаконном характере которого стало известно. При этом на посредника не могут налагаться прямо или косвенно обязательства по мониторингу контента, к которому он предоставляет доступ, передает или хранит.

В России чаще всего ФАС признает платформы рекламодателями и назначает штрафы одновременно и платформе, и рекламодателю за размещаемую ненадлежащую рекламу. В данной статье под «ненадлежащей рекламой» понимается распространение любой недостоверной, недобросовестной и другой несоответствующей требованиям закона рекламе. В ЕС и США подход отличается от российского, поскольку в данных юрисдикциях к платформам применяется концепция «ограничения ответственности информационного посредника», то есть если платформа предлагает только технические средства для размещения контента (в том числе для рекламы) и не влияет на его содержание, то чаще всего такая платформа признается «информационным посредником» и пользуется режимом ограничения ответственности. Таким образом, если рекламодатель публикует рекламу, используя инструменты платформы, и платформа не оказывает влияния на содержание рекламы (модерация рекламы не признается «влиянием на содержание»), то в случае публикации ненадлежащей рекламы ответственность несет рекламодатель, а не платформа. Если платформа все же влияет на содержание рекламы, то платформа считается рекламодателем. А если платформа знала о незаконном характере рекламы и продолжала его распространение, то платформа не подпадает под критерии ограничения ответственности, а значит, несет ответственность за содержание рекламы.

В США принцип ограничения ответственности заложен в разд. 15 Кодекса США. Пункт (b) § 54 устанавливает исключения: ни один издатель рекламы (publisher), агентство или средство распространения рекламы не несет ответственности за ложную рекламу, если такое лицо по просьбе Федеральной торговой комиссии (далее – FTC) предоставляет имя и почтовый адрес рекламодателя [U.S. Code, 2023]. Правило распространяется и на «сайт издателя» рекламы, то есть на любую медиаплатформу для контента. Таким образом, в США платформы как рекламодатели не несут ответственности за содержание рекламы, однако применяется требование должной осмотрительности, то есть рекламодатели должны собирать данные о рекламодателях/рекламопроизводителях (наименование, почтовый адрес), чтобы избежать ответственности, а FTC могла найти рекламодателя, разместившего ненадлежащую рекламу.

Однако если платформа участвовала в редактировании рекламы, то как рекламное агентство (рекламопроизводитель) несет ответственность за вводящие в заблуждение утверждения в рекламе, поэтому, для снижения риска возникновения ответственности, обязана проводить независимую проверку информации, содержащейся в рекламе [FTC, 2001]. FTC учитывает степень участия агентства в подготовке рекламы, а также устанавливает, знало ли агентство или должно было знать, что реклама содержит ложные или вводящие в заблуждение заявления.

Кроме того, для всех видов платформ (не только рекламных) в США действует общий режим исключения ответственности информационного посредника за информацию на платформе, в том числе за рекламу, в рамках ст. 230 (С) Закона «О порядочности в области связи» 1996 г. [Communications Decency Act, 1996]. Устанавливается, что ни один поставщик интерактивного компьютерного сервиса (то есть платформа)

не должен рассматриваться как «издатель» (publisher) какой-либо информации, предоставленной другим поставщиком информационного контента. Так обеспечивается иммунитет платформ, публикующих информацию (включая рекламу), предоставленную сторонними пользователями (рекламодателями). Например, в деле *Goddard v. Google, Inc.*, С 08-2738 JF 2008 г. истцы жаловались на то, что рекламные объявления Google перенаправляли их на мошеннические веб-сайты, заставляя вводить номера мобильных телефонов. Истцы утверждали, что Google не обеспечила принятие мер противодействия распространению мошеннических сайтов в рекламе, распространяемой через AdWords. Однако Суд США применил иммунитет по ст. 230 (С) и освободил Google от ответственности, признав, что Google не способствовал распространению мошеннических сайтов, так как просто предоставлял третьим сторонам нейтральные инструменты для создания рекламы.

В ЕС используется аналогичный подход. В соответствии с Директивой о недобросовестной коммерческой практике 2005/29/ЕС (ст. 2), трейдер (trader) является лицом, которое в коммерческой деятельности, связанной с его торговлей, бизнесом, профессией, несет ответственность за использование недобросовестных коммерческих практик, включая рекламные [Directive 2005/29/EC, 2005]. В данном случае установлена прямая ответственность трейдера как рекламодателя, который использует рекламу для продвижения своей деятельности. Однако в каких случаях платформа будет нести ответственность как трейдер? В Руководстве по Директиве 2005/29/ЕС отмечается, что если посредник, например, онлайн-платформа, не играла активной роли в продвижении товаров или услуг, а просто предоставляла услуги по хранению информации, то платформа может воспользоваться освобождением от ответственности, а если платформа, наоборот, активно продвигала товары или услуги третьих лиц, получала доход за такое продвижение, то, вероятнее всего, такая платформа будет нести ответственность как трейдер (это должен решать суд для каждого конкретного случая) [European Commission, 2021].

Так же, как и в США, в ЕС предусмотрен принцип ограничения ответственности информационного посредника. По мнению Европарламента, рекламные онлайн-платформы оказывают «хостинговые» (hosting) услуги (по смыслу ст. 14 Директивы 2000/31 об электронной коммерции и ст. 6 Регламента 2022/2065 о едином рынке цифровых услуг), то есть предоставляют место для хранения информации [Kritikos, 2021]. Поставщик услуг размещения рекламы не несет ответственности, если не осведомлен о незаконности деятельности или информации, и, если, получив сведения о незаконности, оперативно отключил доступ к информации (в том числе рекламе). Ответственность возникает, если поставщик услуг имел влияние на формирование контента, например, отредактировал рекламное сообщение. Это подтверждается в ряде дел Суда ЕС против Google в отношении использования товарных знаков, когда Суд постановил, что Google оказывает только технические услуги и потому не несет ответственности за использование товарных знаков рекламодателями.

Квалификация в качестве трейдера или информационного посредника влияет, например, на применимость конкурентного и рекламного законодательства. Так, несмотря на то что Директива 2005/29/ЕС от 11 мая 2005 г. о недобросовестной коммерческой практике распространяется на рекламу в интернете, платформа не будет нести ответственность за недобросовестную практику, если она не признана трейдером.

Таким образом, в США и ЕС платформы, предоставляющие рекламные услуги, не несут ответственности за ненадлежащую рекламу, если платформа не влияла на содержание такой рекламы, не получала от нее доход, так как применяется принцип

ограничения ответственности онлайн-платформ. В России подход к ответственности платформ за распространение рекламы более строгий. Практика ФАС показывает, что чаще всего платформы, оказывающие рекламные услуги, как «Яндекс.Директ», Google AdWords, признаются рекламораспространителями, а значит, несут ответственность за ненадлежащую рекламу, публикуемую рекламодателями через инструменты платформы.

Например, в 2022 г. ФАС провела расследование в отношении компании «Яндекс» в результате жалобы на рекламу медицинских услуг без лицензии³. Рекламодатель — физическое лицо при размещении рекламы через «Яндекс.Директ» предоставил «Яндексу» данные о лицензии другой медицинской организации, которая не имела отношения к рекламодателю. ФАС отметила, что у компании «Яндекс» была возможность при прохождении рекламой модерации запросить у рекламодателя сведения, подтверждающие факт оказания медицинских услуг клиникой на основании предоставленной лицензии, чего сделано не было. Поэтому компания «Яндекс» была признана рекламораспространителем и подверглась штрафу в связи с распространением рекламы медицинских услуг, оказываемых без соответствующей лицензии (п. 7 ст. 7 Закона о рекламе).

Аналогичное дело рассматривалось в отношении рекламы биодобавок с сайта iherb с использованием сервиса Google AdWords⁴. ФАС постановила, что реклама проходит проверку со стороны модерационных систем AdWords (технических «фильтров» и самообучающейся автоматической системы, в случае сомнительной рекламы — «ручной» проверки), поэтому Google является рекламораспространителем. Можно еще привести в пример ряд других расследований ФАС, например дело № 022/04/14.3-559/2021 против Google AdWords в отношении рекламы прерывания беременности, дело № 08/05/7-67/2019 против «Яндекс.Директ» в отношении рекламы ненадлежащих услуг по оценке соответствия, дело № 08/05/25-116/2019 против «Яндекс.Директ» в отношении рекламы БАД и проч.

Таким образом, принимая тот факт, что платформа проводит модерацию рекламы, ФАС признает такие платформы в качестве рекламораспространителей, устанавливая к ним дополнительные требования, например по проверке рекламодателя на наличие лицензии в соответствующем реестре. Главный критерий признания платформы рекламораспространителем — наличие технических возможностей пресекать распространение ненадлежащей рекламы через инструменты модерации.

При этом, например, европейский подход существенно отличается. Так, в деле Суда Амстердама (С/13/692049 / НА ЗА 20-1082) 2022 г. против Google была подана жалоба за распространение мошеннической рекламы биткоинов и финансовых услуг [Rechtspraak, 2022]. Однако Суд отклонил обвинения истцов, установив, что Google не влияет на содержание рекламы, размещаемой через Google Ads, поэтому ответственность несет только рекламодатель. Более того, Google принимает технические и административные меры для предотвращения и минимизации риска распространения ненадлежащей рекламы за счет своих инструментов модерации и ограничений, предоставляет информацию о рекламодателях и маркирует рекламные сообщения в качестве «рекламы».

Таким образом, очевидно контрастное отличие российского и европейского подходов к значению процедур модерации в определении статуса платформы: тогда как зарубежные суды принимают процесс модерации рекламы как меру комплаенса, осво-

³ Постановление ФАС № 048/04/14.3-706/2022 от 10 августа 2022 г.

⁴ Определение № АК/32481/20 о возбуждении дела № 08/05/7-22/2020 от 16 апреля 2020 г.

бождая платформу от ответственности за добросовестное принятие мер противодействия распространению ненадлежащей рекламы, ФАС использует процесс модерации в качестве основания для признания платформы рекламораспространителем и наказывает за недобросовестную рекламу наравне с рекламодателем.

Следует отметить, что несмотря на практику признания ФАС таких систем, как «Яндекс.Директ» или Google Ads рекламораспространителями, в практике ФАС есть прецеденты, когда сервис «Яндекса» освобождался от ответственности как информационный посредник. Например, в решении № 022/05/8-1140/2019 Алтайского краевого УФАС в отношении рекламы билетов на самолет в качестве продавцов была указана группа компаний «Авиафлот», при этом на сайте продажи билетов размещена информация о двух индивидуальных предпринимателях как продавцах, в связи с чем реклама вводила в заблуждение относительно продавца билетов, поэтому рекламораспространитель должен нести ответственность (ст. 8 ФЗ о рекламе). Однако УФАС отметило, что рекламодатель самостоятельно осуществляет подготовку и редактирование рекламы через клиентский веб-интерфейс сайта «Яндекс.Директ». ООО «Яндекс» не имеет технической возможности предоставить информацию о сайтах, на которые фактически происходил переход пользователя при обращении к содержащейся в рекламе ссылке. В итоге компания «Яндекс» была освобождена от ответственности как информационный посредник.

Таким образом, можно сделать вывод, что в России платформы преимущественно признаются рекламораспространителями и несут ответственность за ненадлежащую рекламу в интернете. Тогда как опыт США и ЕС показывает, что платформы, оказывающие услуги размещения рекламы, как Google AdWords, Twitter (заблокирован в России с 4 марта 2022 г. по решению Роскомнадзора), пользуются режимом ограничения ответственности информационного посредника, который в России не распространяется на рекламные платформы. За рубежом платформы освобождаются от обязательств по мониторингу информации, которую они передают или хранят, в том числе рекламе (например, в ЕС ст. 8 Регламента о едином рынке цифровых), тогда как в России ФАС, наоборот, обязывает платформы дополнительно проверять рекламодателей, например на наличие у них лицензий. Проблема отсутствия разграничения ответственности платформы при оказании рекламных услуг как рекламораспространителя и как информационного посредника выделяется некоторыми практикующими юристами⁵.

Подход России во многом схож с китайским. В Китае п. 16 Временных мер по администрированию интернет-рекламы 2023 г. устанавливает обязанность платформ принимать меры для предотвращения ненадлежащей рекламы, включая хранение информации о клиентах, размещающих рекламу, в течение трех лет; проведение мониторинга содержания рекламы, опубликованной с использованием инструментов платформы, а также право исправлять, удалять, блокировать ненадлежащую рекламу [SAIC Order № 72, 2023]. Платформа проверяет сертификационные документы и содержание рекламы и для этого обязана нанимать специальных сотрудников. Таким образом, в Китае и России наблюдается общий подход повышенной ответственности платформ как рекламораспространителей за публикуемую через их системы рекламу. При этом если в России обязанность платформ контролировать рекламу выработалась практикой ФАС, то в Китае прямая обязанность прописана в законе.

⁵ Контекстную рекламу «Яндекс.Директа» на E1.ru рассмотрит кассационный суд // Коммерсантъ. 2019. 11 декабря. Режим доступа: <https://www.kommersant.ru/doc/4189470> (дата обращения: 10.05.2023).

Какие обязанности появляются у платформ при оказании рекламных услуг: опыт России и зарубежных стран

В России и Китае платформы наравне с рекламодателями несут ответственность за соблюдение требований рекламного законодательства. В ЕС и США, наоборот, платформы могут воспользоваться принципом ограничения ответственности информационного посредника и избежать ответственности за недобросовестные практики (в рамках Директивы ЕС 2005/29/ЕС от 11 мая 2005 г. о недобросовестной коммерческой практике и §§ 41–58 гл. 15 Кодекса США).

Тем не менее последние несколько лет США и ЕС возлагают дополнительные обязательства на платформы при оказании услуг размещения рекламы, независимо от того, являются ли они рекламодателями (или трейдерами). Уровень нагрузки на платформы рекламы складывается из совокупности требований, включая правила размещения и распространения рекламы, обеспечения прозрачности рекламной деятельности, защиты персональных данных при распространении персонализированной рекламы и проч. Рассмотрим некоторые обязательства платформ в отношении рекламы.

Во-первых, пользователи платформ должны иметь возможность отличать рекламный коммерческий и нерекламный характер распространяемого платформами контента, что требует от платформ маркировки рекламы и раскрытия информации о рекламе и рекламодателе. Например, в Евросоюзе Регламент 2022/2065 о едином рынке цифровых услуг в ст. 26 требует, чтобы платформы, которые размещают рекламу на своих онлайн-интерфейсах, в отношении каждой рекламы идентифицировали в режиме реального времени, что сообщение является рекламой посредством заметной маркировки, а также предоставляли сведения о лице, от имени которого представлена реклама, и которое оплатило рекламу. Должна предоставляться информация о том, на какие лица направлена реклама, чтобы можно было определить получателя рекламы, то есть критерии профилирования рекламы, а также информация о возможности изменить настройки индивидуализации рекламы. В Китае Меры по администрированию интернет-рекламы 2023 г. также устанавливают требования к информации о рекламном характере сообщения и маркировке рекламы (ст. 9) [SAIC Order № 72, 2023].

В России по общему правилу рекламы товаров при дистанционном способе их продажи указывается наименование, место нахождения и государственный регистрационный номер продавца. При этом для рекламы в интернете с 2022 г. стали предъявляться требования к маркировке – оператором рекламных данных присваивается специальный идентификатор рекламы, без которого запрещается распространять рекламу (п. 17 ст. 18.1 Закона о рекламе), и по которому можно узнать информацию о рекламодателе, а также параметры аудитории, для которой размещалась реклама, что схоже с подходом к информированию в ЕС.

Во-вторых, на платформы ложится обязанность обеспечивать прослеживаемость рекламы. С 2021 г. в России была внедрена система учета всей размещаемой рекламы в Едином реестре интернет-рекламы. Сведения о рекламе подаются через операторов рекламных данных, которые уполномочены Роскомнадзором осуществлять учет рекламы («Яндекс ОРД», «Озон ОРД», «ВК» рекламные технологии и проч.). В соответствии с постановлением Правительства РФ от 25.05.2022 № 948, информацию о рекламе обязаны подавать в Реестр рекламодатели и операторы рекламных систем, которые распространяют в интернете рекламу любых рекламодателей, а также

социальные сети, аудиовизуальные сервисы, новостные агрегаторы, организаторы распространения информации в интернете, операторы поисковых систем, которые распространяют рекламу⁶.

В ЕС в соответствии со ст. 39 Регламента 2022/206 о цифровых услугах, если очень крупная платформа или поисковая система размещает рекламу, то она должна собирать и публиковать информацию о рекламе в специальном разделе своего онлайн-интерфейса (репозитории), обеспечив инструментами для поиска информации о рекламе с использованием многокритериальных запросов [Regulation (EU) 2022/2065, 2022]. Информация в репозитории хранится один год с момента, как реклама была представлена в последний раз на онлайн-интерфейсе платформы.

Таким образом, существуют значительные отличия между европейским и российским подходами к публикации данных о рекламе в интернете:

- Субъекты, которые обеспечивают прослеживаемость рекламы. В России предоставлять информацию о рекламе обязаны все рекламодатели либо рекламодателем, а также отдельные виды платформ, что охватывают любую рекламу, которая распространяется в интернете. В ЕС обязанность участвовать в процессе обеспечения прозрачности рекламы имеют только крупные операторы «очень крупных онлайн-платформ⁷» и «очень крупных онлайн-поисковых систем», среднемесячное число активных пользователей которых превышает 45 млн (п. 1 ст. 33) [Regulation (EU) 2022/2065, 2022]. Рекламодатели освобождены от обязанности отчитываться о рекламе.
- Способ обеспечения прослеживаемости. В России внедряется государственный реестр для хранения информации, тогда как в ЕС крупные платформы формируют собственные частные реестры (репозитории).
- Перечень публикуемой информации о рекламе. В ЕС публикуется информация о содержании рекламы (название продукта, предмет рекламы); лицах, от имени которых представлена реклама и которые оплатили рекламу; периоде показа рекламы; параметрах аудитории рекламы и количестве получателей рекламы, а также текст рекламы. В России в реестр фактически заносится аналогичная информация, однако в дополнение указывается информация о типе рекламной кампании (исходя из стоимости количества показов или кликов рекламы), информация о договорах на распространение рекламы в интернете.

Можно сделать вывод, что в ЕС прозрачность рекламы обеспечивается во многом за счет саморегулирования, тогда как в России – за счет государственного контроля, что повышает прослеживаемость рекламы, однако создает дополнительные расходы и риски для бизнеса в части ответственности за предоставляемую информацию о рекламе. При этом если в ЕС все расходы по обеспечению прозрачности рекламы ложатся на платформы (с точки зрения расходов на внедрение и работу репозитория),

⁶ Постановление Правительства РФ от 25.05.2022 № 948 «Об утверждении критериев отнесения рекламодателей, рекламодателей, операторов рекламных систем, разместивших в информационно-телекоммуникационной сети «Интернет» рекламу, направленную на привлечение внимания потребителей рекламы, находящихся на территории Российской Федерации, к лицам, обязанным предоставлять информацию или обеспечивать предоставление информации о такой рекламе в Федеральную службу по надзору в сфере связи, информационных технологий и массовых коммуникаций». Режим доступа: <http://government.ru/docs/all/141152/> (дата обращения 10.05.2023).

⁷ Имеется в виду поставщик услуг хостинга, который хранит и распространяет общедоступную информацию (ст. 3 (i)).

то в России – на рекламодателя, который вынужден оплачивать услуги, связанные с подачей информации о рекламе в реестр.

В целом в ЕС приветствуется подход саморегулирования, о чем говорится в ст. 46 Регламента 2022/206: поощряется создание кодексов поведения для интернет-рекламы для обеспечения большей прозрачности деятельности участников цепочки создания стоимости онлайн-рекламы. Такие кодексы должны реализовать практики передачи информации о рекламе, ведения репозитория рекламы, предоставления значимой информации о монетизации данных.

В США или Китае отсутствуют требования о ведении подобных реестров с информацией о рекламе, однако в Китае ст. 16 Временных мер устанавливает обязанность платформ хранить информацию о клиентах и рекламе в течение трех лет и предоставлять такую информацию в государственные органы [SAIC Order № 87, 2016].

В-третьих, на платформы распространяются требования о раскрытии информации перед пользователями. Например, в ЕС на платформы, распространяющие контент, в том числе рекламу, ложатся обязательства по предоставлению информации о модерации контента, включая алгоритмическое принятие решений и проверку человеком (ст. 14), в том числе предоставление отчетов о модерации контента (ст. 15).

Помимо этого, в ЕС вводится отчетность для очень крупных платформ – гейткиперов (gatekeepers) или «поставщиков ключевых услуг платформы» (Регламент ЕС 2022/1925). Охватываются платформы⁸, оказывающие значительное влияние на внутренний рынок, которые достигают годового оборота в 6,5 млрд евро за последние три года, если оказывают ключевые услуги в трех государствах ЕС, имеют более 45 млн активных потребителей (которые хотя бы раз в месяц видели рекламу) в месяц в ЕС и более 10 тыс. активных бизнес-пользователей (для которых хотя бы раз за год платформой был произведен показ рекламы).

Регламент распространяется на любые платформы (социальные сети, поисковики, видеохостинги и проч.), которые в качестве ключевой услуги оказывают рекламные услуги, включая любые рекламные сети, рекламные биржи и другие посреднические рекламные услуги, предоставляемые поставщиком любой из ключевых услуг платформы. Статья 5 Регламента накладывает на гейткиперов дополнительные обязательства в части прозрачности рекламных услуг – по ежедневному бесплатному предоставлению каждому рекламодателю (в том числе по запросу) и рекламораспространителю информации о каждой размещенной рекламе, включая цену и сборы, уплаченные рекламодателем, вознаграждение, полученное рекламораспространителем, показатели, на основе которых рассчитываются цены, вознаграждения.

В целом Регламент ЕС 2022/1925 распространяется на любые рекламные услуги, включая услуги рекламных бирж (рекламных маркетплейсов). Отдельное регулирование для рекламных бирж и брокерских услуг (посредники на рекламных биржах) на данный момент формируется в США (Законопроект S.4258 о конкуренции и прозрачности в цифровой рекламе). Аналогично, как и в ЕС, предлагается урегулировать отчетность бирж перед брокерами в отношении всех рекламных транзакций, а также брокеров перед клиентами в отношении количества рекламных мест, описания процессов маршрутизации брокеров при получении от клиента заявок на покупку или продажу рекламных мест, информации о любых затраченных средствах и полученных вознаграждениях и проч.

⁸ Платформы, которые служат важным информационным посредником (шлюзом – gateway) для бизнес-пользователей для связи с конечными потребителями и занимают (или займут в будущем) прочное положение в своем виде деятельности.

