
ВЕСТНИК МЕЖДУНАРОДНЫХ ОРГАНИЗАЦИЙ

 ВЫСШАЯ ШКОЛА ЭКОНОМИКИ
НАЦИОНАЛЬНЫЙ ИССЛЕДОВАТЕЛЬСКИЙ УНИВЕРСИТЕТ

Т. 19 № 3 (2024)

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 2024

INTERNATIONAL ORGANISATIONS RESEARCH JOURNAL

 HIGHER SCHOOL OF ECONOMICS
NATIONAL RESEARCH UNIVERSITY

Vol. 19 No 3 (2024)

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 2024

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, 117418, Москва,

ул. Профсоюзная, д. 33, корп. 4, ком. 308

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», 2024

INTERNATIONAL ORGANISATIONS RESEARCH JOURNAL

EDUCATION • SCIENCE • NEW ECONOMY

Quarterly Journal

ISSN 1996-7845 (Print)
ISSN 2542-2081 (Online)

“International Organisations Research Journal” (IORJ) is published by the National Research University Higher School of Economics since January 2006. It is published quarterly since 2009. Generally, each issue is dedicated to one theme. The Journal is on the list of reviewed scholarly journals approved by the Higher Attestation Commission of the Ministry of Education and Science of Russia for publishing key research findings of PhD and doctoral dissertations. The journal’s main themes are: global governance and international affairs, world economy, international cooperation in education, science and innovation.

The journal’s mission is to disseminate the findings of research on global governance, international cooperation on a wide range of social and economic policies, including in the sphere of education, science and new economics, as well as creating a professional framework for discussion of trends and prognoses in these areas.

“International Organisations Research Journal” publishes academic and analytical papers by Russian and international authors on activities of international multilateral institutions: G8, G20, BRICS, OECD, the World Bank, IMF, WTO, UN, and alliances including the European Union, Eurasian Economic Union, Shanghai Cooperation Organisation and others.

The journal is aimed at researchers, analysts, practitioners in international affairs and world economics and at a wide audience interested in political issues of international affairs and global development.

The editorial position does not necessarily reflect the authors views.

Copyrights are owned by authors and editorial office. The reproduction of materials without permission of the editorial office is prohibited. The reference to the materials is obligatory.

Subscription

To subscribe to the International Organisations Research Journal contact postal department:
Catalog “Pressa Rossii”
<https://www.pressa-rf.ru>
Subscription index: **20054**

Sale

To purchase the International Organisations Research Journal contact specialized bookshop of the Higher School of Economics Publishing House.
1/20 Myasnitskaya Ulitsa, Moscow, Russia
Tel: + 7 495 772-95-90 extension number 15429

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

Marina Larionova, *Editor-in-Chief*, Professor, HSE University; Head, Centre for International Institutions Research of the Institute for Applied Economic Research, 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 Shadrnikov (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
Office 308, 33 Profsoyuznaya Ulitsa, Building 4, Moscow,
117418, 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, 2024

Содержание

В. Сагар

Влияние соперничества между США и Китаем на лидерство
«Группы двадцати»: возможности и проблемы.....7

Е.А. Антюхова

Система планирования деятельности НАТО в контексте положений
Повестки «НАТО-2030» и Стратегической концепции НАТО 2022 г. 31

А.А. Шуранова

Политика России в рамках Конференции сторон Рамочной конвенции ООН
об изменении климата: дискурсивное измерение48

И.А. Коргун

Место Южной Кореи в системе глобального регулирования
цифровой торговли70

А.И. Захаров

Многосторонний подход во внешней политике Индии
(на примере отношений с Латинской Америкой)92

В.Д. Орехова

Международные инициативы ВОЗ в сфере предотвращения пандемий:
критика и перспективы..... 105

А.К. Морозкина

Экономическая уязвимость и содействие международному развитию:
распределение финансирования в период шоков 2020–2022 гг..... 123

М.Г. Гирич, А.Д. Левашенко

Алгоритмический сговор: сравнительно-правовой анализ регулирования
в России и за рубежом..... 138

Аналитические обзоры

И.М. Попова

Справедливый переход в повестке международных организаций 159

Content

V. Sagar

Impact of US-China Rivalry on the G20 Leadership: Possibilities and Problems7

E. Antyukhova

The NATO Planning System in the Context of the Provisions
of the NATO 2030 Agenda and the NATO 2022 Strategic Concept 31

A. Shuranova

Discourses of Russia's Policies Within the UNFCCC Conference of the Parties.....48

I. Korgun

South Korea's Place in the Evolving Global Regulation
on Digital Trade Architecture.....70

A. Zakharov

Multilateral Approach in India's Foreign Policy:
The Case of Relations with Latin America.....92

V. Orekhova

International WHO Initiatives in Pandemic Prevention:
Critique and Prospects..... 105

A. Morozkina

Economic Vulnerability and International Development Assistance:
Aid Allocation in 2020–2022 123

M. Girich, A. Levashenko

Algorithmic Collusion: Comparative Legal Analysis of Regulation
in Russia and Abroad 138

Analytical Reviews

I. Popova

Just Transition in the International Organizations Agenda 159

Влияние соперничества между США и Китаем на лидерство «Группы двадцати»: возможности и проблемы^{1, 2}

В. Сагар

Сагар Вишал – доктор наук³, доцент кафедры социальных и политических исследований (DOSPS) Школы поведенческих и социальных наук (SBSS) Международного института исследований Манав-Рахна (Индия); стипендиат программы Сети углубленного изучения Китая (NASC) 2023–2024, финансируемой Институтом Такшашила; доцент Международного института исследований Манав-Рахна; 35, Sector-5, Part-3, Gurgaon, Haryana, 122006 Индия; vishalsagar86@gmail.com

Аннотация

Нынешнее состояние отношений между США и Китаем отражает и подтверждает многовековой паттерн сдвигов глобального баланса сил между великими державами, когда он смещается от устоявшихся лидеров к новым. В академическом сообществе сложился консенсус, что сдвиги, произошедшие в период пребывания у власти администрации Трампа и с началом пандемии, – преобладающий фактор ухудшения китайско-американских отношений. Одним из следствий соперничества между США и Китаем является то, что вопросы глобального управления все чаще оказываются под воздействием геополитических трендов, а это подрывает способность «Группы двадцати» предоставлять глобальные общественные блага (ГОб). Хотя ГОб встроены в институциональные структуры, такие как «Группа семи», «Группа двадцати» или Международный валютный фонд (МВФ), их предоставление является атрибутом глобального лидерства. Теоретические и эмпирические данные свидетельствуют о том, что регулярное предоставление ГОб зависит либо от гегемонии единственной сверхдержавы, либо от уровня сотрудничества между многочисленными центрами силы, преобладающими в международной системе на текущий момент. Ослабление позиций США как гегемона и отсутствие должного уровня сотрудничества между США и Китаем ставят под вопрос будущее «Группы двадцати» как лидера в обеспечении ГОб. С учетом сложившейся неопределенности настоящая статья пытается осветить следующую исследовательскую проблему: способна ли «Группа двадцати» встать во главе процессов глобального управления и предоставлять ГОб в условиях ограничений, обусловленных соперничеством между США и Китаем? В частности, в статье рассматриваются следующие исследовательские вопросы. Как соперничество между США и Китаем влияет на способность «Группы двадцати» предоставлять ГОб? Какие акторы стояли во главе глобального управления в прошлом? Способны ли они продолжать выполнять эту функцию в современных условиях? Что подавляет лидерский потенциал различных акторов внутри «Группы двадцати»? В статье утверждается, что кризис лидерства «Группы двадцати» является кумулятивным следствием снижения способности «Группы семи» выполнять свою традиционную роль лидера в сочетании с недавно приобретенной

¹ Статья поступила в редакцию 18.05.2024.

² Перевод статьи выполнен П.А. Дорониным, научным сотрудником Центра исследований международных институтов Института прикладных экономических исследований (ЦИМИ ИПЭИ) Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации (РАНХиГС).

³ Вишал Сагар имеет докторскую степень Центра международной политики, организаций и разоружения (CIPOD), Школы международных исследований (SIS), Университета Джавахарлала Неру (JNU), Нью-Дели.

«готовностью» противостоять возвышению Китая. Более того, дефицит лидерства усугубляется ситуацией, когда срединные державы⁴ становятся объектом «стратегического перетягивания» их ведущими державами на свою сторону в результате поляризации, что подрывает привычный уровень «способности» срединных держав выступать лидером процессов глобального управления.

Ключевые слова: США – Китай, лидерство «Группы двадцати», «Группа семи», срединные державы, изменение климата

Для цитирования: Сагар В. Влияние соперничества между США и Китаем на лидерство «Группы двадцати»: возможности и проблемы // Вестник международных организаций. 2024. Т. 19. № 3. С. 7–30 (на русском и английском языках). doi:10.17323/1996-7845-2024-03-01

Введение

«Группа двадцати» – это форум, включающий системно значимые державы. Любое изменение ключевых переменных, влияющих на глобальное распределение силы, неизбежно сказывается на динамике «Группы двадцати», в том числе на траектории лидерства «Группы двадцати» как объединения. В связи с возвышением Китая происходит значительное изменение глобального баланса сил, что в последние годы несет угрозу фрагментации процессов глобального управления. Хотя рост Китая и не был одномоментным, проявления его последствий в контексте соперничества великих держав – это нечто относительно новое в международных отношениях. Опасения по этому поводу зрели гораздо раньше, однако значительное изменение в восприятии Соединенными Штатами возвышения Китая произошло при администрации Дональда Трампа [2017], проявившей большую политическую готовность противостоять «угрозе Китая» (например, в форме торговой войны). Следуя по пути, проложенному Трампом, администрация Джо Байдена также приняла логику конкуренции, отказавшись от слепой веры в сотрудничество с Китаем.

Тарифные войны имеют далекоидущие последствия. Помимо того, что они дестабилизируют положение внутренних акторов (экспортеров, импортеров и потребителей), они также угрожают подорвать основы, на которых глобальная экономика бурно развивалась со времен Второй мировой войны. Пандемия и ее неравнозначные последствия для США и Китая также сыграли свою роль в углублении разрыва, что привело к снижению предложения глобальных общественных благ (ГОб), таких как товары для чрезвычайных ситуаций в области общественного здравоохранения. Учитывая исторически прослеживаемую связь между технологическим превосходством и потенциалом для обретения глобального лидерства, неудивительно, что «технологическая сфера» стала ключевой ареной противостояния [Seidl, 2024]. В типичной ситуации, напоминающей «ловушку Фукидида», Китай стремится разрушить нарратив о том, что восходящая держава может использовать технологии для переустройства мирового порядка, позиционируя технологии как инструмент, не связанный с политикой и предназначенный для обеспечения экономического прогресса и «мирного возвышения». С другой стороны, США все чаще рассматривают технологии не как нейтральный фактор, а как критически важный элемент стратегического соперничества великих держав. Поэтому вполне предсказуемо США предложили различные политические стратегии, такие как

⁴ Middle powers в оригинале. – Примеч. пер.

стратегия «экономического разрыва»⁵ или «дерискинга»⁶, для сдерживания угрозы со стороны Китая.

Стратегическое соперничество между двумя наиболее могущественными государствами мира неизбежно влечет за собой последствия для глобального управления. Исторически сложилось так, что большинство стран выигрывали от глобального лидерства, поскольку страны-лидеры предоставляли остальному миру (ОМ) различные ГОБ. В послевоенный период США играли ведущую роль до середины 1970-х годов, когда «Группа семи/восьми» во главе с США стала ключевым актором в глобальном управлении. В XXI в. такие феномены, как возвышение БРИКС и кризис 2007 г., привели к достижению компромисса исторического значения, результатом чего стала институционализация глобального лидерства под эгидой «Группы двадцати». Несмотря на то что «Группа двадцати», удовлетворяя запрос мира на стимулирование экономики и обеспечение финансовой стабильности, превзошла все ожидания в роли успешного антикризисного менеджера, фундаментальные противоречия между Западом, возглавляемым США, и альянсом Китая и Россия вскоре проявились со всей очевидностью. Два события 2014 г. – начало конфликта на Украине и рост напористости Китая в Южно-Китайском море – обострили напряженность в американо-китайских отношениях. В США нарратив «китайской угрозы», воплощенной в ревизионизме и авторитаризме, усилился.

На более фундаментальном уровне мир сталкивается с двумя различными и в значительной степени несовместимыми мировоззрениями США и Китая. Обе страны рассматривают свою «исключительность»⁷ как главный фактор, способствующий глобальному процветанию и стабильности. В рамках своей стратегии США сделали «минилатерализм» ключевым инструментом своей внешней политики, направленной на противодействие китайской угрозе, формируя сеть мини-альянсов со странами-единомышленниками, таких как «Группа семи», Четырехсторонний диалог по безопасности (QUAD), AUKUS (трехсторонний альянс между США, Великобританией и Австралией) и другие. Объявленная госсекретарем США Энтони Блинкеном в 2022 г. политика под лозунгом «инвестировать, выстраивать альянсы и конкурировать» также сыграла на усиление такого конкурентного подхода. В свою очередь, Китай стремится ослабить данный нарратив, позиционируя себя в качестве имеющего моральное превосходство глобального лидера, отвергающего западные гегемонистские устремления. Как бы то ни было, страны остального мира сталкиваются с двумя основными последствиями подобной поляризации: во-первых, на них усиливается давление с точки зрения возможности сохранения их стратегической автономии; во-вторых, возникает дефицит консенсуса в «Группе двадцати», что ослабляет способность группы обеспечивать ГОБ.

В условиях усиливающейся международной поляризации оценка перспектив «Группы двадцати» требует тщательного рассмотрения следующих вопросов. Как стратегическое соперничество между наиболее влиятельными членами «Группы двадцати» может повлиять на способность группы лидировать в процессах глобального управления и предоставлять ГОБ? Иными словами, влияет ли стратегическая конкуренция

⁵ Decoupling в оригинале. – *Примеч. пер.*

⁶ De-risking в оригинале, понимается как приостановка или ограничение деловых связей, устанавливаемые финансовыми институтами. – *Примеч. пер.*

⁷ Американская «исключительность» основывается на убеждении, что либеральные ценности и система, поддерживаемые глобальным лидерством США, являются фундаментом мирового порядка. В свою очередь, китайская «исключительность» зиждется на представлении о моральном превосходстве Китая и его уникальности по сравнению со странами остального мира, в особенности с США и поддерживаемым ими иерархическим гегемонистским мировым порядком.

между США и Китаем за пределами «Группы двадцати» на их взаимодействие внутри «Группы двадцати»? Отражаются ли эти, казалось бы, непримиримые разногласия по сложным вопросам на возможности достижения консенсуса по более «мягким» темам? Настоящее исследование не фокусируется на причинах соперничества между США и Китаем, поскольку эта тема уже детально изучена в существующей литературе; вместо этого в статье анализируется, как это соперничество влияет на «Группу двадцати». В практическом плане предметом статьи является поиск ответа на вопрос, каким образом американо-китайское противостояние влияет на динамику лидерства в рамках «Группы двадцати», выраженную в способности группы предоставлять ГОБ.

В статье предлагаются аргументы в пользу следующих тезисов. Во-первых, соперничество между США и Китаем вследствие вызванной им международной поляризации негативно сказывается на лидерстве «Группы двадцати» и ее способности предоставлять ГОБ. Во-вторых, поляризация ослабляет лидерский потенциал ключевых игроков, включая «Группу семи» и срединные державы, что усиливает вакуум лидерства. В-третьих, поляризация сплотила западные страны, приведя к изменению позиционирования «Группы семи», которая теперь претендует на более значимую роль стратегического характера, в особенности в отношении Пекина. В-четвертых, возможности для проявления лидерства срединными державами сократились, что сделало их более уязвимыми перед внешним давлением, вынуждающим срединные державы занимать какую-либо из сторон. Наконец, вследствие международной поляризации «Группа двадцати» испытывает трудности с выполнением своего основного мандата по предоставлению ГОБ, что наглядно иллюстрируется кейсом международных переговоров по изменению климата.

Глобальное лидерство в теоретических рамках

Доминирующие подходы в парадигме политического реализма в рамках теории международных отношений рассматривают поведение великих держав в качестве ключевого показателя оценки их аналитической и прогностической ценности. Глобальное лидерство достигается через демонстрацию как способности, так и готовности к лидерству, при этом предоставление ГОБ является важнейшим критерием. Теория гегемонистской стабильности утверждает, что гегемонистское лидерство предполагает наличие одной преобладающей силы, которая способствует открытости в международной торговле, что само по себе является ключевым ГОБ. Либеральный порядок возникает благодаря гегемону, который возглавляет процесс установки правил, создания институтов и стимулов для поддержания этого порядка [Kindleberger, 1973; 1981]. Таким образом, теория гегемонистской стабильности объединяет понятия гегемонии и лидерства в единую концепцию.

Роберт Гилпин⁸ утверждает, что гегемон должен «обеспечивать статус-кво в свободной торговле и международных инвестициях и эффективно функционирующую международную монетарную систему» [Gilpin, 1975]. Использование рыночных механизмов для продвижения глобального лидерства было характерно как для британской, так и для американской модели лидерства. Послевоенные усилия США стали воплощением «трансформационного лидерства», в рамках которого для Японии и Германии была изобретена заново модель общественного устройства, чтобы не допустить по-

⁸ Роберт Гилпин (1930–2018) – американский ученый в области международной политической экономики и почетный профессор политологии и международных отношений в школе государственных и международных отношений им. Вудро Вильсона в Принстонском университете. – *Примеч. пер.*

вторения выпадения этих стран из семьи народов, подобно тому, как это произошло в период между двумя мировыми войнами и привело к появлению фашизма [Ikenberry, 1996]. В последние годы Си Цзиньпин демонстрирует такое трансформационное лидерство, укрепляя свою власть в партии и используя различные инициативы, в частности «Один пояс, один путь» (Belt and Road Initiative, BRI), в качестве плацдарма для усиления глобального влияния Китая [Maihhold, 2020].

Икенберри⁹ выделяет три вида международного лидерства, которые преобладают в международных отношениях: структурное, институциональное и ситуационное [Ikenberry, 1996]. Структурный подход акцентирует внимание на роли материальных факторов, таких как технологии, военная мощь, экономика и ресурсы, в осуществлении международного лидерства. Гегемонистское лидерство поддерживается как авторитетом гегемона, так и правилами, регулирующими систему. Однако со временем происходят сдвиги в распределении силы, что ведет к войнам за обретение статуса гегемона и пересмотру существующего порядка [Gilpin, 1981]. В русле гегемонистской традиции теоретик длинных циклов Моделски¹⁰ утверждает, что глобальное лидерство возникает «естественным образом» через «системные решения», которые способствуют последовательной смене гегемонов на вершине глобальной системы. Гегемонистское лидерство укрепляется, когда оно делится выгодами от инноваций на глобальном уровне, создавая динамику игры с положительной суммой и минимальным принуждением [Modelski, 1987].

Структурное лидерство рассматривается с различных точек зрения. В марксистской традиции Валлерстайн¹¹ критикует мировую капиталистическую систему как гегемонистскую, опирающуюся на принуждение, политическую иерархию, военное доминирование, неравенство и эксплуатацию [Wallerstein, 1979]. Эти структурные теории утверждают, что источником лидерства является не личность или политика, а *сама структура*. Многие также считают, что ослабление гегемонистской власти может дестабилизировать порядок, и поэтому концентрация власти является необходимым условием стабильности [Ikenberry, 1996].

Кроме того, глобальное лидерство может проявляться более тонко через институты, которые часто рассматриваются в постгегемонистскую эпоху как альтернатива США в роли гегемона. Хотя институты и не навязывают свою волю государствам, они формируют поведение государств через установленные правила, принципы, практики и взаимные ожидания [Hodzi, Chen, 2018]. Сформировавшаяся форма институционализма характеризуется западноцентричным мировым порядком, во главе которого находятся США. Эта система в меньшей степени опирается на гегемонистский контроль и в большей степени — на выстроенную США децентрализованную политическую структуру, которая вовлечена в процессы принятия решений на транснациональном уровне [Ikenberry, 1996].

Третья категория лидерства в теории международных отношений называется ситуативным лидерством. Оно возникает вследствие способности отдельного индивида (например, министра иностранных дел) использовать возможности для перераспределения силы в системе. Роль Бисмарка в Европе XIX в. — один из лучших примеров

⁹ Джон Икенберри — теоретик международных отношений и внешней политики США, профессор Принстонского университета. — *Примеч. пер.*

¹⁰ Джордж Моделски — профессор политологии в Университете Вашингтона. — *Примеч. пер.*

¹¹ Иммануил Валлерстайн — американский социолог, политолог и философ-неомарксист, один из основателей мир-системной теории, один из ведущих представителей современной левой общественной мысли; профессор Колумбийского Университета. — *Примеч. пер.*

ситуативного или, как его называет Янг¹², «предпринимательского» лидерства [Young, 1991; Ikenberry, 1996].

Помимо фокуса на силе, в литературе, посвященной гегемонистскому лидерству, также подчеркивается важность легитимности. Легитимный порядок предполагает наличие общей цели, соблюдение принципов или норм, готовность к компромиссам и взаимному согласию [Ikenberry, Kupchan, 1990]. Создание нового легитимного политического порядка требует от гегемона предоставления другим государствам возможности вносить свои содержательные предложения, основывающиеся на их предпочтениях. В послевоенный период США учли видение стран Европы, чтобы сделать формируемый миропорядок для них более легитимным и приемлемым [Ikenberry, 1996].

В целом способность, готовность и легитимность нации влияют на ее лидерский потенциал. Как утверждает Стессингер¹³, наличие ресурсов и возможностей само по себе не «сделает нацию мощной, если ее руководство не использует эти ресурсы с максимальной эффективностью на международной арене» [Stoessinger, 1991]. Таким образом, решающее значение имеет готовность страны к лидерству. Аналогично, подчеркивая значение легитимности, Стессингер утверждает: «Качество лидерства нации и образ, который она проецирует на мир, являются важными источниками силы. Если лидерство несовершенно, все остальные ресурсы могут оказаться бесполезными» [Stoessinger, 1991]. Качество лидерства зависит от «образа нации в собственных глазах и, возможно, самое важное – от того, как ее воспринимают другие государства» [Stoessinger, 1991].

Применение теоретических рамок глобального лидерства к современным американо-китайским отношениям вызвало оживленные дебаты о границах глобального лидерства. Многие утверждают, что мир без лидера или гегемона (сценарий постамериканского лидерства) – это «ничейный мир», «модель G-Zero» или «неполярный» мир, который приведет к глобальной нестабильности, остановит либерализацию и подорвет многостороннюю систему, основанную на правилах [Haass, 2008; Bremmer, Roubini, 2011; Bremmer, 2012; Kupchan, 2013; Haass, 2014; Wolf, 2017].

Некоторые исследователи считают, что вакуум лидерства образовался в результате «добровольного отказа» США от роли лидера в период администрации Трампа, когда США оказались либо неспособными, либо не желающими вести за собой мир [Kristenson, 2017]. Отказ США от лидерства напрямую связан с рассуждениями о том, способен ли Китай взять на себя это бремя, в особенности после того, как председатель Си в 2017 г. на форуме в Давосе объявил об «отзывчивом и ответственном лидерстве Китая». Основная озабоченность в этой связи заключается в том, приведет ли конец американского лидерства к прекращению миропорядка, основанного на либеральных ценностях, поскольку Китай может стремиться к внедрению норм авторитарного типа в глобальные стандарты и институты [Kausikan, 2017]. Таким образом, прогнозируемое смещение баланса сил в пользу Китая как возвышающейся державы вызывает опасения по поводу потенциального влияния китайского ревизионизма на глобальную стабильность [Kaplan, 2016; Lieberman, 2016].

С другой стороны, в ряде работ отмечается, что «ловушка Киндлбергера», или мир без лидера, представляет собой более опасную ситуацию, чем фаза перераспреде-

¹² Оран Янг – почетный профессор Университета Калифорнии. – *Примеч. пер.*

¹³ Джон Стессингер (1927–2017) – писатель, профессор Городского университета Нью-Йорка, исполняющий обязанности директора отдела по политическим вопросам Организации Объединенных Наций. – *Примеч. пер.*

ния силы, поскольку «дефицит лидерства» может привести к нехватке ГОБ [Lehmann, 2016]. В прошлом США воспринимались в качестве лидера, когда они «отстаивали не только свои собственные интересы» и когда «мировая экономика не представляла собой игру с нулевой суммой» [Patrick, 2017]. Таким образом, лидерство может требовать жертв или, по крайней мере, адаптации, поскольку глобальные интересы (в том числе предоставление ГОБ) является неотъемлемой частью того, как лидер осмысливает свои национальные интересы. Такие эксперты, как Иан Бреммер¹⁴, предупреждали о надвигающейся «ловушке Киндлбергера» еще в 2012 г., предсказывая развитие мировой ситуации в сторону мира «G-Zero» [Grundleger, Creehan, 2012].

Утверждается также, что разговоры о «мире без лидера» или «G-Zero» могут быть не просто нейтральными наблюдениями, но и элементом политической тактики. Они могут подразумевать наличие скрытых целей, таких как выстраивание одностороннего лидерства, сдерживание других претендентов на лидерство и определение контуров «хорошего лидерства» [Kristenson, 2017]. В иных работах выдвигается концепция «второй холодной войны», в рамках которой США и Китай конкурируют в таких областях, как инфраструктура, финансы, цифровые технологии и производство [Schindler et al., 2023]. В критическом дискурсе смещение баланса сил от США рассматривается как выражение исторических нарративов, в которых «китайский иной» призван сыграть важную роль в укреплении «американского я» [Turner, 2016]. В региональном плане классические геополитические подходы предсказывают превращение Восточной Азии в ключевую арену противостояния между США и Китаем [Schreer, 2017].

Однако подобные гипотезы, в особенности те, которые подчеркивают неизбежное соперничество между США и Китаем и гегемонистские намерения Китая, подвергаются критике со стороны китайских исследователей. Такие дискурсы характеризуются ими как европоцентричные и неспособные понять китайский взгляд на мироустройство. Некоторые китайские наблюдатели утверждают, что семантическое и концептуальное недопонимание возникает вследствие существующей в западной интеллектуальной традиции склонности отождествлять гегемонию с глобальным лидерством. В их представлении гегемония отличается от глобального лидерства, поскольку последнее лишено логики игры с нулевой суммой [Sun, 2019]. Другими словами, лидерство позволяет «более чем одной стране, гармонично и взаимно дополняя друг друга, играть ведущие роли в мировых делах» [Sun, 2019]. Глобальному лидерству в данном контексте дается следующее определение:

«Глобальное лидерство стран означает принятие на себя ведущей роли в глобальных делах, что предполагает выполнение пяти основных условий: наличие лидерской позиции, способности к лидерству, навыков лидерства, желания брать на себя роль лидера и необходимых средств для лидерства» [Sun, 2019].

Некоторые исследователи, например Янь Сюэту¹⁵, в своей теории морального реализма рассматривают качество лидерства как независимую переменную, влияющую на лидерскую позицию страны в мировых делах. В своих прогнозах он предполагает, что моральная правота может позволить стране-претенденту (Китаю) сместить

¹⁴ Американский политолог, основатель и президент консалтинговой компании по политическим рискам Eurasia Group. — *Примеч. пер.*

¹⁵ Китайский ученый-международник, декан факультета международных отношений Университета Циньхуа. — *Примеч. пер.*

существующего лидера (США) с лидирующей позиции, даже несмотря на асимметричное распределение возможностей между ними [Yan, 2016].

Подытоживая, отметим, что для реализации глобального лидерства государство или группа государств должны демонстрировать такие качества, как «способность, готовность и легитимность». В следующем разделе показано, почему «Группе семи» и срединным державам, вероятно, будет сложно взять на себя лидерскую роль в рамках «Группы двадцати», что приведет к дальнейшему расширению дефицита лидерства.

Поляризация в «Группе двадцати»: последствия для «Группы семи» и срединных держав

Поляризация и перекалибровка «Группы семи»

«Группа семи» появилась в тот момент, когда США столкнулись с вызовами своему единоличному лидерству в процессах глобального управления и предоставления ГОБ странам остального мира. «Группа семи» была сформирована в 1976 г., чтобы восполнить дефицит лидерства после «Никсоновского шока»¹⁶ и краха Бреттон-Вудской системы в начале 1970-х годов. Теоретические концепции, такие как «групповая гегемония» Эллисона Бейлина, предлагают объяснение для этого сдвига [Bailin, 2005]. Модель «институционализированной гегемонии» Бейлина аргументирует переход к глобальному управлению с лидирующей ролью «Группы семи» через необходимость гармонизации обеспечиваемой силой стабильности с основывающимся на институтах неолиберальным институционализмом. Групповая гегемония, возглавляемая «мыслящими схожим образом либеральными демократиями», обеспечивала коллективное предоставление различных ГОБ, таких как свободная торговля и стабильность обменного курса [Bailin, 2001]. Полезность «Группы семи» не иссякла даже после создания «Группы двадцати» в 1999 г. на уровне министров финансов и управляющих центральными банками.

Седерберг¹⁷ [2002] в марксистской традиции утверждала, что «Группа двадцати» возникла в ответ на усилия «Группы семи» по формированию после азиатского финансового кризиса новой международной финансовой архитектуры (МФА), о чем было заявлено на саммите «Группы семи» в Кельне в 1999 г. В критическом ключе новая МФА описывалась как «транснациональная классовая стратегия репродуцирования власти финансового капитала в мировой экономике и, соответственно, структурной власти Соединенных Штатов» [Soederberg, 2002]. Таким образом, «Группа семи» продолжает рассматриваться как доминирующая сила в сфере глобального управления с самых различных точек зрения.

Тем не менее нарратив о «Группе семи» как о лидере глобального управления был низвергнут на волне финансового кризиса 2007 г., и «Группа двадцати» (чей статус был поднят до уровня саммита лидеров стран) стала ведущим форумом глобального экономического управления. В посткризисный период, до появления явных признаков соперничества между США и Китаем, роль «Группы семи» несколько ослабла. Вместе с тем ряд исследователей [Larionova et al., 2015] выступали за «разделение труда» между различными институтами в качестве эффективного способа решения глобаль-

¹⁶ Серия экономических реформ, осуществленных президентом США Ричардом Никсоном в 1971 г., самой значительной из которых стал односторонний отказ США от привязки курса доллара к золоту. — *Примеч. пер.*

¹⁷ Сюзанна Седерберг — профессор Университета Квинс, Онтарио, Канада. — *Примеч. пер.*

ных проблем. В частности, реализация этого подхода должна была опираться на специализацию компетенции каждого из коллективных органов: «Группы двадцати» — в экономических вопросах, «Группы восьми» — в геополитических, БРИКС — в вопросах социального риска [Larionova et al., 2015].

Как бы то ни было, поляризация обуславливает смещение такого кооперативного разделения труда между институтами в сторону формирования вокруг соперничества США и Китая стратегических лагерей. Усиление поляризации реанимировало «Группу семи», создав для нее новый мандат на стратегическое соперничество с Китаем. До глобального финансового кризиса 2007 г. «Группа семи» стремилась к универсальности своего глобального лидерства, поскольку не существовало других по-настоящему глобальных претендентов. В категориях относительной выгоды¹⁸, которая вновь стала преобладающим дискурсом, переосмысленная задача для «Группы семи» заключается в предоставлении не «инклюзивного», а «экссклюзивного глобального лидерства».

Появление новых и реинкарнация старых инициатив, таких как *Build Back Better World* (В3W) [2021], QUAD [2017], AUKUS [2021], «Саммит за демократию» [2021] и другие, демонстрируют решимость «Группы семи» противостоять Китаю через кооперационные форматы с ограниченным кругом участия. Инициатива В3W была перезапущена на саммите «Группы семи» в Германии в 2022 г. как «Партнерство для глобальной инфраструктуры и инвестиций» (PGII). Общая черта этих инициатив заключается в их стремлении противодействовать возвышению Китая. Новый стратегический мандат «Группы семи», обусловленный поляризацией, делает акцент на функционировании «Группы семи» за пределами «Группы двадцати». Некоторые исследователи, в частности Чжоу¹⁹ и Чжа²⁰, утверждают, что китайский проект BRI стал катализатором, ускорившим реализацию некоторых из этих инициатив [Zhou, Zha, 2023]. В схожем ключе отмечается следующее [Liao, Veal, 2022]:

«Инициатива В3W была предложена как стратегический ответ “Группы семи” на глобальные вызовы, в частности на глобальный инфраструктурный дефицит, восстановление после COVID-19 и необходимость противодействия экономическому и политическому влиянию Китая в развивающемся мире» [Liao, Veal, 2022].

Администрация Байдена подчеркивает наличие взаимосвязи между стратегией развития и национальной безопасностью. В рамках визитов представителей администрации в различные регионы мира, прежде всего в Индо-Тихоокеанский регион, Африку и Латинскую Америку, подчеркивался приоритетный характер вопросов укрепления партнерств, создания устойчивых цепочек поставок и работы по таким ключевым направлениям, как климат, гендерные вопросы, здравоохранение, безопасность и другие [Liao, Veal, 2022]. Эти визиты показывают вектор дипломатических усилий, так же как и стремление увязать предоставление ГОБ со стратегическими соображениями, которыми руководствуется «Группа семи».

Соперничество между США и Китаем имеет дополнительное измерение в виде «борьбы за легитимность», то есть за право предоставлять ГОБ странам остального

¹⁸ Подход в теории международных отношений, характеризующийся оценкой баланса сил без учета других факторов, таких как экономика. — *Примеч. пер.*

¹⁹ Цзяи Чжоу — профессор, исследователь программы по вопросам конфликтов, мира и безопасности Стокгольмского института исследований международного мира. — *Примеч. пер.*

²⁰ Даоцзюнь Чжа — профессор Школы международной политической экономики в Пекинском Университете. — *Примеч. пер.*

мира с наибольшей легитимностью. По мнению Цао²¹, «устойчивость» является ключевым критерием для подкрепления любого проекта, следовательно, включение ГОБ в парадигму устойчивости становится дополнительным подспорьем для обеспечения легитимности. Некоторые авторы отмечают, что увязка китайского проекта BRI с Повесткой устойчивого развития до 2030 г. придала бы ему большую легитимность и Китай в таком случае был бы признан ключевым игроком в удовлетворении глобальных потребностей в развитии. Более того, это позволило бы Китаю «завоевать сердца и умы других стейкхолдеров, вовлеченных в BRI» [Сао, 2019, р. 234].

Инициатива В3W акцентирует внимание на своей ориентации на «зеленые инвестиции» и таким образом подчеркивает свое отличие от китайских инициатив, побуждая Китай к интеграции «принципов зеленых инвестиций» в рамки BRI. На контрасте с критикуемым китайским проектом BRI инициатива В3W пронизана идеалами «хорошего управления», такими как прозрачность и устойчивость. Пекин также действует осторожно, пересматривая подходы к реализации BRI с целью укрепления его легитимности. Чтобы противостоять нарративу о «займах по хищническим ставкам» и «низкой окупаемости инвестиций», председатель Си стремится пересобрать BRI как BRI 2.0, делая акцент на транспарентности, свободе от коррупции, высоких стандартах качества и соблюдении правил при планировании и реализации проектов [Chang, 2019].

В последние годы «Группа семи» и Китай открыто критиковали друг друга, подчеркивая значительные разногласия по ряду вопросов. В критическом заявлении, очевидно сделанном в адрес Китая, в рамках Хиросимского коммюнике «Группы семи» (май 2023 г.) отмечалось, что государства, которые «обладают возможностями, но еще не являются действующими поставщиками международного климатического финансирования», должны активизировать свою деятельность и играть более активную роль в климатических проектах [The White House, 2023]. Аналогично на встрече министров иностранных дел «Группы семи» в Токио в ноябре 2023 г. лидеры «Группы семи» высказали в адрес Китая целый ряд претензий: призвали Пекин принять меры по прекращению его нерыночной политики; поддерживать мир в Тайваньском проливе; воздерживаться от поддержки России в конфликте вокруг Украины; прекратить незаконный трансфер технологий; предоставить значительную автономию Гонконгу; уважать права человека в Тибете и Синьцзяне – и так далее [G7, 2023]. В ответ на это китайское посольство²² заявило, что «Китай решительно будет противостоять любой клеветнической кампании со стороны внешних сил» [Reuters, 2023].

Китай внимательно наблюдает за трансформацией «Группы семи». Официальная газета «Жэньминь жибао» резко осудила прошедший в мае 2023 г. Хиросимский саммит «Группы семи», охарактеризовав его как «гегемонистскую клику, подрывающую глобальный порядок, равенство и справедливость». «Группа семи» столкнулась с обвинениями во вмешательстве во внутренние дела государств, разжигании конфликтов и была названа «инструментом для защиты гегемонии США». Критика включала обвинения в двойных стандартах, поддержке суверенитета Украины при игнорировании призывов за независимость Тайваня, а также сведение роли «Группы семи» к пособничеству США в противостоянии с Китаем. Кроме того, Китай обвинил «Группу семи» в поддержке нарратива о «китайской угрозе» и следовании американской повестке экономического принуждения, нарушающей цепочки поставок, политизирующей и

²¹ Дзяхан Цао – научный сотрудник Шанхайского института международных исследований. – *Примеч. пер.*

²² В Японии, как в цитируемом источнике. – *Примеч. пер.*

даже превращающей в оружие торговые отношения. Пекин заявил, что мир отвергает западные правила, навязанные «Группой семи», и предупредил, что «Группа семи» неизбежно окажется в изоляции из-за своей неослабевающей поддержки США, которые продвигают разделяющую мир повестку [Zhong, 2023].

Складывающаяся ситуация позволяет сделать вывод, что внутренне согласованные (то есть объединенные общей либеральной идеологией) неформальные группы, такие как «Группа семи», склонны к усилению сплоченности и готовы в условиях соперничества великих держав вырабатывать повестку более стратегического характера. Динамика соперничества подталкивает единомышленников объединяться в рамках неформальных групп, усиливая их стремление к сотрудничеству. Следовательно, в рамках исследования предлагается тезис, что в условиях глобального перераспределения баланса сил неформальные группы, вероятно, будут стремиться к единению со своими якорными членами (на примере единения членов «Группы семи» внутри группы), игнорируя мандат на инклюзивное принятие решений в рамках демократических и легитимных форматов глобального управления (то есть «Группы двадцати»). Подобная тенденция подорвала способность «Группы двадцати» обеспечивать лидерство в предоставлении ГОБ, поскольку доминирующий лагерь («Группа семи») стремится продвигать предоставление ГОБ как «свои» инициативы.

Поляризация и срединные державы

Появление аббревиатур объединений стран, таких как CIVETS (Колумбия, Индонезия, Вьетнам, Египет, Турция и Южная Африка) или MIST (Мексика, Индонезия, Республика Корея и Турция), символизирует рост срединных держав. В академической среде также различают традиционные срединные державы, такие как Канада и Австралия, и новые, такие как Южная Корея, Мексика, Индонезия и др. [Cooper, Mo, 2013]. В ряде работ срединные державы характеризуются как «добропорядочные граждане мира», которые действуют ответственно [Holbraad, 1984], тогда как в других срединная держава определяется как «государство, лидеры которого считают, что оно не может эффективно действовать в одиночку, но может оказать системное влияние в небольшой группе или через международную организацию» [Keohane, 1969].

«Группа двадцати» имеет особые отношения со срединными державами, поскольку последние сыграли ключевую роль в создании этого форума, а также активно вовлечены в процессы глобального управления. В рамках «Группы двадцати» срединные державы выполняли различные функции: выступали триггером для международных инициатив, формировали повестку дня, создавали коалиции по конкретным вопросам и т.д. Лидерство срединных держав (в этом отношении можно особенно отметить «предприимчивость» Канады) сыграло критически важную роль в формировании «Группы двадцати» [Ibbitson, Perkins, 2010]. Роль Канады, Австралии и Южной Кореи была решающей в достижении глобального консенсуса по таким вопросам, как координация макроэкономической политики, глобальные дисбалансы и т.д. В прошлом Южная Корея активно продвигала идею глобальной финансовой безопасности, что является ключевым ГОБ, через усиление роли МВФ в предотвращении кризисов. Внедрение таких механизмов, как расширение линии гибкого кредитования и создание линии превентивного кредитования МВФ, является знаковым успехом дипломатии срединных держав [Cooper, Mo, 2013].

Как бы то ни было, поляризационный эффект соперничества между США и Китаем сузил пространство возможностей срединных держав для эффективного участия в «Группе двадцати». Выдающиеся успехи Австралии, являющейся срединной держа-

вой, в качестве председателя «Группы двадцати» в 2014 г. стали возможными благодаря отсутствию такой поляризации [Downie, 2017]. В настоящее время система международных отношений сталкивается с тремя взаимосвязанными шоками и их последствиями: соперничеством между США и Китаем, четвертой промышленной революцией и кризисом, вызванным COVID-19 [Lee, 2021]. В таких условиях срединные державы все в большей степени сталкиваются с попытками перетянуть их на ту или иную сторону стратегического соперничества, что оставляет для них все меньше возможностей для проведения сбалансированной политики. Присоединение к одной из держав может привести к враждебности в отношении с другой. Например, Китай ввел санкционные торговые меры против Австралии, когда последняя выступила с призывом провести международное расследование происхождения коронавируса, что также поддерживалось США. Глава казначейства Австралии Джош Фрайденберг отмечал:

«Я не преуменьшаю влияние действий Китая. Они причинили значительный ущерб отдельным отраслям и регионам, что было особенно заметно в ряде случаев... Австралия оказалась на передовой новой эры стратегического соперничества между Соединенными Штатами и Китаем, и не секрет, что Пекин пытался нанести ущерб экономике Австралии из-за политических разногласий» [Westcott, 2021].

В глобальной битве за лидерство между США и Китаем Австралия, несмотря на свою торговую зависимость от Китая, явно поддерживает США. Появление AUKUS в сентябре 2021 г. стало беспрецедентным шагом, направленным на сдерживание растущей «напористости» Китая в Индо-Тихоокеанском регионе [The White House, 2022]. Аналогичным образом по настоянию США Канада вступила в конфликт с Китаем, арестовав главного финансового директора Huawei, что вызвало острую реакцию со стороны Китая [Desjardins, 2021]. Не будет преувеличением утверждение, что «приняв оборонительную стойку, многие срединные державы теперь переходят к более реактивному поиску способов обеспечить свою безопасность» [Carr, 2020].

Точно так же Южная Корея сталкивается с выбором между зависимостью от США в области безопасности и экономической зависимостью от Китая [Lee, 2020]. Министр иностранных дел Китая Ван И ранее выражал глубокий скептицизм в отношении предложения США расширить членский состав группы «Пяти глаз», в рамках которой осуществляется обмен разведанными между США, Великобританией, Канадой, Австралией и Новой Зеландией. С явным недовольством он отмечал: «Я считаю, что это в абсолютной степени является продуктом эпохи “холодной войны”, который уже безнадежно устарел» [Ryall, 2021]. Тем не менее для Южной Кореи непросто игнорировать его значимость.

Даниэль Пинкстон, профессор международных отношений сеульского кампуса Университета Троя, описывает дилемму, стоящую перед Южной Кореей, следующим образом:

«Сеул очень чувствителен к тому, что находится в трудном положении, и ему очень некомфортно вследствие оказываемого на него давления с целью принятия решения о том, с какой из “великих держав” он должен выстраивать союз... Китай стремится притянуть к себе такие страны, как Корея, и оторвать их от институтов, возглавляемых США. Если Пекину удастся ослабить эти союзы и взаимодействовать с государствами на двусторонней основе, то он сможет использовать свою огромную экономическую мощь с большей эффективностью» [Ryall, 2021].

По мнению Хванга²³, глобальное соперничество США и Китая отражает третью фазу сценариев развития ситуации в области безопасности на Корейском полуострове; первыми двумя были фазы в период двухполярного и однополярного периодов в XX в. [Hwang, 2022]. Для того, чтобы Сеул мог играть более независимую роль, необходимо позиционирование Кореи как балансирующей силы в Индо-Тихоокеанском регионе, укрепление альянсов со срединными державами и углубление связей с Ассоциацией государств Юго-Восточной Азии (АСЕАН) [Huynh, 2021]. Что касается таких чувствительных тем, как проблема Тайваня, Южная Корея, вероятно, столкнется с растущим давлением, поскольку США ожидают поддержки от Сеула, принимая во внимание традиционную роль США как гаранта безопасности. Давление дополнительно усилится на Сеул, поскольку Япония, другой союзник США, открыто встала на американскую сторону [Vandow, 2021; Moon, 2023].

Действительно, более пристальный анализ показывает, что Южная Корея молчаливо поддерживает США, что подтверждается усиливающимся сближением между США и Южной Кореей в различных форматах, таких как «Саммит за демократию» президента Байдена, «Саммит по устойчивости глобальных цепочек поставок» и другие [Pardo, 2022]. Сеул является ключевым партнером США в технологической гонке, в которой США стремятся противостоять Китаю путем «контроля доступа», ограничивая доступность критически важных технологий. Это подкрепляется сложившимся технологическим альянсом Chip 4, включающим США, Южную Корею, Японию и Тайвань [Moon, 2023]. Надежды Китая на сохранение Сеулом нейтралитета были поставлены под сомнение, когда Сеул полностью активировал систему противоракетной обороны ТНААД. Кроме того, администрация президента Юн Сок Еля стремится к укреплению отношений с Японией, несмотря на недовольство Пекина [Borowiec, 2023].

В своей концепции «дипломатии новых срединных держав» Стивен Наги²⁴ предлагает следующие стратегии для срединных держав с целью выхода из-под давления поляризации: искать партнеров для формирования альянсов; стремиться к синергии с ними в ключевых областях, используя сравнительные преимущества; отдавать приоритет сотрудничеству в цифровой экономике; заключать соглашения о гарантиях безопасности торговли. Таким образом, они должны активно заниматься «лоббированием, обеспечением гарантий и разработкой правил в области безопасности, торговли и международного права для защиты своих национальных интересов» [Nagy, 2022]. Другие выступают за развитие «трансцендентной дипломатии» — инновационного подхода, в соответствии с которым более слабое государство стремится преодолеть анархию и выступает за многосторонность. Более тесное сотрудничество с государствами, находящимися в аналогичной ситуации — Австралией, Канадой, Японией, Германией и т.д., будет предпочтительным способом для продвижения новых норм [Moon, 2023].

Еще одним ключевым направлением переориентации срединных держав стало продвижение своих интересов в рамках «Группы двадцати» вместо принятия на себя лидерской роли в традиционном смысле. При премьер-министре Албанизе австралийское правительство стремится наладить отношения с Китаем с целью снятия торговых ограничений и побуждения Пекина к проведению такой политики, которая бы соответствовала требованиям основанной на правилах международной системы. Одновременно с этим Австралия поддерживает AUKUS, QUAD и альянс с США, выстраивая региональные стратегические партнерства [Australian Financial Review, 2023]. Такая

²³ Дзи Хван Хванг — профессор департамента международных отношений Университета Сеула. — *Примеч. пер.*

²⁴ Профессор Международного христианского университета в Токио. — *Примеч. пер.*

многосторонняя позиция предполагает использование ограниченного пространства для маневра с целью восстановления автономии и избежания чрезмерной зависимости.

Как бы то ни было, эффективное лидерство срединных держав в рамках «Группы двадцати» основывалось на их имидже беспристрастных, надежных и «чистых» акторов. Вероятность сохранения таких качеств значительно снижается в условиях, когда они все чаще оказываются перед необходимостью осуществления стратегического выбора поддерживаемой ими стороны стратегического противостояния [Lee, 2021]. Очевидно, что потенциал лидерства срединных держав тесно связан с изменяющейся глобальной динамикой баланса сил [Downie, 2017]. Текущее глобальное перераспределение силы снижает потенциал срединных держав к «креативному» лидерству в рамках «Группы двадцати». Это не означает, что срединные державы как акторы «теряют вес», скорее, можно ожидать, что они будут либо действовать как надежный партнер какой-либо из великих держав, либо стремиться защитить свою стратегическую автономию.

Совокупный эффект от неспособности «Группы семи» и срединных держав встать во главе глобального управления через руководство «Группы двадцати» препятствует предоставлению ГОБ. Помимо того, что «Группа семи» и срединные державы становятся маловероятными претендентами на лидерство, разногласия между США и Китаем периодически прямо препятствуют достижению результатов в рамках «Группы двадцати». С 2008 г. «Группа двадцати» придерживалась твердой позиции относительно борьбы с протекционизмом, однако этот «священный обет» попал под удар, когда Трамп выступил против него. Американская интерпретация «несправедливой» торговой практики Китая повлияла не только на двусторонние отношения, но и на деятельность «Группы двадцати». На саммите «Группы двадцати» в Буэнос-Айресе в 2018 г. американское вето на упоминание темы протекционизма в итоговом коммюнике лидеров привело к тому, что соответствующее обязательство по борьбе с протекционизмом не было принято. Давление со стороны США сыграло важную роль на стадии подготовки итогового коммюнике, в результате чего термин «протекционизм» был полностью исключен из документа. В конце концов стороны согласились на использование более мягких формулировок о «преимуществах в мировой торговле» [Walker, 2018]. Точно так же председатель Си считает политизацию и превращение в оружие со стороны США проблем продовольственной и энергетической безопасности основным препятствием на пути к их разрешению [Lo, 2022].

В идеале каждая встреча на высшем уровне требует от ее участников единого понимания общих вызовов. Однако это понимание рушится, когда два самых могущественных участника видят друг в друге большую угрозу, чем в общих вызовах, стоящих перед международным сообществом. Текущее соперничество между США и Китаем усиливает эту тенденцию внутри «Группы двадцати». В результате многие глобальные проблемы, требующие сотрудничества между США и Китаем в предоставлении ГОБ, остаются нерешенными. Например, облегчение долгового бремени является критическим вопросом для стран с низким уровнем дохода и уязвимых стран со средним уровнем дохода. «Группа двадцати» создала Общую рамочную структуру для работы с долгом и выступила с Инициативой о приостановке обслуживания долга для решения этой проблемы с целью привлечения основных кредиторов, таких как Китай и Парижский клуб, к реструктуризации долга. Рамочная основа требует от государств, страдающих от долгового бремени, обращаться за двусторонней помощью до обращения в многосторонние учреждения, что вызывает возражения со стороны Китая. Китай предпочитает оценивать проекты по реструктуризации долга индивидуально для

каждого конкретного случая с точки зрения их стратегических последствий и требует, чтобы многосторонние органы разделяли убытки, чему противятся США. Борьба «Группы двадцати» за облегчение долгового бремени Шри-Ланки ярко иллюстрирует это противоречие. Несогласованность действий «Группы двадцати» стала очевидной после того, как ее члены, действуя самостоятельно через такие группы, как «Группа семи», QUAD и Парижский клуб, подорвали авторитет «Группы двадцати». Точно так же и Китай в основном решал этот вопрос на двусторонней основе [Shivamurthy, 2023]. Подобная приоритизация национальных интересов перед скоординированными усилиями не способствует реализации видения «Группы двадцати».

Следующий раздел иллюстрирует эту тенденцию на примере переговоров по изменению климата со всей их непредсказуемостью.

Стратегическое соперничество и ГОБ: кейс климатических изменений

Политический консенсус между США и Китаем является ключевым условием для обеспечения ГОБ, и изменение климата в этом контексте выступает как лакмусовая бумажка. Климатический кризис – это глобально признанный вызов. Наиболее сильное давление на США и Китай с призывом к налаживанию сотрудничества, как на национальном, так и на международном уровне, оказывается именно по вопросам климата. Вследствие этого давления конструктивное взаимодействие между США и Китаем *должно* воплотиться в скоординированных усилиях. Иными словами, если эти две державы не смогут найти общий язык в решении столь важной проблемы, угрожающей планете и требующей неотложных действий, успешное разрешение других, менее критичных и характеризующихся меньшим международным консенсусом, вопросов станет еще более труднодостижимым.

Изначально в рамках Копенгагенского саммита (2009) сотрудничество США и Китая по вопросам климата характеризовалось консенсусом по ключевым аспектам, таким как «общая, но дифференцированная ответственность», необходимость установки целей по сокращению выбросов и др. [Yu, 2018]. Последовавшие двусторонняя встреча США и Китая в Саннилендс в 2013 г., совместные американо-китайские заявления по изменению климата в ноябре 2014 г. и сентябре 2015 г., а также совместная декларация в марте 2016 г. продемонстрировали лидерство США и Китая в вопросах климата и поддержали глобальные усилия по созданию климатически устойчивого, зеленого и низкоуглеродного будущего. Обе страны сыграли решающую роль в продвижении Парижского соглашения [The White House, 2016].

В 2014 г. Китай под руководством Си Цзиньпина удивил мир, отказавшись от 30-летней традиции в политике Китая, заложенной Дэн Сяопином, под условным названием «никогда не бери на себя роль лидера». В совместном заявлении с президентом Обамой Си выразил политическую готовность возглавить усилия по борьбе с климатическим кризисом. Подкрепляя свою решимость, Си заявил, что «решение проблемы изменения климата и реализация повестки устойчивого развития – это не то, что нам навязывается, а то, чем мы сами хотим заниматься и что сделаем качественно». В последующие два года (2015–2016) Си активно продвигал концепцию «экологической цивилизации», впервые предложенную Ху Цзиньтао [Rudd, 2020].

Однако смена администрации в США нарушила этот взаимный курс на принятие обязательств по климату. Трамп назвал Парижское соглашение «наказанием» для стра-

ны, утверждая, что выполнение обязательств США по сокращению выбросов углерода приведет к потерям в размере почти 3 трлн долл. ВВП и 6,5 млн рабочих мест. Критики отмечали, что отказ Трампа выполнять обязательства по климатическому финансированию (например, по Зеленому климатическому фонду) подорвал мировое доверие к инвестициям в сокращение выбросов [Yu, 2018, p. 286].

На саммите «Группы двадцати» в Буэнос-Айресе (2018) Китай призвал к совместным усилиям для борьбы с климатическими угрозами. Деятнадцать членов «Группы двадцати» подписали Парижское соглашение, однако выход из соглашения США под руководством Трампа стал для него значительным ударом. «Считаясь» с остальными, Трамп критиковал Китай и Индию за недостаточные меры по улучшению качества воздуха, заявляя, что в США уже едва ли не «самый чистый воздух в мире» [India Today, 2019]. В 2019 г. Трамп также заявлял: «Китай, Индия, Россия и многие другие страны имеют не очень чистый воздух и воду. Они не выполняют свои обязательства» [India Today, 2019]. Более того, он называл изменение климата «обманом» и обвинял ученых в отработке политической повестки.

В условиях, когда США отказались встать во главе мировых усилий по вопросам изменения климата, возникла точка зрения, согласно которой Китай мог бы воспользоваться этой ситуацией и продемонстрировать свое ответственное лидерство. В отсутствие США Китай сотрудничал с ЕС и Канадой, прокладывая дорогу для таких проектов, как Министерская встреча по климатическим действиям (MoCA). Однако эта инициатива натолкнулась на препятствия, вызванные непредвиденными геополитическими обстоятельствами, когда финансовый директор Huawei Мэн Ваньчжоу была арестована в Канаде в 2018 г. под давлением США [Rudd, 2020].

Оценивая негативные последствия соперничества между США и Китаем для климатической повестки, Ю²⁵ отмечает:

«Китайско-американское сотрудничество, которое ранее было ключевым фактором для мобилизации международного сообщества в борьбе с изменением климата, сейчас фактически приостановлено, что привело к сложившемуся к настоящему моменту серьезному дефициту лидерства в глобальном климатическом управлении» [Yu, 2018, p. 286].

В динамике отношений США и Китая по вопросам изменения климата роль лидера переходит от одной стороны к другой слишком часто. На министерской встрече в Совете Безопасности ООН, посвященной климатическим угрозам, в 2020 г., Китай резко раскритиковал США по нескольким фронтам: за нарастающий разрыв в климатическом финансировании; за выход Трампа из Парижского соглашения (назвав это решение угрозой климатической безопасности и даже предложив меры принуждения); а также за «зеленый протекционизм» [Sikorsky, 2023]. Ситуация перевернулась с приходом администрации Байдена, которая возобновила обязательства США по климатической повестке. На саммите «Группы двадцати» в Риме (2021) Байден выразил недовольство тем, что «Россия и Китай, по сути, не взяли на себя никаких обязательств в борьбе с изменением климата» [Jones et al., 2021].

На конференции COP 27 в ноябре 2022 г. Китай подвергся критике со стороны стран Глобального Юга, включая «Альянс малых островных государств», за то, что он

²⁵ Ю Хунюань — профессор, директор Института публичной политики и инноваций в Шанхайском институте международных исследований. — *Примеч. пер.*

якобы является «безбилетником» в инициативах по климатической митигации и финансированию. США также раскритиковали политику Китая по продвижению угольных электростанций [Sikorsky, 2023]. Резким контрастом позиции Китая во время переговоров по Парижскому соглашению в 2015 г. стало заявление Си Цзиньпина, что Китай продолжит следовать собственным климатическим курсом, а его климатическая политика будет независимой от внешних факторов. Выдвигая условия, на которых Китай готов сотрудничать, Си теперь утверждал, что переход Китая к чистой энергии зависит от того, насколько эффективно возобновляемые источники смогут компенсировать традиционные. В 2022 г. Си пояснил, что Китай не откажется от угольных электростанций до тех пор, пока возобновляемые источники энергии не станут достаточно мощными, чтобы полностью их заменить, что представляется маловероятным [Furchtgott-Roth, 2023].

Стратегическое соперничество США и Китая также обусловило увязку темы климатической митигации с вопросами экономического превосходства. Это предполагает приоритетное развитие национальных отраслей и стремление не допустить получения конкурентами преимуществ. Примечательный закон «О снижении инфляции», принятый президентом Байденом в августе 2022 г., вызвал обеспокоенность в Китае, поскольку был воспринят как попытка укрепить американский сектор возобновляемых источников энергии за счет китайских производителей. Этот закон направлен на усиление конкуренции с Китаем, который является одним из крупнейших бенефициаров перехода к чистой энергии [Mazzocco, 2022]. Подчеркивая влияние политики баланса сил на климатическую повестку, Жозеп Боррель отмечал:

«Достичь справедливого распределения усилий между странами особенно сложно, поскольку изменение климата и антидот к нему в форме зеленого перехода порождают как победителей, так и проигравших, нарушая тем самым глобальный баланс сил. Тем не менее мы должны добиться успеха» [Borrell, 2023].

Последние нововведения в тарифной политике включают наложение на китайский импорт «тарифов, связанных с углеродным следом», разработанных для стимулирования сокращения выбросов. Китайские чиновники называют эти меры «зелеными торговыми барьерами», подчеркивая их потенциальную направленность на ослабление конкурентоспособности Китая на глобальных рынках [Birnbaum, Shephard, 2023].

Климатические переговоры также оказались зависимыми от перипетий в стратегической дипломатии, что ярко проявилось в паузе, вызванной визитом Пелоси на Тайвань в августе 2022 г. Аналогично конкуренция между США и Китаем в Индо-Тихоокеанском регионе, глобальная геостратегическая напряженность, гонка технологий и прочие факторы создают дополнительную неопределенность для поддержания усилий в преодолении проблемы климата [Zhou, Zha, 2023; Mori, 2019]. Многие исследователи считают, что поляризация и обусловленный ею кризис в предоставлении ГОБ по совокупности своего влияния представляют собой серьезный вызов для «Группы двадцати». Чжоу и Чжа отмечают:

«Климатические инициативы оказались в значительной степени подвержены волатильной динамике международной системы — от сотрудничества в рамках глобального управления к соперничеству великих держав, что особенно отчетливо проявляется в отношениях между Китаем и США» [Zhou, Zha, 2023].

Похожим образом Галлахер²⁶ утверждает, что «Китай рассматривает климат как вопрос, в котором заинтересованы США, и использует тему климата в качестве рычага в многоаспектных взаимоотношениях» (цит. по: [Birnbaum, Shephard, 2023]). Китай может воспользоваться разногласиями внутри Запада по таким вопросам, как изменение климата, чтобы усилить раскол в трансатлантическом партнерстве [Sanger, Perlez, 2017]. Джейкоб²⁷ пессимистично оценивает ситуацию. Он утверждает, что совокупное давление традиционных и нетрадиционных вызовов не будет достаточным для того, чтобы подтолкнуть США и Китай к сотрудничеству в рамках «Группы двадцати». Указывая на кризис лидерства в «Группе двадцати», Джейкоб делает следующее предположение:

«Глобальные вызовы, такие как изменение климата, голод и болезни, а также вызовы регионального значения, такие как конфликт вокруг Украины, скорее всего, будут обсуждаться на встрече “Группы двадцати”. Однако маловероятно, что удастся достичь значимого прогресса в их решении, поскольку противостояние между США и Китаем нарастает, а другие участники остаются неспособными взять на себя лидерство и предложить альтернативные решения, выходящие за рамки американо-китайской дихотомии» [Jacobs, 2023].

Тем не менее влиятельные фигуры, в частности Кевин Радд²⁸, предлагали инновационные решения, например концепцию «взаимной стратегической грамотности». Этот подход акцентирует внимание на необходимости осознания каждой страной того, как ее действия воспринимаются другой стороной. Возможность разработки «совместного стратегического нарратива» между США и Китаем зависит от признания этого фактора. Реализация данной концепции предполагает достижение понимания по «красным линиям», которые нельзя переходить, в частности по вопросам, связанным с проблемой Тайваня, определением допустимых зон соперничества в области нелетальной безопасности и идеологии, а также выявлением областей для стратегического сотрудничества, таких как изменение климата [Rudd, 2022].

Еще один позитивный подход заключается в том, что такие инициативы, как Экономический коридор Индия – Ближний Восток – Европа (IMEC), ВЗВ (ныне «Партнерство для глобальной инфраструктуры и инвестиций», PGII), Трансафриканский коридор и другие, создают конкурентоспособные альтернативы проекту BRI, расширяя спектр возможностей выбора для развивающихся стран. Таким образом, эта конкуренция не только не ограничивает доступ к климатическому финансированию, но и увеличивает его предложение [Zhou, Zha, 2023]. Подобный подход согласуется с тезисом, предложенном в настоящей статье, о том, что сложившееся соперничество порождает кризис лидерства внутри «Группы двадцати» и лидерства самой «Группы двадцати», но не обязательно подрывает предложение ГОБ, поскольку такие группы, как «Группа семи», и Китай как конкуренты в борьбе за лидерство более склонны действовать самостоятельно. Способность стран остального мира найти баланс, защитить свою стратегическую автономию и обеспечить доступ к ГОБ будет в значительной степени зависеть от их дипломатических и адаптационных навыков.

²⁶ Келли Симс Галлахер – декан Школы права и дипломатии им. Флетчера. – *Примеч. пер.*

²⁷ Ябин Джейкоб – доцент департамента исследований международных отношений и управления Университета Шив Надар (Дели). – *Примеч. пер.*

²⁸ Посол Австралии в США, ранее – премьер-министр Австралии. – *Примеч. пер.*

Заключение

В статье утверждается, что противоречия, которые ярко проявились в эпоху Трампа, назревали на протяжении нескольких предшествующих лет, усиливаясь с 2014 г. Рост соперничества заставил «Группу семи» трансформироваться из благожелательного глобального лидера или гегемона глобального управления в стратегический союз «по расчету». Таким образом, в настоящий момент цель «Группы семи» состоит не в том, чтобы возглавлять не вызывающие разногласий сферы глобального управления, как это было раньше, а в том, чтобы самоорганизоваться как мощная и однородная группа, способная сдерживать авторитарные международные коалиции и формируемые ими угрозы. «Группа семи» стремится привлечь на свою сторону демократических союзников из числа срединных держав и развивающихся стран, чтобы расширить собственную «зону комфорта». В то же время Китай активно проводит политику балансирования, расширяя сферу международного влияния.

В области предоставления ГОБ крайне редко можно наблюдать, чтобы США и Китай сотрудничали с целью совместного руководства глобальным управлением. Вместо этого они работают по отдельности, создавая параллельные механизмы. Дискуссии в рамках ежегодных саммитов «Группы двадцати» все чаще сопровождаются напряженностью между США и Китаем как по традиционным, так и по новым вопросам, что часто приводит к неоптимальным результатам. Таким образом, великим державам США и Китаю, которые вносят раскол в мировой порядок, в целом не удается делать вид, что они его восстанавливают на саммитах «Группы двадцати». Срединные державы сталкиваются с давлением, вынуждающим их принимать чью-либо сторону, что подрывает их имидж и статус в качестве относительно нейтральных лидеров глобального управления. Поляризация приводит к тому, что предоставление ГОБ становится зависимым от политической ориентации, делая его в большей степени обусловленным, нерегулярным и нестабильным.

Переговоры по проблемам изменения климата — лишь один из примеров неопределенности, преобладающей в современной практике глобального управления. Тем не менее есть повод и для оптимизма: в своей «борьбе за легитимность» обе державы выбрали для себя стратегию позиционирования как надежных поставщиков и лидеров в области предоставления ГОБ. Будущее глобального управления в целом и «Группы двадцати» в частности остается неопределенным, поскольку такие спорадические инциденты, как визит Пелоси на Тайвань в 2022 г. или инцидент с китайским воздушным шаром в 2023 г., усиливают волатильность в динамике перехода от сотрудничества к конфликту. Запланированные на ноябрь 2024 г. президентские выборы в США и политика новой американской администрации в отношении Китая зададут тон этой динамике на следующую пятилетку.

Список источников (References)

Australian Financial Review (2023) G20's Lack of Cohesion Complicates Australia's China Challenge. 10 September. Available at: <https://www.afr.com/policy/economy/g20-s-lack-of-cohesion-complicates-australia-s-china-challenge-20230906-p5e2c0> (accessed 12 July 2024).

Bailin A. (2001) From Traditional to Institutionalized Hegemony. G8 Governance. No 6. Available at: <https://hdl.handle.net/1807/541> (accessed 25 August 2024).

Bailin A. (2005) *From Traditional to Group Hegemony: The G7, the Liberal Economic Order and the Core-Periphery Gap*. Routledge, Taylor and Francis Group.

- Bandow D. (2021) Which Will South Korea Choose: The U.S. or China? Cato Institute, 6 December. Available at: <https://www.cato.org/commentary/which-will-south-korea-choose-us-or-china> (accessed 1 February 2024).
- Birnbaum M., Shephard C. (2023) How the U.S. Wants to Pressure China to Help Avert Climate Catastrophe. *The Washington Post*, 30 May. Available at: <https://www.washingtonpost.com/climate-environment/2023/05/30/biden-us-china-climate-emissions/> (accessed 26 November 2023).
- Borowiec S. (2023) THAAD Missile System Agitates South Korea-China Ties. *Nikkei Asia*, 22 June. Available at: <https://asia.nikkei.com/Politics/International-relations/THAAD-missile-system-agitates-South-Korea-China-ties> (accessed 26 November 2023).
- Borrell J. (2023) The Geopolitics of Climate Change. European Union, 6 December. Available at: https://www.eeas.europa.eu/eeas/geopolitics-climate-change_en (accessed 26 November 2023).
- Bremmer I. (2012) *Every Nation for Itself: Winners and Losers in a G-Zero World*. New York: Portfolio.
- Bremmer I., Roubini N. (2011) A G-Zero World. *Foreign Affairs*, 31 January. Available at: <https://www.foreignaffairs.com/world/g-zero-world> (accessed 25 August 2024).
- Cao J. (2019) China's Belt and Road Initiative 2.0: Delivering Global Public Goods for Sustainable Development. *China Quarterly of International Strategic Studies*, vol. 5, no 2, pp. 233–48. Available at: <https://doi.org/10.1142/S2377740019500155>
- Carr A. (2020) The Illusion of a Middle Power Moment. *East Asia Forum*, 12 May. Available at: <https://www.eastasiaforum.org/2020/05/12/the-illusion-of-a-middle-power-moment/>. (accessed 23 April 2023).
- Chang F.K. (2019) Unequal Sequel: China's Belt and Road Initiative. Foreign Policy Research Institute, 6 August. Available at: <https://www.fpri.org/article/2019/08/unequal-sequel-chinas-belt-and-road-initiative/> (accessed 15 April 2024).
- Cooper A., Mo J. (2013) Middle Power Leadership and the Evolution of the G20. *Global Summitry Journal*, vol. 1, issue 1, pp. 1–14. Available at: <https://globalsummitryproject.com/wp-content/uploads/2021/04/Middle-Pwer-LEadership.pdf> (accessed 25 August 2024).
- Desjardins R. (2021) How Canada Became Collateral Damage in US-China Battle for the Upper Hand. *South China Morning Post*, 29 July. Available at: <https://www.scmp.com/comment/opinion/article/3142743/how-canada-became-collateral-damage-us-china-battle-upper-hand> (accessed 2 September 2022).
- Downie C. (2017) One in 20: The G20, Middle Powers and Global Governance Reform. *Third World Quarterly*, vol. 38, issue 7, pp. 1493–510. Available at: <http://dx.doi.org/10.1080/01436597.2016.1229564>
- Furchtgott-Roth D. (2023) China Abandons Paris Agreement, Making U.S. Efforts Painful and Pointless. The Heritage Foundation, 26 July. Available at: <https://www.heritage.org/global-politics/commentary/china-abandons-paris-agreement-making-us-efforts-painful-and-pointless> (accessed 26 December 2023).
- Group of 7 (G7) (2023) Foreign Ministers' Statement. Tokyo, 8 November. Available at: <https://www.mofa.go.jp/files/100578225.pdf> (accessed 20 January 2024).
- Gilpin R. (1975) *US Power and Multinational Corporation: The Political Economy of Foreign Direct Investment*. Basic Books Publishers.
- Gilpin R. (1981) *War and Change in World Politics*: Cambridge University Press.
- Grundleger J., Creehan S. (2012) The Global Leadership Vacuum: An Interview With Ian Bremmer, President and Founder, Eurasia Group. *S AIS Review of International Affairs*, vol. 32, no 1, pp. 5–17. Available at: <https://doi.org/10.1353/sais.2012.0001>
- Haass R.N. (2008) The Age of Nonpolarity. *Foreign Affairs*, vol. 87, no 3, pp. 44–56. Available at: <http://www.jstor.org/stable/20032650>
- Haass R.N. (2014) The Era of Disorder. *Project Syndicate*, 27 October. Available at: <https://www.project-syndicate.org/commentary/new-era-of-global-instability-by-richard-n--haass-2014-10> (accessed 29 Jan 2024).
- Hodzi O., Chen Y.-W. (2018) Following the Flow: China's Approach to Global Leadership. *China Quarterly of International Strategic Studies*, vol. 4, no 1, pp. 1–21. Available at: <https://doi.org/10.1142/S2377740018500045>
- Holbraad C. (1984) *Middle Powers in International Politics*. London: Macmillan.