В России на данный момент отсутствуют требования по предоставлению информации о модерации контента, используемых алгоритмах, отчетности о модерации контента. Что касается регулирования деятельности рекламных систем, которые в том числе могут оказывать услуги бирж, с 2021 г. был внедрен новый субъект регулирования – оператор рекламных систем, позволяющий распространять рекламу на информационных ресурсах третьих лиц, например, как Рекламная сеть «Яндекса», Рекламная сеть «ВКонтакте» (по смыслу п. 7.1 ст. 38 ФЗ о рекламе). Специальные требования в отношении отчетности операторов рекламных систем перед рекламодателями и рекламодателями в отношении распространяемой рекламы не установлены (за исключением показателей распространения социальной рекламы). Однако в рамках Единого реестра интернет-рекламы операторы рекламных систем публикуют сведения в отношении стоимости действий потребителя рекламы или показа, а также все сведения об объемах и распределении показов рекламы. Тем не менее перечисленная информация направлена на государственный учет информации о рекламе и не содержит обязательств операторов по отчетности, например, в части сборов и цен за каждый рекламный показ в отношении каждого клиента на ежедневной основе.

В-четвертых, на платформы ложатся обязательства в части внедрения процедур комплаенса, направленного на управление рисками. Например, в ЕС Регламент 2022/206 требует от платформ иметь механизм сообщения информации о ненадлежащей рекламе со стороны пользователей (ст. 16) и разрешения споров, создавать системы блокировки нарушителей и проч.; работать с дизайном и организацией онлайн-интерфейса, которые не должны вводить в заблуждение потребителей (ст. 25); осуществлять защиту несовершеннолетних (ст. 28). Кроме того, для очень крупных онлайн-платформ или поисковых систем существуют требования в части принятия мер по снижению системных рисков, связанных с дизайном, алгоритмами, функционированием и использованием их услуг, неправомерными действиями получателей услуги, например, за счет проведения оценки системы подбора и подачи рекламы для снижения потенциального негативного воздействия от рекламной деятельности (ст. 34–35). Также на крупные платформы возлагаются обязанности по созданию механизма кризисного реагирования в случае угрозы, в том числе от недобросовестного рекламного контента (ст. 36), и проведению аудита (ст. 37).

Перечисленные обязательства выходят за рамки рекламного регулирования, так как ложатся на платформы, распространяющие любой контент, а не только рекламу. Тем не менее перечисленные обязательства важны для оказания добросовестных рекламных услуг со стороны платформ. Например, при оценке рисков в ЕС крупные платформы должны сосредоточиться на рисках алгоритмических систем, которые влияют на ранжирование рекламы. В Китае ст. 15 Временных мер по интернет-рекламе напрямую требует, чтобы при размещении рекламы с помощью алгоритмических рекомендаций хранились правила предоставления алгоритмических рекомендаций, записи о предоставлении рекламы.

В России частично требования в части мониторинга контента, отчетности заложены в рамках законодательства об информации, однако подробные процедуры комплаенса, аудита, внедрения механизмов разрешения споров, оценки рисков, прозрачности использования алгоритмических решений не установлены.

Таким образом, в отношении регулирования рекламы в интернете в России и других странах можно сделать вывод о том, что независимо от того, является ли платформа рекламодателем (или трейдером) либо информационным посредником, на платформу возлагаются дополнительные требования, связанные с прослеживаемостью

рекламы, а также рекламных услуг. В частности, и России, и в зарубежных странах на платформы возлагаются обязанности по отчетности о размещаемой рекламе (будь то государственный реестр информации или добровольный репозиторий), маркировке, раскрытии информации. Тем не менее в ЕС развивается не только отчетность о рекламе, но и дополнительные меры комплаенса, предотвращения системных рисков, транспарентности деятельности рекламных бирж (или операторов рекламных систем). В России аналогичное регулирование пока отсутствует.

Какие проблемы возникают у цифровых платформ при использовании персональных данных для распространения рекламы в интернете

Для повышения качества услуг демонстрации рекламы цифровые платформы предлагают услуги персонализированной рекламы, то есть рекламы, демонстрируемой с учетом индивидуальных характеристик пользователя. Использование персонализированной рекламы позволяет повысить показатель релевантности контента (по соотношению откликов на рекламный контент с количеством просмотров контента) с 10 до 50% [Skiera et al., 2022]. Опрос пользователей онлайн-издательства Adlucent показывает, что на ссылку со стандартной рекламой готовы перейти 57% респондентов, тогда как в случае с персонализированной рекламой такой показатель составляет уже 70% [Pauser, 2016].

Более того, регуляторы стран вводят требование о раскрытии информации об аудитории, на которую направлена реклама (в ЕС, России), в частности, критерии профилирования рекламы с возможностью изменить настройки индивидуализации рекламы (ЕС). Однако предоставление персонализированной рекламы требует предварительного сбора и обработки большого массива персональных данных пользователей, что вызывает проблему того, какие данные можно использовать для оказания рекламных услуг.

По общему правилу платформы принимают на себя ответственность за соблюдение правового режима персональных данных в качестве оператора данных, чей статус урегулирован положениями гл. 4 ФЗ «О персональных данных». С учетом того, что функции обработки персональных данных, в том числе для демонстрации рекламы, составляют отдельный правовой режим персональных данных, следует уделить отдельное внимание цифровым платформам в роли оператора данных.

Для обеспечения персонализированной рекламы цифровой платформе необходимо собрать два типа данных: данные о характеристиках пользователя как потребителя, например пол, возраст, область профессиональной деятельности (традиционные персональные данные), и данные об индивидуальном потребительском поведении, такие как данные о действиях на цифровых платформах, выборе товаров, принятии решений о покупках (поведенческие данные).

Оба вида данных пользуются режимом персональных данных, но у категории поведенческих данных есть особенность. В отличие от традиционных персональных данных, которые пользователь сам сообщает о себе в форме согласия на обработку своих данных, поведенческие данные не предоставляются пользователем, а только «генерируются» им, тогда как их фиксацию осуществляет уже цифровая платформа. Поэтому поведенческие данные также называют «данными, сгенерированными пользователями» (в зарубежной практике используется термин *user-generated content*). Несмотря на

отличающуюся технику сбора таких данных, зарубежная судебная практика подтверждает, что поведенческие данные относятся к персональным данным в силу критерия идентифицируемости пользователя, как, например, отмечено в решении Верховного суда Британии по делу *Vidal-Hall v Google Inc* [Gill, 2016]. К таким же выводам пришел Московский городской суд в определении от 10.11.2016 по делу социальной сети LinkedIn⁹. Поэтому сбор поведенческих данных, в том числе для целей оказания рекламных услуг рекламодателю, требует соблюдения прав пользователя как субъекта персональных данных.

Наиболее распространенный формат сбора поведенческих данных цифровыми платформами – это использование трекинговой технологии cookie-файлов. Cookie-файлы представляют собой небольшие текстовые файлы, отправляемые веб-сервером и хранимые на компьютерах пользователя, которые содержат информацию о предыдущих действиях на сайтах. Именно этот тип данных используется для маркетинговых исследований, поскольку их анализ позволяет оценить поведение потребителя на сайте и определить наиболее актуальный рекламный контент для данного пользователя [Deloitte, 2020]. В некоторых юрисдикциях устанавливается специальное регулирование использования cookie-файлов [OneTrust, 2020]. Например, в странах ЕС действует Директива 2009/136/EU о неприкосновенности частной жизни в интернете, которая установила требования об обязательном получении согласия пользователя на сбор его поведенческих данных и об обеспечении доступа к инструментам управления cookie-файлами [Koch, 2020]. В иных юрисдикциях компетентные органы разрабатывают специальные руководства для цифровых платформ для ответственного использования cookie-файлов, как, например, руководство «Cookie-файлы и защита персональных данных» от Национального управления Бразилии [ANDP, 2022]. Такие руководства представляют интерес для цифровых компаний независимо от юрисдикции, ведь разработка корпоративной политики по использованию cookie-файлов обеспечивает цифровым платформам доверие аудитории потребителей, как к сервисам платформы, так и к иному демонстрируемому контенту, включая рекламный [Usercentrics, 2022].

Сами по себе разрозненные поведенческие данные, собранные в cookie-файлы, еще не позволяют цифровой платформе демонстрировать персонализированную рекламу. Непосредственно персонализации рекламы цифровые платформы достигают при системной обработке данных, а именно при создании *цифровых профилей пользователей* (профилирование) [UiO, 2016]. Поэтому практики часто рассматривают профилирование как неотъемлемое звено между сбором поведенческих данных (tracking) и его таргетированием (targeting) [Skiera et al., 2022]. Поэтому в европейском праве прямо предусматривается требование прозрачности использования профилей пользователей для демонстрации рекламы: в частности, в соответствии со ст. 26 Регламента 2022/2065 в число сведений о демонстрируемой рекламе, подлежащих раскрытию, входят и критерии профилирования рекламы. Тем самым обеспечивается возможность пользователей управлять своими персональными данными для целей индивидуализации демонстрируемой рекламы.

В российском законодательстве цифровой профиль еще не получил специального регулирования. Хотя цифровой профиль как комплекс персональных данных подпадает под общие требования Федерального закона «О персональных данных» от 27.07.2006

⁹ Определение Московского городского суда от 10.11.2016 по делу № 33-38783/2016. Режим доступа: <https://mos-gorsud.ru/mgs/services/cases/appeal-civil/details/19d661b0-6b14-48eb-b753-9adbf19fe32a> (дата обращения: 10.05.2023).

№ 152-ФЗ¹⁰ (далее – ФЗ «О персональных данных»), проблема заключается в том, что остаются не урегулированы особенности таких данных как комплекса. Например, какие данные могут входить в цифровой профиль, а какие нет, как платформа может уведомлять пользователя об использовании данных в рамках профиля, в том числе с целью демонстрации рекламы. В результате в России у цифровых платформ, демонстрирующих персонализированную рекламу на основе цифровых профилей пользователей, оказываются размыты границы ответственности как операторов данных. Цифровая платформа вынуждена самостоятельно решать обозначенные вопросы [UiO, 2016].

Для сравнения, например, в Индии в проекте Закона о защите цифровых персональных данных 2022 г. прямо регламентируется характер и цель обработки данных в рамках профилирования: это «любая форма обработки персональных данных, которая позволяет анализировать или предсказывать аспекты, связанные с поведением, характеристиками или интересами принципала данных (субъекта персональных данных)» (п. 2 ст. 2) [DPDP Bill, 2022]. Тем самым при формулировании законодателем ясного определения профилирования решаются две задачи. Первая – цифровая платформа ясно понимает объем своих обязательств в обращении с персональными данными для цели демонстрации персонализированной рекламы. Вторая – пользователь цифровой платформы осознает объем собранных и систематизированных данных, их ценностное значение и, соответственно, способен реализовывать свое право субъекта персональных данных распоряжаться своими данными, например, отозвать согласие на обработку его собранных поведенческих данных, в результате чего демонстрируемая реклама уже не будет персонализированной.

Характерно, что в рамках Регламента о цифровых услугах 2022/2065 от 19 октября 2022 г. разработчики заранее исключили возможность профилирования пользователей-детей или использования в цифровых профилях чувствительных данных для онлайн-платформ (п. 3 ст. 26 Регламента) [Regulation (EU) 2022/2065, 2022].

В соответствии со ст. 28 Регламента ЕС 2022/206, платформы должны исключить риски, связанные с защитой несовершеннолетних при распространении рекламы, что заставляет платформы принимать меры по анализу возраста аудитории. Регулятор Великобритании в Руководстве «Ограниченная по возрасту онлайн-реклама» рекомендует установить ограничения для таргетинга рекламы отдельных видов товаров, в частности продуктов питания или безалкогольных напитков с высоким содержанием жира, соли или сахара и лотерей для детей до 16 лет, а также азартных игр, алкоголя и электронных сигарет для детей до 18 лет [CAP, 2021]. Если на ресурсе предположительно детская аудитория (до 18 лет) составляет более 25%, то на таком ресурсе запрещено рекламировать товары, ограниченные для детей. С учетом того, что многие дети могут недостоверно указывать свой возраст, то для целей таргетированной рекламы в Руководстве предлагается использовать имеющиеся у компаний поведенческие данные для предотвращения распространения рекламы, запрещенной для детских интернет-ресурсов.

В Китае Закон о защите персональной информации 2021 г. предписывает цифровым платформам проведение оценки влияния своей деятельности на защищенность персональных данных (п. 1 ст. 55), в том числе в отношении чувствительных данных, к которым относятся персональные данные пользователей в возрасте до 14 лет (ст. 28) [PIPL, 2022].

¹⁰ Федеральный закон от 27.07.2006 № 152-ФЗ «О персональных данных» // Собрание законодательства Российской Федерации. 2006. № 31. Ст. 3451 (ч. I).

В то же время при осуществлении профилирования цифровые платформы не должны допускать формирования цифровых профилей без прямого информированного согласия пользователя в принципе, то есть теневого профилирования [Aguiar et al., 2022]. При формировании теневых профилей пользователь не контролирует сбор данных, их объем, а также не может отозвать согласие на обработку данных. Такое положение противоречит принципу контроля со стороны субъекта персональных данных процесса использования его собранных данных [Natmaker, 2018]. Помимо нарушения законодательства о персональных данных, практики теневого профилирования в том числе нарушают принцип добросовестности в отношении потребителей цифрового контента, ведь использование теневого профиля для таргетированной рекламы фактически является противозаконным инструментом манипулирования поведением потребителя [Cooper et al., 2022].

Проблема теневого профилирования наиболее остро стоит для таких цифровых платформ, как гейткиперы по смыслу европейского законодательства. Поскольку профилирование становится возможным с использованием наибольшего объема и разнообразия данных, проблема возникновения теневых профилей наиболее характерна для платформ-гейткиперов со значительным объемом операций с персональными данными пользователей. Поэтому в Регламенте ЕС 2022/1925 прямо устанавливается ряд ограничений для гейткиперов в работе с персональными данными, включая запрет на обработку персональных данных пользователей сторонних сайтов, пользующихся сервисами платформы-гейткипера для целей демонстрации рекламы.

Выявленные проблемы в обращении цифровых платформ с персональными данными для целей демонстрации рекламы позволяют сформулировать несколько ключевых задач для них.

Во-первых, цифровые платформы должны собирать и обрабатывать данные для персонализированной рекламы в соответствии с общими требованиями законодательства о персональных данных, в том числе при трекинговом сборе данных [Fourberg et al., 2021].

Во-вторых, цифровым платформам следует обеспечивать эффективные механизмы информирования и получения согласия пользователей. На практике это означает, что цифровые платформы должны в обязательном порядке не только уведомлять пользователя о применении трекинговых технологий, как cookie-файлы, но и обеспечивать его возможность согласиться или отказаться от трекинга, а также задать собственные рамки сбора его данных. Например, в США в штате Калифорния Закон о правах на неприкосновенность частной жизни прямо устанавливает право пользователя ограничивать возможность продажи его данных, передачи третьим лицам и объединять данные для обработки, что позволяет пользователю контролировать возможности демонстрации ему персонализированной рекламы цифровыми платформами [Larrison, 2023].

В-третьих, цифровым платформам необходимо обеспечивать прозрачность их политики обращения с поведенческими данными для целей формирования рекламы. В январе 2022 г. ведомство по защите персональных данных Франции оштрафовало Google, YouTube и Facebook¹¹ за манипуляции с формой согласия на cookie-файлы: с их формами согласия согласиться на использование файлов пользователям было проще, чем отказаться от них [Meuer, 2022]. Важно учитывать, что прозрачность условий управления пользователем своими поведенческими данными выливается в контексте

¹¹ Деятельность этой социальной сети признана экстремистской и запрещена на территории Российской Федерации.

рекламы в возможность настройки персонализированной рекламы, а значит, в повышение ее качества.

В-четвертых, цифровым платформам следует проявлять особую осмотрительность, чтобы не навредить таргетированной рекламой наиболее уязвимым пользователям — детям. Такая оценка влияния деятельности цифровой платформы, безусловно, охватывает политику демонстрации персонализированной рекламы. В отношении детей цель персонализации рекламы обретает важное значение: демонстрировать не только привлекательный для пользователя рекламный контент, но и защитить от рекламы, не соответствующей возрасту пользователя.

Заключение

В заключение можно сделать вывод, что в России цифровые платформы преимущественно признаются рекламодателями, поэтому несут ответственность за распространение ненадлежащей рекламы в интернете наравне с рекламодателями, так как платформы модерируют рекламу. Тем не менее опыт США и ЕС предоставляет возможность для платформ избежать ответственности за такую рекламу, воспользовавшись принципом ограничения ответственности информационного посредника, который в России не применяется к платформам, оказывающим рекламные услуги. При этом за рубежом процесс модерации платформой рекламы принимается как мера комплаенса для предотвращения распространения ненадлежащей рекламы, тогда как в России, наоборот, применение средств модерирования рекламы ФАС воспринимает как обстоятельство, возлагающее ответственность за рекламу и проверку рекламодателей на платформу. Это говорит о более высоком уровне ответственности платформ в России по сравнению с зарубежными странами.

Таким образом, в России фактически не реализуется принцип ограничения ответственности информационного посредника, что создает риски высоких штрафов для платформ, даже если платформа принимает множество мер для предотвращения распространения рекламы, противоречащей законодательству (устанавливает фильтры, блокирует ненадлежащую рекламу, проверяет документы продавцов). Поэтому в российском законодательстве следует предусмотреть возможность внедрения концепции ограничения ответственности платформ как информационных посредников с возможностью освобождения от ответственности за размещение ненадлежащей рекламы, но только при условии, что платформа не участвовала в создании рекламы, приняла достаточные меры, чтобы ограничить распространение ненадлежащей рекламы (например, за счет систем фильтрации, автоматизированных и ручных проверок и проч.), удалила рекламу по первому требованию.

Независимо от того, является ли платформа рекламодателем, в России и за рубежом развиваются дополнительные меры обеспечения прослеживаемости рекламы, в частности ведение реестров с информацией о рекламе для контроля за распространением ненадлежащей рекламы; маркировка рекламы; хранение информации о рекламе. Тем не менее за рубежом к платформам рекламных услуг предъявляются дополнительные требования в части отчетности перед рекламодателями и рекламодателями, принятия мер комплаенса и управления рисками при распространении рекламы, например рисками, связанными с использованием алгоритмов и проч. Аналогичные требования на данный момент в России отсутствуют.

Цифровые платформы также несут ответственность за недобросовестное обращение с персональными данными пользователей, собираемых для демонстрации персо-

нализированной рекламы. Ответственность не ограничивается информационной безопасностью обработки данных. Цифровые платформы к тому же должны обеспечивать адекватные условия для осуществления пользователями своих прав как субъектов персональных данных. Отсутствие специальных регуляторных указаний в национальном праве в отношении технологий сбора специфических – поведенческих – данных для рекламы не позволяет цифровым платформам игнорировать задачи операторов персональных данных. Напротив, отсутствие указаний повышает ответственность цифровых платформ за соблюдение режима персональных данных, поскольку платформы сами вырабатывают оптимальные решения по выполнению своих обязательств в качестве операторов персональных данных с учетом специфики сбора и обработки поведенческих данных. Например, цифровые платформы самостоятельно разрабатывают дизайн формы запроса согласия на использование cookie-файлов, формируют систему опций для настройки пользователем cookie-файлов и др. В этом отношении в России может быть высоко востребовано экспертное руководство по работе с данными для цифровых платформ, размещающих персонализированную рекламу. В разработке такого руководства могли бы участвовать не только представители органов публичной власти, такие как Роскомнадзор и Минцифры, но и эксперты от бизнес-ассоциаций, юристы по информационному праву и независимые эксперты. Актуальность таких инструментов поддержки российских цифровых платформ возрастает на фоне активизации хакерских атак на инфраструктуру российских компаний и других форм санкционного воздействия.

Источники

Ассоциация коммуникационных агентств в России (АКАР) (2022) Объем рынка рекламы в средствах ее распространения в 2021 году. Режим доступа: https://www.akarussia.ru/knowledge/market_size/id10015 (дата обращения: 25.02.2023).

Aguiar L., Peukert C., Schaefer M., Ullrich H. (2022) Facebook Shadow Profiles. CESifo Working Paper No. 9571, Center for Economic Studies and Ifo Institute. Режим доступа: https://www.econstor.eu/bitstream/10419/252088/1/cesifo1_wp9571.pdf (дата обращения: 01.03.2023).

ANDP (2022) Guia Orientativo: Cookies e proteção de dados pessoais [Guideline: Cookies and Protection of Personal Data]. Режим доступа: <https://www.gov.br/anpd/pt-br/documentos-e-publicacoes/guia-orientativo-cookies-e-protacao-de-dados-pessoais.pdf> (дата обращения: 01.03.2023) (in Portuguese).

Committee of Advertising Practice (CAP) (2021) Age-Restricted Ads Online: Advertising Guidance (Non-Broadcast). Режим доступа: <https://www.asa.org.uk/uploads/assets/72a4e889-1657-43e9-bf6ac0157fa2f72c/Age-restricted-ads-online-2021-guidance.pdf> (дата обращения: 10.05.2023).

Communications Decency Act (1996) U.S. Department of Justice. Режим доступа: <https://www.law.cornell.edu/uscode/text/47/230> (дата обращения: 27.02.2023).

Cooper D., Oberschelp de Meneses A., Valat D. (2022) EU Rules on Online Targeted Advertising // Inside Privacy. 31 August. Режим доступа: <https://www.insideprivacy.com/advertising-marketing/eu-rules-on-online-targeted-advertising/> (дата обращения: 01.03.2023).

Council of Europe (2018) Recommendation CM/Rec(2018)2 of the Committee of Ministers to Member States on the Roles and Responsibilities of Internet Intermediaries. Committee of Ministers, 7 March. Режим доступа: <https://rm.coe.int/0900001680790e14> (дата обращения: 10.05.2023).

Deloitte (2020) How the Cookie Crumbled: Marketing in a Cookie-Less World. Режим доступа: <https://www2.deloitte.com/content/dam/Deloitte/uk/Documents/consultancy/deloitte-uk-cookie-less-marketing.pdf> (дата обращения: 01.03.2023).

Directive 2005/29/EC of the European Parliament and of the Council of 11 May 2005 Concerning Unfair Business-to-Consumer Commercial Practices in the Internal Market and Amending Council Directive

84/450/ЕЕС, Directives 97/7/ЕС, 98/27/ЕС and 2002/65/ЕС of the European Parliament and of the Council and Regulation (ЕС) No. 2006/2004 of the European Parliament and of the Council (Unfair Commercial Practices Directive) (2005) EUR-Lex. Режим доступа: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?qid=1585324585932&uri=CELEX%3A02005L0029-20220528> (дата обращения: 06.03.2023).

European Commission (2021) Guidance on the Interpretation and Application of Directive 2005/29/ЕС of the European Parliament and of the Council Concerning Unfair Business-to-Consumer Commercial Practices in the Internal Market // Official Journal of the European Union, С 526/1. Режим доступа: [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52021XC1229\(05\)](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52021XC1229(05)) (дата обращения: 27.02.2023).

Federal Trade Commission (FTC) (2001) Advertising FAQ's: A Guide for Small Business. Режим доступа: <https://www.ftc.gov/tips-advice/business-center/guidance/advertising-faqs-guide-small-business> (дата обращения: 01.03.2023).

Fourberg N., Taş S., Wiewiorra L., Godlovitch I., de Streele A., Jacquemin H., Hill J., Nunu M., Bourguignon C., Jacques F., Ledger M., Lognoul M. (2021) Online Advertising: The Impact of Targeted Advertising on Advertisers, Market Access and Consumer Choice. PE 662.913. IMCO Committee, European Parliament. Режим доступа: [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2021/662913/IPOL_STU\(2021\)662913_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2021/662913/IPOL_STU(2021)662913_EN.pdf) (дата обращения: 01.03.2023).

Gill K. (2016) Vidal-Hall v Google Goes to the Supreme Court // Carter-Ruck Blog. 1 July. Режим доступа: <https://www.carter-ruck.com/blog/vidal-hall-v-google-goes-to-the-supreme-court/> (дата обращения: 01.03.2023).

Hatmaker T. (2018) Zuckerberg Denies Knowledge of Facebook Shadow Profiles. Techcrunch, 11 April. Режим доступа: <https://techcrunch.com/2018/04/11/facebook-shadow-profiles-hearing-lujan-zuckerberg/> (дата обращения: 01.03.2023).

IAB, PwC (2022) Internet Advertising Revenue Report, Full-Year 2021 Results. Режим доступа: https://www.iab.com/wp-content/uploads/2022/04/IAB_Internet_Advertising_Revenue_Report_Full_Year_2021.pdf (дата обращения: 10.03.2023).

Koch R. (2020) Cookies, the GDPR, and the ePrivacy Directive. GDPR.eu. Режим доступа: <https://gdpr.eu/cookies/> (дата обращения: 06.03.2023).

Kritikos M. (ed.) (2021) Liability of Online Platforms. PE 656.318, European Parliamentary Research Service. Режим доступа: [at: https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2021/656318/EPRS_STU\(2021\)656318_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2021/656318/EPRS_STU(2021)656318_EN.pdf) (дата обращения: 06.03.2023).

Larrison B. (2023) Digital Advertising Regulation in 2023: What Marketers Need to Know // Basis Technologies Blog. 11 July. Режим доступа: <https://basis.net/blog/digital-advertising-regulation-what-marketers-need-to-know> (дата обращения: 01.03.2023).

Meyer D. (2022) France Cracks Down on Dark Patterns, Fining Google and Facebook Nearly \$240 Million for Manipulative Cookie Tricks // Fortune. 6 January. Режим доступа: <https://fortune.com/2022/01/06/france-cookie-law-facebook-google/> (дата обращения: 01.03.2023).

OneTrust (2020) The Ultimate Cookie Handbook for Privacy Professionals. Режим доступа: <https://www.dataguidance.com/sites/default/files/20201228-onetrust-cookieconsent-handbook-digital.pdf> (дата обращения: 01.03.2023).

Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD) (2019) Online Advertising: Trends, Benefits and Risks for Consumers. OECD Digital Economy Papers No. 272. Режим доступа: <https://doi.org/10.1787/1f42c85d-en> (дата обращения: 25.02.2023).

Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD) (2020) Competition in Digital Advertising Markets. Режим доступа: <http://www.oecd.org/daf/competition/competition-in-digital-advertising-markets-2020.pdf> (дата обращения: 27.02.2023).

Pauzer H. (2016) 71% of Consumers Prefer Personalized Ads. Adlucent. Режим доступа: <https://www.adlucent.com/resources/blog/71-of-consumers-prefer-personalized-ads/> (дата обращения: 01.03.2023).

Personal Information Protection Law (PIPL) of the People's Republic of China (2021) The National People's Congress of the People's Republic of China. Режим доступа: http://en.npc.gov.cn.cdurl.cn/2021-12/29/c_694559_2.htm (дата обращения: 01.03.2023).

Regulation (EU) 2022/2065 of the European Parliament and of the Council of 19 October 2022 on a Single Market for Digital Services and Amending Directive 2000/31/EC (Digital Services Act) (2022) // Official Journal of the European Union, L 277/1. Режим доступа: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=celex%3A32022R2065> (дата обращения: 06.03.2023).

Rechtspraak (2022) Stichting Vladimir v. Google/ Rechtbank Amsterdam / C/13/692049 / HA ZA 20-1082. 18.05.2022. Режим доступа: <https://uitspraken.rechtspraak.nl/#!/details?id=ECLI:NL:RBAMS:2022:2638> (дата обращения: 10.05.2023).

Hùliánwǎng guǎnggào guǎnlǐ bànfǎ [SAIC Order No. 72 Interim Administrative Measures for Internet Advertisements (2023) State Administration for Industry and Commerce of the People's Republic of China]. Режим доступа: https://www.gov.cn/gongbao/2023/issue_10506/202306/content_6885261.html (дата обращения: 06.03.2023) (in Chinese).

Skiera B., Miller K., Jin Yu., Kraft L., Laub R., Schmitt J. (2022) The Impact of the General Data Protection Regulation (GDPR) on the Online Advertising Market. GDPR-Impact 30 May. Режим доступа: <https://www.gdpr-impact.com/user-tracking-profiling-and-targeting-in-online-advertising.html> (дата обращения: 01.03.2023).

Spartak A.N. (2022) Perekhod k novomu mirovomu ekonomicheskomu poryadku: etapy, klyuchevye cherty, vyzovy i resheniya dlya Rossii [Transition to a New World Economic Order: Stages, Key Features, Challenges and Solutions for Russia] // Russian Foreign Economic Bulletin. No. 7. P. 7–29. Режим доступа: <http://doi.org/10.24412/2072-8042-2022-7-7-29> (in Russian).

The Digital Personal Data Protection (DPDP) Bill (2022) Ministry of Electronics & Information Technology, Government of India. Режим доступа: <https://www.meity.gov.in/writereaddata/files/The%20Digital%20Personal%20Data%20Protection%20Bill%2C%202022.pdf> (дата обращения: 01.03.2023).

U.S. Code (2023) Cornell Law School. Режим доступа: <https://www.law.cornell.edu/uscode/text/15/80a-54> (дата обращения: 28.02.2023).

UiO (2016) Profiling and Online Behavioural Advertisement Under the GDPR. Режим доступа: <https://www.duo.uio.no/bitstream/handle/10852/54586/ICTLLM-Master-Thesis.pdf?sequence=1&isAllowed=n> (дата обращения: 01.03.2023).

Usercentrics (2022) Usercentrics and Cookiebot join forces. Режим доступа: <https://www.cookiebot.com/en/usercentrics-cookiebot-cmp/> (дата обращения: 01.03.2023).

Comparative Analysis of the Legal Regulation of the Digital Platform's Responsibility for the Distribution of Internet Advertising¹

M. Girich, O. Magomedova, A. Levashenko

Maria Girich – Researcher, Russia-OECD Center under the Russian Academy of National Economy and Public Administration; 82 Prospekt Vernadskogo, Moscow, 119571, Russia; girichmari@mail.ru; ORCID: 0000-0001-8093-2665

Olga Magomedova – Research Associate of the Institute of International Economics and Finance of the Russian Academy of Foreign Trade of the Ministry of Economic Development of the Russian Federation; 6A Vorobyovskoe Shosse, Moscow, 119285, Russia; olga.magomedova.96@mail.ru; ORCID: 0000-0003-0593-3101

Antonina Levashenko – Senior Researcher, Head of Russia-OECD Center under the Russian Academy of National Economy and Public Administration; 82 Prospekt Vernadskogo, Moscow, 119571, Russia; antonina.lev@gmail.com; ORCID: 0000-0002-1236-3605

Abstract

Digital platforms serve as an effective ground for trade in goods and services, which stimulates the development of advertising on the Internet. Platforms provide advertising spaces, connect advertising distributors and advertisers as operators of advertising networks, and collect data to provide personalized advertising and to enhance marketing efficiency.

This article analyzes three aspects of the digital platform's responsibility in the distribution of advertising on the Internet.

In the first aspect, the article compares approaches in Russia to those in foreign countries regarding the responsibility of digital platforms distributing advertisement in their capacity as advertiser or information intermediaries. In Russia (as in China), the platforms are held responsible for placing unfair advertising, because the platforms moderate such advertising. At the same time other countries (the U.S, those of the European Union (EU)) implement the principle of limited of information intermediary by publishing advertising, if the platform does not impact on the content of such advertising and does not know about the distribution of illegal advertising.

In the second aspect, the article surveys the obligations of platforms for ensuring the traceability of advertising, maintaining registries with information about advertising, and ensuring compliance and organizing a risk analysis system to prevent anti-competitive and other illegal behaviour.

The third aspect of the study considers the compliance of digital platforms with the regime of personal data by providing personalized advertising services.

The research methods used in the work include comparative analysis of legal acts and law enforcement practice in Russia and in foreign countries, as well as analysis of recommendations of international organizations, in particular the Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD).

Keywords: digital platforms, Internet advertising, responsibility of the distributor advertising, personalized advertising, OECD

Acknowledgments: the article was prepared as part of the research work of the state task of the RANEPa.

For citation: Girich M., Magomedova O., Levashenko A. (2023) Comparative Analysis of the Legal Regulation of the Digital Platform's Responsibility for the Distribution of Internet Advertising. *International Organisations Research Journal*, vol. 18, no 3, pp. 163–185 (in English). doi:10.17323/1996-7845-2023-03-09

¹ This article was submitted 11.05.2023.

References

- Association of Communication Agencies in Russia (ACAR) [Associaçija komunikacionnyh agentstv v Rossii (AKAR) (2022) Ob'em rynka reklamy v sredstvah ee rasprostraneniya v 2021 godu] (2022) [Volume of the advertising market in the means of its distribution in 2021]. Available at: https://www.akarussia.ru/knowledge/market_size/id10015 (accessed 25 February 2023).
- Aguiar L., Peukert C., Schaefer M., Ullrich H. (2022) Facebook Shadow Profiles. CESifo Working Paper No 9571, Center for Economic Studies and Ifo Institute. Available at: https://www.econstor.eu/bitstream/10419/252088/1/cesifo1_wp9571.pdf (accessed 1 March 2023).
- ANPD (2022) Guia Orientativo: Cookies e proteçao de dados pessoais [Guideline: Cookies and Protection of Personal Data]. Available at: <https://www.gov.br/anpd/pt-br/documentos-e-publicacoes/guia-orientativo-cookies-e-protecao-de-dados-pessoais.pdf> (accessed 1 March 2023) (in Portuguese).
- Committee of Advertising Practice (CAP) (2021) Age-Restricted Ads Online: Advertising Guidance (Non-Broadcast). Available at: <https://www.asa.org.uk/uploads/assets/72a4e889-1657-43e9-bf6ac0157fa2f72c/Age-restricted-ads-online-2021-guidance.pdf> (accessed 10 May 2023).
- Communications Decency Act (1996) U.S. Department of Justice. Available at: <https://www.law.cornell.edu/uscode/text/47/230> (accessed 27 February 2023).
- Cooper D., Oberschelp de Meneses A., Valat D. (2022) EU Rules on Online Targeted Advertising. *Inside Privacy*, 31 August. Available at: <https://www.insideprivacy.com/advertising-marketing/eu-rules-on-online-targeted-advertising/> (accessed 1 March 2023).
- Council of Europe (2018) Recommendation CM/Rec(2018)2 of the Committee of Ministers to Member States on the Roles and Responsibilities of Internet Intermediaries. Committee of Ministers, 7 March. Available at: <https://rm.coe.int/0900001680790e14> (accessed 10 May 2023).
- Deloitte (2020) How the Cookie Crumbled: Marketing in a Cookie-Less World. Available at: <https://www2.deloitte.com/content/dam/Deloitte/uk/Documents/consultancy/deloitte-uk-cookie-less-marketing.pdf> (accessed 1 March 2023).
- Directive 2005/29/EC of the European Parliament and of the Council of 11 May 2005 Concerning Unfair Business-to-Consumer Commercial Practices in the Internal Market and Amending Council Directive 84/450/EEC, Directives 97/7/EC, 98/27/EC and 2002/65/EC of the European Parliament and of the Council and Regulation (EC) No 2006/2004 of the European Parliament and of the Council (Unfair Commercial Practices Directive) (2005) EUR-Lex. Available at: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?qid=1585324585932&uri=CELEX%3A02005L0029-20220528> (accessed 6 March 2023).
- European Commission (2021) Guidance on the Interpretation and Application of Directive 2005/29/EC of the European Parliament and of the Council Concerning Unfair Business-to-Consumer Commercial Practices in the Internal Market. *Official Journal of the European Union*, C 526/1. Available at: [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52021XC1229\(05\)](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52021XC1229(05)) (accessed 27 February 2023).
- Federal Trade Commission (FTC) (2001) Advertising FAQ's: A Guide for Small Business. Available at: <https://www.ftc.gov/tips-advice/business-center/guidance/advertising-faqs-guide-small-business> (accessed 1 March 2023).
- Fourberg N., Taş S., Wiewiorra L., Godlovitch I., de StreeL A., Jacquemin H., Hill J., Nunu M., Bourguigon C., Jacques F., Ledger M., Lognoul M. (2021) Online Advertising: The Impact of Targeted Advertising on Advertisers, Market Access and Consumer Choice. PE 662.913. IMCO Committee, European Parliament. Available at: [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2021/662913/IPOL_STU\(2021\)662913_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2021/662913/IPOL_STU(2021)662913_EN.pdf) (accessed 1 March 2023).
- Gill K. (2016) Vidal-Hall v Google Goes to the Supreme Court. *Carter-Ruck Blog*, 1 July. Available at: <https://www.carter-ruck.com/blog/vidal-hall-v-google-goes-to-the-supreme-court/> (accessed 1 March 2023).
- Hatmaker T. (2018) Zuckerberg Denies Knowledge of Facebook Shadow Profiles. *Techcrunch*, 11 April. Available at: <https://techcrunch.com/2018/04/11/facebook-shadow-profiles-hearing-lujan-zuckerberg/> (accessed 1 March 2023).

IAB, PwC (2022) Internet Advertising Revenue Report, Full-Year 2021 Results. Available at: https://www.iab.com/wp-content/uploads/2022/04/IAB_Internet_Advertising_Revenue_Report_Full_Year_2021.pdf (accessed 10 March 2023).

Koch R. (2020) Cookies, the GDPR, and the ePrivacy Directive. GDPR.eu. Available at: <https://gdpr.eu/cookies/> (accessed 6 March 2023).

Kritikos M. (ed.) (2021) Liability of Online Platforms. PE 656.318, European Parliamentary Research Service. Available at: [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2021/656318/EPRS_STU\(2021\)656318_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2021/656318/EPRS_STU(2021)656318_EN.pdf) (accessed 6 March 2023).

Larrison B. (2023) Digital Advertising Regulation in 2023: What Marketers Need to Know. *Basis Technologies Blog*, 11 July. Available at: <https://basis.net/blog/digital-advertising-regulation-what-marketers-need-to-know> (accessed 1 March 2023).

Meyer D. (2022) France Cracks Down on Dark Patterns, Fining Google and Facebook Nearly \$240 Million for Manipulative Cookie Tricks. *Fortune*, 6 January. Режим доступа: <https://fortune.com/2022/01/06/france-cookie-law-facebook-google/> (accessed 1 March 2023).

OneTrust (2020) The Ultimate Cookie Handbook for Privacy Professionals. Available at: <https://www.data-guidance.com/sites/default/files/20201228-onetrust-cookieconsent-handbook-digital.pdf> (accessed 1 March 2023).

Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD) (2019) Online Advertising: Trends, Benefits and Risks for Consumers. OECD Digital Economy Papers No 272. Available at: <https://doi.org/10.1787/1f42c85d-en> (accessed 25 February 2023).

Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD) (2020) Competition in Digital Advertising Markets. Available at: <http://www.oecd.org/daf/competition/competition-in-digital-advertising-markets-2020.pdf> (accessed 27 February 2023).

Pauser H. (2016) 71% of Consumers Prefer Personalized Ads. *Adlucent*. Available at: <https://www.adlucent.com/resources/blog/71-of-consumers-prefer-personalized-ads/> (accessed 1 March 2023).

Personal Information Protection Law (PIPL) of the People's Republic of China (2021) The National People's Congress of the People's Republic of China. Available at: http://en.npc.gov.cn.cdurl.cn/2021-12/29/c_694559_2.htm (accessed 1 March 2023).

Regulation (EU) 2022/2065 of the European Parliament and of the Council of 19 October 2022 on a Single Market for Digital Services and Amending Directive 2000/31/EC (Digital Services Act) (2022) *Official Journal of the European Union*, L 277/1. Available at: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=celex%3A32022R2065> (accessed 6 March 2023).

Rechtspraak (2022) Stichting Vladimir v. Google/ Rechtbank Amsterdam / C/13/692049 / HA ZA 20-1082. 18.05.2022. Available at: <https://uitspraken.rechtspraak.nl/#!/details?id=ECLI:NL:RBAMS:2022:2638> (accessed 10 May 2023).

Hùliánwǎng guǎnggào guǎnlǐ bànfǎ [SAIC Order No 72 Interim Administrative Measures for Internet Advertisements (2023) State Administration for Industry and Commerce of the People's Republic of China]. Available at: https://www.gov.cn/gongbao/2023/issue_10506/202306/content_6885261.html (accessed 6 March 2023) (in Chinese).

Skiera B., Miller K., Jin Yu., Kraft L., Laub R., Schmitt J. (2022) The Impact of the General Data Protection Regulation (GDPR) on the Online Advertising Market. *GDPR-Impact*, 30 May. Available at: <https://www.gdpr-impact.com/user-tracking-profiling-and-targeting-in-online-advertising.html> (accessed 1 March 2023).

Spartak A.N. (2022) Perekhod k novomu mirovomu ekonomicheskomu poryadku: etapy, klyuchevye cherty, vyzovy i resheniya dlya Rossii [Transition to a New World Economic Order: Stages, Key Features, Challenges and Solutions for Russia]. *Russian Foreign Economic Bulletin*, no 7, pp. 7–29. Available at: <http://doi.org/10.24412/2072-8042-2022-7-7-29> (in Russian).

The Digital Personal Data Protection (DPDP) Bill (2022) Ministry of Electronics & Information Technology, Government of India. Available at: <https://www.meity.gov.in/writereaddata/files/The%20Digital%20Personal%20Data%20Protection%20Bill%2C%202022.pdf> (accessed 1 March 2023).

U.S. Code (2023) Cornell Law School. Available at: <https://www.law.cornell.edu/uscode/text/15/80a-54> (accessed 28 February 2023).

UiO (2016) Profiling and Online Behavioural Advertisement Under the GDPR. Режим доступа: <https://www.duo.uio.no/bitstream/handle/10852/54586/ICTLLM-Master-Thesis.pdf?sequence=1&isAllowed=n> (accessed 1 March 2023).

Usercentrics (2022) Usercentrics and Cookiebot join forces. Available at: <https://www.cookiebot.com/en/usercentrics-cookiebot-cmp/> (accessed 1 March 2023).

Проблема дивергенции оценок, присуждаемых лицами, оказывающими услуги по оценке устойчивого развития. Главные тренды в области законодательного регулирования института ESG-рейтингования в России и мире¹

И.С. Ермохин, Ю.М. Бурханова, А.Д. Левашенко

Ермохин Иван Сергеевич – старший научный сотрудник, заместитель руководителя Центра Россия – ОЭСР Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации (РАНХиГС); Россия, 119034, Москва, Пречистенская наб., д. 11; старший научный сотрудник Института международной экономики и финансов Всероссийской академии внешней торговли (ВАВТ) Министерства экономического развития Российской Федерации; Россия, 119285, Москва, Воробьевское шоссе, д. 6А; i.ermokhin@gmail.com; ORCID: 0000-0002-1236-3605

Бурханова Юлия Марселевна – младший научный сотрудник Центра Россия – ОЭСР Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации (РАНХиГС); Россия, 119034, Москва, Пречистенская наб., д. 11; beriyulia@gmail.com; ORCID: 0000-0001-8897-3525

Левашенко Антонина Давидовна – старший научный сотрудник, руководитель Центра Россия – ОЭСР Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации (РАНХиГС); Россия, 119034, Москва, Пречистенская наб., д. 11; старший научный сотрудник, директор Клуба «Россия – ОЭСР» Института международной экономики и финансов Всероссийской академии внешней торговли (ВАВТ); Россия, 119285, Москва, Воробьевское шоссе, д. 6А; levashenko@ranepa.ru; ORCID: 0000-0003-2029-3667

Аннотация

Доверие к ESG-рейтингам среди инвесторов остается на довольно низком уровне. В исследовании Edelman Insights [Edelman Insights, 2021] сообщалось, что фактически трое из четырех институциональных инвесторов не доверяют компаниям в достижении заявленных ими обязательств в области устойчивого развития, ESG или разнообразия, справедливости и инклюзивности (DEI). Одной из причин этого недоверия является дивергенция ESG-рейтингов² – различие в рейтингах, которые присваиваются различными ESG-агентствами одним и тем же компаниям.

¹ Статья поступила в редакцию 25.05.2023.

² ESG-рейтинг (рейтинг устойчивого развития) – это широкий спектр публичных информационных продуктов и оценок в области устойчивого развития. Согласно подходу Банка России, под ESG-рейтингом понимается выраженное публично независимое внешнее мнение о профиле рейтингуемого лица (организации или эмитента) – количественных и качественных характеристиках его деятельности в области устойчивого развития на дату присвоения ESG-рейтинга, а также об управлении и подверженности рейтингуемого лица рискам устойчивого развития на горизонте от одного года до трех лет.

Истоки данной проблемы заключаются в отсутствии разработанной нормативной правовой базы, которая урегулировала бы процесс проведения оценки устойчивого развития компаний. Однако в работу в этой области вовлекается все больше международных акторов, чтобы повысить доверие к оценкам поставщиков ESG-рейтингов³. Например, Кодексы поведения для поставщиков данных и ESG-рейтингов уже опубликованы Великобританией, ЕС, Индией и Японией. Банк России также распространил Информационное письмо о регулировании деятельности провайдеров ESG-рейтингов летом 2023 г.

Цель данной статьи — изучение проблемы дивергенции ESG-рейтингов и определение способов ее решения через развитие нормативного регулирования. Она также изучает основные тенденции законодательного регулирования этого института с целью их внедрения в российскую нормативную правовую базу.

В данной связи был проведен анализ работ российских и зарубежных исследователей о различиях в ESG-рейтингах, а также изучены основные подходы международных организаций и законодательных органов России и других стран в регулировании провайдеров ESG-информации и обязательной нефинансовой отчетности компаний. Были выявлены проблемы, влияющие на снижение корреляции ESG-данных, предложены решения для этих проблем и отмечены основные тенденции в улучшении сопоставимости ESG-рейтингов международными акторами. В исследовании использовался сравнительно-правовой метод.