- Huynh T.-S. (2023) Bolstering Middle Power Standing: South Korea's Response to U.S. Indo-Pacific Strategy From Trump to Biden. *The Pacific Review*, vol. 36, no 1, pp. 32–60. Available at: <http://dx.doi.org/10.1080/09512748.2021.1928737>
- Hwang J. (2022) The U.S.-China Rivalry and South Korea's New North Korea Policy: Its Prospects and Implications. *The Journal of East Asian Affairs*, vol. 35, no 1, pp. 5–33. Available at: <https://www.jstor.org/stable/45441312>
- Ibbitson J., Perkins T. (2010) How Canada Made the G20 Happen. *The Globe and Mail*, 18 June. Available at: <https://www.theglobeandmail.com/news/world/how-canada-made-the-g20-happen/article4322767/> (accessed 23 June 2023).
- Ikenberry J.G., Kupchan C.A. (1990) Socialization and Hegemonic Power. *International Organization*, vol. 44, issue 3, pp. 283–315. Available at: <http://www.doi.org/10.1017/S002081830003530X>
- Ikenberry J.G. (1996) The Future of International Leadership. *Political Science Quarterly*, vol. 111, issue 3, pp. 385–402. Available at: <https://doi.org/10.2307/2151968>
- India Today (2019) Trump Blames India, China for Not Doing Enough on Climate Change. 7 June. Available at: <https://www.indiatoday.in/world/story/donald-trump-blames-india-china-for-not-doing-enough-on-climate-change-1544257-2019-06-07> (accessed 21 November 2023).
- Jacob J.T. (2022) The US and China at the G20 Summit: Competition Will Dominate. Asia Pacific Leadership Network, 14 November. Available at: <https://www.apln.network/analysis/commentaries/the-us-and-china-at-the-g20-summit-competition-will-dominate#:~:text=Global%20challenges%20such%20as%20climate,others%20on%20the%20side%20lines> (accessed 23 August 2023).
- Jones G., Balmer C., Mason J. (2021) G20 offers little new on climate, leaving uphill task for COP26. *Reuters*, 1 Nov 2021. Available at: <https://www.reuters.com/business/environment/g20-leaders-face-tough-climate-talks-second-day-summit-2021-10-30/> (accessed 29 August 2023).
- Kaplan R.D. (2016) Eurasia's Coming Anarchy. *Foreign Affairs*, 15 February. Available at: <https://www.foreignaffairs.com/articles/china/2016-02-15/eurasia-coming-anarchy> (accessed 25 August 2024).
- Kausikan B. (2017) Asia in the Trump Era. *Foreign Affairs*, 17 April. Available at: <https://www.foreignaffairs.com/reviews/review-essay/2017-04-17/asia-trump-era> (accessed 25 August 2024).
- Keohane R.O. (1969) Lilliputian's Dilemmas: Small States in International Politics. *International Organization*, vol. 23, issue 2, pp. 291–310. Available at: <https://doi.org/10.1017/S002081830003160X>
- Kindleberger C.P. (1973) *The World in Depression, 1929–1939*. Berkeley: University of California Press.
- Kindleberger C.P. (1981) Dominance and Leadership in the International Economy: Exploitation, Public Goods, and Free Rides, *International Studies Quarterly*, vol. 25, issue 2, pp.242–254.
- Kristensen P.M. (2017) After Abdication: America Debates the Future of Global Leadership. *Chinese Political Science Review*, vol. 2, pp. 550–66. Available at: <https://doi.org/10.1007/s41111-017-0078-7>
- Kupchan C.A. (2013) *No One's World: The West, the Rising Rest, and the Coming Global Turn*. New York: Oxford University Press. Available at: <http://dx.doi.org/10.1017/S1537592713001527>
- Larionova M.V., Rakhmangulov M., Sakharov A.G., Shelepov A.V., Nagornov V. (2015) Global Risks Governance and G20, G8, BRICS Capabilities. *The G8-G20 Relationship in Global Governance* (M.G. Gilman, P. Hajnal, E. Kokotsis, J. Kirton, M.V. Larionova, D. Lesage, V. Lukov, V. Nagornov, Z. Qureshi, M. Rakhmangulov, A. Sakharov, A.V. Shelepov (eds)). Ashgate.
- Lee C.M. (2020) South Korea Is Caught Between China and the United States. Carnegie Endowment for International Peace, 21 October. Available at: <https://carnegieendowment.org/2020/10/21/south-korea-is-caught-between-china-and-united-states-pub-83019> (accessed 23 April 2023).
- Lee S.-W. (2021) Middle Power Conundrum Amid US – China Rivalry. East Asia Forum, 1 January. Available at: <https://eastasiaforum.org/2022/01/01/middle-power-conundrum-amid-us-china-rivalry/> (accessed 17 August 2023).
- Lehmann J.-P. (2016) Donald Trump and the Contemporary Leadership Deficit. *Forbes*, 7 May. Available at: <https://www.forbes.com/sites/jplehmann/2016/05/07/donald-trump-and-the-contemporary-leadership-deficit/> (accessed 12 June 2023).

- Lieberman J.I. (2016) The Absence of U.S. Leadership Makes the World More Dangerous Than Ever. *The Washington Post*, 24 February. Available at: https://www.washingtonpost.com/opinions/the-absence-of-us-leadership-makes-the-world-more-dangerous-than-ever/2016/02/24/65e586a8-d8ac-11e5-925f-1d10062cc82d_story.html (accessed 15 March 2023).
- Lioa C., Beal T. (2022) The Role of the G7 in Mobilizing for a Global Recovery. Chatam House Research Paper. Available at: <http://www.doi.org/10.55317/9781784135355>
- Lo K. (2022) Don't Weaponise Food, Energy Security, China's Xi Jinping Tells G20. *South China Morning Post*, 15 November. Available at: <https://www.scmp.com/news/china/diplomacy/article/3199689/g20-chinas-xi-jinping-says-food-energy-security-should-not-be-weaponised> (accessed 11 July 2024).
- Maihold G. (2020) Trump and Xi: Clash of Leadership Styles. *Strategic Rivalry Between United States and China: Causes, Trajectories, and Implications for Europe* (B. Lippert, V. Perthes (eds)). SWP Research Paper 4, Stiftung Wissenschaft und Politik (SWP), German Institute for International and Security Affairs. Available at: <http://www.doi.org/10.18449/2020RP04>
- Mazzocco I. (2022) Why the New Climate Bill Is Also About Competition With China. Center for Strategic and International Studies (CSIS), 25 August. Available at: <https://www.csis.org/analysis/why-new-climate-bill-also-about-competition-china> (accessed 26 November 2023).
- Modelski G. (1987) *Long Cycles in World Politics*: Palgrave Macmillan.
- Moon C.-I. (2023) US-China Strategic Rivalry, South Korea's Strategic Choices, and Implications for German and South Korea Cooperation. Friedrich-Ebert-Stiftung (FES) Asia, 1 August. Available at: <https://asia.fes.de/news/south-korea-strategic-choices> (accessed 26 December 2023).
- Mori S. (2019) US Technological Competition With China: The Military, Industrial and Digital Network Dimensions. *Asia-Pacific Review*, vol. 26, no 1, pp. 77–120. Available at: <https://doi.org/10.1080/13439006.2019.1622871>
- Nagy S.R. (2022) Middle-Power Alignment in the Free and Open Indo-Pacific, *Asia Policy*, vol. 17, no 3, pp. 161–79. Available at: <https://www.jstor.org/stable/27227224>
- Pardo R.P. (2022) South Korea Has Quietly Taken Sides in the U.S.-China Rivalry. *World Politics Review*, 4 January. Available at: <https://www.worldpoliticsreview.com/as-china-south-korea-relations-sour-seoul-aligns-with-the-u-s/> (accessed 2 June 2022).
- Patrick S.M. (2017) Trump and World Order. *Foreign Affairs*, 13 February. Available at: <https://www.foreignaffairs.com/world/trump-and-world-order> (accessed 25 August 2024).
- Reuters (2023) China Urges G7 to Stop “Inciting Confrontation.” 9 November. Available at: <https://www.reuters.com/world/china-urges-g7-stop-inciting-confrontation-2023-11-09/> (accessed 30 December 2023).
- Rudd K. (2020) The New Geopolitics of China's Climate Leadership. *China Dialogue*, 11 December. Available at: <https://chinadialogue.net/en/climate/the-new-geopolitics-of-chinas-climate-leadership/> (accessed 21 October 2023).
- Rudd K. (2022) China and the U.S.: The Case for Managed Strategic Competition. Asia Society Policy Institute, 30 March. Available at: <https://asiasociety.org/policy-institute/china-and-us-case-managed-strategic-competition> (accessed 23 November 2023).
- Ryall J. (2021) South Korea's Balancing Act Amid US-China Rivalry. *Deutsche Welle*, 20 September. Available at: <https://www.dw.com/en/south-koreas-balancing-act-amid-us-china-indo-pacific-rivalry/a-59238903> (accessed 18 October 2022).
- Sanger D.E., Perlez J. (2017) Trump Hands the Chinese a Gift: The Chance for Global Leadership. *New York Times*, 1 June 2017. Available at: <https://www.nytimes.com/2017/06/01/us/politics/climate-accord-trump-china-global-leadership.html> (accessed 18 October 2023).
- Schindler S., Alami I., DiCarlo J., Jepson N., Rolf S., Bayırbağ M.K., ... Zhao Y. (2023) The Second Cold War: US-China Competition for Centrality in Infrastructure, Digital, Production, and Finance Networks. *Geopolitics*, vol. 29, issue 6, pp. 1–38. Available at: <http://dx.doi.org/10.1080/14650045.2023.2253432>
- Schreer B. (2017) Towards Contested “Spheres of Influence” in the Western Pacific: Rising China, Classical Geopolitics, and Asia-Pacific Stability. *Geopolitics*, vol. 24, issue 2, pp. 503–22. Available at: <http://dx.doi.org/10.1080/14650045.2017.1364237>

- Seidl T. (2024) Charting the Contours of the Geo-Tech World. *Geopolitics*, pp. 1–13. Available at: <https://doi.org/10.1080/14650045.2024.2333358>
- Shivamurthy A.G. (2023) The G20's Response to Debt Distress: The Case of Sri Lanka. T20 Policy Brief, Group of 20. Available at: https://t20ind.org/wp-content/uploads/2023/06/TF7_726_SriLankaCrisis.pdf (accessed 25 August 2024).
- Sikorsky E. (2023) The Geopolitics of Climate Change: China and the United States at the UN Security Council. The Center for Climate and Security, 20 June. Available at: <https://climateandsecurity.org/2023/06/the-geopolitics-of-climate-change-china-and-the-united-states-at-the-un-security-council/> (accessed 29 December 2023).
- Soederberg S. (2002) The New International Financial Architecture: Imposed Leadership and Emerging Markets. *Socialist Register*, vol. 38.
- Stoessinger J. (1991) The Anatomy of the Nation-State and the Nature of Power. *Perspectives on World Politics* (R. Little, S. Smith (eds)). London: Routledge.
- Sun X. (2019) USA, China and Global Leadership. *India Quarterly*, vol. 75, no 2, pp. 190–205. Available at: <https://www.jstor.org/stable/48509419>
- The White House (2016) Joint Statement by the United States of America and the Republic of Singapore. 2 August. Available at: <https://obamawhitehouse.archives.gov/the-press-office/2016/08/02/joint-statement-united-states-america-and-republic-singapore> (accessed 18 October 2023).
- The White House (2022) FACT SHEET: Implementation of the Australia-United Kingdom-United States Partnership (AUKUS). 5 April. Available at: <https://www.whitehouse.gov/briefing-room/statements-releases/2022/04/05/fact-sheet-implementation-of-the-australia-united-kingdom-united-states-partnership-aukus/> (accessed 17 August 2023).
- The White House (2023) G7 Leaders' Communiqué. Hiroshima, 20 May. Available at: <https://www.whitehouse.gov/briefing-room/statements-releases/2023/05/20/g7-hiroshima-leaders-communiqué/> (accessed 8 January 2024).
- Turner O. China, India and the US Rebalance to the Asia Pacific: The Geopolitics of Rising Identities. *Geopolitics*, vol. 21, issue 4, pp. 922–44. Available at: <https://doi.org/10.1080/14650045.2016.1190708>
- Walker T. (2018) G20, the US and China: Omens Not Good. *Bluenotes*, 7 December. Available at: <https://bluenotes.anz.com/posts/2018/12/G20-the-US-and-China-not-a-good-omen> (accessed 13 July 2024).
- Wallerstein I. (1979) *The Capitalist World-Economy*. Cambridge University Press.
- Westcott B. (2021) China's Political Pressure' on Australian Economy Isn't Working, Treasurer Says. CNN, 6 September. Available at: <https://edition.cnn.com/2021/09/06/economy/australia-china-economy-trade-intl-hnk/index.html> (accessed 23 June 2023).
- Wolf M. (2017) The Long and Painful Journey to World Disorder. *Financial Times*, 5 January. Available at: <https://www.ft.com/content/ef13e61a-ccec-11e6-b8ce-b9c03770f8b1> (accessed 8 April 2024).
- Yan X. (2016) Political Leadership and Power Redistribution. *Chinese Journal of International Politics*, vol. 9, issue 1, pp. 1–16. Available at: <https://doi.org/10.1093/cjip/pow002>
- Young O.R. (1991) Political Leadership and Regime Formation: On the Development of Institutions in International Society. *International Organization*, vol. 45, issue 3, pp. 281–308. Available at: <https://doi.org/10.1017/S0020818300033117>
- Yu H. (2018) The U.S. Withdrawal From the Paris Agreement Challenges and Opportunities for China. *China Quarterly of International Strategic Studies*, vol. 4, no 2, pp. 281–300. Available at: <http://dx.doi.org/10.1142/S2377740018500100>
- Zhong S. (2023) G7 a Hegemonic Clique Undermining International Order, Trampling on Equity, Justice. People's Daily Online, 25 May. Available at: <http://en.people.cn/n3/2023/0525/c90000-20023519.html> (accessed 18 August 2023).
- Zhou J., Zha D. (2023) Climate Finance and Geopolitics: The China – US Factor. SIPRI, 28 November. Available at: <https://www.sipri.org/commentary/essay/2023/climate-finance-and-geopolitics-china-us-factor> (accessed 18 December 2023).

Impact of US-China Rivalry on the G20 Leadership: Possibilities and Problems¹

V. Sagar

Vishal Sagar – Doctor², Assistant Professor at the Department of Social and Political Studies (DOSPS), School of Behavioral and Social Sciences (SBSS), Manav Rachna International Institute of Research and Studies (MRIIRS), Faridabad, Haryana, India; recipient of Network for Advanced Study of China (NASC) 2023–24 Fellowship funded by the Takshashila Institution, Bangalore, India; Assistant Professor, Manav Rachna International Institute of Research and Studies; 35, Sector-5, Part-3, Gurgaon, Haryana, 122006, India; vishalsagar86@gmail.com

Abstract

Reflecting the timeless pattern of global power shifts favouring emerging powers over established ones, the current state of US-China relations corresponds to this trend. Academic consensus regards shifts since Trump's presidency and the pandemic as dominant factors worsening US-China relations. One of the implications of the US-China rivalry is that issues of global governance are increasingly falling under the purview of geopolitical undercurrents, undermining the ability of the Group of 20 (G20) to deliver global public goods (GPGs). Although embedded within institutions such as the Group of 7 (G7), the G20, and the International Monetary Fund (IMF), the supply of GPGs is an attribute of global leadership. Theoretical and empirical accounts indicate that the regular supply of GPGs is dependent upon either the hegemony of a single power or the level of cooperation among the multiple centres of power prevailing in the international system at a given point in time. The decline of US hegemony and the lack of US-China cooperation poses questions for the future of G20 leadership and the global supply of GPGs. Given the uncertainty, this article aims to answer the following research problem – can the G20 lead the process of global governance by offering GPGs under the constrained conditions produced by the US-China rivalry? Specifically, this article addresses the following research questions: why the US-China rivalry affects the G20's ability to deliver GPGs; which actors have led the field of global governance in the past; whether these actors are still capable of leading under contemporary conditions; and what pathways stifle the leadership potential of varied actors inside the G20. The article argues that the leadership crisis of the G20 is a cumulative effect of the declined ability of the G7 to play its traditional leadership role, coupled with its newly developed willingness to counter China's rise. Moreover, the leadership gap is augmented by the polarization-based strategic pulls faced by middle powers, compromising their customary ability to lead global governance.

Keywords: US-China, G20 Leadership, G7, Middle Powers, Climate Change

For citation: Sagar V. (2024) Impact of US-China Rivalry on the G20 Leadership: Possibilities and Problems. *International Organisations Research Journal*, vol. 19, no 3, pp. 7–30 (in English). doi:10.17323/1996-7845-2024-03-01

¹ This article was submitted 18.05.2024.

² Dr Vishal Sagar has a doctoral degree from the Centre for International Politics, Organization and Disarmament (CIPOD), School of International Studies (SIS), Jawaharlal Nehru University (JNU), New Delhi.

Система планирования деятельности НАТО в контексте положений Повестки «НАТО-2030» и Стратегической концепции НАТО 2022 г.¹

Е.А. Антюхова

Антюхова Екатерина Андреевна — доктор политических наук, доцент, профессор кафедры мировых политических процессов Московского государственного института международных отношений (университета) МИД Российской Федерации (МГИМО); Россия, 119454, Москва, просп. Вернадского, д. 76; e.antukhova@gmail.com; ORCID: 0000-0003-0860-4792

Аннотация

Статья посвящена анализу ключевых аспектов актуальных изменений в системе военно-политического планирования Организации Североатлантического договора. В рамках постбиполярного миропорядка продолжается сложный процесс трансформации стратегических приоритетов деятельности и организационной структуры альянса. Его ключевым смыслом является эффективная адаптация НАТО к существенным изменениям, произошедшим в международной политике с момента принятия последней Стратегической концепции в 2010 г. Вместе с тем дальнейшее расширение и внутреннее укрепление военно-политического блока призвано обеспечить формирование структуры международного порядка, соответствующей долгосрочным интересам США и их западных союзников.

Высокая динамика международных процессов и нарастающие противоречия ключевых трендов мирового развития обусловили необходимость оптимизации деятельности альянса и адаптации его функционального механизма к меняющимся условиям международной обстановки. Данная задача получила свое доктринальное оформление в рамках новой Стратегической концепции альянса, принятой на саммите в Мадриде 29 июня 2022 г. Научный анализ форм и механизмов адаптации НАТО к новым условиям функционирования предполагает эмпирическое рассмотрение и сравнительный анализ ключевых сфер деятельности альянса.

В рамках предпринятого исследования, на основании применения системного и структурного подходов, а также комплексного использования общенаучных и специальных методов политологического исследования, делается попытка анализа содержания нового доктринального документа как с точки зрения преемственности долгосрочных стратегических ориентиров деятельности НАТО, так и с позиции выявления новых компонентов в системе его военно-политического планирования. Отдельное внимание уделяется изменениям, связанным с концептуально обозначенными приоритетами стратегии альянса в сфере противостояния Российской Федерации и КНР.

Анализ противоречивых процессов, происходящих в НАТО в современных условиях и нашедших свое отражение в содержании Повестки «НАТО-2030» и Стратегической концепции 2022 г., представляется принципиально значимым как в контексте понимания логики развития всей структуры европейской и международной безопасности, так и с точки зрения оценки перспектив дальнейшего развития взаимоотношений крупнейшего военно-политического блока с Российской Федерацией и другими ведущими акторами.

¹ Статья поступила в редакцию 27.02.2024.

Ключевые слова: НАТО, Стратегическая концепция, международная безопасность, гибридные угрозы, стратегия «сдерживания»

Для цитирования: Антюхова Е.А. Система планирования деятельности НАТО в контексте положений Повестки «НАТО-2030» и Стратегической концепции НАТО 2022 г. // Вестник международных организаций. 2024. Т. 19. № 3. С. 31–47 (на русском и английском языках). doi:10.17323/1996-7845-2024-03-02

Введение

Складывающийся в первые десятилетия XXI в. новый полицентричный международный порядок характеризуется углублением внутренних противоречий и неравномерностью основных тенденций своего развития. В последние годы наблюдается углубление дисбаланса в различных сегментах международной системы и усиление конфронтационной составляющей во взаимоотношениях ее ключевых акторов. Одной из важных причин данного процесса является последовательное стремление ведущих международных акторов к активному продвижению собственной международной повестки. Значимую роль в формировании текущего состояния международной архитектуры безопасности играет намерение США и ряда других западных стран, объединенных в военно-политический блок НАТО, добиваться установления своего одностороннего глобального доминирования. Стратегия, направленная на противостояние Российской Федерации, КНР и другим альтернативным коллективному Западу центрам международного влияния, определяет в последние годы эволюцию всей системы институтов, объединяющих США и их западных союзников, включая Организацию Североатлантического договора.

В статье анализируются изменения, произошедшие в системе стратегического планирования НАТО в начале 2020-х годов и нашедшие свое отражение в положениях Стратегической концепции НАТО-2022. Важным содержательным аспектом исследовательского процесса стало выявление приоритетных направлений деятельности альянса на основе определенного в содержании документа перечня вызовов и угроз коллективной безопасности. На основании проделанного анализа была предпринята попытка определения роли новой Стратегической концепции Североатлантического альянса в контексте долгосрочного процесса его трансформации, начавшегося с момента завершения холодной войны. В основу методологии исследования положено применение структурного и функционального подходов к характеристике актуальных изменений, происходящих в системе стратегического планирования деятельности НАТО, а также их воздействия на эволюцию системы современных международных отношений.

Политический контекст и предпосылки появления новой стратегической доктрины Североатлантического альянса

На протяжении большей части второй половины XX в. НАТО позиционировала себя в качестве регионального оборонительного блока, наиболее важные стороны деятельности которого нашли свое отражение в ст. 4 и 5 Вашингтонского договора. После завершения холодной войны Организация Североатлантического договора постепенно утрачивала прежнюю роль регионального блока коллективной безопасности и транс-

формировалась в один из важных инструментов реализации глобальных военно-политических интересов США. Стратегическая концепция НАТО, принятая в 1999 г., стала одним из важнейших этапов в истории Организации Североатлантического договора, который положил начало практическому внедрению новой глобальной философии альянса [Antyukhova, 2020, p. 74].

Стремительные изменения, происходившие на международной арене в течение последнего десятилетия, обусловили дискуссию относительно модернизации доктринальных подходов, сформулированных в Стратегической концепции альянса, принятой на саммите альянса в Лиссабоне в 2010 г. Необходимость принятия новой Стратегической концепции оказалась связанной также с появлением определенных внутренних сложностей, активизировавших дискуссию о степени соответствия нынешней архитектуры альянса актуальным вызовам современности. В экспертном сообществе существует точка зрения о возможном нарастании внутренних разногласий между США и европейскими союзниками, связанных с заметным смещением фокуса американских геополитических интересов на Азиатско-Тихоокеанский регион [Aleshin, 2020; Zolotarev, Trunov, 2019, p. 36–55; Kalachev, 2017, p. 16–28].

На основании решений Лондонского саммита НАТО, состоявшегося 3–4 декабря 2019 г., был инициирован процесс активных внутриблоковых консультаций и перспективного анализа различных сфер деятельности альянса, получивший название «Повестка “НАТО-2030”» [North Atlantic Treaty Organization, 2022b]. Осуществление координации данной аналитической работы было поручено генеральному секретарю альянса Й. Столтенбергу. Основная задача рассматриваемой инициативы заключалась в адаптации деятельности военно-политического блока к актуальным международным процессам и определении долгосрочных ориентиров его дальнейшего развития. Модернизация стратегических ориентиров альянса была обусловлена также стремлением руководства блока усовершенствовать механизмы координации деятельности его различных структурных элементов и способствовать преодолению существующих внутренних разногласий, связанных с противоречиями между принципами коалиционной солидарности и национальными интересами стран-участниц [Korenev, 2023, p. 34].

В рамках внутриблоковых дискуссий 31 марта 2020 г. при генеральном секретаре альянса было создано несколько экспертных центров, включающих видных общественных и политических деятелей, из которых наиболее заметным явилась так называемая группа мудрецов. В ее состав вошли десять известных политических деятелей, представлявших различные государства, входящие в состав блока. В аналитической работе приняли участие политические и военные эксперты из США, Великобритании, Канады, Германии, Франции, Италии, Нидерландов, Польши и Турции. Они предприняли попытку переосмыслить стратегические основы деятельности Организации Североатлантического договора с учетом концептуальных решений, принятых на саммитах в Уэльсе (2014 г.), Варшаве (2016 г.), Брюсселе (2017 и 2018 гг.) и Лондоне (2019 г.). Начало активной дискуссии относительно корректировки приоритетов деятельности НАТО было связано со стремлением западных элит обеспечить дальнейшую реализацию глобальных функций альянса с учетом актуальных изменений в международной обстановке [Jakštaitė-Confortola, 2022, p. 83].

На основе проведенного анализа актуальных международных угроз и вызовов в ноябре 2020 г. «группой мудрецов» был представлен актуальный доклад «НАТО-2030: совместно в новую эру», объединивший около 140 различных предложений. В нем был сделан вывод о необходимости дальнейшей модернизации основных компонентов деятельности Организации Североатлантического договора в целях его «максимальной адаптации к меняющейся военно-политической обстановке» [North Atlantic Treaty

Organization, 2020, p. 5]. Предполагается, в частности, дальнейшее увеличение финансирования, расширение инфраструктуры и вовлечение новых информационных ресурсов для укрепления возможностей блока в сфере массовой пропаганды. В системе информационных инструментов деятельности альянса приоритетное значение отводится использованию современных цифровых технологий. Авторы доклада «полагают необходимым всестороннее развитие потенциала блока в области информационно-психологических операций. Кроме того, одной из важных проблем, обозначенных в докладе, стал вопрос о необходимости увеличения вклада членов блока в коллективные усилия по укреплению военного потенциала блока и соответствующем увеличении доли военных расходов [North Atlantic Treaty Organization, 2020, p. 5].

Основные положения аналитического доклада «НАТО-2030: совместно в новую эру» были вынесены на обсуждение саммита альянса в Брюсселе в июне 2021 г. В ходе дискуссий на полях саммита продолжилось согласование ключевых параметров дальнейшего развития военно-политического блока на период до 2030 г., включая актуализацию основных стратегических параметров его деятельности. В решениях саммита отмечалось, что будущая Стратегическая концепция призвана стать «одним из наиболее амбициозных в истории альянса документов, ориентированных на его всестороннюю адаптацию к новой эре глобальной конкуренции и новым угрозам, включая терроризм, кибератаки, усиление соперничества в сфере передовых технологий, изменение климата», а также «опасностям, вытекающим из агрессивных действий России и Китая» [North Atlantic Treaty Organization, 2021a].

В тексте Повестки «НАТО-2030» нашли отражение предложенные аналитиками девять принципиально важных направлений совершенствования деятельности альянса на десятилетний период. Авторами документа отмечалась необходимость перехода к более глобальному подходу в сфере обеспечения коллективной безопасности и международного порядка, «основанного на правилах, имеющих принципиальное значение для союзников и обеспечивающих их свободу и процветание...» [North Atlantic Treaty Organization, 2021a]. Данный справедливый, по мнению западного истеблишмента, международный порядок находится под «постоянным давлением» со стороны «авторитарных режимов», среди которых ведущее место отводится Российской Федерации и КНР [Bunde, Noetzel, 2023, p. 317].

Наряду с реализацией задач по развитию военного потенциала альянса и решением задач «сдерживания» потенциальных противников особую роль авторы документа отводят укреплению «политического измерения» деятельности блока, что свидетельствует о сохранении и возможном углублении внутриблоковых противоречий на фоне появления новых вызовов интересам коллективного Запада [North Atlantic Treaty Organization, 2021b, p. 1]. В данной связи большое значение имеет повышение эффективности консультационных и координационных механизмов взаимодействия союзников. На основе политической консолидации блока предполагается также обеспечить дальнейшее совершенствование коллективных инструментов «сдерживания и обороны», включающих «укрепление военной мощи Североатлантического союза, продолжение увеличения расходов на оборону и модернизацию возможностей для защиты всех союзников от любой угрозы в любое время» [North Atlantic Treaty Organization, 2021b, p. 2]. В п. 8 документа была отмечена необходимость подготовки новой Стратегической концепции альянса, «описывающей общую обстановку в области безопасности, в которой действует Североатлантический союз, излагающей долгосрочную цель и основные задачи НАТО и определяющей стратегическое направление его политической и военной адаптации» [North Atlantic Treaty Organization, 2021b, p. 3]. В условиях осложнения международной обстановки новые стратегические под-

ходы призваны обеспечить реализацию НАТО своей роли в качестве важного военно-политического инструмента в усиливающейся конкурентной борьбе ведущих мировых центров.

Итоги масштабной аналитической работы, осуществлявшейся на рубеже 2010–2020-х годов, воплотились в проекте новой Стратегической концепции Организации Североатлантического договора, в своем окончательном виде согласованной и утвержденной представителями стран – членом блока на саммите, состоявшемся в конце июня 2022 г. в Мадриде.

Актуальные угрозы и вызовы в рамках новых стратегических подходов НАТО и пути совершенствования деятельности альянса

Содержание новой Стратегической концепции строится вокруг базового элемента новой философии НАТО, связанного с утверждением роли альянса в качестве ключевого элемента безопасности, стабильности и предсказуемости дальнейшего развития евроатлантического региона. Наряду с этим предполагается дальнейшее повышение роли военно-политического блока в обеспечении устойчивости мирового порядка, развитие взаимосвязей со стратегическими партнерами, а также укрепление внутреннего единства и политической сплоченности [North Atlantic Treaty Organization, 2022a]. В рамках оформления новых стратегических ориентиров эксперты альянса стремились исходить из необходимости сохранения преемственности базовых задач, сформулированных в Лиссабонской концепции 2010 г. К их перечню относятся: обеспечение коллективной обороны, готовность к осуществлению урегулирования кризисных ситуаций, а также развитие сотрудничества с партнерами, находящимися вне блока.

Наиболее важным аспектом модернизации и адаптации стратегических установок альянса должно стать совершенствование политического механизма взаимодействия его участников, предполагающее оптимизацию и повышение оперативности принятия коллективных решений в рамках наиболее важных направлений деятельности. Ведущий научный сотрудник Центра политических исследований Института Латинской Америки РАН Н.М. Яковлева отмечает: «Четко просматривается стремление усилить в рамках Североатлантического альянса центростремительные тенденции, что является реакцией на два фундаментальных явления: центробежные настроения в рядах НАТО, наметившиеся в последние годы... и кризис на Украине, переросший в первый масштабный военный конфликт современного периода международных отношений с участием стран – членом альянса и Российской Федерации» [Yakovleva, 2022, p. 58].

Стратегическая цель деятельности Организации Североатлантического договора на ближайшее десятилетие состоит в стремлении «обеспечить... коллективную оборону от всех угроз со всех направлений» [North Atlantic Treaty Organization, 2022a]. Достижение данной цели предполагает реализацию ряда взаимосвязанных задач, включающих совершенствование политического консультативного механизма, повышение эффективности системы подготовки кадров, развитие оборонного потенциала, повышение устойчивости блока к угрозам и вызовам неконвенционального и гибридного характера, сохранение технологического преимущества США и их западных союзников над потенциальными конкурентами. В целом новая редакция Стратегической концепции Североатлантического альянса предполагает реализацию трех обозначенных ранее взаимосвязанных направлений деятельности, включающих сдерживание и оборону, предотвращение кризисов и кризисное регулирование, а также обеспечение безопас-

ности на основе сотрудничества [North Atlantic Treaty Organization, 2022a]. В соответствии с рекомендациями экспертов предполагается создание новой координирующей структуры, призванной осуществлять комплексный анализ и оценку текущей ситуации в целях своевременного обнаружения новых угроз и вызовов, возникающих в сферах компетенции альянса.

Преимуществом по сравнению с содержанием Стратегической концепции 2010 г. связана также с заметным вниманием, которое уделяется «асимметричным» угрозам безопасности евроатлантического пространства, важная роль среди которых по-прежнему отводится угрозе терроризма. В тексте документа отмечается: «Негосударственные вооруженные группировки, включая транснациональные террористические сети и поддерживаемые государством субъекты, продолжают использовать конфликт и слабое управление для вербовки, мобилизации и расширения своего плацдарма» [North Atlantic Treaty Organization, 2022a]. Кроме того, возможными источниками угроз для членов альянса обозначаются: незаконная миграция, неконтролируемое распространение оружия массового уничтожения и средств его доставки, а также сокращение доступности отдельных видов природных ресурсов, ухудшение климата, международная преступность и пиратство. Преимуществом по отношению к предыдущим стратегическим концепциям явилось также положение о потенциальной опасности для евроатлантического пространства нестабильности на территории «глобального Юга» и конфликтных ситуаций на Ближнем Востоке и в Северной Африке.

Новым приоритетом деятельности Североатлантического альянса, нашедшим отражение в положениях Стратегической концепции 2022 г., обозначается противодействие невоенным средствам воздействия со стороны потенциальных противников, включая киберугрозы и использование информационных технологий в целях распространения пропаганды. В тексте документа подчеркивается, что «новые и прорывные технологии... изменяют характер конфликтов, приобретают все большее стратегическое значение и становятся ключевыми сферами глобальной конкуренции» [North Atlantic Treaty Organization, 2022a].

Значительное внимание в рамках планирования деятельности НАТО на ближайшее десятилетие уделяется расширению роли блока в решении энергетических и экологических проблем. В качестве одного из практических механизмов осуществления данной функции рассматривается реализация утвержденной в 2014 г. программы «Наука ради мира и безопасности», предусматривающей внедрение в военной сфере экологически чистых технологий. На фоне начавшейся в 2020 г. пандемии COVID-19 важным приоритетом деятельности блока становится создание эффективной системы противодействия угрозам биогенного характера путем проведения превентивных мероприятий, а также подготовки необходимой инфраструктуры и материальной базы.

В ответ на возможные кибератаки, а также другие проявления «агрессивных действий гибридного характера», предусматривается возможность приведения в действие 5-й статьи Вашингтонского договора и более широкого применения механизма коллективных консультаций. В целях укрепления внутреннего единства блока его членам рекомендуется подтвердить верность общим принципам, а также общности понимания обязательств в вопросах взаимопомощи и коллективной обороны. С этой целью предполагается увеличить количество министерских консультаций в рамках координирующих структур альянса, а также создать в перспективе специальный центр по «обеспечению устойчивого развития демократии». Противоречия внутри блока предлагается урегулировать исключительно путем многосторонних переговоров и воздержания от односторонних действий [North Atlantic Treaty Organization, 2022a].

С учетом обозначенного в тексте документа перечня угроз и вызовов коллективной безопасности альянса в положениях Стратегической концепции формулируются концептуальные задачи его деятельности, вытекающие из логики решений, принятых в период 2014–2021 гг. и нашедших отражение в содержании Повестки «НАТО-2030». Обозначенные задачи объединяются вокруг ключевой цели, связанной с мобилизацией ресурсов альянса в противостоянии основным геополитическим противникам коллективного Запада и предполагающей использование максимально широкого перечня доступных инструментов. В тексте документа, в частности, подчеркивается: «Потенциал НАТО в области сдерживания и обороны основан на надлежащем сочетании ядерных и обычных сил и средств, а также сил и средств противоракетной обороны, дополненных космическими и кибернетическими средствами... Мы будем использовать военные и невоенные средства пропорциональным, согласованным и комплексным образом для реагирования на все угрозы нашей безопасности выбранным нами способом, в сроки и в областях по нашему усмотрению» [North Atlantic Treaty Organization, 2022a].

В рамках повышения эффективности и оперативности принятия решений руководящими структурами альянса рассматривается возможность расширения компетенции генерального секретаря по регулированию кадровых и финансовых вопросов без непосредственного участия Совета НАТО. Особое внимание при этом отводится необходимости быстрого принятия решений в условиях возможных кризисных ситуаций. В этих случаях продолжительность выработки решений руководящими структурами блока не должна превышать суток. В условиях возникновения сложных кризисов допускается нарушение консенсусного механизма принятия решений и формирование ситуативных коалиций заинтересованных государств в случаях, если возникшая ситуация не требует непосредственного участия всех членов блока. Наряду с этим признается возможным ограничить перечень оснований для применения права «вето» на уровне деятельности рабочих структур альянса.

В целях оптимизации функционирования административной структуры блока предполагается не реже одного раза в пять лет осуществлять комплексную оценку результативности деятельности его основных профильных структур. Кроме того, признается необходимым осуществление периодической ротации персонала в различных структурных подразделениях, широкого внедрения в основных сегментах деятельности цифровых технологий, реализации программ повышения образовательного уровня и профессиональной переподготовки кадров, увеличения финансирования гражданских программ альянса.

Таким образом, существенная часть положений по совершенствованию деятельности НАТО отводится необходимости модификации отдельных организационных и процедурных компонентов деятельности блока. В то же время они не предполагают заметного пересмотра концептуальных основ и стратегических целей его функционирования, ориентированных на дальнейшую трансформацию НАТО из регионального оборонительного блока в глобальный инструмент военно-политического влияния коллективного Запада.

Решение стоящих перед альянсом стратегических задач предполагает также развитие всесторонних партнерских отношений и коалиционного сотрудничества со стратегически значимыми партнерами, к числу которых отнесены Украина, Грузия, Босния и Герцеговина [North Atlantic Treaty Organization, 2022a]. В рамках стратегии сдерживания противников Организации Североатлантического договора предполагается активизировать процесс кооперации членов блока в различных аспектах военной подготовки, развитие инициатив, связанных с расширением военного присутствия альянса в регионе Юго-Восточной Европы, совместную реализацию программ противодействия

угрозам в сфере кибербезопасности, а также освоения космического пространства. В данный перечень изначально были включены также Швеция и Финляндия, интеграция которых в состав альянса была резко активизирована в 2022 г. Отдельное внимание в геополитическом планировании НАТО отводится Индии, которая должна выполнять роль главного сдерживающего фактора в отношении влияния Китая в регионе Южной Азии.

Россия и Китай в рамках Стратегической концепции НАТО 2022 г. и системы современного планирования деятельности альянса

Одним из важных элементов новых стратегических инициатив стало положение о радикальных изменениях в сфере международной безопасности, обусловленных возрождением геополитического противостояния НАТО с Российской Федерацией. В рамках актуализации угроз и вызовов безопасности евроатлантического пространства с 2014 г. ведущее место отводится «агрессивным военно-политическим действиям России», названным ключевым препятствием для нормализации отношений и развития двустороннего диалога.

В основу политики НАТО во взаимоотношениях с Российской Федерацией должно быть положено сочетание «предметного диалога и сильного сдерживания» [North Atlantic Treaty Organization, 2023a]. Одним из элементов стратегии Организации Североатлантического договора в отношении Российской Федерации признается также необходимость выработки «более жесткого подхода к санкциям» и преодоление возможных разногласий внутри союзников по данному вопросу. Важным условием для реализации данной задачи обозначается тесная координация политики НАТО и ЕС [Simarovsky, Williams, 2021, p. 35].

Значительное влияние на трансформацию стратегических приоритетов деятельности Организации Североатлантического договора, нашедшую отражение в положениях новой Стратегической концепции, оказало начало специальной военной операции Российской Федерации на территории Украины. Уже в конце февраля – марте 2022 г. руководящими структурами альянса были приняты решения о пересмотре прежнего формата взаимоотношений с Россией и принятии комплекса мер, направленных на расширение военного присутствия в регионе Восточной Европы за счет развертывания дополнительных сил быстрого реагирования, а также новых подразделений ВВС и ВМФ. Наряду с уже размещенными контингентами в Польше и Прибалтике в рамках Расширенного передового присутствия было решено сформировать новые многонациональные военные части в Болгарии, Венгрии, Румынии и Словакии. К лету 2022 г. общая численность американского контингента на территории Европы была увеличена до 100 тыс. человек [Kaufman, Starr, 2023]. В период 2022–2024 гг. значительно возросло количество военных учений, осуществляемых альянсом в непосредственной близости от границ Российской Федерации. Согласно экспертным оценкам, данные военные маневры НАТО стали крупнейшими по своему масштабу с момента завершения холодной войны [RBC, 2024a]. В 2022–2023 гг. в рамках блока был принят комплекс решений, предполагающий укрепление коллективного взаимодействия в сферах кибербезопасности и защиты информационной инфраструктуры, а также противодействия угрозам, связанным с распространением оружия массового уничтожения.

В заявлении чрезвычайного саммита глав государств и правительств стран – членов НАТО, состоявшегося 24 марта 2022 г., отмечалась необходимость комплексного

изменения основных компонентов деятельности альянса «с учетом новых факторов международной обстановки» [North Atlantic Treaty Organization, 2024a]. Данные изменения предполагалось осуществлять в контексте ключевых положений Повестки «НАТО-2030». Наряду с политической поддержкой, руководство альянса приняло комплекс мер по оказанию военной помощи украинскому режиму. На основании решений саммитов в Мадриде (июнь 2022 г.) и Вильнюсе (июль 2023 г.) были существенно расширены параметры утвержденного в 2016 г. Всеобъемлющего пакета помощи для Украины и ее трансформации в «многолетнюю программу содействия... в восстановлении сектора безопасности и обороны и в переходе Украины к полной оперативной совместимости с НАТО...» [North Atlantic Treaty Organization, 2024b].

В рамках Стратегической концепции 2022 г. к основным источникам угроз безопасности евроатлантического пространства были отнесены: «проведение агрессивной политики в отношении соседних государств, применение “гибридных” инструментов дестабилизации членом альянса, наращивание различных компонентов военного потенциала, нарушение ряда норм международного права» [North Atlantic Treaty Organization, 2022a]. Деятельность Организации Североатлантического договора в сложившейся обстановке должна быть направлена на противостояние действиям Российской Федерации, направленным, по мнению авторов документа, на «нарушение европейской стабильности и подрыв глобального международного порядка... сложившегося в мире после завершения холодной войны» [North Atlantic Treaty Organization, 2022a]. По мнению профессора Дипломатической академии МИД России О.П. Иванова, «принципиальное отличие от предыдущей концепции заключается в том, что НАТО отказывается от партнерства с Россией и Россия официально провозглашается противником» [Ivanov, 2022, p. 12].

Особое место отводится дальнейшему укреплению военного потенциала на «восточном фланге» НАТО, предусматривающему «гибкое сочетание ядерного потенциала и обычных вооруженных сил» [North Atlantic Treaty Organization, 2022a]. Данная стратегическая цель будет осуществляться за счет наращивания усилий европейских членом блока, которые должны выполнить коллективные решения относительно увеличения уровня военных расходов. Отношения с Россией при этом предполагается выстраивать исключительно с согласованных коалиционных позиций. Предусматривается также переход альянса к «более активному поведению» в «сфере обычного сдерживания», а также дальнейшее расширение военного присутствия в Восточной Европе, в первую очередь в Польше, странах Балтии, а также «юго-восточной периферии» блока [Simagovsky, Williams, 2021, p. 36]. Данное направление деятельности возложено на Объединенную оперативную группу повышенной степени готовности, призванную усилить оперативные возможности боевых групп передового развертывания, размещенных на основании решений саммитов альянса 2014 и 2016 гг. в Польше и прибалтийских странах.

На базе основных положений Стратегической концепции планируется дальнейшая переработка всей системы оперативной документации, предполагающей принятие комплекса мер быстрого реагирования в случае «агрессивных действий» Российской Федерации в отношении членом блока. В целях их быстрого выполнения предполагается развертывание дополнительных элементов оперативно-стратегического управления, включая объединенное командование тыла в ФРГ, командный центр «Норфолк» в США, командование корпусного уровня в Польше и Румынии и командование многонациональных дивизий в Венгрии, Дании, Польше и Румынии [Kostyukov, 2021, p. 149–154]. При этом новая Стратегическая концепция НАТО, по мнению российского военного эксперта А.П. Леонкова, не предполагает прямого военного столкновения

с Россией и ориентирует деятельность блока на ограничение происходящего военного конфликта «географическими границами Украины» [Leonkov, 2023].

Наряду с военным компонентом в ближайшей перспективе планируется сосредоточить усилия альянса на информационном противостоянии с Россией. В этой связи предусматривается создание при Международном секретариате НАТО специального управления общественной дипломатии, призванного координировать действия различных сегментов блока в информационной сфере.

Другими важными элементами информационного противоборства призваны стать открытый в Латвии Центр передового опыта в области стратегической пропаганды, а также открываемые на уровне штабов различных уровней органы по координации информационной деятельности. Заметное внимание в перечне механизмов противостояния с Российской Федерацией уделяется кибероперациям, для осуществления координации которых на разных уровнях структурной организации блока создаются специальные подразделения киберзащиты.

Система обучения на уровне Командования объединенных вооруженных сил НАТО и отдельных штабных структур альянса в рамках новых стратегических приоритетов переориентируется с задач кризисного реагирования на подготовку к ведению масштабных военных действий высокой степени интенсивности с примерно равным по мощи противником. С этой целью в ближайшие годы планируется продолжить реализацию единой программы военных учений, осуществляемых асинхронно в различных регионах, близких к территории Российской Федерации, — от Заполярья до бассейна Черного моря [North Atlantic Treaty Organization, 2023b].

Вместе с тем стратегическая линия НАТО предусматривает возможность поддержания «ограниченного диалога» с Российской Федерацией по отдельным вопросам, имеющим актуальное значение для интересов альянса. В частности, речь идет о продолжении консультаций относительно механизмов реализации Соглашения об инцидентах на море, Соглашения о предотвращении опасных проявлений военной активности, а также договора об обычных вооруженных силах в Европе (ДОВСЕ) [North Atlantic Treaty Organization, 2023c]. Принципиально важной сферой двустороннего диалога остается, в частности, вопрос о контроле над ядерными вооружениями, являющийся одним из базовых элементов европейской системы безопасности. Одной из основ для развития данного диалога могут стать решения о продлении до 2026 г. действия договора СНВ-III, принятые по итогам российско-американских консультаций.

Российское руководство в условиях стремительно нарастающей враждебности со стороны Организации Североатлантического договора, осуществляющей курс на подготовку к прямому военному столкновению с Российской Федерацией, демонстрирует твердую приверженность принципам защиты национальных интересов и обеспечения национальной безопасности. Оценивая решения, принятые на саммите НАТО в Мадриде, заместитель министра иностранных дел Российской Федерации С.А. Рябков в конце июня 2022 г. подчеркнул, что российская сторона оставляет за собой право на ответные шаги в связи с планами расширения военно-политического блока и увеличения его военного присутствия в Восточной Европе. По его словам, в свете новых доктринальных установок альянса Россия намерена твердо обеспечивать гарантии собственной безопасности [RBC, 2024c].

Анализ изменений, произошедших в последние годы в стратегии деятельности Организации Североатлантического договора, лег в основу ряда положений новой редакции Концепции внешней политики Российской Федерации, утвержденной Указом Президента Российской Федерации от 31 марта 2023 г. В документе, в частности, подчеркивается: «Рассматривая укрепление России в качестве одного из ведущих центров

развития современного мира, считая ее самостоятельную внешнюю политику угрозой западной гегемонии, Соединенные Штаты Америки (США) и их сателлиты использовали принятые Российской Федерацией меры по защите своих жизненно важных интересов на украинском направлении как предлог для обострения многолетней анти-российской политики и развязали гибридную войну нового типа. Она направлена на всемерное ослабление России, включая подрыв ее созидательной цивилизационной роли, силовых, экономических и технологических возможностей, ограничение ее суверенитета во внешней и внутренней политике, разрушение территориальной целостности. Такой курс Запада приобрел всеобъемлющий характер и закреплен на доктринальном уровне» [President of Russia, 2024].

Важное место в перечне внешних угроз безопасности блока впервые было отведено КНР. Усиление внимания Североатлантического альянса к Китаю отражает наметившуюся в последние годы тенденцию к росту зависимости в сфере геополитических интересов коллективного Запада Евроатлантического и Индо-Тихоокеанского регионов. Кроме того, заметное обострение взаимоотношений Североатлантического альянса с КНР произошло после начала специальной военной операции Российской Федерации на Украине и было напрямую связано с отказом китайской стороны поддерживать антироссийские санкции. Нарастающее недовольство западных элит обусловлено и углубляющимся российско-китайским сотрудничеством в различных сферах [North Atlantic Treaty Organization, 2023b].

При этом вызовы, исходящие от Китая, согласно содержанию Стратегической концепции, носят преимущественно невоенный характер и представляют собой в основном применение экономических и информационных механизмов «мягкой силы», а также стремление к лидерству в сфере передовых технологий. На саммите НАТО в Лондоне в декабре 2019 г. рост влияния КНР впервые был обозначен в качестве одной из потенциальных угроз для безопасности альянса. Китайское направление стратегии НАТО строится при этом на сложном компромиссе интересов США и их европейских союзников. Если в американской внешней политике, особенно в период администрации Д. Трампа, все более заметен курс на противостояние росту влияния КНР в Азиатско-Тихоокеанском и других регионах мира, для многих стран ЕС Китай по-прежнему остается важнейшим торговым и инвестиционным партнером. В этом заключается причина определенной двойственности, которая до недавнего времени наблюдалась в стратегии НАТО по отношению к КНР.

В тексте Стратегической концепции 2022 г. впервые на уровне доктринальных документов НАТО констатируется: «Заявленные Китайской Народной Республикой (КНР) амбициозные цели и политика принуждения бросают вызов нашим интересам, безопасности и ценностям» [North Atlantic Treaty Organization, 2022a]. При этом Китай рассматривается в качестве особого международного актора, обладающего широким набором «политических, экономических и военных инструментов», которые он стремится использовать в целях «расширения своего глобального присутствия и проецирования силы, не обеспечивая прозрачности в отношении своих стратегий, намерений и наращивания военной мощи» [North Atlantic Treaty Organization, 2022a]. В рамках современного военно-политического планирования НАТО КНР рассматривается в качестве источника угроз, имеющих в целом гибридное и неконвенциональное измерение, связанных в основном с экономической, информационной сферами и киберпространством. Вместе с тем в положениях Стратегической концепции 2022 г. политика китайского государства оценивается как наносящая «ущерб безопасности Североатлантического союза» и в долгосрочной перспективе направленная на подрыв международного порядка, основанного «на его правилах» [North Atlantic Treaty

Organization, 2022a]. Особое место в перечне угроз, исходящих от КНР, занимает ее углубляющееся стратегическое взаимодействие с Российской Федерацией, имеющей своей целью, по мнению руководства НАТО, разрушение международного порядка и противоречащей ценностям и интересам альянса.

Несмотря на декларируемую в положениях Стратегии 2022 г. готовность к диалогу с КНР, авторы документа подчеркивают стремление «повышать нашу общую осведомленность, укреплять нашу устойчивость и готовность, а также осуществлять защиту от используемой КНР тактики принуждения и попыток расколоть Североатлантический союз» [North Atlantic Treaty Organization, 2022a]. Исходя из обозначенного перечня потенциальных угроз, предполагается принятие комплекса мер по обеспечению готовности альянса к противодействию потенциальным вызовам со стороны КНР, а также усовершенствование коллективного механизма обмена информацией относительно возможных асимметричных действий Китая в экономической, технологической и информационной сферах. В структуре Международного секретариата НАТО предполагается создать отдельное подразделение, призванное отслеживать и анализировать основные направления военно-политического сотрудничества Российской Федерации и КНР [North Atlantic Treaty Organization, 2022a].

Обозначение КНР в качестве одной из ключевых угроз интересам альянса является очевидным следствием трансформации геополитических интересов США, фокус которых в последний период смещается на Азиатско-Тихоокеанский регион. В рамках реализации долгосрочной стратегии расширения географических рамок деятельности НАТО американские политические элиты пытаются реализовать западнцентричную модель построения международного порядка. Деструктивность данного подхода неоднократно подчеркивалась представителями руководства КНР. В официальном комментарии китайского МИД, озвученном непосредственно после принятия новой Стратегической концепции Североатлантического альянса, отмечалось, что НАТО представляет собой «системный вызов миру и стабильности во всем мире». Кроме того, представители внешнеполитического руководства КНР призвали представителей западных элит отказаться от риторики и психологии времен холодной войны [RBC, 2024b]. В последующий период руководители КНР неоднократно заявляли о необходимости преодоления блокового мышления и налаживания международного диалога, основанного на принципах равноправия и уважения взаимных интересов. В своем официальном заявлении на деловом саммите АТЭС, состоявшемся в Сан-Франциско в ноябре 2023 г., председатель КНР Си Цзиньпин вновь заявил о недопустимости превращения АТР в новую зону геополитического противостояния, подчеркнув, что «этот регион... не должен быть втянут в новую холодную войну или блоковую конфронтацию» [Iprime, 2023].

Содержание Стратегической концепции 2022 г. отражает сложившуюся инерцию геополитического мышления западных элит, связанную, в том числе, с глубокими опасениями относительно укрепления альтернативных западных центров мирового влияния. Обоснованные возражения относительно применения альянсом военной силы за пределами собственной территории воспринимаются руководством США и его союзниками в качестве потенциальных «вызовов» и угроз» [Fan, Kondakova, 2022, p. 128]. Положения документа, касающиеся стратегии построения взаимоотношений НАТО с Российской Федерацией, позволяют сделать прогноз относительно дальнейшей деградации как двусторонней системы взаимоотношений, так и всей архитектуры международной и европейской региональной безопасности. Степень дальнейшего углубления двусторонней конфронтации будет зависеть от ряда факторов, ключевыми из них следует обозначить характер дальнейшего развития военного конфликта на тер-

ритории Украины, а также особенности динамики политических процессов в США и исход избирательной кампании в ноябре 2024 г. Практическая реализация положений новой Стратегической концепции Североатлантического альянса представляет собой прямую угрозу российским национальным интересам и требует принятия комплекса долгосрочных мер по обеспечению безопасности Российской Федерации и ее международных партнеров.

Заключение

Появление Повестки «НАТО-2030», явившейся результатом сложной аналитической работы, а также утверждение в 2022 г. новой Стратегической концепции Организации Североатлантического договора отражают новый этап в процессе трансформации ее структурного устройства и доктринальных основ деятельности, начавшейся после завершения холодной войны. В соответствии с позицией, обозначаемой администрацией Дж. Байдена, Организация Североатлантического договора должна выполнять роль важнейшего инструмента в противостоянии «глобальной демократии и авторитаризма» [The White House, 2021].

Основным смысловым содержанием происходящих изменений является стремление обеспечить в условиях стремительно меняющейся международной обстановки максимально полную реализацию интересов стран коллективного Запада в сфере их безопасности, а также противостояния ключевым геополитическим противникам. Важным новшеством Стратегической концепции НАТО 2022 г. стало позиционирование КНР в качестве одной из приоритетных угроз интересам военно-политического блока. Обозначенное в документе расширение сферы интересов НАТО на Индо-Тихоокеанский регион, а также стремление к дальнейшей активизации деятельности на постсоветском пространстве отражают долгосрочную тенденцию, связанную с реализацией «глобального измерения» деятельности альянса. В рамках формирующейся многополярной архитектуры миропорядка НАТО выступает в качестве одного из ключевых механизмов, с помощью которого страны коллективного Запада пытаются сохранить возникшие после распада СССР и роспуска Организации Варшавского договора элементы однополярного доминирования.

Система планирования альянса ориентирована на противодействие широкому спектру угроз и вызовов коллективной безопасности членов военно-политического блока, учитывающему в том числе опыт борьбы с последствиями пандемии COVID-19. Вместе с тем основным содержанием деятельности НАТО обозначается противодействие угрозам военно-политического характера. Несмотря на упомянутый в тексте Стратегической концепции 2022 г. обширный список источников данных угроз, включающий как государственных, так и негосударственных акторов, ключевая роль в их перечне отводится основным геополитическим противникам коллективного Запада — Российской Федерации и КНР.

Действия Организации Североатлантического договора по «комплексному сдерживанию» Российской Федерации очевидным образом направлены на ослабление важных компонентов, обеспечивающих национальную безопасность России. Принципиально важное значение для обеспечения российских национальных интересов в сфере безопасности представляет проблема дальнейшего территориального расширения НАТО. Особой угрозой в данной связи является присоединение к блоку Финляндии, имеющей обширную границу с Российской Федерацией и способную создать потенциальную угрозу российским морским и воздушным коммуникациям в Балтийском регионе.

Стратегическая концепция 2022 г., предполагающая систему шагов по адаптации деятельности альянса к актуальным проблемам современной международной системы, демонстрирует преемственность политической линии его развития в последние десятилетия. Она предполагает дальнейшее укрепление роли блока в качестве ключевого военно-политического инструмента обеспечения глобального лидерства США и построения выгодной им архитектуры мирового порядка. Стержневым смыслом новой концепции по-прежнему является натоцентризм, предусматривающий распространение сферы влияния альянса и проецирование его военной мощи в глобальном масштабе во многом в ущерб базовым компонентам международной безопасности, основанным на принципах Устава ООН. Данная тенденция основана на принципиальном нежелании западных элит развивать кооперативные механизмы в сфере обеспечения стабильности международного порядка.

Продолжение реализации стратегической линии альянса, нашедшее свое отражение в положениях Повестки «НАТО-2030», а также Стратегической концепции 2022 г., в обозримой перспективе будет означать дальнейшее усиление конфронтационной составляющей во взаимоотношениях Российской Федерации и Организации Североатлантического договора и углубление деградации существующих компонентов архитектуры европейской и международной безопасности.

Список источников (References)

Iprime (2023) Si Czin'pin prizval ne vtyagivat' ATR v novuyu holodnuyu vojnu [Xi Jinping Urged Not to Involve the Asia-Pacific Region in a New Cold War]. 17 November. Available at: <https://lprime.ru/20231117/842290812.html> (accessed 4 April 2024) (in Russian).

Aleshin A.A. (2020) Doklad "NATO 2030": chto zhdet' ot al'yansa v nastupivshem desyatiletii [NATO 2030 Report: What to Expect From the Alliance in the Coming Decade]? IMEMO, 3 December. Available at: <https://www.imemo.ru/news/events/text/doklad-nato-2030-chto-zhdaty-ot-alyansa-v-nastupivshem-desyatiletii> (accessed 12 August 2023) (in Russian).

Antyukhova E.A. (2020) NATO kak aktor mezhdunarodnoj bezopasnosti v usloviyax globalizacii [NATO as a Factor of International Security in the Context of Globalization]. *Mezhdunarodnaya bezopasnost: Globalnye i regionalnye sub'ekty* (M.M. Lebedeva, Yu.A. Nikitina (eds)). Moscow: Aspect Press Publishing House (in Russian).

Bunde T., Noetzel T. (2023) Unavoidable Tensions: The Liberal Path to Global NATO. *Contemporary Security Policy*, vol. 31, no 2, pp. 295–318. Available at: <http://dx.doi.org/10.1080/13523260.2010.491380>

Fan S., Kondakova K.S. (2022) Konceptual'nye osnovy deyatel'nosti NATO i SHOS i ih voploshchenie v rabote organizacij [The Conceptual Foundations of the Activities of NATO and the SCO and Their Implementation in the Work of Organizations]. *International Organisations Research Journal*, vol. 17, no 4, pp. 124–47. Available at: <http://doi.org/10.17323/1996-7845-2022-04-05> (in Russian).

Ivanov O.P. (2022) Transformaciya NATO: ot potepleniya klimata do zamerzaniya v politike [The Transformation of NATO: From Climate Warming to Freezing in Politics]. *Nauchno-analiticheskij zhurnal "Obozrevatel'-Observer"*, no 11–12, pp. 5–17. Available at: http://www.doi.org/10.48137/2074-2975_2022_11-12_5 (in Russian).

Kalštaitė-Confortola G. (2022) US Foreign Policy During the Biden Presidency. *European Strategic Autonomy and Small States' Security* (G. Česnakas, J. Juozaitis (eds)). Taylor and Francis. Available at: <http://dx.doi.org/10.4324/9781003324867-6>

Kalachev D.N. (2017) Vnutrisistemnye protivorechiya kak faktor razvitiya otnoshenij Rossiya-NATO [Intra-Systemic Contradictions as a Factor in the Development of Russia-NATO Relations]. *Tendencii i upravlenie*, no 1, pp. 16–28. Available at: <http://www.doi.org/10.7256/2454-0730.2017.1.16153> (in Russian).

Kaufman E., Starr B. (2022) The US Is Expected to Keep 100,000 Troops in Europe for Foreseeable Future in Face of Russian Threat, US Officials Say. *CNN*, 20 May. Available at: <https://edition.cnn.com/2022/05/20/politics/us-troops-in-europe/index.html> (accessed 28 December 2023).

Korenev E. (2023) NATO-2030: Severoatlanticheskij al'yans zhdet transformaciya [NATO 2030: The North Atlantic Alliance Is Waiting for a Transformation]. *Materialy: Molodezhnaya sekciya Primakovskih chtenij: Global'nye problemy i miroporyadok posle COVID* (A.A. Burnina, N.V. Kardava, S.V. Rastoltsev, D.V. Stefanovich, T.I. Khaynatskaya (eds)). IMEMO. Available at: <https://www.imemo.ru/files/File/ru/publ/2022/SMU-sbornik-PR2021-1.pdf> (accessed 14 August 2023) (in Russian).

Kostyukov I.O. (2021) Sostoyanie i perspektivy razvitiya Severoatlanticheskogo soyuza [The State and Prospects of the Alliance's Development]. *Voennaya mysľ*, no 8, pp. 149–54. Available at: <https://cyberleninka.ru/article/n/sostoyanie-i-perspektivy-razvitiya-severoatlanticheskogo-soyuza> (accessed 9 August 2023) (in Russian).

Leonkov A. (2023) “Ukrainskij kejs” SShA [The “Ukrainian Case” of the US]. *Star*, 9 February. Available at: <https://zvezdaweb.ru/news/2023261036-LWT2u.html> (accessed 19 September 2023) (in Russian).

North Atlantic Treaty Organization (NATO) (2020) NATO 2030: Making a Strong Alliance Even Stronger. Available at: <https://www.nato.int/nato2030/> (accessed 24 August 2023).

North Atlantic Treaty Organization (NATO) (2020) NATO 2030: United for a New Era: Analysis and Recommendations of the Reflection Group Appointed by the NATO Secretary General. 25 November. Available at: https://www.nato.int/nato_static_fl2014/assets/pdf/2020/12/pdf/201201-Reflection-Group-Final-Report-Uni.pdf (accessed 13 August 2023).

North Atlantic Treaty Organization (NATO) (2021a) Summit Communiqué. Brussels, 14 June. Available at: https://www.nato.int/cps/en/natohq/news_185000.htm (accessed 13 August 2023).

North Atlantic Treaty Organization (NATO) (2021b) NATO 2030. Available at: https://www.nato.int/nato_static_fl2014/assets/pdf/2021/6/pdf/2106-factsheet-nato2030-en.pdf (accessed 15 April 2024).

North Atlantic Treaty Organization (NATO) (2022a) The NATO 2022 Strategic Concept. Issued by the Heads of State and Government at the NATO Summit Meeting in Madrid on 29 June. Available at: https://www.nato.int/nato_static_fl2014/assets/pdf/2022/6/pdf/290622-strategic-concept-ru.pdf (accessed 5 April 2023).

North Atlantic Treaty Organization (NATO) (2022b) The Readiness Action Plan (RAP). 21 September. Available at: https://www.nato.int/cps/en/natohq/topics_119353.htm (accessed 15 August 2023).

North Atlantic Treaty Organization (NATO) (2023a) The Alliance's Strategic Concept Approved by the Heads of State and Government Participating in the Meeting of the North Atlantic Council in Washington DC. Available at: https://www.nato.int/cps/en/natohq/official_texts_27433.htm (accessed 2 August 2023) (in Russian).

North Atlantic Treaty Organization (NATO) (2023b) Speech by NATO Secretary General Jens Stoltenberg at the Annual Conference of the Confederation of Norwegian Enterprise. 5 January. Available at: https://www.nato.int/cps/ru/natohq/opinions_210445.htm (accessed 25 August 2023).

North Atlantic Treaty Organization (NATO) (2023c) Otnosheniya s Rossiej [Relations With Russia]. 25 September. Available at: https://www.nato.int/cps/ru/natohq/topics_50090.htm (accessed 7 September 2023) (in Russian).

North Atlantic Treaty Organization (NATO) (2024a) Statement by the Heads of State and Government of NATO. Brussels, 24 March. Available at: https://www.nato.int/cps/en/natohq/official_texts_193719.htm?selectedLocale=ru (accessed 12 March 2024) (in Russian).

North Atlantic Treaty Organization (NATO) (2024b) Relations With Ukraine. 26 July. Available at: https://www.nato.int/cps/ru/natohq/topics_37750.htm? (accessed 13 March 2024) (in Russian).

President of Russia (2024) Ukaz Prezidenta Rossijskoj Federacii ot 31.03.2023 g. № 229 Ob utverzhdenii Konceptii vneshnej politiki Rossijskoj Federacii [Decree of the President of the Russian Federation No 229 31 March 2023, “On the Approval of the Concept of Foreign Policy of the Russian Federation”]. Available at: <http://www.kremlin.ru/acts/bank/49090> (accessed 12 April 2024) (in Russian).

RBC (2024a) NATO nachalo v Evrope osnovnoj etap krupnejshih za 40 let uchenij. Oni prodlyatsya do 31 maya 2024 goda [NATO Has Begun the Main Stage of the Largest Exercises in Europe in 40 Years, They Will Last

Until 31 May 2024]. 1 February. Available at: <https://www.rbc.ru/politics/01/02/2024/65ba23439a79472c1662c119> (accessed 28 February 2024) (in Russian).

RBC (2024b) Kitaj v otvet na strategiyu NATO nazval al'yans "sistemnym vyzovom miru" [China, in Response to the NATO Strategy, Called the Alliance a "Systemic Challenge to the World"]. 30 June. Available at: <https://www.rbc.ru/politics/30/06/2022/62bd6aae9a794776db8d154c> (accessed 3 April 2024) (in Russian).

RBC (2024c) Chto oznachayut dlya Rossii resheniya sammita NATO [What Do the Decisions of the NATO Summit Mean for Russia]. 29 June. Available at: <https://www.rbc.ru/politics/29/06/2022/62bc39f79a794716586fe3c6> (accessed 05 April 2024) (in Russian).

Simarovsky M.D., Williams M.J. (2021) NATO-Russian Relations in an Era of Russian Aggression. *NATO 2030: Towards a New Strategic Concept and Beyond* (J. Blessing, K. Kjellström Elgin, N.M. Ewers-Peters (eds)). Washington DC: Foreign Policy Institute/Henry A. Kissinger Center for Global Affairs, Johns Hopkins University SAIS.

The White House (2021) Interim National Security Strategic Guidance. March. Available at: <https://www.whitehouse.gov/wp-content/uploads/2021/03/NSC-1v2.pdf> (accessed 1 August 2023).

Yakovleva N.M. (2022) NATO posle Madridskogo sammita (k 40-letiyu uchastiya Ispanii v Severoatlantscheskom al'yanse) [NATO After the Madrid Summit (on the 40th Anniversary of Spain's Participation in the North Atlantic Alliance)]. *Perspektivy: Elektronnyj zhurnal*, no 3, pp. 54–66. Available at: <http://www.doi.org/10.32726/2411-3417-2022-3-54-66> (in Russian).