Исследование показывает, что международные акторы решают проблему дивергенции ESG-рейтингов за счет повышения их интерпретируемости, но не через строгое регулирование. Они предлагают разработку базовых рекомендаций в области методик, критериев оценки, весовых коэффициентов с одновременным закреплением обязанности рейтинговых агентств в сфере ESG по раскрытию своей методологии, используемой терминологии и определений рейтинга. Задача заключается в создании гармонизированных стандартов и прозрачности процесса ESG-оценки.

Ключевые слова: дивергенция ESG-рейтингов, институт ESG-рейтингования, ESG-рейтинг, нефинансовая отчетность, устойчивое финансирование

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

Для цитирования: Левашенко А.Д., Ермохин И.С., Бурханова Ю.М. Проблема дивергенции оценок, присуждаемых лицами, оказывающими услуги по оценке устойчивого развития. Главные тренды в области законодательного регулирования института ESG-рейтингования в России и мире // Вестник международных организаций. 2023. Т. 18. № 3. С. 186–204 (на русском и английском языках). doi:10.17323/1996-7845-2023-03-10

³ Термин «провайдеры (поставщики) ESG-рейтингов» (ESG rating providers) главным образом обозначает юридических лиц, чья деятельность включает присвоение, предложение и распространение ESG-рейтингов или оценок на профессиональной основе. В рамках отчета IOSCO термин «поставщики ESG-рейтингов и информационных продуктов» используется в отношении тех поставщиков, которые предлагают ESG-рейтинги и (или) информационные ESG-продукты (<https://www.iosco.org/library/pubdocs/pdf/IOSCOPD690.pdf>).

При этом ESMA обращает внимание на отсутствие четкого понимания критериев, в соответствии с которыми фирмы могут квалифицироваться в качестве провайдеров (поставщиков) ESG-рейтингов. Учитывая это, проблемным становится и учет общего числа субъектов института ESG-рейтингования, действующих сейчас на рынке. Так, согласно подсчетам Sustainability, насчитывается более 600 компаний, занимающихся предоставлением ESG-рейтингов по всему миру. Другие исследования показали, что число поставщиков находится в диапазоне от 125 до 150, в том числе 10–15 крупных. Данная ситуация вызвана главным образом тем обстоятельством, что многие поставщики продают одновременно множество ESG-продуктов, не концентрируясь на одном из них, как корпоративные рейтинги, страновые, рейтинги городов, управления, углеродного риска и т.д. Либо же вовсе совмещают деятельность по присуждению ESG-оценок, например, с кредитной.

Введение. Проблема дивергенции ESG-оценок

Проблема дивергенции ESG-оценок разных рейтинговых агентств привлекает внимание как зарубежных, так и российских исследователей. Исследования показывают, что ESG-рейтинги, подготовленные разными агентствами, не согласуются между собой. Корреляция между этими рейтингами составляет в среднем 0,54 (колеблется от 0,38 до 0,71). Это свидетельствует о низкой степени их соотносимости, так как предпочтительными являются значения выше 0,8, а все значения ниже 0,667 считаются минимальными [Berg, Koelbel, Rigobon, 2019].

Исследователи Массачусетского технологического института также обнаружили, что для 5–10% компаний наблюдается тенденция, согласно которой фирма, которая входит в топ-5% ESG-рейтинга одного агентства, одновременно входит в 20% компаний с наихудшим рейтингом по мнению другого агентства [Stackpole, 2021]. Кроме того, было установлено, что средняя корреляция между оценками шести основных рейтинговых агентств ESG составляет всего 61%. Для сравнения, корреляция между оценками кредитного рейтинга составляет 99%. Эти различия вызывают вопросы к качеству и объективности ESG-оценок и эффективности использования их инвесторами.

Как отмечает в своей работе А. Хачатрян [Хачатрян, 2022], низкая корреляция между ESG-рейтингами одних и тех же компаний, присвоенными разными агентствами, — один из самых часто упоминаемых показателей в контексте рассмотрения вопроса надежности ESG-оценок компаний. Инвесторы все чаще сходятся во мнении, что в настоящее время наблюдается снижение информативности ESG-оценок в отличие от рейтинговых агентств. В частности, об этом говорится в исследовании Стэнфордского университета от 2022 г. [Larcker et al., 2022]. Среди причин отмечаются ограниченное целеполагание, отсутствие единого подхода к определению ESG-рейтингов и фиксированной специализированной терминологии, а также использование ESG-провайдерами различающихся методологий, что приводит к присуждению ими абсолютно разных оценок одним и тем же компаниям.

Наблюдаемое существенное расхождение во мнениях рейтинговых агентств дает почву для рассуждения о том, чем же вызвана такая разница в оценках. Например, российская компания «Сбер» в 2021 г. получила ESG-оценки сразу от трех зарубежных рейтинговых агентств: S&P Global CSA (Corporate Sustainability Assessment) присудило 53 балла (наивысший балл среди российских банков за рассматриваемый год), в рейтинге CDP (Carbon Disclosure Project) «Сбер» поднялся с уровня F до уровня D, а Sustainalytics улучшил ESG Risk Rating компании до 21,5. В результате у «Сбера» оказался самый низкий уровень неуправляемого ESG-риска среди российских банков [Шугаев, 2021]. Таким образом, мы можем наблюдать ситуацию, при которой одной и той же компании не только были присуждены разные оценки, но и отражены они были в разных форматах — буквенном и числовом. Уже из вводной информации можно в целом определить, чем вызвана такая низкая сопоставимость присужденных оценок. Помимо разных методологий стоит отметить разницу в целеполагании агентств. Если целью S&P CSA является оценка методов устойчивого развития компаний [S&P Global, 2023], то CDP ставит целью оценить воздействие компаний на окружающую среду [Apiday CDP Reporting, 2023], в то время как Sustainalytics измеряет степень, в которой экономическая стоимость компании подвержена риску, обусловленному факторами ESG, или, выражаясь техническим языком, величину неуправляемых ESG-рисков компании [Sustainalytics, 2023]. Соответственно, уже на основе данного примера можно сделать вывод о том, что рейтинг каждого провайдера ESG-информации уникален, что и

создает зачастую ситуацию, при которой инвесторы не могут сформировать для себя единственную конечную и отражающую их интересы оценку устойчивости компании, имея на руках два, три и более вариантов ESG-оценок от разных рейтинговых агентств.

В литературе расхождение во мнениях рейтинговых агентств носит название «дивергенция». При этом исследователи считают, что данную ситуацию может вызвать совокупность факторов — от странового происхождения рейтинговых агентств до присуждения разных весов по одним и тем же критериям.

Например, расхождение во мнениях рейтинговых агентств вызывает предположение, что или рейтинговые агентства оценивают разные факторы, или же аналогичные факторы оцениваются по-разному. При этом то обстоятельство, что на данный момент мало в какой стране мира закреплены законодательные требования к обеспечению провайдером ESG-информации прозрачности методологии, значительным образом усложняет анализ присужденных оценок, так как сами агентства не стремятся проявлять инициативу в опубликовании полноценных версий своих методологий и инструментов оценки, в том числе информацию о присваивании весовых коэффициентов конкретным факторам и показателям ESG [Doyle, 2018].

В работе Берга, Кельбеля и других выявлены три основных источника расхождений между результатами рейтингования, полученными от разных агентств. Эти различия обусловлены разными наборами факторов, опорой на различные показатели при проведении анализа и измерения конкретных факторов, а также практикой присвоения разных весовых коэффициентов одному и тому же аспекту оценки. Среди этих факторов различие в методах измерения оказывает наибольшее влияние на расхождения в рейтингах.

Для обеспечения большей наглядности такого источника расхождений, как «различия между методами измерения», в исследовании он был рассмотрен на примере ESG-рейтингования компании Facebook⁴. Так, два агентства при оценке компании в рамках экологического компонента использовали два разных критерия: «Минимизация воздействия на окружающую среду от потребления энергии» и «Углеродоемкость». Таким образом, несмотря на определенное пересечение между данными показателями в отношении измеряемого фактора, достаточно сложно определить, насколько они соизмеримы.

В отношении последнего фактора также важно отметить, что отсутствие законодательно установленных требований позволяет провайдерам присваивать более высокие весовые коэффициенты показателям, основанным на входных данных (например, количество часов, посвященных антикоррупционным тренингам), вместо показателей результатов (например, количество коррупционных случаев) [Hirai, Brady, 2021]. Это отражает ситуацию, сложившуюся на современном рынке ESG-рейтингования, а именно отсутствие консенсуса среди рейтинговых компаний в отношении значимости конкретных ESG-факторов.

Кроме того, причину расхождения в рейтингах находят также в недостатке соизмеримости показателей. Он заключается в том, что качественные характеристики бывает достаточно сложно трансформировать в количественную форму. В различном социальном происхождении рейтинговых агентств в сфере ESG-рейтингования, страновом контексте и стремлении предоставить уникальный продукт [Овечкин, 2021].

Например, отличный социальный контекст может оказывать прямое влияние на понимание агентством концепции ответственных инвестиций и построение методоло-

⁴ Деятельность этой социальной сети признана экстремистской и запрещена на территории Российской Федерации.

гии оценки элементов ESG-рейтинга. Так, известно, что компания Vigeo-EIRIS была основана бывшим председателем профсоюза. И это не могло не отразиться на том, какая из трех компонент (E, S и G) имеет главенствующее значение в рамках оценки. Поставщик ESG-данных Оеком в то же время постоянно делает акцент на экологии.

Существуют и страновые различия. Вполне очевидно, что, например, рейтинговое агентство из Китая, скорее всего, оценит российскую компанию не так, как национальное агентство. Связано это главным образом с необходимостью учета местного контекста.

В числе причин расхождения ESG-рейтингов также обоснованно упоминается отсутствие регуляторных требований к публикации и стандартизации отчетов устойчивости компаний [El-Hage, 2021]. Дело в том, что упомянутые выше вопросы методологии и другие аспекты формирования ESG-оценки зачастую могут быть разрешены за счет установления регулирования извне, в том числе на государственном уровне. Соответственно, в целях повышения надежности ESG-рейтингов необходимо обратиться к вопросу разработки нормативной правовой базы института ESG-рейтингования, как минимум в форме рекомендаций на начальном уровне.

Подходы международных организаций к регулированию института ESG-рейтингования

В октябре 2019 г. была введена в действие специальная международная платформа по устойчивому финансированию IPSF. При этом в данную организацию вошли как дружественные (Китай, Индия, Марокко и т.д.), так и недружественные России страны (Европейский союз, Канада). Конечной целью данной организации является увеличение масштабов мобилизации частного капитала для экологически устойчивых инвестиций [European Commission (EC), 2023].

Один из инструментов привлечения частного капитала — покупка ценных бумаг устойчивых компаний импакт-инвесторами. Это особая категория инвесторов, которые при формировании своего портфеля ориентируются на информацию о практиках устойчивого развития компаний-эмитентов и их подверженности рискам (экологическим, социальным и рискам корпоративного управления). Для этого они, в частности, обращаются к ESG-рейтингам, которые формируют оценку по организациям в рамках трех компонентов (E, S и G). Спрос со стороны инвесторов привел к введению рядом стран национального законодательства, требующего от местных компаний обязательного раскрытия ESG-информации. При этом значительную поддержку развитию устойчивого финансирования также оказывают биржи. Так, они вводят требования по раскрытию ESG-информации, чтобы помочь инвесторам принять обоснованные инвестиционные решения. Информированные инвестиционные решения имеют тенденцию формировать долгосрочные инвестиции [SSEI, 2015]. По данным проекта «Устойчивые фондовые биржи» (SSE) на 2022 г., 66 фондовых бирж уже опубликовали собственные руководства и рекомендации по составлению ESG-отчетности. Раскрытие ESG-информации — обязательная процедура для прохождения листинга уже на 33 фондовых биржах из 120, которые участвуют в проекте «Биржи за устойчивое развитие» [Мазина, 2023].

В то же время надо понимать, что требования, устанавливаемые биржами и государством, отличаются по уровню и степени их обязательности. Потому что в первом случае условием для отчетности является листинг на бирже, а во втором — входит ли

компания в перечень подотчетных субъектов, установленный законодательством. Более того, отличается и уровень требований. Так, как правило, биржи не предъявляют особых требований к стандартам раскрытия и оставляют содержание отчетности на усмотрение самих компаний. В качестве исключения можно привести фондовую биржу Абу-Даби (ADX). Она опубликовала руководство для компаний по ESG-отчетности еще в 2019 г., а в 2020 г. провозгласила обязательный характер такой отчетности для всех компаний, имеющих листинг на бирже [ADX, n.d.].

Вопросом изучения основных проблем в сфере ESG-рейтингования занялся европейский регулятор ESMA (European Securities and Markets Authority). В начале 2021 г. он сформировал целый список основных недочетов в области. Так, ESMA заявила о необходимости введения регулирования ESG-рейтингов с целью предотвращения распространения практики гринвошинга (недобросовестного безосновательного экологичного позиционирования компании). При этом отдельно отмечалось, что регулирование должно быть распространено не только на крупные компании, но и на небольших провайдеров ESG-рейтингов [Mazzacurati, 2021].

В данном случае следует отметить подход Ассоциации глобальных финансовых рынков (GFMA) к вопросу разработки специального регулирования в отношении института ESG-рейтингования. Ассоциация GFMA [2021, p. 4] предлагает закрепить два подхода к регулированию рейтингов в зависимости от цели их использования. Так, по мнению ассоциации, в первом случае ESG-рейтинги должны базироваться на отраслевых стандартах и передовой практике, как использующиеся управляющими активами аналогично аналитическим отчетам о продажах, а во втором – подвергаться более строгому регулированию, аналогичному кредитным рейтингам, например как CRA ЕС. Это связано с тем, что рейтинги рисков, используемые для оценки риска контрагента, имеют назначение, в этом случае в большей степени совпадающее с назначением кредитных рейтингов. В то же время подход Банка России в данном отношении базируется на том, что установление прямого регулирования в сфере ESG-рейтингования на данный момент не отвечает целям развития института, так как это может уничтожить инновации и необоснованно снизить предложение и его разнообразие на рынке ESG-услуг.

Введение регулирования в рамках института ESG-рейтингования вызывает оживленные дискуссии среди профессионалов. Институт энергетической экономики и финансового анализа (IEEFA) [Pango, 2022] поддерживает усиление надзора за рейтингами и провайдерами ESG-данных для укрепления доверия рынка и защиты инвесторов, так как в настоящее время отсутствие сопоставимости, ясности и согласованности приводит к расхождениям и путанице среди инвесторов.

Однако некоторые представители сферы считают, что ESG-рейтинги субъективны и должны рассматриваться лишь как мнения, мало чем отличающиеся от мнений о покупке/удержании/продаже. То есть, согласно данному подходу, инвесторы, прибегающие к исследуемым рейтингам, при распределении активов должны всегда иметь в виду, что мнения нескольких поставщиков ESG-рейтингов по поводу одной и той же компании могут разительно отличаться друг от друга, поэтому только им стоит решать, на кого они будут ориентироваться при принятии решения [Collins-Dean, Geffroy, 2021]. Соответственно, согласно данному подходу, законодательное строгое регулирование будет излишним и не отвечает интересам инвесторов, так как каждый инвестор имеет свои цели и предпочтения в отношении факторов, элементов ESG-оценки при формировании портфеля, чему будет мешать унификация методологий.

К числу сложностей ESMA также отнесла проблему отсутствия единого стандарта в области ESG-рейтингов. В настоящее время существует много различных стандар-

тов, как SASB, GRI, IR, TCFD, CDSB, которые используются для отчетности компаний. Несмотря на то что эти стандарты обладают определенной структурой, которая стимулирует компании отчитываться по специально разработанной форме, они не сильно влияют на ESG-рейтинги и не повышают их надежность из-за разных форм отчетности, что признается одной из причин дивергенции ESG-рейтингов.

Отметим, что международные организации, такие как Организация экономического сотрудничества и развития (ОЭСР) [OECD, 2022] и Международная организация комиссий по ценным бумагам (IOSCO), поддерживают введение обязательного раскрытия информации в соответствии с глобальными базовыми стандартами и руководящими указаниями или на их основе, обращая внимание на важность для инвесторов наличия сопоставимых ESG-данных [IOSCO, 2021]. ОЭСР [OECD, 2011] дополнительно призывает также к добровольному раскрытию информации на основе передовых практик (например, изложенной в Руководящих принципах ОЭСР для многонациональных предприятий и прилагаемом руководстве по должной осмотрительности). В связи с этим стоит отметить, что в июне 2023 г. Международные стандарты финансовой отчетности (МСФО) [2023] подготовили стандарты раскрытия информации об устойчивом развитии IFSR S1 и S2, которые имеют реальную перспективу стать повсеместно применяемыми. Это обеспечит повышение сопоставимости получаемых компаниями оценок, так как рейтинговые агентства станут оценивать одни и те же факторы на основе раскрытия компаниями информации по одним и тем же критериям, показателям.

Подходы зарубежных государств к регулированию института ESG-рейтингования

В настоящий момент мировое сообщество использует разные подходы к регулированию ESG-рейтингования. В некоторых странах, например в Японии, Индии, ЕС и Великобритании, принимаются комплексные меры, включая создание Кодексов поведения для поставщиков рейтингов и данных ESG, направленные на повышение качества оценок.

В частности, отраслевая группа, созданная по распоряжению Управления по финансовому регулированию и контролю Великобритании (далее – FCA), в июле 2023 г. запустила предварительный Добровольный кодекс поведения, предусматривающий повышение прозрачности и доверия инвесторов к растущему рынку ESG-данных и рейтингов [IRSG, 2023]. Так, согласно четвертому принципу Кодекса, касающемуся прозрачности, поставщики должны уделять первостепенное внимание адекватному уровню публичного раскрытия и прозрачности своих продуктов, включая методологии и процессы, чтобы пользователи могли понять, что представляет собой продукт и как он создается, включая любые потенциальные конфликты интересов. Данное обстоятельство приобретает особую важность на фоне общего снижения доверия к ESG-рейтингам, вызванного полярностью оценок от разных агентств и другими проблемами в отрасли.

Но не только Великобритания обратилась к вопросу разработки Кодекса. Европейский союз также разработал подобные правила еще в июне этого года. В тексте документа говорится о том, что его положения будут применяться к ESG-рейтингам, формируемым провайдерами ESG-информации, авторизованными в ЕС. Предложение Европейской комиссии [European Commission, n.d.] направлено, в частности, на повышение качества информации об ESG-рейтингах за счет усиления прозрачности

характеристик и методологий ESG-рейтингов и обеспечения большей ясности в отношении операций поставщиков ESG-рейтингов и предотвращения рисков возникновения конфликта интересов на уровне последних. При этом ЕС не стремится гармонизировать методологии расчета ESG-рейтингов, но нацеливается на стимулирование их прозрачности, чтобы обеспечить разнообразие подходов к оценке на рынке.

Интересно отметить, что запуск британских консультаций произошел на фоне окончания периода одобрения эквивалентного стандарта от Агентства финансовых услуг Японии (FSA). Индийский кодекс наравне с Японскими правилами также вступил в силу уже в начале июля этого года. При этом стоит обратить внимание на разный характер данных документов. Так, если в Великобритании и Японии Кодекс имеет рекомендательный характер, то в остальных странах более обязательный. В частности, если новые правила Европейского союза будут приняты, ESMA получит право регулировать деятельность поставщиков ESG-рейтингов, и несоблюдение этих требований может привести к наложению на эмитентов штрафа в размере процента от их годового оборота.

Более того, европейский регулятор получит право авторизировать деятельность провайдеров ESG-рейтингов и отзываться выданное разрешение по необходимости или временно приостанавливать деятельность агентства [European Commission (EC), 2022]. В то же время, согласно новому индийскому законодательству, теперь даже иностранные агентства, которые предоставляют услуги ESG-рейтингования, должны проходить сертификацию SEBI (национальный финрегулятор), чтобы предоставлять услуги в стране. Дополнительные требования включают регистрацию в соответствии с законодательством о компаниях 2013 г. и указание деятельности по формированию ESG-рейтингов в качестве основной в меморандуме об ассоциации.

Помимо этого, при наличии связей рейтингового ESG-агентства с кредитным эти два института должны быть четко разведены как на веб-сайте организации, так и в ее отчетах об ESG-рейтингах. Отдельное внимание уделяется вопросу раскрытия методологии рейтинга. Предусматривается, что методология должна будет раскрываться на веб-сайте компании, с учетом ее проприетарных и конфиденциальных аспектов. Иностранные поставщики ESG-рейтингов должны быть зарегистрированы в юрисдикции члена Группы разработки финансовых мер борьбы с отмыванием денег (ФАТФ) и признаны соответствующим законодательством, а также иметь не менее пяти лет опыта работы в сфере предоставления ESG-рейтингов ценных бумаг или компаний [SEBI, 2022].

Японский кодекс, в отличие от индийского, имеет менее строгий характер и предусматривает добровольное его принятие по принципу «соблюдай или объясняй». То есть фирмы в Японии могут не соблюдать Кодекс, но только в том случае, если они могут объяснить причину отказа. Таким образом, Японское агентство финансовых услуг предоставляет гибкие условия поставщикам ESG-рейтингов и данных в исполнении положений Кодекса в зависимости от обстоятельств. Многие корпорации на национальном рынке надеялись на то, что принятие Кодекса приведет к стандартизации ESG-отчетности и тем самым облегчит процесс гармонизации деятельности многочисленных провайдеров ESG-рейтингов. Однако FSA не пошел по этому пути, отметив, что «широкий спектр ESG-оценок и предоставляемых услуг, а также тот факт, что результаты оценок различаются от поставщика к поставщику, не обязательно является проблемой» [Vasey, 2023].

Таким образом, повышение прозрачности деятельности лиц, оказывающих услуги по оценке устойчивого развития (присваивающие ESG-рейтинги), на которое нацели-

лись страны, поможет обеспечить не столько снижение дивергенции ESG-рейтингов, сколько нивелировать проблемы, вызываемые данным явлением. Как уже отмечалось ранее, в литературе выделяются три основных фактора, которые могут стать причиной дивергенции ESG-рейтингов: разный объем исследования, разные методики измерения, присуждение отличающихся весов по одним и тем же критериям. Соответственно, если инвестору или любому другому заинтересованному лицу будет доступна информация о том, как формировалась конечная ESG-оценка, за счет получения доступа к соответствующей информации, публикуемой рейтинговыми агентствами, они смогут самостоятельно интерпретировать рейтинги, анализировать, чем вызвано присуждение компании той или иной оценки, сопоставлять подход рейтингового агентства и показатели компании.

В то же время другие страны действуют поэтапно, принимая меры, призванные урегулировать лишь отдельные элементы института ESG-рейтингования. В том числе на данном этапе наиболее распространена практика установления на страновом уровне требований к обязательной нефинансовой отчетности компаний. По данным, отслеживаемым Европейским институтом корпоративного управления (ECGI) [Krueger et al., 2023], к настоящему времени всего 29 стран мира ввели мандаты на раскрытие ESG-информации в той или иной степени. В частности, в Европейском союзе в начале 2023 г. вступила в силу Директива (CSRD), распространяющая обязанность компаний по раскрытию нефинансовой информации [EFRAG, 2022a] на всю цепочку создания стоимости [EFRAG, 2022b]. В Индии также планируется введение обязательной отчетности компаний о цепочке поставок уже в рамках отчетности за 2024–2025 гг. для 250 крупнейших компаний (по рыночной капитализации) на основе принципа «выполни или объясни» [SEBI, 2023]. Нормативные правовые акты об обязательной нефинансовой отчетности намереваются закрепить также Великобритания и США. Отдельные положения можно встретить сейчас в законодательстве Бразилии, Египта, Китая и некоторых других стран.

Таким образом, данные страновые инициативы однозначно оказывают положительное влияние на эффективность и достоверность ESG-рейтингов, так как проблема несопоставимости раскрываемой компаниями ESG-информации создает ситуацию, при которой факторы, оцениваемые провайдерами ESG-рейтингов, во-первых, являются разнородными, во-вторых, не имеют достоверной информационной базы. Поэтому агентства в сфере ESG иногда проводят анализ устойчивости компании на основе информации, добытой из ненадежных источников, не всегда отражающих реальную ситуацию. В то же время и компании в такой ситуации при условии раскрытия нефинансовой информации ориентируются на разнородные стандарты, которые также отрицательным образом влияют на ее сопоставимость.

Подход России к регулированию института ESG-рейтингования

Несмотря на то что наметившийся в 2021 г. рост популярности устойчивого финансирования в Российской Федерации в 2022 г. значительно замедлился, рынок все еще остается востребованным, хотя глобальные изменения мирового порядка внесли свои коррективы. Так, темпы прироста снизились со 142 до 27%, при этом агентство «Эксперт РА» прогнозирует, что в 2023 г. будет зарегистрировано уже восемь новых размещений, а рынок в целом достигнет значения в 400 млрд руб. [Катасонова, Галиева, 2023].

При этом опрос российских компаний, проведенный агентством, показал, что актуальность ESG-повестки остается на уровне 7 баллов из 10. Более того, неожиданным на фоне геополитической ситуации оказался рост рынка ESG-продукции на 35%, зафиксированный на основе ESG-оценок Аналитического кредитного и Национального рейтинговых агентств [Скворцов, Шестова, 2023]. Учитывая события 2022 г., спровоцировавшие прекращение оценивания российских компаний иностранными поставщиками ESG-рейтингов, как, например, агентство S&P Global Ratings заявило об отзыве рейтингов российских компаний в марте 2022 г., многие местные компании начали переориентироваться на национальных провайдеров ESG-рейтингов [James, Humblot, 2022]. Таким образом, ESG-тематика остается востребованной в стране и привлекает все большее число заинтересованных сторон, при этом ее развитие происходит в согласии с международной повесткой.

Вслед за опубликованным в начале 2023 г. Банком России проектом «Модельная методология ESG-рейтингов», которая фактически положила начало данному процессу, нацелившись на гармонизацию по трем основным направлениям (унификация определения рейтинга; определение минимального набора факторов и весов; введение единой рейтинговой шкалы), финансовый регулятор подготовил два информационных письма, касающихся вопросов ESG-рейтингования [ЦБ РФ, 2023]. Так, Информационное письмо о рекомендациях по разработке методологии и присвоению ESG-рейтингов (рейтингов устойчивого развития) официально закрепило текст проектной Методологии в форме рекомендаций⁵. Рекомендации предназначены как для составителей ESG-рейтингов, так и для использующих их компаний. Российский документ отличается от зарубежных аналогов тем, что содержит не только общие рекомендации, но также примерные критерии, которые могут использоваться рейтинговыми агентствами в сфере ESG при оценке компаний, как, например, «объем валовых выбросов парниковых газов», «управление климатическими рисками» и т.д. То есть финансовым регулятором были сформированы определенные наборы факторов, которые потенциально могут учитываться по каждой компоненте (E, S и G). Интересно также отметить, что в российском документе используется подход, согласно которому к рассмотрению принимаются как качественные, так и количественные критерии. Таким образом, если в ответе на первый вопрос компания должна указать конкретный объем, то уже на второй ответить в формате «да/нет».

Банк России также отдает предпочтение компонентным рейтингам, а не сводным, так как считает, что это поможет в интерпретации таких рейтингов. Регулятор отмечает, что «использование простой взвешенной суммы компонент может исказить информацию, содержащуюся в отдельной ESG-компоненте». При этом в зарубежных вариантах Кодекса нельзя найти указание на более предпочтительный тип рейтинга, хотя наличие и тех и других не отрицается. Так, например, в документе ЕС говорится о том, что необходимо установить регулирование как в отношении общих ESG-рейтингов, так и компонентных. Тем не менее, следуя концепции «двойной существенности», Банк России также отмечает, что в ESG-рейтинге необходимо совмещать и оценку потенциального воздействия рейтингуемого лица на окружающую среду и общество, и оценку подверженности рейтингуемого лица рискам устойчивого развития на обозначенном горизонте. В то же время в европейском документе отмечается, что рейтинговые продукты должны обязательно указывать, к какому аспекту двойной существенности относится рейтинг, так как ESG-рейтинги используются инвесторами. То есть является

⁵ Информационное письмо о рекомендациях по разработке методологии и присвоению ESG-рейтингов (рейтингов устойчивого развития) от 30.06.2023 № ИН-02-05/46.

ли рейтинг одновременно оценкой воздействия компании на окружающую среду и общество в целом, и оценкой того, создают ли какие-либо внешние факторы финансовые риски для компании, или он учитывает только один из этих факторов. Провайдеры ESG-рейтингов также должны четко указывать, учитывает ли рейтинг другие аспекты.

Вместе с тем стоит обратить внимание на то обстоятельство, что данные положения имеют рекомендательный характер и главным образом предназначены для кредитных рейтинговых агентств и прочих лиц, которые также оказывают услуги по оценке устойчивого развития. Российский финансовый регулятор настаивает на том, что в данный момент установление строгого регулирования в сфере ESG-рейтингования является чрезмерным, так как прямое регулирование методологий может уничтожить инновации и развитие в сфере ESG-рейтингования. С этой позицией согласны и другие страны. Например, в Великобритании Кодекс изначально имеет добровольный характер. В тексте «Предложения» Европейского союза содержится указание на то, что никакие государственные органы государства-члена не должны вмешиваться в содержание ESG-рейтингов или методологий и что Регулирование направлено не на гармонизацию методологий расчета рейтингов, а на повышение их прозрачности, в то время как поставщики остаются независимыми в выборе методологий.

При этом все эти рекомендации Банка России невозможно воплотить в жизнь без доступа к качественной верифицируемой нефинансовой (ESG) информации о деятельности компаний. Так, уже на протяжении нескольких лет Минэкономразвития России разрабатывает законопроект о публичной нефинансовой отчетности (в настоящее время носит название «Проект отчетности в области устойчивого развития»). На данный момент проект требует доработки в соответствии с поручением, опубликованным по итогам съезда Российского союза промышленников и предпринимателей [Интерфакс, 2023]. Таким образом, уровень разработанности национального законодательного регулирования института нефинансовой отчетности все еще достаточно низкий, что создает информационную асимметрию и, с одной стороны, понижает качество ESG-рейтингов, а с другой — способствует их дивергенции.

Как отмечалось ранее, летом 2023 г. Банк России выпустил два Информационных письма. Второе содержит рекомендации по раскрытию ESG-отчетности для финансовых организаций⁶. В нем предлагается раскрывать важную информацию об устойчивом развитии, которая может влиять на финансовые результаты компании и доверие общества к ней. Документ основан на подходах Фонда МСФО и стандартах раскрытия информации дружественных стран, таких как Китай и Бразилия. В данном письме Банком России также оговорены принципы раскрытия, дано определение существенной информации, раскрыта структура и состав информации, порядок и сроки раскрытия. Это следующий шаг в регулировании нефинансовой отчетности в России после выхода рекомендаций Банка России в 2021 г. по раскрытию нефинансовой информации для ПАО⁷.

Таким образом, Банк России стремится разработать основные рекомендации в отношении того, какого рода информацию нужно раскрывать, каким образом присваивать веса, которые бы создали базу для рейтинговых агентств с точки зрения устройства их деятельности по присуждению ESG-оценок компаниям, что позволит гармонизиро-

⁶ Информационное письмо о рекомендациях по раскрытию финансовыми организациями информации в области устойчивого развития от 13.06.2023 № ИН-02-28/44.

⁷ Информационное письмо о рекомендациях по раскрытию публичными акционерными обществами нефинансовой информации, связанной с деятельностью таких обществ от 12.07.2021 № ИН-06-28/49.

вать ее и повысить интерпретируемость результатов за счет обеспечения прозрачности процесса, а значит, и закономерно снизить дивергенцию ESG-рейтингов. При этом Регулятор не отвергает концепцию законодательного регулирования института ESG-рейтингования полностью. Более того, по мнению Банка России, одним из возможных путей урегулирования сферы может стать саморегулирование.

Заключение

Таким образом, тенденции, складывающиеся в настоящее время на международной арене, свидетельствуют о том, что полная унификация деятельности лиц, оказывающих услуги по оценке устойчивости компаний, не является сейчас целью разработки регулирования в сфере ESG-рейтингования. Международные акторы, включая международные организации, в вопросе решения проблемы дивергенции ESG-рейтингов придерживаются подхода, согласно которому они концентрируются на повышении интерпретируемости конечных ESG-показателей компаний, в том числе за счет прозрачности используемых методик измерения, критериев оценки, рейтинговых шкал, терминов и определений ESG-рейтингов.

В настоящее время и зарубежные, и российские специалисты в сфере ESG-рейтингования согласны с тем, что разнообразие используемых агентствами методологий не является проблемой института ESG-рейтингования, так как обеспечивает инвесторам гибкость, за счет которой они и другие пользователи ESG-рейтингов могут наиболее эффективно достигать индивидуальных целей, в зависимости от того, какие элементы оценки являются для них приоритетными. Вместе с тем возможность понимания сущности таких различий имеет ключевое значение для повышения доверия инвесторов к ESG-оценкам компаний. Так, понимание причин различий позволит инвесторам выбрать наиболее подходящего для них поставщика ESG-данных, исходя из своих потребностей. В связи с этим страновые регуляторы единодушны в том, что сфера ESG-рейтингования должна в ближайшей перспективе подлежать мягкому регулированию со стороны государств.

Таким образом, разработка базовых рекомендаций в части методических проблем, в том числе определения минимального набора факторов и их весов, рейтинговых шкал, требований к прозрачности методологий, используемых рейтинговыми агентствами в сфере ESG, определений и терминов, может стать наилучшим вариантом повышения степени коррелируемости ESG-рейтингов (оценок) на данный момент. При этом повышение уровня соотносимости рейтингов невозможно осуществить в том числе без разработки единых глобальных требований к нефинансовой отчетности компаний. Поэтому национальному регулятору необходимо продолжить работу по разработке специального регулирования в данной области, которое не только обозначит охват компаний, подлежащих отчетности, но и сформирует основу для раскрытия ESG-аспектов деятельности компаний.

СПИСОК ИСТОЧНИКОВ

Интерфакс (2023) Минэкономразвития предложило доработать законопроект о нефинансовой отчетности. 31 мая. Режим доступа: <https://www.interfax.ru/russia/904102> (дата обращения: 17.08.2023).

Катасонова Ю., Галиева Г. (2023) Будущее рынка устойчивого финансирования: шок прошел – вернулись к росту. 12 апреля. Режим доступа: https://www.raexpert.ru/researches/sus_dev/esg_2023/ (дата обращения: 17.08.2023).

Мазина М. (2023) Торг уместен: почему крупнейшие биржи делают ставку на ESG-трансформацию. 1 января. Режим доступа: <https://trends.rbc.ru/trends/green/637b2f6f9a79478259c67b37> (дата обращения: 17.08.2023).

Национальный исследовательский университет «Высшая школа экономики» (НИУ ВШЭ) (2023) Мода или часть новой реальности: зачем России ESG-рейтинги. Режим доступа: <https://www.hse.ru/ma/cf/news/833443750.html> (дата обращения: 17.08.2023).

Овечкин Д.В. (2021) Ответственные инвестиции: дивергенция ESG-рейтингов // *Modern Economy Success*. № 1. С. 170–174. Режим доступа: <https://elibrary.ru/item.asp?id=45788195> (дата обращения: 17.08.2023).

Хачатрян А.В. (2022) Расхождение в ESG-рейтингах: зарубежные регуляторные тренды // *Финансовый журнал*. Т. 14. № 5. С. 89–104. Режим доступа: <https://doi.org/10.31107/2075-1990-2022-5-89-104>.

Центральный Банк Российской Федерации (ЦБ РФ) (2023) Модельная методология ESG-рейтингов: доклад для общественных консультаций. Режим доступа: http://www.cbr.ru/Content/Document/File/144085/Consultation_Paper_17012023.pdf (дата обращения: 17.08.2023).

Шугаев Г. (2021). Сбёр значительно улучшил позиции в ведущих ESG-рейтингах. 13 декабря. Режим доступа: <https://lenta.ru/news/2021/12/13/sbr/> (дата обращения: 17.08.2023).

Abu Dhabi Securities Exchange (ADX) (n.d.) Environmental, Social and Governance (ESG) Disclosure Guidance for Listed Companies. Режим доступа: <https://adxservices.adx.ae/WebServices/DataServices/contentDownload.aspx?doc=1704806> (дата обращения: 17.08.2023).

Apiday (2023) CDP reporting: what is it and how does it work? 22 August. Режим доступа: <https://www.apiday.com/blog-posts/carbon-disclosure-project-reporting-what-is-it-and-how-does-it-work> (дата обращения: 17.08.2023).

Berg F., Koelbel J., Rigobon R. (2019) Aggregate confusion: The divergence of ESG ratings // *Review of Finance*. Vol. 26. Issue 6. P. 1315–1344. DOI: <https://doi.org/10.1093/rof/rfac033>

Collins-Dean W., Geffroy E. (2021) Do ESG Ratings Get High Marks? 26 October. Режим доступа: <https://www.dimensional.com/gb-en/insights/do-esg-ratings-get-high-marks> (дата обращения: 17.08.2023).

Edelman Insights (2021) Edelman Trust Barometer 2021. Special Report: Institutional Investors. Режим доступа: https://www.edelman.com/sites/g/files/aatuss191/files/2021-11/Trust%20Barometer%20Special%20Report_Institutional%20Investors_Top%208.pdf (дата обращения: 17.08.2023).

El-Hage J. (2021) Fixing ESG: Are Mandatory ESG Disclosures the Solution to Misleading ESG Ratings? // *Fordham Journal of Corporate & Financial Law*. Vol. 26. Issue 2. P. 359–390.

European Commission (EC) (2022) Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council on the transparency and integrity of Environmental, Social and Governance (ESG) rating activities. Режим доступа: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/HTML/?uri=CELEX:52023PC0314> (дата обращения: 17.08.2023).

European Commission (EC) (n.d.) International Platform on Sustainable Finance. Режим доступа: https://finance.ec.europa.eu/sustainable-finance/international-platform-sustainable-finance_en (дата обращения: 17.08.2023).

European Corporate Governance Institute (ECGI) (2023) The Effects of Mandatory ESG Disclosure around the World. Режим доступа: <https://www.ecgi.global/working-paper/effects-mandatory-esg-disclosure-around-world> (дата обращения: 17.08.2023).

European Financial Reporting Advisory Group (EFRAG) (2022a) Draft European Sustainability Reporting Standards: ESRS 1. General requirements. Режим доступа: <https://www.efrag.org/Assets/Download?assetUrl=%2Fsites%2Fwebpublishing%2Fsiteassets%2F06%2520Draft%2520ESRS%25201%2520General%2520requirements%2520November%25202022.pdf> (дата обращения: 17.08.2023).

European Financial Reporting Advisory Group (EFRAG) (2022b) First Set of draft ESRS. Режим доступа: <https://www.efrag.org/lab6> (дата обращения: 17.08.2023).

European Securities and Markets Authority (ESMA) (2021) ESG ratings: Status and key issues ahead. Режим доступа: https://www.esma.europa.eu/sites/default/files/trv_2021_1-esg_ratings_status_and_key_issues_ahead.pdf (дата обращения: 17.08.2023).

Global Financial Markets Association (GFMA) (2021) Public Comment on ESG Ratings and Data Products Providers. Режим доступа: <https://www.gfma.org/wp-content/uploads/2021/09/gfma-iosco-response-on-esg-ratings-and-data-products-providers.pdf> (дата обращения: 17.08.2023).

Hirai A., Brady A. (2021) Managing ESG Data and Rating Risk. Harvard Law School Forum on Corporate Governance. Режим доступа: <https://corpgov.law.harvard.edu/2021/07/28/managing-esg-data-and-rating-risk/> (дата обращения: 17.08.2023).

Institute for Energy Economics and Financial Analysis (IEEFA) (2022) ESG ratings space needs regulatory intervention. Режим доступа: <https://ieefa.org/resources/esg-ratings-space-needs-regulatory-intervention> (дата обращения: 17.08.2023).

International Financial Reporting Standards (IFRS) (2023) ISSB issues inaugural global sustainability disclosure standards. Режим доступа: <https://www.ifrs.org/news-and-events/news/2023/06/issb-issues-ifrs-s1-ifrs-s2/> (дата обращения: 17.08.2023).

International Organization of Securities Commissions (IOSCO) (2021) Environmental, Social and Governance (ESG) Ratings and Data Products Providers. Режим доступа: <https://www.iosco.org/library/pubdocs/pdf/IOSCOPD690.pdf> (дата обращения: 17.08.2023).

International Regulatory Strategy Group (IRSG) (2023) Consultation on Draft Code of Conduct for Environmental, Social and Governance (“ESG”) Ratings and Data Product Providers. Режим доступа: <https://www.irsg.co.uk/publications/esg-ratings-and-data-products-providers-code-of-conduct-released-for-consultation> (дата обращения: 17.08.2023).

James M., Humblot A. (2022) S&P Global Ratings To Withdraw Ratings on Russian Entities. Режим доступа: <https://www.spglobal.com/ratings/en/research/articles/220321-s-p-global-ratings-to-withdraw-ratings-on-russian-entities-12317734> (дата обращения: 17.08.2023).

Krueger P., Sautner Z., Tang, Dragon Y.T., Rui Z. (2023) The Effects of Mandatory ESG Disclosure Around the World. European Corporate Governance Institute – Finance Working Paper, No. 754/2021, Swiss Finance Institute Research Paper No. 21–44. Режим доступа: <http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.3832745>

Larcker D., Pomorski L., Tayan B., Watts E. (2022) ESG Ratings: A Compass without Direction. Rock Center for Corporate Governance at Stanford University Working Paper Forthcoming. Stanford: Stanford closer look series. P. 1–16.

Morningstar. Sustainalytics (2023) ESG Risk Ratings Methodology. Режим доступа: https://connect.sustainalytics.com/srw-esg-risk-ratings-methodology?_gl=1*1bie1tv*_ga*NTYzMDc2NS4xNjkxNTgzNTEy*_ga_C8VBPP9KWH*MTY5MTU4MzUxMS4xLjAuMTY5MTU4MzUxMS42MC4wLjA (дата обращения: 17.08.2023).

Organization for Economic Cooperation and Development (OECD) (2011) OECD Guidelines for Multinational Enterprises. Режим доступа: <https://www.oecd.org/daf/inv/mne/48004323.pdf> (дата обращения: 17.08.2023). <http://dx.doi.org/10.1787/9789264115415-en>

Organization for Economic Cooperation and Development (OECD) (2022) Policy guidance on market practices to strengthen ESG investing and finance a climate transition. Режим доступа: <https://www.oecd.org/publications/policy-guidance-on-market-practices-to-strengthen-esg-investing-and-finance-a-climate-transition-2c5b535c-en.htm> (дата обращения: 17.08.2023). <https://doi.org/10.1787/bf84ff64-en>

S&P Global (2023) The Corporate Sustainability Assessment at a glance. Режим доступа: <https://www.spglobal.com/esg/csa/> (дата обращения: 17.08.2023).

Securities and Exchange Board of India (SEBI) (2022) Consultation Paper on Environmental, Social and Governance (ESG) Rating Providers for Securities Markets. Режим доступа: https://www.sebi.gov.in/reports-and-statistics/reports/jan-2022/consultation-paper-on-environmental-social-and-governance-esg-rating-providers-for-securities-markets_55516.html (дата обращения: 17.08.2023).

Securities and Exchange Board of India (SEBI) (2023) Consultation Paper on ESG Disclosures, Ratings and Investing. Режим доступа: https://www.sebi.gov.in/reports-and-statistics/reports/feb-2023/consultation-paper-on-esg-disclosures-ratings-and-investing_68193.html (дата обращения: 17.08.2023).

Stackpole B. (2021) Why sustainable business needs better ESG ratings. 6 December. Режим доступа: <https://mitsloan.mit.edu/ideas-made-to-matter/why-sustainable-business-needs-better-esg-ratings> (дата обращения: 17.08.2023).

Sustainable Stock Exchanges Initiative (SSE Initiative) (2015) The Role of Stock Exchanges in Promoting Corporate Sustainability. Режим доступа: <https://sseinitiative.org/wp-content/uploads/2015/08/Brief-2-Role-of-Stock-Exchanges-in-Promoting-Corporate-Sustainability.pdf> (дата обращения: 17.08.2023).

Vasey A. (2023) ESG Ratings under the microscope: what does the new code mean for the ESG raters? June 16. Режим доступа: <https://morgrowsodali.com/insights/esg-esg-esg-ratings-under-the-microscope-what-does-the-new-code-mean-for-the-esg-raters> (дата обращения: 17.08.2023).

The Problem of Divergence of ESG Ratings Awarded by Persons Providing Services for the Assessment of Sustainable Development. The Main Trends in the Field of Legislative Regulation of the ESG Rating Institute in Russia and in the World

I. Ermokhin, Y. Burhanova, A. Levashenko

Ivan Ermokhin – Senior Researcher, Deputy Head of Russia-OECD Center under the Russian Academy of National Economy and Public Administration; 11 Prechistsenskaya Naberezhnaya, Moscow, 119034, Russia; Senior Researcher, Institute of International Economics and Finance of the Ministry of Economic Development of Russia; 6A Vorobyovskoe Shosse, Moscow, 119285, Russia; i.ermokhin@gmail.com

Yulia Burhanova – Junior Researcher, Russia-OECD Center under the Russian Academy of National Economy and Public Administration; 11 Prechistsenskaya Naberezhnaya, Moscow, 119034, Russia; beriyulia@gmail.com

Antonina Levashenko – Senior Researcher, Head of Russia-OECD Center under the Russian Academy of National Economy and Public Administration; 11 Prechistsenskaya Naberezhnaya, Moscow, 119034, Russia; Senior Researcher, Director of the Russia-OECD Club under the Institute of International Economics and Finance of the Ministry of Economic Development of Russia; 6A Vorobyovskoe Shosse, Moscow, 119285, Russia; levashenko@ranepa.ru

Abstract

Confidence in environment, social, and governance (ESG) ratings among investors remains at a fairly low level. An Edelman Insights study [2021] reported that almost three out of four institutional investors do not trust companies to achieve their stated commitments in the fields of sustainability, ESG, or diversity, equity, and inclusivity (DEI). One of the reasons for this distrust is the divergence of ESG ratings¹ – that is, the difference in ratings given by different ESG agencies to the same companies.