Zolotarev V.A., Trunov F.O. (2019) Voprosy' obespecheniya atlanticheskoy solidarnosti evropejskix partnerov SShA na sovremennom e'tape [Issues of Ensuring Atlantic Solidarity of the European Partners of the United States at the Present Stage]. *Aktual'nye problemy Evropy*, no 1, pp. 36–55. Available at: <http://www.doi.org/10.31249/ape/2019.01.02> (in Russian).

The NATO Planning System in the Context of the Provisions of the NATO 2030 Agenda and the NATO 2022 Strategic Concept¹

E. Antyukhova

Ekaterina Antyukhova – Doctor of Political Science, Associate Professor, Professor, Department of World Political Processes, Moscow State Institute of International Relations (University) MFA (MGIMO University); 76 Prospekt Vernadskogo, Moscow, 119454, Russia; e.antyukhova@gmail.com; ORCID: 0000-0003-0860-4792

Abstract

This article is devoted to the analysis of key aspects of current changes in the system of military and political planning of the North Atlantic Treaty Organization (NATO). Within the framework of the post-bipolar world order, a complex process of transformation of the strategic priorities of activities and organizational structure of the alliance is underway. Its key meaning is the effective adaptation of NATO to the significant changes that have occurred in international politics since the adoption of the last strategic concept in 2010. At the same time, the further expansion and internal strengthening of the military-political bloc is designed to ensure the formation of an international order consistent with the long-term interests of the United States and its western allies.

The dynamics of international processes and growing contradictions of the key trends of global development have necessitated the optimization of the activities of the alliance and the adaptation of its functional mechanism to changing international conditions. This task received its doctrinal formalization within the framework of the new strategic concept of the alliance, adopted at the Madrid summit on 29 June 2022. Scientific analysis of the forms and mechanisms of NATO's adaptation to new operating conditions involves empirical consideration and comparative analysis of the key areas of the activities of the alliance.

Within the framework of the undertaken research, based on the application of systemic and structural approaches, as well as the integrated use of general scientific and special methods of political science research, this article analyzes the content of the new doctrinal document both from the point of view of continuity of long-term strategic orientations of NATO's activities and from the position of identifying new components in its military-political planning system. Special attention is paid to the changes related to the conceptually defined priorities of the strategy of the alliance in the sphere of confrontation between the Russian Federation and the People's Republic of China (PRC).

The analysis of the contradictory processes taking place in NATO and reflected in the content of the NATO 2030 Agenda and the 2022 Strategic Concept seems to be fundamentally significant both in the context of understanding the logic of the development of the entire structure of European and international security and from the point of view of assessing the prospects for further development of relations between the largest military-political bloc and the Russian Federation and other leading actors.

Keywords: NATO, strategic doctrine, international security, hybrid threats, containment strategy

For citation: Antyukhova E. (2024) The NATO Planning System in the Context of the Provisions of the NATO 2030 Agenda and the NATO 2022 Strategic Concept. *International Organisations Research Journal*, vol. 19, no 3, pp. 31–47 (in English). doi:10.17323/1996-7845-2024-03-02

¹ This article was submitted 27.02.2024.

Политика России в рамках Конференции сторон Рамочной конвенции ООН об изменении климата: дискурсивное измерение¹

А.А. Шуранова

Шуранова Анна Артёмовна — младший научный сотрудник Научно-учебной лаборатории экономики изменения климата Национального исследовательского университета «Высшая школа экономики» (НИУ ВШЭ); Россия, 101000, Москва, ул. Мясницкая, д. 20; ashuranova@hse.ru; ORCID: 0000-0002-3001-8979

Аннотация

Климатические изменения с возрастающей активностью влияют на политику и экономику государств мира: их физические проявления несут многочисленные угрозы человеческой и национальной безопасности, а борьба с ними требует значительных вложений и регуляторных мер, которые трансформируют социально-экономические системы. В этом контексте развивается и климатическая политика России, до сих пор находящаяся на этапе становления. Современные исследования, изучающие ее, фокусируются преимущественно на национальном климатическом регулировании и его отдельных аспектах, в то время как международное измерение климатической политики России остается недостаточно исследованным.

В данной статье на примере российского дискурса в рамках Конференции сторон Рамочной конвенции ООН об изменении климата (КС РКИК ООН) после принятия Парижского соглашения раскрывается эволюция внешнего аспекта климатической политики страны. В рамках дискурса выделено несколько ведущих нарративов: «лесной», связанный с продвижением Россией необходимости «зачета» поглощающей способности экосистем в качестве равноценного остальным мерам на международном уровне; «санкционный», в рамках которого Россия проводит мысль о вреде зарубежных ограничительных мер ее способности делать вклад в глобальные усилия по борьбе с изменением климата; нарратив о необходимости создания единого механизма соблюдения Парижского соглашения; а также нарратив, посвященный развивающимся государствам и наращиванию поддержки их зеленого перехода. Выявлено, что каждый нарратив, а также употребление в дискурсе категорий «глобального», «общечеловеческого» и «международного» находятся в тесной взаимосвязи с общим внешнеполитическим курсом государства. Продемонстрировано, что по мере возрастания роли климатических изменений в мировой политике Россия стремится более уверенно позиционировать себя в ее рамках, даже несмотря на изменившиеся геополитические условия, которые нивелировали часть важнейших драйверов развития российского климатического регулирования.

По итогам исследования делается вывод, что в современных условиях российская политика в рамках КС РКИК ООН эволюционировала в направлении, с одной стороны, усиления риторики об альтернативной повестке декарбонизации и, с другой стороны — большей поддержки развивающихся государств. Оба направления следуют в логике направленности внешней политики России на утверждение полицентричного миропорядка с увеличением роли незападных стран в принятии решений по поводу ключевых вопросов функционирования международной системы.

¹ Статья поступила в редакцию 13.02.2024.

Ключевые слова: внешняя климатическая политика, Парижское соглашение, амбициозность климатической политики, факторы эволюции климатической политики, поглощающая способность экосистем, климатическое финансирование, санкции

Благодарности: исследование осуществлено в рамках Программы фундаментальных исследований Национального исследовательского университета «Высшая школа экономики» (НИУ ВШЭ) и при грантовой поддержке факультета мировой экономики и мировой политики НИУ ВШЭ в 2024 г.

Для цитирования: Шуранова А.А. Политика России в рамках Конференции сторон Рамочной конвенции ООН об изменении климата: дискурсивное измерение // Вестник международных организаций. 2024. Т. 19. № 3. С. 48–69 (на русском и английском языках). doi:10.17323/1996-7845-2024-03-03

Введение

Климатический кризис в последнее десятилетие становится все более значимым элементом национальной и международной политики. В свете потепления средних глобальных температур на 1,1 °C по сравнению с доиндустриальной эпохой и уже ощутимых в большинстве регионов мира учащений опасных и чрезвычайных погодных явлений государства принимают меры, направленные как на борьбу с этими процессами, так и на адаптацию к ним [Intergovernmental Panel on Climate Change, 2022]. Влиянию этих действий подвергаются мировая экономика, социальные и политические системы [Garanina et al., 2023], а также комплексы безопасности. Все большее число государств переходит к зеленой экономике, стремясь повысить ресурсо- и энергоэффективность экономических процессов [Caprotti, Bailey, 2014].

Мировая энергетика трансформируется под влиянием перехода на низкоэмиссионные источники энергии взамен ископаемого топлива, необходимость постепенного отказа от использования которого признается всем мировым сообществом вне зависимости от принадлежности к его экспортерам или импортерам [United Nations Framework Convention on Climate Change (UNFCCC), 2023]. Те или иные формы углеродного ценообразования ввели 89 юрисдикций, покрывавшие в 2024 г. 24% мировых выбросов парниковых газов, в то время как часть также приняла или рассматривает принятие пограничных корректирующих углеродных механизмов (ПКУМ) [World Bank, n.d.]. Климат становится все более важным фактором возникновения внутри- и межгосударственных конфликтов [Buhaug et al., 2023] и несет в себе потенциал усиления миграционных потоков из территорий, физико-географические условия на которых могут стать непригодными для существования [International Organization for Migration, 2019]. В глобальном измерении необходимость декарбонизации порождает дополнительные линии противоречий между развитыми и развивающимися государствами, концентрирующиеся вокруг вопросов справедливого перехода, климатического финансирования, исторической ответственности за выбросы парниковых газов и передачи новых низкоуглеродных технологий [Makarov, Shuranova, 2023].

Попытки повлиять на изменение климата осуществляются не только на национальном, но и на международном уровне. Подписанная в 1992 г. Рамочная конвенция Организации Объединенных Наций об изменении климата (РКИК ООН) стала основой международного климатического режима, а ее руководящий орган (Конференция сторон, КС) – ключевой глобальной площадкой для обсуждения того, как человечество может объединить усилия в борьбе с климатической угрозой [Wirth, 2017].

РКИК задает основные принципы и координирует развитие международной климатической политики, в то время как позиции и интересы государств в ее рамках

лоббируются на ежегодных КС [Kuiper, Schroeder, Linnér, 2018]. Согласно РКИК, обязанностями ее участников является регулярное предоставление отчетности в виде национальных кадастров антропогенных выбросов — документов, в которых детально прописывается объем выбросов в государстве, подсчитанный по единой методологии, по пяти ключевым секторам. Отчеты также предоставляются в форме двухгодичных докладов и национальных сообщений. Другим обязательством государств — подписантов Конвенции является формулировка и периодическое обновление «национальных... программ, содержащих меры по смягчению последствий изменения климата» и «мер по содействию адекватной адаптации к изменению климата» [United Nations, 1992, art. 4]. Таким образом, РКИК фактически обязывает стороны формулировать национальную (либо региональную) климатическую политику.

Климатическая политика России, формулируемая и реализуемая в рамках РКИК, находится в стадии становления. Приняты ключевые доктринальные и концептуальные документы, в том числе долгосрочная климатическая стратегия; также запущены либо разрабатываются основные инструменты углеродного регулирования — климатические проекты и система обращения углеродных единиц, пилотное обязательное углеродное ценообразование, поддержка возобновляемой энергетики и энергоэффективности, сертификаты происхождения электрической энергии, зеленое финансирование, нефинансовая отчетность компаний и др. Тем не менее основной опорой достижения углеродной нейтральности в стране остается поглощающая способность экосистем [Government of the Russian Federation, 2021], а российская экономика оценивается как третья в мире по уровню энергоемкости [Enerdata, 2024].

Национальная климатическая политика и способы выстраивания российской климатической стратегии и энергетического перехода являются широко разработанным предметом академических исследований. В первую очередь Россия рассматривается как государство, принадлежащее к группе традиционных экспортеров ископаемых видов топлива, для которого зеленая трансформация является вызовом экономической и энергетической безопасности и которое выстраивает свою климатическую политику в соответствующей логике — принимая мировые тренды декарбонизации постольку и в том виде, в котором они соответствуют его национальным интересам [Sharples, 2013; Korppoo, 2015; Sharmina, 2017; Makarov, Chen, Paltsev, 2018; Mitrova, Melnikov, 2019; Henderson, Mitrova, 2020; Kodaneva, 2020; Porfiriev et al., 2020; Tynkkynen, 2020; Yushkov, Perov, 2021; Stepanov, Makarov, 2022; Seregina, 2023; Shurapova, Chistikov, 2023]. В соответствии с этим распространено мнение о том, что одним из основных драйверов активизации климатической политики в стране стало анонсирование в 2021 г. европейского пограничного корректирующего углеродного механизма (ПКУМ), представляющего прямую угрозу для российского энергетического экспорта и экспорта углеродоемкой продукции, а также в целом ужесточение требований к импортируемой продукции со стороны зарубежных регуляторов и потребителей [Ananykina, 2021; Kanishchev, 2021; Murashko, 2021; Porfiriev, Shirov, Kolpakov, 2021; Telegina, Studenikina, Chapaikin, 2021; Ptichnikov, Krenke, 2022; Sevostianov, Matiukhin, 2022; Golub, Shenin, 2023]. Внутренние факторы, в свою очередь, имеют неоднозначное влияние на формулирование климатического законодательства: некоторые, в том числе нарастающее воздействие негативных физико-географических эффектов климатических изменений на экономику и инфраструктуру, высокий ресурсный потенциал и качественный задел по ряду важнейших направлений низкоуглеродных технологий, стимулируют включение России в мировой зеленый переход, в то время как другие выступают в качестве противовесов [Kokorin, 2014; 2016; Koshkina, 2020; Makarov, 2022; Rudanets, 2023].

Факторы эволюции и аспекты развития российской климатической политики изучены в литературе и с точки зрения дискурсивного оформления в официальных документах, заявлениях политических деятелей, СМИ, общественно-политическом и деловом поле, причем в большинстве подобных исследований авторы предпринимают попытки выделить причины недостаточной амбициозности этой политики, опираясь на аргументы о культурных особенностях и климатическом скептицизме научного сообщества, элит и населения, нежелании правящих кругов и крупной промышленности проводить зеленые реформы в условиях наличия значительных выгод от опоры на углеводороды и т.п. [Wilson Rowe, 2013; Korppoo, Tynkkynen, Hønneland, 2015; Poberezhskaya, 2018; Tynkkynen, Tynkkynen, 2018; Poberezhskaya, Ashe, 2019; Yagodin, 2021; Ashe, Poberezhskaya, 2022; Godzimirski, 2022; Kochtcheeva, 2022; Korppoo, 2020; 2022; Martus, Fortescue, 2022; Beuerle, 2023; Stepanov, 2023]. Необходимо отметить, что в силу особенностей построения такого рода научных работ они могут быть подвержены субъективизму, который, среди прочих факторов, зачастую обусловлен специфической постановкой исследовательских целей и выборкой эмпирической базы, не всегда подчиняющейся строгой логике и подобранной в объеме, который достаточен для иллюстрирования поставленных авторами посылов, но не представляет полноценного среза всех основных направлений дискурса, распространенных на исследуемые периоды.

В связи с выделенными особенностями настоящее исследование стремится предпринять альтернативный подход к изучению дискурсивных аспектов климатической политики России, взяв за основу ее внешнее измерение, в частности отражение в рамках РКИК ООН. Выносится предположение о том, что по мере возрастания значимости климатических изменений в мировой политике Россия стремится более уверенно позиционировать себя в ее рамках, поскольку происходящие трансформации мировой политики и экономики начинают затрагивать ключевые национальные интересы, причем этот процесс продолжается, даже несмотря на значительные изменения в международном положении России. Таким образом, в отличие от большинства существующих исследований, фокусирующихся на национальном регулировании, факторах его формирования и развития, а также рекомендациях по его выстраиванию, данное исследование призвано раскрыть внешний аспект климатической политики России. Соответственно, в то время как внутреннее климатическое регулирование исчерпывающе рассмотрено в [Baburina, Kuznetsova, Podbiralina, 2023; Popova, Kolmar, 2023] и большинстве упомянутых исследований, нашей целью является выделение основных элементов позиционирования России в рамках международной климатической политики и, в частности, ключевого для нее международного форума – КС РКИК ООН.

Дискурс России в рамках КС РКИК ООН после Парижского соглашения

В целях раскрытия эволюции политики России в рамках КС РКИК ООН был проведен дискурс-анализ ежегодных официальных заявлений, представляемых на КС начиная с 2015 г. Заявления, как правило, представлены на двух уровнях: высшем и высоком. Специальный представитель президента Российской Федерации по вопросам климата участвовал в Сегменте высокого уровня КС в течение всех лет рассматриваемого периода кроме КС-21, на которой Россию представлял непосредственно В.В. Путин (до 2023 г. включительно). По этой причине проводится дискурс-анализ текстов заявлений России на сегменте высокого уровня за 2016–2023 гг., а также речей президента России В.В. Путина за 2015 и 2021 гг. (в последний год речь была адресована не КС в целом, но

Заседанию по управлению лесным хозяйством и землепользованию, по итогам которого была издана поддержанная в том числе Россией Декларация по лесам и землепользованию) [President of Russia, 2015; 2021; Russian Federation, 2016; 2017; 2018; 2019; 2021; 2022; 2023]. Речи за 2020 г. в выборке отсутствуют, так как КС в этот год не проводилась вследствие пандемии COVID-19. Все речи, за исключением выступления президента России в 2021 г., выстроены по схожему принципу и преимущественно содержат следующие смысловые блоки: указание на глобальный контекст климатической политики, описание новейших российских целей и мер, а также очерчивание российской позиции по поводу наиболее актуальных вопросов — учета роли поглощений экосистем, поддержки развивающихся стран, международных санкций и т.п. В соответствии с этим в дискурсе России в рамках КС после принятия Парижского соглашения представляется возможным выделить ряд нарративов и проследить их эволюцию.

«Лесной» нарратив

Заявление В.В. Путина на 21-й КС в 2015 г., сделанное непосредственно перед выработкой Парижского соглашения, можно считать наиболее ярким индикатором российской позиции в отношении этого документа и ее видения того, каким оно должно быть. Одним из основных положений, которое Россия видела обязательным в будущем соглашении, являлся учет важности лесов и их поглощающей способности — то, что в дальнейшем станет основой климатической политики страны. Согласно российской позиции, леса являются «одной из ключевых составляющих международных усилий по решению проблемы глобального потепления» [President of Russia, 2021b].

«Лесной» нарратив стал одним из ведущих в российском дискурсе в рамках КС РКИК ООН. Из всех рассматриваемых заявлений он отсутствует только в 2022 г., а также слабо представлен в 2016 и 2018 гг. Текст 2016 г. не включает роль лесов как один из ключевых смысловых пунктов, вероятнее всего, потому, что в нем развита намного более консервативная тема — это единственный год, где Россия четко обозначает свое намерение не отказываться от углеводородов во имя декарбонизации и считает это для себя неприемлемым, в качестве альтернативы предлагая «зачет» энергоэффективности, использования низкоуглеродного ископаемого топлива и развитие соответствующих технологий и материалов и т.п. (несомненно, это осталось ключевым мотивом в формулировании российской климатической повестки и впоследствии). Леса здесь являются одним из множества положений, и именно поэтому внимание на них не акцентируется.

Необходимо подчеркнуть, что именно в 2016 г. Россия подписала Парижское соглашение [Government of the Russian Federation, 2019], и текст выступления российского представителя на КС составлялся уже с учетом этого факта, то есть это было первым официальным заявлением России после того, как она в принципе стала участницей договора. По этой причине в нем присутствует и идея, которая будет прослеживаться в большинстве документов, определяющих климатическую политику России в последующие годы, — необходимость учета особенностей социально-экономического развития государств при оценке их климатической политики и неприятие препятствования последней такому развитию. Эта идея четко прослеживается в Стратегии социально-экономического развития с низким уровнем выбросов парниковых газов до 2050 г. [Government of the Russian Federation, 2021], а ее прямое продолжение в виде того, что международные тенденции зеленого развития могут в том или ином виде угрожать безопасности России или препятствовать ее устойчивому росту, отражено в Стратегии национальной безопасности, Доктринах энергетической и экономической безопас-

ности, а также Концепции внешней политики 2023 г. [President of Russia, 2017; 2019; 2021; 2023a]. Поглощающая способность лесов, российского «уникального ресурса» [President of Russia, 2021b], является неотъемлемым и одним из центральных элементов этой линии, а также в целом — повестки альтернативного пути декарбонизации, проводимой Россией и отражаемой как в вышеуказанных документах, так и в рамках КС. Эта повестка по сути противостоит мономерной логике развитых экономик в отношении климатического регулирования, заключающейся в необходимости принятия определенного набора инструментов климатической политики вне зависимости от национальных особенностей и зачастую — непризнания альтернативных моделей декарбонизации, что отражается на отношениях со странами, принимающими их, и в особенности на торговле. В противовес такой модальности поведения на мировой климатической арене российский дискурс направлен на продвижение большего равенства подходов государств к низкоуглеродному развитию и учет при этом особенностей их социально-экономического развития.

Из остальных кейсов, в которых «лесной» нарратив представлен слабее, в 2018 г. леса не упоминаются как положение, которое проводится в повестку КС и которое Россия стремится закрепить на этом уровне, но являются важным элементом в контексте описания целей России по ограничению выбросов парниковых газов. Наконец, 2022-й стал единственным годом, в котором леса не упоминались в принципе, это полностью противоречит тому, что именно в этот год климатическая политика России оформилась наиболее четко как в инструментальном, так и в идейном плане, и леса играют в ней важнейшую роль. Можно предположить, что в 2022 г., ставшем для России периодом переосмысления своей роли в мировой политике и траектории развития как великой державы, для страны могло оказаться более важным предпринять действия по следованию этой траектории и утвердить ее неизменность в трансформирующейся внешней среде, чем предпринимать очередную попытку добиться признания в рамках международных форматов, где доминирует повестка, воспринимаемая Россией как зеленая угроза [Smeets, 2018; Makarov, 2022] и не вполне отвечающая ее целям национального развития.

Тем не менее в 2023 г. Россия возвращается к «лесному» нарративу, причем с точки зрения, в некоторой степени отличающейся от всех предыдущих лет. С одной стороны, неизменным остается указание на намерения максимально использовать и нарастить потенциал поглощающей способности экосистем. С другой стороны, природно-климатические решения впервые четко упоминаются в качестве оформленного инструмента климатической политики [Russian Federation, 2023], что связано с полноценным запуском функционирования системы климатических проектов, в которой на момент предыдущих заявлений практически не было масштабных кейсов и планов. На КС-28, в свою очередь, Россия сделала центром своей презентации проект Плейстоценового парка, не первое десятилетие разрабатывающегося с целью восстановления на определенной территории северо-востока Якутии пастбищной экосистемы, которая будет обладать высокой продуктивностью и соответствовать экосистеме, существовавшей в Арктической зоне в позднем Плейстоцене. С его помощью Россия стремилась продемонстрировать привлекательность экосистемных решений как альтернативного пути декарбонизации. В этой связи линия, заданная в предыдущем году, несколько сместилась: основной задачей российской внешней климатической политики в 2023 г. стали именно попытки обеспечить признание российских климатических усилий за рубежом. Тем не менее эти попытки, в отличие от 2015–2021 гг., имеют иной контекст. Во-первых, ранее России было более важно продвижение подхода к выстраиванию политики декарбонизации, в то время как в изменившихся условиях речь идет конкретно

о «зачете» национальных инструментов сокращения углеродного следа с учетом прекращения деятельности в стране зарубежных верификаторов и валидаторов с целью снижения рисков для экспортеров. Во-вторых, до 2021 г. основным рынком, ради которого бизнес мог бы использовать эти инструменты, был европейский, а в 2022 г. международная климатическая политика зачастую рассматривалась как западноцентричная и более не требующаяся при резком сокращении товарооборота с ЕС; в свою очередь, уже в 2023 г. государство и компании стали с возрастающей степенью осознавать значимость зарождающихся зеленых трендов в Азии, которая стала ключевым направлением для переориентации торговых потоков. Соответственно, в то время как продвижение альтернативной повестки декарбонизации по-прежнему является важным для России, на первый план вышли более «технические» и экономико-ориентированные аспекты, в которых, однако, «лесной» нарратив остается ведущим.

Россия и развивающиеся государства в международной климатической политике

Другой нарратив, прослеживающийся во всех исследуемых текстах, кроме обращения В.В. Путина к участникам сессии по управлению лесным хозяйством и землепользованию, касается помощи развивающимся государствам в зеленой трансформации и адаптации к климатическим изменениям. В 2015, 2016, 2018 и 2019 гг. заявления в этой части практически совпадают: Россия утверждает, что, хотя и не является стороной Приложения II РКИК и формально не обязана оказывать такую помощь, она добровольно принимает соответствующие планы и уже предпринимает определенные шаги в этом направлении. Текст 2017 г. дополняется тем, что Россия в целом считает климатическое финансирование одним из ключевых инструментов осуществления целей, заявленных в Парижском соглашении, то есть имплицитно призывает другие государства также активизировать действия в этом направлении. Наиболее примечательно, однако, то, как этот нарратив выражен в заявлениях 2021–2023 гг.

Так, только в 2021 г. конкретно о помощи развивающимся странам ничего не говорится; взамен этого уделяется внимание мерам, которые применяются для борьбы с изменением климата и могут привести к значительным изменениям в мировой экономической системе. В связи с этим, согласно российскому видению, нельзя допустить усугубления проблемы бедности — как в развивающихся, так и в развитых странах.

В свою очередь, в 2022 г. климатическому финансированию уделяется одно из центральных мест в тексте, во многом вследствие того, что эта проблема стала определяющей во всей повестке КС-27. Используется категория справедливости, впервые появляющаяся в российском дискурсе. Кроме того, здесь наиболее ярко раскрывается впервые проявившийся в 2017 г. нормативный подход, который предполагает, что «развитые страны должны на деле продемонстрировать свое лидерство и нарастить объем финансовых ресурсов и технологий, предоставляемых развивающимся странам» [Russian Federation, 2022]. При этом о том, что делает в этом направлении сама Россия, в отличие от всех предыдущих лет (кроме 2021 г.), не говорится. Из-за отсутствия России в списке государств Приложения II РКИК, обязанных предоставлять помощь развивающимся странам в усилиях по борьбе с климатическими изменениями и адаптации к ним, в дискурсе в рамках КС и вне нее страна не относит себя к числу «развитых», о которых говорит в упомянутой речи. Не являясь при этом и реципиентом помощи, Россия тем не менее солидаризируется с развивающимися странами в вопросе необходимости наращивания климатического финансирования, что в целом совпадает с общей внешнеполитической риторикой и подкрепляет незападную политическую направленность.

Наконец, в 2023 г. нарратив в отношении развивающихся государств отличается особой яркостью выражений и транслируемых посылов. Подчеркивается, что РКИК ООН переживает «кризис доверия, подпитываемый ранее нарушенными обещаниями», а ситуация, «когда некоторые требуют огромного напряжения сил ради общего дела, но при каждом удобном случае пытаются очернить и нажиться на других», — «верх лицемерия». Эти фразы российский представитель продолжил не менее экспрессивно, заявив, что «так это не работает» [Russian Federation, 2023]. Внимание в его речи было уделено и целям устойчивого развития во взаимосвязи с изменением климата — указывалось, что видение будущего климатического режима не может существовать отдельно от других насущных проблем человечества. Таким образом, в 2023 г. Россия продолжила усиливать рассматриваемый нарратив и представила его в качестве центрального на «глобальном подведении итогов» Парижского соглашения, указывая, что именно в этом направлении международная климатическая политика должна развиваться прежде всего.

На этом нарративе достаточно наглядно можно проследить эволюцию упомянутой альтернативной повестки, распространяемой Россией в международной климатической политике, которая неразрывно связана с ее отношениями с развитыми экономиками, в первую очередь со странами Запада, и, как следствие — со стремлением поддержать развивающиеся государства. Эта поддержка имеет не столько экономическое, сколько политическое выражение — продвижение незападного миропорядка и содействие развитию тех тенденций, которые могут привести к усилению роли развивающегося мира в принятии решений в отношении того, каким должно быть устройство формирующегося нового миропорядка.

С этой точки зрения взглянуть на эволюцию российского нарратива в рамках КС о поддержке развивающихся стран можно следующим образом. С 2015 по 2019 г. он имел слабое развитие: в этот период против России были введены периодически ужесточающиеся зарубежные ограничительные меры, а отношения с большинством развитых экономик оставались на низком уровне. Однако даже в этот период заметно, что в речи 2019 г. (которая, как отмечалось ранее, носит климатически алармистский характер) климатическое финансирование представлено особенным, отличным от 2015–2018 гг. образом: если в первых текстах то, что Россия осуществляет помощь развивающимся странам, оформлено в качестве обособленного абзаца, то в 2019 г. это предворяется предложением о приоритетном характере «углубления сотрудничества стран в данной сфере» для достижения климатических целей Парижского соглашения [Russian Federation, 2019]. Таким образом, российские действия по поддержке развивающихся стран прекращают подчеркиваться в качестве самостоятельных и изолированных от всего, что делает в этом плане остальной (в том числе западный) мир. В 2021 г. эта тенденция усилилась вплоть до того, что указанные действия не упоминались в принципе. В то же время нельзя сказать, что в этот период международная ситуация для России принципиально изменилась, взаимодействие со странами Запада все же отошло от фазы активного политического противостояния, а торгово-экономическое сотрудничество начало налаживаться (например, товарооборот между Россией и ЕС в 2021 г. продолжил прерванный пандемией COVID-19 тренд на начавшееся в 2017 г. восстановление и наиболее приблизился к уровню 2014 г. [Eurostat, 2022]). Кроме того, в 2021 г. активизировалась российская климатическая политика в плане принятия и цели по достижению углеродной нейтральности, и стратегии низкоуглеродного развития, и ряда инструментов климатического регулирования, причем отчасти эти меры принимались в связке с европейским ПКУМ. Соответственно, Россия, хотя и не полностью ориентировалась на западную модель декарбонизации, тем не менее нуждалась в признании собствен-

ной со стороны крупнейших импортеров во избежание экономического ущерба в будущем. В связи с этим в тексте 2021 г. в рамках КС использованы все средства, чтобы не противопоставлять формирующуюся российскую климатическую повестку западной и, наоборот, продемонстрировать то, насколько страна продвинулась в развитии климатической политики. Напротив, 2022–2023 гг. в силу геополитического кризиса и резкого ухудшения отношений России с западным миром стали периодом, когда нарратив помощи развивающимся странам наиболее четко проявлялся в российской политике в рамках КС. Таким образом, анализ данного нарратива позволяет проследить достаточно заметные изменения в дискурсе России, совпадающие с ключевыми международно-политическими тенденциями в соответствующие хронологические периоды.

«Санкционный» нарратив

В ряде российских заявлений в рамках КС также появляется нарратив о зарубежных ограничительных мерах, препятствующих реализации обязательств по Парижскому соглашению. Речь не идет напрямую о санкциях против России, но то, что имеются в виду именно они, становится понятным как исходя из используемых выражений («барьеры», «санкции» и т.д.), так и из общего контекста. При этом проявления этого нарратива разнятся в зависимости от года. В 2017 г. текст заявления ограничивается констатацией наличия таких мер и их осуждения в контексте Парижского соглашения. Далее, в 2019 г., Россия уже указывает, что «устранение многочисленных барьеров, включая односторонние санкции», является «одним из приоритетов» ее политики [Russian Federation, 2019]. В 2021 г. текст в принципе не говорит о том, что такие барьеры есть, но прописывает, что их не должно быть — причем смысл высказывания неоднозначен, так как речь идет об ограничениях доступа к технологиям и инструментам финансирования зеленого развития, что относится и к проблематике развивающихся государств. Наконец, в кризисный 2022 г. «санкционный» нарратив получает более жесткое оформление, маркируясь как «искусственные ограничения, которые ухудшают качество жизни населения во многих странах» [Russian Federation, 2022], то есть впервые речь идет не о том, что они препятствуют реализации климатических целей, но о более базовых категориях социально-экономического развития, проблемах голода, бедности и т.п.

Тем не менее, несмотря на важность проблемы ограничительных мер для России, в рамках КС этот нарратив не входит в число доминирующих и в некоторые годы полностью вытесняется другими, причем даже в 2022 г., когда против России было введено наибольшее количество ограничительных мер, основными мотивами стали не они, а общая фрагментация в мире (в том числе возможные намерения отказаться от некоторых климатических обязательств) и климатическое финансирование. В 2023 г. он в принципе не проявляется, несмотря на сохранение санкционных режимов, а жесткая риторика относительно санкций сменяется не менее жесткими послылами в рамках нарратива о развивающихся государствах, в котором тема ограничений присутствует только имплицитно, но не высказывается напрямую. В этом же году Россия делает любопытный внешнеполитический ход, связывающий эти два направления, предлагая направить в «Фонд потерь и ущерба», предназначенный для развивающихся стран, замороженные за рубежом золотовалютные резервы. В то время как практическая реализация этой инициативы остается недостаточно ясной, самим заявлением Россия в очередной раз подчеркнула стремление выступать в единстве со странами мирового большинства в международной климатической политике, причем именно в контексте формулирования собственной повестки, не совпадающей с продвигаемой странами Запада, а не в русле включения в единые глобальные климатические усилия.

Механизмы соблюдения Парижского соглашения

В 2015 г. России было «принципиально важно» [President of Russia, 2015], чтобы Парижское соглашение стало юридически обязательным, несмотря на отсутствие в то время активной климатической политики. Соответственно, заметным нарративом, который проистекает из этой речи и прослеживается в заявлениях России в рамках КС с 2016 по 2018 г., является необходимость разработки правового механизма, «единого юридического формата» [Russian Federation, 2018] соблюдения договора, в том числе обеспечения прозрачности подаваемых определяемых на национальном уровне вкладов (ОНУВ) и инклюзивности в инструментах его имплементации. Подчеркивается необходимость унификации подходов и инициатив по борьбе с изменением климата для преодоления их разрозненности и даже возможной противоречивости. Россия, таким образом, адресует важнейшую для международного режима, установленного РКИК ООН, проблему отсутствия формальных критериев невыполнения условий режима, штрафных мер за это и санкционных механизмов, призванных принудить государства к изменению поведения. Очевидно, что такая архитектура режима порождает «проблему безбилетника» [Nordhaus, 2015], в свете которой государство выражает озабоченность перспективами полезности собственных усилий и вложений в глобальную борьбу с изменением климата, но при этом некоторые страны могут не делать в нее соизмеримого вклада. И хотя международное соглашение такого масштаба относительно климатической проблемы невозможно заключить, но если бы в нем были конкретные цели, четкие формулировки и санкционные меры, государства могли бы быть более склонны к включению по меньшей мере части этих положений, уже находясь в рамках договора, — на этом и был, вероятнее всего, построен расчет России. Несмотря на то что по состоянию на 2015 г. перспективы выполнения обязательств по соглашению самой страной были неочевидны, в этом нарративе проявилась черта внешнеполитической культуры России, связанная с продвижением необходимости создания единых правил поведения на международной арене для всех государств и неприятием «двойных стандартов» и дискриминационных подходов.

Тем не менее российский нарратив такого рода прекращается после 2018 г., что совпадает с годом принятия на КС-24 решения о процедуре функционирования (финального из необходимых для работы) нового Комитета по имплементации и контролю за соблюдением Парижского соглашения [UNFCCC, 2019]. Впрочем, Комитет ответственен только за мониторинг сроков предоставления регулярных отчетных документов государств в РКИК, причем в случае их нарушения его полномочия ограничиваются диалогом с соответствующей стороной Конвенции, финансовой или организационной поддержкой, рекомендациями и иными мерами, не носящими штрафной характер. Он также не уполномочен рассматривать содержание предоставляемой отчетности и, таким образом, де-факто соблюдение государствами Парижского соглашения, то есть установление значимых в контексте глобального изменения климата целей и регулярное повышение их амбициозности, на международном уровне юридически не контролируется. Тем не менее Россию, вероятно, это удовлетворило, так как ни в одной речи с 2019 г. необходимость создания процедур по мониторингу соблюдения Парижского соглашения и иных юридических механизмов не упоминается.

Это, однако, может иметь и несколько других объяснений. С одной стороны, в 2019 г. Россия в очередной раз потеряла веру в возможность международного сотрудничества в рамках западнцентричного мирового порядка: именно в этом году страна приостановила участие в Договоре о ликвидации ракет средней и меньшей дальности, а по итогам последней в истории встречи В.В. Путина и президента США Д. Трампа

не удалось достичь потепления российско-американских отношений. РКИК ООН не является западным институтом, тем не менее в отношении климатической проблемы доминирование стран Запада ощущалось в высокой степени вследствие их инициативной роли в продвижении климатической повестки на мировой политической арене. Кроме того, до КС-25, в ноябре 2019 г., ЕС уже начал обсуждать «Зеленый курс» [European Commission, 2019], а на самой Конференции анонсировал его [European Union, 2019] – таким образом, стала очевидной неминуемая фрагментация международной климатической политики, и надежды на то, что все мировое сообщество сможет объединиться для выработки единых правил реализации Парижского соглашения, окончательно исчезли. С другой стороны, также в 2019 г. Россия формально приняла Парижское соглашение, и отсутствие в нем механизмов контроля за его соблюдением стало больше отвечать ее интересам, так как вопросы о том, кто мог бы осуществлять такой контроль, под влиянием каких стран были бы выработаны эти правила и какую роль в этом отвели бы России с учетом ее отношений с доминирующими в международной климатической политике странами, оставались открытыми.

Несмотря на то что этот нарратив более не проявлялся в заявлениях России в рамках КС РКИК ООН, он нашел свое отражение в 2023 г. в Концепции внешней политики России, где указывается, что один из приоритетов России в сфере охраны окружающей среды – содействие «выработке единых для всех, понятных и справедливых глобальных правил природоохранного и климатического регулирования с учетом Парижского соглашения... принятого на основе» РКИК ООН [President of Russia, 2023b]. Притом, что это положение является индикатором преемственности между позицией России в первые годы действия Парижского соглашения и в новых геополитических условиях, любые указания на юридическую обязательность единых правил, о которых идет речь, отсутствуют, тогда как ранее именно они составляли ключевой смысловой посыл нарратива.

«Глобальное» и «международное» в дискурсе

Особенности дискурсивного измерения российской политики в рамках КС РКИК ООН можно представить не только в виде отдельных ведущих нарративов. Интересную динамику представляет собой присутствие в дискурсе категорий «глобального», «общечеловеческого», а также ориентации на международное сотрудничество.

Одним из наиболее наполненных такими категориями текстов является заявление В.В. Путина 2015 г., в котором об изменении климата говорится как о вызове для всего «человечества», упоминаются «все люди на планете», «все государства и народы» [President of Russia, 2015], а также неоднократно подчеркивается глобальность изменения температуры на планете и общность усилий по борьбе с ними. Россия, таким образом, позиционируется как страна, максимально открытая к внешнему миру по вопросам решения климатической проблемы, не знающей различий между народами и политическими режимами. Однако тексты 2016 и 2017 гг. имеют намного более сдержанный характер: о единстве речь идет только в контексте выработки правил реализации Парижского соглашения, категория «глобальное» присутствует только один раз в 2017 г. (в отношении адаптации к климатическим изменениям), а «общее» – один раз в 2016 г. Здесь позиция России на уровне дискурса обособляется от международной климатической политики; кроме того, в обоих текстах делается определенный акцент на существующую в ней несогласованность и необходимость ее упорядочивания.

«Глобальное» и «международное» начинают проникать в российский дискурс в рамках КС по нарастающей с 2018 г. В этот период вновь вводятся термины «совмест-

ные усилия», «глобальное участие всех стран» [Russian Federation, 2018] и т.п. Текст 2019 г. наиболее наполнен климатическим алармизмом и призывами предпринять «совместные и скоординированные действия всего мирового сообщества» для «сохранения климата»: подчеркивается, что Россия «разделяет» со всем миром общие «цели и ответственность» в этой сфере, а «углубление сотрудничества» является для нее «приоритетным» [Russian Federation, 2019]. В 2021 г. такая тенденция продолжилась: было зафиксировано, что действия в отношении «глобального потепления и предотвращения изменения климата зависят от способности всех стран отложить различия и объединиться в решении этих вызовов» [Russian Federation, 2021]. Впервые с 2015 г. было упомянуто понятие «человечество», речь шла о построении «лучшего будущего», расширении сотрудничества, обмене знаниями и опытом и т.п.

Ввиду геополитического контекста текст 2022 г. наполнен нарративами об углубляющихся международных разногласиях, в том числе в климатической политике. Несмотря на это, здесь категория глобального в некоторой степени сохраняется, в отличие от 2016 и 2017 гг.; кроме того, как и в 2021 г., речь идет о «будущих поколениях». Нарративы о сотрудничестве не исчезают полностью; все так же, хотя и не в таком количестве, как ранее, звучат призывы «сообща отвечать на глобальные вызовы современности». Однако изменения климата ни разу не маркируются как глобальные, а текст в целом представляет разрозненный мир, разрушение идеального образа единства человечества, созданного годом ранее. Выражается «озабоченность» планами «отдельных государств и объединений» по пересмотру климатической политики вследствие политического кризиса: все это оформляется в осуждение «гонки климатических амбиций», при которой установление высоких целей по достижению углеродной нейтральности могло не всегда быть подкреплено должным уровнем стратегического планирования и обеспечением как экономическими возможностями, так и ресурсным потенциалом. Далее подчеркивается, что «стороны РКИК ООН и Парижского соглашения имеют право самостоятельно выбирать средства достижения целей в области климата» [Russian Federation, 2022]. Это является отсылкой не только к дискурсивному (иногда — и экономическому, например в случае ЕС) давлению, которое наиболее развитые экономики оказывали на остальной мир в части повышения амбициозности климатических целей, но и к «лесному» нарративу и альтернативной повестке, формирующейся у России в отношении климатической политики.

Наконец, в 2023 г. «глобальное», так же, как и в предыдущий год, заслоняется вызовами, которые продолжают стоять перед международным сообществом в рамках климатической проблематики. Однако если в 2022 г. это было оформлено именно в виде указания на проблемы и разрозненность, то на КС-28 Россия переходит к более позитивной повестке. «Климатическая повестка показала, что она является объединяющим фактором для всех» [Russian Federation, 2023] — с таким оптимистичным выражением речь российского представителя строилась вокруг встраивания текущих вызовов в видение того, на каких принципах должно осуществляться движение мира к углеродной нейтральности, причем это видение преимущественно отражает взгляды и нужды развивающихся государств. По этой же причине основные мотивы из категорий глобального и международного связаны не с сотрудничеством по смягчению последствий климатических изменений, а с адаптацией, климатическим финансированием и выработкой механизма реализации ст. 6 Парижского соглашения. Последняя предполагает сотрудничество государств в части реализации и взаимозачета климатических проектов, что особенно важно для России в текущем контексте; в этой линии косвенно нашел отражение и нарратив о механизмах реализации Парижского соглашения, трансформировавшись, однако, в более конкретную и техническую плоскость.

В целом российский дискурс, хотя и во многом продолжил линию 2022 г. с указанием на фрагментацию международной климатической политики, более мягок в критике и содержит целый ряд призывов к диалогу в климатической сфере.

В этой категории можно заключить, что эволюция дискурса в рамках КС в 2015–2023 г. проходит несколько этапов: от глобального к обособленному (2015–2017 гг.); от обособленного к глобальному (2018–2021 гг.); и вновь к более обособленному (с 2022 г.). При этом не стоит трактовать первый период как резкое снижение ориентированности России на категории глобального и общечеловеческого: оно могло иметь место в меньшей степени, если сделать поправку на то, что в 2015 г. для анализа была выбрана речь президента, которая, как правило, имеет намного больший охват как у зарубежной, так и у национальной аудитории и призвана транслировать определенный имидж не только климатической, но и всей внешней политики страны, в то время как более в поздние тексты, направленные исключительно на КС, такие вопросы более широкого характера не включаются, вследствие чего они служат выражением политики России в рамках КС «в чистом виде». Соответственно, в 2015 г. Россия могла позиционировать себя как держава, открытая к сотрудничеству и разделяющая проблематику исторической КС-21, ставшей крупнейшим международным мероприятием: это было особенно важно в контексте кризиса 2014 г., поскольку страна не могла остаться в стороне от столь крупного события. Контекст 2022 г., в свою очередь, стал определяющим для последнего этапа эволюции дискурса, в котором, с одной стороны, наблюдается резкое по сравнению с 2021 г. снижение «глобальности», а с другой – остаются и нарастают индикаторы готовности к сотрудничеству, прежде всего с развивающимися странами, и стремления не переходить к изоляции в условиях разрозненности в мировой климатической политике.

Другие особенности дискурса

Наконец, можно отметить ряд особенностей дискурса, которые не формируют отдельные нарративы и проявляются не во всех текстах, но также в некоторой степени характеризуют политику России в рамках КС РКИК.

Стоит обратить внимание на то, как в текстах разных лет употребляются понятия «ограничение» и «сокращение» выбросов парниковых газов применительно к описанию российских достижений и целей в области климатической политики: очевидно, что первое является более «мягким» и означает меньшую склонность к принятию амбициозных мер по декарбонизации. В 2015–2016 гг. российские тексты включают термины «уменьшение» и «сокращение»: вероятнее всего, в год принятия и подписания Парижского соглашения страна стремилась на уровне дискурса отметить свою готовность к активным действиям в рамках этого международного режима. Далее, в 2017 и 2018 гг., дискурс переходит на «ограничение», что совпадает с периодом, когда в российской климатической политике все еще не было активных инструментов регулирования. Следующий 2019 г. стал переходным, так как оба термина используются в качестве взаимозаменяемых: здесь наблюдается схожая с 2015–2016 гг. ситуация, при которой Россия показывала стремление к более активным климатическим действиям, чем ранее (особенно в свете ратификации Парижского соглашения), но еще не успела принять конкретные меры, подкрепляющие его. Их принятие было ознаменовано тем, что заявления 2021–2022 гг. включают только «сокращение» выбросов парниковых газов, а текст 2023 г. говорит о достижении углеродной нейтральности и выполнении для этого всех поставленных на национальном уровне целей.

Кроме того, описывая принимаемые меры государственного климатического регулирования, Россия зачастую использует сильные выражения, призванные продемонстрировать международной аудитории полную приверженность своим обязательствам – «безусловное выполнение» [Russian Federation, 2017], «перевыполнили обязательства» [President of Russia, 2015], «методично и связно осуществляет полноформатное выполнение обязательств» [Russian Federation, 2018], «серьезные и энергичные меры» [President of Russia, 2021b], «для достижения этих амбициозных целей» [Russian Federation, 2021], «последовательная и активная политика» [Russian Federation, 2022] и т.п.

Наконец, примечательным в российском дискурсе в рамках КС РКИК является и практически полное отсутствие, особенно в последние годы рассматриваемого периода, упоминаний об углеводородах и продолжении их использования, несмотря на глобальный энергопереход. Очевидно, что эта тематика – один из ведущих факторов национальной климатической политики и широко обсуждается в государственном общественно-политическом дискурсе; кроме того, она совпадает и с интересами развивающихся государств, которым дешевое ископаемое топливо необходимо для обеспечения базовых потребностей роста как минимум в переходный период на пути зеленой трансформации.

Тем не менее российские заявления на КС последовательно обходят эту тему стороной, что, вероятнее всего, связано с отсутствием у России желания транслировать в ведущем международном климатическом форуме образ государства, отрицающего энергопереход, столь важный для решения климатической проблемы, и не готового к диалогу в этой части. Несмотря на это, российская официальная позиция, в том числе отраженная в принятой в 2023 г. обновленной версии Климатической доктрины, включает в качестве ключевого элемента технологическую нейтральность, то есть недискриминацию любых способов сокращения или удаления из атмосферы парниковых газов [President of Russia, 2023a]. С этим тесно связана и проводимая государством на международных площадках необходимость опоры в том числе на переходные технологии (которые для России предполагают прежде всего природный газ и атомную энергетику). В этом отношении с интересами России согласуются решения КС-28, которые фактически признали и принцип технологической нейтральности, и значимость природно-климатических решений, и ядерную энергетику в качестве низкоуглеродной технологии, и неизбежность опоры на переходные виды топлива по мере отказа от ископаемого топлива [UNFCCC, 2023].

Выводы

Российский дискурс в рамках КС РКИК ООН, являющийся отражением национальной политики, примечателен тем, насколько он интегрирует ее и с общим внешнеполитическим курсом государства. Посредством него на международный уровень транслируются как текущие задачи и направления климатической политики страны, так и то, как складываются ее отношения с различными акторами мировой политики. В то время как на первый взгляд заявления России для РКИК ООН невелики по объему и, в случае речей представителей страны на заседаниях высокого уровня, не достигают более широкой аудитории, чем КС, они тем не менее служат значимыми индикаторами того, как эволюционирует политика страны в рамках международного климатического режима. В итоге на рассматриваемом хронологическом отрезке 2015–2023 гг. наблюдается несколько важных трендов, идентифицируемых по итогам дискурс-анализа.

Во-первых, страна переходит к более амбициозной климатической политике на национальном уровне и, в соответствии с этим, — от относительной изоляции на начальных этапах через ориентацию на западную модель декарбонизации — к стремлению играть более активную роль в международной климатической политике. Это можно объяснить тем, что климатические меры развитых экономик стали за эти годы представлять угрозу для российского экспорта и, следовательно, затрагивают ее экономические интересы. В связи с этим, если ранее страна могла позволить себе оставаться более или менее «в стороне», принимая климат в основном в качестве имиджевой повестки на уровне заявлений, то новые условия вынуждают ее активнее высказываться на уровне КС свое неприятие ситуации, при которой одни государства могут использовать зеленую тематику в качестве идеологического базиса либо для протекционизма, либо для принуждения третьих стран к изменению собственной политики, что может в том числе снизить их конкурентоспособность на мировых рынках. Кроме того, так как климатические проблемы становятся важнейшей частью мировой политической повестки в целом, Россия как государство, стремящееся стать одним из лидеров незападного мира, не может игнорировать эту тему и оставаться в ее рамках без собственной, альтернативной позиции, соответствующей ее национальным интересам и при этом способной быть привлекательной для развивающихся государств.

Во-вторых, с последним тесно связано то, что Россия последовательно продвигает в рамках КС тематику климатического финансирования, причем развитие дискурса достаточно четко соответствует степени ориентированности политики страны на Запад в разные годы. В этом российские интересы совпадают с наиболее актуальными трендами международной климатической политики, в связи с чем открываются новые возможности для принятия на себя более активной роли в ней. Климатическое финансирование развивающихся стран от самой России при этом также способствует поддержанию имиджа в рамках РКИК и распространению «мягкой силы». К такому выводу можно прийти исходя из того, что средства на цели устойчивого развития Россия выделяет либо международным организациям и фондам системы ООН, либо дружественным государствам (странам постсоветского пространства; Сирии, где Россия успешно нарастила влияние благодаря содействию борьбе с терроризмом; и Зимбабве — стране, которая затем, в 2022 г., выступила в поддержку России в ходе кризиса).

В-третьих, стремление России к усилению своих позиций в международной климатической политике проявляется и в том, насколько дискурс страны ориентирован на категории «глобальное», «общечеловеческое» и «международное». Так, в 2022 г. эти категории не исчезают, в отличие от предыдущих лет, когда у страны не было активной национальной политики, а Парижское соглашение не было официально принято ей; усиливаются категории сотрудничества и одновременно — противодействия санкциям, которые ему препятствуют. Даже в условиях фрагментации международной климатической политики Россия не изолируется и не намерена идти вразрез с ней; напротив, позиция страны оформляется таким образом, чтобы обеспечить и возможность создания собственного полюса в рамках этой системы.

Стоит остановиться и на том, что российский дискурс содержит ряд ценностных установок, транслируемых в рамках КС РКИК ООН. Это и ценности полицентричного миропорядка, и устойчивое социально-экономическое развитие, и необходимость признания того, что все государства мира имеют различающиеся модели, особенности и приоритеты развития, которые нельзя соединить в единую «гонку климатических амбиций» с одинаковым набором инструментов. Можно заключить, что и в рамках международной климатической политики Россия привержена, в логике реалистической парадигмы, ценности национального суверенитета — в том числе от воздействия внешней повестки на внутреннюю политику государств.

Тенденции, наблюдаемые в российском дискурсе в условиях после начала кризиса 2022 г., позволяют сделать заключения о том, по каким направлениям внешняя климатическая политика страны, прежде всего в рамках КС РКИК ООН, может развиваться в будущем. Вероятнее всего, Россия продолжит усилия по активизации и укреплению собственной позиции на международной климатической арене. Наиболее значимыми нарративами при этом останутся «лесной» и касающийся развивающихся государств. Тем не менее вектор развития сотрудничества России с последними свидетельствует о том, что эти нарративы все меньше можно будет наблюдать в качестве независимых, хотя и сопряженных, как это происходило на протяжении рассмотренного в исследовании периода. Необходимость учета поглощающей способности экосистем все чаще неотделима от более широкого нарратива технологической нейтральности, которая закрепляется в качестве одного из основных продвигаемых Россией принципов в международной климатической политике. Это также тесно связывается с поддержкой развивающихся экономик, для которых в равной степени важно и наращивание зарубежной финансовой поддержки, и гарантии недискриминации на почве того, какие технологии и методы декарбонизации они применяют. В свою очередь, все это объединяется в возрастающее в популярности в России понятие справедливого перехода – одно из фундаментальных в международной климатической политике. Представляется, что Россия будет в возрастающей степени включаться в нарративы справедливого перехода, имеющие определяющее значение для климатической политики дружественных ей государств.

В целом дискурсивное сближение с основными внешнеполитическими партнерами в сфере климата является важным направлением, по которому могла бы развиваться российская внешняя климатическая политика. Развивающиеся экономики набирают возрастающий вес в рамках международных процессов, связанных с изменением климата, – происходит быстрый переход от наблюдавшихся ранее попыток замедлить продвигаемые рядом стран амбиции относительно мировой декарбонизации к стремлению «перехватить» инициативу, сопровождаемый осознанием как объективно ощутимых негативных последствий климатических изменений, так и возможностей роста, которые предлагает зеленая трансформация. При этом основные направления их дискурса, транслируемые вовне, прежде всего нарративы «справедливого перехода», во многом совпадают с российскими национальными интересами. В этом контексте высказывание поддержки основных направлений их дискурса в рамках основных международных форматов, связанных с климатическими изменениями, прежде всего КС РКИК ООН, приобретает высокую значимость для российской климатической дипломатии в ближайшей перспективе.

Список источников (References)

- Ananykina E. (2021) Uglerodnyj Nalog – Oshhutimyj, no ne Glavnyj Risk dlja Rossijskih Jenergeticheskijh Kompanij [Carbon Tax is a Significant, but not the Main Risk for Russian Energy Companies]. *Energy Policy [Jenergetičeskaja Politika]*, vol. 5, no 159, pp. 40–53. Available at: http://doi.org/10.46920/2409-5516_2021_5159_40 (in Russian).
- Ashe T., Poberezhskaya M. (2022) Russian Climate Scepticism: An Understudied Case. *Climatic Change*, vol. 172, no 41. Available at: <https://doi.org/10.1007/s10584-022-03390-3>
- Baburina O., Kuznetsova G., Podbiralina G. (2023) Climate Agenda and ESG Principles' Application to Russian Realities. *E3S Web of Conferences*, vol. 431, no 07004. Available at: <https://doi.org/10.1051/e3s-conf/202343107004>

- Beuerle B. (2023) From Continuity to Change: Soviet and Russian Government Attitudes on Climate Change (1989–2009). *Climatic Change*, vol. 176, no 36. Available at: <https://doi.org/10.1007/s10584-023-03488-2>
- Buhaug H., Benjaminsen T.A., Gilmore E.A., Hendrix C.S. (2023) Climate-Driven Risks to Peace Over the 21st Century. *Climate Risk Management*, vol. 39, no 100471. Available at: <https://doi.org/10.1016/j.crm.2022.100471>
- Caprotti F., Bailey I. (2014) Making Sense of the Green Economy. *Geografiska Annaler: Series B, Human Geography*, vol. 96, issue 3, pp. 195–200. Available at: <https://doi.org/10.1111/geob.12045>
- Enerdata (2024) Energy Intensity. World Energy & Climate Statistics: Yearbook 2024. Available at: <https://yearbook.enerdata.net/total-energy/world-energy-intensity-gdp-data.html> (accessed 24 August 2024).
- European Commission (2019) Speech by President-Elect von der Leyen in the European Parliament Plenary on the Occasion of the Presentation of Her College of Commissioners and Their Programme. Strasbourg, 27 November. Available at: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/SPEECH_19_6408 (accessed 22 December 2023).
- European Union (2019) Statement on Behalf of the European Union and its Member States Opening Plenary of the Ministerial Segment of COP25. Madrid, 10 December. Available at: https://unfccc.int/sites/default/files/resource/EU_cop25cmp15cma2_HLS_EN.pdf (accessed 22 December 2023).
- Eurostat (2022) EU Trade With Russia. Available at: https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/images/8/88/EU_trade_with_Russia2022.xlsx (accessed 22 December 2023).
- Garanina O., Ermolaeva L., Klishevich D., Panibratov A. (2023) Institutional Regulation of the Global and Regional Climate Agenda in the Context of Deglobalization. *International Organisations Research Journal*, vol. 18, no 4, pp. 147–71. Available at: <http://doi.org/doi:10.17323/1996-7845-2023-04-06>
- Godzimirski J.M. (2022) Energy, Climate Change and Security: The Russian Strategic Conundrum. *Journal of Eurasian Studies*, vol. 13, issue 1, pp. 16–31. Available at: <https://doi.org/10.1177/18793665211054518>
- Golub Yu.G., Shenin S.Yu. (2023) Global'noe poteplenie: podhody Rossii i reakcija Zapada [Global Warming: Russia's Approaches and the West's Reaction]. *Izvestiya of Saratov University. History. International Relations*, vol. 23, issue 2, pp. 238–43. Available at: <https://doi.org/10.18500/1819-4907-2023-23-2-238-243> (in Russian).
- Government of the Russian Federation (2019) Postanovlenie ot 21.09.2019 № 1228 “O prinjatii Parizhskogo soglasheniya” [Regulation of 21 September 2019 No 1228 “On the Adoption of the Paris Agreement”]. Available at: <http://static.government.ru/media/files/10US0FqDc05omQ1VgnC8rfL6PbY69AvA.pdf> (accessed 22 December 2023) (in Russian).
- Government of the Russian Federation (2021) Strategija social'no-jekonomicheskogo razvitiya Rossijskoj Federacii s nizkim urovnem vybrosov parnikovyh gazov do 2050 goda [Strategy of Low-Emission Socioeconomic Development of the Russian Federation Until 2050]. Available at: <http://static.government.ru/media/files/ADKkCzp3fWO32e2yA0BhtIpyzWfHaiUa.pdf> (accessed 22 December 2023) (in Russian).
- Henderson J., Mitrova T. (2020) Implications of the Global Energy Transition on Russia. *The Geopolitics of the Global Energy Transition* (M. Hafner, S. Tagliapietra (eds)). Cham: Springer. Available at: https://doi.org/10.1007/978-3-030-39066-2_5
- Intergovernmental Panel on Climate Change (IPCC) (2022) Climate Change 2022: Mitigation of Climate Change. Working Group III Contribution to the Sixth Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change. Summary for Policymakers. Available at: https://www.ipcc.ch/report/ar6/wg3/downloads/report/IPCC_AR6_WGIII_SummaryForPolicymakers.pdf (accessed 22 December 2023).
- International Organization for Migration (IOM) (2019) Climate Change and Migration in Vulnerable Countries. A Snapshot of Least Developed Countries, Landlocked Developing Countries and Small Island Developing States. Available at: https://publications.iom.int/system/files/pdf/climate_change_and_migration_in_vulnerable_countries.pdf (accessed 22 December 2023).
- Kanishchev M. (2021) Sistema Kontrolja Vybrosov CO₂ kak Nacional'naja Ideja [CO₂ Emission Control System as a National Idea]. *Energy Policy [Jenergeticheskaja Politika]*, vol. 9, no 163, pp. 56–73. Available at: http://doi.org/10.46920/2409-5516_2021_9163_56 (in Russian).

- Kochtcheeva L.V. (2022) Foreign Policy, National Interests, and Environmental Positioning: Russia's Post Paris Climate Change Actions, Discourse, and Engagement. *Problems of Post-Communism*, vol. 69, no 4–5, pp. 423–35. Available at: <https://doi.org/10.1080/10758216.2021.1968912>
- Kodaneva S.I. (2020) Ot “Korichnevoj jekonomiki” – k “Zelenoj”. Rossijskij i zarubezhnyj opyt [Transition From the “Brown Economy” Model to the “Green Economy” in Russia and Abroad]. *Russia and the Contemporary World [Rossija i sovremennij mir]*, vol. 1, pp. 46–66. Available at: <http://dx.doi.org/10.31249/rsm/2020.01.03> (in Russian).
- Kokorin A.O. (2014) Economic and Environmental Factors Behind Russia's Climate Policy Development. *International Research Journal*, vol. 11, no 30, pp. 34–9. Available at: <https://research-journal.org/en/archive/11-30-2014-november/economic-and-environmental-factors-behind-russias-climate-policy-development?p=7051> (accessed 24 August 2024).
- Kokorin A.O. (2016) Novye faktory i jetyapy global'noj i Rossijskoj klimaticheskoy politiki [New Factors and Stages of the Global and Russian Climate Policy]. *Ekonomicheskaya Politika*, vol. 11, no 1, pp. 157–76. Available at: <https://repec.ranepa.ru/rnp/ecopol/ep1604.pdf> (accessed 24 August 2024) (in Russian).
- Korppoo A. (2015) Russia's Climate Policy. *The Domestic Politics of Global Climate Change: Key Actors in International Climate Cooperation* (G. Bang, A. Underdal, S. Andresen (eds)). Edward Elgar Publishing.
- Korppoo A. (2020) Domestic Frames on Russia's Role in International Climate Diplomacy. *Climate Policy*, vol. 20, issue 1, pp. 109–23. Available at: <http://dx.doi.org/10.1080/14693062.2019.1693333>
- Korppoo A. (2022) Russian Discourses on Benefits and Threats From International Climate Diplomacy. *Climatic Change*, vol. 170, no 25. Available at: <http://dx.doi.org/10.1007/s10584-021-03299-3>
- Korppoo A., Tynkkynen N., Hønneland G. (2015) *Russia and the Politics of International Environmental Regimes: Environmental Encounters or Foreign Policy?* Cheltenham: Edward Elgar.
- Koshkina N.R. (2020) Gosudarstvennaja Politika Rossijskoj Federacii v Oblasti Bor'by s Izmeneniem Klimata [The Russian Federation State Policy in Combating Climate Change]. *Ars Administrandi*, vol. 12, no 3, pp. 441–54. Available at: <http://www.doi.org/10.17072/2218-9173-2020-3-441-454> (in Russian).
- Kuyper J., Schroeder H., Linnér B.-O. (2018) The Evolution of the UNFCCC. *Annual Review of Environment and Resources*, vol. 43, pp. 343–68. Available at: <https://doi.org/10.1146/annurev-environ-102017-030119>
- Makarov I. (2022) Does Resource Abundance Require Special Approaches to Climate Policies? The Case of Russia. *Climatic Change*, vol. 170, no 3, pp. 1–21. Available at: <http://www.doi.org/10.1007/s10584-021-03280-0>
- Makarov I.A., Chen H., Paltsev S.V. (2018) Posledstviya Parizhskogo klimaticheskogo soglashenija dlja jekonomiki Rossii [Impacts of Paris Agreement on Russian Economy]. *Voprosy Ekonomiki*, vol. 4, pp. 76–94. Available at: <https://doi.org/10.32609/0042-8736-2018-4-76-94> (in Russian).
- Makarov I., Shuranova A. (2023) Klimaticheskij krizis i ustojchivoe razvitie [The Climate Crisis and Sustainable Development]. *Mezhdunarodnye otnoshenija: grani nastojashhego i budushhego*. Moscow: RIAC (in Russian).
- Martus E., Fortescue S. (2022) Russian Coal in a Changing Climate: Risks and Opportunities for Industry and Government. *Climatic Change*, vol. 173, no 26. Available at: <https://doi.org/10.1007/s10584-022-03420-0>
- Mitrova T., Melnikov Yu. (2019) Energy Transition in Russia. *Energy Transitions*, vol. 3, pp. 73–80. Available at: <https://doi.org/10.1007/s41825-019-00016-8>
- Murashko M.M. (2021) Posledstviya vvedeniya novogo uglerodnogo naloga Evrosojuza dlja EAJeS [Implications of the New EU Carbon Border Tax for the EAEU]. *Post-Soviet Issues [Problemy postsovetskogo prostranstva]*, vol. 8, no 3, pp. 369–78. Available at: <https://doi.org/10.24975/2313-8920-2021-8-3-369-378> (in Russian).
- Nordhaus W. (2015) Climate Clubs: Overcoming Free-Riding in International Climate Policy. *American Economic Review*, vol. 105, no 4, pp. 1339–70. Available at: <http://www.doi.org/10.1257/aer.15000001>
- Poberezhskaya M. (2018) Blogging About Climate Change in Russia: Activism, Scepticism and Conspiracies. *Environmental Communication*, vol. 12, issue 7, pp. 942–55. Available at: <http://dx.doi.org/10.1080/17524032.2017.1308406>

- Poberezhskaya M., Ashe T. (2019) *Climate Change Discourse in Russia: Past and Present*. Routledge.
- Popova I., Kolmar O. (2023) Russia's Low Carbon Development Policy: Opportunities and Constrains in New Economic and Political Reality. *International Organisations Research Journal*, vol. 18, no 4, pp. 62–95. Available at: <http://www.doi.org/10.17323/1996-7845-2023-04-03>
- Porfiriev B.N., Shirov A.A., Kolpakov A.Yu. (2021) Kompleksnyj podhod k strategii nizkouglerodnogo social'no-jekonomicheskogo razvitiya Rossii [Comprehensive Approach to the Strategy of Low-Carbon Socio-Economic Development of Russia]. *Georesources [Georesursy]*, vol. 23, no 3, pp. 3–7. Available at: <http://dx.doi.org/10.18599/grs.2021.3.1> (in Russian).
- Porfiriev B.N., Shirov A.A., Semikashev V.V., Kolpakov A.Yu. (2020) Jekonomicheskie riski v kontekste razrabotki politiki s nizkim urovnem jemissij parnikovyh gazov v Rossii [Economic Risks in the Context of Designing the Policy With Low Greenhouse Gas Emissions in Russia]. *Energy Policy [Jenergeticheskaja Politika]*, vol. 5, no 147, pp. 92–103. Available at: http://dx.doi.org/10.46920/2409-5516_2020_5147_92 (in Russian).
- President of Russia (2015) Konferencija stran – uchastnic Ramochnoj konvencii OON po voprosam izmenenija klimata [Conference of the Parties of the United Nations Framework Convention on Climate Change]. 30 November. Available at: <http://www.kremlin.ru/events/president/transcripts/speeches/50812> (accessed 22 December 2023) (in Russian).
- President of Russia (2017) Ukaz ot 13.05.2017 № 208 “O Strategii jekonomicheskaj bezopasnosti Rossijskoj Federacii na period do 2030 goda” [Order of 13 May 2017 No 208 “On the Strategy of Economic Security of the Russian Federation Until 2030”]. Available at: <http://www.kremlin.ru/acts/bank/41921> (accessed 22 December 2023) (in Russian).
- President of Russia (2019) Ukaz ot 13.05.2019 № 216 “Ob utverzhdenii Doktriny jenergeticheskaj bezopasnosti Rossijskoj Federacii” [Order of 13 May 2019 No 216 “On the Adoption of the Energy Security Doctrine of the Russian Federation”]. Available at: <http://www.kremlin.ru/acts/bank/44252> (accessed 22 December 2023) (in Russian).
- President of Russia (2021a) Ukaz ot 02.07.2021 № 400 “O Strategii nacional'noj bezopasnosti Rossijskoj Federacii” [Order of 2 July 2021 No 400 “On the Strategy of National Security of the Russian Federation”]. Available at: <http://www.kremlin.ru/acts/bank/47046> (accessed 22 December 2023) (in Russian).
- President of Russia (2021b) Video Address to Participants in Forum on Forests and Land Use Within UN Climate Change Conference Framework. 2 November. Available at: <http://www.kremlin.ru/events/president/news/67055> (accessed 22 December 2023).
- President of Russia (2023a) Ukaz ot 26.10.2023 № 812 “Ob utverzhdenii Klimaticheskaj doktriny Rossijskoj Federacii” [Order of 26 October 2023 No 812 “On the Adoption of the Climate Doctrine of the Russian Federation”]. Available at: <http://www.kremlin.ru/acts/bank/49910> (accessed 22 December 2023) (in Russian).
- President of Russia (2023b) Ukaz ot 31.03.2023 № 229 “Ob utverzhdenii Konceptii vneshnej politiki Rossijskoj Federacii” [Order of 31 March 2023 No 229 “On the Adoption of the Concept of Foreign Policy of the Russian Federation”]. Available at: <http://www.kremlin.ru/acts/bank/49090> (accessed 22 December 2023) (in Russian).
- Ptichnikov A.V., Krenke A.N. (2022) Transgranichnoe uglerodnoe regulirovanie i lesa Rossii: ot ozhidaniy i mifov k realizacii interesov [Cross-Border Carbon Regulation and Forests in Russia: From Expectations and Myth to Realization of Interests]. *Ekonomicheskaja Politika*, vol. 17, no 5, pp. 54–77. Available at: <https://repec.ranepa.ru/rnp/ecopol/s21156.pdf> (accessed 25 August 2024) (in Russian).
- Rudanets V.S. (2023) Sovremennye tendencii VIJe v mire i Rossii [Current Renewable Energy Trends in the World and Russia]. *Russian Foreign Economic Bulletin [Rossijskij vneshnejekonomicheskij vestnik]*, vol. 8, pp. 99–109. Available at: 10.24412/2072-8042-2023-8-99-109 (in Russian).
- Russian Federation (2016) Vystuplenie sovetnika Prezidenta Rossijskoj Federacii, special'nogo predstavitelja Prezidenta Rossijskoj Federacii po voprosam klimata Aleksandra Bedrickogo na sovmestnom segmente vysokogo urovnja 22-j Konferencii Storon RKIK OON/12-m Soveshhanii Storon Kiotskogo protokola/1-m Soveshhanija Storon Parizhskogo soglashenija (Marrakesh, Marokko, 16 nojabrja 2016 g.) [Statement by Advisor to the President of the Russian Federation, Special Presidential Representative on Climate Issues Alexander Bedritsky, for the High-Level Segment of the 22nd Conference of the Parties of the UNFCCC/12th Conference of the Parties Serving as the Meeting of the Parties to the Kyoto Protocol/1st Conference of the Parties Serving

as the Meeting of the Parties to the Paris Agreement. Marrakesh, Morocco, 16 November 2016]. Available at: https://unfccc.int/files/meetings/marrakech_nov_2016/statements/application/pdf/russian_federation_cop22cmp12cma1_hls_russian.pdf (accessed 22 December 2023) (in Russian)

Russian Federation (2017) Vystuplenie sovetnika Prezidenta Rossijskoj Federacii, special'nogo predstavitelja Prezidenta Rossijskoj Federacii po voprosam klimata Aleksandra Bedrickogo na sovmestnom segmente vysokogo urovnja 23-j Konferencii Storon RKIK OON/13-go Soveshhanii Storon Kiotskogo protokola/1-go Soveshhanija Storon Parizhskogo soglashenija (Bonn, Germanija, 16 nojabrja 2017 g.) [Statement by Advisor to the President of the Russian Federation, Special Presidential Representative on Climate Issues Alexander Bedritsky, for the High-Level Segment of the 23rd Conference of the Parties of the UNFCCC/13th Conference of the Parties Serving as the Meeting of the Parties to the Kyoto Protocol/1st Conference of the Parties Serving as the Meeting of the Parties to the Paris Agreement. Bonn, Germany, 16 November 2017]. Available at: https://unfccc.int/files/meetings/bonn_nov_2017/statements/application/pdf/russia_cop23cmp13cma1-2_hls_rus.pdf (accessed 22 December 2023) (in Russian).