The origins of this problem lie in the fact that there is still no developed framework to regulate the process of assessing the sustainable development of companies. However, more and more international actors are becoming involved in this issue in order to increase confidence in the assessments of ESG rating providers. For example, codes of conduct for data and ESG ratings providers² have already been issued by the United Kingdom (UK), the European Union (EU), India, and Japan.

¹ ESG rating (sustainable development rating) is a broad spectrum of public information products and assessments in the field of sustainable development. According to the approach of the Central Bank of the Russian Federation, an ESG rating is understood as a publicly expressed independent external opinion on the profile of the rated entity (organization or issuer) – quantitative and qualitative characteristics of its activities in the field of sustainable development at the date of assignment of the ESG rating, as well as on the management and exposure of the rated entity to the risks of sustainable development on the horizon from one year to three years.

² ESG rating providers are persons who provide services for assigning ESG ratings. Within the framework of the IOSCO report, the term suppliers of ESG ratings and information products is used in relation to those suppliers that offer ESG ratings and/or other information ESG products (<https://www.iosco.org/library/publications/pdf/IOSCOPD690.pdf>). At the same time, ESMA draws attention to the lack of a clear understanding of the criteria according to which firms can qualify as suppliers of ESG ratings. Taking this into account, it also becomes problematic to take into account the total number of subjects of the ESG rating institute currently operating in the market. So, according to Sustainability estimates, there are more than 600 companies engaged in providing ESG ratings around the world. Other studies have shown that the number of providers is between 125 and 150 providers, including 10–15 large ones. This situation is caused mainly by the fact that many suppliers sell a wide range of ESG products at the same time, without concentrating on one of them, such as corporate

The Central Bank of Russia also issued an information letter on the regulation of the activities of ESG rating providers in the summer of 2023.

This article studies the problem ESG ratings' divergence and determines ways to solve it through the development of regulatory control. It also studies the main trends in the legislative regulation of this institution in order to implement them into the Russian regulatory framework.

In this regard, an analysis of work by Russian and foreign researchers devoted to the study of differences in ESG ratings was carried out; additionally, the main approaches of international organizations and legislative bodies of Russia and other countries in the sphere of regulating ESG information providers and mandatory non-financial reporting of companies were studied. The main problems affecting the reduction of ESG data correlation are identified, solutions for them are proposed, and the key trends in improving the comparability of ESG ratings by international actors are noted. The comparative legal method was used in the study.

The analysis shows that international actors resolve the problem of divergence by increasing their interpretability, but not through strict regulation. They propose to develop basic recommendations regarding methodologies, evaluation criteria, and weighting factors, while at the same time consolidating the responsibility of ESG rating agencies to disclose their methodology, the terminology used, and their rating definitions. The task is to create harmonized standards for, and transparency of, the ESG assessment process.

Keywords: divergence of ESG ratings, ESG rating institute, ESG rating, non-financial reporting, sustainable financing

Acknowledgments: the article was prepared as part of the research work of the state task of the RANEPa.

For citation: Ermokhin I., Burhanova Y., Levashenko A. (2023) The Problem of Divergence of ESG Ratings Awarded by Persons Providing Services for the Assessment of Sustainable Development. The Main Trends in the Field of Legislative Regulation of the ESG Rating Institute in Russia and in the World. *International Organisations Research Journal*, vol. 18, no 3, pp. 186–204 (in English). doi:10.17323/1996-7845-2023-03-10

References

Abu Dhabi Securities Exchange (ADX) (n.d.) Environmental, Social and Governance (ESG) Disclosure Guidance for Listed Companies. Available at: <https://adxservices.adx.ae/WebServices/DataServices/content-Download.aspx?doc=1704806> (accessed 17 August 2023).

Apiday (2023) CDP Reporting: What Is It and How Does It Work? 29 September. Available at: <https://www.apiday.com/blog-posts/carbon-disclosure-project-reporting-what-is-it-and-how-does-it-work> (accessed 10 October 2023).

Berg F., Koebel J., Rigobon R. (2019) Aggregate Confusion: The Divergence of ESG Ratings. *Review of Finance*, vol. 26, issue 6, pp. 1315–44. Available at: <https://doi.org/10.1093/rof/rfac033>

Collins-Dean W., Geffroy E. (2021) Do ESG Ratings Get High Marks? 26 October. Available at: <https://www.dimensional.com/us-en/insights/do-esg-ratings-get-high-marks> (accessed 17 August 2023).

Doyle T.M. (2018) Ratings That Don't Rate: The Subjective World of ESG Ratings Agencies. Harvard Law School Forum on Corporate Governance, 7 August. Available at: <https://corpgov.law.harvard.edu/2018/08/07/ratings-that-dont-rate-the-subjective-world-of-esg-ratings-agencies/> (accessed 17 August 2023).

Edelman Insights (2021) Edelman Trust Barometer 2021. Special Report: Institutional Investors. Available at: https://www.edelman.com/sites/g/files/aatuss191/files/2021-11/Trust%20Barometer%20Special%20Report_Institutional%20Investors_Top%208.pdf (accessed 17 August 2023).

El-Hage J. (2021) Fixing ESG: Are Mandatory ESG Disclosures the Solution to Misleading ESG Ratings? *Fordham Journal of Corporate & Financial Law*, vol. 26, issue 2, pp. 359–90. Available at: <https://ir.lawnet.fordham.edu/jcfl/vol26/iss2/2/> (accessed 3 October 2023).

European Commission (EC) (2022) Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council on the Transparency and Integrity of Environmental, Social and Governance (ESG) Rating Activities.

ratings, country ratings, city ratings, management, carbon risk, etc., or even combining the activity of awarding ESG ratings, for example, with credit ones.

COM(2023) 314 final. Strasbourg, 13 July. Available at: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/HTML/?uri=CELEX:52023PC0314> (accessed 17 August 2023).

European Commission (EC) (n.d.) International Platform on Sustainable Finance. Available at: https://finance.ec.europa.eu/sustainable-finance/international-platform-sustainable-finance_en (accessed 17 August 2023).

European Financial Reporting Advisory Group (EFRAG) (2022a) Draft European Sustainability Reporting Standards: ESRS 1. General Requirements. Available at: <https://www.efrag.org/Assets/Download?assetUrl=%2Fsites%2Fwebpublishing%2FSiteAssets%2F06%2520Draft%2520ESRS%25201%2520General%2520requirements%2520November%25202022.pdf> (accessed 17 August 2023).

European Financial Reporting Advisory Group (EFRAG) (2022b) First Set of Draft ESRS. Available at: <https://www.efrag.org/lab6> (accessed 17 August 2023).

Global Financial Markets Association (GFMA) (2021) Letter from GFMA Executive Director Allison Parent to the Board of the International Organization of Securities Commissions, 13 September. Available at: <https://www.gfma.org/wp-content/uploads/2021/09/gfma-iosco-response-on-esg-ratings-and-data-products-providers.pdf> (accessed 17 August 2023).

Hirai A., Brady A. (2021) Managing ESG Data and Rating Risk. Harvard Law School Forum on Corporate Governance, 28 July. Available at: <https://corpgov.law.harvard.edu/2021/07/28/managing-esg-data-and-rating-risk/> (accessed 17 August 2023).

Ilango H. (2022) ESG Ratings Space Needs Regulatory Intervention. Institute for Energy Economics and Financial Analysis (IEEFA), 14 October. Available at: <https://ieefa.org/resources/esg-ratings-space-needs-regulatory-intervention> (accessed 17 August 2023).

Interfax (2023) Minekonomrazvitiya predlozhilo dorabotat zakonoprojekt o nefinansovoy otchetnosti [The Ministry of Economic Development Proposed to Finalize the Draft Law on Non-Financial Reporting]. 31 May. Available at: <https://www.interfax.ru/russia/904102> (accessed 17 August 2023) (in Russian).

International Financial Reporting Standards (IFRS) (2023) ISSB Issues Inaugural Global Sustainability Disclosure Standards. *News*, 26 June. Available at: <https://www.ifrs.org/news-and-events/news/2023/06/issb-issues-ifrs-s1-ifrs-s2/> (accessed 17 August 2023).

International Organization of Securities Commissions (IOSCO) (2021) Environmental, Social and Governance (ESG) Ratings and Data Products Providers: Final Report. Available at: <https://www.iosco.org/library/pubdocs/pdf/IOSCOPD690.pdf> (accessed 17 August 2023).

International Regulatory Strategy Group (IRSG) (2023) Consultation on Draft Code of Conduct for Environmental, Social and Governance (ESG) Ratings and Data Product Providers. 5 July. Available at: <https://www.irsg.co.uk/publications/esg-ratings-and-data-products-providers-code-of-conduct-released-for-consultation> (accessed 17 August 2023).

James M., Humblot A. (2022) S&P Global Ratings to Withdraw Ratings on Russian Entities. S&P Global, 21 March. Available at: <https://www.spglobal.com/ratings/en/research/articles/220321-s-p-global-ratings-to-withdraw-ratings-on-russian-entities-12317734> (accessed 17 August 2023).

Katasonova Yu., Galieva G. (2023) Budushcheye rynka ustoychivogo finansirovaniya: shok proshel – vernulis k rostu [The Future of the Sustainable Financing Market: The Shock Has Passed – We Have Returned to Growth]. *RA Expert*, 12 April. Available at: https://www.raexpert.ru/researches/sus_dev/esg_2023 (accessed 17 August 2023) (in Russian).

Khachatryan A. (2022) Raskhozhdenie v ESG-rejtingah: zarubezhnye regulatorynye trendy [Divergence in ESG Ratings: Foreign Regulatory Trends]. *Financial Journal*, vol. 14, no 5, pp. 89–104. Available at: <https://doi.org/10.31107/2075-1990-2022-5-89-104> (in Russian).

Krueger P., Sautner Z., Tang, Zhong R. (2023) The Effects of Mandatory ESG Disclosure Around the World. ECGI Finance Series No 754/2021, European Corporate Governance Institute. Available at: <https://www.ecgi.global/working-paper/effects-mandatory-esg-disclosure-around-world> (accessed 17 August 2023).

Larcker D., Pomorski L., Tayan B., Watts E. (2022) ESG Ratings: A Compass Without Direction. Stanford Closer Look Series Working Paper, Rock Center for Corporate Governance at Stanford University. Available

at: <https://www.gsb.stanford.edu/faculty-research/publications/esg-ratings-compass-without-direction> (accessed 3 October 2023).

Mazina M. (2023) Torg umesten: pochemu krupneyshiye birzhi delayut stavku na ESG-transformatsiyu [Trading Is Appropriate: Why the Largest Exchanges Are Betting on ESG Transformation]. 19 January. Available at: <https://trends.rbc.ru/trends/green/637b2f6f9a79478259c67b37> (accessed 17 August 2023) (in Russian).

Mazzacurati J. (2021) ESG Ratings: Status and Key Issues Ahead. ESMA Report on Trends, Risks and Vulnerabilities No 1, European Securities and Markets Authority. Available at: https://www.esma.europa.eu/sites/default/files/trv_2021_1-esg_ratings_status_and_key_issues_ahead.pdf (accessed 17 August 2023).

Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD) (2011) OECD Guidelines for Multinational Enterprises. Available at: <http://dx.doi.org/10.1787/9789264115415-en>

Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD) (2022) Policy Guidance on Market Practices to Strengthen ESG Investing and Finance a Climate Transition. Available at: <https://doi.org/10.1787/bf84ff64-en>

Ovechkin D.V. (2021) Otvetstvennyye investitsii: divergentsiya ESG-reytingov [Responsible Investments: Divergence of ESG Ratings]. *Modern Economy Success*, no 1, pp. 170–4. Available at: <https://elibrary.ru/item.asp?id=45788195> (accessed 17 August 2023) (in Russian).

S&P Global (2023) The Corporate Sustainability Assessment at a Glance. Available at: <https://www.spglobal.com/esg/csa/> (accessed 17 August 2023).

Securities and Exchange Board of India (SEBI) (2022) Consultation Paper on Environmental, Social and Governance (ESG) Rating Providers for Securities Markets. Available at: https://www.sebi.gov.in/reports-and-statistics/reports/jan-2022/consultation-paper-on-environmental-social-and-governance-esg-rating-providers-for-securities-markets_55516.html (accessed 17 August 2023).

Securities and Exchange Board of India (SEBI) (2023) Consultation Paper on ESG Disclosures, Ratings and Investing. Available at: https://www.sebi.gov.in/reports-and-statistics/reports/feb-2023/consultation-paper-on-esg-disclosures-ratings-and-investing_68193.html (accessed 17 August 2023).

Shugaev G. (2021) Sber znachitel'no uluchshil pozitsii v vedushchih ESG-rejtingah [Sber Has Significantly Improved Its Position in the Leading ESG Ratings]. *Lenta.ru*, 13 December. Available at: <https://lenta.ru/news/2021/12/13/sbr/> (accessed 17 August 2023) (in Russian).

Skvortsov A., Shestova A. (2023) Moda ili chast novoy realnosti: zachem Rossii ESG-reytingi [Fashion or Part of a New Reality: Why Russia Needs ESG Ratings]. Higher School of Economics (HSE), 12 April. Available at: <https://www.hse.ru/ma/cf/news/833443750.html> (accessed 17 August 2023) (in Russian).

Stackpole B. (2021) Why Sustainable Business Needs Better ESG Ratings. MIT Management, 6 December. Available at: <https://mitsloan.mit.edu/ideas-made-to-matter/why-sustainable-business-needs-better-esg-ratings> (accessed 17 August 2023).

Sustainable Stock Exchanges Initiative (SSEI) (2015) The Role of Stock Exchanges in Promoting Corporate Sustainability. Communication to Shareholders. Available at: <https://sseinitiative.org/wp-content/uploads/2015/08/Brief-2-Role-of-Stock-Exchanges-in-Promoting-Corporate-Sustainability.pdf> (accessed 17 August 2023).

Sustainalytics (2023) ESG Risk Ratings Methodology. Available at: https://connect.sustainalytics.com/srw-esg-risk-ratings-methodology?_gl=1*1bie1tv*_ga*NTYzMDc2NS4xNjkxNTgzNTEy*_ga_C8VBPP9KWH*MTY5MTU4MzUxMS4xLjAuMTY5MTU4MzUxMS42MC4wLjA (accessed 17 August 2023).

The Central Bank of the Russian Federation (CBR) (2023) Model'naja metodologija ESG-reytingov: Doklad dlja obshhestvennyh konsul'tacij [Model Methodology of ESG Ratings: Report for Public Consultations]. Available at: http://www.cbr.ru/Content/Document/File/144085/Consultation_Paper_17012023.pdf (accessed 17 August 2023) (in Russian).

Vasey A. (2023) ESG Ratings Under the Microscope: What Does the New Code Mean for the ESG Raters? Bank of Russia, June 16. Available at: <https://morrrowsodali.com/insights/esg-esg-esg-ratings-under-the-microscope-what-does-the-new-code-mean-for-the-esg-raters> (accessed 17 August 2023).

Показатели и рейтинги в глобальном управлении: новые тенденции¹

Е.М. Харитонова

Харитонова Елена Марковна – кандидат политических наук, старший научный сотрудник сектора международных организаций и глобального политического регулирования отдела международно-политических проблем Национального исследовательского института мировой экономики и международных отношений им. Е.М. Примакова (ИМЭМО) РАН; Россия, 117997, Москва, ул. Профсоюзная, д. 23; ekharit@imemo.ru; ORCID: 0000-0001-5948-1492

Аннотация

Разнообразные показатели и рейтинги, призванные оценить и сопоставить государства по множеству критериев, от размера ВВП до уровня свободы слова, гендерного равенства или привлекательности национальной кухни, стали неотъемлемой частью информационного пространства и международной жизни. Ранжирование стран зачастую становится основой для формулирования повестки дня, политического влияния или формирования подходов к глобальному управлению. Правительства могут использовать рейтинги, разработанные международными межправительственными и неправительственными организациями, а иногда и коммерческими структурами в качестве ориентира для развития и разработки собственных систем оценки тех или иных показателей, а могут, напротив, дистанцироваться от некоторых из таких рейтингов, обвиняя их создателей в политической ангажированности.

В последнее время внимание исследователей все чаще привлекает само явление рейтингов и индексов, принципы их создания и использования в контексте глобального управления, механизмы их разработки и влияния.

В статье рассматриваются существующие теоретические подходы к исследованию самого явления показателей и рейтингов, предлагаются оценки этого явления. Автор анализирует предпосылки роста интереса к разнообразным сопоставительным исследованиям и появления все новых и новых рейтингов, отмечает ограничения и слабые стороны таких исследований, изучает новые тенденции в данной сфере и возможные сценарии ее дальнейшего развития в условиях трансформации современного миропорядка.

Ключевые слова: глобальное управление, показатели, индексы, рейтинги, политические идеологии, власть, влияние, международные организации

Благодарности: статья опубликована в рамках проекта «Посткризисное мироустройство: вызовы и технологии, конкуренция и сотрудничество» по гранту Министерства науки и высшего образования Российской Федерации на проведение крупных научных проектов по приоритетным направлениям научно-технологического развития (соглашение № 075-15-2020-783).

Для цитирования: Харитонова Е.М. Показатели и рейтинги в глобальном управлении: новые тенденции // Вестник международных организаций. 2023. Т. 18. № 3. С. 205–219 (на русском и английском языках). doi:10.17323/1996-7845-2023-03-11

¹ Материал поступил в редакцию 02.07.2023

Введение

Разнообразные показатели и рейтинги, позволяющие судить о каких-либо явлениях и сравнивать чьи-либо достижения, стали неотъемлемой частью жизни современного человека и часто оказываются основой для принятия решений. Инвесторы ориентируются на рейтинги доходности и надежности ценных бумаг для покупок на фондовом рынке; родители выбирают школы и университеты для детей на основании рейтингов; покупатели выбирают марки автомобилей по их позициям в списке самых безопасных или экономичных.

На международном уровне списки и рейтинги стран мира точно так же стали повседневной реальностью, знакомой не только специалистам: в СМИ регулярно появляются сюжеты о выходе новых докладов и публикаций, распределяющих государства по самым разным признакам – от размера ВВП или показателей инфляции до уровня счастья населения, свободы прессы и безопасности дорожного движения.

Российские и зарубежные исследователи не раз обращались к теме показателей, рейтингов и других подобных инструментов: изучали методологию составления конкретных индикаторов, их преимущества и слабые места, а также влияние, которое они оказывают или способны оказывать на участников международных отношений и национальные стратегии в тех или иных сферах (см., например, [Arndt, Oman, 2006; Bakvis, 2007; Pinheiro-Alves, Zambujal-Oliveira, 2012; Харитоновна, 2015; Садовая, Бардин, Довбыш, 2016; Зенков 2022; Андропова, Сахаров, 2022; Сахаров, Дорохина, 2023] и др.). Как экономисты, так и исследователи международных отношений регулярно ссылаются на результаты рейтингов для демонстрации определенных тенденций или закономерностей. Однако специалисты не всегда успевают за скоростью появления все новых и новых международных сопоставительных исследований, а также заметным расширением их тематического охвата. Работ, анализирующих само явление показателей и рейтингов и других подобных инструментов, динамику их развития и место в глобальном управлении, а также рассматривающих теоретические аспекты влияния рейтингов на лиц, принимающих решения, пока что относительно немного. В настоящей статье предлагается обзор публикаций, посвященных осмыслению самого явления рейтингов и собственные оценки автора, а также анализ новых тенденций в этой сфере.

Можно отметить усиление внимания к рассматриваемой теме и ее закрепление в академической литературе за последние 10–15 лет. Были опубликованы работы, рассматривающие роль рейтингов в системе глобального управления (например, [Davis et al., 2012b; Cooly, Snider, 2015]), подготовлены специальные выпуски авторитетных научных журналов, в том числе *Review of International Studies* в 2015 г. и *International Organization* («Международная организация») в 2019 г. Их авторы используют для обозначения изучаемого явления такие термины, как «глобальный бенчмаркинг», то есть отдельный тип транснациональных практик, подразумевающий разработку и применение эталонных показателей для сравнительной оценки деятельности [Broome, Quirk, 2015; Broome, Homolar, Kranke, 2018], или *Global performance indicators (GPI)*, что можно перевести как «глобальные показатели деятельности» или «глобальные показатели результативности» [Kelley, Simmons, 2019]. В целом речь идет обо всей совокупности разнообразных индикаторов, рейтингов, «черных списков» и других инструментов, которые оценивают, ранжируют и классифицируют страны по определенным показателям и сравнивают их между собой.

Формирование используемых показателей

В первую очередь перед исследователями встает вопрос об определениях используемых терминов. Во-первых, речь идет о неких индикаторах или показателях (indicators) – то есть в широком смысле оценок самых разнообразных явлений. Экономика, социология и многие другие дисциплины опираются на показатели для оценки ситуации, стратегического планирования и прогнозирования событий. Использование тех или иных показателей для государственного управления также не является чем-то новым. Однако интересной и в определенной степени новой характеристикой постиндустриального мира, особенно хорошо заметной в контексте глобального управления, является стремление «посчитать» и представить в виде цифр, графиков и таблиц не только очевидно поддающиеся оценке характеристики (например, продолжительность жизни, количество иммигрантов или распространенность инфекционных заболеваний), но и такие сложные явления, как коррупция, ситуация с правами человека, демократические свободы, гендерное равенство или межэтническая напряженность. Более того, речь идет о том, чтобы «привести к общему знаменателю» и выразить на глобальном уровне с помощью цифр явления, которые могут несколько по-разному интерпретироваться в различных культурах и обществах. Очевидна также идеологическая обусловленность многих таких показателей и их опора на систему приоритетов, присущих той или иной политической идеологии.

Показатель, или индикатор, вырабатывается на основании определенной методики. При более близком рассмотрении зачастую оказывается, что показатель представляет собой некую «матрешку» и складывается путем объединения других показателей, иногда с добавлением собственных экспертных оценок авторов методики или с учетом мнений сторонних экспертов. Например, при подсчете степени свободы прессы международной неправительственной организации «Репортеры без границ» количественное исследование злоупотреблений в отношении работников СМИ или редакций дополняется анкетированием экспертов по нескольким группам вопросов. Затем с помощью определенной формулы рассчитывается общий показатель для каждой из изучаемых стран [Reporters Without Borders, 2022]. Зачастую новые рейтинги используют в качестве значимой составляющей данные уже существующих авторитетных организаций, например учреждений системы ООН.

На основании одного или нескольких показателей могут быть сформированы индексы или рейтинги стран (в английском языке слово “index” также иногда используется в значении «индикатор»), или же списки, распределяющие государства по определенным категориям (например, неправительственная организация Freedom House подразделяет страны на «свободные», «частично свободные» и «несвободные»). А. Кули из Колумбийского университета различает рейтинги и ранжирование (rating/ranking в английском языке) [Cooley, 2015]: в первом случае речь идет о присвоении определенной категории (как, например, кредитный рейтинг страны или распределение государств на «свободные», «частично свободные» и «несвободные»), во втором – о построении иерархии стран по определенному показателю.

«Черные списки» (blacklists) и «контрольные перечни» (watch lists) стран в каком-то смысле противоположны рейтингам – в них попадают государства, находящиеся внизу списка и не удовлетворяющие каким-либо критериям, либо лидеры по нарушениям в какой-либо области. Исследователи также рассматривают такие форматы в качестве GPI (см., например, [Morse, 2019]).

Показатели и основанные на них рейтинги можно назвать «вершиной айсберга». Их первоочередная задача состоит в том, чтобы представить сложные и комплексные

явления в виде наглядных и простых для восприятия цифр. Методология («подводная часть») может быть самой разнообразной. Именно в этой скрытой части содержится подразумеваемое составителями показателей и рейтингов определение понятий или концепций, например дефиниции гендерного равенства, человеческого развития или демократии. В одних случаях речь может идти о длительном процессе согласования определений и выработке единого подхода для подсчета показателей на глобальном уровне, а затем поэтапном внедрении методологии на уровне стран и регионов. К примеру, показатели смертности новорожденных при переходе на критерии Всемирной организации здравоохранения (ВОЗ) могли отличаться от показателей национальных служб здравоохранения. В других случаях определения ключевых понятий и критерии оценки формулируются составителями рейтинга, и различия между национальными системами управления или культурная специфика не учитываются.

Исследовательские подходы

Возможны разные подходы к отбору тех показателей и рейтингов, которые можно рассматривать в контексте глобального управления. Одни авторы фокусируют внимание на показателях, касающихся собственно государственного управления (индекс коррупции, финансовая устойчивость, верховенство права и др.) [Malito, Umbach, Bhuta, 2018]. Другие рассматривают весь спектр инструментов, используемых на наднациональном уровне, в том числе рейтинги мировых университетов и данные сканирования образовательных результатов PISA, показатели иммунизации и другие [Davis et al., 2012a].

Характерной чертой современного «бума» показателей и рейтингов стало заметное расширение тематики, авторов и используемых методологий. По мнению авторов коллективной монографии издательства Palgrave [Malito, Umbach, Bhuta, 2018], практически любое явление или концепт, от экономической открытости до человеческого развития, расширения прав и возможностей женщин, демократии, коррупции, прозрачности бюджетов, верховенства права и нестабильности государств оказываются пригодными для измерения, обобщения и ранжирования. Тем не менее всеохватность, о которой говорят авторы, все же не абсолютная, и идеологическая обусловленность достаточно заметна: так, рейтинги стран, основанные на консервативных или религиозных ценностях, в отличие от либеральных, экологических или феминистических, широкого применения не имеют.

Можно рассматривать появление все новых и новых рейтингов в контексте глобализации и усилий по формированию системы глобального управления, учитывая, что «сложность современного мира и его жизнедеятельности востребует растущие объемы и диапазоны регулирования на всех уровнях, от внутристранового до глобального» [Барановский, Иванова, 2015]. Для глобального регулирования, в свою очередь, нужна информация, которая может быть представлена в форме показателей. Новые технологические и информационные возможности сделали возможным аккумуляцию и доступ к огромному количеству данных. Одновременно с этим показатели и рейтинги выражают стремление к упрощению, отвечают потребности выразить сложные и зачастую противоречивые явления в форме легко поддающихся сравнению и понятных цифр, обобщить огромный объем разнообразных данных и сформулировать четкие выводы. Избыточный объем информации и чрезмерное количество данных и цифр, понятных только экспертам, с помощью показателей и рейтингов могут быть представлены в упрощенном виде, восприняты официальными лицами и широкими аудиториями и

использованы для принятия решений. Показатели и рейтинги также можно рассмотреть в качестве ответа на центральную проблему глобального управления — дефицит легитимности. Заявленные в качестве беспристрастных и объективных и выраженные в виде цифр, они становятся инструментом легитимации или закрепления норм и правил, которые продвигают различные акторы.

Американский антрополог С. Мерри говорит о появлении новой «культуры индикаторов», которые, казалось бы, способны стать ориентиром в современном сложно устроенном мире и пишет о «соблазне количественной оценки» [Merqu, 2016]. Однако одновременно с ростом популярности показателей и рейтингов нарастает и критика в их отношении. Речь идет и о необъективности самих показателей, и о предвзятом отношении составителей рейтингов и опрашиваемых экспертов, о неизбежном упрощении сложных социальных и политических процессов при попытке их отображения с помощью цифр и рейтингов, и об оторванности от культурных и местных реалий. Несмотря на то что цифры позволяют выявить проблемы и проследить за их распространением, они также предоставляют знание, которое «оторвано от контекста, гомогенизировано», а также не соответствует системе понятий и значений на местном уровне, считает С. Мерри. По ее мнению, существует риск того, что знание, полученное с помощью индикаторов, окажется предвзятым, искаженным и вводящим в заблуждение [Merqu, 2016].

Само по себе явление глобальных показателей и рейтингов, таким образом, оказалось в поле зрения социологов, антропологов, ученых-международников, специалистов в области права. Современные исследователи обращают внимание и на причины повывисшегося интереса к измерению разнообразных явлений, и на проблемы, возникающие при попытке «посчитать» сложные социальные явления с различным культурным и политическим содержанием.

Влияние на принятие политических решений

Создатели рейтингов зачастую открыто говорят о том, что цель ранжирования стран — оказание давления на правительства и содействие реформам в соответствующем направлении, а также включают в отчеты о позициях государств рекомендации для правительств, желающих улучшить показатели своих стран. Можно предполагать, что рейтинги не только отражают объективную ситуацию или ее субъективное восприятие, но и в определенной степени формируют реальность, зачастую — в соответствии с определенной политической идеологией. По оценке некоторых исследователей, «по мере того, как спрос и предложение на GPI растут, различные акторы осознают, что GPI можно использовать в качестве политических инструментов». Чем дальше, тем больше индексы и рейтинги используются для того, чтобы побудить к действию или пристыдить, а также вызвать конкуренцию между государствами [Kelly, Simmons, 2019]. Дж. Келли также пишет об «оценочной дипломатии» и о том, что распределение стран по тем или иным показателям становится все более распространенным способом для оказания влияния — в частности, различные рейтинги используются при распределении зарубежной помощи [Kelly, 2017]. Другие авторы отмечают, что «бурно развивающееся производство и использование индикаторов... может потенциально изменить формы, использование и даже распределение силы в определенных сферах глобального управления» [Davis et al., 2012a].

Для понимания того, как соотносятся рейтинги и политическая власть (сила) на международном уровне, можно провести аналогию с рейтингом учащихся в образова-

тельном учреждении. В зависимости от того, по каким критериям будут формироваться такие рейтинги, будет меняться и поведение студентов. Например, использование показателей посещаемости занятий и выполнения всех домашних заданий даст одно ранжирование, а высокие места в рейтинге за победы в спортивных соревнованиях или способность решить задачи повышенной сложности – другое. Если от позиции в рейтинге зависит репутация студента, его одобрение со стороны сверстников или родителей, или возможности дальнейшего трудоустройства, стратегия ранжирования и избранные показатели будут оказывать влияние на расстановку приоритетов и образовательную стратегию всех обучающихся.

Возникает вопрос о непосредственном влиянии рейтингов на принятие политических решений и приоритеты правительств. Результаты рейтингов могут не афишироваться или отбрасываться как предвзятые или же, напротив, использоваться в качестве подтверждения эффективности текущей политики, однако они в любом случае учитываются национальными правительствами и могут быть интегрированы в стратегические программы и документы. Так, в «майских указах» президента России В.В. Путина, обнародованных в 2012 г., содержалось требование достичь к 2018 г. места в первой двадцатке рейтинга Всемирного банка по ведению бизнеса [Президент Российской Федерации, 2012a], а также обеспечить вхождение к 2020 г. не менее пяти российских университетов в первую сотню ведущих мировых университетов [Президент Российской Федерации, 2012b]. Сегодня же, в ситуации кардинального пересмотра отношений России с западными странами и публикации новой Концепции внешней политики Российской Федерации, позиционирующей Россию в качестве «самобытного государства-цивилизации» [Министерство иностранных дел Российской Федерации, 2023], отношение к позициям страны в тех или иных рейтингах также, очевидно, будет пересматриваться.

Возможны различные типы реакции государственных институтов на публикацию тех или иных рейтингов. Одни правительства используют информацию о высоких местах своих стран в рейтингах в рекламе в крупных экономических изданиях. Другие адаптируют критерии рейтингов для стратегического планирования. Наконец, при неблагоприятных оценках правительства могут подвергнуть сомнению авторитетность рейтингов и их составителей и обвинить в попытке нанесения экономического ущерба и дестабилизации ситуации А. Кули рассматривает потенциальную реакцию стран на рейтинги с двух возможных позиций [Cooley, 2015]. В рамках рационального подхода можно ожидать от государств реакции на значимые для них рейтинги, позволяющей улучшить позиции страны с наименьшими усилиями. Более того, речь может идти об эффекте так называемого закона Кэмпбелла, который писал о количественных индикаторах в образовании следующее: «...чем больше количественные индикаторы используются в регулировании социальных процессов, тем больше они подвержены искажающим влияниям, тем больше в них нарушаются качественные аспекты человеческой деятельности» [Campbell, 1979] – то есть в какой-то мере о симуляции изменений и «подгонке» тех или иных показателей для достижения желаемых результатов рейтингов. С конструктивистской же точки зрения более значимым будет изменение поведения государств благодаря нормам и социальному воздействию рейтингов.

Не менее интересным является вопрос о том, как именно оказывают влияние рейтинги и теоретическое осмысление этого влияния: здесь авторы исследований говорят о таких явлениях, как формирование дискурса, воздействие на повестку дня и формулирование целей и приоритетов, упоминают «символическую власть» П. Бурдьё [2007] и концепцию «нормативной силы» И. Маннерса [Manners, 2009], сообщают о связи между знаниями и управляемостью или властью (например, [Löwenheim, 2008])

и сравнивают использование различных индикаторов с применением законов [Merry, Davis, Kingsbury, 2015]. В обзоре российских исследователей, посвященном дифференциации государств с точки зрения климатической повестки, также пересекающемся по тематике с исследованиями международных рейтингов, предлагается анализ через призму различных теоретических направлений: английской школы международных отношений, где речь может идти о включении или исключении из международного сообщества; с позиций представителей критической теории и последователей А. Грамши, в частности, в контексте гегемонистского контроля над дискурсом; или же в рамках представлений Фуко о силе «нормализующего суждения» [Жорнист и др., 2021].

Для осмысления исследуемой темы также полезно определить, кем являются создатели и авторы индексов, рейтингов, черных списков и других инструментов, каковы их цели и роль в формировании глобальной повестки. Как и во многих других сферах, здесь становится все более заметным участие негосударственных акторов: многие известные рейтинги и индексы создаются и поддерживаются неправительственными организациями. Это, например, упомянутый выше Индекс восприятия коррупции, Рейтинг политических и гражданских свобод международной неправительственной организации Freedom House, Рейтинг недееспособности государств американского аналитического центра «Фонд мира» и журнала Foreign Policy и многие другие. Одновременно различные показатели, рейтинги, индексы, черные списки и контрольные списки все больше используются крупными наднациональными организациями в качестве одного из инструментов глобального управления. Так, индикаторы, используемые в рамках Целей устойчивого развития ООН призваны оказывать влияние на политику национальных правительств и формировать повестку дня, в то время как Индекс человеческого развития ПРООН, скорее, ориентирован на продвижение определенного понимания и идеологии «человеческого развития» [Davis et al., 2012b].

В создании различных глобальных индексов и рейтингов также принимают участие университеты и аналитические центры, коммерческие консалтинговые компании (см., например, [Харитоновна, 2015]) и правительства стран. К примеру, Госдепартамент США выпускает доклад о торговле людьми, в котором ранжирует страны мира в зависимости от их отношения к этой проблеме и вклада в противодействие торговле людьми [Department of State, 2019].

Соответственно, возникает вопрос о том, каким образом те или иные участники международных отношений получают право судить о положении стран, что становится источником их авторитета и влияния, а также с какими целями создаются и публикуются рейтинги стран. По мнению некоторых авторов, составители рейтингов выступают одновременно в качестве судей, глобальных контролеров и регуляторов, пропагандистов или защитников соответствующей идеи или используют рейтинги для того, чтобы закрепить причастность своей организации к исследуемой теме [Abdelal, Blyth, 2015].

Известные американские исследователи конструктивистского толка М. Барнетт и М. Финнемор рассматривают международные организации в качестве бюрократий и также считают классификацию и организацию информации, которой они занимаются, одной из основ их власти (силы). Подобно тому как бюрократии «передвигают людей между социальными категориями или создают такие категории», международные организации «классифицируют мир» [Barnett, Finnemore, 2004]. Авторы подчеркивают, что контроль над информацией имеет ключевое значение для международных организаций. Они пишут: «...из-за того, что у бюрократий есть информация, которой нет у других, или же из-за того, что они могут указывать, какую информацию должны собирать и обнародовать другие акторы, бюрократии могут повысить степень своего контроля за результатами». Более того, они говорят о том, что бюрократии устанавливают общие

для всех, обезличенные правила, которые определенным образом выстраивают и классифицируют мир. Эти правила ставят общие задачи (такие как «развитие»), создают и определяют новые категории акторов (например, «беженцы») и порождают новые интересы для акторов (например, «продвижение прав человека») [Ibid].

Таким образом, речь идет о возможности в некотором роде конструировать реальность, создавать новые категории и новые ориентиры для участников международных отношений. Власть и влияние этих организаций основываются на делегированных полномочиях, моральном авторитете и компетентности в качестве экспертов в своих областях. Показатели и рейтинги в этом контексте оказываются значимым инструментом влияния. Представленные в качестве беспристрастных и объективных оценок ситуации, универсальных для всех стран, они закрепляют в общественном сознании те категории и интересы, которые продвигают международные организации и другие, использующие показатели и рейтинги акторы, а также создают ситуацию конкуренции для государств, выделяют образцы для подражания и формулируют задачи для дальнейшего развития.

Американские исследователи В. Эспеланд и М. Саудер отмечают, что успешные показатели часто оказывают сильный и непредсказуемый эффект: они могут изменить представления людей о своей деятельности, о том, что является предметом для сравнения, как определяется совершенство или посредственность или даже о них самих [Espeland, Sauder, 2012].

Можно также отметить, что одной из причин, побуждающих НПО, международные организации и коммерческие компании создавать и публиковать такого рода списки стран, является привлекательность и простота использования рейтингов для средств массовой информации, блогов и других информационных ресурсов — а значит, потенциал для привлечения внимания как к тематике исследований (например, к гендерному равенству или проблеме свободы прессы), так и к самой выпускающей рейтинг организации. Рейтинги становятся частью коммуникационной кампании: «упаковывая» сложные понятия и концепции в понятный и готовый к использованию в СМИ и социальных сетях продукт, авторы рейтингов создают информационные поводы. К примеру, если проанализировать график популярности выражения “corruption perception” («восприятие коррупции») с помощью сервиса Google Trends, можно увидеть, что пики популярности соответствующего поискового запроса приходятся на время, близкое к публикации очередного рейтинга, который ежегодно выходит в свет примерно в конце января. Похожие результаты дает сравнение всплесков поисковых запросов “press freedom” («свобода прессы») с датами публикации очередных докладов о свободе прессы организации «Репортеры без границ».

Информация, опубликованная в формате рейтингов или ранжирования стран достаточно авторитетными организациями, в дальнейшем подхватывается и распространяется шире. В случае, если государство занимает высокие позиции в рейтинге или заметно продвинулось по сравнению с предыдущими результатами, в распространении информации заинтересованы правительственные структуры, которые используют данные ранжирования в качестве подтверждения эффективности своей работы, а также лояльные СМИ и публичные фигуры. Если же результаты, напротив, неблагоприятны для страны, это становится информационным поводом для оппозиционных сил и неправительственных организаций и позволяет критиковать правительство.

Рейтинги формируют информационное пространство и способствуют закреплению тех или иных понятий и соответствующей трактовки этих понятий. К примеру, исследуя рейтинг восприятия коррупции, который выпускается организацией Transparency International, М. Буковански (США) отмечает, что фокусируясь на государ-

ственной коррупции в противовес коррупции в корпорациях, рейтинг уже определенным образом влияет на понимание данного термина, приводя к тому, что указанное понятие в большей степени применяется к государственным служащим, а не к сотрудникам бизнес-структур [Bukovanski, 2015].

Новые вызовы на современном этапе

Существующие противоречия и дисбалансы современного миропорядка ставят перед исследователем целый ряд новых вопросов, связанных с международными показателями и рейтингами. Используемые сегодня инструменты оценки и сравнения являются неотъемлемой частью переживающей кризис системы международных отношений, а параметры новой системы еще длительное время будут неочевидны [Dunkin, Burrows, 2016]. В частности, в настоящее время полностью пересматриваются роль и место России в системе глобального управления, а следовательно, и отношение к существующим системам ранжирования и оценки государств по различным критериям. Можно предположить, что в ситуации кардинального пересмотра отношений с западными странами в 2022–2023 гг., закрепленного в новой Концепции внешней политики Российской Федерации [Министерство иностранных дел Российской Федерации, 2023], те или иные суждения или рейтинги, опубликованные западными государственными и негосударственными институтами, теряют свою значимость для политического руководства России. Очевидно, что ни рейтинги свободы прессы, ни индексы восприятия коррупции не будут использоваться в стране как ориентир или руководство к действию, а беспрецедентное санкционное давление, по сути, автоматически помещает Россию в единый «черный список» с точки зрения политических элит западных стран, так что отдельные изменения в глобальных рейтингах не будут оказывать влияние на более масштабную повестку. Таким образом, в условиях конфронтации с «коллективным Западом» некоторые из описанных выше механизмов использования индексов и рейтингов в глобальном управлении теряют свою значимость с точки зрения формирования внешней политики и стратегии развития нашей страны, а возможно, в дальнейшем и некоторых других государств, также пересматривающих свою политику.

Продолжаются попытки построить новую, более справедливую с точки зрения ряда участников, систему глобального управления. Так, Пекинская декларация саммита БРИКС, прошедшего в июне 2022 г., призывает «сделать инструменты глобального управления более инклюзивными, представительными и с привлечением более широкого круга участников» [President of the Russian Federation, 2022].

Соответственно, и вопрос о месте международных рейтингов в будущем мировом устройстве зависит от той конфигурации, которая возникнет после прохождения периода турбулентности. Спектр рассматриваемых экспертами сценариев – «от хаоса до многополярности» [Барановский, 2021] – предполагает как разные потребности в оценке и сравнении государств по определенным параметрам, так и разные подходы к определению этих параметров. При сохранении текущих тенденций можно предположить дальнейшее развитие систем сбора данных, в том числе при участии международных организаций; увеличение объема регулярно собираемой статистики и экспертных мнений, а также инструментов их анализа и ранжирования стран; появление новых, конкурирующих между собой рейтингов и показателей. При реализации сценария разделения на отдельные сферы влияния, в каждой из таких сфер может быть создан свой набор рейтингов и оценок, не совпадающий с набором другого «центра силы», с отдельными системами сбора и обработки данных и соответствующими государственными

и негосударственными структурами, и предлагающий свои ориентиры для развития. С другой стороны, вполне возможно, что движение в сторону отказа от ориентации на западные показатели, будь то в сфере образования, науки, свободы прессы или соблюдения прав меньшинств, повлечет за собой снижение интереса к оценке и сопоставлению параметров различных обществ и культур с точки зрения глобального управления. Доступность информационных технологий и инструментов для визуализации вместе с открытостью данных также может привести к усилению перепроизводства в этой сфере и к тому, что многие рейтинги и индексы станут частью развлекательного и познавательного информационного пространства, а их теперешние создатели в какой-то мере утратят монополию на создание ориентиров для развития и критериев оценки.

Таким образом, можно предположить самые различные сценарии развития деятельности в исследуемом направлении: в том числе вероятность создания новых глобальных показателей, учитывающих отличия между обществами и культурами и не направленных на унификацию; увеличение количества рейтингов и «фрагментацию» систем оценки и ранжирования, появление конкурирующих наборов таких систем, выгодных тем или иным «центрам силы»; или же, напротив, сокращение количества используемых в международной политике наборов показателей, с возвратом к тем рейтингам, которые могут быть объективно измерены и подтверждены, и выносом более субъективных оценок за пределы поля зрения лиц, принимающих политические решения.

Однако пока что такие сценарии являются лишь предположениями. На сегодняшний день показатели и рейтинги широко используются в современном мире в контексте глобального управления. Они призваны не только фиксировать определенные факты и тенденции, но и формировать повестку дня, создавать новые ориентиры и цели для участников международных отношений, привлекать внимание к тем или иным явлениям и концепциям, определять «лидеров» и «отстающих». Показатели и рейтинги используются разнообразными акторами: международными организациями, НПО, средствами массовой информации, университетами и коммерческими компаниями, а также правительственными структурами. Наиболее влиятельные и известные из них могут в определенной степени влиять на политику государств. Появление все новых рейтингов, в том числе оценивающих государства по трудно поддающимся квантификации категориям, свидетельствует об интересе различных акторов к ранжированию как способу влияния на повестку дня и привлечению внимания к тем или иным темам и к самим выпускающим подобные исследования организациям. Можно рассматривать такую деятельность как альтернативный и неформальный способ воздействия на участников международных отношений в контексте глобального управления.

СПИСОК ИСТОЧНИКОВ

Андропова И.В., Сахаров А.Г. (2022) Индекс устойчивого развития стран БРИКС: методологические аспекты // Вестник международных организаций. Т. 17. № 3. С. 23–47 (на русском и английском языках). Режим доступа: <http://doi.org/10.17323/1996-7845-2022-03-02>

Барановский В.Г. (2021) Международный ландшафт: эпоха перемен. Избранная аналитика. ИМЭМО РАН. М.: Весь мир.

Барановский В. Г., Иванова Н. И. (2015) Глобальное управление: возможности и риски. М.: ИМЭМО РАН.

Дынкин А., Барроуз М. (2016) Глобальная система на переломе: пути к новой нормальности: пер. с англ. / под ред. А. Дынкина, М. Барроуза; М.: ИМЭМО РАН.

Жорнист В.М., Несмашный А.Д., Харкевич М.В., Сафранчук И.А. (2022) Дифференциация государств по климатической амбициозности: влияние на мировую политику // Вестник международных организаций. 2022. Т. 17. № 1. С. 163–182 (на русском языке).