Russian Federation (2018) Vystuplenie sovetnika Prezidenta Rossijskoj Federacii, special'nogo predstavitelja Prezidenta Rossijskoj Federacii po voprosam klimata Ruslana Jedelgerieva na sovmestnom segmente vysokogo urovnja 24-j Konferencii Storon RKIK OON/14-go Soveshhanija Storon Kiotskogo protokola/1-go Soveshhanija Storon Parizhskogo soglashenija (Katovice, Respublika Pol'sha, 12 dekabrja 2018 g.) [Statement by Advisor to the President of the Russian Federation, Special Presidential Representative on Climate Issues Ruslan Edelgeriyev, for the High-Level Segment of the 24th Conference of the Parties of the UNFCCC/14th Conference of the Parties Serving as the Meeting of the Parties to the Kyoto Protocol/1st Conference of the Parties Serving as the Meeting of the Parties to the Paris Agreement. Katowice, Poland, 12 December 2018]. Available at: https://unfccc.int/sites/default/files/resource/RUSSIAN_cop24cmp14cma1-3_RU.pdf (accessed 22 December 2023) (in Russian).

Russian Federation (2019) Romanized Russian title should appear here [High-Level Segment Statement COP 25]. Available at: https://unfccc.int/sites/default/files/resource/RUSSIAN_FEDERATION_cop25cmp15cma2_HLS_RU.pdf (accessed 22 December 2023) (in Russian).

Russian Federation (2021) High-Level Segment Statement COP 26. Available at: https://unfccc.int/sites/default/files/resource/RUSSIAN_FEDERATION_cop26cmp16cma3_HLS_EN.pdf (accessed 22 December 2023).

Russian Federation (2022) Romanized Russian title should appear here [High-Level Segment Statement COP 27]. Available at: https://unfccc.int/sites/default/files/resource/RUSSIAN_FEDERATION_cop27cmp17cma4_HLS_RU.pdf (accessed 22 December 2023) (in Russian).

Russian Federation (2023) Ruslan Jedelgeriev ozvuchil nacional'noe zajavlenie Rossii na Konferencii Storon Ramochnoj konvencii OON ob izmenenii klimata [Ruslan Edelgeriyev Read Russia's National Statement at United Nations Climate Change Conference or Conference of the Parties]. Available at: <http://www.kremlin.ru/events/administration/72940> (accessed 22 December 2023) (in Russian).

Seregina A.A. (2023) Perspektivy zelenoj jenergetiki dlja Rossii [Prospects of Green Energy for Russia]. *Geo-economics of Energetics [Geojekonomika jenergetiki]*, vol. 1, no 21, pp. 108–22. Available at: http://www.doi.org/10.48137/26870703_2023_21_1_108 (in Russian).

Sevostianov P.I., Matiukhin A.V. (2022) “Jenergeticheskij perehod” v sovremennoj mezhdunarodnoj povestke [“Energy Transition” in the Current International Agenda]. *Obozrevate [Observer]*, vol. 2, pp. 15–27. Available at: http://www.doi.org/10.48137/2074-2975_2022_02_19 (in Russian).

Sharmina M. (2017) Low-Carbon Scenarios for Russia's Energy System: A Participative Backcasting Approach. *Energy Policy*, vol. 104, pp. 303–15. Available at: <https://doi.org/10.1016/j.enpol.2017.02.009>

Sharples J.D. (2013) Russian Approaches to Energy Security and Climate Change: Russian Gas Exports to the EU. *Environmental Politics*, vol. 22, issue 4, pp. 683–700. Available at: <https://doi.org/10.1080/09644016.2013.806628>

Shuranova A.A., Chistikov M.N. (2023) Climate Security in States' Strategic Planning: The Case of Russia and Norway. *Analysis and Forecasting IMEMO Journal*, no 2, pp. 24–42. Available at: <https://www.afjournal.ru/en/2023/2/forecasting-studies/climate-security-in-statesstrategic-planning-the-case-of-russia-and-norway#> (accessed 25 August 2024).

- Smeets N. (2018) The Green Menace: Unraveling Russia's Elite Discourse on Enabling and Constraining Factors of Renewable Energy Policies. *Energy Research & Social Science*, vol. 40, pp. 244–56. Available at: <https://doi.org/10.1016/j.erss.2018.02.016>
- Stepanov I. (2023) Climate Change in Security Perceptions and Practices in Russia. *Climate Security in the Anthropocene: Exploring the Approaches of the United Nations Security Council Member-States* (J.N. Hardt, C. Harrington, F. von Lucke, A. Estève, N.P. Simpson (eds)). Cham: Springer.
- Stepanov I.A., Makarov I.A. (2022) Greenhouse Gas Emissions Regulation in Fossil Fuels Exporting Countries: Opportunities and Challenges for Russia. *Post-Communist Economies*, vol. 34, no 7, pp. 916–43. Available at: <http://www.doi.org/10.1080/14631377.2021.1943918>
- Telegina E., Studenikina L., Chapaikin D. (2021) Novye vyzovy jenergorynka – mir i Rossija, vozmozhnosti rosta [New Challenges of the Energy Market: The World and Russia, Opportunities for Growth]. *Energy Policy [Jenergeticheskaja politika]*, vol. 8, no 162, pp. 18–29. Available at: http://www.doi.org/10.46920/2409-5516_2021_8162_18 (in Russian).
- Tynkkynen V.-P. (2020) Could Russia Embrace an Energy Transition? *Current History*, vol. 119, issue 819, pp. 270–4. Available at: <https://doi.org/10.1525/curh.2020.119.819.270>
- Tynkkynen V.-P., Tynkkynen N. (2018) Climate Denial Revisited: (Re)contextualising Russian Public Discourse on Climate Change During Putin 2.0. *Europe-Asia Studies*, vol. 70, issue 7, pp. 1103–20. Available at: <https://doi.org/10.1080/09668136.2018.1472218>
- United Nations (1992) United Nations Framework Convention on Climate Change. Available at: <https://unfccc.int/resource/docs/convkp/conveng.pdf> (accessed 22 December 2023).
- United Nations Framework Convention on Climate Change (UNFCCC) (2019) Decision 20/CMA.1: Modalities and Procedures for the Effective Operation of the Committee to Facilitate Implementation and Promote Compliance Referred to in Article 15, Paragraph 2, of the Paris Agreement. Available at: https://unfccc.int/sites/default/files/resource/CMA2018_03a02E.pdf (accessed 22 December 2023).
- United Nations Framework Convention on Climate Change (UNFCCC) (2023) CMA/2023/L.17. Outcome of the First Global Stocktake. Available at: https://unfccc.int/sites/default/files/resource/cma2023_L17_adv.pdf (accessed 22 December 2023).
- Wilson Rowe E. (2013) *Russian Climate Politics: When Science Meets Policy*. Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- Wirth D.A. (2017) The Paris Agreement as a New Component of the UN Climate Regime. *International Organizations Research Journal*, vol. 12, no 4, pp. 185–214. Available at: <https://iorj.hse.ru/data/2018/01/15/1160391559/D.A.%20Wirth.pdf> (accessed 25 August 2024).
- World Bank (n.d.) State and Trends of Carbon Pricing Dashboard. Available at: <https://carbonpricingdashboard.worldbank.org> (accessed 22 December 2023).
- Yagodin D. (2021) Policy Implications of Climate Change Denial: Content Analysis of Russian National and Regional News Media. *International Political Science Review*, vol. 42, issue 1, pp. 64–77. Available at: <https://doi.org/10.1177/0192512120971149>
- Yushkov I.V., Perov A.V. (2021) “The New Normal” in the Global Energy Sector: Challenges for Russia. *Geoeconomics of Energetics*, vol. 3 (15), pp. 31–50. Available at: https://doi.org/10.48137/2687-0703_2021_15_3_31

Discourses of Russia's Policies Within the UNFCCC Conference of the Parties¹

A. Shuranova

Anna A. Shuranova – Junior Researcher of the Laboratory for Economics of Climate Change, HSE University; 20 Myasnitskaya Ulitsa, Moscow, 101000, Russia; ashuranova@hse.ru; ORCID: 0000-0002-3001-8979

Abstract

Climate change is increasingly affecting the politics and economies of the world's nations: its physical manifestations pose numerous threats to human and national security, while its mitigation requires significant investments and regulatory measures which are increasingly transforming socioeconomic systems. Russia's climate policy, still in its formative stage, is also developing in this context. Contemporary research concerning it focuses primarily on national climate change regulation and its individual aspects, while its international dimension remains under-researched. We use the example of Russia's discourses within the framework of the Conference of the Parties to the United Nations Framework Convention on Climate Change (COP to the UNFCCC) after the adoption of the Paris Agreement to trace the evolution of the external dimension of Russia's climate policy. Several leading narratives are identified within the discourse: the "forest" narrative, related to Russia's promotion of the international recognition of the importance of carbon sinks; the "sanctions"-related one, within which Russia maintains that foreign restrictive measures impede its capacities to contribute to global climate change mitigation efforts; the narrative on the creation of a universal compliance mechanism for the Paris Agreement; as well as the narrative that concerns developing states and the need to build up support for their green transition. We find that each narrative, as well as the application of such discursive categories as "global", "universal" and "international" are closely interconnected with the state's overall foreign policy directions. We demonstrate that as the role of climate change in international politics is augmenting, Russia increasingly seeks to position itself more confidently within its framework despite the altered geopolitical conditions that have significantly diminished the impact of some of the most important drivers of the country's climate policy development. We conclude that Russia's policy within the COP to the UNFCCC has evolved towards, on the one hand, increased promotion of an alternative decarbonization agenda and, on the other hand, providing greater support, including climate finance, for developing states. Both follow the logic of Russia's foreign policy orientation towards the establishment of a polycentric world order with increased role of the non-West in decision-making on the key issues related to the international system.

Keywords: external climate policy, Paris agreement, climate policy ambition, factors of climate policy evolution, ecosystems' absorption capacity, climate finance, sanctions

Acknowledgements: this work is an output of a research project implemented as part of the Basic Research Program at the HSE University. Support from the Research Program of the Faculty of World Economy and International Affairs at HSE University is gratefully acknowledged.

For citation: Shuranova A. (2024) Discourses of Russia's Policies Within the UNFCCC Conference of the Parties. *International Organisations Research Journal*, vol. 19, no 3, pp. 48–69 (in English). doi:10.17323/1996-7845-2024-03-03

¹ This article was submitted 13.02.2024.

Место Южной Кореи в формировании глобального регулирования цифровой торговли¹

И.А. Коргун

Коргун Ирина Александровна — доктор философии, доцент Университета иностранных языков Хуанхэ, Сеул, Южная Корея; 02450 107 Имун-ро, Тондэмун-гу, Сеул; irinakorgun@gmail.com

Аннотация

В последние несколько лет в мире наблюдалось усиление регулирования цифровой торговли, проявившееся в росте ограничительных мер на передачу данных, проведение финансовых транзакций онлайн, требований к раскрытию программного кода и т.д. Увеличение числа подобных регуляторных мер и их отличие в зависимости от страны стали одной из причин фрагментации мировой торговли, усугубляющейся отсутствием единых международных правил, подобных правилам ВТО в отношении классической торговли товарами и услугами. Вводя регуляторные меры, правительства руководствуются национальными экономическими и стратегическими интересами своих стран, которые чаще всего не совпадают.

Настоящее исследование посвящено анализу подхода Республики Корея (Южная Корея) к регулированию цифровой торговли на международном и региональном уровнях. Международный уровень представляет собой многостороннее регулирование цифровой торговли в ВТО, в то время как региональный уровень — преференциальные соглашения о свободной торговле, включающие главу об электронной торговле, либо соглашения о цифровой торговле.

В статье отмечается, что Южная Корея — в силу своей роли производителя цифровых технологий и развитого внутреннего рынка цифровых услуг — находится в центре инициатив по созданию международного и регионального регулирования цифровой торговли. Исследование приходит к выводу о том, что, как и многие страны, Корея, поддерживая переговоры по электронной коммерции в рамках ВТО, более охотно использует преференциальные соглашения о цифровой торговле либо классические соглашения о свободной торговле с положениями о цифровой торговле. Это связано с тем, что соглашения являются довольно гибким инструментом гармонизации правил в процессе их формирования без необходимости принимать на себя жесткие обязательства.

В статье проведен анализ текстов корейских соглашений, который позволил выявить различия в уровне обязательств в зависимости от партнера по соглашению. Анализ показал, что Южная Корея стремится сохранить как можно больше автономии для принятия рестриктивных мер в отношении режима передачи данных и других вопросов, центральных для цифровой экономики. Одновременно страна взаимодействует с более сильными торговыми партнерами — США и ЕС — по вопросам регулирования цифровой торговли, сочетая принципиально разные регуляторные подходы, что указывает на ее желание усилить свое нормативное влияние на процесс выработки международных правил регулирования цифровой торговли.

Ключевые слова: международное регулирование, цифровая торговля, торговая политика, Южная Корея, соглашения о цифровой торговле, ВТО

Для цитирования: Коргун И.А. Место Южной Кореи в системе глобального регулирования цифровой торговли // Вестник международных организаций. 2024. Т. 19. № 3. С. 70–91 (на русском и английском языках). doi:10.17323/1996-7845-2024-03-04

¹ Статья поступила в редакцию 28.02.2024.

Введение

Быстрое развитие цифровых технологий создало благоприятные условия для роста цифровой торговли. В последние 20 лет цифровая торговля стала одной из наиболее динамично расширяющихся сфер международной торговли со среднегодовыми темпами роста 7% [Jaax, Miroudot, van Lieshout, 2023].

Увеличение международной значимости цифровой торговли создало запрос на соответствующее регулирование, удовлетворяющее специфике данной сферы международных отношений. Эта специфика связана, прежде всего, с передачей и локализацией данных, обеспечением безопасности данных, доступом к алгоритмам и программным кодам, которые относятся к ключевым элементам конкурентоспособности компаний в условиях цифровой экономики. Однако, несмотря на многочисленные попытки, гармонизированный международный подход к регулированию цифровой торговли, аналогичный правилам ВТО в отношении торговли товарами и услугами, выработан не был. В настоящих условиях регуляторные инициативы развиваются параллельно на трех уровнях: национальном, региональном и международном.

Международный уровень представлен многосторонней системой ВТО. В рамках организации с 2017 г. ведутся переговоры, получившие название «Совместная инициатива по электронной коммерции» (Joint Initiative on E-Commerce), целью которой является выработка минимально приемлемых международных регуляторных стандартов для цифровой торговли. В силу различных обстоятельств, включая кризис внутри самой ВТО, переговоры продвигаются довольно медленно. Отсутствие прогресса стало одной из причин экспериментов многих стран, включая Республику Корея, с регулированием на национальном и региональном уровнях.

Региональные соглашения в сложившихся условиях наиболее востребованы для ведения диалога и согласования регуляторных подходов между торговыми партнерами. Но несмотря на то, что соглашения позволяют экспериментировать с различными мерами, рост их числа вызывает критику, аналогичную той, что ранее звучала в адрес классических соглашений о свободной торговле, а именно: они становятся причиной эффекта «миски лапши» — сосуществования множественных торговых режимов регулирования [Weber, 2015, p. 342]. В результате происходит регуляторная фрагментация. Наиболее явно она проявляется в действиях США, ЕС и Китая — трех крупнейших экономик, которые исходят из различных принципов регулирования данных.

В настоящей статье исследуется подход Южной Кореи к формированию регулирования цифровой торговли на глобальном (многостороннем) и региональном уровне. Этот подход определяется сравнительными преимуществами страны в производстве цифровых технологий, развитии внутреннего рынка электронной коммерции, уровне развития цифровых услуг и рядом других факторов. Следуя концепции А. Бедфорд о «трех цифровых державах», которыми являются США, ЕС и Китай, исследование определяет схожие с каждой из держав элементы в корейском подходе к регулированию данных. Так, с Китаем страну объединяет определяющая роль государства в формировании запроса на регулирование, с ЕС — центральное место прав граждан на конфиденциальность личных данных, в то время как с США — элементы рыночной модели в части соблюдения интересов крупных технологических компаний. Сочетая в себе элементы различных подходов, Республика Корея стремится усилить свое влияние на процесс формирования регулирования на региональном и многостороннем уровнях.

Обзор литературы

Исследования, посвященные проблемам регулирования цифровой торговли, условно можно разбить на три группы. Первая группа, преимущественно представленная публикациями международных организаций – ВТО, ЮНКТАД и ОЭСР, сфокусирована на проблеме статической оценки потоков цифровой торговли, что необходимо для сбора информации как части обеспечения процесса выработки регуляторных мер. Статистические методы для учета потоков цифровой торговли находятся только в стадии формирования, и унификация принципов оценки цифровых торговых потоков способна оказать большое влияние на регулирование.

Вторая группа работ исследует подходы в регулировании цифровой торговли на региональном и многостороннем уровне, а также в отдельных странах. В этих работах, как правило, отмечается конкурентный характер правил, которые страны продвигают, при этом авторы работ воздерживаются от рекомендаций относительно того, какими должны быть принципы международного регулирования цифровой торговли. Многие исследователи предупреждают об опасности более глубокой фрагментации регулирования цифровой торговли, которая приведет к дополнительным издержками и потребует значительных усилий для гармонизации торговых правил в будущем.

Третья группа работ представлена исследованиями, которые количественно оценивают влияние цифровизации на различные сектора экономики и национальное благосостояние. Хотя с точки зрения статистики все еще существуют трудности в определении того, что может быть использовано в качестве показателя цифровизации экономики, эти исследования представляют важные свидетельства экономического эффекта цифровых технологий. Ниже приведен обзор некоторых работ из каждой группы.

Вебер [Weber, 2015] отмечает отсутствие прогресса в многосторонних переговорах о регулировании цифровой торговли и указывает на более динамичный характер региональных инициатив. Его исследование обращает внимание на несоответствие действующих многосторонних правил торговли специфике цифровых технологий и новых видов товаров и услуг, которые они генерируют. По мнению Вебера, одной из наиболее очевидных проблем является статистический учет потоков цифровой торговли, так как продукт может быть одновременно и товаром, и услугой. Правила ВТО рассматривают товары и услуги отдельно и не предусматривают их сочетание в одном продукте.

Муругане [Mourougane, 2021] более глубоко исследует вопрос статистического учета цифровой торговли и предлагает методологию, которую можно применить для этой цели. Мельцер [Meltzer, 2019], в свою очередь, обращается к проблеме балансирования многосторонних и региональных правил для регулирования цифровой торговли. Он подчеркивает важность выработки правил ВТО, соответствующих специфике цифровой торговли. По мнению Мельцера, наличие глобальной архитектуры регулирования необходимо для обеспечения равноправного участия различных стран в мировой цифровой торговле. Другое исследование, посвященное теме регулирования, опубликованное Гонсалесом [Lopez Gonzalez, Ferencz, 2018], подходит к регулированию с иной точки зрения: оно подчеркивает важность адекватного регулирования, учитывающего специфику цифровой торговли и вопросы безопасности, но не препятствует потокам цифровой торговли. Согласно аргументу Гонсалеса, установление глобальных правил является наиболее оптимальным способом достижения этих целей. Таким образом, различные авторы, признавая важность глобального регулирования цифровой торговли, делают упор на различных задачах: в одном случае это равномерное включение стран в новую архитектуру, во втором – обеспечение свободы передачи данных.

В работе Митчелла и Мишра [Mitchell, Mishra, 2021] обсуждаются существующие национальные режимы регулирования цифровой торговли. Они особо обращают внимание на аспекты расхождения национального регулирования как с имеющимися многочисленными многосторонними, так и региональными правилами для цифровой торговли. Авторы подробно обсуждают проблему фрагментации режима регулирования, которая может привести к фрагментации мировой экономики.

Монтеиро и Тех [Monteiro, Teh, 2017] проанализировали обязательства в отношении электронной коммерции в региональных преференциальных торговых соглашениях и пришли к следующему выводу: несмотря на то что положения об электронной коммерции все чаще становятся предметом переговоров, глубина и объем обязательств сильно варьируются в зависимости от конкретного соглашения. Одна и та же страна может иметь различные обязательства с разными партнерами. Данное обстоятельство также свидетельствует о фрагментации регулирования цифровой торговли.

В исследовании Бурри [Burri, 2020] рассматриваются вызовы для регулирования, обусловленные присущей цифровым технологиям «нематериальностью». Автор оценивает адаптацию преференциальных торговых соглашений к правилам ВТО в торговле услугами и утверждает, что существуют значительные несоответствия между обязательствами в региональных соглашениях и ГАТС ВТО. Дюваль и Менцзин [Duval, Mengjing, 2017] оценивают обязательства в отношении безбумажной торговли и систематизируют меры, принятые в различных региональных соглашениях, отмечая ряд существенных расхождений. Ирион [Irión, 2022] анализирует, как положения в отношении программного кода в соглашениях о свободной торговле влияют на цифровую политику правительств, и обсуждает критику защиты программного кода посредством законов о цифровой торговле.

В целом можно отметить, что в исследованиях по теме регулирования цифровой торговли существует неявный консенсус о необходимости глобального стандарта регулирования, который позволил бы достичь минимального уровня гармонизации разрозненных норм и правил. Подобный стандарт способствовал бы включению большинства стран мира в регуляторную архитектуру. Это позволило бы решить проблему фрагментации регулирования цифровой торговли, а также бороться с проблемой растущего разрыва между странами в части готовности к введению подобного регулирования.

Исследования, ориентированные на конкретные страны, в основном сосредоточены на крупнейших игроках, таких как США, ЕС и Китай, а также на странах, которые инициируют многие перспективные переговоры по цифровой торговле. Чен и Гао [Chen, Gao, 2023] посвятили свою работу стратегиям США, ЕС, Китая и Индии по развитию цифровой торговли. Они пришли к выводу о дивергентном характере стратегий, применяемых данными игроками, что объясняется стремлением правительств улучшить конкурентные позиции своих стран в глобальной цифровой торговле. В результате подобной конкуренции глобальное регулирование становится более фрагментированным и налагает издержки на предприятия, которые вынуждены оперировать в сложном и многоуровневом регуляторном ландшафте. Гао [Gao, 2018] изучает контрастные подходы США и Китая к цифровой торговле и утверждает, что подход США больше фокусируется на «цифровом» аспекте, в то время как китайский подход сосредоточен на «торговом» аспекте. Ма и соавторы [Ma et al., 2019] используют слово «облако», или “cloud”, для анализа стратегий, связанных с цифровой торговлей, восьми ведущих экономик и создают индекс цифровой торговли для оценки уровня ее развития в 111 странах. Мишра [Mishra, 2021] фокусируется на факторах, влияющих на структуру управления данными в Индии, и утверждает, что националистическая структура усиливает антагонистическую позицию Индии в отношении международного сотрудничества в области цифровой торговли и ее регулирования.

Интересная работа была выполнена А. Брэдфорд [Bradford, 2023], которая в книге «Цифровые империи: глобальная борьба за регулирование технологий» синтезирует существующие в странах регуляторные подходы в единую систему. В данной системе сосуществуют три центра – три крупнейшие цифровые державы и одновременно генераторы регулирования – США, ЕС и Китай. Остальные страны тяготеют к одному из этих центров, но при этом могут сочетать элементы моделей, присущих двум другим центрам. Брэдфорд [Bradford, 2023] также называет США, ЕС и Китай «тремя цифровыми империями».

Специфика модели США, по мнению Брэдфорд, заключается в ее ориентированности на свободный рынок. Данная модель строится вокруг свободы слова, свободного интернета и стимулах для инноваций, предпочитая саморегулирование цифровых компаний и оставляя правительству вторичную роль. Китайская модель, в отличие от модели США, жестко управляется государством, направляя технологии на укрепление позиций коммунистической партии. Интернет в этой модели рассматривается как инструмент политического контроля. Европейская модель не склонна выбирать между американской и китайской моделями и вместо этого преследует свою собственную уникальную концепцию, ориентированную на права индивидов. Защита прав индивидов, сохранение демократических прав общества и более справедливое распределение выгод от цифровой экономики имеют центральное значение для европейских политиков. ЕС придерживается мнения, что регулирование цифрового пространства не может контролироваться отдельными компаниями, цифровое пространство должно регулироваться законом и контролироваться демократическими институтами.

Подход Южной Кореи к регулированию цифровой торговли не получил должного внимания в научных исследованиях, несмотря на то, что эта страна является важным участником цифровой экономики как производитель цифровой инфраструктуры, а также как звено передачи новейших подходов к регулированию. В данной работе делается попытка восполнить этот пробел. В числе задач настоящего исследования можно выделить следующие: во-первых, предоставить обзор последних изменений в регулировании цифровой торговли на многостороннем и региональном уровнях. Во-вторых, определить национальные интересы Южной Кореи в регулировании цифровой торговли через анализ ее конкурентных преимуществ. В-третьих, представить подход Южной Кореи к регулированию цифровой торговли через анализ содержания отдельных соглашений по цифровой торговле и глав об электронной коммерции.

Методология

Результаты данного исследования основаны на анализе содержания глав об электронной коммерции и соглашений о цифровой торговле Южной Кореи. Основным источником для анализа послужила база данных в рамках проекта TAPED (Trade Agreement Provisions on Electronic Commerce and Data), составленная Бурри и др. [Burri, Callo-Müller, Kugler, 2022]. Проект TAPED направлен на мониторинг эволюционирующего регулирования цифровой торговли в различных преференциальных торговых соглашениях. Эта база данных содержит наиболее полную и детализированную информацию существующего регулирования цифровой торговли и позволяет проводить сравнения между различными соглашениями и главами по электронной коммерции.

Результаты исследования дополнены интервью с корейскими экспертами в области торговой политики и представителями международного бизнеса, вовлеченного в цифровую экономику в Республике Корея. Организации, принявшие участие в интервью, ведут бизнес в различных секторах, включая кибербезопасность, электрон-

ные платформы, страхование и банковское дело, а также облачные услуги. Всего было проведено десять интервью средней продолжительностью один час. Глубинные интервью были структурированы вокруг темы торговых и неторговых барьеров, существующих в стране и считающихся обременительными для иностранных компаний. Интервью позволили пролить свет на протекционистский характер политики Южной Кореи в области цифровой торговли, проявляющийся в различных неторговых барьерах. В связи с обязательствами о неразглашении результаты интервью представлены в агрегированной форме в виде общих выводов.

Тенденции в международном регулировании цифровой торговли: глобальный и региональные уровни

В публикациях международных организаций – ВТО, ЮНКТАД и ОЭСР [Lopez González, Sorescu, Kaynak, 2023] – отмечается, что цифровая торговля предусматривает любые транзакции на заказы и/или поставку в цифровой форме. Однако это довольно узкое определение, которое можно расширить, включив в него товары и услуги, доставка которых включает цифровой компонент. Иными словами, включив те товары и услуги, функционирование которых поддерживается цифровыми технологиями. Кроме того, обсуждение регулирования цифровой торговли часто требует еще более широкого понимания цифровой торговли и цифровой экономики, включающих элементы инфраструктуры, которые обеспечивают бесперебойную работу цифровых процессов. Таким образом, довольно широкий круг вопросов, которые необходимо учитывать при разработке регулирования цифровой торговли, можно объединить в следующие, далеко не исчерпывающие категории:

- локализация и передача данных: требования хранить данные в определенной юрисдикции или размещать вычислительные мощности в стране пребывания, ограничения или запреты на трансграничные потоки данных;
- технологические вопросы и вопросы соответствия: стандарты безопасности и требования к раскрытию программного кода и алгоритмов шифрования;
- интернет-услуги, включая неуместное применение старых регуляторных режимов к новым бизнес-моделям и неоправданные требования к интернет-платформам в части ответственности за контент и деятельность пользователей, не связанные с интеллектуальной собственностью;
- онлайн-платежи, аутентификация, упрощение процедур торговли и др.: вопросы, связанные с электронными подписями, инициативами по безбумажной торговле, доменными интернет-именами, цифровыми продуктами.

Подходы национальных правительств к регулированию вышеупомянутых вопросов довольно сильно различаются и, как отмечают Чен и Гао [Chen, Gao, 2022], часто противоречат друг другу. В настоящее время регулирование развивается по трем направлениям, в основе которых лежат различные приоритеты: свободный рынок, государственный контроль и права на конфиденциальность. США, Китай и Европейский союз соответственно представляют три основные силы, движущие данные направления [Bradford, 2023].

На глобальном уровне ВТО остается центральным институтом для регулирования цифровой торговли. Несмотря на несоответствие существующих правил ВТО специфике цифровых торговых потоков, отдельные соглашения могут использоваться для целей регулирования (табл. 1). Эти соглашения включают соглашения о торговле услугами, недискриминации и конкуренции, технических барьерах и упрощении проце-

дур торговли. В табл. 1 отмечены те аспекты цифровой торговли, к которым они применимы, в основном они затрагивают стандартные принципы: национальный режим и режим наибольшего благоприятствования (РНБ). С регуляторной точки зрения несколько споров², рассмотренных Органом по разрешению споров ВТО, также могут быть использованы в качестве прецедента, поскольку их решения подтверждают, что обязательства в рамках ГАТС распространяются на онлайн-услуги [АРЕС, 2019].

Таблица 1. Соглашения ВТО, применимые к регулированию цифровой торговли

Положения договоров	Область применения
Первый способ поставки услуг – трансграничная поставка услуги	Трансграничная поставка услуг электронным способом
Второй способ поставки услуг – потребление за границей	Поиск в интернете для приобретения услуги
РНБ (ст. II)	В части поставки услуг электронным способом
Прозрачность (ст. III)	В части всех законов и положений, касающихся поставки услуг электронным способом
Развивающиеся страны (ст. IV)	Участие развивающихся стран в электронной торговле должно поощряться, помимо прочего, применением данной статьи через либерализацию доступа на рынок в тех сегментах, которые представляют для них интерес и посредством более свободного доступа к технологиям
Национальный режим (ст. XVII)	В части поставки услуг электронным способом, если не указано иное
Конкуренция Competition (монополии и ограничительные бизнес-практики) (ст. VII и IX)	Расширение электронной коммерции может способствовать сокращению ограничительных бизнес-практик (Ст. IX), помимо прочего, за счет облегчения доступа на рынок мелких поставщиков услуг
Защита от вмешательства в частную жизнь, общественной морали и предотвращения обмана (ст. XIV)	Применима, но только в случае, если меры не ограничивают торговлю сверх необходимости, а также не носят неоправданно дискриминационный характер и не представляют собой скрытые ограничения на торговлю услугами
Соглашение по техническим барьерам в торговле (ТБТ)	В части стандартов, регулирующих телекоммуникационные и интернет-сети, интероперабельность и стандарты переносимости
Соглашение по торговым аспектам прав интеллектуальной собственности (ТРИПС)	В части использования аудио- и видеослужб и прав на музыку, продаваемых через интернет
Соглашение по информационным технологиям	В части торговли оборудованием для обеспечения инфраструктуры цифровой торговли
Соглашение об упрощении процедур торговли	В части процедур электронной обработки документов, уплаты таможенных платежей электронным способом до прибытия товаров

Источник: составлено по www.wto.org

² Спор Mexico Telecom (2004), инициированный США в части телекоммуникационных услуг; спор US Gambling (2005), инициированный Антигуа в части предоставления азартных услуг онлайн; спор China Publications (2010), инициированный США в части загрузки аудио- и видеопродуктов; спор China Electronic Payments (2012), инициированный США в части предоставления услуг оплаты электронными картами.

Для разработки стандартов регулирования цифровой торговли, направленного на минимизацию барьеров и создание условий для роста и развития цифровой торговли, группа из 89 членов ВТО, включая Республику Корея, инициировала переговоры, известные как Совместная инициатива по электронной коммерции (WTO JSI, далее Инициатива)³. На данном этапе переговоры в рамках Инициативы, которые сосредоточены на таких вопросах, как содействие инвестициям, национальное регулирование услуг, безопасность, свободная передача данных и т.д., сталкиваются с сильным сопротивлением со стороны развивающихся стран. Развивающиеся страны — члены ВТО рассматривают Инициативу с точки зрения выгод, которые получают, прежде всего, развитые страны, являющиеся крупнейшими поставщиками цифровых услуг в мире. На последней Министерской конференции в Абу-Даби в феврале 2024 г. страны, согласовав продление моратория на взимание таможенных платежей с передачи данных электронным способом, снова не смогли принять совместного заявления и отложили завершение переговоров [Bond et al., 2024].

Региональный уровень регулирования цифровой торговли

Проблема достижения консенсуса по любому вопросу, касающемуся глобального регулирования, возникает из-за нежелания национальных правительств вступать в строго обязывающие соглашения, которые ограничат их способность регулировать чувствительные сферы, такие как конфиденциальность данных и национальная безопасность. Для преодоления этой инерции и достижения минимального уровня координации в создаваемом регулировании страны начали экспериментировать с различными региональными соглашениями. Согласно Бурри и др. [Burgi, Callo-Müller, Kugler, 2022], к середине 2022 г. было заключено 138 торговых соглашений, содержащих положения о цифровой торговле или электронной коммерции.

Исследование, проведенное Институтом экономической политики Южной Кореи [Lee et al., 2022], показало, что после 2010 г. в региональных торговых соглашениях стали появляться положения, касающиеся передачи данных, и особенно те, которые направлены на обеспечение свободной передачи данных и ограничения требований к локализации данных. Мегасоглашения, такие как Соглашение о всеобъемлющем и прогрессивном Транстихоокеанском партнерстве (СРТПП) или Всеобъемлющее региональное экономическое партнерство (РСЕР) повлияли на процесс переговоров по цифровой торговле в ВТО, поскольку значительно расширили круг вопросов, которые следует учитывать в рамках регулирования, за счет включения в повестку кибербезопасности и защиты данных. Ранее эти вопросы оставались за пределами торговых переговоров и обсуждались исключительно в рамках Форума по управлению интернетом.

В отличие от Инициативы ВТО, в соответствии с которой страны ведут переговоры о создании общего подхода к регулированию, региональные соглашения различаются по охвату включаемых вопросов и объему принимаемых обязательств. Упомянутое ранее исследование Корейского института экономической политики показало, что свобода передачи данных регулируется по-разному в зонах свободной торговли, и после 2016 г. различия увеличились.

³ ВТО ЛЭС была предложена группой из 71 страны, в том числе Кореей, на 11-й министерской конференции в декабре 2017 г. В 2019 г. начало этих переговоров было подтверждено 76 членами ВТО (в том числе Кореей). По состоянию на февраль 2023 г. в обсуждении вопросов цифровой торговли в ВТО приняли участие 89 членов ВТО.

Другое исследование Лопеса Гонсалеса [Lopez González, Sorescu, 2021] показывает еще более существенные расхождения в позициях стран по регулированию цифровой торговли. Доклад от St. Gallen Endowment [Fritz, Giardini, 2023] описывает развитие политики цифрового управления в странах G20 и выделяет очень фрагментированную регуляторную среду, особенно в вопросах защиты данных, защиты потребителей, электронной аутентификации и электронных подписей, являющихся ключевыми для цифровой торговли. В одних соглашениях страны принимают довольно жесткие обязательства по данным вопросам, обязуясь гармонизировать подходы, а в иных они не обсуждаются вовсе. Тот факт, что некоторые страны участвуют в Совместной инициативе ВТО, не способствует преодолению наблюдаемых различий: с одной стороны, правительства ведут переговоры об общем подходе в ВТО, а с другой – сохраняют свою регуляторную автономию по тем же вопросам в рамках региональных переговоров.

На наш взгляд, различия в регулировании цифровой торговли являются следствием нескольких факторов. Один из них – отсутствие созданных ранее общих стандартов управления цифровой торговлей; страны при принятии регуляторных мер мотивированы приоритетами национального развития и национальной безопасности. Региональные торговые соглашения позволяют учитывать эти приоритеты и экспериментировать с созданием различных правил в зависимости от страны – партнера по соглашению без ущерба национальным интересам. В то же время государства признают потенциальные издержки и опасности фрагментации торгового режима, что заставляет некоторые страны со схожими взглядами на данные вопросы предпринимать совместные усилия для гармонизации стандартов регулирования. Соглашение о партнерстве в цифровой экономике (DEPA, СПЦЭ) между 11 странами является примером стремления выработать общий подход к регулированию цифровой торговли. Южная Корея официально присоединилась к СПЦЭ 3 мая 2024 г.

Следует отметить, что СПЦЭ не обязывает страны-участницы строго следовать его положениям, обязательства носят добровольный характер. Основная цель СПЦЭ, как следует из опубликованного текста, заключается в исследовании различных подходов к управлению цифровой торговлей и поиске точек соприкосновения. Одной из регуляторных инноваций, произведенных СПЦЭ, стали серии Меморандумов о взаимопонимании в дополнение к основному тексту соглашения, которые объясняют характер конкретных цифровых технологий. В случае изменения технологий участники могут изменять соответствующий меморандум без необходимости обновления соглашения.

Другим фактором, объясняющим дивергенцию регулирования, является сильная регуляторная конкуренция между странами за доминирование подходов. Довольно распространено восприятие, что те страны, чей регуляторный подход займет лидирующее положение, получают больше экономических преимуществ. В этом контексте стоит упомянуть Общий регламент по защите персональных данных⁴ ЕС (ОРЗПД, GDPR, или Закон о защите персональных данных). Соответствие данному регламенту подтверждает, что режим защиты данных в стране соответствует режиму защиты данных в ЕС. В последние годы наблюдается конвергенция подходов в регулировании данных

⁴ Общий регламент по защите персональных данных вступил в действие 25 мая 2018 г. на территории всех стран – членов ЕС. Под действие ОРЗПД попадает полностью или частично автоматизированная обработка персональных данных граждан ЕС на территории Европейского союза и за его пределами физическими или юридическими лицами, государственными органами и другими институтами и организациями. Любая, даже некоммерческая, деятельность, связанная с обработкой персональных данных, попадает под действие GDPR. Закон направлен на достижение более высокого качества гармонизации законодательств стран ЕС и стран-партнеров в отношении защиты данных (информация о GDPR на русском языке: <https://ogdpr.eu/ru>).

на его основе, страны, включая Южную Корею, присоединяются к ОРЗПД с целью обеспечения доступа на рынок ЕС⁵. В результате нормативное влияние ЕС в вопросах регулирования цифровой торговли укрепилось. Это обстоятельство вызывает неодобрение со стороны США, которые также имеют амбиции установить собственные более либеральные регуляторные стандарты.

Как и региональные соглашения, ОРЗПД направлено не столько на устранение ограничений, сколько на формирование пула регуляторных правил, соответствующих лучшим международным стандартам. При этом и соглашения, и ОРЗПД также добавляют регуляторные режимы в регулирование цифровой торговли, тем самым усложняя общую картину. Поскольку подобные инициативы, призванные гармонизировать подходы хотя бы между отдельными странами, не отменяют существующих, объем регулирования продолжает возрастать, приближаясь к ситуации «миски лапши» [Bhagwati, 2008]. Отсутствие доминантного центра в вопросе создания международного регулирования цифровой торговли заставляет более слабые страны, в том числе Южную Корею, присоединяться ко всем возможным инициативам, чтобы оказывать влияние на процесс создания регулирования сразу на нескольких уровнях цифровой торговли.

Конкурентные преимущества и подходы к регулированию цифровой торговли Республики Корея

Интерес Республики Корея к регулированию цифровой торговли обусловлен конкурентными преимуществами ее экономики. Среди этих конкурентных преимуществ следует выделить несколько: производственные возможности в сфере полупроводников и ИТ; уровень развития цифровых услуг внутри страны; наличие крупных игроков в сфере цифровых услуг, а также размер рынка электронной коммерции.

Производственные возможности в сфере полупроводников и ИТ

Южная Корея — одна из ключевых стран в цепочках добавленной стоимости, связанных с информационными технологиями. На рынке фаундри⁶ Samsung Electronics с долей 12–14% занимает второе место после тайваньского производителя TSMC по объему выручки [Counterpoint, 2024]. Республике Корея принадлежит 44% производственных мощностей в производстве компьютерной памяти и 8% мощностей в производстве 10-нм логических матриц [Varas et al., 2021]. Особенность позиции страны на этих рынках заключается в том, что значительная часть выпускаемой на мощностях компаний Samsung Electronics и SK Hynix продукции используется для внутренних нужд. Поэтому, в отличие от тайваньской TSMC, у них меньше возможностей для производства чипов под заказ.

Инвестиции, которые южнокорейская компания Samsung Electronics сделала в 2022–2023 гг. в производство чипов в США, а также планы на совместные инвестиции в НИОКР и человеческий капитал в партнерстве с ASML, эксклюзивным производителем оборудования для EUV-литографии в Нидерландах, помогут укрепить позиции

⁵ ОРЗПД имеет свои нюансы. Так, существует ряд условий, удовлетворяя которым страна получает статус соответствия ОРЗПД; статус соответствия носит временный характер и должен переподтверждаться после истечения определенного срока; присуждается в одностороннем порядке только ЕС.

⁶ Фаундри — производитель чипов под заказ для сторонних компаний.

Кореи в цепочках добавленной стоимости по производству цифровых технологий в качестве производителя чипов для других компаний [Kim, 2024].

Развитие цифровых услуг внутри страны

Южная Корея считается страной с высокой степенью цифровизации услуг. Среди достижений можно отметить UniPass корейской таможенной службы, а также систему электронных закупок KONEPS, которая получила Премию Организации Объединенных Наций по обслуживанию общества [MOIS, 2013] и была выбрана ОЭСР как один из лучших случаев повышения прозрачности механизма закупок. Система Home Tax, применяемая в стране, позволяет гражданам и малым компаниям подавать налоговые декларации или декларации НДС в электронном виде и получать автоматические возвраты, если это необходимо. В середине 2010-х годов обе системы были рекомендованы ООН или ОЭСР за их простоту и эффективность [Chung, 2015].

Однако следует заметить, что в отличие от секторов госуслуг, примеры которых приведены выше, другие сферы услуг с точки зрения цифровизации развиты неравномерно. Наиболее развиты услуги предоставления контента (фильмы, музыка, игры), обладающие высокой международной конкурентоспособностью, кроме того, Южная Корея планомерно укрепляет международные позиции своего финансового сектора за счет выхода на рынки стран Юго-восточной Азии.

Так, в 2023 г. объем экспорта контента достиг рекордной отметки в 13,3 млрд долл. США, что побудило правительство поставить цель довести этот показатель до 25 млрд долл. США к 2027 г. [Shim, 2023]. В 2023 г. объем зарубежных активов (в основном в Индонезии, Вьетнаме и Индии) под управлением одной из крупнейших управляющих компаний страны, Mirae Asset, достиг 3 млрд долл. США.

Однако другие сферы финансовой отрасли, например банковской, а также других услуг заметно уступают западным и региональным игрокам из Сингапура и Гонконга. Это заставляет корейское правительство проводить протекционистскую политику в финансовой сфере, что отражается в таких показателях, как индекс торговли цифровыми услугами, составляемый ОЭСР. Уровень индекса для Республики Корея выше, чем у многих стран, мониторинг которых проводит ОЭСР.

Размер рынка электронной коммерции

В 2023 г. внутренний рынок электронной коммерции Южной Кореи вырос на 8,3%, достигнув 170,9 млрд долл. США. Это пятый по величине рынок электронной коммерции в мире после Китая, США, Великобритании и Японии. Высокая степень проникновения интернета среди населения способствует росту онлайн-продаж, поскольку 73% покупок совершаются через мобильные устройства [Statista, 2024]. Учитывая, что доля электронной коммерции составляет 2,5% от розничных продаж по сравнению с 19% в США, у корейского рынка электронной коммерции есть значительный потенциал для роста. При этом следует заметить, что Южная Корея не является значимым экспортером услуг электронной коммерции. Одной из основных проблем стала система онлайн-платежей, поскольку оплата иностранными картами на корейских сайтах довольно затруднительна. В стране действует уникальная система идентификации при проведении онлайн-платежей, требующая наличия корейского номера телефона у держателя карты.

Вопросы национальной безопасности стимулируют Южную Корею сохранять довольно сложные процедуры для онлайн-платежей. Близость Северной Кореи и нестабильные отношения между двумя государствами заставляют Республику Корея создавать

дополнительные уровни проверки безопасности, что влияет на системы обеспечения цифровой торговли. Несмотря на продолжающиеся дискуссии о необходимости изменений для повышения коннективности корейского онлайн-рынка с мировым, вопрос неизменно сводится к северокорейской проблеме и осложняет достижение консенсуса.

В целом интересы Южной Кореи в отношении регулирования цифровой торговли направлены на обеспечение интересов производителей полупроводников, поставщиков цифровых услуг, участников рынка электронной коммерции, но при условии соблюдения национальных экономических интересов.

Так, производители полупроводников будут выигрывать от дальнейшего развития цифровой торговли, поскольку это повысит спрос на их продукцию. Они заинтересованы в наличии регулирования в целом, так как оно делает ситуацию на рынке более предсказуемой, снижает риски. Предпочтения корейских поставщиков цифровых услуг различаются. За исключением нескольких крупных игроков, большинство предпочитает более строгое регулирование, так как это защитит внутренний рынок от иностранных конкурентов. Однако экспортеры корейского контента зависят от свободы передачи данных, поскольку это напрямую влияет на их экспортные возможности. Компромисс между двумя столь разными позициями может быть найден в рамках регионального подхода в цифровой торговой политике, который позволяет варьировать обязательства в зависимости от партнера по соглашению и размера выгод, которые страна может получить.

Рынок электронной коммерции в Республике Корея ориентирован преимущественно на внутренних потребителей, следовательно, им важнее ограничить доступ иностранных онлайн-платформ, соответственно, они могут предпочитать более строгое регулирование. В то же время некоторые участники рынка хотели бы расширить свое международное присутствие для экспорта товаров моды и косметики, например компания по доставке Coupang. В этом случае для корейских фирм важны совместимость цифровых стандартов, платежных систем и систем аутентификации, а значит — гармонизация правил способствовала бы бизнесу.

Государство в вопросе развития цифровой торговли руководствуется также соображениями конфиденциальности и безопасности, что заставляет его вводить дополнительное регулирование, которое не всегда приветствуется бизнесом. Между общественными потребностями и интересами бизнеса всегда присутствует напряженность. Это напряжение в первую очередь связано с тем, что общественность обеспокоена ситуацией внутри страны, в то время как корейский бизнес в высшей степени ориентирован на получение доступа к международным рынкам. Однако в условиях цифровой экономики международное сотрудничество необходимо даже для обеспечения защиты потребителей, конфиденциальности или кибербезопасности. Реализовать эти задачи не под силу в одиночку даже крупным экономикам, поэтому Южная Корея вынуждена сохранять определенный уровень открытости в вопросах регулирования цифровой торговли. Кроме того, в интересах Южной Кореи иметь механизмы защиты своих фирм в случае споров, стимулировать инновации и продвигать экспорт цифровых продуктов.

Подход Республики Корея к регулированию цифровой торговли в региональных торговых соглашениях

Республика Корея активно продвигает вопросы регулирования цифровой торговли в торговых соглашениях. Впервые вопросы электронной коммерции были включены в соглашение о свободной торговле (ССТ) с Сингапуром в 2006 г. Однако эта глава не

содержала новых подходов к регулированию и ограничивалась общими положениями о совместных усилиях по развитию электронной коммерции. Так, глава подтверждала национальный режим в торговле цифровыми продуктами вместе с обязательствами не применять таможенные пошлины или другие сборы к продуктам, доставляемым электронным способом.

Обновленное Соглашение о цифровом партнерстве Республики Корея и Сингапура, вступившее в силу 14 января 2023 г., более амбициозно⁷ по своему характеру, поскольку оно охватывает широкий спектр современных вопросов в области цифровой торговли, включая передачу данных, конкуренцию, конфиденциальность и защиту программного кода (табл. 2). Важно отметить, что в соглашении предусмотрены положения об электронных счетах-фактурах, облегчении электронных платежей, положения об электронной аутентификации, электронных подписях или цифровых сертификатах, безбумажной торговле, положения об автоматизации таможенных процедур, обмене таможенными данными, защите потребителей и сетевой нейтральности. Эти вопросы редко включаются Южной Кореей в главы об электронной коммерции с партнерами вне Азии. Корейские эксперты связывают данное обстоятельство (включение прогрессивных вопросов в соглашения с азиатскими партнерами) с тем, что Южная Корея рассматривает азиатские страны как более развитые с точки зрения цифровой инфраструктуры, соответственно, они более подготовлены к выполнению обязательств, касающихся, например, электронных подписей, аутентификации и проч.

На момент подписания в 2011 г. ССТ между Кореей и ЕС было одним из наиболее амбициозных с точки зрения обязательств в области торговли товарами и услугами, однако оно практически не затрагивало регулирование цифровой торговли за исключением общих положений. Ведущиеся переговоры о цифровой торговле с высокой долей вероятности будут включать больший спектр вопросов.

ССТ между Кореей и США в версии от 2012 г. содержало главу об электронной коммерции, в которой присутствовали обязательства о свободной передаче данных. На протяжении длительного времени это было единственное торговое соглашение Кореи, в котором содержалось подобное обязательство. Обновленное соглашение от 2018 г. [USTR, 2019] не включало дополнительных положений о регулировании цифровой торговли, несмотря на то, что к тому моменту в международном сообществе уже обсуждались многие вопросы регулирования цифровой торговли, обусловленные развитием технологий. В результате ССТ США стало отставать по уровню амбициозности от других региональных соглашений, особенно в части прайвеси и безопасности⁸.

С точки зрения наполняемости повестки регулирования цифровой торговли особое внимание заслуживают два ССТ: соглашение между Южной Кореей и Австралией и Всеобъемлющее региональное экономическое партнерство (ВРЭП). Оба соглашения охватывают значительное количество вопросов, неотъемлемых для международных переговоров по регулированию цифровой торговли (табл. 2). ВРЭП также включает механизм разрешения споров в рамках главы, посвященной цифровой торговле. Однако эти соглашения уступают уровню обязательств соглашения с Сингапуром, которое, как отмечалось, охватывает значительно более широкий спектр актуальных вопросов.

⁷ Данное соглашение довольно часто упоминается как наиболее амбициозное, включающее самый широкий круг вопросов повестки регулирования цифровой торговли. Однако в тексте присутствуют поправки, позволяющие сторонам отходить от полного обмена данными [Korea-Singapore Digital Partnership Agreement, 2023].

⁸ Республика Корея и США взаимодействуют по вопросам прайвеси и безопасности, однако эти вопросы не вошли в текст ССТ.

Различный уровень экономического развития и политических режимов стран – членов ВРЭП естественным образом ограничивает пространство для согласования общих стандартов регулирования.

Главы о цифровой торговле в соглашениях с Китаем, Вьетнамом, Центральной Америкой, Перу, Израилем, Колумбией и Канадой ограничены по сравнению с соглашением о цифровой торговле Южная Корея – Сингапур. Эти главы в основном соблюдают правила и рекомендации ВТО, касающиеся электронной коммерции в части национального режима и недискриминации. Следует отметить, что соглашения с Австралией, Вьетнамом, Сингапуром и ВРЭП включают положения, обязывающие соблюдать Модельный закон ООН об электронной торговле (UNCITRAL).

3 мая 2024 г. Корея официально стала членом еще одного плюрилатерального соглашения в области цифровой торговли, известного как Соглашение о партнерстве в цифровой экономике (СПЭЦ; Digital Economy Partnership Agreement; DEPA). СПЭЦ имеет общие черты с соглашением между Южной Кореей и Сингапуром, однако его обязательства по электронной аутентификации и цифровым сертификатам более узкие. Вероятнее всего, это обстоятельство обусловлено различиями в уровне технологического развития среди стран – членов соглашения. СПЭЦ также не содержит положений об интернет-нейтральности и запретов требовать передачи или доступа к программному коду, оно уделяет большее внимание соблюдению внутреннего законодательства стран-подписантов в области защиты данных, в то время как соглашение с Сингапуром акцентирует соблюдение международных норм в данном вопросе.

В целом следует заметить, что в значительном числе корейских соглашений, за исключением СПЭЦ, постулируется приверженность международным стандартам в области регулирования цифровой торговли. Данный факт можно интерпретировать как поддержку со стороны Республики Корея многостороннего подхода и стремление уже на раннем этапе создания интегрировать разные уровни регулирования цифровой торговли. Региональные соглашения в этом случае являются платформой для определения различий и выработки общих подходов.

Гармонизация именно с международными правилами уже на ранней стадии создания регулирования цифровой торговли может давать несколько преимуществ. Во-первых, на международные правила можно ориентироваться в случае возникновения разногласий между странами. Во-вторых, они предлагают общую основу для изменений в соответствующем внутреннем законодательстве. Несмотря на то что законы ЮНСИТРАЛ не являются юридически обязательными, при включении их в главы региональных соглашений правительства вынуждены учитывать их в регуляторной практике и вносить поправки во внутреннее законодательство⁹. В-третьих, гармонизация с международными стандартами позволяет Республике Корея повышать уровень собственного регулирования и влиять на выработку глобальных правил. Включая международные нормы в соглашения с партнерами в Азии, Корея повышает свое региональное и международное влияние.

Отдельного внимания заслуживает стиль соглашений о свободной торговле Республики Корея. Во многих случаях его можно охарактеризовать как довольно общий, особенно в части, касающейся электронной торговли. Обычно не уточняется, как будут исполняться обязательства, часто они лишены определений в части технологий и

⁹ The Regional Centre for Asia and the Pacific of UNCITRAL is in the RoK. UNCITRAL Regional Centre for Asia and the Pacific's official web-page: https://uncitral.un.org/en/TA/regionalcentre_asia_pacific (accessed 28.02.2024).

цифровых процессов. Подобный подход позволяет гибко интерпретировать соглашения, особенно в тех случаях, когда упоминаются исключения, связанные с вопросами безопасности. Например, выражение «законные национальные интересы» и подобные ему оставляют пространство для толкования, поскольку «национальные интересы» означают разное в каждом конкретном случае. Например, Комиссия по защите персональных данных Кореи (PIPC) оставляет за собой право приостановить передачу персональных данных за рубеж, если это наносит ущерб национальным интересам [Data Guidance 2024; ICGL, 2024]¹⁰. Таким образом, государство избегает жесткой фиксации обязательств и оставляет себе пространство для маневра.

Еще один аспект, на который следует обратить внимание, это отсутствие вопроса о конкуренции в корейских соглашениях, включая обновленное соглашение с Сингапуром. Конкуренция является одним из наиболее чувствительных вопросов в торговой практике. Существующие правила ВТО, положения в традиционных торговых соглашениях, касающиеся цифровой торговли, малоприменимы к цифровому пространству, потому что они не учитывают специфику защиты данных и тот факт, что доступ к данным может улучшать или ухудшать конкурентные позиции.

В образовавшемся вакууме национальные правительства могут создавать неторговые барьеры, ограничивающие конкуренцию, с целью защиты отдельных секторов цифровой экономики, нередко прибегая к аргументу о национальной безопасности. В результате такой регуляторной неопределенности некоторые из существующих правил в Республике Корея становятся источником недобросовестной конкурентной среды, затрудняя деятельность для иностранных компаний. Например, сетевые сборы в стране в 10 раз превышают стоимость в других странах, и утверждается, что корейские компании, использующие те же системы, платят значительно меньше. Поскольку некоторые поставщики интернет-услуг в Корею являются также поставщиками контента, сборы, взимаемые с иностранных поставщиков контента, могут приносить выгоду корейским провайдерам. Вопрос о том, что такая ситуация представляет собой неторговые барьеры (NTB) [USTR 2023] и, следовательно, противоречит правилам ВТО, поднимался США, но не был эффективно решен.

Довольно специфично и корейское регулирование финансовой индустрии. Комиссия по финансовым услугам (FSC) требует разделения (сегрегации) сетей обработки данных для международных и внутренних транзакций. Данное требование обусловлено положениями о национальной безопасности и запрещает передачу любых данных о внутренних финансовых транзакциях за рубеж. Все данные о финансовых транзакциях должны находиться на территории Южной Кореи в отдельной сети [Data Guidance, 2024]. Подобное требование повышает издержки ведения бизнеса в стране и становится объектом жалоб со стороны иностранных игроков. Иностранные финансовые учреждения отмечают более высокую стоимость подключения к сетям по сравнению со стоимостью подключения для корейских банков¹¹.

¹⁰ Обновленная редакция Закона о защите персональных данных позволяет передачу данных в следующих случаях: 1) если страна, куда осуществляется передача данных, обладает уровнем защиты данных, сопоставимым с уровнем защиты в Республике Корея; 2) если страна, куда осуществляется передача данных, имеет подписанное с Республикой Корея соглашение о передаче данных; 3) если акт передачи данных удовлетворяет условиям контракта, в котором раскрываются детали хранения данных; 4) если организация – получатель данных сертифицирована Комиссией по защите персональных данных [Giardini, Buza, 2023].

¹¹ Результаты интервью с представителями иностранного бизнеса в Сеуле, Республика Корея.

Спорным является и вопрос о шифровании данных (encryption). Он практически не затрагивается в торговых соглашениях Южной Кореи, хотя важен для цифровой торговли. В стране используется собственный стандарт шифрования, отличный от международного. Компании, предоставляющие услуги государственному сектору, общественным организациям, вынуждены использовать корейский стандарт шифрования, который, по мнению специалистов, не обеспечивает достаточного уровня защиты данных. Но поскольку иностранные провайдеры цифровых услуг используют международные стандарты шифрования данных, они не могут оказывать услуги государственным и общественным организациям.

Таблица 2. Вопросы, связанные с цифровой торговлей, урегулированные в торговых соглашениях Кореи («+» означает, что вопрос учитывается в соглашении)

Вопросы регулирования / соглашение	Кор. — Перу	Кор. — США	Кор. — Австр.	Кор. — Кан.	Кор. — Китаи	Кор. — Вьет.	Кор. — Колумб.	Кор. — ЦА	ВРЭП	Кор. — Изр.	Кор. — Синг.
Глава об электронной коммерции	+	+	+	+	+	+	+	+			
Применимость правил ВТО	+	+	+	+	+	+	+	+		+	+
Применимость типового закона ЮНСИТРАЛ об электронной коммерции			+			+	+		+	+	+
Таможенные пошлины	+	+	+	+	+				+		+
Электронная аутентификация и электронные подписи	+/-	+	+		+	+			+	+	+
Защита потребителей онлайн	+	+	+	+		+		+		+	+
Безбумажная торговля	+	+	+	+	+/-	+	+	+	+	+	+
Доступ и использование интернета для электронной коммерции		+									+
Трансграничная передача данных		+							+		+
Спам			+						+		+
Сотрудничество по вопросам цифровой торговли	+			+	+	+	+	+	+	+	+
Электронная поставка услуг								+		+	
Цифровые продукты								+			
Прозрачность									+		
Кибер-безопасность									+		+
Размещение компьютерных мощностей									+		
Урегулирование споров									+		
Режим недискриминации цифровых продуктов										+	

Вопросы регулирования / соглашение	Кор. – Перу	Кор. – США	Кор. – Австр.	Кор. – Кан.	Кор. – Китай	Кор. – Вьет.	Кор. – Колумб.	Кор. – ЦА	ВРЭП	Кор. – Изр.	Кор. – Синг.
Защита персональных данных онлайн	+		+	+		+	+	+	+		
Электронные инвойсы											+
Размещение компьютерных мощностей для финансовых секторов											+
Электронные платежи											+
Информационно-коммуникационные технологии, использующие криптографию											+
Защита программного кода											+
Кибербезопасность и безопасность онлайн, принципы доступа и использования интернета для электронной коммерции											+
Иновации в области данных											+
Открытые государственные данные											+
Конкуренция											+
Искусственный интеллект											+
Сотрудничество в области финтех											+
Цифровые удостоверения											+
Стандарты, технические регламенты и процедуры оценки соответствия для цифровой экономики											+
МСБ и стартапы											+
Взаимодействие со стейкхолдерами											+

Источник: составлено автором на основе текстов соглашений, опубликованных на www.fta.go.kr

В целом обязательства, закрепленные в соглашениях Республики Корея о цифровой торговле и главах об электронной коммерции, отражают стремление играть важную роль в выработке правил цифровой торговли, но в то же время указывают на желание защитить ряд чувствительных областей. Страна использует любую возможность для стратегического взаимодействия и сотрудничества с другими правительствами для формирования блока стран, работающих вместе в рамках ВТО и координирующих общий голос, однако не готова к гармонизации правил по ряду вопросов, которые связаны с национальной безопасностью. Для постепенного сближения позиций страна использует региональные соглашения о торговле.

Роль Республики Корея в создании международной архитектуры регулирования цифровой торговли

Республика Корея одной из первых стран начала активно взаимодействовать с двумя цифровыми державами – США и ЕС – по вопросам регулирования цифровой торговли. В случае с США это было соглашение о свободной торговле с положением о свободной передаче цифровых данных, в случае с ЕС – это соответствие ОРЗПД¹². В результате последовавших изменений во внутреннем законодательстве, которые Южная Корея была вынуждена осуществить, ее собственные стандарты в регулировании аспектов, имеющих отношение к цифровой торговле, повысились. Это обстоятельство имеет значение для последующих переговоров, так как Республика Корея приступает к ним с более сильных позиций.

В то же время следует заметить, что в случаях с США и ЕС Корея выступала как ведомый партнер, перенимающий подходы к регулированию, а не иницилирующий новые нормы. Подобная роль реципиента создавала для страны определенные преимущества. Во-первых, Корея одной из первых адаптировалась к новым нормам регулирования в условиях цифровой экономики. Более позднее присоединение к регуляторным инициативам сопряжено с большими временными и материальными издержками. Будучи реципиентом на ранних стадиях выработки регулирования, страна получает возможность гармонизировать собственные нормы с международными стандартами в более комфортном временном режиме, изменяя их постепенно, если того требует ситуация. Внесение изменений на более поздних этапах, когда международное регулирование уже сложилось и расхождение с ним довольно велико, требует значительно больших усилий.

Во-вторых, раннее участие в различных регуляторных инициативах укрепляет восприятие Южной Кореи как технологически развитой нации и важного игрока в регулировании вопросов цифровой торговли. С этой точки зрения партнерство с крупными странами, такими как ЕС и США, обладающими большой нормативной силой, выгодно Республике Корея, потому что она перенимает часть этой нормативной силы через ранее принятые правила.

В то же время определенная гармонизация с нормативными практиками США и ЕС не означает, что Южная Корея соглашается со всем, что предлагают более сильные партнеры. Напротив, Корея выбирает только те аспекты и соглашается только с теми принципами, которые соответствуют потребностям корейского общества и корейского бизнеса. Страна не хочет излишне либерализовать свой рынок, как это делают США. Также Корея не хотела бы вводить слишком много правил для технологических компаний, как это делает ЕС. Страна стремится к балансированию интересов различных участников, чтобы максимизировать общую выгоду.

Можно говорить о том, что Южная Корея – это государство-драйвер, обладающее развитыми демократическими институтами, обуславливающими соблюдение государственных, частных и общественных интересов в любом регулировании. В результате Республика Корея заимствует и элементы европейской модели регулирования, в центре внимания которой находятся права индивида и общества, и элементы американской модели, ориентированной на интересы бизнеса. Однако и в том и в другом случае инициатива исходит от государства. Доминирующая роль государства в выработке норм сближает Республику Корея с Китаем.

¹² Информация о GDPR на русском языке: <https://ogdpr.eu/ru>

Стремление сочетать элементы рыночной, государственной и правовой моделей регулирования влияет на подход Южной Кореи к регулированию цифровой торговли как на многостороннем, так и на региональном уровне. Объединяя все три подхода, она экспортирует собственное видение регулирования цифровой торговли через региональную торговую политику, тем самым оказывая влияние на выработку регулирования цифровой торговли в других странах.

Заключение

В данном исследовании рассмотрен подход Республики Корея к выработке международного регулирования цифровой торговли. Исследование анализирует основные тенденции на многостороннем уровне, представленным ВТО, и на региональном уровне, представленным преференциальными соглашениями о свободной торговле. В работе отмечается, что подход Республики Корея к регулированию цифровой торговли определяется ее конкурентными преимуществами как производителя передовых ИТ-технологий, размерами внутреннего рынка электронной коммерции, интересами экспортеров цифровых услуг, а также интересами национальной безопасности. Будучи азиатской страной с сильным патерналистским государством, но развитыми демократическими институтами, Южная Корея стремится обеспечить учет интересов всех сторон – государства, общества и бизнеса – в процессе формирования регулирования цифровой торговли.

До сих пор, играя активную роль в создании регуляторных норм цифровой торговли, Корея проявляла большую осторожность в принятии на себя жестких обязательств. Подобная сдержанность была продиктована желанием постепенной адаптации к формируемым международным правилам. В корейских соглашениях, содержащих главу об электронной коммерции, либо отдельных соглашениях об электронной торговле наблюдается значительная вариативность в уровне обязательств и охвата ключевых вопросов в управлении данными. Однако, адаптируя свою позицию в соответствии с тем, кто выступает партнером по соглашению, Корея действует в целях максимизации своих интересов, которые заключаются в следующем: стимулировать экспорт корейских компаний, снизить издержки будущей адаптации, укрепить международный статус как прогрессивной страны в сфере регулирования цифровой торговли. Смешивая подходы к регулированию, ставящие в центр государственные, рыночные интересы и права граждан, Республика Корея выводит международное регулирование на новый уровень, показывая альтернативный подход. В то же время Южная Корея заинтересована в сохранении роли ВТО как организации, предлагающей базовый каркас для регулирования цифровой торговли и обеспечивающей участие в нем большинства экономик мира.

Список источников (References)

APEC (Asia-Pacific Economic Cooperation) (2019) FTAAP Capacity Building Workshop on E-Commerce Elements in FTAs/RTAs. Seoul, 17–18 September. Workshop Summary. Available at: https://www.apec.org/docs/default-source/Publications/2019/12/FTAAP-Capacity-Building-Workshop-on-E-commerce-Elements-in-FTAs-RTAs/219_CTI_FTAAP-Capacity-Building-Workshop-on-E-commerce-Elements-in-FTAs-RTAs.pdf (accessed 21 January 2024).