Зенков А.Р. (2022) Рейтинги как инструмент адаптации профессионального образования к вызовам постиндустриальной занятости // Социально-трудовые исследования. № 46(1). С. 117–127. doi: 10.34022/2658-3712-2022-46-1-117-127.

Министерство иностранных дел Российской Федерации (РФ) (2023) Концепция внешней политики Российской Федерации (утверждена Президентом Российской Федерации В.В. Путиным 31 марта 2023 г.). Режим доступа: <https://www.mid.ru/ru/detail-material-page/1860586> (дата обращения: 01.05.2023)

Президент Российской Федерации (2012а) Подписан Указ о долгосрочной государственной экономической политике. 07.05.2012. Режим доступа: <http://kremlin.ru/events/president/news/15232> (дата обращения: 01.05.2023).

Президент Российской Федерации (2012б) Подписан Указ о мерах по реализации государственной политики в области образования и науки. 07.05.2012. Режим доступа: <http://kremlin.ru/events/president/news/15236> (дата обращения: 01.05.2023)

Президент Российской Федерации (2022) Пекинская декларация XIV саммита БРИКС. 23.06.2022. Режим доступа: <http://www.kremlin.ru/supplement/5819> (дата обращения: 01.05.2023)

Садовая Е., Бардин А., Довбыш Е. (2016) Индексы социального самочувствия как инструмент исследования и прогнозирования этнополитических конфликтов. Мировая экономика и международные отношения. Т. 60. № 9. С. 57–66. <https://doi.org/10.20542/0131-2227-2016-60-9-57-66>

Сахаров А.Г., Дорохина К.М. (2023) Индекс устойчивого развития стран БРИКС: результаты // Вестник международных организаций. Т. 18. № 1. С. 75–106 (на русском и английском языках).

Харитоновна Е. (2015) Эффективность «мягкой силы»: проблема оценки // Мировая экономика и международные отношения. № 6. С. 48–58. Режим доступа: <https://doi.org/10.20542/0131-2227-2015-6-48-58>

Abdelal R., Blyth M. (2015) Just Who Put You in Charge? // *Ranking the World: Ranking States as a Tool of Global Governance* / A. Cooley, J. Snyder (eds). Cambridge: Cambridge University Press. P. 39–59.

Arndt C., Oman C. (2006) *Uses and Abuses of Governance Indicators*. Development Centre Studies, Organisation for Economic Co-operation and Development. Режим доступа: <https://doi.org/10.1787/9789264026865-en>

Bakvis P. (2007) How the World Bank and IMF Use the *Doing Business Report* to Promote Labour Market Deregulation in Developing Countries. PB 15–06–06, International Confederation of Free Trade Unions. Режим доступа: <https://library.fes.de/pdf-files/gurn/00171.pdf> (режим доступа: 03.10.2023).

Barnett M., Finnemore M. (2004) *Rules for the World: International Organizations in Global Politics*. L.: Cornell University Press.

Broome A., Quirk J. (2015) Governing the World at a Distance: The Practice of Global Benchmarking // *Review of International Studies*. Vol. 41. Special issue 5. P. 819–41. Режим доступа: <https://doi.org/10.1017/S0260210515000340>

Broome A., Homolar A., Kranke M. (2018) Bad Science: International Organizations and the Indirect Power of Global Benchmarking // *European Journal of International Relations*. Vol. 24. Issue 3. P. 514–539. Режим доступа: <https://doi.org/10.1177/1354066117719320>

Bukovanski M. (2015) Corruption Rankings. Constructing and Contesting Global Anti-Corruption Agenda // *Ranking the World. Ranking States as a Tool of Global Governance* / A. Cooley, J. Snyder (eds). Cambridge: Cambridge University Press. P. 60–84.

Campbell D.T. (1979) Assessing the Impact of Planned Social Change // *Evaluation and Program Planning*. Vol. 2. Issue 1. P. 67–90. Режим доступа: [http://doi.org/10.1016/0149-7189\(79\)90048-X](http://doi.org/10.1016/0149-7189(79)90048-X)

Cooley A. (2015) The Emerging Politics of International Ratings and Rankings. A Framework for Analysis // *Ranking the World. Ranking States as a Tool of Global Governance* / A. Cooley, J. Snyder (eds). Cambridge: Cambridge University Press. P. 1–38.

- Cooley A., Snyder J. (eds) (2015) *Ranking the World: Grading States as a Tool of Global Governance*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Davis K.E., Fisher A., Kingsbury B., Merry S.E. (eds) (2012b) *Governance by Indicators. Global Power through Quantification and Rankings*. Oxford: Oxford University Press.
- Davis K.E., Kingsbury B., Merry K.E. (2012a) Indicators as a Technology of Global Governance // *Law & Society Review*. Vol. 46. Issue 1. P. 71–104. Режим доступа: <https://doi.org/10.1111/j.1540-5893.2012.00473.x>
- Department of State. United States of America (2019) *Trafficking in Persons Report*. June. Режим доступа: <https://www.state.gov/wp-content/uploads/2019/06/2019-Trafficking-in-Persons-Report.pdf> (дата обращения: 01.05.2023).
- Espeland W.N., Sauder M. (2012) The Dynamism of Indicators // *Governance by Indicators. Global Power Through Quantification and Rankings* / K.R. Davis, A. Fisher, B. Kingsbury, S.E. Merry (eds). Oxford: Oxford University Press. P. 86–109.
- Kelley J.G. (2017) *Scorecard Diplomacy: Grading States to Influence Their Reputation and Behavior*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Kelley J.G., Simmons B.A. (2019) Introduction: The Power of Global Performance Indicators // *International Organization*. Vol. 73. Issue 3. P. 491–510. Режим доступа: <http://doi.org/10.1017/S0020818319000146>
- Löwenheim O. (2008) Examining the State: A Foucauldian perspective on International “Governance Indicators” // *Third World Quarterly*. Vol. 29. Issue 2. P. 255–274. Режим доступа: <http://doi.org/10.1080/01436590701806814>
- Malito D.V., Umbach G., Bhuta N. (eds) (2018) *The Palgrave Handbook of Indicators in Global Governance*. L.: Palgrave Macmillan.
- Manners I. (2009) *The Concept of Normative Power in World Politics*. DIIS Brief, Danish Institute for International Studies. Режим доступа: https://pure.diiis.dk/ws/files/68745/B09_maj_Concept_Normative_Power_World_Politics.pdf (режим доступа: 03.10.2023).
- Merry S.E. (2016) *The Seductions of Quantification: Measuring Human Rights, Gender Violence and Sex Trafficking*. Chicago: Chicago University Press.
- Merry S., Davis K., Kingsbury B. (eds) (2015) *The Quiet Power of Indicators: Measuring Governance, Corruption, and Rule of Law (Cambridge Studies in Law and Society)*. Cambridge: Cambridge University Press. Режим доступа: <http://doi.org/10.1017/CBO9781139871532>
- Morse J.C. (2019) Blacklists, Market Enforcement and the Global Regime to Combat Terrorism Financing // *International Organization*. Vol. 73. Issue 3. P. 511–545. Режим доступа: <https://doi.org/10.1017/S002081831900016X>
- Pinheiro-Alves R., Zambujal-Oliveira J. (2012) The Ease of Doing Business Index as a Tool for Investment Location Decisions // *Economic Letters*. Vol. 117. Issue 1. P. 66–70. Режим доступа: <https://doi.org/10.1016/j.econlet.2012.04.026>
- Reporters Without Borders (2022) *Methodology Used for Compiling the World Press Freedom Index*. Режим доступа: <https://rsf.org/en/index-methodologie-2022> (дата обращения: 01.05.2023).

ANALYTICAL REVIEW

International Organisations Research Journal, 2023, vol. 18, no 3, pp. 205–219

Analytical Review

doi:10.17323/1996-7845-2023-03-11

Indicators and Ratings in Global Governance: New Trends¹

E. Kharitonova

Elena Kharitonova – Cand. of Science (Politics), Senior Researcher, Sector of International Organizations and Global Political Regulation, Department of International Political Problems, Primakov National Research Institute of World Economy and International Relations of the Russian Academy of Sciences (IMEMO RAN); 23 Profsoyuznaya Ulitsa, Moscow, 117997, Russia; ekharit@imemo.ru; ORCID: 0000-0001-5948-1492

Abstract

Numerous indicators and ratings aimed at assessing and comparing states based on different criteria, such as volume of gross domestic product (GDP), freedom of speech, gender equality, or attractiveness of local cuisine, have become an integral part of contemporary communications and international relations. Country rankings can be used as a basis for agenda setting, political influence, or developing approaches to global governance. National governments sometimes use rankings developed by international intergovernmental and non-governmental organizations, or in some cases by business entities, as benchmarks for their countries' development and national scorecards and indexes. Or, if the ratings are considered unsatisfactory, governments can distance themselves from such reports, accusing their authors of political bias.

Lately, the phenomena of international indicators and ratings, the principles behind their development, and their influence and usage in the context of global governance have attracted attention of researchers specializing in international relations and other social science disciplines.

This article examines different theoretical approaches to analyzing the phenomena of indexes and ratings and provides evaluation of the phenomena. The author focuses on the premises for the increasing interest in comparative approaches and emergence of newly developed ratings and indexes, highlights limitations and weaknesses of such approaches, and examines new trends in the field and possible scenarios of its future development in the context of current global transformations.

Keywords: global governance, indicators, indexes, ratings, political ideologies, power, influence, international organizations

Acknowledgments: The article was prepared within the project “Post-crisis world order: challenges and technologies, competition and cooperation” supported by the grant from Ministry of Science and Higher Education of the Russian Federation program for research projects in priority areas of scientific and technological development (Agreement № 075-15-2020-783).

For citation: Kharitonova E. (2023) Indicators and Ratings in Global Governance: New Trends. *International Organisations Research Journal*, vol. 18, no 3, pp. 205–219 (in English). doi: 10.17323/1996-7845-2023-03-11

References

Abdelal R., Blyth M. (2015) Just Who Put You in Charge? *Ranking the World: Ranking States as a Tool of Global Governance* (A. Cooley, J. Snyder (eds)). Cambridge: Cambridge University Press, pp. 39–59.

¹ This article was submitted 02.07.2023

- Andronova I.V., Saharov A.G. (2022) Indeks ustojchivogo razvitija stran BRIKS: metodologicheskie aspekty [BRICS Sustainable Development Index: Methodological Aspects]. *International Organisations Research Journal*, vol. 17, no 3, pp. 23–47. Available at: <http://doi.org/10.17323/1996-7845-2022-03-02> (in Russian and English).
- Arndt C., Oman C. (2006) Uses and Abuses of Governance Indicators. Development Centre Studies, Organisation for Economic Co-operation and Development. Available at: <https://doi.org/10.1787/9789264026865-en>
- Bakvis P. (2007) How the World Bank and IMF Use the *Doing Business Report* to Promote Labour Market Deregulation in Developing Countries. PB 15–06-06, International Confederation of Free Trade Unions. Available at: <https://library.fes.de/pdf-files/gurn/00171.pdf> (accessed 3 October 2023).
- Baranovsky V.G. (2021) *Mezhdunarodnyj landshaft: jepoha peremen. Izbrannaja analitika [International Landscape: The Age of Change. Selected Analytical Works]*. IMEMO RAS. Moscow: Ves' Mir (in Russian).
- Baranovsky V.G., Ivanova N.I. (eds) (2015) *Global'noe upravlenie: vozmozhnosti i riski [Global Governance: Possibilities and Risks]*. Moscow: IMEMO RAS (in Russian).
- Barnett M., Finnemore M. (2004) *Rules for the World: International Organizations in Global Politics*. London: Cornell University Press.
- Broome A., Homolar A., Kranke M. (2018) Bad Science: International Organizations and the Indirect Power of Global Benchmarking. *European Journal of International Relations*, vol. 24, Issue 3, pp. 514–39. Available at: <https://doi.org/10.1177/1354066117719320>
- Broome A., Quirk J. (2015) Governing the World at a Distance: The Practice of Global Benchmarking. *Review of International Studies*, vol. 41, special Issue 5, pp. 819–41. Available at: <https://doi.org/10.1017/S0260210515000340>
- Bukovanski M. (2015) Corruption Rankings. Constructing and Contesting Global Anti-Corruption Agenda. *Ranking the World. Ranking States as a Tool of Global Governance* (A. Cooley, J. Snyder (eds)). Cambridge: Cambridge University Press, pp. 60–84.
- Campbell D.T. (1979) Assessing the Impact of Planned Social Change. *Evaluation and Program Planning*, vol. 2, Issue 1, pp. 67–90. Available at: [http://doi.org/10.1016/0149-7189\(79\)90048-X](http://doi.org/10.1016/0149-7189(79)90048-X)
- Cooley A. (2015) The Emerging Politics of International Ratings and Rankings. A Framework for Analysis. *Ranking the World. Ranking States as a Tool of Global Governance* (A. Cooley, J. Snyder (eds)). Cambridge: Cambridge University Press, pp. 1–38.
- Cooley A., Snyder J. (eds) (2015) *Ranking the World: Grading States as a Tool of Global Governance*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Davis K.E., Kingsbury B., Merry K.E. (2012a) *Indicators as a Technology of Global Governance. Law & Society Review*, vol. 46, Issue 1, pp. 71–104. Available at: <https://doi.org/10.1111/j.1540-5893.2012.00473.x>
- Davis K.E., Fisher A., Kingsbury B., Merry S.E. (eds) (2012b) *Governance by Indicators. Global Power through Quantification and Rankings*. Oxford: Oxford University Press.
- Department of State. United States of America (2019) Trafficking in Persons Report. June. Available at: <https://www.state.gov/wp-content/uploads/2019/06/2019-Trafficking-in-Persons-Report.pdf> (accessed 1 May 2023).
- Dynkin A., Burrows M. (eds) (2016) *Globa'naja sistema na perelome: puti k novej normal'nosti [Global System on the Brink: Pathways Toward a New Normal]*. IMEMO RAS and Atlantic Council. Moscow: IMEMO RAS.
- Espeland W.N., Sauder M. (2012) The Dynamism of Indicators. *Governance by Indicators. Global Power Through Quantification and Rankings* (K.R. Davis, A. Fisher, B. Kingsbury, S.E. Merry (eds)). Oxford: Oxford University Press, pp. 86–109.
- Kelley J.G. (2017) *Scorecard Diplomacy: Grading States to Influence Their Reputation and Behavior*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Kelley J.G., Simmons B.A. (2019) Introduction: The Power of Global Performance Indicators. *International Organization*, vol. 73, Issue 3, pp. 491–510. Available at: <http://doi.org/10.1017/S0020818319000146>
- Kharitonova E.M. (2015) Jefferktivnost' "mjagkoj sily": problema ocenki [Soft Power Effectiveness: Problem of Evaluation]. *World Economy and International Relations*, no 6, pp. 48–58. Available at: <http://doi.org/10.20542/0131-2227-2015-6-48-58> (in Russian).

- Löwenheim O. (2008) Examining the State: A Foucauldian perspective on International “Governance Indicators.” *Third World Quarterly*, vol. 29, Issue 2, pp. 255–74. Available at: <http://doi.org/10.1080/01436590701806814>
- Malito D.V., Umbach G., Bhuta N. (eds) (2018) *The Palgrave Handbook of Indicators in Global Governance*. London: Palgrave Macmillan.
- Manners I. (2009) The Concept of Normative Power in World Politics. DIIS Brief, Danish Institute for International Studies. Available at: https://pure.diis.dk/ws/files/68745/B09_maj_Concept_Normative_Power_World_Politics.pdf (accessed 3 October 2023).
- Merry S.E. (2016) *The Seductions of Quantification: Measuring Human Rights, Gender Violence and Sex Trafficking*. Chicago: Chicago University Press.
- Merry S., Davis K., Kingsbury B. (eds) (2015) *The Quiet Power of Indicators: Measuring Governance, Corruption, and Rule of Law* (Cambridge Studies in Law and Society). Cambridge: Cambridge University Press. Available at: <http://doi.org/10.1017/CBO9781139871532>
- Ministry of Foreign Affairs of the Russian Federation (2023) Konceptcija vneshej politiki Rossijskoj Federacii [The Concept of Foreign Policy of the Russian Federation]. 31 March. Available at: <https://www.mid.ru/ru/detail-material-page/1860586> (accessed 1 May 2023) (in Russian).
- Morse J.C. (2019) Blacklists, Market Enforcement and the Global Regime to Combat Terrorism Financing. *International Organization*, vol. 73, Issue 3, 511–45. Available at: <https://doi.org/10.1017/S002081831900016X>
- Pinheiro-Alves R., Zambujal-Oliveira J. (2012) The Ease of Doing Business Index as a Tool for Investment Location Decisions. *Economic Letters*, vol. 117, Issue 1, pp. 66–70. Available at: <https://doi.org/10.1016/j.econlet.2012.04.026>
- President of the Russian Federation (2012a) Podpisan Ukaz o dolgosročnoj gosudarstvennoj jekonomicheskoj politike [Decree on the Long-Term State Economic Policy Signed]. 7 May. Available at: <http://kremlin.ru/events/president/news/15232> (accessed 1 May 2023) (in Russian).
- President of the Russian Federation (2012b) Podpisan Ukaz o merah po realizacii gosudarstvennoj politiki v oblasti obrazovanija i nauki [Decree on the Long-Term State Educational Policy Signed]. 7 May. Available at: <http://kremlin.ru/events/president/news/15236> (accessed 1 May 2023) (in Russian).
- President of the Russian Federation (2022) Pekinskaja deklaracija XIV sammita BRIKS [Beijing Declaration of the XIV BRICS Summit]. 23 June. Available at: <http://www.kremlin.ru/supplement/5819> (accessed 1 May 2023) (in Russian).
- Reporters Without Borders (2022) Methodology Used for Compiling the World Press Freedom Index. Available at: <https://rsf.org/en/index-methodologie-2022> (accessed 1 May 2023).
- Sadovaja E., Bardin A., Dovbysh E. (2016) Indeksy social'nogo samochuvstvija kak instrument issledovanija i prognozirovanija jetnopoliticheskikh konfliktov [Indices of Social Well-Being as Tool for Analysis and Forecast of Ethnopolitical Conflicts]. *World Economy and International Relations*, vol. 60, no 9, pp. 57–66. Available at: <http://doi.org/10.20542/0131-2227-2016-60-9-57-66> (in Russian).
- Saharov A.G., Dorohina K.M. (2023) Indeks ustojchivogo razvitija stran BRIKS: rezul'taty [BRICS Sustainable Development Index: The Results]. *International Organisations Research Journal*, vol. 18, no 1, pp. 75–106. Available at: <http://doi.org/10.17323/1996-7845-2023-01-03> (in Russian).
- Zenkov A.R. (2022) Rejtingi kak instrument adaptacii professional'nogo obrazovanija k vyzovam postindustrial'noj zanjatosti [Ratings as a Tool of Adapting Vocational Education to the Challenges of Post-Industrial Employment]. *Social'no-trudovye issledovanija*, no 1(46), pp. 117–27. Available at: <http://doi.org/10.34022/2658-3712-2022-46-1-117-127> (in Russian).
- Zhornist V., Nesmashnyi A., Kharkevich M., Safranchuk I. (2022) Differenciacija gosudarstv po klimaticheskoj ambicioznosti: vlijanie na mirovuju politiku [State Differentiation by Climate Ambition: Implications for World Politics]. *International Organisations Research Journal*, vol. 17, no 1, pp. 163–82. Available at: <http://dx.doi.org/10.17323/1996-7845-2022-01-08> (in Russian).

К сведению авторов

Редакция журнала «Вестник международных организаций: образование, наука, новая экономика» НИУ ВШЭ приглашает к сотрудничеству авторов.

Наше издание открыто для экспертных организаций и исследовательских институтов, в том числе вузов, занимающихся изучением вопросов деятельности международных институтов; развития образования, науки и инноваций в национальном и международном контексте. В числе наших авторов мы будем рады видеть ученых и экспертов в сфере международных отношений и глобального управления; содействия развитию; международного сотрудничества по различным сферам социально-экономической политики. Мы приглашаем к сотрудничеству исследователей и экспертов зарубежных университетов, экспертных институтов и международных организаций и рады возможности познакомить российского читателя с результатами оригинальных исследований зарубежных авторов. Журнал принимает для рассмотрения результаты исследований и публикации учащихся аспирантур российских университетов, вузов стран СНГ, университетов дальнего зарубежья. Аудитория журнала в настоящее время представлена руководителями и специалистами научно-исследовательских организаций, федеральных министерств и ведомств, экспертным и академическим сообществом России, стран СНГ, дальнего зарубежья.

Мы будем рады видеть вас среди наших авторов!

Обращаем внимание:

- Все материалы публикуются бесплатно. Основными требованиями к материалу является его соответствие тематике издания, научность и соблюдение требований к оформлению рукописей.
- Требования к оформлению рукописей сформированы на основании текущих российских требований и **требований международной библиометрической базы Scopus** к оформлению научных публикаций.
- Российские требования и требования международной библиометрической базы Scopus к рукописям размещены на странице журнала по адресу <http://iorj.hse.ru/authors>. **Несоответствие рукописей всем требованиям является одним из оснований для отказа в публикации статьи в журнале.**
- Перед публикацией все присланные материалы проходят процедуру анонимного рецензирования.
- На основании полученного экспертного заключения материалы публикуются, возвращаются авторам на доработку или не допускаются к изданию. Редакция своевременно уведомляет автора в случае отказа в публикации.
- С авторами опубликованных материалов заключается **лицензионный договор**, согласно которому изданию передаются неисключительные права на публикацию материала.
- Все рукописи передаются в редакцию журнала по электронной почте по адресу iorj@hse.ru.

*С уважением,
редакция журнала «Вестник международных организаций»*

Уважаемые читатели!

Редакция журнала «Вестник международных организаций: образование, наука, новая экономика» Национального исследовательского университета «Высшая школа экономики» информирует о продолжении своей работы по изданию научного периодического журнала в 2024 г.

Доводим до вашего сведения, что в 2024 г. запланирован выпуск четырех номеров журнала.

Обращаем ваше внимание, что «Вестник международных организаций: образование, наука, новая экономика» распространяется по России и другим странам СНГ через Объединенный каталог «Пресса России». Оформить подписку можно в любом отделении почтовой связи. **Подписной индекс издания 20054.**

По всем вопросам Вы можете обращаться в редакцию журнала «Вестник международных организаций: образование, наука, новая экономика» по телефону + 7 495 772-95-90 доб. 23147 или по адресу ioj@hse.ru

*С уважением,
редакция журнала «Вестник международных организаций»*

Формат 60×88 1/8.
Уч.-изд. 18,8. Тираж 170 экз. Заказ .

Адрес редакции
Россия, 115184, Москва, ул. Большая Ордынка, д. 47/7, стр. 1
Телефоны: +7 495 772-95-90 *23147 и *23150
E-mail: iorj@hse.ru

Отпечатано ООО «Фотоэксперт»,
Россия, 109316, Москва, Волгоградский проспект, д. 42