- Bond D.E., Eglin R., Sabitha N.R., Saccomanno I. (2024) WTO Extends E-Commerce Tariff Moratorium as Broader Negotiations Continue. *White & Case*, 7 March. Available at: <https://www.whitecase.com/insight-alert/wto-extends-e-commerce-tariff-moratorium-broader-negotiations-continue> (accessed 15 March 2024).
- Bradford A. (2023) *Digital Empires: The Global Battle to Regulate Technology*. New York: Oxford Academic. Available at: <https://doi.org/10.1093/oso/9780197649268.001.0001>
- Bhagwati J.N. (2008) *Termites in the Trading System: How Preferential Agreements Undermine Free Trade*. Oxford: Oxford University Press.
- Burri M. (2020) Trade in services regulation in the data-driven economy. *Trade, Law and Development*, 12, 208–240.
- Burri M., Callo-Müller M.V., Kugler K. (2022) TAPED: Trade Agreement Provisions on Electronic Commerce and Data. University of Lucerne Faculty of Law. Available at: <https://unilu.ch/taped> (accessed 25 August 2024).
- Chen Y., Gao Y. (2022) Comparative Analysis of Digital Trade Development Strategies and Governance Approaches. *Journal of Digital Economy*, vol. 1, issue 3, pp. 227–38. Available at: <https://doi.org/10.1016/j.jdec.2023.02.001>
- Chung C. (2015) The Introduction of E-Government in Korea: Development Journey, Outcomes and Future. *Gestion et management public*, vol. 3, no 4, pp 107–22. Available at: <https://doi.org/10.3917/gmp.034.0107>
- Counterpoint (2024) Global Semiconductor Foundry Revenue Share: Quarterly, June 12. Available at: <https://www.counterpointresearch.com/insights/global-semiconductor-foundry-market-share/> (accessed 28 August 2024).
- Data Guidance (2024) South Korea: Data Protection Overview. Available at: <https://www.dataguidance.com/notes/south-korea-data-protection-overview> (accessed 28 August 2024).
- Duval Y., Mengjing K. (2017) Digital Trade Facilitation: Paperless Trade in Regional Trade Agreements. ADBI Working Paper No 747, Asian Development Bank Institute. Available at: <https://www.adb.org/sites/default/files/publication/321851/adbi-wp747.pdf> (accessed 5 December 2023).
- Fritz J., Giardini T. (2023) Data Governance Regulation in the G20: A Systematic Comparison of Rules and Their Effect on Digital Fragmentation. *Digital Policy Alert*, 6 November. Available at: <https://digitalpolicyalert.org/report/fragmentation-risk-in-g20-data-governance-regulation> (accessed 8 February 2024).
- Gao H. (2018) Digital or Trade? The Contrasting Approaches of China and US to Digital Trade. *Journal of International Economic Law*, vol. 21, issue 2, pp. 297–321. Available at: <https://doi.org/10.1093/jiel/jgy015>
- Giardini T., Buza M. (2023) DPA Digital Digest: Republic of Korea. *Digital Policy Alert*, 24 April. Available at: <https://digitalpolicyalert.org/digest/dpa-digital-digest-republic-of-korea> (accessed 28 November 2023).
- ICGL (2024) Digital Business Laws and Regulations: Korea 2024. Available at: <https://iclg.com/practice-areas/digital-business-laws-and-regulations/korea> (accessed 26 February 2024).
- Irion K. (2022) Algorithms Off-Limits? If Digital Trade Law Restricts Access to Source Code of Software Then Accountability Will Suffer. *Proceedings of the 2022 ACM Conference on Fairness, Accountability, and Transparency*. Available at: <https://doi.org/10.1145/3531146.3533212>
- Jaax A., Miroudot S., van Lieshout E. (2023) Deglobalisation? The Reorganisation of Global Value Chains in a Changing World. OECD Trade Policy Papers No 272, Organisation for Economic Co-operation and Trade. Available at: <https://doi.org/10.1787/b15b74fe-en>
- Kim E. (2024) The Korea-Netherlands Strategic Alliance to Be Announced Will Be the Cornerstone for Korea's Winning Strategy in the Semiconductor Market. Available at: https://www.linkedin.com/posts/eric-kim-phd_asml-2nano-semiconductor-activity-7140474942466273280-VexP/ (accessed 28 February 2024).
- Korea-Singapore Digital Partnership Agreement (2023) Available at: <https://www.mti.gov.sg/Trade/Digital-Economy-Agreements/KSDPA> (accessed 28 February 2024)
- Lee K.Y., Choi W.S., Park J.H., Eom J.-H., Kang M., Whang U. (2022) The Challenges of Adapting Trade Policies to the Digital Era. KIEP Research Paper, *World Economy Brief* 22-01. Available at: <https://dx.doi.org/10.2139/ssrn.4055003>

- Lopez Gonzalez J., Ferencz J. (2018) Digital Trade and Market Openness. OECD Trade Policy Papers No 217, Organisation for Economic Co-operation and Trade. Available at: <https://doi.org/10.1787/1bd89c9a-en>
- López González J., Sorescu S. (2021) Seizing Opportunities for Digital Trade. Development Co-operation Report 2021: Shaping a Just Digital Transformation. Organisation for Economic Co-operation and Trade. Available at: <https://doi.org/10.1787/bc4081f3-en>
- López González J., Sorescu S., Kaynak P. (2023) Of Bytes and Trade: Quantifying the Impact of Digitalisation on Trade. OECD Trade Policy Papers, No 273, Organisation for Economic Co-operation and Trade. Available at: <https://doi.org/10.1787/11889f2a-en>
- Ma S., Guo J., Zhang H. (2019) Policy Analysis and Development Evaluation of Digital Trade: An International Comparison. *China & World Economy*, vol. 27, issue 3, pp. 49–75. Available at: <https://doi.org/10.1111/cwe.12280>
- Meltzer J.P. (2019) Governing Digital Trade. *World Trade Review*, vol. 18, issue S1, pp. S23–S48. Available at: <https://doi.org/10.1017/S1474745618000502>
- Ministry of the Interior and Safety (MOIS) (2013) Korea Ranked 1st Place Once Again in the United Nations E-Go. News & Notices, 28 November. Available at: https://mois.go.kr/eng/bbs/type001/commonSelect-BoardArticle.do%3Bjsessionid=HZrL1L1nTGse24AsxMsBeB6a0QNiNn2xmG3gOaBtjIw6C4R397f9txNZRJUXab9b.mopwas51_servlet_engine1?bbsId=BBSMSTR_00000000019&nttId=207 (accessed 28 February 2024).
- Mishra N. (2023) Data Governance and Digital Trade in India: Losing Sight of the Forest for the Trees? *Data Sovereignty: From the Digital Silk Road to the Return of the State* (A. Chander, H. Sun (eds)). New York: Oxford Academic.
- Mitchell A., Mishra N. (2021) WTO Law and Cross-Border Data Flows: An Unfinished Agenda. *Big Data and Global Trade Law* (M. Burri (ed)). Cambridge: Cambridge University Press. Available at: <https://doi.org/10.1017/9781108919234.006>
- Monteiro J.A., Teh R. (2017) Provisions on Electronic Commerce in Regional Trade Agreements. WTO Working Paper ERSD-2017-11. Available at: <http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.3005148>
- Mourougane A. (2021) Measuring Digital Trade. OECD Going Digital Toolkit Notes No 22, Organisation for Economic Co-operation and Development. Available at: <https://doi.org/10.1787/48e68967-en>
- Shim S.-A. (2023) S. Korea Aims to Double K-Content Exports to US\$25 Bln by 2027. *Yonhap News Agency*, 23 February. Available at: <https://en.yna.co.kr/view/AEN20230223007300315> (accessed 12 January 2024).
- Statista (2024) Ownership Rate of Smartphones in South Korea from 2011 to 2023. Available at: <https://www.statista.com/statistics/777726/south-korea-smartphone-ownership/> (accessed 28 August 2024).
- United States Trade Representative (USTR) (2019) US-KOREA FTA Revised Text as of 1 January 2019. Available at: <https://ustr.gov/trade-agreements/free-trade-agreements/korus-fta/final-text> (accessed 26 January 2024).
- United States Trade Representative (USTR) (2023) National Trade Estimate Report on Foreign Trade Barriers. Available at: <https://ustr.gov/sites/default/files/2023-03/2023%20NTE%20Report.pdf> (accessed 24 November 2023).
- Varas A., Varadarajan R., Goodrich J., Yinug F. (2021) Strengthening the Global Semiconductor Value Chain. Available at: https://www.semiconductors.org/wp-content/uploads/2021/05/BCG-x-SIA-Strengthening-the-Global-Semiconductor-Value-Chain-April-2021_1.pdf (accessed 12 January 2024).
- Weber R.H. (2015) Digital Trade and E-Commerce: Challenges and Opportunities of the Asia-Pacific Regionalism. *Asian Journal of WTO & International Health Law and Policy*, vol. 10, no 2, pp. 321–48. Available at: <https://ssrn.com/abstract=2669347> (accessed 3 August 2023).

South Korea's Place in the Evolving Global Regulation on Digital Trade Architecture¹

I. Korgun

Irina Korgun – PhD, Assistant Professor, HUFS, Seoul, South Korea, 02450 107 Imun-ro, Dongdaemun-gu, Seoul; irinakorgun@gmail.com

Abstract

Regulation of digital trade is becoming one of the drivers of fragmentation in the world economy. In the absence of a common international standard on digital trade governance, countries take different approaches to regulation. Each country adds a layer to the existing digital trade regimes, resulting in what has been famously described as the “spaghetti bowl” effect. This article investigates Korea’s unique position in the evolving global regulation of digital trade and the added value the country brings to the process of co-creating a common reference for international best practices. The article contributes to the ongoing debate about the dichotomy of global and regional layers of global digital trade regulation by looking at the existing regulation by the World Trade Organization (WTO) and regional agreements. Research indicates that, for many countries, including Korea, digital trade agreements, or free trade agreements (FTAs) with e-commerce chapters, serve as platforms not only to experiment with possible regulations but also to increase their negotiating and normative power in co-creating global standards for digital trade regulation. This article presents evidence that Korea is a proponent of the WTO’s role in providing a common reference for the regulatory standards on digital trade. When it comes to digital trade agreements, Korea is actively engaging with its partners to update existing trade rules. However, its commitments under various agreements show a great variation and heavy use of the national security carve-out, indicating a desire to leave a comfortable space for future policy actions. Also, Korea’s early engagement with strong economic partners on digital trade regulation speaks in favour of its desire to acquire more internationally acknowledged normative power. By assuming a high standard of digital trade regulation, the country can negotiate better deals with other partners – deals that will contribute to its national interests.

Keywords: regulatory fragmentation, digital trade, trade policy, Korea, digital trade agreements, WTO

For citation: Korgun I. (2024) South Korea’s Place in the Evolving Global Regulation on Digital Trade Architecture. *International Organisations Research Journal*, vol. 19, no 3, pp. 70–91 (in English). doi:10.17323/1996-7845-2024-03-04

¹ This article was submitted on 28.02.2024.

Многосторонний подход во внешней политике Индии (на примере отношений с Латинской Америкой)¹

А.И. Захаров

Захаров Алексей Игоревич – кандидат исторических наук, научный сотрудник Международной лаборатории исследований мирового порядка и нового регионализма факультета мировой экономики и мировой политики Национального исследовательского университета «Высшая школа экономики»; Россия, 119017, Москва, ул. Малая Ордынка, д. 17; azaharov@hse.ru; ORCID: 0000-0002-3815-6057

Аннотация

Успешное председательство Индии в «Группе двадцати» в 2023 г. привлекло внимание к внешнеполитическим подходам страны в условиях роста поляризации в отношениях между крупными державами и кризиса многосторонности. Нью-Дели продолжает осторожное балансирование в глобальных делах, но переосмысливает свои подходы в пользу охвата всех центров силы и максимального количества многосторонних объединений. Помимо этого, Индия позиционирует себя в качестве «моста» между Западом и Востоком и ответственной державы, способной оказывать содействие развитию и выступать в качестве «голоса глобального Юга».

Автор приходит к выводу, что политика «мультиприсоединения» и позиционирование в роли «друга мира» призваны позволить Индии стать ведущей державой и достичь нового статуса в системе глобального управления. Анализ источников и литературы показал, что ключевой императив для Нью-Дели на этом пути – сохранение независимости принятия решений, а основной вызов – преодоление недовольства со стороны зарубежных партнеров оппортунистическим характером индийских подходов.

В статье уделяется особое внимание индийской политике в отношении Латинской Америки и Карибского бассейна (ЛАКБ) – региону, прежде не входившему в приоритеты индийской внешней политики. Автор выделяет четыре аспекта индийского подхода к расширению присутствия в ЛАКБ: 1) поддержание стратегических партнерств с отдельными государствами региона (Бразилия, Аргентина, Мексика); 2) продвижение экономических проектов в секторах с конкурентными преимуществами индийских компаний; 3) развитие контактов с региональными интеграционными объединениями (СЕЛАК, ЦАИС, КАРИКОМ и др.) и сотрудничество в многосторонних форматах («Группа двадцати», БРИКС, ИБСА, «Группа четырех»); 4) использование культурно-исторических связей и влияния диаспоры. Растущие связи с регионом ЛАКБ – проявление новой, более амбициозной, идентичности Индии на международной арене и намерения осуществить переход от «балансирующей к ведущей державе».

Ключевые слова: многосторонность, Индия, мультиприсоединение, Латинская Америка, внешняя политика, «Группа двадцати», БРИКС, Бразилия

Благодарности: данное исследование выполнено за счет гранта Российского научного фонда № 22-78-10014, <https://rscf.ru/project/22-78-10014/>

Для цитирования: Захаров А.И. Многосторонний подход во внешней политике Индии (на примере отношений с Латинской Америкой) // Вестник международных организаций. 2024. Т. 19. № 3. С. 92–104 (на русском и английском языках). doi:10.17323/1996-7845-2024-03-05

¹ Статья поступила в редакцию 11.03.2024.

Введение

Научная дискуссия об эффективности многостороннего сотрудничества в последние годы получила новое развитие в связи с рядом изменений в международной системе: внешнеполитические шаги бывшего президента США Дональда Трампа, усиление американо-китайского соперничества, пандемия COVID-19, вооруженные конфликты в Восточной Европе и на Ближнем Востоке. Неспособность международных организаций отреагировать на эти вызовы и рост противостояния в отношениях крупных держав заставили вновь говорить о кризисе многосторонности.

Многосторонность далеко не в первый раз сталкивается с периодом нестабильности: блоковый характер двухполярного мира в годы холодной войны и период доминирования США после ее окончания также не способствовали инклюзивности мироустройства и достижению общих для всех государств целей. В этой связи можно отметить дихотомию кризиса и устойчивости многостороннего сотрудничества. С одной стороны, растущие разногласия как в отношениях ведущих держав, так и линии разлома «глобальный Север – глобальный Юг», «Запад – Восток» парализуют международные институты и делают многосторонность заложником противоречий между их участниками. С другой стороны, возросшая в результате глобализации взаимозависимость и отсутствие ответов на такие глобальные проблемы, как изменение климата, устойчивое развитие, миграция, мирное использование атомной энергии, вопросы регулирования искусственного интеллекта и др., требуют сохранения форматов международного взаимодействия. Ряд авторов отмечают, что вместо бесконечного рассмотрения дихотомии «кризис – нормальность» следует признать кризисы постоянным компонентом многосторонности [Guilbaud, Petiteville, Ramel, 2023, p. 2–4].

Для Индии характерна двойственность подхода к многостороннему сотрудничеству. С одной стороны, Нью-Дели рассматривает свое участие в международных организациях и объединениях как повышение международного статуса в глобальных процессах, а с другой – все чаще выступает с критикой системы глобального управления и в составе групп государств (БРИКС, ИБСА, «Группа четырех» и др.) стремится добиться реформ международных институтов и получить доступ к механизму принятия решений (прежде всего – войти в состав постоянных членов Совета Безопасности ООН).

Цель статьи – раскрыть особенности многостороннего подхода во внешней политике Индии и продемонстрировать его проявления на примере развития связей с регионом Латинской Америки и Карибского бассейна. Данное исследование в качестве теоретической основы опирается на конструктивистскую школу международных отношений, позволяющую рассмотреть национальную идентичность, внутренние и системные факторы, оказывающие на нее влияние, а также восприятие места страны в международной системе. В статье, помимо общенаучных методов исследования, применен критический дискурс-анализ, позволяющий определить особенности конструирования политической реальности с акцентом на лингвистической и социальной составляющих дискурса. Данный метод применен при анализе официальных документов правительства Индии и заявлений высших должностных лиц страны для интерпретации идей и терминов, наполняющих внешнеполитический дискурс Нью-Дели. Использование кейс-стади позволило выявить новые элементы в позиционировании Индии на глобальном уровне и ее подходе к многосторонним объединениям, проявляющиеся в ходе взаимодействия с регионом ЛАКБ.

Концепция «мультиприсоединения» во внешней политике Индии

Индийская идентичность формировалась после обретения страной независимости в 1947 г. под воздействием ряда принципов, взятых из опыта колониального периода: ненасилие (*ахимса*), экономическое самообеспечение (*свадешу*), достижение полной независимости (*пурна сварадж*), политика неприсоединения и положительный нейтралитет [Ogden, 2023, p. 4]. Историческая память оказала влияние не только на внешнюю политику Индии, но и на ее подход к многосторонности. Бывший министр иностранных дел Индии Джасвант Сингх отмечал, что «годы колониального подчинения» отразились на «повышенной индийской чувствительности», поэтому «в основе индийской позиции на некоторых международных экономических переговорах лежит страх перед иностранным грабежом, уходящий корнями в историю» [Malone, 2011, p. 271].

Приход к власти правительства Нарендры Моди в 2014 г. обозначил новый этап развития внешней политики Индии. С. Джайшанкар, влиятельный индийский дипломат, на тот момент первый заместитель министра иностранных дел, а позднее глава МИД Индии, в 2015 г. сформулировал новые амбиции Нью-Дели в международных делах, подчеркнув «возросшую уверенность в собственных силах», намерение совершить переход от «балансирующей к ведущей державе» и «готовность брать большую глобальную ответственность» [Ministry of External Affairs, 2015]. Несмотря на смену правящих элит и появление видения «новой Индии», основные внешнеполитические императивы Нью-Дели остались неизменными: достижение влияния и статуса в мире при сохранении автономии и независимости принятия решений [Ogden, 2023, p. 5].

Еще в середине 2000-х годов в экспертной дискуссии началось обсуждение изменений в подходах Индии на международной арене, в том числе постепенного отказа от политики неприсоединения. С.Р. Мохан и П. Кханна одними из первых обратили внимание, что Индия начала проводить внешнюю политику, «основанную на логике своего центрального положения, допускающую многовекторное взаимодействие — или “мультиприсоединение” — со всеми крупными державами и стремящуюся получить рычаги влияния от Восточной Африки до Тихоокеанской Азии» [Mohan, Khanna, 2006].

Критика политики неприсоединения в основном заключалась в нахождении Индии в стороне от ключевых мировых процессов. Поэтому переход к активной позиции в виде «прагматичного мультиприсоединения», по мнению известного индийского стратега Б. Челлани, представлял для Индии лучший вариант, нежели «пассивное неприсоединение» [Chellaney, 2021, p. 22].

Авторитетный индийский политик и мыслитель Шаши Тхарур полагает, что «мультиприсоединение» — эффективная реакция на новые вызовы, на которые ни автономия, ни вступление в альянс не могли бы предоставить адекватных ответов. Его видение концепции включало следующие элементы:

- 1) участвовать во всевозможных многосторонних форумах;
- 2) не исключать ни одну страну из «внешнеполитических объятий»;
- 3) вести дела со странами независимо от их политического режима;
- 4) создавать ситуативные коалиции и управлять ими [Tharoor, 2012, p. 426–427].

Исследователь внешней политики Индии И. Холл отмечает, что «мультиприсоединение» проявилось в практике Нью-Дели еще в годы правления правительства Объединенного прогрессивного альянса (2004–2014) во главе с Манмоханом Сингхом и содержало три аспекта. Первый подразумевал вступление в новые глобальные и региональные многосторонние институты и форумы и активное участие в них. Второй

аспект включал заключение соглашений о стратегическом партнерстве и углубление отношений, развитых при предыдущих правительствах. Наконец, третий аспект, так называемое нормативное хеджирование, заключался в серьезном отношении Нью-Дели к «нормативной силе» — способности формировать то, что считается в международных отношениях «нормальным и приемлемым» [Hall, 2016, p. 278–279], одновременно с частичным сохранением скептицизма к продвижению западных норм и доминированию Запада в глобальном управлении.

Несмотря на значительную преемственность во внешней политике Нью-Дели, идея о следовании мультиприсоединению в последнее время стала чаще звучать в выступлениях высших должностных лиц. Так, по заявлению С. Джайшанкара, эта политика «предполагает взаимодействие со всеми основными центрами силы и отражает реалии многополярности» [Ministry of External Affairs, 2023b]. В своей книге министр отмечал, что мультиприсоединение — более энергичный и активный подход по сравнению с ранее практиковавшейся «позицией воздержания или неучастия». Однако, по его мнению, «трудность заключается в том, что выглядит новый подход оппортунистическим, хотя на самом деле Индия стремится к стратегическому сближению, а не [только] к тактическому удобству» [Jaishankar, 2020].

Разные толкования «мультиприсоединения» со стороны зарубежных партнеров и упреки в отсутствии приверженности интересам и идеям, которые стремятся отстаивать другие страны, — один из вызовов для правительства Н. Моды [Hall, 2016, p. 283]. В то же время можно с уверенностью сказать, что сохранение множества опций и способность вести работу в многосторонних объединениях с отличными повестками односторонне относятся к сильным сторонам индийской политики.

На фоне набирающей ход предвыборной кампании в Индии в конце 2023 — начале 2024 гг. индийское правительство представило новое видение роли страны в глобальных делах. Премьер-министр Нарендра Моди заявил, что Индия становится «другом мира» (*viśva mitra*) — «партнером, которому можно доверять, [...] голосом, который верит в глобальное благо, двигателем роста мировой экономики, технологическим хабом [...], источником талантливой молодежи и [успешной] демократией» [Press Information Bureau, 2024b]. Согласно МИД Индии, роль «друга мира» заключается в способности и желании Индии взаимодействовать с широким кругом стран и при необходимости учитывать интересы различных групп и объединений [Ministry of External Affairs, 2023a], что в значительной степени повторяет принципы политики мультиприсоединения.

Многосторонний подход во внешней политике Индии

Участие во всевозможных многосторонних форумах, иногда имеющих различную повестку, — один из ярких элементов внешней политики Индии в годы нахождения у власти правительства Н. Моды. Многосторонняя дипломатия Нью-Дели наглядно проявляется в таких организациях и объединениях, как БРИКС (Бразилия — Россия — Индия — Китай — Южная Африка) и ШОС (Шанхайская организация сотрудничества), «четверки» QUAD (Индия — Австралия — США — Япония) и I2U2 (Индия — Израиль — США — ОАЭ), многочисленные трехсторонние форумы (рис. 1 и табл. 1). Такое положение в Нью-Дели рассматривают в качестве подтверждения особого места в системе международных отношений и курса по реализации глобальных амбиций страны. По мнению индийского обозревателя С. Хайдар, в рамках «хеджирования рисков» Индия борется за свой уникальный бренд многостороннего или «всестороннего присоеди-

ния» (all-alignment) к партнерам по всему миру, не испытывая необходимости выбирать между ними [Haidar, 2022].

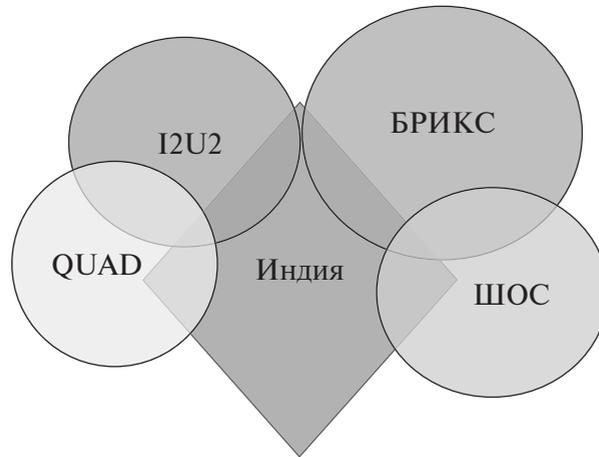


Рис. 1. Диаграмма Венна, демонстрирующая положение Индии относительно многосторонних форматов с противоположной повесткой

Источник: составлено автором.

Как участник многочисленных объединений Индия по-прежнему сохраняет свой независимый курс. Это находит отражение в отказе присоединиться к финансовым санкциям против России со стороны США и других стран Запада. Несмотря на сложные отношения с Пекином, Нью-Дели воздерживается от антикитайских заявлений на встречах QUAD с США, Австралией и Японией. Подчеркивая свою «незападную идентичность», Индия не одобряет антизападную повестку в БРИКС и ШОС и не желает портить укрепляющиеся отношения с США и странами ЕС [Chellaney, 2021, p. 22].

Хотя Индия рассматривает многосторонность в качестве основы для поддержания глобального порядка, в последние годы она все чаще обращает внимание на сопротивление реформированию многосторонних институтов, в частности ООН и ее органов, как основной преграде для их эффективной работы [Ministry of External Affairs, 2023b].

Новой тенденцией стало более активное вовлечение Нью-Дели в министоронние (minilateral) форматы, имеющие региональную или тематическую специфику. Среди недавно запущенных механизмов можно выделить трехсторонние форумы Индия – Индонезия – Австралия, Индия – Франция – Австралия, Индия – ОАЭ – Франция, Индия – Армения – Иран (см. табл. 1). Министоронние группы отличаются малым составом участников (три или четыре), большей неформальностью проводимых встреч и часто менее институционализированы, чем многосторонние объединения. Как правило, эти форматы зарождаются на уровне «второго трека» и, как показывает практика, не всегда доходят до высшего уровня.

Министоронние группы с индийским участием имеют несколько отличительных черт, связанных с особенностями внешнеполитического курса Нью-Дели. Во-первых, форматам, созданным в последние годы, присущ определенный географический фокус: многие из них сосредоточены на обсуждении процессов в отдельных районах Индо-Тихоокеанского региона. Например, дискуссии тройки Индия – ОАЭ – Франция посвящены зоне общего интереса стран – западной части Индийского океана. Во-

вторых, для Индии, избегающей закрытых альянсов, важными аспектами остаются гибкость создающихся структур и отсутствие строгих обязательств их участников. Создание трехсторонних форматов со «средними державами» демонстрирует намерение индийского правительства оставаться вне привязки к системе, управляемой США, и сохранять свободу действий в определении траектории развития этих групп [Mohan, 2023]. Наконец, работа объединений с участием Нью-Дели направлена на обсуждение конкретных тематических вопросов и не допускает какой-либо идеологической или ценностной основы сотрудничества.

Таблица 1. Трехсторонние форматы с участием Индии

Формат	Год создания	Уровни взаимодействия	Текущий статус
Индия – Россия – Китай	2001	Лидеры, главы МИД, главы СНБ, представители министерств, бизнес-форум, «второй трек»	Взаимодействие приостановлено с 2022 г.
Индия – Бразилия – ЮАР	2003	Лидеры, главы МИД, главы СНБ, военно-морские учения, «второй трек»	Функционирует
Индия – США – Япония	2011	Лидеры, главы МИД, военно-морские учения, представители министерств, «второй трек»	Взаимодействие приостановлено с 2020 г.
Индия – Австралия – Япония	2015	Лидеры, главы МИД, министры торговли, дипломатические представители	Функционирует
Индия – Индонезия – Австралия	2017	Главы МИД, дипломатические и торговые представители, военно-морские учения, «второй трек»	Функционирует
Индия – Франция – Австралия	2020	Главы МИД, дипломатические представители, «второй трек»	Функционирует
Индия – Италия – Япония	2021	Дипломатические представители	Функционирует
Индия – ОАЭ – Франция	2022	Главы МИД, дипломатические представители, учения ВВС	Функционирует
Индия – Армения – Иран	2023	Дипломатические представители	Функционирует

Источник: составлено автором.

Представляется, что индийский подход к многосторонним и министоронним механизмам лучше всего отражен в восприятии эволюции QUAD. Глава индийской дипломатии С. Джайшанкар выделяет пять компонентов, определяющих важность этой группы для индийской внешней политики:

- 1) формирование многополярного мироустройства;
- 2) появление нового мышления, характерного для периода после создания альянсов и холодной войны;
- 3) направленность против сфер влияния;
- 4) демократизация глобального пространства и ориентация на сотрудничество, а не односторонние действия;
- 5) убежденность в том, что «другие [государства] не могут наложить вето на наши решения» [Ministry of External Affairs, 2024].

Политика Индии в Латинской Америке и Карибском бассейне

Регион ЛАКБ представляет собой интересный кейс для рассмотрения индийской внешней политики и многостороннего подхода, даже несмотря на тот факт, что он по-прежнему находится вне списка первостепенных приоритетов для Нью-Дели.

В годы правления правительства Н. Моды, особенно во время второго срока нахождения у власти (2019–2024), индийский подход к региону характеризуется динамизмом и попытками расширить как политические, так и экономические связи с региональными партнерами. Подтверждением намерений Нью-Дели служат визиты высокопоставленных индийских дипломатов. Министр иностранных дел С. Джайшанкар за два года посетил восемь стран региона: Мексику – в сентябре 2021 г., Бразилию, Аргентину и Парагвай – в августе 2022 г. и Гайану, Колумбию, Панаму, Доминиканскую Республику – в апреле 2023 г. Один из его заместителей – государственный министр по иностранным делам Минакши Лекхи в 2022 г. посетила Панаму, Гондурас и Чили, а в 2023 г. – Кубу, Гватемалу, Сальвадор и Боливию.

В индийской политике в Латинской Америке и Карибском бассейне выделяются три уровня: двусторонний, региональный и многосторонний. На общем фоне *двустороннего* сотрудничества Индии со странами региона особняком стоят отношения с Бразилией, Аргентиной и Мексикой. С Бразилией и Аргентиной отношения носят официальный статус «стратегического партнерства», а с Мексикой – «привилегированного партнерства», хотя его повышение до более высокого уровня, вероятнее всего, – вопрос времени. Общий торговый оборот с регионом в 2022/2023 финансовом году составил 39,6 млрд долл., при этом на долю Бразилии, Мексики и Аргентины пришлось 77% от этого показателя [Ministry of Commerce and Industry, n.d.].

Бразилия – крупнейший партнер Нью-Дели как в области торгово-экономического, так и политического сотрудничества. Товарооборот между странами превышает 16 млрд долл. Из совокупного объема индийских инвестиций в ЛАКБ в 15–16 млрд долл. на Бразилию приходятся 6 млрд долл. (для сравнения ПИИ всех стран региона в Индию – около 2 млрд долл., из них со стороны Бразилии – 1 млрд долл.). С 2003 г. между Индией и Бразилией действует соглашение об оборонном сотрудничестве, а с 2010 г. – совместный оборонный комитет. Помимо этого, государства регулярно взаимодействуют в международных объединениях, таких как БРИКС, ИБСА, BASIC, «Группа двадцати», «Группа четырех», «Группа L.69», в рамках которых совместно выступают за реформирование глобальных институтов и увеличение в них представительства развивающихся стран [Embassy of India in Brasilia, 2024].

Парадоксальным образом, несмотря на общие вызовы, стоящие перед странами, и схожую идентичность, проявляющуюся во взаимодействии на многосторонних площадках, Индия остается слабо изученной как бразильскими учеными, так и политиками. Известный бразильский эксперт О. Штункель полагает, что индийская политика Бразилии основывается не столько на точной информации о стране, сколько на расплывчатых образах и концепциях, таких как партнерство по линии Юг – Юг. В результате бразильская стратегия в отношении Индии наполнена громкими заявлениями и встречами высокопоставленных чиновников, но способность и готовность Бразилии к вовлечению Нью-Дели в длительное и содержательное партнерство не совсем очевидна [Stuenkel, 2012].

Следует отметить, что в духе принципов политики «мультиприсоединения» Индия развивает связи с партнерами в Латинской Америке вне зависимости от полити-

ческого режима, находящегося у власти в стране. Укрепление индийско-бразильского сотрудничества с начала 2000-х годов не подвергалось влиянию внутривнутриполитических изменений в Бразилии. После возвращения к власти президента Луиса Инасиу Лулы да Силвы произошло расширение политико-дипломатических контактов и усиление военно-технического сотрудничества. В начале 2024 г. стороны впервые провели встречу министров обороны и иностранных дел (в формате «два плюс два») и диалог в сфере военно-промышленного сотрудничества. Основной договоренностью в этой сфере стало соглашение между компаниями «Махиндра» и «Эмбраер» о закупке для нужд ВВС Индии военно-транспортных самолетов С-390 «Миллениум» с возможностью развития совместного производства [Pubby, 2024].

Не отразился на отношениях Индии с Аргентиной приход к власти в этой стране президента Хавьера Милея. Два важных вопроса двусторонней повестки получили свое развитие. Индийская государственная компания KAVIL завершила подписание контракта с аргентинской SAMYEN на реализацию пятилетнего проекта по разведке и разработке пяти литиевых блоков [Press Information Bureau, 2024a]. Сделка – часть индийского плана по получению доступа к критическим минералам в богатых ресурсами странах региона (переговоры о схожем соглашении по добыче лития ведутся с Бразилией). Индия и Аргентина также продолжили переговоры о поставках авиационной техники индийского производства, в частности легкого истребителя четвертого поколения «Теджас». Несмотря на конкуренцию со стороны США и Китая, индийский производитель Hindustan Aeronautics Limited остается одним из претендентов на получение контракта [Sanchez, 2024].

Важную роль в развитии отношений Индии со странами Карибского бассейна играет фактор диаспоры. В Гайане, Тринидаде и Тобаго и Суринаме в общей сложности проживают более миллиона выходцев из Индии. Как правило, это потомки рабочих-контрактников, которых британские власти направляли в регион в период с 1837 по 1917 г. для работы на плантациях сахарного тростника. Многие из них не осведомлены об обстоятельствах миграции своих предков, но сохранили некоторые обычаи исторической родины, приверженность религии (индуизму и исламу) и обширным семейным связям [Roopnarine, 2018, p. 144]. Выходцы из Индии занимают высокие посты на государственной службе в Гайане, Суринаме и Тринидаде и Тобаго, что открывает дополнительные возможности для развития политических связей. Имеющие индийское происхождение президент Суринама Чандрикаперсад Сантокхи и президент Гайаны Мохаммед Ирфаан Али были удостоены высших наград, вручаемых правительством Индии зарубежным индийцам, в 2021 и 2023 гг. соответственно. Количество официальных встреч во время их правления заметно увеличилось, а заявления об общей «исторической родине» и «глубоких культурных и исторических связях» стали основой для выстраивания отношений [Zakharov, 2023, p. 126–127].

Взаимодействие Индии и региональных интеграционных объединений носит нестабильный характер. Помимо неустойчивого внимания самого Нью-Дели к региону ЛАКБ, стоит отметить ряд особенностей латиноамериканского регионализма последних лет: кризис в таких объединениях, как УНАСУР (Союз южноамериканских наций) и АЛБА (Боливарианский альянс для народов нашей Америки); поляризация в СЕЛАК (Сообщество латиноамериканских и карибских государств); пересмотр стратегии интеграции в МЕРКОСУР (Общий рынок стран Южной Америки); процессы внешнеполитической перестройки в странах региона [Тайар, 2021, с. 417].

В настоящее время, однако, Нью-Дели возобновляет находившиеся прежде в замороженном состоянии контакты [Parulekar, 2019]. В сентябре 2022 г. был восстановлен

диалоговый механизм Индии и СЕЛАК (объединяет 33 государства региона), не работавший до этого в течение пяти лет: на полях ГА ООН прошла встреча главы МИД Индии и представителей четырех стран объединения – министров иностранных дел Аргентины, Гватемалы, Тринидада и Тобаго и вице-президента по многосторонним делам Колумбии. Из глобальных вопросов стороны выразили приверженность совместной работе в области реформы ООН и борьбе с изменением климата. Из практических вопросов Индия предложила странам СЕЛАК поделиться своими наработками в области информационных технологий и цифровизации [Bhardwaj, 2022]. Помимо этого, в январе 2023 г. президент Индии Драупади Мурму была приглашена выступить на саммите объединения. Примечательно, что активизация дипломатических контактов с СЕЛАК произошла в год председательства Аргентины и по времени совпала с ростом сотрудничества между Нью-Дели и Буэнос-Айресом.

Во время турне по региону в 2023 г. С. Джайшанкар принял участие в двух механизмах: Индия – Центральноамериканская интеграционная система (ЦАИС) в Панаме и Индия – Карибское сообщество (КАРИКОМ) в Гайане. Результатом переговоров Индия – ЦАИС стало создание рабочих групп по энергетике, туризму, фармацевтике и правам женщин. Странам КАРИКОМ министр предложил создание малых и средних предприятий и выразил готовность предоставления грантов для индивидуальных проектов, а также оборудования, технологий и обучения [High Commission of India in Georgetown, 2023].

Нью-Дели является наблюдателем в Тихоокеанском альянсе (ТА) – региональной инициативе Мексики, Колумбии, Перу и Чили, действующей с 2012 г. Несмотря на статус наблюдателя, полученный Индией еще в 2014 г., взаимодействие с ТА носит нерегулярный и в определенной мере церемониальный характер. Гораздо лучше развиваются связи с отдельными странами этого объединения. К примеру, индийские инвестиции в экономики Мексики и Колумбии составляют 3 млрд долл. и 1 млрд долл. соответственно. Перу для Индии – важный поставщик золота и полезных ископаемых – руд и их концентратов, черных и редкоземельных металлов, в совокупности составляющих около 85% двустороннего торгового оборота. Колумбия – второй по величине после Бразилии рынок сбыта индийских мотоциклов в Южной Америке (объем продаж составляет около 600 тыс. единиц в год) [Воротникова, 2023, с. 113].

С 2009 г. действует соглашение о преференциальной свободной торговле между Индией и МЕРКОСУР. Договоренность носит довольно ограниченный характер, поскольку покрывает лишь малую часть двусторонней торговли (распространяется на 452 категории продуктов), подразумевает небольшое снижение импортных пошлин, не включает инвестиции, торговлю услугами и связи между людьми. С тех пор Индия не заключила ни одного соглашения о свободной торговле с региональными партнерами, хотя идут переговоры об обновлении соглашения с Чили² и заключении нового – с Перу.

Все более значимое место в региональной политике Индии занимает *многостороннее* сотрудничество. Во время пандемии COVID-19 Индия стремилась продемонстрировать свой статус «мировой аптеки» и обеспечить вакцинами нуждающиеся страны. Часть этих поставок, как правило, для экономически развитых стран, осуществлялась на коммерческой основе, остальные – в рамках грантов и программы COVAX Всемирной организации здравоохранения. В ЛАКБ Индия отправила около 9 млн доз вакцин в 21 страну региона.

² Имеется в виду расширение преференциального соглашения с Чили, заключенного в 2007 г.

Нью-Дели также сотрудничает с региональными программами ООН. Основанный в 2017 г. Фонд партнерства в области развития «Индия – ООН» объемом в 150 млн долл. создан для оказания помощи развивающимся странам. За время своей работы фонд реализовал проекты в сфере устойчивого развития в 14 странах ЛАКБ. Помимо этого, с 2007 г. при поддержке Комиссии ООН по ЛАКБ на регулярной основе проходят бизнес-конклавы Индия – Латинская Америка. Последнее мероприятие состоялось в индийской столице в августе 2023 г. и собрало более 200 участников, включая 17 министров из 11 стран региона.

Председательство в «Группе двадцати» в 2023 г. было использовано Индией для укрепления связей с развивающимися странами, в том числе латиноамериканскими. Важное сообщение, которое Нью-Дели стремился передать странам ЛАКБ, заключалось в готовности представлять их голоса на уровне «Большой двадцатки». Неслучайно во время общения с коллегами из КАРИКОМ С. Джайшанкар заявил, что Индия намерена «использовать привилегию председательства в “Группе двадцати”» не только для себя, но и для стран, не входящих в объединение [High Commission of India in Georgetown, 2023]. В стремлении проявить себя в качестве неформального лидера развивающихся стран Индия в 2023 г. провела два саммита «Голос глобального Юга», в которых приняли участие 125 стран, из них 29 – из Латинской Америки и Карибского бассейна.

Заключение

Многосторонний подход во внешней политике Индии нашел свое отражение в концепции «мультиприсоединения». Индия проводит многовекторную внешнюю политику и стремится установить взаимовыгодные отношения со всеми центрами силы, избегая при этом вовлечения в переплетения стратегических интересов и конфликтов других государств и попадания в ситуацию, которая может поставить под угрозу сохранение автономии и независимость принятия решений. Успешность такого подхода позволяет Нью-Дели продвигать идею о становлении Индии «ведущей державой» и «другом мира», занятии особого места в глобальной системе и заявлять об амбициях о повышении статуса в международных организациях. Представляется, что дальнейшее экономическое развитие Индии и рост ее влияния в международных делах будут способствовать продолжению концептуализации внешней политики и выдвиганию новых инициатив, подчеркивающих уникальность индийских достижений.

Председательство Индии в «Группе двадцати» в 2023 г. продемонстрировало способность Нью-Дели использовать многосторонние форматы для достижения внешнеполитических целей и намерение позиционировать себя в качестве «голоса» и неформального лидера глобального Юга.

Развитие связей со странами Латинской Америки и Карибского бассейна – проявление новой, более амбициозной идентичности Индии, включающей проецирование глобального охвата индийской внешней политики. В настоящий момент происходит переосмысление индийского подхода к региону в пользу расширения двусторонних, региональных и многосторонних связей. В политике Нью-Дели в отношении ЛАКБ можно выделить четыре аспекта: 1) укрепление партнерств с отдельными государствами, особенно Бразилией, Аргентиной и Мексикой; 2) продвижение экономических проектов в секторах с конкурентными преимуществами индийских компаний или сферах стратегического интереса для Индии; 3) развитие контактов с региональными интеграционными объединениями и сотрудничество в многосторонних форматах; 4) использование культурно-исторических связей и влияния диаспоры.

СПИСОК ИСТОЧНИКОВ (References)

- Bhardwaj R. (2022) India-CELAC Forum Activated After Five Years. *ANI*, 19 September. Available at: <https://www.aninews.in/news/world/us/india-celac-forum-activated-after-five-years20220919213221/> (accessed 30 December 2023).
- Chellaney B. (2021) The Remaking of Indian Foreign Policy: Opportunities and Challenges. Konrad Adenauer Stiftung, 19 February. Available at: <https://www.kas.de/documents/264392/264441/Brahma+Chellaney+Remaking+of+Indian+Foreign+Policy.pdf/4012a1fe-0217-d107-a161-8cf5ae6128e9?version=1.0&t=1613713294726> (accessed 7 January 2024).
- Embassy of India in Brasilia (2024) India-Brazil Relations. Available at: <https://eoibrasilia.gov.in/india-brazil-relations.php> (accessed 20 January 2024).
- Guilbaud A., Petiteville F., Ramel F. (eds) (2023) *Crisis of Multilateralism? Challenges and Resilience*. Cham: Palgrave Macmillan.
- Haidar S. (2022) For India, the Buzzword Now is “All-Alignment.” *The Hindu*, 14 September. Available at: <https://www.thehindu.com/opinion/lead/for-india-the-buzzword-now-is-all-alignment/article65887072.ece> (accessed 24 December 2023).
- Hall I. (2016) Multialignment and Indian Foreign Policy Under Narendra Modi. *The Round Table*, vol. 105, issue 3, pp. 271–86. Available at: <https://doi.org/10.1080/00358533.2016.1180760>
- High Commission of India in Georgetown (2023) India’s External Affairs Minister Visit Guyana. Press Release, 23 April. Available at: <https://hcigeorgetown.gov.in/index.php/listview/Njc5> (accessed 29 January 2024).
- Jaishankar S. (2020) *The India Way: Strategies for an Uncertain World*. New Delhi: HarperCollins.
- Malone D.M. (2011) *Does the Elephant Dance? Contemporary Indian Foreign Policy*. New York: Oxford University Press.
- Ministry of Commerce and Industry (n.d.) Export-Import Data Bank. Available at: <https://commerce.gov.in/trade-statistics/> (accessed 15 January 2024).
- Ministry of External Affairs (2015) IISS Fullerton Lecture by Dr. S. Jaishankar, Foreign Secretary in Singapore. 20 July. Available at: https://www.mea.gov.in/Speeches-Statements.htm?dtl/25493/IISS_Fullerton_Lecture_by_Foreign_Secretary_in_Singapore (accessed 30 January 2024).
- Ministry of External Affairs (2023a) National Statement by External Affairs Minister, Dr. S. Jaishankar at the General Debate of the 78th UNGA. 26 September. Available at: https://www.mea.gov.in/Speeches-Statements.htm?dtl/37148/National_Statement_by_External_Affairs_Minister_Dr_S_Jaishankar_at_the_General_Debate_of_the_78th_UNGA (accessed 19 January 2024).
- Ministry of External Affairs (2023b) Remarks by External Affairs Minister, Dr. S. Jaishankar at MIREX, Dominican Republic. 30 April. Available at: <https://www.mea.gov.in/Speeches-Statements.htm?dtl/36520> (accessed 15 December 2023).
- Ministry of External Affairs (2024) Remarks by EAM, Dr. S. Jaishankar at the Inaugural Quad Think Tank Forum. 24 February. Available at: https://www.mea.gov.in/Speeches-Statements.htm?dtl/37659/Remarks_by_EAM_Dr_S_Jaishankar_at_the_Inaugural_Quad_Think_Tank_Forum (accessed 24 February 2024).
- Mohan C.R., Khanna P. (2006) *Getting India Right: Mutual Interests and Democratic Affinity*. Hoover Institution, 1 February. Available at: <https://www.hoover.org/research/getting-india-right> (accessed 17 December 2023).
- Mohan C.R. (2023) The Nimble New Minilaterals. *Foreign Policy*, 11 September. Available at: <https://foreignpolicy.com/2023/09/11/minilateral-alliances-geopolitics-quad-aucus-i2u2-coalitions-multilateralism-india-japan-us-china/> (accessed 20 January 2024).
- Ogden C. (ed.) (2023) *Global India: The Pursuit of Influence and Status* (1st ed.). London: Routledge.
- Parulekar D. (2019) India and Latin America: When a Rising Power and an Emergent Growth Pole Engage. Russian International Affairs Council, 27 August. Available at: https://russiancouncil.ru/en/analytics-and-comments/analytics/india-and-latin-america-when-a-rising-power-and-an-emergent-growth-pole-engage/?sphrase_id=141057758 (accessed 18 April 2024).

Press Information Bureau (2024a) India Signs Agreement for Lithium Exploration & Mining Project in Argentina. 15 January. Available at: <https://pib.gov.in/PressReleaseIframePage.aspx?PRID=1996380> (accessed 17 January 2024).

Press Information Bureau (2024b) PM Inaugurates 10th Edition of Vibrant Gujarat Global Summit. 10 January. Available at: <https://www.pib.gov.in/PressReleasePage.aspx?PRID=1994793> (accessed 15 January 2024).

Pubby M. (2024) Brazil Pitches for “Scorpene Club” of Nations as Macron Visits India. *The Economic Times*, 26 January. Available at: <https://economictimes.indiatimes.com/news/defence/brazil-pitches-for-scorpene-club-of-nations-as-macron-visits-india/articleshow/107174498.cms?from=mdr> (accessed 27 January 2024).

Roopnarine L. (2018) *The Indian Caribbean: Migration and Identity in the Diaspora*. Jackson: University Press of Mississippi.

Sanchez W.A. (2024) India’s Quest to Sell Tejas Jets to Argentina Gets Renewed Push. *Breaking Defense*, 16 February. Available at: <https://breakingdefense.com/2024/02/indias-quest-to-sell-tejas-jets-to-argentina-gets-renewed-push/> (accessed 17 February 2024).

Stuenkel O. (2012) Seeing India Through Brazilian Eyes. *Seminar Magazine*, no 630. Available at: <http://freepdfhosting.com/dbbbfc48b5.pdf> (accessed 22 April 2024).

Tayar V.M. (2021). Latinoamerikanskij regionalizm i torgovye soglashenija s Evrosojuzom: opyt i podhody [Latin American Regionalism and Trade Agreements With the European Union: Experiences and Approaches]. *RUDN Journal of Economics*, vol. 29, no 2, pp. 413–25. Available at: <https://doi.org/10.22363/2313-2329-2021-29-2-413-425> (in Russian).

Tharoor S. (2012) *Pax Indica: India and the World of the Twenty-First Century*. New Delhi: Penguin.

Vorotnikova T.A. (2023) Tihookeanskije pumy v indijskikh dzhungljah: mesto Latinskoj Ameriki v prostranstve Indo-Pacifiki [Pacific Pumas in Indian Jungle: Place of Latin America in Indo-Pacific]. *MGIMO Review of International Relations*, vol. 16 no 5, pp. 105–25. Available at: <https://doi.org/10.24833/2071-8160-2023-5-92-105-125> (in Russian).

Zakharov A.I. (2023) La política exterior de la India hacia América Latina. *Iberoamérica*, no 3, pp. 118–41. Available at: <https://doi.org/10.37656/s20768400-2023-3-06> (in Spanish).

Multilateral Approach in India's Foreign Policy: The Case of Relations with Latin America¹

A. Zakharov

Aleksei Zakharov – PhD in History, Research Fellow, International Laboratory on World Order Studies and the New Regionalism, Faculty of World Economy and International Affairs, HSE University; 17 Malaya Ordynka Ulitsa, Moscow, 119017, Russia; azaharov@hse.ru; ORCID: 0000-0002-3815-6057

Abstract

India's successful Group of 20 (G20) presidency in 2023 has drawn attention to the country's foreign policy approach in the face of growing great power polarization and the crisis of multilateralism. New Delhi seeks to engage all centres of power and reach out to as many multilateral groupings as possible, while continuing its cautious balancing act in global affairs. Additionally, India is positioning itself as a bridge between East and West, a responsible power capable of providing development assistance to needy countries and acting as a "voice of the global South."

The author argues that the policy of multi-alignment and the positioning as a vishwa mitra (friend of the world) are intended to enable India to achieve a new status in the system of global governance. The study of official documents and literature has shown that New Delhi's key imperative in this path is to maintain its independence of decision-making, while the main challenge is to address the potential discontent on the part of foreign partners with the opportunistic nature of Indian approaches.

The article deciphers India's policy toward Latin America and the Caribbean (LAC), a region that has not previously been a priority for Indian foreign policy. The author identifies four aspects of India's approach to expanding its presence in LAC: strengthening ties with specific states (Brazil, Argentina, Mexico); promoting economic projects in sectors with competitive advantages for Indian companies; developing contacts with regional integration associations (the Community of Latin American and Caribbean States (CELAC), the Central American Integration System (SICA), and the Caribbean Community (CARICOM)) and interaction in multilateral formats (G20, BRICS (Brazil, Russia, India, China, South Africa, and others), IBSA (India, Brazil, and South Africa), and the Group of 4 (G4)); and exploiting cultural and historical ties and the influence of the diaspora. The growing engagement with the LAC region is a manifestation of India's more ambitious identity and its intention to make the transition from a "balancing power to a leading power."

Keywords: multilateralism, India, multi-alignment, Latin America, foreign policy, G20, BRICS, Brazil

Acknowledgments: this paper has been supported by the grants from the Russian Science Foundation, RSF 22-78-10014, <https://rscf.ru/project/22-78-10014/>

For citation: Zakharov A. (2024) Multilateral Approach in India's Foreign Policy: The Case of Relations with Latin America. *International Organisations Research Journal*, vol. 19, no 3, pp. 92–104 (in English). doi:10.17323/1996-7845-2024-03-05

¹ This article was submitted on 11.03.2024.

Международные инициативы ВОЗ в сфере предотвращения пандемий: критика и перспективы¹

В.Д. Орехова

Орехова Валерия Дмитриевна – кандидат политических наук, научный сотрудник Института философии и права Уральского отделения Российской академии наук (РАН); Россия, Екатеринбург, 620108, ул. Софьи Ковалевской, д. 16; valeriaoreshkova@gmail.com

Аннотация

Несмотря на отмену статуса пандемии COVID-19, медицинское научное сообщество сходится во мнении, что в будущем подобного рода кризисы могут повторяться в связи с климатическими изменениями, быстрым ростом численности населения Земли и, следовательно, увеличением антропогенной нагрузки на окружающую среду. Негативными последствиями хозяйственной деятельности человека является разрушение экосистем и расширение контактов с дикой природой, в результате которых повышается риск мутации существующих патогенов и распространения опасных инфекционных заболеваний. Подобного рода процессы можно отнести к новому типу транснациональных угроз – их своевременное предупреждение требует консолидации международных усилий и активизации глобальной медицинской дипломатии. Под эгидой ВОЗ был разработан ряд правовых и институциональных механизмов, предполагающих широкий круг участников, для предотвращения пандемий и реагирования на связанные с ними вызовы.

Цель статьи – рассмотреть их функционирование в контексте аналогичных программ международного сотрудничества и сделать выводы относительно дальнейших перспектив развития. В работе анализируются документы, образующие нормативно-правовую основу международных инициатив ВОЗ в сфере предотвращения пандемий, приводятся представленные в отечественной и англоязычной литературе разные оценки деятельности организации. Основной акцент делается на проект Договора о предотвращении пандемии, обеспечении готовности и принятии мер реагирования, Систему обеспечения ВОЗ доступа к патогенным микроорганизмам и совместному использованию выгод, Международные медико-санитарные правила и деятельность COVAX. Автор приходит к заключению, что достигнутые результаты деятельности ВОЗ не соответствуют ее изначальным планам, причины неудач носят системный характер и сводятся к нежеланию стран брать на себя обязательства, потенциально ограничивающие государственный суверенитет, в том числе ответственность за нарушение достигнутых договоренностей, а также сложности с финансированием и ограниченная транспарентность деятельности международных органов здравоохранения в целом. Сформулированы практические рекомендации для формирования позиции Российской Федерации в отношении будущего Договора о предотвращении пандемии, обеспечении готовности и принятии мер реагирования.

Ключевые слова: пандемия, болезнь X, ВОЗ, ООН, Договор о предотвращении пандемии, COVAX

Благодарности: исследование выполнено за счет гранта Российского научного фонда № 24-28-01127, <https://rscf.ru/project/24-28-01127/>

Для цитирования: Орехова В.Д. Международные инициативы ВОЗ в сфере предотвращения пандемий: критика и перспективы // Вестник международных организаций. 2024. Т. 19. № 3. С. 105–122 (на русском и английском языках). doi:10.17323/1996-7845-2024-03-06

¹ Статья поступила в редакцию 11.03.2024.

Введение

Пандемия COVID-19 выявила слабые стороны национальных систем здравоохранения, обострила политико-экономические противоречия между многими странами, но при этом доказала необходимость коллективных усилий для борьбы с подобного рода вызовами и расширения глобальной медицинской дипломатии [Arsent'eva, 2022].

Традиционно основные инициативы, касающиеся нормативно-правового оформления и институционализации международного сотрудничества в сфере здравоохранения, исходят в первую очередь от ВОЗ. Существовая с 1948 г. и объединяя 194 государства, она стремится к достижению человечеством наиболее высокого уровня здоровья. В 2019 г. началось масштабное реформирование ВОЗ, связанное с внедрением цифровых технологий и инноваций, созданием новой структуры и моделей работы для устранения дублирования функций отдельных подразделений, оптимизацией нормативно-правовой основы деятельности, инвестицией в обучение кадров, привлечением новых источников финансирования для сокращения зависимости от крупных доноров. Данный процесс еще не завершен и обусловлен текущими приоритетами деятельности организации – «Целями трех миллиардов», заявленными в 2018 г. в рамках программы общей модернизации генерального директора ВОЗ д-ра Т.А. Гебреисуса. Одна из них – обеспечение более эффективной защиты при чрезвычайных ситуациях в области здравоохранения. Для ее достижения сформулированы четкие количественные критерии, подвести итоги планировалось в 2023 г., но пандемия внесла свои коррективы, и сроки сдвинулись еще на два года. Гранты на укрепление их потенциала предотвращения и реагирования на вспышки инфекционных заболеваний получили 37 стран. Постепенно возвращается к прежнему допандемийному уровню охват населения вакцинами от кори, полиомиелита, холеры, менингита и желтой лихорадки, а также растет общее число стран, применяющих методы геномного секвенирования для раннего выявления и углубленного изучения новых патогенов [WHO, 2024a].

Организация предупреждала о возможности глобальной эпидемии еще после волны лихорадки Эбола. В 2016 г. с целью повышения оперативного потенциала на случай вспышки нового заболевания была принята *Программа действий в области научных исследований и разработок в целях предотвращения эпидемий* [WHO, 2016]. Основной акцент в ней сделан на необходимость срочного анализа ситуации на местах сразу же после поступления уведомления о выявлении опасных патогенов; оценки и изучения возникшей угрозы; а также составлении рекомендаций и принятия срочных мер реагирования. Экспертами был подготовлен перечень наиболее опасных инфекций, способных вызвать пандемию в будущем. Изначально он включал вирусы геморрагических лихорадок (Конго-Крымской, Марбург, Ласса, Рифт-Валли, Эбола), Нипах, Зика, а также коронавирусы, провоцирующие респираторные синдромы MERS и SARS. В 2018 г. к обозначенному списку добавлена неизвестная переменная – «Болезнь X», которая может получить массовое распространение, будучи вызванной пока еще неизвестным возбудителем (вирусом, бактерией, грибом, паразитом или прионом).

В контексте рассматриваемой темы интересна теория Кейт Келланд – автора книги «Болезнь X: 100 дней, чтобы закончить пандемию» [Kelland, 2023]. Для создания вакцины от SARS-CoV-2 человечеству потребовалось 11 месяцев, и, скорее всего, в будущем этого времени будет недостаточно. Крайне высокая трансмиссивность вероятного нового патогена заставляет задуматься о минимально возможном сроке, за который может быть найден эффективный способ борьбы с ним. Расчет К. Келланд таков: информация о возбудителе должна в кратчайшие сроки передаваться местными медицинскими работниками национальной системе здравоохранения, а дальше в ВОЗ.

В течение четырех дней после этого устанавливается полная генетическая последовательность нового вируса, которая в дальнейшем публикуется в общедоступных базах данных, еще через пять – вводится полный карантин в стране обнаружения вируса. Начинается скоординированная работа по созданию соответствующей вакцины на основе заранее созданных прототипов, предоставляемых специально учрежденной для этих целей организацией. С учетом проведения испытаний 100 дней должно хватить для локализации эпидемии и вакцинации населения.

Воздержавшись от комментариев, касающихся оптимистичности предложенной К. Келланд программы, стоит отметить две ключевые ее составляющие: своевременное распространение информации и коллективное создание вакцины на основе уже имеющихся разработок – вполне логичная расстановка приоритетов в условиях неопределенности, свойственной любому кризису. Деятельность ВОЗ, направленная на предотвращение пандемий, выстраивается как раз по этим двум направлениям. Соответственно, цель статьи – выявить сильные и слабые стороны международных инициатив данной организации, направленных на формирование глобальной системы предотвращения пандемии, что, в свою очередь, предполагает рассмотрение особенностей их правового и институционального оформления, определение круга вопросов, наиболее сложных для согласования на межгосударственном уровне, а также прогноз практического применения и возможности оперативной совместимости.

Используемые в работе эмпирические *методы* ориентированы на анализ документов, образующих нормативно-правовую основу международных инициатив ВОЗ в сфере предотвращения пандемий, а также отечественной и англоязычной научной литературы. Ограниченный объем публикаций, выпущенных с начала пандемии COVID-19, позволил в ходе деконструкции и апперцепирования взглядов разных авторов представить палитру основных критических замечаний, касающихся деятельности ВОЗ. Классические общелогические методы научного познания помогли сформулировать основные выводы.

Основные тезисы Договора о предотвращении пандемии, обеспечении готовности и принятии мер реагирования

После официального завершения пандемии COVID-19 ВОЗ продолжает стимулировать интерес мировой общественности к «Болезни X», о чем свидетельствует общественный резонанс, возникший на фоне обсуждения этой темы в рамках Давосского экономического форума в январе 2024 г. Генеральный директор ВОЗ д-р Т.А. Гебреиус подчеркнул тогда в своем выступлении, что главным приоритетом организации и долгом перед будущими поколениями является подписание *Договора о предотвращении пандемии, обеспечении готовности и принятии мер реагирования* (далее *Договор*) [WEF, 2024]. Работа в этом направлении ведется с декабря 2021 г. – подготовкой и согласованием текста занимается Межправительственный переговорный орган (МППО) при поддержке секретариата ВОЗ и с привлечением широкого круга негосударственных участников, высказывающих свои предложения в ходе открытых слушаний.

Изначально предполагалось, что концептуальный вариант проекта *Договора* будет корректироваться до утверждения финальной редакции в конце мая 2024 г. на 77-й сессии Всемирной ассамблеи здравоохранения, однако делегаты не смогли прийти к общему пониманию и решили провести голосование в следующий раз для урегулирования всех разногласий. *Договор* должен восполнить ряд пробелов в международном праве, выявленных в ходе пандемии COVID-19: создать глобальные механизмы обе-

спечения готовности и принятия мер реагирования на чрезвычайные ситуации в сфере здравоохранения, включая обеспечение стабильного и предсказуемого финансирования, установление мер контроля, укрепление доверия и повышение прозрачности.

Однако даже вокруг названия итогового документа сохраняется неопределенность — его черновой вариант пока допустимо называть договором, соглашением и даже конвенцией в зависимости от того, что будет представлять финальный текст, который динамично перекраивается. К примеру, в варианте от 30 октября 2023 г. была принята попытка сформулировать первое юридическое определение понятия «пандемия» — «глобальное распространение патогенного микроорганизма или его варианта, приводящее к инфицированию человеческих популяций, обладающих ограниченным иммунитетом или не имеющих иммунитета, за счет его способности к устойчивой и интенсивной передаче от человека к человеку, что вследствие тяжелой заболеваемости и высокой смертности создает чрезмерную нагрузку на системы здравоохранения и вызывает социальные и экономические потрясения, для преодоления которых необходимы эффективное сотрудничество и координация контроля заболеваний на национальном и глобальном уровнях» [WHO, 2023].

Определение получилось общим: оно не позволяет провести разграничение между пандемией и эпидемией. Неясно, в чем выражается «чрезмерная нагрузка на системы здравоохранения» (отсылки к конкретным показателям заболеваемости и смертности в качестве критериев отсутствуют) — для разных стран этот порог будет отличаться. В свою очередь, объявление пандемии влечет за собой необходимость соблюдения странами ряда международных обязательств, в том числе введения ограничительных мер, и значительно повышает риск злоупотребления ВОЗ своими полномочиями [Singer, Thompson, Bonsall, 2021]. В итоге в версии от 13 марта 2024 г. неудачное определение удалили — очень спорное решение проблемы с учетом того, что противодействие пандемии предполагает однозначное понимание смысла данного понятия [WHO, 2024c].

Проект *Договора* содержит основные рекомендации, связанные в первую очередь с совершенствованием национальных систем здравоохранения и эпидемиологическим надзором в соответствии с концепцией «Единого здоровья» ООН (три основных компонента которой — здоровье человека, животных и экосистем) и стратегиями управления рисками, касающимися юридической ответственности в сфере производства, распространения и использования новых вакцин, разработанных для возбудителей пандемий. Декларируется необходимость сотрудничества в области научных исследований, а также международной солидарности в вопросах создания эффективных мер и процедур, направленных на предотвращение пандемий, обеспечение готовности и принятие мер реагирования, особенно подчеркивается важность помощи развивающимся странам.

Для устойчивого и географически диверсифицированного производства средств противодействия пандемиям (средств диагностики, лечения, индивидуальной защиты, вакцин и прочего), а также обычных медицинских изделий стороны *Договора* берут на себя обязательство поощрять и способствовать передаче соответствующих технологий и ноу-хау, получивших государственное финансирование, другим, в первую очередь развивающимся, странам. Данный процесс будет осуществляться посредством лицензирования или в рамках специальных механизмов международного сотрудничества при участии ВОЗ в качестве координатора. При этом, согласно ст. 11 в ее последней редакции, государства должны рассмотреть возможность временного приостановления охраны прав интеллектуальной собственности на срок пандемии и при необходимости могут использовать гибкие положения Соглашения ВТО по ТРИПС. Предыдущие вер-

сии аналогичных пунктов были более императивными и касались в том числе коммерческих организаций.

На постоянной основе будут действовать Секретариат и Конференция сторон, координирующая свои действия со Всемирной ассамблеей здравоохранения и отвечающая за регулярный обзор результатов выполнения *Договора*. Для решения поставленных задач она сможет создавать органы, находящиеся в ее прямом подчинении, а также обращаться за консультацией к экспертам. В целях финансирования мер, направленных на предотвращение пандемий, обеспечение готовности к ним и реагирование, а также для реализации Международных медико-санитарных правил (2005) за счет взносов стран-участниц (обязательных и добровольных), благотворительных и общественных организаций планируется запустить подотчетный Конференции сторон Механизм финансовой координации.

Таким образом, ВОЗ возлагает большие надежды на *Договор*, который, судя по его широкому предметному охвату и описанной в нем институциональной структуре, был задуман изначально как некое ядро, скрепляющее всю будущую глобальную систему предупреждения пандемий и реагирования на любые чрезвычайные ситуации в сфере здравоохранения, исходя из логики, что они, наряду с оружием массового уничтожения, требуют принятия особых мер международного контроля [WHO, 2022]. Совершенно новых, прорывных инструментов *Договор* не предусматривает, основные положения представляют в большей степени ревизию уже существовавших ранее, зачастую не связанных между собой механизмов, обзор которых следует далее.

Система доступа к патогенам и совместного использования выгод

Отдельного внимания заслуживает изложенная в *Договоре* инициатива учреждения *Системы доступа к патогенам и совместного использования выгод (PABS)*. *Доступ и совместное использование выгод (ABS)* — это концептуальная рамка, описывающая метод и процедуру получения доступа к генетическим ресурсам² (включая патогены человека) и распределение выгод от их использования между странами-пользователями и странами-поставщиками, прежде всего вакцин и лекарств.

Необходимость правового регулирования вопросов, касающихся ABS, возникла задолго до пандемии COVID-19 и начала открыто обсуждаться на фоне вспышки птичьего гриппа в 2005 г. Индонезия тогда стала регулярно передавать *Глобальной системе эпиднадзора за гриппом* (ГСЭГО, существует с 1952 г.) свои образцы H5N1. В 2007 г. ее министр здравоохранения заявил, что, предоставляя образцы вирусов, развивающиеся страны становятся еще более уязвимыми, так как не получают новые вакцины, их ученые не привлекаются к проводимым исследованиям, в свою очередь, это способствует росту неравенства в мире. Приняв решение о прекращении предоставления образцов вируса ВОЗ в связи с утратой доверия к организации, Джакарта положила конец существовавшей на протяжении полувека практике свободной передачи подобных материалов [Roos, 2008].

В ответ на критику в 2010 г. в качестве дополнения к Конвенции о биологическом разнообразии 1992 г. был принят Нагойский протокол регулирования доступа к генетическим ресурсам и совместного использования на справедливой и равной основе

² Генетические ресурсы — генетический материал растительного, животного, микробного и иного происхождения, содержащий функциональные единицы наследственности, представляющие фактическую или потенциальную ценность.

выгод от их применения (вступил в силу в 2014 г.). Так ABS получила свое юридическое оформление. Суть протокола сводится к необходимости «обоснованного предварительного согласия сторон», одна из которых передает генетические ресурсы и связанные с ними традиционные знания, а вторая получает и обязуется их использовать на «взаимовыгодных условиях, закрепленных в соответствующем договоре». Для этих целей в каждой стране создаются координационные центры и компетентные органы, а также учреждается механизм посредничества как основной инструмент реализации протокола.

В рамках данной статьи представляет интерес еще один правовой инструмент, конкретизирующий действие Нагойского протокола в отношении вирусов – в 2011 г. ВОЗ приняла *Механизм обеспечения готовности к пандемическому гриппу для обмена вирусами гриппа и доступа к вакцинам и другим преимуществам* (ОГПГ) [WHO, 2011], который предусматривает подписание Стандартных соглашений о передаче материалов в рамках ГСЭГО. Заключающие их лаборатории не должны стремиться к приобретению прав интеллектуальной собственности на полученный биологический материал. Действие Механизма ОГПГ распространяется на национальные центры по гриппу, другие уполномоченные лаборатории и сотрудничающие центры ВОЗ. Фармацевтическая промышленность в этот перечень не включена.

Несмотря на желание защитить интересы всех сторон, вовлеченных в процесс передачи генетических ресурсов, Нагойский протокол 2014 г. часто подвергается критике, поскольку, во-первых, ABS в части распределения выгод между поставщиком и пользователем создает существенные бюрократические ограничения – следование всем прописанным правилам требует много времени, столь драгоценного в условиях развития потенциальной пандемии. Более того, многие страны разработали соответствующее национальное законодательство, что значительно осложнило международное сотрудничество в рассматриваемой области.

Во-вторых, протокол касается образцов генетических ресурсов, соответственно, возникает вопрос, распространяется ли его действие на цифровую информацию о последовательностях в отношении генетических ресурсов (ЦИП). Если нет, как полагают, к примеру, США, ЕС и Япония, ее использование не влечет за собой распределение выгод с поставщиками, а складывающаяся в мире практика публикации подобных материалов в общедоступных базах данных делает механизм ABS бессмысленным. Данный вопрос прорабатывается на экспертном уровне под кураторством Конференции Сторон Конвенции по биологического разнообразию – здесь споры ведутся вокруг проблемы определения ЦИП и сферы ее охвата, способов отслеживания, контроля и распределения выгод от использования [UNEP, 2021].

Генеральный директор Международной федерации производителей фармацевтической продукции (IFPMA) полагает, что если бы Китай решил неукоснительно соблюдать положения Нагойского протокола, ему бы пришлось начать двусторонние переговоры с каждой страной в отдельности для передачи данных, касающихся SARS-COV-2, этот процесс растянулся бы на долгие месяцы. Однако ВОЗ оперативно подтвердила существование нового коронавируса, а затем информация о его генетической последовательности была опубликована в кратчайшие сроки, в январе 2020 г., в свободном доступе.

Насколько своевременно были предприняты описанные выше действия, судить сложно, учитывая полемику о происхождении вируса. The Wall Street Journal, освещая проводимое Палатой представителей США расследование этого вопроса опубликовал статью на основе материалов федерального Министерства здравоохранения [Strobel, 2024]. Согласно его показаниям, 28 декабря 2019 г. сотрудница Пекинского института

биологии патогенов д-р Лили Рен загрузила ЦИП SARS-CoV-2 на GenBank. Однако курирующий его Национальный центр биотехнологической информации США (NCBI) удалил все данные, поскольку встречный уточняющий запрос был проигнорирован. В итоге почти через две недели, 11 и 12 января соответственно, КНР уже официально проинформировала ВОЗ о новом вирусе и разместила ЦИП, выделенную совместно с австралийскими коллегами, на другой платформе – сначала на virological.org (неофициальный форум), а затем добавила в остальные открытые базы данных.

Американские эксперты обвиняют как своих китайских коллег, воздержавшихся от подробных комментариев о связи выявленного вируса со вспышкой случаев пневмонии в Ухане, так и официальный Пекин, который неоправданно долго занимал выжидательную позицию и искусственно сдерживал распространение информации об эпидемии, что создало почву для спекуляций относительно происхождения COVID-19 и времени его обнаружения. За неимением иных подтвержденных фактов, единственным объяснением действий китайских властей остается желание выиграть время для принятия соответствующих мер по сдерживанию кризиса и показать готовность страны в кратчайшие сроки реагировать на чрезвычайные ситуации.

Что касается позиции ВОЗ, то она не внесла ясности в возникшую путаницу – подготовленный в марте 2021 г. доклад о происхождении вируса [WHO, 2021] был написан группой исследователей, половина которых были сотрудниками организации, а другая половина была представлена назначенными правительством китайскими учеными. Именно они предоставили эмпирические данные (власти Китая отказали ВОЗ в доступе к необработанным данным пациентов) для совместного анализа со своими зарубежными соавторами, в результате не удалось сделать однозначного вывода о мутации вируса и о том, когда и при каких обстоятельствах произошла его передача от животного к человеку. Тем не менее версия о лабораторной утечке SARS-CoV-2 была оценена как «крайне маловероятная», что в дальнейшем подверглось критике научного мира из-за отсутствия неопровержимых доказательств и, учитывая политическую значимость столь важного вопроса, даже предположения об искусственной природе вируса [Hernandez, Corman, 2021].

Иными словами, механизм ABS не гарантирует, что в случае выявления опасного патогена информация о нем станет сразу же доступной остальным странам в силу политических и административных причин. Решение обозначенной проблемы возможно только в том случае, если использование ЦИП будет подчиняться тем же юридическим правилам и процедурам, как и генетические ресурсы. В этом и заключается новаторство *Договора о предотвращении пандемии, обеспечении готовности и принятии мер реагирования*. Заявляя об отсутствии каких-либо противоречий с Конвенцией о биологическом разнообразии и Нагойским протоколом, он элегантно обходит вопросы терминологии и прописывает два аналогичных сценария действий при передаче государствами данных о патогенах с пандемическим потенциалом: для биологического материала, включая генетические ресурсы, и для ЦИП.

ВОЗ планирует стать координатором глобальной создаваемой в настоящее время сети лабораторий, биорепозитариев и банков данных, тогда при подписании соответствующих документов достаточно будет оформить передачу информации и материалов лишь одному ее элементу для дальнейшего распространения по всему миру при сохранении маркировки PABS с указанием источника происхождения на всех этапах использования вплоть до производства конечного продукта или выпуска научной публикации.

Первый шаг был сделан еще в 2021 г., когда ВОЗ запустила программу BioHub. Первым ее объектом стал центр в Шпице, Швейцария, в дальнейшем он объединит

лабораторные сети стран – участниц программы, предоставит доступ к биологическим материалами и ЦИП (этот вопрос еще прорабатывается) в том числе и фармпроизводителям. Еще одной значимой инициативой стало введение в действие новой сети по коронавирусам CoViNet в марте 2024 г., она объединила 21 страну, совместная работа которых станет основой для выводов технических консультативных групп ВОЗ по эволюции вирусов и составу вакцин [WHO, 2024d].

Однако в тексте *Договора* не оговаривается рекомендуемый предельный срок, в течение которого необходимо передать данные о геномной последовательности патогенных микроорганизмов с пандемическим потенциалом, а также не оговаривается запрет на их размещение в общедоступных базах (к примеру, в GenBank, GISAID [Covington, 2023]), что, по сути, представляет собой вариант обхода будущей системы *PABS*, значительно снижающий ее эффективность, – ситуация, получившая название «лазейка в распределении выгод» [Hampton, 2023].

В свете обозначенных выше сложностей наилучшим вариантом представляется отказ от «пакетного» подхода, когда доступ к патогенам и данным об их генетической последовательности в условиях потенциальной пандемии и цейтнота поиска подходящих вакцин непосредственно связан со справедливым распределением средств противодействия ей – это должны быть два отдельных вопроса, позволяющих исключить торг между государствами, длительный переговорный процесс и бюрократию.

Доступ к средствам противодействия пандемиям

Когда речь заходит о совместном использовании выгод от обеспечения доступа к патогенным микроорганизмам, в первую очередь подразумеваются средства противодействия пандемиям (то есть средства диагностики и индивидуальной защиты, лекарственные препараты и вакцины). По данному направлению сотрудничества наиболее примечательным инструментом, разработанным под эгидой ВОЗ, стала анонсированная в апреле 2020 г. совместная *Инициатива по ускорению доступа к средствам для борьбы с COVID-19 (ACT)*, объединяющая правительства, частный бизнес, общественные организации, благотворительные фонды и научные центры.

В рамках АСТ был запущен механизм COVAX – смысл его заключался в том, чтобы, во-первых, отобрать наиболее перспективные вакцины (ими стали продукция Pfizer-BioNTech, Moderna, Sinopharm BBIBP-CorV, AstraZeneca, AstraZeneca-SKBio и Johnson & Johnson), а во-вторых – обеспечить должные объемы их производства для установления оптимальной цены и последующей продажи в страны с низким уровнем доходов (для покрытия расходов на закупку вакцин равную 20% численности их населения), а также другие государства, не имеющие двусторонних соглашений с фармацевтическими компаниями.

COVAX прекратил свое действие в декабре 2023 г., отчитавшись о достижении поставленных целей. Однако стоит учитывать, что на начальных этапах пандемии, когда требовалось принятие срочных мер для создания устойчивого глобального иммунитета, преодолеть «вакцинный национализм» не получилось. Производители не спешили выполнять свои обязательства перед ВОЗ, поскольку многие из них тогда уже подписали двусторонние контракты с рядом стран. В свою очередь, это нанесло удар по самой концепции механизма COVAX, подразумевающего, что курируемые им поставки в страны глобального юга будут финансироваться севером – за счет разницы в ценах [Médecins Sans Frontières, 2021]. Критике подверглось руководство COVAX, ответственное за закупки вакцин у производителей, – Глобальный альянс по вакцинам и имму-

низации (ГАВИ). Организационно он представляет собой государственно-частное глобальное партнерство (ГЧП) – форму сотрудничества правительств и бизнеса для решения социально значимых задач на взаимовыгодных условиях. Главными спонсорами выступают Великобритания, Фонд Билла и Мелинды Гейтс, США и Норвегия. Основная проблема заключалась в том, что ГЧП несвойственно оказывать давление на партнеров – фармацевтические компании – и стимулировать их действовать в обход существующих рыночных механизмов, игнорируя коммерческую выгоду ради общественного блага.

В итоге общий объем поставок COVAX был выполнен, но запланированные сроки сорваны, что оказалось особенно критично на начальных этапах пандемии. К примеру, согласно официальной документации ГАВИ, целевой показатель поставок вакцин неуклонно снижался в течение 2021 г. с 2 до 1,4 млрд доз, но и этой цифры не удалось достичь – фактически были поставлены 910 млн доз [de Bengy Puyvallée, Storeng, 2022].

Механизм COVAX не сработал в силу следующих причин: «вакцинный национализм» [Zhou, 2022] развитых стран (на них приходится 15% населения мира, но при этом в январе 2021 г. ими были выкуплены на двусторонней основе 60% всего доступного пула вакцин), ограниченное участие стран с высоким уровнем дохода в финансировании COVAX, отсутствие прозрачности в сделках, заключаемых с фармацевтическими компаниями, экспортные ограничения ряда государств, недостаточное количество подразделений по производству вакцин в странах глобального юга, низкий уровень технологического сотрудничества, ставка на AstraZeneca [Pushkaran, Chattu, and Narayanan, 2023].

Правовые рамки функционирования COVAX также имели ряд недостатков. Во-первых, его наличие как такового не исключило возможности заключения двусторонних соглашений вне альянса. Во-вторых, участие в нем не предполагало внесения каких-либо ситуативных изменений, касающихся прав интеллектуальной собственности (что, с одной стороны, ограничивало объемы производства, а с другой – привело к росту цен: в частности, ЮАР вынуждена была в январе 2021 г. платить 5,25 евро за дозу, а ЕС – 2,16 евро). В-третьих, его деятельность должна была быть основана на принципах самообеспечения за счет разницы цен закупок и поставок, а в итоге свелась к полной зависимости от добровольных взносов стран с высоким доходом.

Стоит отметить, что схема пропорционального распределения COVAX также не выдерживает критики. Лозунг «ни одно государство не должно вакцинировать более 20% своего населения, пока все не вакцинируют 20%», – оказался бесполезным, поскольку этот процент недостаточен для достижения коллективного национального иммунитета, соответственно, страны с высоким доходом изначально на него не ориентировались. К тому же COVAX планировал осуществлять поставки, руководствуясь принципом равенства, а не справедливости, в результате первая партия вакцин была направлена в Гану, статистика распространения коронавируса в которой на тот момент была значительно лучше, чем, к примеру, в Чили [Kalaitzidis, 2021]. Однако даже формального равенства добиться не удалось – COVAX никак не ограничил возможность целевого жертвования вакцин, в результате неизбежно вышел на первый план геополитический аспект, «вакцинная дипломатия» – в общей сложности около 42% доз были распределены согласно пожеланиям стран-доноров [Pushkaran, Chattu, Narayanan, 2023]. Более того, дополнительные сложности создавали сами фармацевтические компании, в силу ряда юридических причин запрещающие правительствам, закупающим вакцины, передавать или перепродавать их третьим странам и организациям. В каж-

дом конкретном случае процесс согласования условий поставок шел долго и составлял коммерческую тайну [Reuters, 2021].

Таким образом, COVAX не смог своевременно справиться с проблемой «вакцинного неравенства», наиболее сильно отразившимся на государствах Африки [Wei, Kamande, Lang'at, 2023]. В общей сложности к началу 2024 г. привито 51,8% населения континента вместо целевых 70% – показатель, который ВОЗ планировала достичь еще к середине 2022 г., при этом COVAX поставил лишь 62,7% всех вакцин, остальные были получены через другие каналы: Африканский фонд по приобретению вакцин (AVAT) и на двусторонней основе [Africa CDC, n.d.].

Аналогичная ошибка повторяется и в черновом варианте текста *Договора*, обязывающего ВОЗ заключать в рамках PABS соглашения с производителями диагностических, терапевтических средств и вакцин на предоставление 10% их продукции бесплатно и 10% по некоммерческим ценам для последующего распространения через специально организованную Глобальную цепочку поставок и логистическую сеть (the Network) в случае чрезвычайной ситуации в области общественного здравоохранения международного значения. Это положение, являющееся частью ст. 12, не подкрепляется никакими гарантиями, в нем не указано, будет ли информация о соглашении и их участниках в открытом доступе, в соответствии с какими принципами планируется наладить распределение до конечных потребителей, не предлагаются санкции или, наоборот, инструменты поощрения для оказания воздействия на государственные и частные компании.

Международные медико-санитарные правила

Параллельно с подготовкой *Договора* шло активное обсуждение Международных медико-санитарных правил (ММСП) в редакции от 2005 г. Они выступают в роли единой структурно-функциональной основы деятельности по обеспечению «санитарно-эпидемиологического благополучия населения в условиях чрезвычайной ситуации в области общественного здравоохранения, имеющей международное значение». В правилах содержится открытый для новых инфекционных болезней список и алгоритм верификации ЧС для упредительного, оперативного и гибкого реагирования на потенциальные угрозы. Эффективность ММСП обеспечивается обязательностью их исполнения [Porova et al., 2017].

Сохраняющийся риск возникновения в будущем новых пандемий стал причиной начавшейся полемики вокруг необходимости пересмотра некоторых пунктов ММСП, чтобы адаптировать их к современным реалиям. Члены ВОЗ изначально не планировали широкомасштабные переговоры по всему документу, чтобы избежать серьезных разногласий между государствами [Butchard, Balogun, 2023].

В результате на 77-й Всемирной ассамблее здоровья в мае 2024 г. был принят ряд поправок [WHO, 2024b]. Главным стал пункт о введении нового понятия – «пандемическая чрезвычайная ситуация», причем объявлять ее имеет право генеральный директор ВОЗ; остальные же касаются назначения или учреждения национального координатора и/или национального органа для контроля за выполнением правил в пределах юрисдикций государств-участниц; а также созыва комитета по содействию выполнению ММСП с целью обмена опытом и взаимного обучения. Иными словами, новая редакция вводит очередные бюрократические процедуры и ограничивается лишь рекомендациями.

Критика Договора о предотвращении пандемий

Договор о предотвращении пандемий подвергся критике еще на стадии разработки и согласования. Наиболее спорный момент – неопределенность, касающаяся юридической обязательности. Отечественные правоведы Е.В. Сафронова и Н.С. Петрищева считают получившийся текст разметкой «контуров глобальной системы управления национальными системами здравоохранения», по их мнению, существующий проект ограничивает государственный суверенитет стран в результате делегирования части полномочий транснациональным элитам [Safronova, Petrishheva, 2023]. В частности, наибольшую озабоченность авторов вызывают пункты, касающиеся обязательств предоставлять развивающимся странам доступ к технологиям и инновациям, способствовать развитию научно-исследовательского потенциала, вводить международные стандарты при подготовке квалифицированных кадров, предоставлять доступ к генетическим ресурсам, проводить международные имитационные учения и проверки, усиливать роль ВОЗ как координирующего органа и т.д. Исследователи обвиняют ВОЗ в попытке установить запрет на независимое экспертное мнение, поскольку в тексте *Договора* дается определение новому понятию «инфодемия» – ложная или вводящая в заблуждение информация во время вспышки заболевания, которая подрывает меры общественного здравоохранения. Тем не менее в последних двух редакциях *Договора* составители, столкнувшись с трудностями выбора юридически приемлемой формулировки, удалили данный пункт, а также окончательно отказались от идеи универсального механизма коллегиальной оценки национального, регионального и глобального потенциала и недостатков в области предотвращения и обеспечения готовности к пандемиям в связи с опасениями стран, что он может стать причиной нарушения государственного суверенитета.

Британский парламент также выражал подобную озабоченность – его члены задались вопросом, зачем нужен новый договор, если уже существуют ММСП, и не превратится ли создаваемый в соответствии с ним коллегиальный орган в институт наднационального контроля. Однако в ходе дебатов в палате общин в апреле 2023 г. Энн-Мари Тревельян, на тот момент министр внешней торговли, от имени правительства дала гарантию, что текст не содержит угрозы национальному суверенитету – Лондон сохранит контроль над принятием всех решений, касающихся вопросов здравоохранения, включая вакцинацию [UK Parliament, 2023].

Интересно мнение эксперта в области международного медицинского права, сотрудника Центра безопасности здоровья Джона Хопкинса А. Фелан [Phelan, Sirleaf, 2023]. Она считает, что, признавая разные возможности стран в области предотвращения пандемий наряду с принципом справедливости, означающим наличие у всех «беспрепятственного, равноправного и своевременного доступа к безопасным, эффективным, качественным и приемлемым по стоимости продуктам и услугам», а также технологиям, актуальной информации и мерам социальной поддержки, составители текста договора отказались от идеи включения пункта об «общей но дифференцированной ответственности» государств, убрав его даже из преамбулы, хотя в «нулевом проекте» договора он был вынесен отдельно и имел несколько вариантов. Данный подход к решению глобальных проблем был впервые сформулирован в рамках международного права охраны окружающей среды и означает, что страны должны действовать соразмерно своим возможностям. Государства с высоким уровнем дохода указали на нежелание включать его, мотивируя это несовместимостью с универсальными обязательствами по обеспечению готовности к пандемии и реагированию на нее.

Лоуренс Гостин – директор Сотрудничающего центра ВОЗ по национальному и глобальному законодательству в области здравоохранения Джорджтаунского университета, отмечает и другие слабые стороны *Договора* – страны избегают брать на себя международные обязательства, в первую очередь финансовые [Balakrishnan, 2023]. ООН пытается актуализировать тему противодействия пандемиям (примером могут служить Совещание высокого уровня по вопросу предотвращения пандемии, обеспечения готовности к ней и реагирования на нее ГА ООН, Совет по мониторингу глобальной готовности (СМГГ), созданные совместно ВОЗ и Группой Всемирного банка, Совет по глобальным угрозам здоровья, а также инициативы «Группы семи» и «Группы двадцати») [Anderson, 2023]. Тем не менее важной проблемой остается вопрос об источниках и объемах устойчивого финансирования мер, направленных на предотвращение, обеспечение готовности и реагирование на пандемии. В частности, Л. Гостин признает, что мало кто из его коллег с оптимизмом оценивает будущее проектов, подобных Фонду для борьбы с пандемиями, созданного Всемирным банком, ВОЗ и партнерами на саммите «Группы двадцати» в Индонезии в 2022 г. Тогда целевой объем необходимых средств был определен как 31,1 млрд долл., однако к январю 2024 г. удалось собрать только 2 млрд долл. [World Bank Group, 2023]. Аналогичные проблемы могут возникнуть и в случае с материальным обеспечением выполнения положений рассматриваемого Договора.

Вызывают озабоченность также положения, подразумевающие ограничения прав интеллектуальной собственности наряду с пунктом, призывающим государства способствовать справедливому распределению среди развивающихся стран средств противодействия пандемиям путем передачи ВОЗ 20% производимых таких средств, а также технологий и ноу-хау для своевременного расширения их выпуска. Сотрудники аналитического центра при Министерстве здравоохранения и поддержки семьи Индии задаются вопросом, как будут организованы цепочки поставок, как планируется формировать список государств, нуждающихся в помощи и т.д. [Gandhi, Dumka, Kotwal, 2023].

Американские исследователи Бретт Шаффер и Стевен Гровс считают, что США должны выступить против голосования за проект *Договора* [Schaefer, Groves, 2024]. Рассматривая текст документа, они акцентируют внимание на политических аспектах – критикуют Китай и призывают включить пункт, касающийся необходимости провести всестороннее расследование происхождения COVID-19. Их не устраивает, что из первоначального варианта текста исчезли положения, обязывающие правительства предоставлять немедленный доступ (в пределах их юрисдикции или контроля) международным группам экспертов к местам выявления опасных патогенов для оценки угрозы пандемии и развертывания групп быстрого реагирования; обеспечивать полное и своевременное раскрытие геномных данных и разъяснять шаги, связанные с ограничениями торговли и передвижения. К тому же в фокусе внимания Б. Шаффер и Ст. Гровс оказались пункты, декларирующие необходимость оказания помощи развивающимся странам (к которым, согласно ООН, относится и Китай, вторая экономика в мире) в укреплении потенциала о противодействии пандемии – аналитики полагают, что, во-первых, помощь должна быть добровольной, а во-вторых – логичнее разграничивать страны по принципу уровня их дохода, как это делает Всемирный банк. Учитывая «слабость» документа в целом, отсутствие определенности по многим пунктам, они рекомендуют Конгрессу США не ратифицировать *Договор* о противодействии пандемии, даже если он будет подписан. С другой стороны, подобный шаг чреват репутационными рисками, поэтому их коллеги призывают правительство не упускать возможность укрепить американское влияние в развивающемся мире ради сохранения глобального лидерства [Imparato, Nagar, 2023].

Выводы

Договор о противодействии пандемии мог бы стать важной вехой в глобальном управлении сродни Парижскому соглашению — все зависит от его итогового наполнения, наличия строгих норм, обеспечивающих справедливое распределение ресурсов и реализацию подхода «Единого здравоохранения» к профилактике зоонозных заболеваний. Однако проект получился в большей степени декларативный, со множеством обтекаемых формулировок и оговорок («в пределах имеющихся средств и ресурсов», «в соответствии со своими бюджетными возможностями», «на взаимосогласованных условиях» и т.д.), за которыми скрывается нежелание стран брать на себя обязательства в рамках четко прописанных процедур и стандартов.

Текст не предписывает странам в случае пандемии вводить какие-либо ограничительные меры (к примеру, связанные с международными поездками и торговлей) — учитывая общий характер обозначенных в нем рекомендаций для правительств, возникает вопрос, зачем в принципе оформлять его в виде отдельного договора, а не сделать дополнением к Международным медико-санитарным правилам. ММСП направлены в основном на раннее выявление и уведомление о случаях, потенциально представляющих ЧС в области общественного здравоохранения, имеющие международное значение. В отличие от них, *Договор* о противодействии пандемиям ориентирован уже не только на сдерживание, но и на предотвращение подобных ситуаций, что, в свою очередь, требует надежных механизмов отчетности, способных значительно усилить роль ВОЗ.

Планируется создание Конференции стран-участниц, Секретариата, Глобальной сети ВОЗ по снабжению и материально-техническому обеспечению и Механизма финансовой координации для финансирования их деятельности, а также выполнения положений *Договора*. Правила процедуры их функционирования будут согласованы отдельно — нет гарантий, что в будущем не появятся другие подчиненные органы, консультационные группы экспертов, и, следовательно, не произойдет дальнейший рост бюрократической нагрузки на ВОЗ, не возникнут дополнительные траты помимо обязательных членских взносов, размер которых еще не установлен.

На фоне неопределенности в финансовой сфере, разногласий вокруг PABS и неудач COVAX обостряются противоречия между государствами с высоким и низким уровнями доходов, особенно между Африкой, с одной стороны, и США и Европой, с другой. Для первых приоритетом является поддержка своей национальной фарминдустрии, а также полный доступ к научным данным, то есть образцам патогенов и секвенированию генома, воспринимаемый вторыми как единственный козырь в вопросах распределения вакцин и передачи технологий для налаживания местного производства, что, в свою очередь, предполагает отказ от прав интеллектуальной собственности. Атмосфера взаимного недоверия сужает возможности для достижения компромисса по ключевым положениям *Договора*, и с каждым раундом обсуждения приводит к его постепенному выхолащиванию, к тому же со временем ослабевает и политическая воля правительств заключать какое-либо соглашение, потенциально ограничивающее суверенитет, так как уже другие события вытесняют проблемы здравоохранения из текущей глобальной повестки дня.

Российская Федерация после разрыва отношений со многими западными странами крайне сдержанно реагирует на деятельность ВОЗ. Вице-спикер Госдумы Петр Толстой считает, что выход из этой организации стоит «на очереди» после Совета Европы по многим причинам: в частности, она поддержала введение антироссийских санкций;

закрыла московский офис по профилактике неинфекционных заболеваний, работа в рамках которого долгое время велась преимущественно на деньги России; поддерживает концепцию «третьего пола» и не считает транссексуализм девиацией, в результате чего в стране действует предыдущая версия международной классификации болезней и т.д. Исключительно политическим является также решение ВОЗ о приостановке процедуры одобрения вакцины «Спутник V» в связи с военной операцией на Украине.

Тем не менее Минздрав России в лице Михаила Мурашко подчеркивает значимость сотрудничества в сфере предупреждения эпидемий и пандемий и считает выход из организации преждевременным. Врачебное сообщество поддержало его точку зрения, при этом, по данным проведенных опросов, больше половины респондентов не думают, что отказ от членства может как-то негативно отразиться на стране. Желающие остаться отметили важность информационно-просветительской функции организации, то есть возможность получения профессиональных знаний и развитие медицинской науки в целом [RBC, 2022].

Договор о предотвращении пандемии в его настоящем виде для России принципиально ничего не изменит, однако демонстративный отказ от его подписания может быть расценен как желание дистанцироваться от глобальной медицинской дипломатии и коллективных усилий, направленных на помощь развивающимся странам, что, в свою очередь, означает репутационные потери на мировой арене. К тому же реальное наполнение документа, связанное с созданием специализированных органов контроля за соблюдением его положений и исполнением финансовых обязательств, будет оформлено не ранее 2026 г., что дает России время предвидеть вероятность нарушения ее национальных интересов и выйти из *Договора* в соответствии с предусмотренными им процедурами.

ВОЗ часто осуждали за отсутствие устойчивых результатов ее работы. На фоне успехов в борьбе с оспой, полиомиелитом, малярией и табакокурением организация продемонстрировала несостоятельность при реагировании на распространение новых вирусов, в частности свиного гриппа, лихорадки Эбола и COVID-19. Это объясняется в первую очередь ее недостаточным финансированием: взносы государств-членов составляют менее 20%, все остальное — разного рода пожертвования, в том числе и от частных компаний, что предопределяет текущие задачи и расстановку приоритетов организации, в том числе ее зависимость от денежных вливаний со стороны ключевых доноров. Иными словами, ВОЗ не вполне самостоятельна, децентрализована за счет существования слабо взаимодействующих региональных офисов и ограничена как в своих полномочиях, так и в средствах. Государства не спешат делегировать ВОЗ решение вопросов, напрямую затрагивающих национальные системы здравоохранения, сводя ее роль фактически к функции координатора.

С другой стороны, после пандемии она стремится улучшить свой имидж и создать необходимые условия для укрепления санитарно-эпидемиологической безопасности, в связи с чем активно продвигает повестку предупреждения следующей «Болезни X», представляющей глобальную угрозу и требующей коллективных решений, открытости для расширения международного сотрудничества, мониторинга и контроля со стороны организации — на уровне академических исследований, производства жизненно важных ресурсов (вакцин, лекарств, средств диагностики и т.д.) и налаживания логистических цепочек их поставок. В свою очередь, это означает большую ответственность государства и бизнеса и, следовательно, увеличение государственных ассигнований, к чему, как показывает практика, страны глобального Севера не готовы, так как предпочитают не ограничивать конкуренцию на фармацевтическом рынке и не связывать себя конкретными обязательствами, а глобальный Юг не имеет рычагов влияния для

обеспечения *Договора* о противодействии пандемии реальным наполнением вместо декларативных по сути положений. Соответственно, инициативы ВОЗ оказываются слабее национального суверенитета, что означает невозможность для организации реализовать свой значительный эволюционный потенциал на данном историческом этапе.

Список источников (References)

Africa Centres for Disease Control and Prevention (CDC) (n.d.) COVID-19 Vaccine Dashboard. Available at: <https://africacdc.org/covid-19-vaccination/> (accessed 26 July 2024).

Anderson S. (2023) UN Draft Pandemic Declaration Offers “Little Hope” for Strengthening Global Preparedness. *Health Policy Watch*, 1 September. Available at: <https://healthpolicy-watch.news/un-draft-pandemic-declaration-offers-little-hope-for-global-preparedness/> (accessed 28 July 2024).

Arsent'eva I.I. (2022) Transformacija medicinskoj i vakcinnoj diplomatii v jepohu COVID-19 [Transformations of Medical and Vaccine Diplomacies in the COVID-19 Era]. *MGIMO Review of International Relations*, vol. 15, no 5, pp. 182–207. Available at: <https://doi.org/10.24833/2071-8160-2022-5-86-182-207> (in Russian).

Balakrishnan V.S. (2023) WHO Pandemic Treaty: The Good, The Bad, & The Ugly: An Interview with Larry Gostin. *Health Policy Watch*, 14 September. Available at: <https://healthpolicy-watch.news/who-pandemic-treaty-the-good-the-bad-the-ugly-an-interview-with-larry-gostin/> (accessed 30 July 2024).

Butchard P., Balogun B. (2023) What Is the WHO Pandemic Treaty? Research Briefing No 9550, House of Commons Library. Available at: <https://researchbriefings.files.parliament.uk/documents/CBP-9550/CBP-9550.pdf> (accessed 26 July 2024).

Covington (2023) Study on Global Disease Surveillance and Pathogen-Sharing: Report 2 of 4. Available at: https://www.cov.com/-/media/files/corporate/publications/file_repository/global-sharing-of-pathogen-genetic-sequence-data.pdf?utm_source=pardot&utm_medium=email&utm_campaign=autoresponder_ifpma_report&utm_id=2023_01_ifpma_report (accessed 29 July 2024).

de Bengy Puyvallée A., Storeng K.T. (2022) COVAX, Vaccine Donations and the Politics of Global Vaccine Inequity. *Globalization and Health*, vol. 18, no 26. Available at: <https://doi.org/10.1186/s12992-022-00801-z>

Gandhi T.J., Dumka N., Kotwal A. (2023) Is the Proposed Global Treaty an Answer for Public Health Emergencies? *BMJ Global Health*, vol. 8, issue 9. Available at: <https://doi.org/10.1136/bmjgh-2023-012759>

Hampton A.-R. (2023) Pathogen Dematerialization and the ABS Loophole. *Journal of Law and the Biosciences*, vol. 10, issue 1. Available at: <https://doi.org/10.1093/jlb/lsad002>

Hernandez J.C., Corman J. (2021) Virus Origins Remain Unclear in W.H.O.-China Inquiry. *The New York Times*, 29 March. Available at: <https://www.nytimes.com/2021/03/29/world/asia/china-virus-who-report.html> (accessed 30 July 2024).

Imparato S., Nagar S. (2023) The WHO's New Pandemic Treaty Is Good for the World – and the US. *STAT First Opinion*, 20 January. Available at: <https://www.statnews.com/2023/01/20/new-pandemic-treaty-good-for-world-and-america/> (accessed 30 July 2024).

Kalaitzidis G. (2021) Equitable Global COVID-19 Vaccine Allocation and Distribution: Obstacles, Contrasting Moral Perspectives, Ethical Framework and Current Standpoints. *Ethics & Bioethics*, vol. 11, issue 3–4, pp. 163–80. Available at: <https://doi.org/10.2478/ebce-2021-0015>

Kelland K. (2023) *Disease X: The 100 Days Mission to End Pandemics*. Kingston upon Thames: Canbury Press.

Médecins Sans Frontières (2021) COVAX: A Broken Promise to the World. Issue Brief, 21 December. Available at: <https://msfaccess.org/covax-broken-promise-world> (accessed 30 July 2024).

Phelan A.L., Sirleaf M. (2023) Decolonization of Global Health Law: Lessons From International Environmental Law. *Journal of Law, Medicine & Ethics*, vol. 51, issue 2, pp. 450–3. Available at: <https://doi.org/10.1017/jme.2023.78>

Popova A.Ju., Toporkov V.P., Smolenskij V.Ju., Paskina N.D., Udovichenko S.K., Karnauhov I.G., Shijan-ova A.E., Shherbakova S.A., Kutjrev V.V. (2017) *Jeffektivnost' mezhdunarodnyh mediko-sanitarnyh pravil pri*

preduprezhdenii i kontrole chrezvychajnyh situacij sanitarno-jepidemiologicheskogo i biologicheskogo haraktera [Effectiveness of International Health Regulations in Prevention and Control of Emergency Situations of Sanitary-Epidemiological and Biological Character]. *Problemy osobo opasnyh infekcij*, no 2, pp. 5–8. Available at: <https://doi.org/10.21055/0370-1069-2017-2-5-8> (in Russian).

Pushkaran A., Chattu V.K., Narayanan P. (2023) A Critical Analysis of COVAX Alliance and Corresponding Global Health Governance and Policy Issues: A Scoping Review. *BMJ Global Health*, vol. 8, issue 10. Available at: <https://doi.org/10.1136/bmjgh-2023-012168>

RBC (2022) Bol'shinstvo vrachej vystupili protiv vyhoda Rossii iz VOZ [Most Doctors Opposed Russia's Withdrawal From WHO]. 20 June. Available at: <https://www.rbc.ru/society/20/06/2022/62ac66969a7947b277aaa6f1?from=copy> (accessed 30 July 2024) (in Russian).

Reuters (2021) Moderna Says EU to Donate Over 70 Mln Doses of Its COVID-19 Vaccine. 16 November. Available at: <https://www.reuters.com/business/healthcare-pharmaceuticals/moderna-says-eu-donate-over-70-mln-doses-its-covid-19-vaccine-2021-11-16/> (accessed 30 July 2024).

Roos R. (2008) Indonesia Details Reasons for Withholding H5N1 Viruses. Center for Infectious Disease Research and Policy, 15 July. Available at: <https://www.cidrap.umn.edu/avian-influenza-bird-flu/indonesia-details-reasons-withholding-h5n1-viruses> (accessed 30 July 2024).

Safronova E.V., Petrishheva N.S. (2023) “Pandemicheskoe soglasenie” vsemirnoj organizacii zdravoohraneniya: analiz konceptual'nogo nulevogo proekta [The “Pandemic Agreement” of the World Health Organization: An Analysis of the Conceptual Zero Project]. *Aktual'nye problemy gosudarstva i prava*, vol. 7, no 1, pp. 149–58. Available at: <https://doi.org/10.20310/2587-9340-2023-7-1-149-158> (in Russian).

Schaefer B., Groves S. (2024) WHO Pandemic Treaty Remains Fatally Flawed. *The Heritage Foundation*, 5 February. Available at: <https://www.heritage.org/global-politics/report/who-pandemic-treaty-remains-fatally-flawed> (accessed 30 July 2024).

Singer B.J., Thompson R.N., Bonsall M.B. (2021) The Effect of the Definition of “Pandemic” on Quantitative Assessments of Infectious Disease Outbreak Risk. *Scientific Reports*, vol. 11, no 2547. Available at: <https://doi.org/10.1038/s41598-021-81814-3>

Strobel W.B. (2024) Chinese Lab Mapped Deadly Coronavirus Two Weeks Before Beijing Told the World, Documents Show. *The Wall Street Journal*, 17 January. Available at: <https://www.wsj.com/world/china/chinese-lab-mapped-deadly-coronavirus-two-weeks-before-beijing-told-the-world-documents-show-9bca8865> (accessed 30 July 2024).

UK Parliament (2023) Pandemic Prevention, Preparedness and Response: International Agreement. *Hansard*, vol. 731. Available at: <https://hansard.parliament.uk/commons/2023-04-17/debates/12BE683F-A25C-46E5-9FE9-B9C12CCDA9B7/PandemicPreventionPreparednessAndResponseInternationalAgreement> (accessed 30 July 2024).

United Nations Environment Plan (UNEP) (2021) Digital Sequence Information on Genetic Resources. Note by the Executive Secretary. CBD/WG2020/3/4. 5 July. Available at: <https://www.cbd.int/doc/c/afd4/4df3/d2d62f5f6a1bfe367c7448f4/wg2020-03-04-en.pdf> (accessed 29 July 2024).

Wei C.R., Kamande S., Lang'at G.C. (2023) Vaccine Inequity: A Threat to Africa's Recovery From COVID-19. *Tropical Medicine and Health*, vol. 51, no 69. Available at: <https://doi.org/10.1186/s41182-023-00564-2>

World Bank Group (2023) Pandemic Fund Closes Its First Call for Proposals With Requests From 129 Countries. Brief, 12 June. Available at: <https://www.worldbank.org/en/programs/financial-intermediary-fund-for-pandemic-prevention-preparedness-and-response-ppr-fif/brief/pandemic-fund-closes-its-first-call-for-proposals-with-requests-from-129-countries> (accessed 30 July 2024).

World Economic Forum (WEF) (2024) Davos AM-24: Preparing for Disease X. 17 January. Available at: <https://www.weforum.org/events/world-economic-forum-annual-meeting-2024/sessions/preparing-for-a-disease-x> (accessed 29 July 2024).

World Health Organization (WHO) (2011) Pandemic Influenza Preparedness Framework for the Sharing of Influenza Viruses and Access to Vaccines and Other Benefits. Available at: https://apps.who.int/gb/pip/pdf_files/pandemic-influenza-preparedness-en.pdf (accessed 30 July 2024).

World Health Organization (WHO) (2016) An R&D Blueprint for Action to Prevent Epidemics: Plan of Action. Available at: https://cdn.who.int/media/docs/default-source/blue-print/an-randd-blueprint-for-action-to-prevent-epidemics.pdf?sfvrsn=f890ab4e_1&download=true (accessed 28 July 2024).

World Health Organization (WHO) (2021) Global Study of Origins of SARS-CoV-2: China Part. Joint WHO-China Study. Available at: <https://www.who.int/emergencies/diseases/novel-coronavirus-2019/origins-of-the-virus> (accessed 30 July 2024).

World Health Organization (WHO) (2022) Strengthening WHO Preparedness for and Response to Health Emergencies: Report by the Director-General. A75/17. 23 May. Available at: https://apps.who.int/gb/ebwha/pdf_files/WHA75/A75_17-en.pdf (accessed 30 July 2024).

World Health Organization (WHO) (2023) Proposal for Negotiating Text of the WHO Pandemic Agreement. A/INB/7/3. 30 October. Available at: https://apps.who.int/gb/inb/pdf_files/inb7/A_INB7_3-en.pdf (accessed 30 July 2024).

World Health Organization (WHO) (2024a) Progress on the Triple Billion Targets and the Sustainable Development Goals. End of Biennium Results Report 2022–2023. Available at: <https://www.who.int/about/accountability/results/who-results-report-2022-2023/executive-summary> (accessed 29 July 2024).

World Health Organization (WHO) (2024b) International Health Regulations (2005). A77/A/CONF./14. 1 June. Available at: https://apps.who.int/gb/ebwha/pdf_files/WHA77/A77_ACONF14-en.pdf (accessed 30 July 2024).

World Health Organization (WHO) (2024c) Revised draft of the negotiating text of the WHO Pandemic Agreement A/INB/9/3. 13 March. Available at: https://apps.who.int/gb/inb/pdf_files/inb9/A_inb9_3-en.pdf (accessed 30 July 2024).

World Health Organization (WHO) (2024d) WHO Launches CoViNet: A Global Network for Coronaviruses (2024) News Release, 27 March. Available at: <https://www.who.int/news/item/27-03-2024-who-launches-covinet--a-global-network-for-coronaviruses> (accessed 30 July 2024).

Zhou Y.R. (2022) Vaccine Nationalism: Contested Relationships Between COVID-19 and Globalization. *Globalizations*, vol. 19, no 3, pp. 450–65. Available at: <https://doi.org/10.1080/14747731.2021.1963202>

International WHO Initiatives in Pandemic Prevention: Critique and Prospects¹

V. Orekhova

Valeria Orekhova – PhD, Researcher, Institute of Philosophy and Law, Ural Branch of the Russian Academy of Sciences; 16 Sofya Kovalevskaya Ulitsa, Yekaterinburg, 620108, Russia; valeriaoekhova@gmail.com

Abstract

Despite lifting the COVID-19 pandemic status, the medical scientific community agrees that similar crises may recur in the future due to climate change, the rapid growth of the global population, and, consequently, the increased anthropogenic impact on the environment. Negative consequences of human economic activity include the destruction of ecosystems and expanded contact with wildlife, which increases the risk of mutations in existing pathogens and the spread of dangerous infectious diseases. Such processes can be classified as a new type of transnational threat and their timely prevention requires the consolidation of international efforts and the activation of global health diplomacy. Under the aegis of the World Health Organization (WHO), a number of legal and institutional mechanisms involving a wide range of participants have been developed to prevent pandemics and respond to related challenges. This article examines their functioning in the context of similar international cooperation programmes and draws conclusions regarding future development prospects. The work analyzes documents that form the regulatory framework of WHO's international pandemic prevention initiatives and presents various perspectives from domestic and English-language literature on the assessment of the organization's activities. The main focus is on the draft of the Pandemic Prevention, Preparedness, and Response Treaty, the WHO Pathogen Access and Benefit-Sharing System, the International Health Regulations, and the activities of COVAX. The author concludes that the results achieved by WHO do not meet its initial plans, and the reasons for the failures are systemic. They include countries' unwillingness to take on commitments that potentially limit state sovereignty, including accountability for breaches of agreements, as well as challenges with funding and limited transparency of international health organizations' activities overall. Practical recommendations are formulated regarding the formation of Russia's position on the future Pandemic Prevention, Preparedness, and Response Treaty.

Keywords: pandemic, Disease X, WHO, UN, Pandemic Prevention, Preparedness and Response Treaty, COVAX

Acknowledgments: The research was carried out with the support of the Russian Science Foundation grant No. 24-28-01127, <https://rscf.ru/en/project/24-28-01127/>

For citation: Orekhova V. (2024) International WHO Initiatives in Pandemic Prevention: Critique and Prospects. *International Organisations Research Journal*, vol. 19, no 3, pp. 105–122 (in English). doi:10.17323/1996-7845-2024-03-06

¹ This article was submitted on 11.03.2024.

Экономическая уязвимость и содействие международному развитию: распределение финансирования в период шоков 2020–2022 гг.¹

А.К. Морозкина

Морозкина Александра Константиновна — кандидат экономических наук, заместитель декана по науке факультета мировой экономики и мировой политики (ФМЭиМП) Национального исследовательского университета «Высшая школа экономики» (НИУ ВШЭ), старший научный сотрудник Научно-исследовательского финансового института Министерства финансов Российской Федерации; Россия, 101000, Москва, ул. Мясницкая, д. 20; a.k.morozkina@gmail.com

Аннотация

В первой части работы проанализированы основные макроэкономические тренды в развивающихся странах, в том числе снижение темпов экономического роста в период шоков 2020–2022 гг., динамика дефицита государственного бюджета, уровня долга, инфляции и безработицы.

Изменение потребностей в финансировании требует доработки и тонкой настройки системы предоставления содействия развитию, особенно со стороны многосторонних институтов. Во второй части работы представлен обзор использования экономической уязвимости в многосторонних институтах развития, включая наиболее релевантный опыт Карибского банка развития в части предоставления льготного финансирования из фонда специального развития.

Отсутствие учета экономической уязвимости в системе предоставления помощи увеличивает риски для глобальной экономики и оставляет отдельные уязвимые страны без необходимой поддержки. В третьей части работы предпринята упрощенная попытка оценки распределения содействия развитию от многосторонних институтов на основании индекса экономической уязвимости и сделан вывод о недофинансировании отдельных уязвимых стран.

Ключевые слова: уязвимость, пандемия COVID-19, санкции, содействие международному развитию, многосторонние банки развития, экономический рост

Благодарности: исследование осуществлено при грантовой поддержке факультета мировой экономики и мировой политики НИУ ВШЭ в 2023 г.

Для цитирования: Морозкина А.К. Экономическая уязвимость и содействие международному развитию: распределение финансирования в период шоков 2020–2022 гг. // Вестник международных организаций. 2024. Т. 19. № 4. С. 123–137 (на русском и английском языках). doi:10.17323/1996-7845-2024-03-07

¹ Статья поступила в редакцию 01.04.2024.

Введение

Шоки 2020–2022 гг. нарушили ход развития экономик, зафиксировав риски на высоком уровне [Grigoryev, 2023]. На основании результатов изучения предшествующих эпидемий исследователи ожидали в 2021 г. быстрого восстановления в форме “V” [Brodeur, 2021, p. 1019], при этом ограничительные меры и бюджетная поддержка оказали большое влияние на глубину падения в развитых и развивающихся странах [Brodeur, 2021, p. 1032; Grigoryev et al., 2021; Petrov, 2024]. Учитывая особенно сильное влияние на долгосрочный экономический рост в наименее развитых странах в связи с потерями в человеческом капитале в 2020 г. [Buffie et al., 2022] и менее объемные меры государственной поддержки относительно ведущих стран [Grigoryev et al., 2021], особую актуальность приобретает вопрос экономической уязвимости экономик развивающихся и наименее развитых стран к внешним экономическим шокам и ее измерения.

Помощь развитию со стороны развитых стран может стать страховкой от макроэкономических шоков для реципиента [Pallage, Robe, Beroube, 2006], однако эмпирические исследования показывают, что в реальности осуществляются разные сценарии. Например, во время азиатского кризиса 1997–1998 гг. доноры предоставили почти 100 млрд долл. странам, затронутым кризисом, в виде кредитов и грантов с использованием как многосторонних, так и двусторонних каналов предоставления помощи [Dang, Knack, Rogers, 2009, p. 2]. Аналогично официальная помощь развитию способствовала восстановлению Мексики после кризиса 1994–1995 гг. В то же время опыт других кризисов показывает, что в периоды спада в странах-реципиентах объем предоставляемой им помощи может не вырасти, а в некоторых случаях даже снизиться. Исследование предоставления помощи 76 странам-реципиентам в период с 1975 по 2003 г. демонстрирует, что вероятность получить дополнительную помощь в период падения ВВП у стран-реципиентов составляет от 5 до 30%. При этом вероятность снижения помощи в аналогичном случае является сопоставимой — от 10 до 20% [Bulir, Namann, 2008, p. 2060–2061]. То есть периоды значимого роста помощи совпадают с периодами снижения ВВП практически в таком же числе случаев, как и с периодом роста ВВП. При этом подчеркивается контрциклический характер финансирования со стороны многосторонних институтов [Griffith-Jones, 2016; Griffith-Jones, Gottschalk, 2012; Morozkina, Grigoryev, 2024].

Необходимость предоставления контрциклической помощи и повышения ее эффективности в период шоков возвращает исследователей к активной дискуссии о критериях распределения помощи, которые не пересматривались многосторонними институтами уже достаточно давно. Так, Международная ассоциация развития рассматривала возможность включения уязвимости в систему распределения средств, однако результаты исследования показали недостаток данных и сведений об эффективности такого критерия распределения финансирования [IDA, 2010].

Цель данного исследования заключается в определении отражения экономической уязвимости развивающихся стран в существующей системе содействия международному развитию и оценке влияния применения индикаторов уязвимости на предоставление финансирования. Для этого в первой части исследования определяется влияние шоков последних лет на основные экономические показатели развивающихся стран и каналы такого влияния. Вторая часть исследования посвящена существующим индикаторам уязвимости и их включению в систему оценки проектов и приоритетов при предоставлении финансирования со стороны институтов развития. В третьей части работы определяется соотношение между объемами содействия развитию и уязвимостью развивающихся стран, а также даны рекомендации, предусматривающие повышение

включения индикаторов уязвимости в систему распределения финансирования в целях улучшения эффективности системы содействия развитию.

Влияние шоков 2020–2022 гг. на развивающиеся страны

В 2020–2022 гг. в мировой экономике прошла серия шоков, включая локдауны и стимулирующую фискальную и монетарную политику в 2020 г., нарушение цепочек поставок и рост цен в 2021 г., а также усиление геополитического напряжения, санкции и рост цен в 2022 г.

На экономический рост и потребление развивающихся стран в целом наибольшее негативное влияние оказал кризис 2020 г. — во всех группах, за исключением группы стран с низким уровнем дохода, наблюдалось падение ВВП, а в группе стран с низким уровнем дохода наблюдалось значимое снижение экономического роста. Также в большинстве развивающихся стран наблюдалось снижение конечного потребления. В наибольшей степени кризис затронул развитые страны, которые характеризовались и большим снижением потребления, а также большими объемам фискальных мер. Видно, что доля стимулирующих мер в ВВП снижается по мере снижения среднего уровня дохода и в целом для развивающихся стран ниже, чем в целом по миру (табл. 1). При этом следует отметить, что и восстановление наименее развитых стран было менее выраженным [Medzhidova, 2024]. Из 46 наименее развитых стран, например, в 28 в 2022 г. темпы экономического роста были ниже, чем в среднем в 2017–2019 гг. до шоков. Дополнительным аргументом о негативном влиянии внешних шоков в 2021–2022 гг. может служить тот факт, что прогнозы МВФ после 2022 г. для развивающихся стран пересматривались в сторону снижения примерно на 1 п.п., а для стран с низким уровнем дохода суммарно на 0,5 п.п. относительно января 2022 г. [IMF, 2022b; 2024].

Таблица 1. Значения годового роста ВВП и ВВП на душу населения (ППС 2017) за 2019–2022 гг.

Группа	Рост ВВП (годовой, %)				Объем конечного потребления, млрд долл. США				Фискальные меры, 2020 г., % от ВВП
	2019	2020	2021	2022	2019	2020	2021	2022	
Страны с уровнем дохода выше среднего	4,1	−0,7	7,6	3,1	16 001	15 258	17 490	18 427	5,0
Страны с уровнем дохода ниже среднего	3,5	−3,2	6,1	5,2	5 347	5 237	6 019	6 410	4,5
Страны с низким уровнем дохода	3,8	0,1	1,8	3,4	406	398	420	495	3,6
НРС	4,8	−0,2	2,6	4,5	911	923	1 016	1 169	4,5
Мир	2,6	−3,1	6,2	3,1	64 092	62 574	70 054	72 536	6,0

Источник: рассчитано авторами по данным [World Bank, n.d.; IMF, 2022a].

Отдельные наименее развитые страны характеризовались падением ВВП и после шока 2020 г., однако в большинстве случаев это было связано не с общей экономической уязвимостью, а с нестабильной политической ситуацией и военными конфликтами (Афганистан, Мьянма, Судан, Соломоновы острова), а также природными явлениями (Гаити).

Исследования колебаний развивающихся стран показывают, что около 70% объясняются изменениями спроса промышленно развитых стран [Kourparitsas, 2001], поэтому каналы воздействия на экономическое состояние развивающихся стран в первую очередь внешние, связанные с участием в мировой торговле и финансовых отношениях. Открытость экономики, измеряемая как соотношение внешней торговли и ВВП, является одним из показателей экономической уязвимости для развивающихся стран. С одной стороны, открытость свидетельствует об участии в международных рынках и, соответственно, может быть источником уверенного экономического роста и предпосылкой более эффективного регулирования, однако, с другой стороны, именно влияние внешнего спроса способно оказать негативное воздействие независимо от национальной экономической политики и поэтому может стать источником уязвимости [Briguglio et al., 2008, p. 4]. В табл. 2 представлены показатели торговли в процентном отношении ВВП за 2019–2022 гг., в ней демонстрируется растущая вовлеченность развивающихся стран в мировую торговлю и падение в связи с локдаунами в 2020 г. Однако важным источником уязвимости является именно концентрация торговли на конкретном товаре и, соответственно, зависимость от мировой конъюнктуры на данном рынке. По этому индикатору видно слишком уязвимое положение наименее развитых стран и стран с низким уровнем дохода, особенно в сравнении со среднемировыми показателями (табл. 2).

Таблица 2. Показатели открытости развивающихся стран (торговля и концентрация торговли), 2019–2022 гг.

Группа	Торговля, % от ВВП				Индекс концентрации торговли			
	2019	2020	2021	2022	2019	2020	2021	2022
Страны с уровнем дохода выше среднего	45	43	48	50	0,13	0,09	0,10	0,12
Страны с уровнем дохода ниже среднего	53	48	54	60				
Страны с низким уровнем дохода	48	46	51	50	0,15	0,19	0,19	0,17
НРС	50	48	52	53	0,20	0,19	0,18	0,20
Мир	56	52	57	63	0,07	0,06	0,06	0,07

Источник: рассчитано авторами по данным [UNCTAD, n.d.; World Bank, n.d.].

При воздействии негативных внешних шоков развивающиеся страны обладают ограниченным набором мер для проведения стимулирующей политики. В первую очередь это связано с высокими уровнями дефицита государственного бюджета и государственного долга, которые, как правило, нет возможности увеличивать в силу нестабильности национальной экономики в целом, в отличие от развитых стран. Во всех группах развивающихся стран в период шоков увеличился дефицит государственного бюджета и до сих пор не восстановился до уровня 2019 г. Аналогично более высокий уровень долга при прочих равных условиях дает меньше возможностей для проведения стимулирующей бюджетно-налоговой политики, то есть оперативных антикризисных

мер. Как правило, увеличение объема внешнего долга является отражением ухудшения баланса бюджета и снижения объема средств, доступных для проведения бюджетной политики, в том числе антикризисной. В то же время данный показатель, особенно для наиболее бедных стран, имеет свои особенности. Инициативы по списанию долгов могут быть реализованы именно в кризисные периоды, как это было сделано после резолюции «Группы двадцати» в 2020 г. [G20, 2020], что могло стать причиной снижения уровня долга стран с низким уровнем дохода и наименее развитых стран в 2022 г. Меньше возможностей для проведения стимулирующей политики дают и высокие показатели инфляции и безработицы, сумма которых составляет так называемый индекс нищеты². Центральные банки в условиях высокой инфляции ограничены в проведении стимулирующей монетарной политики и вынуждены ограничивать ее применение для стимулирования экономического роста [Podrugina, Lysenko, 2023]. Нарушение глобальных цепочек поставок негативно повлияло на количество рабочих мест и, несмотря на некоторое улучшение ситуации в 2021 г., санкции и геополитическая напряженность закрепили риски и замедлили восстановление в 2022 г., поэтому индекс нищеты остается на высоком уровне во всех группах развивающихся стран (табл. 3).

Таблица 3. Макроэкономические показатели устойчивости развивающихся стран (дефицит государственного бюджета, уровень долга, индекс нищеты), 2019–2022 гг.

Группа	Дефицит бюджета, % к ВВП				Уровень долга, % к ВВП				Индекс нищеты			
	2019	2020	2021	2022	2019	2020	2021	2022	2019	2020	2021	2022
Страны с уровнем дохода выше среднего	-2,2	-6,3	-4,6	-2,5	24	26	24	21	9,2	10,2	14,6	18,6
Страны с уровнем дохода ниже среднего	-3,5	-5,3	-3,9	-3,7	29	32	30	29	20,8	21,6	18,7	25,0
Страны с низким уровнем дохода	-3,4	-5,5	-4,8	-4,9	42	47	47	42	13,0	28,6	29,5	20,8
НРС	-2,2	-4,6	-4,1	-3,3	40	43	43	39	11,8	20,2	21,7	19,5
Мир	-3,0	-5,5	-4,0	-3,5	48	52	48	45	9,4	9,5	12,4	14,2

Источник: рассчитано авторами по данным [ILO, n.d.; IMF, 2023].

Таким образом, шоки 2020–2022 гг. оказали негативное влияние на развивающиеся страны, в первую очередь в силу более выраженных макроэкономических вызовов и большей уязвимости, связанных с высокой концентрацией торговли, высоким уровнем долга и, соответственно, меньшими возможностями проведения стимулирующей фискальной и монетарной политики. Для оценки необходимости поддержки стран после шоков и для снижения рисков, связанных с будущими шоками, особенно важно регулярно оценивать уязвимость развивающихся стран.

² Индекс нищеты (Misery index) – это сумма уровня безработицы и инфляции, показатель экономической уязвимости, сформулированный Артуром Окунем [Nessen, 2008].

Экономическая уязвимость развивающихся стран в системе международного содействия развитию

Учитывая зависимость развивающихся стран от внешней конъюнктуры, в исследованиях развивающихся стран под экономической уязвимостью понимают «вероятность того, что экономическое развитие страны будет замедлено из-за внешних шоков» [Carille, 2010, p. 5]. Наиболее широко известный индекс экономической уязвимости развивающихся стран рассчитывается Комитетом по политике в области развития ООН (UN CDP) и используется для определения наименее развитых стран наряду с другими индикаторами [UN, 2021]. Он включает следующие показатели:

- доля сельского хозяйства, охоты, рыболовства в ВВП;
- удаленность и отсутствие выхода к морю;
- концентрация товарного экспорта;
- нестабильность экспорта товаров и услуг.

Содействие развитию, предоставляемое на двусторонней основе, в первую очередь учитывает коммерческие и политические интересы стран-доноров [Morozkina, 2019; Degterev, 2011], в связи с чем в данном исследовании внимание уделяется именно многосторонним институтам, как правило, имеющим четкие критерии распределения финансирования.

Прежде всего многосторонние банки развития используют критерии предоставления помощи на основе оценки результативности (performance-based allocation), так как исследования в области эффективности распределения помощи показывают больший эффект от льготного финансирования именно в странах с качественными результатами и высоким уровнем государственного управления [Burnside, Dollar, 2000]. Однако при оценке эффективности проводимой страновой политики многосторонние институты развития не принимают во внимание внешние и первоначальные условия, что ставит страны с разными экономическими возможностями на одну доску при распределении финансирования, в связи с чем в научном сообществе наблюдается растущая неудовлетворенность существующей формулой и запрос на больший учет уязвимости и нуждаемости в помощи при ее распределении [Guillarmont, Guillaumont Jeanneney, Wagner, 2017].

В настоящий момент только Карибский банк развития (КБР) учитывает индекс экономической уязвимости как один из критериев предоставления помощи странам-членам из льготного Фонда специального развития (Special Development Fund) [Ram et al., 2019]. Средства фонда распределяются по следующей формуле:

$$\begin{aligned} \text{Индекс} &= (\text{потребность}) \cdot (\text{результативность}) = \\ &= (\log Pop \cdot GNPpc^{-0,9}) \cdot Vul^2 \cdot (0,7 \cdot Pres + 0,3 \cdot Port), \end{aligned}$$

где $\log Pop$ – логарифм населения;

$GNPpc$ – ВВП на душу населения;

Vul – индекс экономической уязвимости;

$Pres$ – результативность страны в области государственной политики и институтов (аналог CPIA);

$Port$ – результативность страны по портфелю проектов КБР [SDF, 2007].

Индекс экономической уязвимости, рассчитываемый КБР, несколько отличается от индекса ООН и включает следующие индикаторы:

- удаленность и доступность (стоимость доставки грузов и страхования для импорта);

- зависимость от импортируемой энергии (доля импорта в потреблении энергии);
- концентрация экспорта по продуктам;
- концентрация экспорта по контрагенту;
- зависимость от внешнего финансирования (доля официальной помощи развитию и ПИИ в валовых инвестициях в основной капитал).

Остальные институты развития учитывают уязвимость стран косвенным путем. Всемирный банк предоставляет специальный доступ к льготному финансированию со стороны Международной ассоциации развития для наиболее уязвимых малых государств, хотя напрямую индекс уязвимости при распределении средств не учитывается. Отдельно отмечается необходимость установления минимального и максимального порога помощи для выравнивания объемов между малыми и крупными государствами [Guillaumont, Wagner, 2015]. Африканский банк развития в рамках своей стратегии учета уязвимости и развития устойчивости на африканском континенте в 2022–2026 гг. рассматривает расширение применения индикаторов уязвимости в процессе распределения льготного финансирования, в первую очередь с использованием Фонда поддержки перехода (Transition Support Facility) [AfDB, 2023]. Результаты научных исследований для стран Африки показывают необходимость дальнейшего развития индикатора уязвимости для повышения эффективности содействия развитию в регионе, поскольку существует порочный круг: уязвимые страны показывают более слабые результаты и в результате получают меньшее финансирование [Guillaumont, Guillaumont Jeanneney, Wagner, 2021]. Особенно важным становится использование индикаторов уязвимости в период шоков [Sembene, 2021].

Содействие международному развитию в 2020–2022 гг.

Содействие международному развитию в период шоков могло бы стать страховкой для развивающихся стран, поскольку, по сути, нацелено на снижение неравенства возможностей для различных стран. Для отдельных экономик содействие международному развитию является основным источником притока капитала, в первую очередь для стран с низким уровнем дохода по классификации Всемирного банка, многие из которых одновременно являются наименее развитыми странами по классификации ООН (рис. 1). Такие страны характеризуются низким уровнем развития финансовой системы и, соответственно, низкими уровнями сбережений и доступа к капиталу, помимо прямых иностранных инвестиций (ПИИ) [UNCTAD, 2023]. Одновременно ПИИ, как правило, осуществляются в добывающих отраслях и редко способствуют активному развитию стран-получателей.

В 2020 г. наблюдался значимый рост содействия развитию, как в целом от всех доноров, так и от многосторонних институтов. При этом увеличение помощи со стороны многосторонних институтов было более равномерным, примерно на 40–60% по всем группам получателей. При учете двусторонних потоков ситуация становится более неравномерной, с большим относительным ростом финансовых потоков в группы стран с более высоким уровнем дохода. Так, финансирование стран с уровнем дохода выше среднего возросло на 50%, а группы наименее развитых стран – всего на 20% в 2020 г. относительно 2019 г. Уже в 2021 и 2022 гг. наблюдалось падение суммарного объема финансирования для группы наименее развитых стран (таб. 4). Необходимо также обращать внимание на формы предоставления содействия развитию, поскольку перераспределение средств от программной помощи к краткосрочным проектам в ответ на кризисную ситуацию снижает эффективность финансирования [OECD, 2023, p. 24].

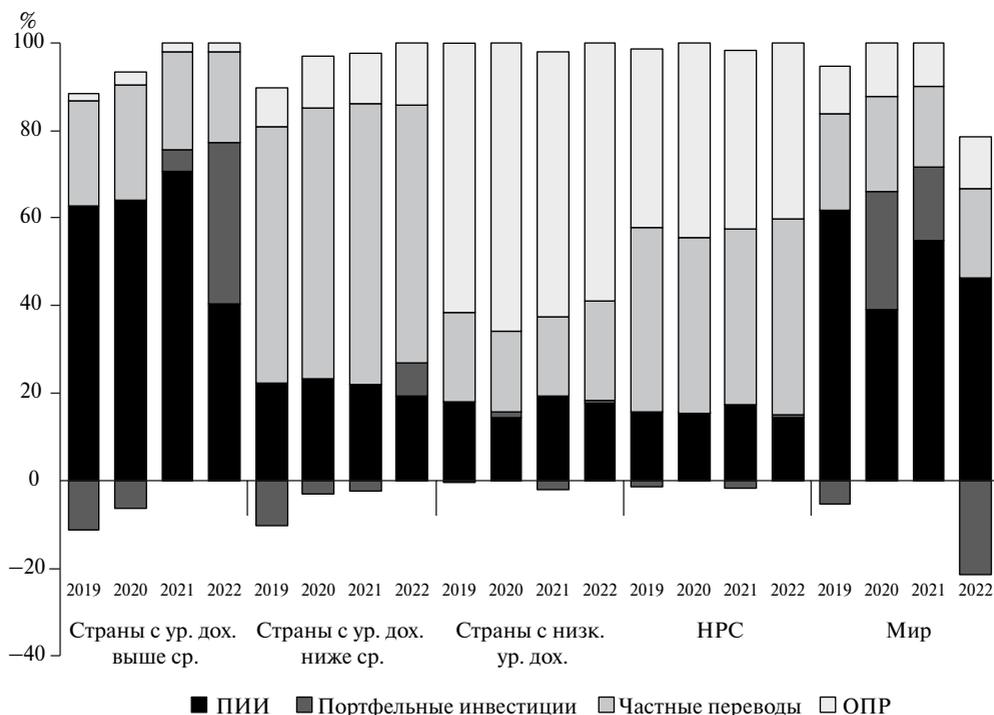


Рис. 1. Структура притока капитала в развивающихся странах и мире, 2019–2022 гг., % к общему притоку капитала

Источник: составлено автором на основе данных [World Bank, n.d.; OECD, n.d.].

Таблица 4. Официальная помощь развитию, в том числе от многосторонних институтов, по группам стран-получателей, млрд долл. США, 2019–2022 гг.

Группа	Официальная помощь развитию, млрд долл. США				Официальная помощь развитию со стороны многосторонних институтов, млрд долл. США			
	2019	2020	2021	2022	2019	2020	2021	2022
Страны с уровнем дохода выше среднего	13,3	20,3	19,2	19,2	3,5	5,5	5,6	5,3
Страны с уровнем дохода ниже среднего	48,8	61,4	63,6	86,2	18,7	29,8	24,2	32,8
Страны с низким уровнем дохода	45,9	53,0	51,7	46,2	14,8	21,5	18,3	16,6
НРС	53,0	64,5	61,7	57,2	21,7	31,3	25,9	24,6
Мир	317,2	379,9	396,6	448,9	33,7	50,4	44,9	53,6

Источник: [OECD, n.d.].

Особенно важен вопрос распределения финансовых потоков между странами-получателями. В настоящее время из 46 наименее развитых стран более 35% финансирования получают всего пять: Афганистан, Бангладеш, ДР Конго, Эфиопия и Йемен.

При распределении финансирования даже в более нейтральных многосторонних институтах развития, как было показано выше, принимаются во внимание в первую очередь показатели результативности, без учета уязвимости стран. Это достаточно хорошо видно при соотнесении содействия развитию и индекса экономической уязвимости на рис. 2. Хотя в целом можно построить линию восходящего тренда, корреляция между содействием развитию и индексом уязвимости составляет 0,36 для многосторонних институтов развития и 0,55 без учета Тувалу и Южного Судана, имеющих исключительно высокое соотношение объемов льготного финансирования и ВВП. В случае Тувалу это связано с низким уровнем ВВП и наличием значимых климатических проблем (повышение уровня мирового океана), решение которых финансируется с использованием средств стран – членов Комитета содействия развитию (Австралия, Новая Зеландия, Япония) и многосторонних институтов развития (Всемирный банк, Азиатский банк развития, Зеленый климатический фонд ООН). В случае Южного Судана почти половина помощи предоставляется в виде гуманитарной помощи в связи с военным конфликтом с Суданом, основными донорами выступают США и Великобритания на двусторонней основе.

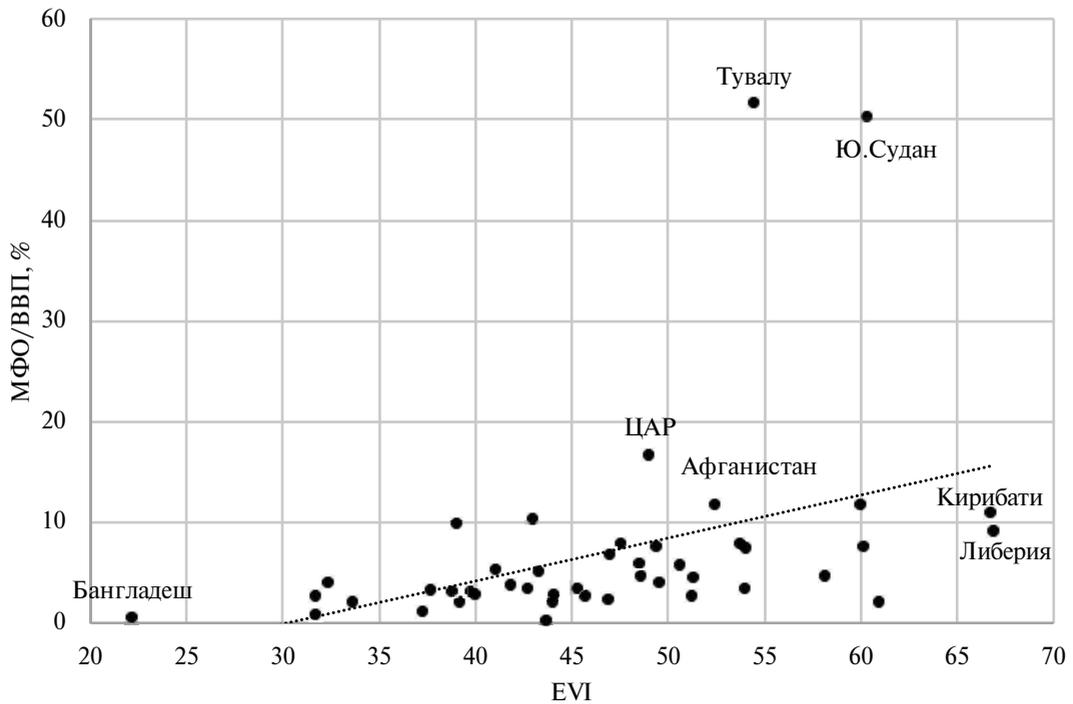


Рис. 2. Значение индекса экономической уязвимости (EVI) для наименее развитых стран (НРС) и объем официальной помощи развитию от многосторонних финансовых организаций (МФО) к ВВП, среднее значение за 2020–2022 гг.

Источник: составлено автором на основе данных [UN, n.d.; OECD n.d.].

Для определения влияния изменения системы распределения помощи и отражения в ней уязвимости стран проведем пробный расчет модельного распределения помощи со стороны многосторонних институтов. Расчет будет проводиться в три этапа:

1. На первом этапе рассчитывается индекс потребности в помощи по представленной выше формуле потребностей получателя помощи, применяемой Карибским банком развития.

2. На втором этапе в соответствии с полученными значениями индекса рассчитывается модельное распределение объемов помощи в 2020–2022 гг., за основу взято суммарное значение содействия развитию от многосторонних институтов развития, предоставленное наименее развитым странам.

3. На третьем этапе полученные модельные значения сравниваются с фактически предоставленными объемами помощи.

Модельные значения будут рассчитаны для 46 наименее развитых стран для периода 2020–2022 гг. Ограничения расчетов связаны с наличием данных по индексу уязвимости.

Результаты модельного расчета представлены в табл. 5. Ожидаемо наиболее высокое несоответствие уязвимости и предоставляемой помощи, несмотря на высокие значения фактической предоставленной помощи, наблюдается у Южного Судана, обладающего наиболее высоким значением индекса экономической уязвимости по версии ЮНКТАД. Действительно, Южный Судан – уязвимый регион с высокой концентрацией экспорта и логистическими ограничениями для осуществления международной торговли. Кроме того, продолжающийся военный конфликт в соседнем Судане и, соответственно, большое количество беженцев усугубляют нерешенные социальные проблемы в стране. Остальные наиболее недооцененные страны также характеризуются высоким уровнем уязвимости, связанным с высоким уровнем инфляции (Бурунди, Сьерра-Леоне), гуманитарным кризисом и зависимостью от иностранной помощи (Сомали, Либерия). Страны с наибольшим превышением фактической помощи над расчетными потребностями в большинстве своем относятся к категории крупных. Они характеризуются низким уровнем экономической уязвимости.

Безусловно, данный модельный расчет обладает рядом существенных недостатков. Среди них:

- использование исключительно расчета потребности в помощи, без оценки результативности. Это связано с ограничениями по наличию данных, поскольку для оценки результативности по портфелю необходимы расчеты самих институтов развития;
- использование индекса EVI ЮНКТАД в формуле Карибского банка развития, что также связано с ограничениями по доступу к данным. Были использованы расчеты EVI, которые существуют в открытом доступе;
- отсутствие потолка предоставления помощи, что приводит к чрезмерно большому значению для малых государств, таких как Южный Судан. При предоставлении содействия развитию обязательно необходимо учитывать возможности страны-получателя по поглощению предоставленных финансовых ресурсов, иначе это приведет только к повышению инфляции и не улучшит состояние экономики.

Таким образом, данное упражнение нельзя использовать в качестве руководства для распределения содействия развитию, однако можно использовать как один из аргументов в пользу исследования возможности включения индикаторов уязвимости в систему оценки распределения помощи доноров, в том числе многосторонних.

Приоритизация наиболее уязвимых стран при распределении содействия развитию может способствовать повышению эффективности помощи. Во-первых, это способствует обеспечению более равномерного доступа к международным рынкам (путем строительства инфраструктуры, развития диверсифицированного производства) и различным социальным услугам (путем развития здравоохранения и образования).

Таблица 5. Модельный расчет потребности в официальной помощи развитию для отдельных стран, средние значения за 2020–2022 гг.

	ЕВЛ, 2020–2022	Население, млн чел.	ВВП на душу населения, долл.	Индекс потребности в ОПР	Расчетный объем ОПР, млн долл.	Фактический объем ОПР, млн долл.	Разница, млн долл.	Соотношение фактической ОПР и расчетной, %
<i>Топ-5 стран, расчетные потребности которых в ОПР выше фактических</i>								
Южный Судан	67,7	11	94	145,5	5 583	505	5 078	9
Бурунди	48,6	13	265	46,0	1 764	340	1 424	19
Сомали	50,0	17	575	33,8	1 296	722	574	56
Либерия	60,6	5	676	20,9	804	309	494	38
Сьерра-Леоне	52,3	8	603	24,2	927	479	448	52
<i>Топ-5 стран, расчетные потребности которых в ОПР ниже фактических</i>								
Бангладеш	24,5	169	1764	3,0	116	1 779	–1 663	1 534
Эфиопия	38,7	120	830	22,0	842	2 170	–1 327	258
Танзания	34,7	64	1024	12,5	478	1 345	–867	281
Судан	30,8	46	1683	6,8	260	1 076	–816	414
Уганда	35,8	46	903	17,2	660	1 311	–651	199

Источник: расчеты автора на основе данных [World Bank, n.d.; UN, n.d.; OECD, n.d.].

Во-вторых, это обеспечение более устойчивого экономического положения потенциально уязвимых стран, в том числе снижение государственного долга и дефицита государственного бюджета в случае предоставления грантов, что способствует снижению рисков в целом для мировой экономики.

Заключение

Данное исследование посвящено соотношению экономической уязвимости и распределения содействия международному развитию в 2020–2022 гг. Особенность шоков последних лет и их влияние на развивающиеся страны требуют пересмотра вопросов распределения содействия развитию и большего включения индикаторов экономической уязвимости в процесс принятия решений, в частности с помощью существующих лучших практик, таких как система распределения финансирования специальным льготным фондом Карибского банка развития. Возможные пути включения экономической уязвимости в систему распределения финансирования предполагают:

- прямой учет индекса экономической уязвимости в формуле расчета по примеру Фонда специального развития КБР;
- использование индекса уязвимости для определения порогового доступа к фондам льготного финансирования;

– предоставление льгот странам-получателям на основании значения индекса экономической уязвимости, включая снижение административных барьеров, льготные условия кредитования или специальные условия предоставления финансирования.

Такие меры позволят повысить возможности реализации целей устойчивого развития в отдельных наиболее уязвимых странах, а также снизят риски наступления неблагоприятных экономических условий и необходимости предоставления помощи уже после их реализации.

Список источников (References)

African Development Bank (AfDB) (2023) Operational Guidelines of the Transition Support Facility (TSF). Available at: <https://www.afdb.org/sites/default/files/2023/10/20/en-2023-tsf-guidelines-public.pdf> (accessed 30 July 2024).

Briguglio L., Cordina G., Farrugia N., Vella S. (2008) Economic Vulnerability and Resilience. WIDER Research Paper No 2008/55, United Nations University World Institute for Development Economic Research (UNU-WIDER). Available at: <https://hdl.handle.net/10419/45146> (accessed 30 July 2024).

Brodeur A. (2021) A Literature Review of the Economics of COVID-19. *Journal of Economic Surveys*, vol. 35, issue 4, pp. 1007–44. Available at: <https://doi.org/10.1111/joes.12423>

Buffie E., Adam C., Zanna L.-F., Kpodar K. (2022) Loss-of-Learning and the Post-Covid Recovery in Low-Income Countries. IMF Working Paper No 2022/025, International Monetary Fund. Available at: <https://www.imf.org/en/Publications/WP/Issues/2022/02/04/Loss-of-Learning-and-the-Post-Covid-Recovery-in-Low-Income-Countries-512763> (accessed 30 July 2024).

Bulir A., Hamann J. (2008) Volatility of Development Aid: From the Frying Pan Into the Fire? *World Development*, vol. 36, issue 10, pp. 2048–66. Available at: <https://doi.org/10.1016/j.worlddev.2007.02.019>

Burnside C., Dollar D. (2000) Aid, Policies, and Growth. *American Economic Review*, vol. 90, no 4, pp. 847–68. Available at: <http://www.doi.org/10.1257/aer.90.4.847>

Cariolle J. (2011) The Economic Vulnerability Index 2010 Update. FERDI Working Paper No 109, Fondation Pour les Études et Recherches sur le Développement International. Available at: <https://ferdi.fr/en/publications/the-economic-vulnerability-index-2010-update> (accessed 30 July 2024).

Dang H.-A., Knack S., Rogers H. (2009) International Aid and Financial Crises in Donor Countries. Policy Research Working Paper No 5162, World Bank Group. Available at: <https://documents.worldbank.org/en/publication/documents-reports/documentdetail/186711468135932075/international-aid-and-financial-crises-in-donor-countries> (accessed 30 July 2024).

Degterev D.A. (2011) Osnovnye podhody k okazaniyu sodejstviya mezhdunarodnomu razvitiyu [Key Approaches to International Development Aid]. *MGIMO Review of International Relations*, no 4, pp. 99–104. Available at: <https://doi.org/10.24833/2071-8160-2011-4-19-99-104> (in Russian).

Group of 20 (G20) (2020) Communiqué of the Virtual Meeting of the G20 Finance Ministers and Central Bank Governors, 18 July. Available at: <https://globalgovernanceprogram.org/g20/2020/2020-g20-finance-0718.html> (accessed 30 July 2024).

Griffith-Jones S. (2016) Development Banks and Their Key Roles. Discussion Paper Analysis 59, Brot für die Welt. Available at: https://www.stephanygj.net/papers/Development_banks_and_their_key_roles_2016.pdf (accessed 30 July 2024).

Griffith-Jones S., Gottschalk R. (2012) Exogenous Shocks: Dealing With the Only Certainty: Uncertainty. Available at: <https://view.officeapps.live.com/op/view.aspx?src=https%3A%2F%2Fwww.stephanygj.net%2Fpapers%2FExogenousShocksDealingwiththeOnlyCertaintyUncertainty.docx&wdOrigin=BROWSELINK> (accessed 30 July 2024).

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*, vol. 10, pp. 27–50. Available at: <https://doi.org/10.32609/0042-8736-2021-10-27-50> (in Russian).

- Grigoryev L. (2023) The Shocks of 2020–2023 and the Business Cycle. *Contemporary World Economy*, vol. 1, no 1. Available at: <https://doi.org/10.17323/2949-5776-2023-1-1-8-32>
- Guillaumont P., Guillaumont Jeanneney S., Wagner L. (2017) How to Take Into Account Vulnerability in Aid Allocation Criteria and Lack of Human Capital as Well: Improving the Performance Based Allocation. *World Development*, vol. 90, pp. 27–40. Available at: <https://doi.org/10.1016/j.worlddev.2015.10.045>
- Guillaumont P., Guillaumont Jeanneney S., Wagner L. (2021) How to Allocate New External Financing to African Countries? The Vulnerability Challenge: A Briefing in Response to the Paris Summit on Financing African Economies. FERDI Policy Brief No B217. Fondation Pour les Études et Recherches sur le Développement International. Available at: <https://ferdi.fr/en/publications/how-to-allocate-new-external-financing-to-african-countries-the-vulnerability-challenge-a-briefing-in-response-to-the-paris-summit-on-financing-african-economies> (accessed 30 July 2024).
- Guillaumont P., Wagner L. (2015) Performance-Based Allocation (PBA) of Foreign Aid: Still Alive? *Handbook on the Economics of Foreign Aid* (M. Arvin, B. Lew (eds)). Edward Elgar Publishing. Available at: <https://doi.org/10.4337/9781783474592.00009>
- International Development Agency (IDA) (2010) IDA's Performance Based Allocation System: Review of the Current System and Key Issues for IDA 16. IDA Resource Mobilization Department (CFPIR). Available at: <https://documents1.worldbank.org/curated/en/814051468159604047/pdf/549560BR0IDA1S101Official0Use0Only1.pdf> (accessed 30 July 2024).
- International Labour Organization (ILO) (n.d.) Labour Statistics for the Sustainable Development Goals (SDGs). ILOStat. Available at: <https://ilostat.ilo.org/topics/sdg/> (accessed 30 July 2024).
- International Monetary Fund (IMF) (2022a) Fiscal Policy From Pandemic to War. Fiscal Monitor Database. Available at: <https://www.imf.org/en/Publications/FM/Issues/2022/04/12/fiscal-monitor-april-2022> (accessed 30 July 2024).
- International Monetary Fund (IMF) (2022b) World Economic Outlook Update: Rising Caseloads, A Disrupted Recovery, and Higher Inflation. Available at: <https://www.imf.org/en/Publications/WEO/Issues/2022/01/25/world-economic-outlook-update-january-2022> (accessed 30 July 2024).
- International Monetary Fund (IMF) (2023) World Economic Outlook: October 2023 Database. Available at: <https://www.imf.org/en/Publications/WEO/weo-database/2023/October> (accessed 30 July 2024).
- International Monetary Fund (IMF) (2024) World Economic Outlook Update: Moderating Inflation and Steady Growth Open Path to Soft Landing. Available at: <https://www.imf.org/en/Publications/WEO/Issues/2024/01/30/world-economic-outlook-update-january-2024> (accessed 30 July 2024).
- Kouparitsas M.A. (2001). Evidence of the North-South Business Cycles. *Federal Reserve Bank of Chicago Economic Perspectives*, vol. 25, no 1, pp. 24–45. Available at: <https://www.chicagofed.org/publications/economic-perspectives/2001/1qepart3> (accessed 30 July 2024).
- Medzhidova D. (2024) Progress Toward SDG 1. One Step Forward, Two Steps Back in the Poorest Countries' Catching Up? *Contemporary World Economy*, vol. 1, no 3. <https://doi.org/10.17323/2949-5776-2023-1-3-6-26>
- Morozkina A.K. (2019) Oficial'naya pomoshch' razvitiyu: tendencii poslednego desyatiletia [Official Development Aid: Trends of the Last Decade]. *World Economy and International Relations*, vol. 63, no 9, pp. 86–92. Available at: <http://www.doi.org/10.20542/0131-2227-2019-63-9-86-92> (in Russian).
- Morozkina A., Grigoryev L. (2024) The NDB and SDGs: Does the Bank Fulfill Its Mandate? *Contemporary World Economy*, vol. 1, no 3. Available at: <https://doi.org/10.17323/2949-5776-2023-1-3-95-112>
- Nessen R. (2008) The Brookings Institution's Arthur Okun: Father of the "Misery Index." *Brookings Commentary*, 17 December 17: Available at: <https://www.brookings.edu/articles/the-brookings-institutions-arthur-okun-father-of-the-misery-index/> (accessed 28 August 2024).
- Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD) (n.d.) OECD International Development Statistics. Available at: https://www.oecd-ilibrary.org/development/data/oecd-international-development-statistics/oda-official-development-assistance-disbursements_data-00069-en?parent=http%3A%2F%2Finstance.metastore.ingenta.com%2Fcontent%2Fcollection%2Fdev-data-en (accessed 30 July 2024).
- Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD) (2023) Development Cooperation Report. Available at: <https://doi.org/10.1787/f6edc3c2-en>

Pallage S., Robe M.A., Beroube C. (2006) The Potential of Foreign Aid as Insurance. *IMF Staff Papers*, vol. 53, no 3, pp. 453–75. Available at: <https://www.imf.org/External/Pubs/FT/staffp/2006/04/pdf/pallage.pdf> (accessed 30 July 2024).

Petrov M.V. (2024) Vliyanie geopoliticheskoy napryazhennosti na mezhdunarodnoe dvizhenie kapitala [The Impact of Geopolitical Tensions on International Capital Flows]. *Financial Journal*, vol. 16, no 3, pp. 8–22. Available at: <https://doi.org/10.31107/2075-1990-2024-3-8-22> (in Russian).

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. Available at: <http://www.doi.org/10.17323/1996-7845-2023-03-01>

Ram J., Cotton J.J., Frederick R., Elliott W. (2019) A Multidimensional Vulnerability Index for the Caribbean. CDB Working Paper No 2019/1, Caribbean Development Bank. Available at: <https://www.caribank.org/sites/default/files/publication-resources/Measuring%20Vulnerability-A%20Multidimensional%20Vulnerability%20Index%20for%20the%20Caribbean.pdf> (accessed 30 July 2024).

Sembene D. (2021) Mobilizing External Financing for Africa’s Crisis Recovery. CGD Policy Paper No 206, Center for Global Development. Available at: <https://www.cgdev.org/sites/default/files/mobilizing-external-financing-africas-crisis-recovery.pdf> (accessed 30 July 2024).

Special Development Fund (SDF) (2007) A Review of the SDF Resource Allocation System. Available at: https://www.caribank.org/sites/default/files/publication-resources/ReviewofSDF_RAS_BSU.pdf (accessed 30 July 2024).

United Nations (UN) (n.d.) LDC Data. Available at: <https://www.un.org/development/desa/dpad/least-developed-country-category/ldc-data-retrieval.html> (accessed 30 July 2024).

United Nations (UN) (2021) Handbook on the Least Developed Country Category: Inclusion, Graduation and Special Report Measures. Available at: <https://www.un.org/development/desa/dpad/wp-content/uploads/sites/45/LDC-Handbook-2021.pdf> (accessed 30 July 2024).

United Nations Conference on Trade and Development (UNCTAD) (n.d.) Data Centre. Available at: <https://unctadstat.unctad.org/datacentre/> (accessed 30 July 2024).

United Nations Trade and Development (UNCTAD) (2023) Least Developed Countries Report. Available at: https://unctad.org/system/files/official-document/ldc2023_en.pdf (accessed 30 July 2024).

World Bank (n.d.) World Development Indicators Database. Available at: <https://databank.worldbank.org/source/world-development-indicators> (accessed 30 July 2024).

Economic Vulnerability and International Development Assistance: Aid Allocation in 2020–2022¹

A. Morozkina

Alexandra Morozkina – PhD, Deputy Dean for Research, Faculty of World Economy and International Relations, HSE University; Senior Research Fellow, Financial Research Institute of the Ministry of Finance of the Russian Federation; 20 Myasnitskaya Ulitsa, Moscow, 101000, Russia; a.k.morozkina@gmail.com

Abstract

The COVID-19 pandemic and sanctions against Russia greatly influenced the global economy, including developing countries. The first part of this article explores the main macroeconomic trends in emerging economies, including the decline of economic growth rates after the shocks of 2020–2022, dynamics of external debt, government deficit, unemployment, and inflation.

The hugely increased financing needs of developing countries against the background of financial constraints requires a fine adjustment of the development assistance allocation system, especially from multilateral agencies. The second part of this article highlights the current situation in terms of usage of economic vulnerability as one of the criteria for allocation of concessional finance. This includes the most relevant experience of the Caribbean Development Bank and its concessional body, the Special Development Fund.

The absence of economic vulnerability as one of the criteria for aid allocation in most of the institutions increases risks for the global economy as a number of vulnerable countries have an increasing financing gap. The third part of article evaluates potential financing allocation based on economic vulnerability and brings to a conclusion that most of the vulnerable developing countries are underfinanced by multilateral organizations.

Keywords: vulnerability, EVI, COVID-19, sanctions, International Development Assistance, Multilateral Development Banks

Acknowledgments: support from the Research Program of the Faculty of World Economy and International Affairs at HSE University is gratefully acknowledged.

For citation: Morozkina A. (2024) Economic Vulnerability and International Development Assistance: Aid Allocation in 2020–2022. *International Organisations Research Journal*, vol. 19, no 3, pp. 123–137 (in English). doi:10.17323/1996-7845-2024-03-07

¹ This article was submitted on 01.04.2024.

Алгоритмический сговор: сравнительно-правовой анализ регулируемого в России и за рубежом¹

М.Г. Гирич, А.Д. Левашенко

Гирич Мария Георгиевна — научный сотрудник Всероссийской академии внешней торговли Министерства экономического развития Российской Федерации; Россия, 119285, Москва, Воробьевское шоссе, д. 8; girichmari@mail.ru; ORCID: 0000-0001-8093-2665

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 (РАНХиГС); Россия, 119571, Москва, просп. Вернадского, д. 82; antonina.lev@gmail.com; ORCID: 0000-0002-1236-3605

Аннотация

Сегодня компании используют различные алгоритмы ценообразования, мониторинга, анализа спроса и предложения, что, с одной стороны, повышает прибыль и дает выгоду потребителям (например, персонализированные скидки), а с другой стороны, может наносить ущерб конкуренции, если хозяйствующие субъекты используют алгоритмы для реализации сговора или антиконкурентного поведения, либо если самообучающиеся алгоритмы вступают в сговор без участия человека.

Во многом тематика настоящей статьи обусловлена принятием за последние несколько лет специальных норм для регулирования использования алгоритмов в сговоре, прежде всего признанием использования алгоритмов для реализации антиконкурентных соглашений отягчающим обстоятельством в 2023 г. в России (поправки в КоАП РФ). Аналогично зарубежные страны разрабатывают регулирование. Например, в Китае установлен прямой запрет на использование алгоритмов не только в явном сговоре, но и в молчаливом (в 2021–2023 гг.). ЕС признал сговор с использованием кода — картельным соглашением (2023 г.), а США предложили специальные правила для регулирования неявного сговора с использованием алгоритмов, которые анализируют данные конкурентов (2024 г.).

Исследователи выделяют типы вреда, которые могут возникать в результате использования хозяйствующими субъектами алгоритмов для сговора. Целью статьи является сравнение подходов стран к регулированию использования алгоритмов с учетом трех типов вреда, выделенных ОЭСР и используемых регуляторами стран: (1) если алгоритмы используются как инструмент для реализации явного сговора при существующих соглашениях между хозяйствующими субъектами; (2) если хозяйствующие субъекты не заключают соглашений, однако приходят к согласованным действиям, используя одно программное обеспечение, основанное на алгоритмах, которое генерирует одинаковые решения по определению цен или рыночных условий для всех конкурентов; (3) если самообучающиеся алгоритмы вступают в сговор автономно (без участия человека) и без ведома хозяйствующих субъектов. Сравнительно-правовой анализ позволит выявить подходы стран к решению проблемы использования алгоритмов в сговоре, что стало возможно в условиях развития цифровой экономики.

¹ Статья поступила в редакцию 24.04.2024.

Методами проведения исследования служат метод сравнительного анализа правовых актов и правоприменительной практики в России и за рубежом.

Ключевые слова: сговор, молчаливый сговор, согласованные действия, алгоритмы, конкуренция

Благодарности: статья подготовлена в рамках государственного задания РАНХиГС.

Для цитирования: Гирич М.Г., Левашенко А.Д. Алгоритмический сговор: сравнительно-правовой анализ регулирования в России и за рубежом // Вестник международных организаций. 2024. Т. 19. № 3. С. 138–158 (на русском и английском языках). doi:10.17323/1996-7845-2024-03-08

Введение

Слово «алгоритм» происходит от имени персидского ученого XIX в. Аль-Хорезми, изложившего основные принципы алгебры в трактате «Краткое изложение исчисления путем восстановления и сравнения». При переводе трактата на латынь имя ученого Аль-Хорезми переводчики адаптировали для латинской формы как “Algorithmi” [Knuth, 1997].

Современные ученые предложили ряд подходов к определению понятия «алгоритм». Например, алгоритм – это последовательность четко определенных операций, которые могут быть выполнены в определенном порядке для решения определенной задачи, преобразуя входные данные в выходные [OECD, 2017]. Такое понятие было разработано в рамках работ Уилсона (Wilson) и Кейла (Keil) [Wilson, Keil, 1999] и на данный момент используется Организацией экономического сотрудничества и развития (ОЭСР).

Использование алгоритмов в конкуренции началось с использования алгоритмов ценообразования, когда в начале 1970-х годов Томас Питерффи (Thomas Peterffy) и Генри Ярецки (Henry Jarecki) впервые применили компьютерные алгоритмы, которые учитывали различные факторы, связанные с ценообразованием опционов. Алгоритмы анализировали рыночные данные и выдавали инструкции пользователю о покупке или продаже опционов, что давало преимущество на товарных рынках [Ballard, Naik, 2017].

Сегодня алгоритмы широко используются хозяйствующими субъектами в бизнес-практиках. Так, опрос 54 крупных компаний в 2021 г., проведенный Норвежским управлением по конкуренции, выявил, что 55% компаний используют алгоритмы мониторинга, 20% – алгоритмы ценообразования [Norwegian Competition Authority, 2021]. Выделяются разные виды алгоритмов: алгоритмы, которые позволяют распределять спрос и предложение (например, для продажи рекламных мест на биржах рекламы или поиск такси через приложение), алгоритмы ценообразования, алгоритмы агрегирования информации (например, на новостных агрегаторах), рекомендательные алгоритмы (например, для анализа поведенческих данных потребителя) и проч. [Li, Xie, Feyler, 2021].

Алгоритмы значительно влияют на конкуренцию на рынке. С одной стороны, использование алгоритмов формирует и развивает конкурентную среду, предоставляет выгоду потребителям и хозяйствующим субъектам. Например, алгоритмическое персонализированное ценообразование может повышать прибыль до 86%, а более 60% потребителей могут получить выгоду от снижения персонализированных цен [Dubé, Misra, 2023]. Согласно исследованию McKinsey, использование компаниями алгоритмов для формирования персонализированных предложений способствует росту

продаж на 10–30%, при этом 45% онлайн-покупателей с большей вероятностью совершат покупки на сайте, который предоставляет персонализированные предложения [McKinsey & Company, 2023].

Генеративный искусственный интеллект автоматизирует и оптимизирует бизнес-процессы, включая обслуживание потребителей. Например, согласно опросу, 88% потребителей хотя бы раз использовали чат-бот, 70% остались удовлетворены сгенерированным искусственным интеллектом результатом [Fokina, 2024].

С другой стороны, при использовании алгоритмов (алгоритмических стратегий ценообразования) компании могут обмениваться данными (например, среди конкурентов на одном рынке), использовать одно программное обеспечение с алгоритмами, которое будет генерировать схожие результаты для конкурентов, что создает риски сговора (в том числе молчаливого) или другого антиконкурентного поведения. В частности, при исследовании рынка бензина в Германии, где работали две крупные компании – олигополии, был выявлен рост среднемесячной маржи² на 28% (относительно оптовых цен), если оба конкурента применяли алгоритмы для установления цен. При этом если алгоритмом пользовалась только одна компания, изменений маржи не происходило [Assad et al., 2020]. Сами алгоритмы также могут вступать в молчаливый сговор, и вместо того, чтобы конкурировать друг с другом, наоборот, выравнивать цены [Li, Xie, Feyler, 2021]. Кроме того, алгоритмы могут создавать ценовую дискриминацию, например собирая персональные данные о потребителях, создавать схемы ценообразования, основанные на предполагаемой готовности человека платить [Porat, 2023].

Таким образом, алгоритмы – это инструмент, который может приносить выгоду хозяйствующим субъектам (например, анализировать рынок и выбирать лучшую стратегию деятельности), потребителям (например, если позволяет сэкономить при использовании персонализированных предложений), поэтому само по себе использование алгоритмов не является неправомерным поведением. Однако алгоритмы могут стать инструментом антиконкурентного поведения, в том числе умышленно использоваться для совершения незаконных действий, в частности для обмана потребителей, установления монопольных цен на рынке и проч.

Алгоритмы могут использоваться хозяйствующими субъектами, во-первых, в рамках одностороннего поведения, например если платформа занимает доминирующее положение и использует практики хищнического ценообразования или предоставляет преимущества собственным товарам по сравнению с предложениями конкурентов, чтобы исключить конкурентов с рынка. Показательно известное дело Комиссии ЕС против компании Google, которая, злоупотребляя доминирующим положением, продвигала на страницах результатов поиска собственный сервис Google Shopping для сравнения товаров в ущерб сервисам конкурентов [European General Court, 2021].

Во-вторых, хозяйствующие субъекты могут вступать в сговор – заключать соглашения, осуществлять согласованные действия или координацию экономической деятельности, используя алгоритмы.

Данная работа сконцентрирована на исследовании и сравнении подходов зарубежных стран и России в части правового регулирования практик сговора с использованием алгоритмов. Стоит отметить, что исторически регулирование алгоритмов произошло из такого явления, как «сознательный параллелизм». Само по себе оно не противоречит закону, когда хозяйствующие субъекты без какого-либо соглашения или коммуникации (в одностороннем порядке) принимают общий курс поведения с кон-

² На розничном рынке бензина маржа является четким показателем прибыльности и рыночной власти: возможность станций наценки розничных цен выше оптовых цен.

курирующими субъектами, ожидая схожего поведения, например меняют цены, чтобы выравнять собственные цены с ценами конкурентов. Такое явление изучено в ряде работ³.

Актуальность данного исследования обусловлена трендом на ужесточение положений антимонопольного регулирования использования алгоритмов в хозяйственной деятельности в ряде юрисдикций. Прежде всего – внесением в 2023 г. поправок в ст. 14.32 Кодекса об административных правонарушениях России, которые призналиотягчающим обстоятельством использование автоматизированных компьютерных программ для принятия решений или действий, приводящих к административному нарушению в автоматическом режиме (без участия человека), включая использование алгоритмов.

При этом в Китае антимонопольное регулирование алгоритмических стратегий стало применяться еще с 2021 г., когда Антимонопольный закон был дополнен запретом на использование алгоритмов и других технологий для антиконкурентного поведения (ст. 9) [Antitrust Law of the People's Republic of China, 2022]. В 2023 г. в ЕС было опубликовано Руководство «О применимости ст. 101 к соглашениям о горизонтальном сотрудничестве» [European Commission, 2023], которое признало «сговор с помощью кода» (collusion by code) картельным сговором. В январе 2024 г. в США были внесены законопроекты о предотвращении сговора с использованием алгоритмов ценообразования, которые запретили компаниям обмениваться информацией при совместном использовании алгоритмов ценообразования.

Таким образом, в рамках данной статьи будут классифицированы подходы США, ЕС, Китая и России к квалификации действий хозяйствующих субъектов, связанных с использованием алгоритмов, с точки зрения рисков сговора.

Алгоритмы и вред

Чтобы понять, какое негативное влияние могут оказать алгоритмы на конкуренцию, академическим и экспертным сообществом были разработаны «теории вреда», который могут причинить алгоритмы в рамках практик хозяйствующих субъектов. В основу работы положены «теории вреда», разработанные ОЭСР (отчет «Алгоритмы и сговор» 2017 г. [OECD, 2017]) и учеными Эзрачи (Ezrachi) и Штуке (Stucke) [Ezrachi, Stucke, 2016], и используемые регуляторами некоторых стран (например, органами по конкуренции Германии и Франции) [Autorité de la concurrence, 2019].

Подход ОЭСР основывается в первую очередь на анализе алгоритмов ценообразования, поэтому выделяются три типа «вреда», причиняемого алгоритмами:

1. Использование алгоритмов для реализации явных соглашений о сговоре, например заключение соглашений о фиксировании цен – алгоритмы анализируют данные о ценообразовании, выявляют отклонения и закрепляют фиксированную цену, а потом отслеживают применение цены конкурентами; использование алгоритмов для манипулирования на торгах и проч. Эзрачи и Штуке выделяют аналогичный тип ущерба – использование алгоритма «мессенджера» (messenger).

2. Сговор с использованием алгоритмов по модели “hub-and-spoke” («спица и ступица»), когда хозяйствующие субъекты напрямую не взаимодействуют, однако используют одно программное обеспечение или цифровой продукт на основе алгоритмов, предоставленные третьим лицом (поставщиком), для определения цен или рыночных условий (аналогичный тип сговора выделяется Эзрачи и Штуке). То есть сначала заключаются отдельные вертикальные соглашения между поставщиком программного

³ Например, в работах W. Bentley Macleod, Hans-Theo Normann, Michal Gal и проч.

обеспечения и пользователями-конкурентами, далее конкуренты без горизонтального соглашения друг с другом фактически приходят к согласованным действиям, так как используют услуги одного и того же поставщика. Эзрачи и Штуке заявляют даже о возможности в таком случае сговора на вторичном рынке, если, например, для нескольких поставщиков программного обеспечения, которым пользуются хозяйствующие субъекты, алгоритмы разрабатывает одна и та же внешняя компания.

Важно подчеркнуть, что в указанных типах сговора могут использоваться алгоритмы не только в части ценообразования, но и формирования любых других рыночных условий. Так, алгоритмы могут использоваться для раздела товарного рынка между поставщиками, например, алгоритмы направляют предложения потребителям только в географических границах, закрепленных за конкретным участником сговора, или же ограничивают поставки товаров или услуг для определенных типов поставщиков или потребителей (создают искусственное ограничение (сдерживание) предложения товаров, несмотря на наличие спроса), навязывая отдельным контрагентам невыгодные для них условия и проч. Либо, например, алгоритмы могут использоваться для анализа общих баз данных с информацией, которые сформированы совместно участниками сговора для выработки единой стратегии поведения.

3. Молчаливый сговор самообучающихся автономных алгоритмов, которые могут самостоятельно принять решение о сговоре, при этом хозяйствующие субъекты не обмениваются информацией и не вступают в явную координацию. Эзрачи и Штуке, выделяя аналогичный тип сговора («цифровой глаз» (digital eye)), отмечают, что алгоритмы могут разрабатываться или использоваться хозяйствующими субъектами в одностороннем порядке без договоренностей с конкурентами. Однако за счет того, что самообучающиеся алгоритмы запрограммированы на максимально эффективное достижение определенной цели (в частности, на максимизацию прибыли), создается риск автономного вступления алгоритмов в сговор. То есть не всегда сговор может быть вызван неправомерным поведением самих участников рынка, применяющих алгоритмическое решение, алгоритмы могут вступить в сговор на уровне технологического взаимодействия.

Стоит отметить, что Эзрачи и Штуке выделяют еще один тип ущерба (ОЭСР не выделяется) — когда хозяйствующие субъекты в одностороннем порядке намеренно создают схожие самообучающиеся алгоритмы без какой-либо коммуникации друг с другом, но заранее определяют пределы обучения алгоритмов таким образом, чтобы алгоритмы смогли вступить в молчаливый сговор в будущем.

Взяв за основу перечисленные типы вреда далее сравним подходы к регулированию и практику стран по применению законодательства о конкуренции.

Использование алгоритмов в явном сговоре

Первый тип антиконкурентного поведения — использование алгоритмов в явном сговоре при существующих договоренностях между хозяйствующими субъектами. То есть между хозяйствующими субъектами существует соглашение (письменное или устное), которое реализуется при помощи алгоритмов. Если смотреть на практику стран, то к таким соглашениям применяются классические нормы законодательства о конкуренции.

Одним из самых первых в данной сфере стало дело Топкинса в США в 2015 г., когда несколько продавцов вступили в сговор для установления цен на плакаты на площадке Amazon. Для этого продавцы сговорились использовать единое программное обеспе-

чение с алгоритмами ценообразования: алгоритм выявлял самую низкую цену среди всех продавцов (которые в том числе не участвовали в сговоре), а потом устанавливал стоимость чуть ниже, на которую ориентировались остальные продавцы [United States District Court, 2015]. Суд признал нарушение §1 Закона Шермана (15 U.S.C.) – запрета на соглашения, ограничивающие конкуренцию, в том числе направленные на установление фиксированной или минимальной цены. Аналогичное дело рассматривалось в Великобритании против Trod Ltd и GB Eye Ltd в 2016 г. [Competition and Markets Authority, 2016].

Другие известные кейсы – расследования против компаний Asus, Denon & Marantz, Philips и Pioneer за введение фиксированных или минимальных цен перепродажи. Компании были оштрафованы на общую сумму 111 млн евро. Они отслеживали через алгоритмы мониторинга и сравнения цены на бытовую технику и электронику, установленные интернет-магазинами (независимыми дистрибьюторами), которые являлись контрагентами. Если интернет-магазины устанавливали собственные розничные цены, ниже рекомендованной цены перепродажи, то компании угрожали применением санкций. Еврокомиссия признала нарушение ст. 101(1) Договора о функционировании ЕС (далее – ДФЕС) – запрета на вертикальные соглашения с установлением минимальной цены перепродажи.

В России чаще всего использование алгоритмов встречается в расследованиях сговора на торгах. По данным Федеральной антимонопольной службы (далее – ФАС), 85% случаев антиконкурентных действий – это сговор на торгах (картельные соглашения и сговор с организатором тендеров) [Teslenko, 2020]. Например, в 2023 г. ФАС [Federal Antimonopoly Service of Russia, 2023] провела расследование в отношении участия МТС, «Мегафона» и «Ростелекома» в соглашении о поддержании цен в торгах на поставку услуг доступа в Интернет. Для реализации сговора компания «МТС» использовала аукционных роботов, которые при запросе ценовых предложений завышали или занижали стоимость услуг. В закупке, где по договоренности должна была выиграть компания «МТС», робот был настроен таким образом, чтобы предложение по стоимости услуг могло просесть на 99% от начальной максимальной цены контракта (далее – НМЦК), а если должны были выиграть «Ростелеком» или «Мегафон», то компания «МТС» настраивала роботов с просадкой стоимости в 1,5–5,5% от НМЦК или вообще не использовала аукционных роботов.

В другом расследовании ФАС 2018 г. [Federal Antimonopoly Service of Russia, 2018b] был выявлен сговор между компаниями ООО «Валирия» и ООО «Эгамед» на площадке закупок ЗАО «Сбербанк-АСТ», где каждый участник по желанию в личном кабинете мог настроить аукционного робота. Компании настроили одинаковый лимит снижения цен для аукционного робота – 0,5% с шагом в 0,5%, подавая одинаковые ценовые предложения. В результате победителем стало ООО «Валирия», чье предложение о цене контракта поступило раньше на 0,003 секунды. При этом был выявлен сговор между компаниями – подача заявок на аукционе и создание роботов для обеих компаний осуществлялись с использованием одного IP-адреса.

Так же, как в кейсах США и ЕС, в рассмотренных расследованиях ФАС признала нарушение общего запрета на сговор между компаниями, который в России регулируется ст. 11 Федерального закона от 26.07.2006 N 135-ФЗ «О защите конкуренции» (далее – Закон о конкуренции)⁴.

Таким образом, алгоритмы могут использоваться для реализации классических соглашений о сговоре, прямо запрещенных в антимонопольном законодательстве.

⁴ Аналогично ст. 101(1) Договора о функционировании ЕС и ст. 1 Закона Шермана США.

При этом страны стали принимать специальные нормы использования технологий, включая алгоритмы, для сговора.

Первой страной, принявшей специальное регулирование, стал Китай — еще в 2021 г. были внесены поправки в Антимонопольный закон, устанавливающие запрет на использование алгоритмов и других технологий для антиконкурентного поведения (ст. 9) [Antitrust Law of the People's Republic of China, 2022]. На данный момент в китайской практике авторами не были выявлены случаи сговора, для реализации которого использовались алгоритмы.

В ЕС сговор регулируется в соответствии со ст. 101 ДФЕС. При этом в 2023 г. было опубликовано обновленное Руководство «О применимости ст. 101 к соглашениям о горизонтальном сотрудничестве» [European Commission, 2023], которое признало, что алгоритмы облегчают сговор — «сговор с помощью кода» (collusion by code). Такой сговор признается картельным сговором и регулируется классическими нормами о запрете антиконкурентных соглашений и согласованных действий.

В 2023 г. в России было принято специальное регулирование — в ст. 14.32 КоАП внесены поправки, которые признают в качестве отягчающего обстоятельства использование при исполнении ограничивающего конкуренцию соглашения компьютерной программы, позволяющей осуществлять принятие решений или совершать действия в автоматическом режиме (без участия человека), что в том числе включает алгоритмы, а также иные возможные технологии, которые могут лежать в основе программ для ЭВМ, например блокчейн, смарт-контракты, квантовые технологии и проч. Важно отметить, что применение алгоритмов будет учитываться для картелей, соглашений о поддержании цен на торгах и других антиконкурентных соглашений между организациями и участниками торгов.

В России и в Китае также были приняты специальные разъяснения об использовании алгоритмов и технологий на рынке — Рекомендации ФАС по практикам с использованием информационных технологий в торговле, включая ценовые алгоритмы 2019 г. [Recommendations of the Expert Council of the Federal Antitrust Service of Russia, 2019] и Положение о запрете монопольных соглашений Китая 2023 г. [State Administration for Market Regulation, 2023], которые закладывают схожие нормы. Необходимо сразу оговориться, что Рекомендации ФАС охватывают использование алгоритмов на рынке торговли непродовольственными товарами (компьютерная техника, бытовая техника и электроника), что исключает использование алгоритмов при оказании услуг, например платформами такси, рекламы или поставщиками программного обеспечения. В Китае Положение 2023 г. распространяется на любые виды товаров (услуг, работ).

Подход России диспозитивный — ФАС допускает разработку хозяйствующими субъектами ценовых алгоритмов для собственного использования и для передачи в использование другими хозяйствующими субъектами; само по себе использование алгоритмов не является незаконным. Определяется перечень допустимых практик с использованием алгоритмов, например мониторинг соблюдения условий о максимальной цене перепродажи товаров или рекомендованного уровня цен на товары, мониторинг цен для определения спроса и окупаемости затрат и проч. Однако если использование алгоритмов в соглашениях, например, приводит к фиксации цен в рамках вертикальных соглашений, включая практики автоматизированного применения санкций при нарушении установленного уровня цен, такое поведение признается антиконкурентным. Например, ФАС в 2019 г. расследовала кейс применения компаниями ценового алгоритма Z-Price для мониторинга изменения цен на товары и демпинга в режиме реального времени их контрагентов, осуществляющих перепродажу продукции [Federal

Antimonopoly Service of Russia, 2020]. Компании обменивались информацией, за счет алгоритмов устанавливали рекомендованные для контрагентов цены и вводили санкции за их несоблюдение (приостановление отгрузок, отмена скидок, повышение закупочных цен). ФАС выявила признаки картеля, направленного на установление или поддержание цен.

Подход Китая – более императивный, устанавливается общий запрет для конкурирующих хозяйствующих субъектов заключать монопольные соглашения (соглашения и любые согласованные действия) по установлению цен с использованием одних и тех же алгоритмов для расчета цен (ст. 8 Положения).

В России хозяйствующие субъекты вправе коммуницировать с контрагентами по результатам мониторинга цен, в том числе предоставлять рекомендации по ценовой политике, например устанавливать максимальные цены перепродажи. По результатам мониторинга хозяйствующий субъект также вправе менять цены на товары (включая определение скидок или надбавок). В Китае же установлен запрет на установление цен перепродажи в антиконкурентных соглашениях с использованием алгоритмов (ст. 15).

Таким образом, ФАС придерживается диспозитивной позиции – разрешено все, что не запрещено Законом о конкуренции. В Китае же подход императивный – запрещено использовать алгоритмы в любых видах соглашений, которые могут признаваться антиконкурентными.

Интересен вопрос подхода стран (Китая, России и США) в части ограничения на использование алгоритмов и технологий при обмене конфиденциальной информацией или скоординированном поведении.

ФАС признает, что информационный обмен допустим даже с использованием ценовых алгоритмов, если соответствует требованиям ФЗ о защите конкуренции⁵. Однако запрещается достигать соглашений, опосредующих взаимозависимое ценообразование, в том числе с применением ценовых алгоритмов. В Китае же запрещен обмен конфиденциальной информацией для антиконкурентных соглашений, которые реализуются с использованием алгоритмов (ст. 13).

При этом в январе 2024 г. в США был еще более строгий подход (чем в России и Китае) – установить полный запрет на использование алгоритмов ценообразования, которые используют (например, генерируют решения) или обучаются на основе совокупности закрытых (непубличных) данных, собранных в рамках информационного обмена от конкурентов на одном рынке или связанном рынке (Законопроект S. 3686). Устанавливается презумпция сговора, если хозяйствующий субъект (например, разработчик) передал алгоритм ценообразования двум или более конкурирующим лицам с намерением установления или рекомендации цены или коммерческих условий на том же или родственном рынке. Также сговором будет считаться, если двое и более конкурентов самостоятельно разработали и используют один алгоритм ценообразования, чтобы устанавливать цены или коммерческие условия. Сговор наступит только в том случае, если применяющие алгоритм хозяйствующие субъекты знали или могли знать, что используются закрытые данные конкурентов.

Таким образом, в Китае и России информационный обмен между хозяйствующими субъектами допускается, если только он не направлен на реализацию сговора. Аналогичного подхода поддерживается и ЕС. Пункт 368 Руководства «О применимо-

⁵ При этом отмечается, что при использовании ценовых алгоритмов допустимо применять любые показатели (в том числе данные о ценах на товар, опубликованные конкурентом в открытом доступе, сведения о рекомендованном уровне цен или установленном уровне максимальной цены перепродажи).

сти ст. 101 к соглашениям о горизонтальном сотрудничестве» [European Commission, 2023] признает допустимым обмен информацией, который объективно необходим для реализации соглашения о сотрудничестве и соразмерен его целям, в том числе если используются алгоритмы.

США же фактически предлагают ввести запрет на любой информационный обмен, где алгоритмы могут анализировать собранные данные конкурентов и выдавать общие решения, независимо от того, приводит ли такой информационный обмен к реальному сговору и нарушению законодательства о конкуренции. Поэтому законопроект США S. 3686 может быть подвержен критике, ведь информационный обмен не обязательно может приводить к незаконному использованию алгоритмов, если, например, компания не начинает следовать или реализовывать решения, предложенные алгоритмами.

Так, к примеру, могут ли таксисты Uber, которые являются независимыми от платформы предпринимателями, вступать в сговор, если соглашаются осуществлять перевозки по завышенным ценам, предлагаемым алгоритмами Uber, например, при нехватке транспортных средств или изменении погодных условий? Ведь компания Uber ведет обмен информацией с таксистами (например, о спросе, предложении), и если спрос на поездки увеличился или сократилось количество водителей (снизилось предложение), то цены на такси повышаются, о чем прямо говорится на сайте Uber [Uber, 2024]. При этом Uber генерирует фиксированные цены, которые являются обязательными и не могут быть изменены водителями. В США уже рассматривалось подобное дело о сговоре между Uber и водителями в связи с фиксацией Uber цен, однако Суд так и не решил, является ли фиксация Uber цен запрещенным вертикальным соглашением [United States District Court, 2016].

Таким образом, хозяйствующие субъекты могут использовать алгоритмы и любые другие технологии для реализации антиконкурентных соглашений (в письменной или устной форме) или согласованных действий. Заключение ограничивающих конкуренцию соглашений может подтверждаться переписками, телефонными разговорами представителей компаний, а алгоритмы используются для облегчения реализации таких соглашений, например запуск алгоритмов с одних компьютеров. В данном случае не возникает спорных вопросов о необходимости применения законодательства о конкуренции, так как между сторонами существуют прямые умышленные договоренности о совершении антиконкурентной практики с применением алгоритмов.

При этом в 2021–2024 гг. страны стали предлагать дополнительные нормы для закрытия правовых рисков, связанных с использованием алгоритмов: в Китае и ЕС установлен общий запрет на использование алгоритмов в сговоре, в России использование алгоритмов признается отягчающим обстоятельством. США пытаются запретить информационный обмен между конкурентами, которые используют общие алгоритмы, генерирующие решения или обучающиеся на предоставленных конкурентами непубличных данных, то есть среди исследуемых стран более строгий подход к регулированию использования алгоритмов в соглашениях хозяйствующих субъектов отмечается в США.

Тем не менее с точки зрения правоприменения большие проблемы у антимонопольных органов вызывают расследования случаев, когда хозяйствующие субъекты не вступают в прямое соглашение друг с другом, а без каких-либо коммуникаций в одностороннем порядке используют схожие алгоритмы, которые генерируют схожие решения. Либо если непосредственно сами алгоритмы без человеческого вмешательства вступают в молчаливый сговор. Рассмотрим эти две проблемы далее.

Сговор без коммуникации путем использования одних алгоритмов

Второй тип антиконкурентного поведения — когда хозяйствующие субъекты напрямую не взаимодействуют друг с другом для сговора, но за счет использования одних и тех же алгоритмов, предоставленных третьим лицом, например разработчиком программного обеспечения, могут достигнуть сговора, в частности совершать согласованные действия.

В данном сценарии, как отмечает Федеральное ведомство по борьбе с картелями Германии (Bundeskartellamt), у сторон может происходить согласование действий на уровне алгоритма (структуры кода алгоритма), когда третья сторона (разработчик) предоставляет одни алгоритмы или какую-либо методику для какой-то общей цели конкурирующих хозяйствующих субъектов (например, для единообразного расчета цен). Также согласование действий конкурентов может происходить на уровне данных, когда алгоритм собирает данные, предоставленные разными хозяйствующими субъектами, и, уже анализируя общий набор данных всех конкурентов, генерирует решения.

В таком случае неясно, можно ли признать вступившими в сговор стороны, которые использовали одни и те же алгоритмы, если стороны горизонтально не вступали ни в какие договоренности об использовании одинаковых алгоритмов или обмене информацией для ее последующего анализа алгоритмами, а всего лишь воспользовались услугами одного поставщика. Исследуя опыт стран, можно прийти к выводу, что само по себе параллельное поведение, в результате которого конкуренты используют одни и те же алгоритмы, не является антиконкурентной практикой. Однако если в действиях конкурентов присутствует определенная координация, либо стороны могут разумно предполагать, что за счет алгоритмов может происходить координация, тогда такое использование алгоритмов может привести к согласованным действиям. Рассмотрим подходы стран подробнее.

Одно из первых дел рассматривалось в ЕС в 2015 г., когда литовские турагенты интегрировали на своих сайтах онлайн-систему бронирования Eturas [Advocate General Szpunar, 2015]. Было выявлено, что Eturas разослала сообщение 30 турагентствам с предложением снизить максимально допустимую скидку на онлайн-бронирования до 3% (ранее можно было получить скидку до 4%). Далее Eturas ввело техническую возможность устанавливать скидки не более 3%. Турагентства не высказали возражений и согласились применять пониженную скидку. В итоге Суд ЕС выявил наличие согласованных действий. Турагентства напрямую не выразили согласие со снижением скидок и не информировали друг друга о своих планах по снижению скидки, однако фактически произвели такое снижение, разумно предполагая, что все остальные конкуренты после получения предложения о снижении скидки снизят дисконт до 3%. Таким образом, турагентства путем подразумеваемого или молчаливого одобрения выразили свое согласие со схожим поведением на соответствующем рынке.

Данный кейс не является примером согласованных действий с использованием алгоритма, однако наглядно показывает, что вовлечение программного обеспечения третьей стороны (системы Eturas) как единого центра принятия решений может привести к согласованным действиям. Третьи стороны таким же образом могут координировать использование конкурентами на рынке общих алгоритмов. Это убедительно показывает кейс, который рассматривается на данный момент в США.

Министерство юстиции и Федеральная торговая комиссия (далее — FTC) США в марте 2024 г. опубликовали заявление о борьбе с алгоритмическим сговором на рынке

аренды жилья [Garden-Monheit, Merber, 2024]. По данным FTC, цены на рынке аренды недвижимости США выросли на 20% с 2020 г. [United States District Court, 2024] во многом по причине использования арендодателями алгоритмов для формирования цен компаний RealPage и Yardi systems – были сформированы цены для более чем 10 млн квартир, в связи с чем началось расследование.

Была подана жалоба в суд: арендодатели использовали алгоритмы ценообразования RealPage для искусственного завышения цен на аренду многоквартирных домов и студенческого жилья, вступая в сговор (нарушение §1 Закона Шермана (15 U.S.C.)). RealPage обязывала арендодателей делиться в режиме реального времени своими непубличными данными о стоимости арендной платы, о заполняемости жилья и данными по сделкам. На основе этих данных алгоритм RealPage генерировал прогнозные рекомендации по ценообразованию для всех арендодателей, использующих программу. Регуляторы США признали, что подобное поведение представляет совместное молчаливое делегирование принятия конкурентных решений третьей стороне (алгоритмам RealPage), которая становится единым центром принятия решения, способным влиять на конкуренцию даже при отсутствии какого-либо дополнительного соглашения или координации между непосредственно арендодателями.

При этом арендодатели, используя алгоритмы, были объединены экономическими интересами, так как RealPage рекламировало себя как приложение, которое поможет увеличить доходы за счет анализа цен конкурентов, позволив арендодателю устанавливать более выгодные цены. Практически 85–90% арендодателей использовали цены, сгенерированные RealPage. RealPage, предлагая использовать свои алгоритмы, фактически приглашало арендодателей к совершению согласованных действий и создавало координацию между арендодателями.

Таким образом, арендодатели, предоставляя свои конфиденциальные с точки зрения конкуренции данные о ценообразовании алгоритму, на который они полагаются при принятии решений о ценообразовании, ожидают аналогичных действий от конкурентов, что ведет к совместным согласованным действиям независимо от того, коммуницировали ли конкурирующие арендодатели о таком поведении горизонтально друг с другом. Регуляторы признали наличие горизонтального молчаливого установления цен конкурирующими арендодателями (даже при участии вертикально связанной организации – RealPage), при этом любая фиксация цены – незаконна.

Стоит отметить, что в США рассматривается еще одно схожее дело – Gibson v. MGM, в котором подан иск против отелей в Лас-Вегасе, использующих общий алгоритм Rainmaker (дает рекомендации с учетом цен конкурентов, осуществляет прогноз спроса, в том числе на групповые бронирования) для искусственного завышения цен [United States District Court, 2023]. Однако Суд отклонил иск, так как истцы не смогли доказать, что между отелями существовало соглашение об использовании одного и того же алгоритма ценообразования или даже одного и того же программного продукта. Однако в конце марта 2024 г. FTC выразило противоположную Суду позицию, заявив, что алгоритмическое установление цен является сговором по смыслу §1 Закона Шермана, так как стороны выражают молчаливое согласие на использование единых алгоритмов, зная, что конкуренты используют те же алгоритмы, платформу или программное обеспечение для установления цен.

В связи с чередой дел в январе 2024 г. в США был предложен законопроект S.3692 [Preventing the Algorithmic Facilitation of Rental Housing Cartels Act, 2024] о запрете использования алгоритмов для искусственного завышения цен для арендного жилья. Было предложено закрепить понятие «сознательной координации параллельного цено-

образования», то есть молчаливого соглашения между двумя или более арендодателями о повышении, понижении, поддержании или манипулировании ценами с использованием алгоритмов. Под «координацией» в данном случае понимается сбор информации о ценах, предложениях жилья, дат прекращения и продления договоров аренды от арендодателей, анализ такой информации с помощью алгоритмов, в том числе для их обучения, а также предоставление рекомендаций арендодателям по ценам, условиям аренды, заполняемости жилья. Лицо, которое предоставляет программу с алгоритмом, признается «координатором». Если арендодатель пользуется услугами координатора, то признается вступление арендодателя в сговор с нарушением §1 Закона Шермана.

Таким образом, США вырабатывают более строгий по сравнению с другими анализируемыми странами подход, в рамках которого использование сторонних технических средств для обмена информацией, которая далее используется для обучения или генерации решений алгоритмами, может быть признано сговором.

Интересно отметить, что только одна страна внедрила нормы об алгоритмическом сговоре, — это Китай. Рекомендации по противодействию монополии в платформенной экономике 2021 г. [Antitrust Commission of the State Council, 2021] прямо устанавливают, что согласованные действия могут производиться с помощью алгоритмов, даже если хозяйствующие субъекты («операторы») явно не заключали никаких соглашений и не принимали никаких совместных решений, если только такие действия не являются экономически обусловленным параллельным поведением субъектов, например, отслеживание цен (ст. 5). Получается, что Китай частично поддерживает позицию США — даже если стороны напрямую не договаривались о каком-либо согласованном поведении, а применяют алгоритмы, которые заведомо могут привести к согласованному поведению, то это может считаться молчаливым сговором хозяйствующих субъектов.

В России аналогичная практика пока не сформировалась, однако интересно исследование ФАС [Federal Antimonopoly Service of Russia, 2022] сговора на торгах. Компания ООО «КК Пчелка» пожаловалась, что не могла сделать предложение из-за использования ООО «ТД Юг-Эм экспорт» и ООО «Строй-групп» аукционных роботов, которые перебывали предложения друг друга в течение 1–5 секунд. Компания неоднократно пыталась подать ценовое предложение, которое не принималось, так как к моменту его отправки аукционные роботы уже играли на меньшей цене. Функционал торговой площадки не позволял настраивать временной интервал следующего шага для аукционного робота, поэтому ООО «ТД Юг-Эм экспорт» и ООО «Строй-групп», использующие аукционных роботов, получили преимущество перед остальными участниками.

В данном случае ФАС не обнаружила признаков сговора или иного нарушения законодательства со стороны ООО «ТД Юг-Эм экспорт» и ООО «Строй-групп» — использование аукционных роботов не является нарушением, так как в соответствии с п. 12 Постановления Пленума Верховного Суда РФ от 4 марта 2021 г. № 2, схожесть поведения нескольких хозяйствующих субъектов еще не является основанием для вывода о наличии между ними ограничивающего конкуренцию соглашения. Необходимо учитывать причины такого поведения, например, соответствует ли поведение сформировавшимся на рынке условиям деятельности или обусловлено одинаковой оценкой ситуации на рынке со стороны хозяйствующих субъектов.

Стоит отметить, что поправки в ст. 14.32 КоАП 2023 г. о признании использования алгоритмов в качествеотягчающего обстоятельства распространяются в том числе на соглашения на торгах, однако не распространяются на согласованные действия. А это значит, что совершение согласованных действий с использованием алгоритмов (в том числе достижение молчаливого сговора) не подпадает под действие ст. 14.32 КоАП,

в отличие от США, где практика и предлагаемые законопроекты охватывают случаи молчаливого сговора в результате параллельного поведения.

Анализируя рассмотренный тип сговора, можно сделать следующие выводы. Наиболее строгий подход к регулированию складывается в США — там пытаются запретить использование алгоритмов для установления цен или рыночных условий, если конкуренты при этом обмениваются информацией. В Китае и ЕС подход менее строгий — допускается молчаливый сговор с использованием алгоритмов, однако прямой запрет на использование алгоритмом (аналогично США) отсутствует, так как использование конкурентами одних и тех же алгоритмов само по себе не является антиконкурентной практикой до тех пор, пока в действиях конкурентов отсутствует координация. То есть хозяйствующие субъекты, участвующие в незаконной практике ценообразования, не могут избежать ответственности на том основании, что их цены были определены алгоритмами. В России, несмотря на то, что в практике ФАС [Federal Antitrust Service of Russia, 2011] есть случаи признания молчаливого сговора на рынке, тем не менее применяется наиболее диспозитивный подход — разрешено все, что не запрещено Законом о конкуренции, что подтверждается также Рекомендациями ФАС по практикам с использованием информационных технологий в торговле, включая ценовые алгоритмы 2019 г.

Однако риски возникновения сговора снижаются, если конкуренты не знают и не могут предвидеть координацию, выстроенную с использованием алгоритмов, не имеют намерений вступать в сговор (в частности, не обмениваются для этого информацией). Например, платформа «Циан» рекомендует цены на жилье, используя математический алгоритм, — осуществляется анализ квартир со схожими характеристиками из более чем 9 млн объявлений [ЦИАН, 2024]. Если продавцы или арендодатели используют рекомендации «Циан», то могут ли они вступать в сговор? С одной стороны, пользователи «Циан» могут полагаться на рекомендации алгоритмов, устанавливая рекомендованные цены и ожидая, что другие пользователи также будут устанавливать предлагаемые сервисом цены. С другой стороны, «Циан» не оказывает давления на пользователей (пользователи не обязаны устанавливать рекомендованные цены), а также не стремится координировать пользователей за счет установления ограничений на скидки или цены, то есть не выступает «координирующим» центром. Возможно, если бы платформа «Циан» оказывала давление на пользователей с точки зрения обязательного использования рекомендованных цен (как в деле RealPage в США), что означало бы установление или поддержание цен, а сами пользователи в связи с этим ожидали бы единообразного установления цен всеми конкурентами, то такое поведение могло бы расцениваться как координация экономической деятельности «Циан». При этом, например, ранее ФАС уже рассматривала дела, где использование ценовых алгоритмов признавалось обстоятельством, способствовавшим совершению противоправной координации экономической деятельности (например, расследование против компании LG 2018 г. [Federal Antimonopoly Service of Russia, 2018a]).

Таким образом, в мире формируется позиция, согласно которой сговор может возникнуть не в результате заключения соглашений, а из совместных действий конкурентов, которые могут полагаться на единый центр принятия решений (как в деле RealPage в США), будучи осведомленными об использовании алгоритмов конкурентами и заведомо ожидая единого поведения в результате использования алгоритмов. Фактически это приводит к сознательному координированию (или совпадению воле) конкурентами своих действий через третью сторону (алгоритмы).

Молчаливый алгоритмический сговор

Важно уточнить, что выделяются два типа алгоритмов [Saforio, 2023]. Первый – «адаптивный», когда алгоритм работает по заранее установленному набору правил, которые определяют оптимальную реакцию цены на изменяющиеся обстоятельства [Calvano, 2018]. Адаптивные алгоритмы следуют без отклонений вычислительным правилам, которые заложил программист, поэтому результат, генерируемый алгоритмом, чаще всего предсказуем. Практики с использованием адаптивных алгоритмов будут подчиняться общим нормам законодательства о конкуренции, как это описано выше, – когда хозяйствующие субъекты управляют алгоритмами ценообразования для реализации сговора либо осуществляют согласованные действия, используя одно и то же программное обеспечение стороннего разработчика.

Второй тип – алгоритмы «обучения». Такие алгоритмы не имеют заранее определенных инструкций действия и запрограммированы учиться принимать наилучшее решение, например получение максимальной прибыли [Klein, 2021]. Алгоритмы в одностороннем порядке подают ценовые сигналы, сообщая о своих стратегиях ценообразования другим алгоритмам [Faden, 2022]. В результате алгоритмы могут избрать стратегию сговора как наиболее оптимальную для достижения максимального результата, например установить цену, которую они считают оптимальной для всех. При этом сгенерированные алгоритмом решения человеку может быть трудно предвидеть.

Поэтому третий тип антиконкурентного поведения – сговор самообучающихся взаимодействующих между собой алгоритмов, при этом у конкурирующих хозяйствующих субъектов отсутствуют какие-либо прямые договоренности или намерения вступить в «молчаливый сговор» [Autorité de la concurrence, 2016]. В данном случае появляется ряд правовых проблем, связанных с возможностью регулирования сговора алгоритмов в рамках законодательства о конкуренции.

Во-первых, алгоритмы не обладают правосубъектностью как хозяйствующие субъекты, которые могут быть организациями или физическими лицами, осуществляющими коммерческую деятельность. Алгоритмический сговор не предполагает какого-либо участия человека, алгоритмы принимают решения автономно. При этом алгоритмы не являются субъектом права, так как выступают техническим средством, поэтому не могут подпадать под действие норм о сговоре хозяйствующих субъектов и не могут нести ответственность за сговор.

Во-вторых, существует проблема определения лица, ответственного за сговор, которая усложняется тем, что непосредственно хозяйствующие субъекты не дают указаний алгоритмам на вступление в сговор, а поставщики программного обеспечения не программируют алгоритмы на сговор.

В-третьих, сговор представляет собой соглашения или согласованные действия, в основе которых лежат какие-то договоренности сторон или выраженные намерения, как это определено в ч. 1 ст. 11 или п. 2 ч. 1 ст. 8 Закона о конкуренции России, а также в п. 1 ст. 101 ДФЕС или §1 Закона Шермана. То есть, чтобы вступить в сговор, хозяйствующие субъекты должны коммуницировать друг с другом, чего не происходит, когда в сговор вступают два самообучающихся алгоритма, которые не контролируются хозяйствующими субъектами.

На данный момент в практике антимонопольных органов России и зарубежных стран отсутствуют кейсы выявления сговора алгоритмов, однако существуют прецеденты признания молчаливого сговора. Например, ФАС рассматривала кейс, когда в 2011 г. поставщики автобензина изменяли цены на одинаковую величину без письмен-

ной или устной договоренности – путем молчаливого сговора [Federal Antimonopoly Service of Russia, 2011]. ФАС отметила, что действия участников были заранее известны каждому из хозяйствующих субъектов, так как идет повторение действий по повышению розничных цен как одновременно, так и последовательно друг за другом, при этом компании могли легко отслеживать цены друг друга. Действия компаний были признаны согласованными (по п. 1 ч. 1 ст. 11 Закона о конкуренции)⁶. Аналогичная ситуация рассматривалась судом при повышении цен на гречку в 2016 г. [Arbitration Court of the Volga Region, 2017]. С учетом технической сложности самообучающихся алгоритмов трудно аналогичным образом выявить отклонения в поведении и применить использованные ФАС критерии к алгоритмам, например оценить последовательность их действий, определить, каким образом алгоритмы мониторят и влияют на действия друг друга, какие входные данные используют, какие решения принимают и принимают ли такие решения совместно.

Можно в целом отметить проблему квалификации молчаливого сговора: зарубежные страны чаще всего не признают молчаливый сговор нарушением законодательства. Например, Верховный суд США [United States Supreme Court, 1993] определил, что молчаливый сговор, иногда называемый «олигополистической координацией цен или сознательным параллелизмом», не является незаконным и позволяет хозяйствующим субъектам разделить монопольную власть, устанавливая свои цены с прибылью. То есть фактически общие экономические интересы хозяйствующих субъектов и их взаимозависимость в отношении решений о ценах или условиях торговли, которые приводят к молчаливому сговору, не приводят к нарушению конкурентного законодательства. В ЕС в обновленном Руководстве «О применимости ст. 101 к соглашениям о горизонтальном сотрудничестве» [European Commission, 2023] также отмечается, что молчаливый сговор не подпадает под действие ст. 101 ДФЕС, хотя иногда такой сговор может представлять собой злоупотребление коллективным доминирующим положением в соответствии со ст. 102 ДФЕС.

В Китае в Рекомендации по противодействию монополии в платформенной экономике 2021 г. [Antitrust Commission of the State Council, 2021] признается, что совершение согласованных действий с помощью алгоритмов, даже если хозяйствующие субъекты не заключали соглашений и не принимали совместных решений, может являться нарушением (ст. 5). С одной стороны, статью можно широко трактовать: любое использование алгоритмов создает риск молчаливого сговора. С другой стороны, из статьи исключаются случаи параллельного поведения субъектов, например отслеживание цен с использованием алгоритмов (ст. 5), что дает возможность использовать алгоритмы в случае, если стороны не планируют вступать в сговор.

В науке ведутся споры о том, как регулировать риски молчаливого сговора алгоритмов. Например, предлагается расширить понятие сговора, основанное преимущественно на формах коммуникации между хозяйствующими субъектами, включив формы, в которых отсутствует прямая коммуникация таких субъектов [Karpow, 2013]; предоставить возможность антимонопольным органам назначать только одного поставщика услуг алгоритмов, который будет рекомендовать более низкие, потенциально конкурентоспособные цены, снижая риски координации цен между хозяйствующими субъектами [Gal, 2022] и др.

В настоящее время страны пытаются развивать инструменты, которые могут помочь выявить сговор за счет обеспечения прозрачности работы алгоритмов. Например,

⁶ Важно уточнить, что в 2011 г. ст. 11 Закона о конкуренции охватывала соглашения и согласованные действия, сейчас – только соглашения.

в США в законопроекте S. 3686 2024 г. предлагается система аудита используемых компаниями алгоритмов ценообразования. По запросу генпрокурора или FTC компании должны будут в течение 30 дней предоставить отчеты, в которых надо указать, кто разрабатывает алгоритмы ценообразования (сама компания или другая компания), объяснить правила генерации рекомендаций, типы используемых данных, включая данные, используемые для обучения алгоритма, источники и процессы сбора данных, а также определяет ли алгоритм решения автономно и проверяются ли такие решения человеком.

Схожие требования к раскрытию информации об алгоритмах предлагаются ЕС в проекте Закона об искусственном интеллекте [Artificial Intelligence Act, 2024]. При этом Регламент 2022/1925 от 14 сентября 2022 г. «Закон о цифровых рынках», направленный на предотвращение антиконкурентных практик крупных платформ [European Union 2022], уже установил право Комиссии в рамках расследований запросить у платформ доступ к любым данным и алгоритмам, а также потребовать объяснений по ним (ст. 21).

В России и в Китае аналогичное регулирование пока не внедрено.

Таким образом, сговор самообучающихся алгоритмов выходит за рамки антимонопольного законодательства – такой сговор происходит при отсутствии коммуникации между хозяйствующими субъектами. При этом сами алгоритмы могут коммуницировать, однако алгоритмы не обладают правосубъективностью – на них не могут быть наложены санкции, как на классических хозяйствующих субъектов. Более того, в данный момент зарубежные страны признают, что молчаливый сговор не нарушает законодательство, так как представляет собой параллельное поведение.

Тем не менее страны повышают надзор за использованием алгоритмов, в том числе самообучающихся, за счет требований отчетности и раскрытия информации о работе алгоритмов, что в будущем может помочь антимонопольным органам пресекать незаконное поведение. Например, в январе 2024 г. FTC США направила письма пяти компаниям (Alphabet, Amazon, Anthropic, Microsoft и OpenAI) для исследования работы алгоритмов и их влияния на конкуренцию [Federal Trade Commission, 2024].

Выводы

В цифровой экономике конкурирующие хозяйствующие субъекты на рынке собирают информацию друг о друге с помощью алгоритмов и, руководствуясь решениями, сгенерированными алгоритмами, изменяют свое поведение, что может приводить к сговору, в том числе молчаливому. Поведение, которое приводит к такому сговору, можно разделить на два типа.

Первый тип – поведение с участием человека. Хозяйствующие субъекты могут вступать в соглашения или совершать согласованные действия, коммуницируя друг с другом, при этом алгоритмы используются как инструмент для реализации сговора. В данном случае алгоритмы находятся под руководством или контролем хозяйствующих субъектов, которые осведомлены о том (либо могут разумно предвидеть), что использование алгоритмов создает риски антиконкурентного поведения, при этом ожидают от других хозяйствующих субъектов аналогичного поведения и готовы пойти на риск, используя алгоритмы.

Кроме того, хозяйствующие субъекты могут оказаться в ситуации сговора, если будут использовать одно и то же программное обеспечение с алгоритмами или услуги одних и тех же поставщиков. В данном случае отсутствует прямая коммуникация, например, происходит не горизонтальный обмен информацией между конкурентами, а

конкуренты вертикально предоставляют сведения одному алгоритму или поставщику алгоритмического решения, который генерирует общие или схожие для всех конкурентов решения. Несмотря на то что в данном случае может не быть явного сговора, конкуренты могут вступать в молчаливый сговор, обмениваясь информацией и ожидая, что каждый из них будет использовать решения, сгенерированные алгоритмами, на основе общей информации.

Как мы видим из практики стран, к соглашениям (письменным или устным), в которых для реализации сговора используются алгоритмы, страны применяют классическое антимонопольное регулирование. Согласованные действия труднее выявлять, особенно в рамках молчаливого сговора. При этом подход к регулированию у стран разный. Наиболее строгий подход в США – там пытаются запретить использование алгоритмов, если конкуренты обмениваются данными, а алгоритмы из совокупности предоставленных данных генерируют одинаковые для всех решения. Однако такой подход вызывает ряд вопросов, например, может ли возникать сговор, если обмен данными и генерация решений на основе таких данных на самом деле не предназначены для реализации антиконкурентных действий. В ЕС и Китае подход мягче – установлен общий запрет на использование алгоритмов в согласованных действиях, то есть, в отличие от США, нарушение возникает только если такое использованием алгоритмов приводит к незаконному поведению или имеет цели сговора. В России использование алгоритмов для совершения правонарушения признается отягчающим обстоятельством только в случае заключения хозяйствующими субъектами соглашения, тогда как согласованные действия исключаются из правила. Таким образом, на данный момент в России, в отличие от других рассмотренных стран, самый мягкий и более диспозитивный подход к регулированию использования алгоритмов в соглашениях хозяйствующих субъектов – разрешено все, что не запрещено (что не приводит к сговору).

Второй тип поведения – полностью автоматизированный молчаливый сговор самообучающихся алгоритмов без вовлечения хозяйствующих субъектов и вообще какого-либо человеческого вмешательства. Такой сговор труднее всего охватить законодательством о конкуренции, а с учетом технической сложности алгоритмов – сложно обнаружить. При этом такой сговор чаще всего не является умышленным, а становится результатом «невиновного использования алгоритмов или поведения», либо сговор возникает в результате «непрогнозируемого самообучения алгоритмов». Именно поэтому, даже если молчаливый сговор будет обнаружен, то страны чаще всего не признают такой тип сговора антиконкурентным поведением.

Кроме того, не всегда взаимозависимое поведение (включая ценообразование) в результате использования алгоритмов является антиконкурентным (антимонопольным), например, если такое поведение не нарушает интересы потребителей, не наносит ущерб другим хозяйствующим субъектам, создавая неравные рыночные условия.

Если рассуждать о том, как развивать дальнейшее регулирование или каким образом и кто должен квалифицировать использование алгоритмов как «незаконный сговор» (суд, антимонопольные органы и проч.), то, на наш взгляд, на данном этапе понимания регуляторами процессов работы алгоритмов важно не внесение каких-либо изменений в законодательство о конкуренции (например, с точки зрения введения ограничений для использования алгоритмов), а развитие общих требований к алгоритмам (включая искусственный интеллект) в части транспарентности и прослеживаемости использования таких технологий, включая понимание источников и типов данных, которые используются для генерации решений и обучения, процессов генерирования или принятия решений алгоритмами и их реализации.

То есть в России следует начать регулирование с обеспечения объяснимости работы алгоритмов за счет установления в отношении поставщиков программного обеспечения, содержащего алгоритмы искусственного интеллекта, требований составлять и поддерживать в актуальном состоянии техническую документацию, включая процессы обучения и тестирования алгоритмов и результаты оценки, проводить анализ известных и разумно прогнозируемых рисков, которые алгоритмы при функционировании могут представлять для экономики, рынка, и принятие соответствующих мер по управлению такими рисками, например за счет обеспечения человеческого надзора за функционированием алгоритмов (контроль с точки зрения генерирования или принятия решений) и проч.

Список источников (References)

Advocate General Szpunar (2015) *Eturas UAB and Others v Lietuvos Respublikos konkirencijos taryva (Eturas)*. Case No C-74/14 ECLI:EU:C:2016:42. Available at: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/en/TXT/?uri=CELEX:62014CC0074> (accessed 28 August 2024).

Antitrust Commission of the State Council (2021) *Guówùyuan fǎnlǒngduàn wěiyuánhui guānyú píngtái jīngjì lǐngyù de fǎnlǒngduàn zhǐnán* [Antitrust Recommendations of the Antitrust Commission of the State Council on Combating Monopoly in the Platform Economy]. Available at: https://www.gov.cn/xinwen/2021-02/07/content_5585758.htm (accessed 28 August 2024) (in Chinese).

Antitrust Law of the People's Republic of China (2022) No CLI.1.5128034. Available at: <https://law.pkulaw.com/chinalaw/d3236788421feacfbdfb.html> (accessed 28 August 2024) (in Chinese).

Arbitration Court of the Volga Region (2017) *Reshenie No No F06-17174/2016 po delu No A55-30138/2015* [Resolution of the No F06-17174/2016 Case No A55-30138/2015]. Available at: <https://sudrf.cntd.ru/document/433785974> (accessed 28 August 2024) (in Russian).

Artificial Intelligence Act (2024) European Parliament Legislative Resolution No P9TA(2024)0138. Available at: [https://www.europarl.europa.eu/RegData/seance_pleniери/textes_adoptes/definitif/2024/03-13/0138/P9_TA\(2024\)0138_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/seance_pleniери/textes_adoptes/definitif/2024/03-13/0138/P9_TA(2024)0138_EN.pdf) (accessed 28 August 2024).

Assad S., Clark R., Ershov D., Xu L. (2020) *Algorithmic Pricing and Competition: Empirical Evidence From the German Retail Gasoline Market*. CESifo Working Paper No 8521. Available at: <https://www.cesifo.org/en/publications/2020/working-paper/algorithmic-pricing-and-competition-empirical-evidence-german> (accessed 28 August 2024).

Autorité de la concurrence (2016) *Competition Law and Data*. Available at: <https://www.bundeskartellamt.de/SharedDocs/Publikation/DE/Berichte/Big%20Data%20Papier.html> (accessed 28 August 2024).

Autorité de la concurrence (2019) *Algorithmes et concurrence* [Algorithms and Competition]. Available at: https://www.autoritedelaconcurrence.fr/sites/default/files/Algorithms-and-competition_FR.pdf (accessed 28 August 2024) (in French).

Ballard D., Naik A. (2017) *Algorithms, Artificial Intelligence, and Joint Conduct*. Competition Policy International. Available at: https://www.sheppardmullin.com/media/article/1649_CPI%20-%20Ballard-Naik.pdf (accessed 28 August 2024).

Caforio V. (2023) *Algorithmic Tacit Collusion: A Regulatory Approach*. *Competition Law Review*, vol. 15, no 9. Available at: <https://dx.doi.org/10.2139/ssrn.4164905>

Calvano E., Calzolari G., Denicolò V., Pastorello S. (2018) *Algorithmic Pricing: What Implications for Competition Policy?* Available at: <https://dx.doi.org/10.2139/ssrn.3209781>

CIAN (2024) Available at: https://support.cian.ru/ru/knowledge_base/art/300/cat/89/ (accessed 28 August 2024) (in Russian).

Competition and Markets Authority (2016) *Decision: Online Sales of Posters and Frames*. Case 50223. Available at: <https://assets.publishing.service.gov.uk/media/57ee7c2740f0b606dc000018/case-50223-final-non-confidential-infringement-decision.pdf> (accessed 28 August 2024).

- Dubé J.-P., Misra S. (2023) Personalized Pricing and Consumer Welfare. *Journal of Political Economy*, vol. 131, no 1, pp. 131–89. Available at: <https://www.journals.uchicago.edu/doi/full/10.1086/720793>
- European Commission (2023) Communication From the Commission: Guidelines on the Applicability of Article 101 of the Treaty on the Functioning of the European Union to Horizontal Co-Operation Agreements. 2023/C 259/01. Available at: [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52023XC0721\(01\)](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52023XC0721(01)) (accessed 28 August 2024).
- European General Court (2021) Google and Alphabet v Commission (Google Shopping). Case No T-612/17. Available at: <https://curia.europa.eu/juris/liste.jsf?num=T-612/17> (accessed 28 August 2024).
- European Union (2022) Regulation (EU) of the European Parliament and of the Council No PE/17/2022/REV/1 (2022) On Contestable and Fair Markets in the Digital Sector and Amending Directives (EU) 2019/1937 and (EU) 2020/1828 (Digital Markets Act). Available at: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=celex%3A32022R1925> (accessed 28 August 2024).
- Ezrachi, Stucke (2016) *Virtual Competition: The Promise and Perils of the Algorithm-Driven Economy*. Harvard University Press. United States. Available at: <https://www.jstor.org/stable/j.ctv24w63h3> (accessed 28 August 2024).
- Faden M. (2022) Autonomous Algorithmic Collusion: Are We Prepared? *Whatnext.law*, 11 November. Available at: <https://whatnext.law/2022/11/11/autonomous-algorithmic-collusion-are-we-prepared/> (accessed 28 August 2024).
- Federal Antitrust Service of Russia (Altai) (2011) Decision No 26. Available at: <https://altr.fas.gov.ru/solution/7520> (accessed 28 August 2024) (in Russian).
- Federal Antimonopoly Service of Russia (2018a) Reshenie No 46961/18 po delu No -14.32-340/00-22-18 [Decision No 46961/18 in Case No 4-14.32-340/00-22-18]. Available at: <https://br.fas.gov.ru/ca/pravovoe-upravlenie/ats-46961-18/> (accessed 28 August 2024) (in Russian).
- Federal Antimonopoly Service of Russia (2018b) Reshenie No AC/30960/18 po delu No 1-11-166/00-22-17 [Decision No AC/30960/18 in Case in No 1-11-166/00-22-17]. Available at: <https://br.fas.gov.ru/ca/upravlenie-po-borbe-s-kartelyami/ats-30960-18/> (accessed 28 August 2024) (in Russian).
- Federal Antimonopoly Service of Russia (2020) Reshenie No 22/71928/20 o narushenii antimonopol'nogo zakonodatel'stva po delu No 22/01/11-202/2019 [Decision No 22/71928/20 on Violation of Antitrust Legislation in Case No 22/01/11-202/2019]. Available at: <https://br.fas.gov.ru/ca/upravlenie-po-borbe-s-kartelyami/e656126b-d27c-4b0f-a3f2-6a9e08695f8b/> (accessed 28 August 2024) (in Russian).
- Federal Antimonopoly Service of Russia (2022) Reshenie o narushenii antimonopol'nogo zakonodatel'stva po delu № 034/01/11-182/2022 [Decision on Violation of Antitrust Legislation No 034/01/11-182/2022]. Available at: <https://br.fas.gov.ru/to/volgogradskoe-ufas-rossii/bc1ee773-862d-44fb-85cf-d022baae1d11/> (accessed 28 August 2024) (in Russian).
- Federal Antimonopoly Service of Russia (2023) Reshenie o narushenii antimonopol'nogo zakonodatel'stva po delu № 012/01/11-884/2023 [Decision on Violation of Antitrust Legislation No 6745/23 in Case No 012/01/11-884/2023]. Available at: <https://br.fas.gov.ru/to/mariyskoe-ufas-rossii/5cefa2b4-1ee0-4fea-b85a-9ee977538607/> (accessed 28 August 2024) (in Russian).
- Federal Trade Commission (2024) FTC Launches Inquiry Into Generative AI Investments and Partnerships. Federal Trade Commission Press Release, 25 January. Available at: <https://www.ftc.gov/news-events/news/press-releases/2024/01/ftc-launches-inquiry-generative-ai-investments-partnerships> (accessed 28 August 2024).
- Fokina M. (2024) The Future of Chatbots: 80+ Statistics, Industry Trends & Benchmarks. *Tidio*, 26 July. Available at: <https://www.tidio.com/blog/chatbot-statistics/> (accessed 28 August 2024).
- Gal M. (2022) Limiting Algorithmic Coordination. *Berkeley Technology Law Journal*, vol. 38, no 1. Available at: https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=4063081 (accessed 28 August 2024).
- Garden-Monheit H., Merber K. (2024) Price Fixing by Algorithm Is Still Price Fixing. Federal Trade Commission Business Blog, 1 March. Available at: <https://www.ftc.gov/business-guidance/blog/2024/03/price-fixing-algorithm-still-price-fixing> (accessed 28 August 2024).
- Kaplow L. (2013) *Competition Policy and Price Fixing*. Princeton University Press.

- Klein T. (2021) Autonomous Algorithmic Collusion: Q-Learning Under Sequential Pricing. *The RAND Journal of Economics*, vol. 52, no 3, pp. 538–58. Available at: <https://doi.org/10.1111/1756-2171.12383>
- Knuth D.E. (1997) *The Art of Computer Programming* (3rd ed.). Pearson.
- Li S., Xie C., Feyler E. (2021) Algorithms & Antitrust: An Overview of EU and National Case Law. *e-Competitions Algorithms & Competition*, no 102334. Available at: <https://www.concurrences.com/en/bulletin/special-issues/algorithms/new> (accessed 28 August 2024).
- McKinsey & Company (2023) What Is personalization? 30 May. Available at: <https://www.mckinsey.com/featured-insights/mckinsey-explainers/what-is-personalization#/> (accessed 28 August 2024).
- Norwegian Competition Authority (2021) What Effect Can Algorithms Have on Competition? The Norwegian Competition Authority's Market Survey on the Use of Monitoring and Pricing Algorithms. Available at: <https://konkurransetilsynet.no/wp-content/uploads/2021/03/Report-Algorithms-english-version-2021.pdf> (accessed 28 August 2024).
- Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD) (2017) Algorithms and Collusion: Competition Policy in the Digital Age. Available at: www.oecd.org/competition/algorithms-collusion-competition-policy-in-the-digital-age.htm (accessed 28 August 2024).
- Porat H. (2023) Algorithmic Personalized Pricing in the United States: A Legal Void. *Cambridge Handbook on Price Personalization and the Law*. Available at: https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=4628745 (accessed 28 August 2024).
- Preventing the Algorithmic Facilitation of Rental Housing Cartels Act (2024) US Senate Act No S.3692. Available at: <https://www.congress.gov/bill/118th-congress/senate-bill/3692/text?s=1&r=7> (accessed 28 August 2024).
- Recommendations of the Expert Council of the Federal Antitrust Service of Russia on the development of competition in the field of information technology and the Expert Council of the Federal Antitrust Service of Russia on the Development of competition in retail trade (2019) On practices in the field of information technology in trade, including those related to the use of price algorithms. Available at: <https://fas.gov.ru/documents/684828> (accessed 28 August 2024).
- State Administration for Market Regulation (2023) Jinzhǐ lǒngduàn xiéyì guīdìng [Prohibition of Monopoly Agreements. Order No 65]. Available at: https://www.gov.cn/gongbao/content/2023/content_5754538.htm (accessed 28 August 2024) (in Chinese).
- Teslenko A. (2020) Big Digital Cat Project: Subtotals and Prospects. Available at: <https://fas.gov.ru/p/presentations/611> (accessed 28 August 2024).
- Uber (2024) Pikovye tarify [Peak Rates]. Available at: <https://www.uber.com/cz/ru/drive/driver-app/how-surge-works/> (accessed 28 August 2024) (in Russian).
- United States District Court (California) (2015) United States v Topkins. Case No CR 15-00201. Available at: <https://www.courtlistener.com/docket/4181763/united-states-v-topkins/> (accessed 28 August 2024).
- United States District Court (Nevada) (2023) Richard Gibson and Heriberto Valiente v. MGM Resorts International. Case No 2:23-cv-00140-MMD-DJA. Available at: <https://law.justia.com/cases/federal/district-courts/nevada/nvdcce/2:2023cv00140/160470/140/> (accessed 28 August 2024).
- United States District Court (New York) (2016) Meyer v. Kalanick. Case No 174 F. Supp. 3d 817, 825. Available at: <https://casetext.com/case/meyer-v-kalanick> (accessed 28 August 2024).
- United States District Court (Washington) (2024) McKenna Duffy v Yardi Systems. Case No 2:23-cv-01391-RSL. Available at: https://www.ftc.gov/system/files/ftc_gov/pdf/YardiSOI-filed%28withattachments%29_0.pdf (accessed 28 August 2024).
- United States Supreme Court (1993) Brooke Grp. Ltd. v. Brown & Williamson Tobacco Corp. 509 U.S. 209, 227. Available at: <https://supreme.justia.com/cases/federal/us/509/209/>
- Wilson R., Keil F. (eds) (1999) *The MIT Encyclopedia of the Cognitive Sciences*. MIT Press. Available at: clopedia_Cognitive_Sciences-paper.pdf (accessed 28 August 2024).

Algorithmic Collusion: Comparative Legal Analysis of Regulation in Russia and Abroad¹

M. Girich, A. Levashenko

Maria Girich – Researcher, The Russian Foreign Trade Academy of the Ministries Economic Development of the Russian Federation; 6A Vorobyovskoye Shosse, Moscow, 119285, Russia; girichmari@mail.ru; ORCID: 0000-0001-8093-2665

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

Today, companies use different pricing, monitoring, and demand and supply analysis algorithms, which, on one hand, increase profits and benefit consumers (for example, personalized discounts), but, on the other, can damage competition in cases of economic entities using algorithms to implement collusion or anti-competitive one-way behaviour or in cases of self-learning algorithms colluding with no human intervention.

Much of the subject matter of this article stems from the adoption of special regulations on the use of algorithms in collusion over the past few years. The use of algorithms for the implementation of anti-competitive agreements in 2023 in Russia (amendments to the Code of Administrative Offences of the Russian Federation) is considered an aggravating circumstance. Foreign countries are developing similar regulation; for example, China has explicitly banned the use of algorithms not only in explicit collusion but also in tacit collusion (2021–2023). The EU has recognized “collusion by code” as a cartel agreement (2023), and the US has proposed special rules to regulate implicit collusion using algorithms that analyze competitors’ data (2024).

Researchers have identified the types of harm that may result from the use of collusion algorithms by businesses. This article compares the approaches of countries to regulation of the use of algorithms, taking into account the three types of harm identified by the Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD) and used by regulators of countries: whether algorithms are used as a tool to implement explicit collusion in existing agreements between economic entities; whether economic entities do not conclude agreements but nonetheless come to concerted action using similar software that is based on algorithms that generate the same price or market determinations for all competitors; and whether self-learning algorithms conspire autonomously (without human intervention) and without the knowledge of economic agents. Comparative legal analysis will help identify how countries approach the problem of collusive use of algorithms, which has become possible in a digital economy.

Methods of research used in this article include comparative analysis of legal acts and law enforcement practices in Russia and abroad.

Keywords: collusion, tacit collusion, concerted actions, algorithms, competition

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

For citation: Girich M., Levashenko A. (2024) Algorithmic Collusion: Comparative Legal Analysis of Regulation in Russia and Abroad. *International Organisations Research Journal*, vol. 19, no 3, pp. 138–158 (in English). doi:10.17323/1996-7845-2024-03-08

¹ This article was submitted on 24.04.2024.

Справедливый переход в повестке международных организаций)¹

И. М. Попова

Попова Ирина Максимовна – научный сотрудник Центра исследований международных институтов (ЦИМИ) Института прикладных экономических исследований (ИПЭИ) Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации (РАНХиГС); Россия, 119034, Москва, Пречистенская наб., д. 11; popova-im@ranepa.ru

Аннотация

Обзор посвящен анализу позиций ключевых международных организаций по вопросу справедливого перехода, его определению, необходимых мер политики, важности межстранового аспекта проблемы. По итогам систематизации подходов можно сделать следующие выводы. Вопросы защиты работников закрывающихся отраслей, повышения навыков и переквалификации рабочей силы отмечаются как центральные элементы политики справедливого перехода всеми рассмотренными организациями, они указывают на необходимость максимальной инклюзивности при разработке и принятии решений и постоянного социального диалога между государством, работниками и работодателем.

Вопросы межстрановой справедливости и влияния энергетического перехода на глобальный разрыв между развитыми и развивающимися странами активно поднимаются ПРООН, ЮНКТАД и Всемирным банком, они больше остальных обращают внимание на долговую ловушку, ловушку бедности, последствия мер поощрения декарбонизации, принимаемые внутри юрисдикций, на мировые рынки и интересы развивающихся и наименее развитых стран. Эти организации призывают пересмотреть конфигурацию мировой финансовой архитектуры, обеспечить льготное финансирование для перехода в развивающихся странах, обеспечить им доступ к технологиям. МОТ, МЭА, IRENA позитивно относятся к различным программам стимулирования, субсидий и грантов для низкоуглеродных технологий, так как это позволит как можно скорее отказаться от углеводородов и создать новые зеленые рабочие места. При этом эти организации не рассматривают возможное влияние принятия таких мер на мировые рынки или рынки рабочей силы в других странах.

Наблюдается консенсус в отношении необходимости введения ценообразования на углерод и отмены субсидий на ископаемое топливо. Механизмы трансграничной корректировки оцениваются как несправедливые практически всеми рассмотренными организациями, отмечается их непропорциональный негативный эффект для развивающихся и наименее развитых стран. МВФ и ОЭСР продвигают идею дифференцированной глобальной минимальной цены на углерод как меры предотвращения углеродной утечки.

Ключевые слова: справедливый переход, МОТ, МВФ, ЮНКТАД, ОЭСР, Всемирный банк, ПРООН, РККИ ООН, МЭА, IRENA

¹ Статья поступила в редакцию 15.07.2024.

Благодарности: статья подготовлена в рамках государственного задания РАНХиГС.

Для цитирования: Попова И.М. Справедливый переход в повестке международных организаций // Вестник международных организаций. 2024. Т. 19. № 3. С. 159–176 (на русском и английском языках). doi:10.17323/1996-7845-2024-03-09

Введение

Зеленый переход к углеродно нейтральному будущему является важнейшим условием достижения глобальных климатических целей Парижского соглашения. Однако при отсутствии должного управления необходимые социально-экономические преобразования рискуют привести к дальнейшему росту неравенства, отчуждению, гражданским беспорядкам и снижению конкурентоспособности предприятий, секторов и рынков. Основные международные организации признают эти риски и интегрируют в стратегии достижения углеродной нейтральности меры, обеспечивающие справедливый и равноправный переход. Концепция справедливого перехода не нова, но она получила широкое распространение на международном уровне после 2015 г., когда была упомянута в Парижском соглашении, МОТ опубликовала Руководящие принципы справедливого перехода к экологически устойчивой экономике и обществу для всех, а также была принята Повестка дня в области устойчивого развития на период до 2030 г. с обязательством «не оставить никого позади». Были приняты многочисленные международные обязательства и разработаны или находятся в процессе разработки стратегии. В 2021–2023 гг. справедливый переход стал центральной темой Конференций сторон РКИК ООН.

Цель данного обзора — систематизация позиций основных международных организаций по вопросам справедливого перехода.

РКИК ООН

Рамочная конвенция ООН по изменению климата является формирующим институтом в глобальном управлении в этой сфере, вокруг принципов которого строится работа остальных площадок и с учетом решений которого разрабатываются политики на национальном уровне. Вопросы справедливого перехода рассматриваются в рамках Конференций сторон и общей деятельности в рамках Конвенции постоянно. Особенно значительное внимание этим вопросам уделяется в последние годы.

Впервые термин «справедливый переход» был использован в документе, принятом по итогам саммита 2010 г. в Канкуне. Документ подчеркнул, что решение проблемы изменения климата требует изменения парадигмы в сторону построения низкоуглеродного общества, которое открывает широкие возможности и обеспечивает непрерывный высокий рост и устойчивое развитие на основе инновационных технологий и более устойчивого производства, потребления и образа жизни, обеспечивая при этом справедливый переход рабочей силы, создающий достойную работу и качественные рабочие места [UNFCCC, 2010].

Парижское соглашение 2015 г. принимает императив «справедливого перехода рабочей силы и создания достойной работы и качественных рабочих мест в соответствии с определенными на национальном уровне приоритетами развития» [UN, 2015]. Оно

также отмечает «важность обеспечения целостности всех экосистем, включая океаны, и защиты биоразнообразия, признанного в некоторых культурах как Мать-Земля, и важность для некоторых концепции “климатической справедливости” при принятии мер для решения проблемы изменения климата» [UN, 2015]. Кроме того, принцип «общей, но дифференцированной ответственности» также олицетворяет стремление к обеспечению справедливости климатического перехода, так как каждая юрисдикция сама определяет его темпы, инструменты и устанавливает цели по сокращению выбросов, которые будут отражать их конкретные условия. Несмотря на то что «справедливый переход» и его необходимость принимаются как императив Парижского соглашения, операционализация термина не произошла до сих пор, также отсутствует закрепление хоть какого-то формально согласованного определения.

Принятый в 2021 г. Пакт Глазго более широко трактует понятие «справедливый переход». Он призывает стороны ускорить разработку, внедрение и распространение технологий и принятие политики для перехода к энергетическим системам с низким уровнем выбросов, в том числе путем быстрого наращивания масштабов внедрения экологически чистой энергетики и мер, повышающих энергоэффективность, включая ускорение усилий для поэтапного отказа от использования угольной энергии без ограничения мощности и поэтапной отмены неэффективных субсидий на ископаемое топливо, оказывая при этом адресную поддержку беднейшим и наиболее уязвимым слоям населения с учетом национальных условий и признавая необходимость поддержки в целях обеспечения справедливого перехода [UNFCCC, 2021]. Межстрановая справедливость была включена в представление о том, что такое справедливый переход.

В 2022 г. на 27-й КС был принят План реализации Шарм-эль-Шейха. Он включает подраздел, посвященный путям справедливого перехода, в котором подтверждается необходимость конструктивного диалога и участия всех заинтересованных сторон для управления и смягчения потенциального воздействия на местные сообщества, рабочую силу и природу, связанного с переходом [UNFCCC, 2022].

В 2023 г. была принята первая в истории РКИК ООН Рабочая программа справедливого перехода [UNFCCC, 2023]. В числе ее приоритетов:

- Пути справедливого перехода. Оценка и разработка стратегий для социально-экономических, трудовых и других аспектов перехода.
- Адаптация и устойчивость. Справедливый переход имеет такое же значение для достижения устойчивости к растущим климатическим потрясениям, как и для смягчения их последствий, не в последнюю очередь с точки зрения обеспечения социальной защиты работников и сообществ, пострадавших как от экстремальных, так и от медленно протекающих событий.
- Переход рабочей силы. В программе работы подчеркивается важность «достойной работы и качественных рабочих мест, в том числе посредством социального диалога, социальной защиты и признания трудовых прав».
- Инклюзивность и участие. Инклюзивные и партисипативные подходы определены программой как ключевой элемент, и продвижение эффективных моделей может оказаться преобразующим фактором.
- Международное сотрудничество. Программа указывает на международное сотрудничество как на фактор, способствующий дальнейшим действиям, подчеркивая возможности, проблемы и барьеры, связанные с устойчивым развитием и искоренением бедности в результате глобальных преобразований.

Вопросы справедливого перехода являются неотъемлемой частью повестки в рамках РКИК ООН. Изначально справедливость трактовалась более узко, касалась в

основном вопросов занятости. Однако со временем трактовка расширилась, все больше внимания уделяется вопросам межстрановой справедливости в аспектах финансирования перехода в развивающихся странах и наименее развитых странах, адаптации, передачи технологий. Достичь поставленных целей по финансированию развитыми странами перехода в развивающихся до сих пор не удалось, хотя в рамках КС постоянно подчеркивается стремление обеспечить необходимые объемы, принимаются новые – более амбициозные – обязательства. Не удается разработать механизмы обеспечения исполнения этих обязательств. Противоречия между развитыми и развивающимися странами только нарастают, в том числе в рамках сотрудничества в рамках РКИК ООН.

МОТ

Международная организация труда (МОТ) определяет справедливый переход как «экологизацию экономики таким образом, чтобы она была максимально справедливой и инклюзивной для всех заинтересованных сторон, создавала возможности для достойной работы и никого не оставляла позади» [ILO, 2015]. Также МОТ отмечает, что «обеспечение справедливого перехода означает максимизацию положительных результатов в сфере занятости и социально-экономической сфере, а также предотвращение и смягчение любых негативных последствий» [ILO, 2022]. На определения МОТ ссылаются другие организации.

Руководящие принципы справедливого перехода к экологически устойчивой экономике и обществу для всех (2016) являются основными для определения принципов и набора действий по обеспечению справедливого перехода, на них ссылаются и цитируют все остальные международные организации. Документ сконцентрирован в основном на внутристрановом аспекте справедливости.

Основные принципы справедливого перехода:

- Твердый социальный консенсус в отношении цели и путей достижения устойчивости имеет основополагающее значение.
- Политика должна уважать, продвигать и реализовывать основополагающие принципы и права в сфере труда.
- В политике и программах необходимо учитывать сильное гендерное измерение многих экологических проблем и возможностей.
- Согласованная политика в экономической, экологической, социальной сферах, в области образования/обучения и труда должна обеспечить благоприятные условия для предприятий, работников, инвесторов и потребителей, чтобы они приняли и стимулировали переход к экологически устойчивой и инклюзивной экономике и обществу.
- Эта последовательная политика также должна обеспечивать справедливые рамки перехода для всех, чтобы способствовать созданию большего числа достойных рабочих мест, включая, в соответствующих случаях, прогнозирование воздействия на занятость, адекватную и устойчивую социальную защиту в случае потери работы и перемещения, развитие навыков и социальный диалог, в том числе эффективное осуществление права на организацию и ведение коллективных переговоров.
- Не существует универсального подхода. Политика и программы должны разрабатываться с учетом конкретных условий стран, в том числе их стадии развития, секторов экономики, типов и размеров предприятий.

– При реализации стратегий устойчивого развития важно развивать международное сотрудничество между странами.

МОТ подчеркивает важность проведения активной политики на рынке труда государствами для обеспечения справедливого перехода. Политика занятости должна быть в первую очередь направлена на устранение разрывов в рынке труда и переквалификации работников, а не просто компенсацию потерь в заработной плате вследствие перехода.

МОТ в целом поддерживает идею введения ценообразования на углерод как необходимой меры для обеспечения достижения климатических целей и энергетического перехода. Однако организация отмечает и ряд условий, которые обязательно должны быть соблюдены. Фискальная политика должна быть скорректирована таким образом, чтобы в ее основе лежало ценообразование на углерод. Ценообразование на углерод должно вводиться повсеместно, быть прогрессивным и распространяться на тех, кто несет ответственность за выбросы, – на богатых. Налог на выбросы углерода также можно использовать для снижения искажающих и регрессивных налогов на труд и тем самым уменьшить стоимость рабочей силы и неравенство и получить максимальную выгоду от реформы.

МОТ активно участвует в разработке различных принципов и стандартов справедливого перехода, представляет свое видение на различных площадках, включая рабочие группы «двадцатки» и КС РКИК ООН. МОТ подчеркивает, что обладает уникальным мандатом в этой сфере, так как объединяет государства, работодателей и работников. Особое внимание уделяется необходимости социального диалога и инклюзивности в выработке и принятии решений, поддержке малого и среднего бизнеса, что не всегда прослеживается у других институтов для определения параметров справедливого перехода. Безусловно, исходя из главного направления деятельности, основное внимание МОТ направлено на обеспечение качественной занятости и устранение проблем на рынке труда, вызванных переходом. По этому направлению они предлагают целый список рекомендаций, которые помогут перестроить всю экономическую политику государств в интересах справедливого с точки зрения рынка труда перехода. Однако внимание межстрановым аспектам справедливости практически не уделяется. Для этого существуют другие международные институты, прежде всего ВТО. В условиях, когда она находится в глубоком кризисе, особенно важно, чтобы такие организации, как МОТ, не упускали аспект межстрановой справедливости. В противном случае обоснованные и адекватные рекомендации МОТ могут использоваться для смещения фокуса внимания в спорах, которые постоянно ведутся по поводу справедливого перехода в глобальном управлении. Развитые страны в переговорах часто ссылаются на МОТ и ее принципы и рекомендации, подчеркивая, что «справедливость» касается в первую очередь прав рабочих, а не отношений между развитыми и развивающимися странами, и под таким предлогом меняют тон дискуссии. При этом легко перейти грань от политики стимулирования перехода к протекционизму, который может иметь негативные эффекты для глобальных рынков, что, в свою очередь, будет влиять на занятость и положение рабочих во многих странах, а это уже прямой мандат МОТ.

МВФ

Вопросы справедливого перехода в таких терминах не так часто анализируются МВФ, хотя в последние годы из-за растущей необходимости операционализации принимает-

ся больше документов, которые учитывают аспект справедливого перехода. Для МВФ справедливый переход является не целью, а одним из аспектов трансформации, который необходимо принимать во внимание.

МВФ отмечает, что адаптация к изменению климата и повышение устойчивости к нему часто требуют значительных инвестиций, что может усложнить управление бюджетом и ухудшить долговую устойчивость. Предотвращение изменения климата, то есть сокращение выбросов, как правило, требует значительных изменений в налоговом режиме и нормативно-правовой базе, дополняемых структурной и расходной политикой для поддержки справедливого перехода [IMF, 2021]. Для обеспечения справедливого перехода, перепрофилирования человеческого и физического капитала и создания инфраструктуры низкоуглеродной экономики необходима сопутствующая социальная и структурная политика, включая стимулы для низкоуглеродных НИОКР и целевую поддержку домохозяйств и работников. Для МВФ как организации бюджетная устойчивость и отсутствие дефицита являются одним из главных приоритетов для реализации экономической политики. По оценкам МВФ, опора в основном на расходные меры и их увеличение для реализации климатических амбиций будет все более дорогостоящей, что может привести к увеличению долга на 45–50% от валового внутреннего продукта к середине века, а высокий долг, растущие процентные ставки и слабые перспективы роста еще больше усложнят балансировку государственных финансов [Dabla-Norris et al., 2023]. МВФ очень сдержанно, а иногда прямо негативно, относится к стратегиям, которые значительно увеличивают бюджетные расходы. Он отмечает, что правительства сталкиваются с трилеммой между достижением климатических целей, бюджетной устойчивостью и политической целесообразностью. Иными словами, достижение любой из этих двух целей обходится в частичную жертву третьей. Поэтому главная стратегия от МВФ всегда одна – увеличить доходную часть бюджета через налоги или сокращение субсидий и эти сгенерированные или высвободившиеся средства направить на климатический переход.

Чаще всего МВФ рекомендует использовать средства, генерируемые от ценообразования на углерод и отказа от субсидий на ископаемое топливо для перераспределения и поддержки уязвимых слоев населения [IMF, 2020].

В своем Налоговом обзоре МВФ уделяет внимание необходимым целевым мерам поддержки для домохозяйств с низкими доходами, экспортирующего бизнеса через предоставление скидок компаниям, подверженным торговым рискам, пропорционально объему их производства, что сохраняет их стимул к сокращению выбросов на единицу продукции, а также работников, которые пострадают от закрытия их предприятий, преимущественно в угольной отрасли [IMF, 2019].

МВФ представил также различные варианты распределения бремени по сокращению выбросов. Различные подходы можно обобщить следующим образом, перечислив их примерно от наименее до наиболее справедливых:

1. Приобретенные права (также известные как «дедушкины») – страны сокращают выбросы пропорционально их выбросам в 2010 г.

2. Оптимальность затрат – выбросы сокращаются для минимизации глобальных затрат на борьбу с загрязнением (что предполагает равные предельные затраты на борьбу с загрязнением для разных стран).

3. Постепенная конвергенция – выбросы на душу населения линейно сходятся с течением времени.

4. Способность платить – сокращение выбросов основывается на годовом ВВП на душу населения, причем сокращение должно быть тем меньше, чем беднее страна, также нужно учитывать, что затраты растут при большем сокращении выбросов.

5. Немедленная конвергенция – выбросы на душу населения конвергируются медленно, пропорционально текущей доле населения;

6. Права на развитие парникового эффекта – целевые показатели выбросов основаны на смешанной мере исторической ответственности и возможностей, включающей ВВП на душу населения и углеродоемкость [Black et al., 2022].

Важной составляющей межстрановой справедливости при энергетическом и климатическом переходе для МВФ является введение единой международной минимальной цены на углерод. Для лучшей защиты интересов развивающихся стран МВФ предлагает дифференцированную цену на углерод, в зависимости от уровня развития. Кроме того, цена может быть как прямой, так и имплицитной, то есть достигаемой за счет неналоговых инструментов, если они более приемлемы для введения в конкретной стране [Parry, Black, Roaf, 2021].

МВФ предлагает следующую формулу обеспечения справедливого перехода. Внутри стран вводится ценообразование на углерод или неналоговые инструменты, которые будут иметь такой же эффект; отменяются субсидии на ископаемое топливо; полученные средства используются для дальнейшего стимулирования декарбонизации и поддержки наиболее уязвимых групп населения, экспортирующих предприятий, которые рискуют потерять конкурентоспособность, работников отраслей, которые будут исчезать при переходе. На международном уровне вводится минимальная цена, дифференцированная по уровню дохода юрисдикции для предотвращения углеродных утечек и решения проблемы безбилетника. Кроме того, определенная часть прибыли от ценообразования должна идти на поддержку развивающихся стран, им также должны предоставляться технологии. Важно при проведении политики перехода не усугублять бюджетный дисбаланс, не увеличивать значительно расходы. Главное достоинство подхода – его универсальность – является и его главным минусом. Он не позволяет максимально реализовать принцип общей, но дифференцированной ответственности и учета национальных особенностей и условий.

Жесткие требования к расходам, примат ценообразования и ужесточения налогового регулирования не являются универсальными для обеспечения сбалансированного роста и справедливого перехода. Критики считают, что МВФ может подорвать справедливый энергетический переход, который ставит трудящихся, сообщества, группы гражданского общества и организации по защите прав женщин в центр национальных социальных диалогов по вопросам энергетического перехода. Также, по некоторым оценкам, поощрение МВФ политики жесткой экономии во многих странах после пандемии COVID-19 чревато «потерянным десятилетием» в большинстве развивающихся стран, а меры, направленные на борьбу с изменением климата, и справедливый энергетический переход могут оказаться в числе потенциальных жертв этого пагубного подхода [Sword, 2021].

ПРООН

Программа развития ООН (ПРООН) дает следующее определение справедливому энергетическому переходу: «Энергетический переход – это процесс замены ископаемого топлива на низкоуглеродные или безуглеродные источники энергии. Это долгосрочное структурное изменение энергетической системы. Термин “справедливый” означает, что все люди находятся в центре процесса перехода. Он подчеркивает исключительную важность того, чтобы никто не оставался позади, чтобы люди выходили из бедности, чтобы сокращалось социальное неравенство, чтобы поддерживались права

человека и чтобы это служило широким общественным интересам, а не интересам отдельных групп» [UNDP, 2023a].

ПРООН предоставляет огромное количество материалов, посвященных возможным путям обеспечения справедливого энергетического перехода в различных сферах, от учета интересов местных групп до гендерного аспекта. Их использование при разработке или совершенствовании ОНУВ и долгосрочных стратегий поможет странам лучше структурировать и систематизировать политику справедливого перехода. ПРООН помогает странам разрабатывать стратегические документы таким образом, чтобы справедливый переход становился не просто одним из аспектов, но был главной составляющей климатической политики. Наконец, участие в развитии углеродных рынков, как обязательных, так и добровольных, представляет еще одно направление деятельности ПРООН. При этом организация видит свою миссию в построении рынков таким образом, чтобы они способствовали экономическому и социальному развитию и справедливому переходу. Они стремятся также обеспечить предсказуемость углеродных рынков в развивающихся странах и предлагают им помощь в выстраивании системы валидации и верификации, чтобы они могли привлекать инвестиции в климатические проекты, а развитые страны могли учитывать оффсеты в своей отчетности [UNDP, 2023b].

МЭА и IRENA

Международное энергетическое агентство (МЭА) и Международное агентство по возобновляемой энергетике (IRENA) играют роль своего рода эпистемных организаций, главная цель которых заключается в аккумулировании лучших практик, проведении исследований энергетических рынков, предоставлении наиболее полной информации об энергетическом переходе [Urpelainen, van de Graaf, 2013]. В своих рекомендациях они во многом опираются на принципы MOT. МЭА наибольшее внимание уделяет вопросам перестройки рынка труда, IRENA, исходя из своего мандата, — технологиям возобновляемой энергетике, их масштабированию и распространению.

МЭА и IRENA в основном оказывают экспертное и информационное сопровождение процессов энергетического перехода, собирают статистику и данные, анализируют лучшие практики. Они предоставляют доступ к наиболее полной информации о переходах и доступных технологиях. В их повестке доминирует подход развитых стран, постулируется необходимость максимально быстро достичь 100% ВИЭ в энергетических матрицах. Так как наиболее продвинутой политикой и возможностью производить технологии характерны для крупных и практически всегда развитых экономик (за исключением Китая), их подход становится доминирующим и распространяется на те страны, которые обращаются в МЭА и IRENA за экспертной поддержкой. Это создает риск закрепления технологической зависимости. Также агентства, видя главной целью максимально быстрое развертывание ВИЭ, не отмечают риски, связанные с растущими мерами поддержки промышленности крупными экономиками для глобальных рынков и в целом позитивно относятся к субсидиям и поддержке отрасли климатически нейтральных технологий. При этом IRENA в своих работах обращает внимание на те аспекты, которые обычно игнорируются другими рассмотренными институтами: риски от развертывания гонки за КВС, необходимость пересмотра моделей потребления и возложения большей ответственности за него для выравнивания уровней потребления между развитыми и развивающимися странами.

ЮНКТАД

Конференция ООН по торговле и развитию (ЮНКТАД) – главный международный институт, который обращает внимание на растущие проблемы и риски для межстранового аспекта справедливости и увеличивающийся разрыв между развивающимися и развитыми странами в процессе энергетического и климатического переходов. Анализ аналитических материалов ЮНКТАД позволяет выделить главные проблемы, усугубляющие глобальное неравенство: долговая ловушка развивающихся стран, которая не позволяет им привлекать инвестиции и проводить необходимую политику поддержки отраслей и рабочих, растущий инвестиционный и технологический разрыв, последствия от поощряющих политик развитых стран для мировых рынков, негативное влияние трансграничных корректировок, общее усиление разрыва между развитыми и развивающимися странами.

Позицию ЮНКТАД по вопросам справедливого перехода можно резюмировать следующим образом. Переход к климатически устойчивой экономике с низким уровнем выбросов, который приводит к сохранению структурного неравенства, в том числе, когда развивающиеся страны все чаще становятся объектами протекционизма и ограничений в торговой политике, одностороннего налогообложения, особенно в сельском хозяйстве, и остаются в качестве поставщиков сырья с низкой добавленной стоимостью и стратегических полезных ископаемых для стимулирования развития в других странах, не может считаться справедливым. ЮНКТАД, по сути, единственный институт, который уделяет значительное внимание вопросам межстрановой справедливости и рискам усугубления разрыва между странами, озабочен проблемами наименее развитых стран и последствиями политики обеспечения внутристранового справедливого перехода (субсидии, гранты, стандарты). ЮНКТАД активнее всех говорит о долговой ловушке для развивающихся стран, хотя МВФ, например, имеет прямой мандат в этой сфере, но редко упоминает о проблеме именно в контексте климатического и энергетического перехода. Его участие в разработке подходов к определению справедливого перехода в «двадцатке» и на других важных площадках необходимо для лучшего отражения тех рисков и дисбалансов, которые существуют в торговой системе и только усугубятся в будущем, если не будут предприниматься действия по сближению позиций.

Всемирный банк

Всемирный банк является ключевым многосторонним банком развития, который предоставляет значительные средства странам на осуществление климатических программ. За последние несколько лет Всемирный банк инвестировал более 8 млрд долл. в развитие экологически чистой энергетики, доступ к возобновляемым источникам энергии и соответствующую инфраструктуру, а также стимулировал приток более 20 млрд долл. частных инвестиций в создание мощностей по производству возобновляемой энергии [Papathanasiou, 2022].

Практически вся деятельность, направленная именно на стимулирование и обеспечение справедливого перехода, связана с сокращением потребления угля, постепенным выведением из обращения угля, поддержкой регионов, которые занимаются его добычей.

Всемирный банк уделяет внимание проблеме финансирования климатического и энергетического перехода в странах с низким и средним уровнем доходов. Согласно его

исследованиям, масштабирование инвестиций в переходный период для стран с низким и средним уровнем дохода сдерживается двумя группами факторов.

1. Ограниченная доступность с точки зрения фискального пространства, необходимого для осуществления каталитических государственных инвестиций, и способности потребителей оплачивать стоимость перехода.

2. Ограниченный доступ к частному капиталу и высокая стоимость капитала из-за барьеров на уровне страны, сектора и проекта. Средняя стоимость капитала, характерная для стран с высоким уровнем дохода, значительно ниже, чем для стран с низким уровнем дохода [World Bank, 2023].

Всемирный банк подчеркивает, что странам с низким уровнем дохода и странам со средним уровнем дохода необходима поддержка, в том числе недорогое («льготное») финансирование, для преодоления барьеров на каждом этапе «добродетельного цикла»: сначала для расширения масштабов развития чистой энергетики и повышения эффективности, а затем для постепенного сокращения использования угля для производства электроэнергии.

Позиция Всемирного банка по вопросам субсидий на ископаемое топливо и ценообразования совпадает с мнением МВФ и МОТ. По его мнению, реформы, отменяющие субсидии на ископаемое топливо и устанавливающие адекватные цены на углерод, крайне важны для перехода от ископаемого топлива. Углеродные налоги, которые стали наиболее эффективным инструментом явного ценообразования на углерод, должны рассматриваться вместе со всеми вариантами, способствующими расширению налоговой базы.

По мнению Всемирного банка, инвестиции в природный газ могут рассматриваться в отдельных случаях, когда существует острая потребность в энергии и ограничены альтернативные возобновляемые источники энергии для надежного удовлетворения такого спроса, с учетом риска возникновения проблемных активов. Основная роль природного газа в таких ситуациях должна заключаться в обеспечении интеграции возобновляемых источников энергии [World Bank, 2021].

Всемирный банк является одним из ключевых международных институтов для мобилизации финансирования энергетического и климатического перехода. Значительная часть его усилий в последние годы направлена на обеспечение доступа к дешевой надежной энергии для всех. Группа Всемирного банка выделяет собственные ресурсы, а также помогает привлекать частное финансирование в проекты по разворачиванию ВИЭ в развивающихся странах. Отказ от угля и вывод из эксплуатации угольных электростанций составляют основной приоритет Всемирного банка в сфере справедливого перехода. Он реализует множество инициатив для того, чтобы обеспечить более ранний вывод из эксплуатации объектов, завершить добычу, при этом максимально защитив интересы местных сообществ и работников. Всемирный банк также обращает внимание на проблемы финансирования перехода в странах со средним и низким уровнем дохода, подчеркивает опасность ловушки бедности, призывает увеличить льготное финансирование проектов, направленных на переход в этих странах. Наконец, Всемирный банк продолжает поддерживать страны, которые зависят от добывающих отраслей, помогая им делать их более эффективными и прозрачными, чтобы большее количество ресурсов было доступно для реализации программ устойчивого развития, в том числе позволяя накопить капитал, необходимый для финансирования климатических проектов в будущем.

ОЭСР

Организация экономического сотрудничества и развития (ОЭСР) дает следующее определение справедливому переходу: «Процесс, направленный на создание экономики, ориентированной на человека, с нулевым уровнем выбросов, учитывающий многочисленные аспекты благополучия людей через призму Рамочной программы благосостояния ОЭСР; определение уязвимых групп населения по рабочим местам, полу и другим категориям, что имеет решающее значение для разработки политически приемлемой экологической политики» [ОЕСД, 2021].

Подход ОЭСР к справедливому переходу во многом совпадает с подходом МОТ, МВФ и Всемирного банка. В своих программах зеленого и инклюзивного роста ОЭСР учитывает аспекты справедливого перехода, особенно касающиеся трансформации рынка труда и квалификации рабочей силы. В этой сфере ОЭСР уделяет внимание тем областям, которые не затрагивают другие организации, например политике в жилищной сфере для упрощения мобильности рабочей силы и поддержке возрастных работников, которым будет сложнее переqualificироваться для работы в новых отраслях при закрытии климатически неэффективных. Программа “EFFECT” призвана помочь ресурсодобывающим развивающимся странам совершить более устойчивый и справедливый переход к ВИЭ, основана на использовании новых преимуществ от повсеместной декарбонизации — производстве водорода и климатически нейтрального электричества и добыче критически важного сырья. Она опирается на ЦУР 7 и признает первичность устойчивого развития и энергетической безопасности по отношению к сокращению выбросов, что отражает подход некоторых развивающихся стран. При этом данная программа не уделяет особого внимания тому, как увеличить добавленную стоимость, остающуюся в экономиках добывающих стран. Без этих мер они рискуют остаться сырьевыми придатками и не использовать по максимуму их сравнительные преимущества, о чем говорят ЮНКТАД и IRENA. Практически не затрагиваются вопросы финансирования, которые, в принципе, являются ключевыми для развивающихся стран. Программа “EFFECT” содержательно похожа на программы, реализуемые ЕС в рамках инициативы “Global Gateway” и партнерств по критически важному сырью. Но программы и соглашения ЕС подчеркивают необходимость оставлять значимую часть добавленной стоимости в добывающей стране, предоставлять инвестиции для развития обработки, а не только добычи.

Выводы

Все рассмотренные организации и площадки выделяют финансовые и административные ресурсы на изучение вопросов справедливого перехода и предоставления экспертной помощи и финансирования для достижения его целей.

Принципы справедливого перехода МОТ чаще всего цитируются другими международными организациями. Определение, которое МОТ дала справедливому переходу, принимается за основное. Развитие повестки, в принципе, началось с вопросов занятости и трансформации рынка труда и в таком виде изначально вошло в Парижское соглашение. МОТ представляет целый комплекс политики справедливого перехода, исходя из своего мандата, и ставит во главу угла интересы работников и работодателей. Межстрановой аспект справедливости она практически не рассматривает. Однако в последние годы усиливается запрос на определение параметров именно межстранового аспекта справедливости. Нежелание обсуждать и включать эти измерения часто

приводят к цитированию принципов МОТ, которые вызывают наименьшее количество споров.

Вопросы защиты работников закрывающихся отраслей, повышения навыков и переквалификации рабочей силы отмечаются как центральные элементы политики справедливого перехода всеми рассмотренными организациями. Все поддерживают активную политику занятости в противовес пассивной, которая заключается только в выплате пособий и компенсаций. Также все организации отмечают необходимость максимальной инклюзивности при разработке и принятии решений и постоянного социального диалога между государством, работниками и работодателем.

МОТ, ПРООН и ЮКТАД как организации, которые занимаются вопросами развития, в целом ставят справедливый переход в центр своих рекомендаций, рассматривают его как конечную цель. РКИК ООН, МВФ, Всемирный банк, МЭА и IRENA относятся к нему скорее как к одной из характеристик, которые необходимо учитывать для достижения снижения выбросов, 100%-го развертывания ВИЭ или общего баланса макроэкономической политики.

Вопросы межстрановой справедливости и влияния энергетического перехода на глобальный разрыв между развитыми и развивающимися странами активно поднимаются ПРООН, ЮКТАД и Всемирным банком, они больше остальных обращают внимание на долговую ловушку, ловушку бедности, последствия мер поощрения декарбонизации, принимаемые внутри юрисдикций, на мировые рынки и интересы развивающихся и наименее развитых стран. Эти организации призывают пересмотреть конфигурацию мировой финансовой архитектуры, обеспечить льготное финансирование для перехода в развивающихся странах, обеспечить им доступ к технологиям.

МОТ, МЭА, IRENA позитивно относятся к различным программам стимулирования, субсидий и грантов для низкоуглеродных технологий, так как это позволит как можно скорее отказаться от углеводородов и создать новые зеленые рабочие места. При этом эти организации не рассматривают возможное влияние принятия таких мер на мировые рынки или рынки рабочей силы в других странах.

Наблюдается консенсус в отношении необходимости введения ценообразования на углерод и отмены субсидий на ископаемое топливо. Сгенерированные или высвобожденные ресурсы должны быть перераспределены для обеспечения справедливого перехода: поддержки наиболее уязвимых и бедных, стимулирования развертывания ВИЭ. Политические аспекты отказа от субсидий на ископаемое топливо, которые лежат в основе социального договора во многих развивающихся государствах, не затрагиваются организациями, поскольку являются максимально сложными. Технократический характер организаций не предполагает их вовлеченность в политические аспекты. Механизмы трансграничной корректировки оцениваются как несправедливые практически всеми рассмотренными организациями, отмечается их непропорциональный негативный эффект для развивающихся и наименее развитых стран. МВФ и ОЭСР продвигают идею дифференцированной глобальной минимальной цены на углерод как меры предотвращения углеродной утечки.

В целом запрос на определение справедливого перехода в контексте глобального управления и международных отношений, скорее всего, приведет к тому, что все рассмотренные организации будут больше внимания уделять именно межстрановому аспекту справедливости и воздействию принимаемых отдельной юрисдикцией мер на глобальные рынки. Систематизация позиций рассмотренных организаций по основным аспектам справедливого перехода представлена в табл. 1.

Таблица 1. Систематизация позиций международных организаций по вопросам справедливого перехода

	Политика занятости	Промышленная политика	Ценообразование	Субсидии на ископаемое топливо	Межстрановой аспект справедливости
РКИК ООН	Активная политика занятости. Переквалификация и подготовка кадров	Не упоминается	Упоминается как один из возможных инструментов достижения Парижских целей	Должны быть рационализированы при поддержке наиболее уязвимых групп населения	Принцип общей, но дифференцированной ответственности. Финансирование перехода в развивающихся странах развитыми. Обязательство по мобилизации развитыми странами 100 млрд долл. в год на помощь развивающимся
МОТ	Активная политика занятости. Переквалификация и подготовка кадров	Активная промышленная политика, субсидии, инвестиции, поддержка низкоуглеродных технологий. Влияние мер на глобальные рынки не учитывается	Упоминается как один из возможных инструментов достижения Парижских целей	Должны быть рационализированы при поддержке наиболее уязвимых групп населения. Перераспределение налоговой нагрузки с налогов на занятость	Не обсуждается
МВФ	Активная политика занятости. Переквалификация и подготовка кадров	Субсидии, льготное налогообложение возможны, только при условии сбалансированного бюджета и низкого долго	Главный инструмент достижения Парижских целей. Дифференцированная глобальная минимальная цена на углерод для основных эмитентов	Должны быть рационализированы. Перераспределение налоговой нагрузки с налогов на занятость. Перераспределение высвободившихся ресурсов в пользу ВИЭ	Перераспределение СДР в пользу развивающихся стран на нужды перехода и декарбонизации. Поддержка обязательств по мобилизации развитыми странами 100 млрд долл. в год на помощь развивающимся. Критика трансграничной углеродной корректировки
ПРООН	Активная политика занятости. Переквалификация и подготовка кадров	Активная промышленная политика, субсидии, инвестиции, поддержка низкоуглеродных технологий для развивающихся стран	Упоминается как один из возможных инструментов достижения Парижских целей. Отстаивается необходимость учета особенностей каждой юрисдикции при разработке	Должны быть рационализированы при поддержке наиболее уязвимых групп населения. Развивающиеся страны должны делать это активнее и подавать пример	Финансирование перехода в развивающихся странах развитыми. Эффекты поддержки промышленности на глобальные рынки и интересы развивающихся стран. Технологическая зависимость. Долговая ловушка. Проблема роста задолженности из-за долгового характера предоставляемого развивающимся странам финансирования. Критика трансграничной углеродной корректировки

	Политика занятости	Промышленная политика	Ценообразование	Субсидии на ископаемое топливо	Межстрановой аспект справедливости
МЭА	Активная политика занятости. Переквалификация и подготовка кадров	Активная промышленная политика, субсидии, инвестиции, поддержка низкоуглеродных технологий. Влияние мер на глобальные рынки считается позитивным, так приводит к удешевлению технологий	Упоминается как один из возможных инструментов достижения Парижских целей. Непрямое ценообразование в виде стандартов или наилучших доступных технологий	Должны быть рационализированы Перераспределение высвободившихся ресурсов в пользу ВИЭ	Финансирование перехода в развивающихся странах развитыми. Трансфер технологий. Межстрановой аспект не так важен, главное – повсеместное разветвление ВИЭ
IRENA	Активная политика занятости. Переквалификация и подготовка кадров	Активная промышленная политика, субсидии, инвестиции, поддержка низкоуглеродных технологий. Влияние мер на глобальные рынки считается позитивным, так приводит к удешевлению технологий	Упоминается как один из возможных инструментов достижения Парижских целей. Непрямое ценообразование в виде стандартов или наилучших доступных технологий	Должны быть рационализированы. Перераспределение высвободившихся ресурсов в пользу ВИЭ	Риски превращения развивающихся стран в сырьевые придатки для поставки критически важного сырья. Перенос ответственности за выбросы с производителя на потребление. Риски активной промышленной политики для интересов развивающихся стран не рассматриваются
ЮНКТАД	Активная политика занятости. Переквалификация и подготовка кадров	Активная промышленная политика, субсидии, инвестиции, поддержка низкоуглеродных технологий для развивающихся стран	Упоминается как один из возможных инструментов достижения Парижских целей	Должны быть рационализированы при поддержке наиболее уязвимых групп населения. Развитые страны должны делать это активнее и подавать пример	Финансирование перехода в развивающихся странах развитыми. Эффекты поддержки промышленности на глобальные рынки и интересы развивающихся стран. Технологическая зависимость. Долговая ловушка. Проблема роста задолженности из-за долгового характера предоставляемого развивающимся странам финансирования. Критика трансграничной углеродной корректировки. Высокая стоимость финансирования в развивающихся странах из-за рейтинга и рисков

	Политика занятости	Промышленная политика	Ценообразование	Субсидии на ископаемое топливо	Межстрановой аспект справедливости
ВБ	Активная политика занятости. Переквалификация и подготовка кадров	Активная промышленная политика, субсидии, инвестиции, поддержка низкоуглеродных технологий. Влияние мер на глобальные рынки не учитывается	Главный инструмент достижения Парижских целей	Должны быть рационализированы при поддержке наиболее уязвимых групп населения. Перераспределение налоговой нагрузки с налогов на занятость	Более гибкий подход, принятие возможной роли газа в переходе. Ловушка бедности для развивающихся стран при переходе. Финансирование перехода в развивающихся странах развитыми. Льготное и грантовое финансирование для развивающихся стран. Поддержка программ по отказу от угля. Критика трансграничной углеродной корректировки
ОЭСР	Активная политика занятости. Переквалификация и подготовка кадров. Поддержка возрастных работников. Поддержка политики занятости мерами жилищной политики	Активная промышленная политика, субсидии, инвестиции, поддержка низкоуглеродных технологий. Влияние мер на глобальные рынки считается позитивным, так как приводит к удешевлению технологий	Главный инструмент достижения Парижских целей. Дифференцированная глобальная минимальная цена на углерод для основных эмитентов	Должны быть рационализированы при поддержке наиболее уязвимых групп населения. Перераспределение налоговой нагрузки с налогов на занятость	Поддержка обязательства по мобилизации развитыми странами 100 млрд долл. в год на помощь развивающимся. Учет ЦУР 7 в программах поддержки справедливого перехода в развивающихся странах. Поддержка программ по отказу от угля

СПИСОК ИСТОЧНИКОВ (References)

Black S., Chateau J., Jaurnotte F., Parry I.W.H., Schwerhoff G., Thube S.D., Zhunussiva K. (2022) Getting on Track to Net Zero: Accelerating a Global Just Transition in This Decade. *IMF Staff Climate Note No 2022/010, International Monetary Fund*. Available at: <https://www.imf.org/en/Publications/staff-climate-notes/Issues/2022/10/31/Getting-on-Track-to-Net-Zero-Accelerating-a-Global-Just-Transition-in-This-Decade-525242> (accessed 15 June 2024).

Dabla-Norris E., de Mooij R., Lam R., Richmond C. (2023) Countries Must Contain Global Warming While Keeping Debt in Check. *IMF Blog*, 2 October, International Monetary Fund. Available at: <https://www.imf.org/en/Blogs/Articles/2023/10/02/countries-must-contain-global-warming-while-keeping-debt-in-check> (accessed 15 June 2024).

International Labour Organization (ILO) (2015) Guidelines for a Just Transition Towards Environmentally Sustainable Economies and Societies for All. Available at: <https://www.ilo.org/publications/guidelines-just-transition-towards-environmentally-sustainable-economies> (accessed 15 June 2024).

International Labour Organization (ILO) (2022) Finance for a Just Transition and the Role of Transition Finance. Available at: <https://g20sfwg.org/wp-content/uploads/2022/07/Finance-for-a-Just-Transition-and-the-Role-of-Transition-Finance-ILO.pdf> (accessed 15 June 2024).

International Monetary Fund (IMF) (2019) Fiscal Monitor: How to Mitigate Climate Change. Available at: <https://www.imf.org/en/Publications/FM/Issues/2019/09/12/fiscal-monitor-october-2019> (accessed 15 June 2024).

International Monetary Fund (IMF) (2020) Mitigating Climate Change, Growth Distribution-Friendly Strategies. *World Economic Outlook: A Long and Difficult Ascent*. Available at: <https://www.imf.org/-/media/Files/Publications/WEO/2020/October/English/ch3.ashx> (accessed 15 June 2024).

International Monetary Fund (IMF) (2021) IMF Strategy to Help Members Address Climate Change Related Policy Challenges: Priorities, Modes of Delivery, and Budget Implications. IMF Policy Paper, International Monetary Fund. Available at: <https://www.imf.org/-/media/Files/Publications/PP/2021/English/PPEA2021057.ashx> (accessed 15 June 2024).

Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD) (2021) The Inequalities-Environment Nexus. Towards a People-Centred Green Transition. OECD Green Growth Paper No 2021/01. Available at: <https://doi.org/10.1787/22260935>

Papathanasiou D. (2022) Renewables Are the Key to Green, Secure, Affordable Energy. *World Bank Blog*, 21 June. Available at: <https://blogs.worldbank.org/en/energy/renewables-are-key-green-secure-affordable-energy> (accessed 15 June 2024).

Parry I., Black S., Roaf J. (2021b) Proposal for an International Carbon Price Floor Among Large Emitters. *IMF Staff Climate Note No 2021/001, International Monetary Fund*. Available at: <https://www.imf.org/-/media/Files/Publications/Staff-Climate-Notes/2021/English/CLNEA2021001.ashx> (accessed 15 June 2024).

Sword J. (2021) The IMF and How It's Missing the Mark on a Just Energy Transition. *Actionaid*, 24 August. Available at: <https://www.actionaidusa.org/insight/the-imf-and-how-its-missing-the-mark-on-a-just-energy-transition/> (accessed 15 June 2024).

United Nations (UN) (2015) Paris Agreement. Available at: https://unfccc.int/sites/default/files/english_paris_agreement.pdf (accessed 15 June 2024).

United Nations Development Programme (UNDP) (2023a) Strengthening Energy Governance Systems: An Energy Governance Framework for a Just Energy Transition. Available at: <https://www.undp.org/publications/strengthening-energy-governance-systems-energy-governance-framework-just-energy-transition> (accessed 15 June 2024).

United Nations Development Programme (UNDP) (2023b) UNDP's High-Integrity Carbon Markets Initiative. Available at: https://climatepromise.undp.org/sites/default/files/research_report_document/High-Integrity%20Carbon%20Markets%20Initiative%20-%20Final.pdf (accessed 15 June 2024).

United Nations Framework Convention on Climate Change (UNFCCC) (2010) Report of the Conference of the Parties on its Sixteenth Session, Held in Cancun From 29 November to 10 December 2010. FCCC/

CP/2010/7/Add.1. Available at: <https://unfccc.int/resource/docs/2010/cop16/eng/07a01.pdf> (accessed 15 June 2024).

United Nations Framework Convention on Climate Change (UNFCCC) (2021) Report of the Conference of the Parties Serving as the Meeting of the Parties to the Paris Agreement on its Third Session, held in Glasgow From 31 October to 13 November 2021. FCCC/PA/CMA/2021/10/Add.1. Available at: https://unfccc.int/sites/default/files/resource/cma2021_10_add1_adv.pdf (accessed 15 June 2024).

United Nations Framework Convention on Climate Change (UNFCCC) (2022) Sharm el-Sheikh Implementation Plan. Decision -/CP.27. Available at: https://unfccc.int/sites/default/files/resource/cop27_auv_2_cover%20decision.pdf (accessed 15 June 2024).

United Nations Framework Convention on Climate Change (UNFCCC) (2023) United Arab Emirates Just Transition Work Programme. Decision -/CMA.5 Available at: https://unfccc.int/sites/default/files/resource/cma5_auv_5_JTWP.pdf (accessed 15 June 2024).

Urpelainen J., van de Graaf T. (2013) The International Renewable Energy Agency: A Success Story in Institutional Innovation? *International Environmental Agreements: Politics, Law and Economics*, vol. 15, issue 2, pp. 159–77. Available at: <https://doi.org/10.1007/s10784-013-9226-1>

World Bank (2021) COP26 Climate Brief Energy Transition and Universal Access. COP26 Climate Brief. Available at: <https://thedocs.worldbank.org/en/doc/e7fbd4099b9a937ff2d775e0f38aaa98-0020012021/original/COP26-ClimateBriefs-EnergyTransition-Final-2610.pdf> (accessed 15 June 2024).

World Bank (2023) Scaling Up to Phase Down: Financing Energy Transitions In The Power Sector. Available at: <https://openknowledge.worldbank.org/server/api/core/bitstreams/d0c0c6a2-f331-4bb9-b9d1-638d1f039e7d/content> (accessed 15 June 2024).

ANALYTICAL REVIEWS

International Organisations Research Journal, 2024, vol. 19, no 3, pp. 159–176

Analytical Review

JEL: O38, O54

doi:10.17323/1996-7845-2024-03-09

Just Transition in the International Organizations Agenda¹

I. Popova

Irina Popova – Researcher at the Center for International Institutions Research Institute of Applied Economic Research, Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration; 11 Prechistenskaya naberezhnaya, Moscow, 119034, Russia; ORCID: 0000-0002-0849-7168; popova-im@ranepa.ru

Abstract

This review presents the results of an analysis of the key international organizations agenda on the issue of just transition, its definition, necessary policy measures, and the importance of the cross-border aspect of the problem. The following conclusions can be drawn from the systematization of approaches. The issues of protecting workers in closing industries, improving skills, and retraining the workforce are noted as central elements of a just transition policy by all the organizations reviewed; they note the need for maximum inclusiveness in the development and adoption of decisions and constant social dialogue between the state, workers, and employers.

Issues of international justice and the impact of the energy transition on the global gap between developed and developing countries are actively discussed by the United Nations Development Programme (UNDP), the United Nations Conference on Trade and Development (UNCTAD) and the World Bank – they, more than others, pay attention to the debt trap, the poverty trap, the consequences of measures to promote decarbonization taken within jurisdictions, global markets, and the interests developing and least developed countries. These organizations call for the reconfiguration of the global financial architecture, providing preferential financing for the transition in developing countries and ensuring their access to technology. The International Labour Organization (ILO), the International Energy Agency (IEA), and the International Renewable Energy Agency (IRENA) support various incentive programmes, subsidies, and grants for low-carbon technologies, as this will speed up the phase down of hydrocarbons and create new green jobs. However, these organizations do not consider the possible negative effect of such measures on global markets or labour markets in other countries.

There is a consensus on the need for carbon pricing and phasing out fossil fuel subsidies. Cross-border adjustment mechanisms are assessed as unfair by almost all organizations reviewed, and their disproportionate negative effect on developing and least developed countries is noted. The International Monetary Fund (IMF) and the Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD) are promoting the idea of a differentiated global carbon price floor as a measure to prevent carbon leakage.

Keywords: just transition, ILO, IMF, UNCTAD, OECD, World Bank, UNDP, UNFCCC, IEA, IRENA

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

For citation: Popova I. (2024) Just Transition in the International Organizations Agenda. *International Organisations Research Journal*, vol. 19, no 3, pp. 159–176 (in English). doi:10.17323/1996-7845-2024-03-09

¹ This article was submitted on 15.07.2024.

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. 15,0. Тираж 170 экз. Заказ .

Адрес редакции
Россия, 117418, Москва, ул. Профсоюзная, д. 33, корп. 4, ком. 308
Национальный исследовательский университет
«Высшая школа экономики»
Телефоны: +7 495 772-95-90 *23147 и *23150
E-mail: iorj@hse.ru
Web: <http://iorj.hse.ru/>

Отпечатано ООО «Фотоэксперт»,
Россия, 109316, Москва, Волгоградский проспект, д. 42

ВЫСШАЯ
ШКОЛА
ЭКОНОМИКИ



id.hse.ru

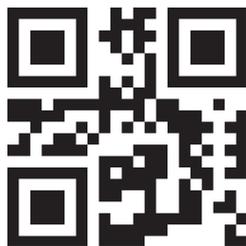
Уважаемые читатели!

Приглашаем Вас посетить сайт

Издательского дома

Высшей школы экономики по адресу:

id.hse.ru



На нашем сайте вы найдете каталог книг и журналов, информацию о новинках и планах на будущее, отрывки из книг, рецензии и многое другое.

Также на сайте размещена полная информация о том, где можно купить наши книги и как подписаться на журналы.

*Ждем вас круглосуточно,
каждый день!*